

**Płaszczyzny wzajemnych relacji i główne napięcia między organami  
administracji publicznej w województwie w Polsce**



**Michał Grotkowski**

2010

## Stosunki między podmiotami administracji rządowej

Podmioty administracji rządowej w województwie są zróżnicowane ze względu na i charakter i zakres kompetencyjny. Terenowe organy administracji rządowej stanowi administracja o kompetencjach ogólnych, tzw. administracja zespolona, a także administracja o kompetencjach szczegółowych, tzw. administracja niezespolona.

Wojewódzkie służby, inspekcje i straże działające pod zwierzchnictwem wojewody określa się jako element zespolonej administracji rządowej w województwie. Obok administracji zespolonej podległej wojewodzie istnieje administracja niezespolona, która powołana jest dla lepszego działania administracji w płaszczyznach wyodrębnionych w ich kompetencjach, co ma zapewniać sprawne i kompetentne kierowanie w myśl zasad techniki zarządzania szczególnie jeśli obszar działania obejmuje więcej niż jedno województwo. Wśród organów administracji niezespolonej istnieją takie, które mimo swojego niezespolenia pośrednio podlegają wojewodzie. Wyróżnia się także organy podlegające bezpośrednio ministrom bądź kierownikom urzędów centralnych (np. Izby Skarbowe, Urzędy Kontroli Skarbowej). Organy administracji niezespolonej są to organy, które zostały umieszczone w załączniku do ustawy o organach administracji rządowej w województwie. Obecnie kompetencje organów administracji niezespolonej reguluje ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>1</sup>. Jak ich nazwa wskazuje działają poza strukturą organizacyjną administracji zespolonej<sup>2</sup>, która podlega bezpośrednio przedstawicielowi rządu w terenie jakim jest wojewoda. Wykaz jednostek administracji niezespolonej został przedstawiony w Art. 56 wspomnianej ustawy.

Prawo żądania informacji i wyjaśnień od organów administracji rządowej działających na obszarze województwa dotyczących bieżącej działalności znalazło się w zestawieniu ogólnych uprawnień wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów. Zapis ten świadczy o tym, że obowiązek tyczy się wszystkich podmiotów, które wykonują zadania administracji rządowej, niezależnie czy to administracji zespolonej czy niezespolonej.

Organy rządowej administracji zespolonej w województwie przekazują wojewodzie informacje o wynikach prowadzonych na podstawie odrębnych ustaw kontroli ich dotyczących. O wynikach przeprowadzonej kontroli wojewoda informuje właściwe organy wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach wojewoda ma prawo wstrzymać, na czas określony, czynności każdego organu prowadzącego egzekucję administracyjną. Wszelkie decyzje wojewody już nie tylko zwyczajowo, tak jak było to do tej pory, lecz ustawowo muszą

<sup>1</sup> Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206

<sup>2</sup> E. Knosala, *Organizacja Administracji Publicznej, studium z nauki z administracji i prawa administracyjnego.*, Sosnowiec 2005, s. 91

być niezwłocznie przekazane do wiadomości także właściwemu dla danej dziedziny ministrowi. Zapis wprowadzono by wyeliminować czy też znacznie ograniczyć spory jakie powstawały wielokrotnie na linii minister wojewoda, szczególnie gdy mimo porozumienia programowego powstawały pewne rozbieżności w interpretacji polityki rządu wśród przedstawicieli koalicyjnych ugrupowań.

Zachowanie jednolitości działania tak funkcjonalnie i organizacyjnie zróżnicowanej lokalnej administracji rządowej rodzi konieczność koordynacji<sup>3</sup>, mimo że organy te formalnie pozostają poza obszarem władztwa wojewody. Znaczenie funkcji koordynacyjnej we dzisiejszej administracji rozwija się z powodu obejmowania nowych zadań (coraz szerszego zasięgu jej działania) oraz postępującej specjalizacji jej struktur w związku z coraz większą złożonością życia społecznego będącego rezultatem postępu cywilizacyjnego. Wojewoda może wydawać, w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej. Niemniej jednak istnieją ograniczenia, co do wydawania przez wojewodę poleceń, gdyż wydawanie ich nie może wiązać się z rozstrzygnięciami, co do istoty spraw załatwianych w drodze decyzji administracyjnej. Dodatkowo w ustawie wymienia się czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń jako wyjęte poza władztwo wojewody. Doprecyzowanie związane z ograniczeniem uprawnień wojewody wiąże się z wprowadzeniem mechanizmu hamującego możliwość rozszerzania władzy wojewody w tej dziedzinie, szczególnie, że kwestie te związane są w bezpieczeństwem publicznym wymagającym decyzyjności centralnej.

W związku z szerokim zakresem działań instytucji niezespoleonych scalenie struktur o tak zróżnicowanych funkcjach poprzez zespolenie organizacyjne może mieć tylko ograniczone zastosowanie. Wojewodzie przynależą wszelkie niezastrzeżone w odrębnych ustawach sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie. Ustawowe określenie wojewody jako organu administracji rządowej w województwie wzmacnia i ugruntowuje jego pozycję w obszarze terenowej administracji rządowej, który wszakże nie jest zwierzchnikiem organów administracji niezespoleonej, tak jak ma to miejsce w przypadku organów administracji zespolonej, jednak będąc organem władzy administracyjnej o odpowiedzialności ogólnej oraz realizującym politykę rządu w województwie, posiada w stosunku do tych organów ściśle określone w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie uprawnienia kontrolne — świadczące o szczególnej pozycji wojewody jako władzy administracyjnej o odpowiedzialności ogólnej — dotyczące szeregu jednostek i

---

<sup>3</sup> Na tą potrzebę dawno już zwrócił uwagę K. Sobczak w monografii *Koordinacja gospodarcza. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa 1971, s. 16-32

instytucji państwowych funkcjonujących na terytorium województwa, w tym również i organów rządowej administracji niezespólonej<sup>4</sup>.

Już ustawa z 1998 r. przekazała wojewodzie znaczny wpływ na powoływanie tych organów. Powoływanie i odwoływanie organów administracji niezespólonej następuje na wniosek właściwego miejscowo wojewody albo po uzyskaniu uprzednio jego zgody. Wojewoda, co prawda nie jest zwierzchnikiem administracji niezespólonej, jednak jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonanie polityki rządowej na terenie podległego województwa. Dlatego także zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej działającej na obszarze podległego mu województwa (czyli także administracji niezespólonej) i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożenia życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożenia 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.

Patrząc od strony obowiązków nałożonych na te organy względem wojewody to trzeba zauważyć, że tutaj ma on niemałe kompetencje. Otóż wspomniane organy są obowiązane do uzgadniania z wojewodą projektów aktów prawa miejscowego stanowionych przez te organy. Mechanizm ten zapewnia zgodność polityki tych organów z polityką rządu prowadzoną przez wojewodę. Ustawa nakłada na te organy obowiązek zapewniania zgodności swoich działań z poleceniami wojewody a także corocznie składać informacje o swojej działalności w województwie. Przepis ten zapewnia tym samym spójność działań organów terenowych administracji rządowej. Jest to silny instrument w rękach wojewody w działaniu wobec tych organów. Skoordynowanie działań organów rządowej administracji niezespólonej jest niezbędne przynajmniej w zakresie wypełniania jednolitej polityki rządu w terenie. Wojewodów wyposażono w kompetencje, mające na celu zapewnienie jej realizacji.<sup>5</sup> Tak więc organy administracji niezespólonej są w mniejszym lub większym stopniu uzależnione min. od wojewody, niemniej jednak w obecnej ustawie brak zapisów mówiących, iż powoływanie i odwoływanie organów administracji niezespólonej następuje na wniosek właściwego miejscowo wojewody albo po uzyskaniu uprzednio jego zgody.

Co do zadań wykonywanych przez organy niezespólonej administracji rządowej kontrolowanie ich przez wojewodę dopuszczalne jest tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Kompetencje wojewody względem administracji niezespólonej zostały jednak względem wcześniejszych uregulowań prawnych mocno okrojone. W świetle nowej ustawy

---

<sup>4</sup> Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2001, s. 104

<sup>5</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2001, s. 102

organy administracji niezespólonej stają się bardziej samodzielne na terenie województwa gdyż w mniejszym stopniu podlegają władzy wojewody.

Ustawy zajmujące się sprawami administracji rządowej nie ujmują wszelkich przepisów dotyczących uprawnień wojewody odsyłając szczegółowo do innych ustaw. Zaniechano zatem powielania przepisów wychodząc z założenia, że w sprawach szczególnych wyjaśnienie tychże funkcji znajduje się w odpowiednich do materii ustawach. Niektóre organy administracji niezespólonej (np. urząd skarbowy) nie podlegają wojewodzie, lecz odpowiedniemu do danych spraw ministrowi. W stosunku do takich podmiotów wojewoda nie posiada uprawnień nadzorczych ani kontrolnych. Toteż stosunki między tymi organami są znikome.

### **Stosunki między podmiotami administracji samorządowej**

Stosunki jakie zachodzą pomiędzy organami administracji samorządowej w województwie przedstawione zostały w ustawie o samorządzie województwa<sup>6</sup>. Każdy z organów samorządowych w stosunku do pozostałych ma określone zadania. Organy administracji samorządowej w województwie mają różny status związany z różnymi przypisanymi do nich rolami. Dzielą się na organy uchwałodawcze (sejmik województwa) i wykonawcze, które wykonują zadania zarządcze w województwie (zarząd województwa).

Sejmik województwa jest organem uchwałodawczym, stanowiącym prawo na terytorium województwa. Sejmik ma silną pozycję w stosunku do zarządu. Podejmując konkretne działania obliguje zarząd województwa do wykonywania jego uchwał. Decyzje sejmiku są dla zarządu wiążące. Przewodniczącym zarządu województwa jest marszałek województwa. Jest organizatorem prac zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tegoż urzędu i kierownikami wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Nie jest organem samorządu województwa. Sejmik w relacjach z zarządem województwa ma określone ustawowo zadania. Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy min.:

1. rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu województwa, sprawozdań finansowych województwa oraz sprawozdań z wykonywania wieloletnich programów województwa,
2. podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa z tytułu wykonania budżetu województwa,
3. uchwalanie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych,
4. uchwalanie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”,

---

<sup>6</sup> Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm.

5. podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej,
6. wybór i odwołanie zarządu województwa oraz ustalanie wynagrodzenia marszałka województwa,
7. rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu województwa, w tym w szczególności z działalności finansowej i realizacji programów,
8. wybór i odwołanie marszałka województwa, wicemarszałków oraz pozostałych członków zarządu na wniosek marszałka.

Sejmik województwa ma prawo wydać uchwałę w sprawie nieudzielenia zarządowi województwa absolutorium (art.34). Podjęcie takiej uchwały jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie całego zarządu województwa. Sejmik województwa może również odwołać marszałka województwa z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium. Głosowanie w sprawie odwołania sejmik województwa przeprowadza dopiero po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej. Na uzasadniony wniosek marszałka województwa sejmik może również odwołać poszczególnych członków zarządu. Przy odwoływaniu poszczególnych członków zarządu nie ma obowiązku przedstawienia opinii przez komisję rewizyjną.

Zarząd województwa jest organem wykonawczym województwa. Do jego zadań należy w szczególności wykonywanie uchwał sejmiku województwa oraz uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego. To w sprawach finansowych zarysowuje się przewaga zarządu nad sejmikiem, co gwarantuje stabilność gospodarki budżetowej województwa. Do wyłącznej kompetencji zarządu województwa należą opracowanie i przedstawienie do uchwalenia projektu budżetu województwa, a także inicjatywa w sprawie zmian tego budżetu (art.66)<sup>7</sup>. Co należy podkreślić bez zgody zarządu województwa sejmik nie może wprowadzić w projekcie budżetu województwa zmian powodujących zwiększenie wydatków oraz jednoczesne zwiększenie deficytu projektowanego budżetu województwa lub zmian, które powodują zwiększenie przewidywanych dochodów bez równoczesnego ustanowienia nowych źródeł dochodów. W takiej sytuacji sejmik nie może podjąć decyzji innej niż zgodnej z wolą zarządu, a jeśli taką podejmie, jest ona z natury nieważna. Daje to gwarancję zarządowi powstrzymania sejmiku przed nierozsądnym zwiększaniem wydatków województwa, szczególnie nie mających pokrycia w dochodach.

Marszałek województwa jest organem władzy administracyjnej o odpowiedzialności ogólnej oraz realizującym politykę samorządu w województwie. Jest członkiem zarządu, lecz ustawodawca przypisał mu władzę zwierzchnią nad administracją samorządową w województwie. Organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje

---

<sup>7</sup> Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm.

bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz. W indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej decyzje wydaje marszałek województwa, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Zgodnie z treścią art. 43 w sprawach nie cierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne marszałek województwa podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu województwa<sup>8</sup>. Staje się z takiej sytuacji organem o charakterze władczym, podejmuje decyzje samodzielnie. Czynności podjęte w tym trybie wymagają jednak przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu województwa co ogranicza pozycję marszałka jako zwierzchnika władzy samorządowej w województwie.

Sejmik województwa może udzielić marszałkowi upoważnienia do składania jednoosobowo oświadczeń woli, innych niż przewidywane w statucie województwa. Poprzez takiego rodzaju uchwały wzrasta pozycja marszałka, gdyż zostaje mu powierzona władza przypisana ustawowo do organu kolegialnego jakim jest zarząd województwa. Marszałek staje się jednoosobowym organem wykonawczym w samorządowym województwie.

Ważnym elementem w relacjach między sejmikiem a marszałkiem województwa pozostaje fakt możliwości odwołania marszałka województwa przez sejmik. Odwołanie może nastąpić w związku z negatywną oceną pracy marszałka, lecz nie jest to warunkiem. Uprawnienie sejmiku do odwołania marszałka może wiązać się również ze zmianą sytuacji politycznej w samorządzie. Ta sytuacja polityczna jest tłem do relacji między marszałkiem województwa a sejmikiem. W przypadku, gdy zarówno marszałek jak i większość w składzie sejmiku jest jednorodna - pochodzi z jednej listy komitetu wyborczego (np. jedna partia) lub chociażby utworzona jest w ramach koalicji powyborczej, relacje między sejmikiem a marszałkiem województwa stanowią w oparciu o wspólny program, a działania polityczne są zbieżne jeśli nie tożsame. Przy realizacji celów istnieje współpraca na szeroką skalę. Zarówno z jednej strony jak i z drugiej widoczne są przejawy zachowań usprawniających pracę. Natomiast najciekawsza sytuacja jest wtedy, gdy marszałek i sejmik reprezentują odmienne opcje polityczne, a większość w sejmiku przeciwnej marszałkowi opcji politycznej jest znaczna. Brak jakiegokolwiek współpracy i utrudnianie działań prowadzi do zawężania współpracy jedynie do stosunków wymuszonych prawem, a najczęściej do zmiany na stanowisku marszałka. W sytuacji, gdy koalicja jest słaba na tyle, że pozycja marszałka nie jest zagrożona stosunki nie są już tak zacieśnione. Zarysowuje się wówczas przewaga marszałka, który kontroluje rozwój sytuacji, by móc podjąć najlepsze dla siebie decyzje. Uwarunkowania politycznych stosunków między marszałkiem województwa a sejmikiem wynikają z wnętrza sejmiku zależnie od sytuacji politycznej.

---

<sup>8</sup> Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm.

## Stosunki między podmiotami administracji rządowej i samorządowej

Na obszarze województwa działają równoległe dwa organy o kompetencji ogólnej, a mianowicie organy samorządu województwa oraz organ administracji rządowej. Mamy zatem w województwie ustrojowy dualizm administracji publicznej. Od reformy z 1998 r. ukształtowała zasada, według której na rzecz samorządu terytorialnego działa domniemanie kompetencji. Konstytucja (art. 16 i 163) stanowi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonuje znaczną część zadań publicznych. Powoduje ono, że władztwo lokalne może podjąć każde zadanie publiczne, które wyraźnie nie zostało zastrzeżone dla innych władz publicznych. Określa to jednoznacznie samorząd terytorialny jako gospodarza a administrację rządową jako dysponenta województwa. Samorząd terytorialny w województwie prowadzi działalność zarządzającą, wojewoda natomiast reprezentuje rząd w terenie oraz dokonuje kontroli działań władz województwa, z którą związany jest nadzór, a także wprowadzona ostatnią ustawą przeprowadzana na szeroką skalę kontrola. W stosunku do wcześniejszych wersji ustawy widoczny jest brak przepisów mówiących o uprawnieniach wojewody co do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec każdego pracownika samorządowego, który naruszył prawo (art.19 - Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm.). Istniejące do tej pory prawo ingerowało zbytnio w zadania samorządu.

Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych na podstawie ustawy lub porozumienia (art. 3 pkt 2)<sup>9</sup>. Do zadań wojewody związanych ze współpracą z samorządem terytorialnym należy zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa oraz 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.

Samorząd terytorialny ma pewną swobodę w kształtowaniu swoich zadań oraz wyboru prawnych form ich realizacji<sup>10</sup>. Swoboda ta jest ograniczona z kilku powodów. Po pierwsze, samorząd wykonuje zarówno zadania własne oraz zlecone. Zadania zlecone są narzucone przez ustawę. Nadto ustawa o samorządzie województwa przewiduje kategorię

<sup>9</sup> Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206

<sup>10</sup> Por. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 123 i nast.



zadań własnych o charakterze obowiązkowym. Województwo może dokonać także wyboru form prawnych, za pomocą których będzie zadania publiczne realizowała.

Kompetencje (zadania) samorządu terytorialnego wymagają regulacji ustawowych, dlatego też polityka realizowana przez samorząd terytorialny jest polityką zdefiniowaną przez państwo<sup>11</sup>. Odnosi się do to nie tylko obowiązkowych zadań (zleconych ustawowo), ale również wielości zadań własnych, których metody i sposoby realizacji określone są przez przepisy ustawowe. Przy pomocy zlecenia zadań w drodze ustawowej państwo częściowo określa zakres zadań samorządu terytorialnego. Znaczenie mają także zadania, które w drodze porozumienia z wojewodą powierza się jednostkom samorządu terytorialnego. Porozumienie takie ma charakter nieprzymuszony i jest jedynie formą dekoncentracji zadań. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują te zadania w imieniu wojewody, który ma prawo udzielania wytycznych w powierzonym im zakresie działania<sup>12</sup>. Wojewoda może powierzyć prowadzenie niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, które będą wykonywane w jego imieniu, jednostkom samorządu terytorialnego funkcjonującym na obszarze województwa. Zlecenie następuje na podstawie porozumienia wojewody z zarządem województwa. W porozumieniu takim zostają określone zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych samorządowi zadań.

Jedną z możliwości kontrolnych wojewody jest możliwość wstrzymania wykonania uchwały organu samorządu województwa dotyczącej spraw powierzonych i przekazanie do powtórnego rozpatrzenia, przy wskazaniu uchybień a także określeniem terminu jej ponownego uchwalenia. Do uprawnień wojewody należy także możliwość uchylenia uchwały i wydanie w to miejsce zarządzenia, przy poinformowaniu o tym właściwego ministra. Organ samorządu terytorialnego może zaskarżyć zarządzenie wojewody do sądu administracyjnego.

Kontrakt wojewódzki stanowi formę działania w stosunkach między organami administracji publicznej – administracją rządową a samorządem terytorialnym. Określa zasady i formy wspierania rozwoju regionalnego. Jak wskazuje T. Rabska, kontrakt jest specyficzną formą działania administracji, której nie można bez zastrzeżeń zakwalifikować do żadnej ze znanych, obowiązujących w naszym systemie form działania administracji<sup>13</sup>, a jak mówi J. Boć, kontrakt jest typową postacią umowy publicznoprawnej (administracyjnej)<sup>14</sup>. Art. 34 ustawy o Narodowym Planie Rozwoju mówi, że kontrakt jest formą połączenia różnych

<sup>11</sup> E. Knosala, *Organizacja ...*, s. 135

<sup>12</sup> Por E. Knosala *Instytucje nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w świetle ostatnich zmian ustawodawczych*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, (red.) S. Dolata, Opole 2002, s.49

<sup>13</sup> T. Rabska, *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), Kraków 2001, s.602

<sup>14</sup> Por. *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Wrocław 2003, s. 119

źródeł finansowania w celu wykonania zadań. Elementami mającymi wpływ na treść kontraktu oprócz Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego jest strategia rozwoju województwa, programy wojewódzkie i programy wsparcia. Takie rozwiązanie ustrojowe stanowi naturalne zarzewie konfliktów. Po pierwsze, ze względu na to, że trudno precyzyjnie rozgraniczyć zadania i kompetencje między tymi organami, tym bardziej, że są to organy o kompetencji ogólnej. Drugi powód to naturalne dążenie tych organów do poszerzenia zakresu swojej władzy, a więc także wzrostu prestiżu. Po trzecie wreszcie wojewoda jest organem nadzoru wobec samorządu wojewódzkiego. Spory mogą zatem występować na dwóch płaszczyznach; płaszczyźnie nadzorczej, a więc w związku z wykonywaniem przez wojewodę nadzoru nad samorządem wojewódzkim oraz na płaszczyźnie wynikającej ze wspólnego wykonywania zadań wojewódzkiej administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że województwa samorządowe komplikują obraz administracji publicznej. Jak wskazuje Ewa J. Nowacka w konsekwencji powstaje pytanie, czy została zachowana równowaga władzy administracyjnej w regionie<sup>15</sup>.

Obecnie pojawiła się jeszcze jedna płaszczyzna konfliktów związana z dysponowaniem środkami finansowymi pochodzącymi z Unii Europejskiej. Środki te znalazły się w dyspozycji samorządu wojewódzkiego. W związku z tym mogą wystąpić dwie tendencje. Pierwsza polegająca na odbudowywaniu stosunków hierarchicznych w aparacie samorządu terytorialnego. Organy samorządu wojewódzkiego dzieląc przyznane środki unijne będą w dużym stopniu decydowały o działalności — formalnie niepodporządkowanych — powiatów i gmin położonych na terenie województwa. Druga tendencja zapewne będzie polegała na wzmocnieniu pozycji organu jednoosobowego (marszałka) w administracji samorządu wojewódzkiego. Wynika to z faktu, że upolityczniony zarząd, w którym często istnieje chwiejna większość, nie będzie w stanie podejmować często kontrowersyjnych decyzji o podziale unijnych środków finansowych. Po trzecie, nastąpi zaostrzenie konfliktów między wojewodą a marszałkiem województwa na tle dzielenia funduszy unijnych dlatego, że wojewoda będzie chciał poszerzyć w tym zakresie swoje wpływy. Realny charakter zagrożeń związanych z funduszami unijnymi dla relacji kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i wojewodami potwierdziły podjęte na przełomie 2006 i 2007 próby ustawowego narzucenia samorządom kontroli rządowej w zakresie celowości działań w tej dziedzinie.

### **Wzajemne relacje między organami administracji publicznej w województwie**

Wojewoda będąc przedstawicielem rządu w terenie odpowiada za wykonywanie jego polityki na obszarze województwa. Do zadań wojewody należy dostosowanie do

---

<sup>15</sup> E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2006, s. 132

miejscowych warunków szczegółowych celów polityki rządu oraz - o charakterze władczym w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach - koordynacja i kontrola wykonywania wynikających stąd zadań, a w szczególności:

- zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kierowanie 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,
- wykonywanie i koordynacja zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikających z odrębnych ustaw,
- ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego wraz z opracowaniem planu operacyjnego ochrony przed powodzią (art. 22).

W zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda ma prawo do wydawania rozporządzeń porządkowych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 60). Rozporządzenie porządkowe wojewody zostaje przekazane niezwłocznie min Prezesowi Rady Ministrów, marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie rozporządzenie ma być stosowane. W ramach współdziałania wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące organy samorządu terytorialnego. Organy samorządu województwa mają obowiązek dostosować się do poleceń i zarządzeń porządkowych wydanych przez wojewodę oraz przystąpić do niezwłocznego ich wykonywania.

Nadzór to badanie działalności danego podmiotu (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ z reguły zwierzchni organizacyjny bądź funkcjonalnie w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi także określonymi w prawie<sup>16</sup>. Warto też wskazać, iż funkcja nadzoru nie musi przejawiać się w oddziaływaniu na jednostkę nadzorowaną, lecz jedynie w możliwości zastosowania przysługujących organowi nadzoru uprawnień<sup>17</sup>. Nadzór daje też możliwość do działań niewładczych względem podmiotów nadzorowanych, w szczególności organizatorskich, koordynujących. Nadzór zatem to nie tylko kontrolowanie, czuwanie wraz z możliwością władczej ingerencji w przypadku popełnienia błędu, ale również opieka nad podmiotami nadzorowanymi<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Wrocław 2003, s. 239

<sup>17</sup> J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 13

<sup>18</sup> D. Kurzyna-Chmiel: *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym*, Bielsko-Biała 2003, s. 15

Istotą nadzoru administracyjnego<sup>19</sup> sprawowanego przez organy rządowej administracji są określone procedury, dające odpowiednim organom państwowym wyposażonym w stosowne kompetencje, prawa ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania stanu faktycznego.<sup>20</sup> Organy nadzoru mogą wszczynać postępowanie tylko w przypadkach określonych w prawie (ustawach)<sup>21</sup>. Zarówno przepisy prawa (podstawą wykonywania nadzoru według art. 171 ust. 1 Konstytucji jest kryterium legalności), jaki doktryna zgodnie podkreślają, iż głównym zadaniem nadzoru państwowego nad jednostkami samorządu terytorialnego jest strzeżenie prawa. Istotą nadzoru, a zwłaszcza nadzoru nad sferą zadań własnych, jest strzeżenie legalności działania organów samorządu terytorialnego. Nadzór nie może być wykonywany w dowolny sposób. Aby chronić samodzielność samorządu województwa, muszą istnieć ściśle określone jego zasady, a wśród nich przede wszystkim kryteria sprawowania nadzoru.

Poczynając od 31 maja 2001 r. - wejścia w życie nowelizacji ustawy samorządowej - wojewoda w swym nadzorze nad samorządem terytorialnym zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji uwzględnia wyłącznie kryterium legalności. Jednakże kryterium celowości nadal jest aktualne w nadzorze regionalnej izby obrachunkowej nad wykonywaniem przez samorząd terytorialny zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Regionalne izby obrachunkowe nadzorują działalność samorządu województwa w zakresie spraw finansowych a także dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Izby kontrolują gospodarkę finansową na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 5 ust. 1 u. o rio)<sup>22</sup>. Jednakże kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności (art. 5 ust. 2 u. o rio). Organ nadzoru we wszystkich swych działaniach kontrolnych bierze pod uwagę możliwość zastosowania władczych środków nadzoru. Kontrola nie obejmuje oczywiście fachowej pomocy i doradztwa, jakiego regionalna izba obrachunkowa może udzielać Samorządom<sup>23</sup>. Dlatego też kontrole izby mogą być potraktowane jako etap przygotowawczy, w którym badana jest potencjalna możliwość sięgnięcia przez nią po pewne środki władcze.

Istotą tej kwestii nie jest jedynie konstytucyjny i ustawowy katalog kryteriów, lecz też wewnętrzna zgodność uregulowania ustawowego. Wciąż aktualny jest podział zadań na własne i zlecone z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez samorząd województwa, często wykraczającymi poza sprawy reglamentacji administracyjnej,

<sup>19</sup> Na temat nadzoru wojewody szerzej w B. Dolnicki: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993

<sup>20</sup> Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego. Tom I. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Szczecin-Zielona Góra 2000, s. 124

<sup>21</sup> Por. K. Byjoch, J. Szulmierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 157

<sup>22</sup> Dz. U. 1992 Nr 85 poz. 428 ze zm.

<sup>23</sup> Por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 64.

niezwiązanymi wprost z zaspokajaniem bieżących potrzeb społeczeństwa. Można zwrócić uwagę na fakt, że rozróżnienie zadań własnych i zleconych ma sens dopiero wtedy, gdy organ wykonujący zlecenie jest nadzorowany nie tylko z punktu widzenia legalności, ale także celowości, rzetelności i gospodarności. Wydawałoby się, że zadania zlecone mogą być nadzorowane nie tylko za pomocą kryterium legalności (zgodności z prawem), ale również przy wykorzystaniu kryteriów celowości, gospodarności, rzetelności. Wykonywane przez samorząd województwa zadania zakresu administracji rządowej są finansowane przez administrację rządową, a organy tej administracji są odpowiedzialne politycznie za sposób w jaki wypełnia się derogowane kompetencje co nasuwa na myśl możliwość głębszego sprawowania nadzoru niż tylko na podstawie kryterium legalności. Dostrzeżone zostało to w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, gdzie jest mowa o tym, że kontrola administracyjna może obejmować kontrolę celowości realizowaną przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościami lokalnym delegowane (art. 6 ust. 2 zd. 2 EKST)<sup>24</sup>.

W przypadku współpracy zagranicznej samorządu ustawodawca dopuścił także, lecz jedynie wypadkowo w art. 77, kolejny organ nadzorujący w postaci ministra właściwego do spraw polityki zagranicznej. Priorytety współpracy zagranicznej oraz inicjatywy zagraniczne województwa mogą być uchwalane, a projekty umów o współpracy regionalnej mogą być podejmowane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych. „Ustawa o samorządzie województwa wprowadza wymóg zgodności kierunków współpracy zagranicznej z polityką państwa oraz jego międzynarodowymi zobowiązaniami”<sup>25</sup>.

W sytuacji kreowania przez organy centralne przepisów prawa dotyczącego szczególnie samorządu terytorialnego, ma on (samorząd) prawo do wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego na niezgodność z Konstytucją. Należy także zauważyć, że zgodnie art. 165 ust. 2 Konstytucji organy samorządu terytorialnego mają prawo do sądowej obrony swojej działalności. Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące województwa samorządowego, zawierające zarówno środki nadzoru w różnych formach podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Prawo złożenia skargi posiada ta jednostka samorządu terytorialnego, której naruszono interes prawny, kompetencje albo uprawnienia. Podstawą wniesienia skargi jest uchwała organu podejmującego uchwałę lub którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. W postępowaniu w sprawach skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze stosowane są stosownie przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w sprawach z zakresu administracji publicznej. Sądowa kontrola sprowadza się do zbadania,

---

<sup>24</sup> Dz. U. 1994 nr 124 poz. 607.

<sup>25</sup> J. Lemańska, *Koncepcje samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2005, s.164.

czy organ administracji państwowej w sposób pełny wyjaśnił faktyczny stan sprawy, a także czy w sposób wyraźny i logiczny uzasadnił swoje stanowisko.

Jeżeli realizowanie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub z zawartego porozumienia, na obszarze województwa administrację rządową wykonują organy samorządu województwa. Wojewoda na podstawie art. 20 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie może powierzyć prowadzenie, w jego imieniu, niektórych spraw z zakresu swojej właściwości samorządowi terytorialnemu z obszaru województwa. Prawo wykonywania kompetencji przez wojewodę w obszarze objętym powierzeniem w czasie jego trwania jest wyłączona. Powierzenie następuje na podstawie porozumienia wojewody z zarządem województwa. Porozumienie określa zasady sprawowania kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań przez wojewodę. Powierzenie obejmuje sprawy, których działanie leży w zakresie wojewody. Porozumienie ma charakter dobrowolny i jest jedynie formą dekoncentracji zadań. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują te zadania w imieniu wojewody, który ma prawo udzielania wytycznych w powierzonym im zakresie działania<sup>26</sup>. Zasady sprawowania kontroli sformułowane przez strony porozumienia mają charakter uzupełniający wobec obowiązujących norm ustawowych, wyposażających wojewodę w środki nadzoru<sup>27</sup>.

Nową sytuacją dla relacji między organami administracji publicznej w województwie (rządowych i samorządu terytorialnego) są impulsy wynikające ze statusu polityki regionalnej Unii Europejskiej. Region staje się w dużej mierze podmiotem samodzielnym. Organy samorządu województwa uzyskują dodatkowy mechanizm reprezentowania swoich interesów na arenie międzynarodowej (np. w ramach Komitetu Regionów). Polityka Unii Europejskiej jest okolicznością, która powinna prowadzić do mechanizmów współdziałania administracji publicznej w ustalony sposób w celu wykorzystywania instrumentów polityki europejskiej. Sytuacja ta wymaga, by w państwie istniał sprawny i efektywny mechanizm instytucjonalno – proceduralny koordynacji przede wszystkim w stosunkach między rządem a organami samorządu terytorialnego.<sup>28</sup> W ramach finansowania zadań województwa duże znaczenie ma określenie, co w województwie ma być finansowane z dochodów własnych, co z dotacji celowych z budżetu państwa, a co z środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej. Aby środki unijnej pomocy mogły być wykorzystane jak najlepiej przy składaniu ofert o środki pochodzące z UE kooperacja administracji rządowej i samorządu jest naturalna. Wspólne planowanie i przygotowywanie projektów daje szansę na skuteczne pozyskiwanie środków a co za tym idzie wykorzystanie rozwoju regionu.

<sup>26</sup> Por. E. Knosala, *Instytucje ...* s.49

<sup>27</sup> Z. Leoński: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, (red.) A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 229

<sup>28</sup> Por. G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 144

Zakres potencjalnego współdziałania między organami administracji publicznej w województwie, w tym między marszałkiem województwa a wojewodą w praktyce jest zdeterminowany nie tylko istniejącą regulacją ustawową, ale także relacjami politycznymi w jakich znajdują się marszałek województwa i wojewoda. Jeśli organy te pochodzą z pochodzą z jednej partii lub chociażby z utworzonej w ramach rządu i samorządu koalicji, relacje między marszałkiem województwa a wojewodą stanowią one oparcie o wspólny program, a działania polityczne są zbieżne jeśli nie tożsame. Przy realizacji celów województwa współpraca zakrojona jest na szeroką skalę. Zarówno z jednej strony jak i z drugiej widoczne są przejawy zachowań usprawniających wspólne działania, a zakres współdziałania jest rozszerzany. Inaczej jest, gdy marszałek i wojewoda reprezentują odmienne opcje polityczne. Brak jakiegokolwiek współpracy lub utrudnianie działań prowadzi najczęściej do zawężania liczby przypadków współpracy jedynie do wymuszonych dotyczących określonych przepisów prawa.

### **Główne problemy w relacjach między organami administracji publicznej w województwie**

Na obszarze województwa działają równoległe dwa organy o kompetencji ogólnej, a mianowicie organy samorządu województwa oraz organ administracji rządowej. W województwie mamy więc ustrojowy dualizm administracji publicznej. Ukształtowanie na gruncie prawa, którym samorząd terytorialny wypełnia funkcję gospodarza zaś wojewoda i administracja rządowa osadzone są na pozycji kontrolera nie jest jeszcze w Polsce dostatecznie ugruntowane w świadomości polityków. Konflikty jakie powstają w województwie wynikają z dualizmu władzy<sup>29</sup>. Niejednokrotnie w związku z tym można znaleźć próby wychodzenia przez wojewodów poza granice przewidziane w aktach systemowych. Wiąże się to z zagadnieniem interesu rządowego i regionalnego: „Sposób rozstrzygnięcia konfliktów jakie powstają w toku tej konfrontacji, jest miernikiem jakości lokalnej samorządności”<sup>30</sup>.

We współczesnych państwach występuje zjawisko upolitycznienia (polityzacji) administracji. Wynika ono z faktu występowania struktur politycznych w obrębie administracji publicznej. Centrum, w którym podejmowane są decyzje tworzone jest na bazie partii politycznych, które sprawują władzę<sup>31</sup>. W obrębie administracji publicznej tworzony jest jakby podsystem polityczny powiązany z partiami, które wygrywają wybory. Administracja

<sup>29</sup> E.J. Nowacka, *op. cit.*, Warszawa 2006, s. 110

<sup>30</sup> J. Jeżewski, *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, (red.) A. Bałaś, Wrocław 2002, s. 152

<sup>31</sup> E.J. Nowacka, *op. cit.*, s. 42

publiczna wiąże się ściśle z procesami politycznym, które zachodzą w systemie politycznym państwa.

Ten stan rzeczy znajduje dodatkowo utrwalenie nie tylko ze świadomością ale i kompetencjami, sferą instytucji, sferą finansów województwa oraz perspektywą ogólnopolską i regionalną polityki dotyczącej województwa. Tym więcej napięć, im bardziej różni się administracja rządowa i samorząd terytorialny (konkurencja polityczna). W zależności od tego, czy władze rządowe i samorządowe działają w ramach tej samej siły politycznej czy są dla siebie przeciwstawne stosunki kreują się w odmienny sposób.

W sytuacji reprezentowania wspólnej siły politycznej samorząd ma większą władzę, a bynajmniej administracja rządowa nie próbuje władczo wchodzić w kompetencje samorządu, gdyż poprzez swoich reprezentantów i tak wypełnia cele polityki rządzącej opcji. Wojewoda w takim przypadku jest tylko kontrolerem i dba wyłącznie w stosunku do samorządu o to by prawo i decyzje polityczne były wykonywane zgodnie z wolą władzy centralnej.

Zgoła odmiennie jest w przypadku pochodzenia wojewody i organów samorządu z opcji politycznych nastawionych do siebie przeciwnie. Zarząd wraz z marszałkiem województwa stara się wypełniać rolę gospodarza i współpracować z administracją rządową na tyle na ile jest zmuszony przez prawo. Wojewoda natomiast władczo rozszerza swoje kompetencje tak, by poprzez odpowiednią interpretację przepisów przejąć niektóre kompetencje samorządu do prowadzenia polityki zgodnej z wolą rządu.

Między administracją rządową i samorządem nie ma do tej pory komplementarności, mimo iż należałoby jej oczekiwać. Zakres kompetencji pozwalających administracji rządowej zdobyć przewagę nad samorządem jest nieproporcjonalnie duży w stosunku do modelu konstytucyjnego<sup>32</sup>. W obecnej dualistycznej (rządowej i samorządowej) administracji terenowej jest jeszcze co niemiara pozostałości związanych z scentralizowanym państwem niedemokratycznym. Administracja publiczna, która składa się z samorządu terytorialnego i administracji rządowej, nie przedstawia wewnątrznie spójnego układu interesów. Inne potrzeby ma samorząd terytorialny i inne potrzeby od samorządowego ma układ administracji rządowej, reprezentujący odmienne, często sprzeczne i konfliktowe interesy względem samorządowych (lokalnych)<sup>33</sup>.

Ustawa o samorządzie województwa stanowi, iż województwo jest regionalną wspólnotą samorządową oraz największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej. Na terenie województwa ponadto działa wojewoda, który jest organem administracji rządowej. Takie rozwiązanie jest naturalnym zarzewiem konfliktów.

---

<sup>32</sup> W. Kisiel, *op.cit.*, s.70.

<sup>33</sup> Por. P.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 216.



Ze względu na to, że trudno precyzyjnie rozgraniczyć zadania i kompetencje między tymi organami, tym bardziej, że są to organy o kompetencji ogólnej. Naturalne dążenie tych organów do poszerzenia zakresu swojej władzy, a więc także wzrostu prestiżu<sup>34</sup>. Wreszcie wojewoda jest organem nadzoru wobec samorządu wojewódzkiego. Spory zatem dotyczą wykonywania przez wojewodę nadzoru oraz płaszczyzny wynikającej ze wspólnego wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że województwa samorządowe w sferze kompetencji komplikują obraz administracji publicznej.

Częstokroć wojewoda nie zauważa zmian, które zostały wprowadzone ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej. Choć wiele zadań, a za tym i praw, przekazano w tej ustawie samorządowi województwa, to administracja rządowa ciągle szczególnie w sferze polityki władczo rozszerza swoje kompetencje traktując je jako kompetencje własne.

Problemy dotyczące podziału kompetencji uwidoczniły się jeszcze bardziej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W związku z programami spójności narastają napięcia w sferze podziału kompetencji. Organy administracji rządowej i zarządy województw mogą zgłaszać w każdym czasie wnioski oraz opinie ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego lub właściwym ministrom - na podstawie informacji o postępach negocjacji (art. 17 ust. 4 ustawy o NPR)<sup>35</sup>. Za przygotowanie i nadzór nad realizacją programów i strategii wykorzystania Funduszu Spójności Unii Europejskiej odpowiada właściwy minister albo inny organ administracji publicznej. W związku z takimi rozwiązaniami prawnymi powstaje wątpliwość głównie w odniesieniu do realizacji zasady decentralizacji państwa, a także udziału i wpływu samorządu województwa na rozwój regionalny.

Cele i zakres potrzeb lokalnych i regionalnych mogą być sprzeczne z celami ogólnopaństwowymi. Z tego powodu mogą powstawać sytuacje konfliktowe między organami administracji rządowej (np. wojewodą) a zarządem województw jako organami wykonawczymi samorządowej administracji, ponieważ na podstawie tych samych informacji o postępach negocjacji mogą być zgłaszane całkowicie rozbieżne wnioski i opinie do ministra ds. rozwoju regionalnego lub właściwego ministra<sup>36</sup>.

Problemy na płaszczyźnie instytucjonalnej w relacjach między organami administracji rządowej i samorządowej głównie powstają w kwestii podziału wykonywania zadań z danej materii między organy rządowe i samorządowe. Do tej pory mimo wielu ustaw zmieniających kompetencje pozostało jeszcze wiele nieuregulowanych dziedzin. Zamiast pełnię obowiązków przekazać na rzecz samorządu, który wykonywałby je w pełni w ramach zadań zleconych z zakresu administracji publicznej, a organy administracji rządowej miałyby nad

<sup>34</sup> E. Knosala, *Organizacja ...*, s. 130

<sup>35</sup> Dz. U. 2004 nr 116 poz. 1206 ze zm.

<sup>36</sup> E.J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2006, s. 120

nimi pieczę nadzorczą, istnieje sytuacja, gdzie część obowiązków wypełnia już województwo samorządowe, a część nadal pozostaje w rękach władztwa urzędu wojewódzkiego.

Urząd wojewódzki w ramach swojej działalności prowadzi min. rejestry dotyczące funkcjonujących na terenie województwa placówek, ośrodków itp., natomiast urząd marszałkowski w ramach tych samych spraw sporządza min. bilans potrzeb i opiniuje wnioski podmiotów ubiegających się o możliwość wykonywania zakontraktowanych obciążeń dotyczących zadań leżących w gestii województwa. Prowadzi to do rozbicia decyzyjnego i uniemożliwia wielokrotnie prowadzenia jasnej polityki zadaniowej. Powstają na tym polu utrudnienia, szczególnie gdy rzecz tyczy się natychmiastowej reakcji. Sprawa nie może być sprawnie przeprowadzona, gdyż żaden z organów ani marszałek województwa ani wojewoda nie mogą działać samodzielnie. Istnieje w prawie obowiązek obiegu dokumentów między organami publicznymi, wykluczający natychmiastową reakcję na problem. Oczywiście największe problemy powstają w momencie, gdy władze administracji rządowej i samorządowej pochodzą z konkurencyjnych opcji politycznych. Wojewoda władczo rozszerza swoje kompetencje tak, by poprzez odpowiednią interpretację przepisów przejąć niektóre kompetencje samorządu do prowadzenia polityki zgodnej z wolą rządu blokując sprawne działanie administracji samorządowej. Mało istotne staje się z takim przypadkiem szybkie rozwiązanie problemu, ponieważ możliwość utrudnienia pracy staje się ważniejsza niż współpraca.

Problemy w relacjach między organami administracji publicznej wynikają w dużej mierze z systemu finansowania działalności samorządu. Chociaż, jednostki samorządu terytorialnego mają swoje odrębne budżety to jednak dochody budżetowe pochodzą z różnych źródeł. Stopień swobody dysponowania środkami finansowymi przekłada się na samodzielność w podejmowaniu innych decyzji. Zdolność sterująca decyzji finansowych w działaniu samorządu terytorialnego jest bardzo duża<sup>37</sup>. Zarówno administracja rządowa, jak i samorząd terytorialny powinny mieć dostęp do środków finansowych adekwatnych do wielkości nałożonych zadań<sup>38</sup>. Równocześnie samorząd, po przyjęciu kompetencji i obowiązków od administracji rządowej, powinien otrzymywać środki publiczne na finansowanie tej działalności takiej samej wysokości, jakie otrzymałaby administracja rządowa, gdyby do przesunięcia zadań nie doszło. Za każdym razem przy nakładaniu na jednostki samorządowe nowych zadań ustawodawca ma obowiązek sprawdzenia, czy przekazane środki finansowe są adekwatne do wydatków, jakie jednostki te będą zmuszone ponieść na wykonanie nowych zadań. Regułą tą do prawa polskiego wprowadziła EKST (art. 9 ust. 2 EKST). W praktyce niestety zasada adekwatności jest nagminnie naruszana i

---

<sup>37</sup> Por. E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, s. 80-81

<sup>38</sup> W. Kisiel, *op. cit.*, s. 66

zasadniczo odbiega od ustaleń. Niedoszacowanie koniecznych subwencji i dotacji oraz notoryczne spóźnienia w przekazywaniu dotacji samorządom są ciągłym tematem wypowiedzi i rozmów między samorządami i rządem. Wojewoda często przekazuje dotacje ze znacznymi opóźnieniami, co zmusza samorząd do zaciągania oprocentowanych kredytów bankowych celem równoważenia swych budżetów. Odsetki są szkodą ponoszoną przez samorząd, co zmusza je do wycofania się z porozumień. Gdy jednak właściwe sejmiki województwa podejmują uchwały o wypowiedzeniu porozumienia, wojewoda, szczególnie pochodzący z przeciwnej niż samorząd opcji politycznej, sięga po swe kompetencje nadzorcze, stwierdzając nieważność uchwał o wypowiedzeniu porozumienia, czym zmusza samorząd do prowadzenia nieekonomicznej polityki regionu, a co za tym idzie daje podstawę wojewodzie do wszczęcia działań na podstawie nieefektywnego wykonywania obowiązków z zakresu zadań publicznych. Z tego wynika, że równorzędność stron porozumienia obowiązuje przy jego zawieraniu, ale nie przy wypowiedzaniu, szczególnie gdy między administracją rządową a samorządem istnieje konkurencja polityczna. Istnieje także płaszczyzna napięć związana z dysponowaniem środkami finansowymi pochodzącymi z Unii Europejskiej. Środki te znalazły się w dyspozycji samorządu wojewódzkiego. Prawdopodobne jest zaostrzenie konfliktów między wojewodą a marszałkiem województwa na tle dzielenia funduszy unijnych, ponieważ wojewoda, szczególnie pochodzący z innej niż marszałek województwa opcji politycznej, może chcieć poszerzyć w tym zakresie swoje wpływy<sup>39</sup>.

W początkach wieku XXI administrację samorządową należy traktować jako część obszernego państwowo - komunalnego związku administracji, planowania i finansów. W państwie prowadzącym aktywną działalność socjalną oraz sterującym koniunkturą, a także prowadzącym aktywną politykę strukturalną, samorząd powinien mieć prawo współdziałania w państwowym systemie. Samorząd terytorialny jest jedną z podstawowych instytucji prawno - ustrojowych współczesnego państwa demokratycznego oraz posiada umocowanie w konstytucji. Istnieją w doktrynie dwie podstawowe tendencje w rozumieniu instytucji samorządu terytorialnego. Pierwsza zmierza do daleko idącego uniezależnienia od państwa, a zatem naturalnym prawem do samorządu przez państwo jedynie uznawanego a nie stworzonego. Drugi kierunek definiuje samorząd jako administrację państwową, jedynie z ograniczoną samodzielnością. Pierwszą koncepcję można określić jako teorię naturalistyczną, gdzie istnieje podmiotowe prawo do samorządu, drugą zaś jako teorię decentralizacji władzy publicznej w państwie. Dopuszcza się przeciwstawienie administracji samorządowej administracji państwowej, ponieważ, co prawda samorząd istnieje i działa w ramach państwa, ale nie mniej organy samorządowe nie są organami państwa, których

---

<sup>39</sup> Por. E. Knosala, *Organizacja ...*, s. 130

działalność idzie na ich rachunek, a nie państwa. Pierwsze przeciwstawienie - administracja samorządowa i rządowa - wskazuje na odrębność sposobu administrowania: samodzielny i niesamodzielny, to drugie przeciwstawienie - administracja państwowa i samorządowa - wskazuje na odrębność podmiotów administrujących: państwo i związki<sup>40</sup>.

Działania struktur samorządowych nie podlegają wytycznym organów administracji rządowej, a jedynie ich nadzorowi. Jednak samorząd jest elementem państwa zaś istotną więzią, która łączy państwo z samorządem jest nadzór, określany jako „korelat samorządu”<sup>41</sup>. Toteż czym szerszy jest nadzór i jego intensywność ze strony administracji rządowej używanego w odniesieniu do samorządu, tym samodzielność samorządu jest mniejsza. Napięcia jakie powstają na polu podziału między perspektywą ogólnopaństwową a regionalną wiążą się głównie z chęcią pozostawienia samorządu pod władzą państwa. Reformy administracyjne wprowadzone w 1990 r. i 1998 r. zakładają daleko idącą decentralizację państwa, a co za tym idzie przekazanie znacznej części władztwa na forum samorządu. Niestety założenia reform często są podważane przez władze rządowe. Szczególnie wojewoda stoi na straży dawnego porządku, chcąc przede wszystkim utrzymać swoją władzę na terenie województwa. Wielokrotnie można spotkać się z decyzjami rozszerzającymi władztwo decyzjami administracyjnymi wojewody. Rządy milczą i dają ciche pozwolenie na stosowanie takich zabiegów, gdyż to w ich interesie leży wielokrotnie odebranie władzy w tej czy innej materii samorządowi województwa, którego organy pochodzą z konkurencyjnej opcji politycznej. Wojewodowie również często wykorzystują swoje uprawnienia nadzorcze, o ile ich nie naginają, do wymuszania pewnych decyzji na władzach samorządowych. W wielu przypadkach pomijają sądy administracyjne i nakazują samorządowi natychmiastowe podporządkowanie się zarządzeniom wojewody jako organu wyższego rzędu, zapominając o tym że tak naprawdę szczególnie w sprawach własnych samorząd podlega nadzorowi tylko ze względu na kryterium legalności.

Perspektywa w pełni niezależnych i samorządnych województw jest jeszcze bardzo odległa. Mimo, że teoria mówi o pełnej decentralizacji władzy, to praktyka pokazuje, iż pogodzenie się rządów z utratą wpływów w części administracji publicznej jest trudne do zaakceptowania.

#### Słowa kluczowe

administracja rządowa, administracja samorządowa, płaszczyzny relacji, sfery napięć

#### Literatura:

1. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Dz. U. 1994 nr 124 poz. 607).

---

<sup>40</sup> Tamże, s. 94

<sup>41</sup> Por. B. Dolnicki, *Nadzór ...*, s. 29

2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 577 ze zm.).
3. Ustawa z dnia o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. 2004 nr 116 poz. 1206 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206).
5. Byjoch K., Szulmierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
6. Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
7. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2001.
8. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999.
9. Jeżewski J., *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, (red.) Balaś A., Wrocław 2002.
10. Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
11. Knosala E., *Instytucje nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w świetle ostatnich zmian ustawodawczych*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, (red.) Dolata S., Opole 2002.
12. Knosala E., *Organizacja Administracji Publicznej, studium z nauki z administracji i prawa administracyjnego.*, Sosnowiec 2005.
13. Knosala E., *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998.
14. Kurzyna-Chmiel D., *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym*, Bielsko-Biała 2003.
15. Lemańska J., *Koncepcje samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2005.
16. Leoński Z., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, (red.) Piekara A., Niewiadomski Z., Warszawa 1998.
17. Nowacka E.J., *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2006.
18. Ofiarski Z., Mokrzyć M., Rutkowski B., *Reforma samorządu terytorialnego. Tom I. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Szczecin-Zielona Góra 2000.
19. Paśnik J., *Organizacja niezespalonej administracji rządowej*, [w:] Chmaj M. (red.), *Prawo administracyjne część ogólna*, Warszawa 2003.
20. Peters P.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
21. *Prawo administracyjne*, (red.) Boć J., Wrocław 2003.

22. Rabska T., *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., Dąbek D., Smaga M. (red.), Kraków 2001.
23. Rychlik J., *Wojewoda a organy administracji niezespólonej*, [w:] Chmaj M, *Status prawny wojewody*, Warszawa 2005.
24. Rydlewski G., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
25. Sobczak K., *Koordinacja gospodarcza. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa 1971.
26. Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.
27. Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.
28. Maćkowiak J., *Wojewoda w strukturze administracji*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 3.