

Zespolenie wojewódzkiej administracji rządowej

Zarys problemu

Organizacja administracji rządowej zawsze przebiegała według pewnych zasad. Ulegały one ewolucji i zmianom, koniecznym, aby dostosować administrację do zmieniającego się świata. Zasada zespolenia, jaką kierowano się, wprowadzając reformę polskiej administracji rządowej w latach 1998–1999, datuje się od czasów Wielkiej Rewolucji Francuskiej i związana była ze wzrostem administracji, jaki systematycznie następował.

Zespolenie administracji rządowej ma na celu zapewnienie skutecznego i sprawnego koordynowania poszczególnych pionów administracji nie tylko na szczeblu centralnym, lecz również w terenie, na szczeblu lokalnym, sprawującym typową działalność administracyjną, pozwala ponadto wyeliminować powielanie czynności, które mogą być realizowane dla kilku pionów równocześnie. Zasada zespolenia jest przeciwstawiana zasadzie specjalizacji, która powoduje silniejsze związanie pionów organizacyjnych z administracją centralną, co w przypadku specyficznej materii wymagającej wysokiego stopnia fachowości pozwala zapewnić sprawne działanie m.in. przez odrębne regulacje dotyczące zasad organizacji. Jednak żadna z tych zasad w swojej skrajnej postaci nie zapewnia doskonałego funkcjonowania administracji rządowej, stąd konieczność ich pogodzenia i wyważonego stosowania obu.

I. Reforma administracji publicznej – obecny status rządowej administracji zespolonej

Obecny status prawny rządowej administracji zespolonej został wprowadzony przez reformę administracji publicznej z roku 1998 i zaczął obowiązywać od 1 stycznia 1999 roku. Możliwe były trzy drogi budowania aparatu administracyjnego rządu w terenie: 1) oparcie się na administracji zespolonej skupionej przy formalnym przedstawicielu rządu w danej jednostce podziału terytorialno-administracyjnego kraju, przy jednoczesnym dążeniu do znacznego ograniczenia liczby jednostek mu niepodporządkowanych, stanowiących administrację niezespoloną (specjalną), 2) oparcie się na jednostkach administracji (niezespolonych) podległych i koordynowanych przez organy centralne, lub 3) oparcie się na szerokim samorządzie terytorialnym, z przyznaniem jego władzom uprawnień policyjnych i reglamentacyjnych, bez konieczności powoływania osobnego przedstawiciela rządu w terenie i z równoczesnym ograniczeniem liczby jednostek administracji niezespolonej. Wybrany zo-

stał model pierwszy, co znalazło swój wyraz m.in. w uzasadnieniu projektu uchwały w sprawie zasad przygotowania i przeprowadzenia reformy administracji publicznej:

„Jednym z jej (reformy) głównych celów było wzmocnienie rządu – realizując zasadę oddzielenia funkcji politycznych (rządzenia) od funkcji wykonawczych z zakresu administracji publicznej. Dzięki dekoncentracji administracyjnej i decentralizacji zadań publicznych rząd stanie się władzą polityczną, ciałem podejmującym zasadnicze decyzje strategii rozwoju państwa, jego bezpieczeństwa i porządku publicznego, zamiast zarządzać sprawami jednostkowymi (...). Ta funkcja rządu będzie realizowana nie tylko na szczeblu centralnym, ale również w terenie, przy pomocy instytucji silnego rządowego wojewody – jako władzy administracyjnej o odpowiedzialności ogólnej – dysponującego narzędziami zabezpieczenia interesu państwa i przestrzegania prawa w województwach w postaci zespolonej administracji rządowej”¹.

Jak widać, twórcom reformy przyświecały te same zasady, którymi kierował się ustawodawca, regulując organizację administracji rządowej w okresie międzywojennym – dekoncentracji i zespolenia administracji. Po okresie centralizmu demokratycznego, przejawiającego się m.in. w podwójnym podporządkowaniu organów administracji terenowej w pionie organom wyższych szczebli oraz w poziomie radom narodowym, powrócono do wielu rozwiązań przyjętych w okresie międzywojennym w rozporządzeniu z mocą ustawy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej², zwanym dalej rozporządzeniem z roku 1928.

Reforma, obok norm regulujących uprawnienia i obowiązki administracji państwowej (rządowej oraz samorządowej), w głównej mierze dotyczyła norm ustrojowo-organizacyjnych administracji, mających za przedmiot jej zdolność prawną. O normach tych wypowiada się doktryna³, że regulują one zakres działania lub zakres kompetencji organów administracyjnych, ich instytucjonalny status organizacyjny, zasady obsadzania urzędów, wewnętrzne układy zależności, oddziaływania i kontroli. Ich celem jest wyodrębnienie organów i innych części składowych administracji, które w ramach swojego statusu organizacyjnego uczestniczą w stosowaniu lub wypełnianiu aktu administracyjnego. Ich adresatem, co oczywiste, w głównej mierze jest sama administracja, aczkolwiek należy podkreślić ich dużą wagę dla obywateli – nie można pomniejszać znaczenia faktu, jaki konkretnie organ oraz gdzie usytuowany w rzeczywistości reprezentuje względem obywatela administrację, a w szczególności administrację rządową. W szczególności należy zwrócić uwagę na zagadnienie „łatwości” ustalenia właściwości prawnej organów do prowadzenia postępowania administracyjnego, które ma znaczący wpływ na możliwość faktycznej realizacji zasady prawa jednostki do procesu⁴.

Reforma ta w sposób znaczący zmieniła ustrój administracji rządowej oraz zakres zadań i kompetencji przyporządkowanych poszczególnym organom administracji zarówno rządowej, jak i samorządowej. Władza ogólna została złożona w ręce wojewody, który sprawuje rolę przedstawiciela rządu w województwie oraz odpowiada za efekt działania organów zespolonej administracji wojewódzkiej. Administracja zespolona w głównej mierze wykonuje działalność o charakterze inspekcyjnym, wypełnia funkcje nadzorczo-kontrolne. Funkcje te

¹ Uzasadnienie projektu uchwały Rady Ministrów Nr 101/97 z dnia 23 grudnia 1997 roku w sprawie zasad przygotowania i przeprowadzenia reformy administracji publicznej [w:] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2000, s. 77.

² Dz.U. Nr 11, poz. 86.

³ J. Filipek, *Prawo Administracyjne. Instytucje ogólne, Część I*, Universitas, Kraków 1995, s. 51.

⁴ Patrz B. Adamiak, *Administracja publiczna w postępowaniu administracyjnym w okresie przemian* [w:] *Księga pamiątkowa prof. Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.

są zawsze wykonywane w imieniu państwa wyłącznie przez organy administracji rządowej. Do chwili wprowadzenia reformy funkcje te w głównej mierze były realizowane przez organy administracji niezespólonej (specjalnej), wchodzące w skład tej części aparatu administracyjnego, którego istotą jest hierarchiczne podporządkowanie organów niższego stopnia organom wyższego stopnia. Podporządkowanie to, będące trzonem centralistycznego modelu administracji, polega na całkowitym uzależnieniu służbowym i osobowym, przejawiającym się w szczególności w prawie organu wyższego stopnia do: 1) kierowania pracą organu niższego stopnia w sposób uznany za właściwy; 2) wydawania poleceń, instrukcji, wytycznych itp.; 3) wkraczania dyrektywnego w ich działalność; 4) decydowania o sprawach kadrowych. W odniesieniu do terenowych organów tej administracji na szczeblu wojewódzkim oznaczało to ich bezpośrednie podporządkowanie ministrom lub organom centralnym. Nie istniała żadna możliwość wpływu na ich działanie przez organ administracji bądź rządowej, bądź samorządowej z obszaru województwa. Takie rozwiązanie może pozostawać w pewnym oderwaniu od oczekiwań jednostki, która w zasadzie w terenie nie ma w tej sytuacji innego organu administracji rządowej, do którego mogłaby się zwrócić z wnioskiem o pewną korektę działania organu administracji niezespólonej. Taki wniosek zawsze będzie rozpatrywany przez organ centralny, co może prowadzić do swego rodzaju alienacji działania administracji rządowej od oczekiwań i potrzeb ludzi mieszkających na terenie danej jednostki podziału terytorialnego kraju.

Reforma administracji publicznej, przekształcając wybrane organy administracji specjalnej w administrację zespoloną, wprowadziła podwójne podporządkowanie tych organów: pionowe – odpowiedniemu merytorycznie organowi centralnemu, i poziome – wojewodzie, mające aspekt osobowy, kompetencyjny, organizacyjny i finansowy. W wyniku przeprowadzonych zmian znacznie zmniejszyła się liczba terenowych organów administracji rządowej niezespólonej. Możliwość ich tworzenia w przyszłości również została ograniczona, bowiem ustawodawca dopuścił taką ewentualność jedynie w przypadku spełnienia jednej z następujących materialnoprawnych przesłanek: ogólnopaństwowego charakteru wykonywanych zadań lub terytorialnego zasięgu działania przekraczającego obszar jednego województwa.

II. Podmioty administracji rządowej w województwie

Najistotniejszym dla organizacji administracji rządowej aktem prawnym jest ustawa z 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie⁵, zwana dalej u.a.rz. Definiuje ona w art. 1 administrację publiczną w województwie (rozumianą ogólnie, dualistycznie) podmiotowo, poprzez wskazanie podmiotów, które należy do niej zaliczać – wykonuje ją wojewoda sprawujący władzę administracji ogólnej, organy administracji niezespólonej oraz organy samorządu województwa. Wyliczenie to nie ma charakteru enumeratywnego, nie wyczerpuje katalogu organów sprawujących administrację publiczną, wskazuje jedynie organy administracyjne, mające właściwość miejscową całego województwa (jako jednostki podziału terytorialnego kraju), które wykonują administrację publiczną rozumianą jako administracja rządowa oraz samorządowa. O tym, że jest to wyliczenie przykładowe, świadczy m.in. pominięcie w nim kierowników wojewódzkich służb, inspekcji i straży, stanowiących administrację zespoloną w województwie i mających właściwość miejscową całego woje-

⁵ Dz.U. Nr 91, poz. 577 z późn. zm.

wództwa. Natomiast definicja administracji rządowej zawarta w art. 2 u.a.rz. posługuje się kryterium funkcjonalnym; nie wskazuje konkretnych organów, lecz ogólnie organy administracji publicznej, które wykonują na obszarze województwa administrację rządową – bowiem stanowi, że administrację rządową na terenie województwa wykonują: 1) wojewoda, 2) działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach, 3) organy administracji niezespolonej, 4) organy samorządu terytorialnego, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub z zawartego porozumienia, 5) działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach, 6) organy innych samorządów, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej następuje na podstawie ustawy lub porozumienia. Organy wymienione w pkt 4 i 6 są organami w znaczeniu funkcjonalnym, bowiem ustrojowo są to jednostki samorządu terytorialnego bądź innych. Natomiast termin „obszar województwa” należy interpretować również jako część województwa, bowiem powyższe wyliczenie organów obejmuje organy administracyjne, których właściwość miejscowa (terytorialna) nie pokrywa się z całym obszarem województwa, lecz jedynie z jego częścią⁶.

Jednak, aby móc określić jednoznacznie skład podmiotowy administracji rządowej w województwie, konieczne jest sięgnięcie do art. 23 ust. 3 u.a.rz., który stanowi, że

„organem zespolonej administracji rządowej w województwie jest wojewoda, a w przypadkach określonych w ustawach, w szczególności w zakresie wydawania indywidualnych aktów administracyjnych – kierownik zespolonej służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej”.

Pozwala on stwierdzić, że wyliczenie zawarte w art. 1 u.a.rz. nie ma charakteru enumeratywnego i że do systemu administracji rządowej w województwie należy również zaliczyć kierowników zespolonych wojewódzkich służb, inspekcji i straży, których przepis tego artykułu pomija. Również w świetle art. 2 mogą nasuwać się wątpliwości, bo kładzie on nacisk na zwierzchnictwo wojewody, a nie charakter prawny kierowników zespolonych wojewódzkich służb, inspekcji i straży. Interpretując systemowo art. 2 z art. 23, można jednoznacznie stwierdzić, że są oni organami zespolonej administracji rządowej w województwie. Akceptowana w doktrynie prawa administracyjnego definicja stanowi, że

„organ administracji publicznej to: 1) człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego), 2) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, 3) powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, 4) działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji”⁷.

Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 2 wojewódzcy kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wykonują zadania i kompetencje: 1) w imieniu wojewody, z ustawowego upoważnienia, 2) w imieniu własnym, jeśli ustawy tak stanowią – to, pomimo znajdowania się pod zwierzchnictwem wojewody, mają oni samodzielne kompetencje, realizowane w imieniu własnym, mają swoisty zakres władztwa administracyjnego. Ponadto, w świetle koncepcji pozytywnoprawnych, mówiących, że organem administracyjnym jest podmiot nazwany tak wyraźnie przez ustawodawcę, przywołany powyżej zapis art. 23 ust. 3 u.a.rz. nie pozostawia żadnych wątpliwości co do charakteru prawnego kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży jako organów administracyjnych.

⁶ *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze. Stan prawny na 28 lutego 1999 r.*, pod red. J. Majchrowskiego, Gorzów Wielkopolski 1999, s. 104.

⁷ *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2000, s. 124.

III. Status prawny wojewody

Zwierzchnikiem administracji ogólnej w województwie jest wojewoda powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a nie przez Prezydenta RP jak w okresie międzywojennym – jest to jeden z przejawów słabszej w zakresie spraw wewnętrznych pozycji prezydenta. Osobowo wojewoda podlega Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, jeżeli Prezes Rady Ministrów go upoważni; służbowo zaś – Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, jeżeli Prezes Rady Ministrów go upoważni do wykonywania w jego imieniu przysługujących mu uprawnień, oraz właściwym ministrom.

Z zajmowanej przez wojewodę pozycji organu posiadającego władzę administracji ogólnej wynika określenie wojewody w u.a.rz. Wojewoda jest: 1) przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, 2) zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, 3) organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, 4) organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, jeżeli ustawy szczególne tak stanowią, oraz 5) reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Art. 24 u.a.rz. nie precyzuje, jakie sprawy należą do zakresu działania wojewody jako szefa administracji ogólnej, stanowi jedynie, że do kompetencji wojewody należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, niezastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji. Jest to rozwiązanie odmienne od przyjętego w rozporządzeniu z roku 1928, które szczegółowo wyliczało działy administracji należące do zakresu działania wojewody jako szefa administracji ogólnej.

Wojewoda wykonuje swoje zadania przy pomocy I i II wicewojewody oraz kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, dyrektora generalnego urzędu oraz dyrektorów wydziałów.

IV. Organizacja urzędu wojewódzkiego

Zespolenie organizacyjne administracji rządowej w województwie przybiera dwie postaci: instytucji urzędu wojewódzkiego oraz jednostek organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Urząd jest tu rozumiany jako zorganizowany zespół osób przydany organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji⁸, bowiem nie posiada on statusu organu administracji państwowej. Wojewoda może wybrane sprawy zastrzec do swojej wyłącznej kompetencji, inne zaś, w drodze dekoncentracji wewnętrznej, przydzielić pracownikom urzędu. Przydział czynności i zakres obowiązków są podane w statucie i regulaminie organizacyjnym urzędu.

U.a.rz. inaczej niż rozporządzenie z roku 1928 rozwiązuje zagadnienie organizacji urzędu wojewódzkiego – nie daje upoważnienia ministrowi właściwemu do spraw administracji do wydawania przepisów określających jego organizację czy też tryb załatwiania spraw, ale przewiduje, że jest on zatwierdzany przez Prezesa Rady Ministrów, co *de facto* w pewnych

⁸ Ibidem, s. 128.

kwestiach zapewnia silniejszy wpływ na kształtowanie zapisów statutu. Ponadto sama zawiera szczegółowe unormowania, mianowicie stanowi, że statut urzędu, nadawany przez wojewodę, określa organizację urzędu wojewódzkiego, a w szczególności: nazwę i siedzibę urzędu, nazwy stanowisk dyrektorów wydziałów, nazwy wydziałów oraz innych komórek organizacyjnych urzędu, zakresy działania wydziałów i innych komórek organizacyjnych urzędu oraz, jeżeli ustawy tak stanowią, zakres kompetencji przypisanych określonym w ustawach stanowiskom lub funkcjom urzędowym, nazwy, siedziby i zakresy działania delegatur urzędu, skład kolegium wojewody i tryb jego pracy. Podnieść tutaj należy, że problemem pozostaje nierozstrzygnięta w doktrynie kwestia charakteru prawnego statutu urzędu wojewódzkiego – czy jest on prawem wewnętrznym czy prawem miejscowym. Zagadnienie to, w szczególności z uwagi na jego znaczenie dla praw podmiotowych jednostki, ma istotny charakter i z całą pewnością warte jest poświęcenia mu odrębnego opracowania.

Szczegółową organizację oraz tryb pracy urzędu wojewódzkiego określa natomiast regulamin ustalony przez wojewodę. Ponadto wojewoda może upoważnić pracowników urzędu wojewódzkiego, którzy nie są zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Problemem rysującym się w tej materii jest dopuszczalność wydania upoważnienia o takim samym zakresie dla kilku pracowników, jak również kwestia, czy wydanie upoważnienia ogranicza możliwość działania samego wojewody w zakresie spraw powierzonych tym upoważnieniem.

U.a.rz. dopuszcza także powierzenie przez wojewodę, w drodze porozumienia, prowadzenia, w jego imieniu, niektórych spraw z zakresu swojej właściwości organom samorządu terytorialnego z obszaru województwa, a także kierownikom państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących na obszarze województwa.

V. Wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji w województwie

Zwierzchnictwo wojewody nad zespoloną administracją w województwie zostało określone w art. 23 u.a.rz., jednakże w sposób ogólny. Jego konkretyzacja następuje w przepisach szczególnych. Doktryna tłumaczy pojęcie zwierzchnictwa poprzez trzy podstawowe rodzaje zwierzchnictwa: kompetencyjne, osobowe oraz organizacyjne, z którym związane jest zespolenie finansowe.

V.1. Zwierzchnictwo kompetencyjne

Zwierzchnictwo wojewody w zakresie kompetencyjnym formułuje art. 23 ust. 3 u.a.rz., stanowiący, że organem zespolonej administracji rządowej w województwie jest wojewoda, zaś kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży – jedynie w przypadkach określonych w ustawach, w szczególności w zakresie wydawania indywidualnych aktów administracyjnych. Ponadto przepisy ustaw odnoszących się do poszczególnych służb, inspekcji i straży stanowią, że zadania należące do nich wykonuje wojewoda przy pomocy właściwego wojewódzkiego inspektora, jako kierownika właściwej wojewódzkiej służby, inspekcji i straży,

wchodzącej w skład administracji zespolonej, oraz że szef wojewódzkiej służby, inspekcji, straży wykonuje zadania i kompetencje inspekcji określone w ustawie i odrębnych przepisach w imieniu wojewody, z ustawowego upoważnienia (klauzula generalna). Jednakże w wypadku wydawania decyzji i postanowień administracyjnych kierownicy wojewódzkich służb, inspekcji, straży wykonują, w rozumieniu k.p.a., własne kompetencje, co oznacza, że w tym wypadku mają oni jeszcze szerzej ujętą dozę samodzielności, niż gdy działają w imieniu wojewody z upoważnienia ustawy. Art. 7 pkt 4 u.a.rz. stanowi co prawda, że wojewoda jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią, jednak żadna z ustaw dotyczących zespolonej administracji rządowej takiej sytuacji nie przewiduje – organem wyższego stopnia, w rozumieniu k.p.a., jest właściwy szef wojewódzkiej służby, inspekcji czy straży, natomiast wojewodzie przysługują uprawnienia do: 1) wstrzymania, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na czas określony czynności każdego organu prowadzącego egzekucję administracyjną oraz 2) wglądu w tok każdej sprawy prowadzonej na obszarze województwa. Wojewoda ma status organu wykonującego zadania właściwej służby, inspekcji czy straży. Z kolei wojewódzka służba, inspekcja czy straż podlega właściwemu ministrowi i kieruje nią kierownik centralnej (głównej) służby, inspekcji czy straży. Z takiego podziału kompetencji można wywieść wniosek, że polecenia służbowe wojewody wkraczające w zakres fachowości (dotyczące zadań i kompetencji wykonywanych w jego imieniu) mogą, w merytorycznie uzasadnionych przypadkach, zostać zmienione przez właściwy organ centralny, natomiast organ ten nie może ingerować w treść poleceń służbowych wojewody, odnoszących się do spraw organizacyjnych i zagadnień skuteczności i efektywności działania poszczególnych służb, inspekcji czy straży. Wojewoda może oddziaływać w zakresie kwestii organizacyjnych, finansowych czy też osobowych, lecz, co należy podkreślić, nie merytorycznych. Takie rozwiązanie znajduje uzasadnienie w fakcie, że ich zakres działania dotyczy zagadnień o wysokim szczeblu fachowości, wymagających specjalistycznej wiedzy – toteż nadzór merytoryczny należy do organu centralnego, a nie do wojewody. Może to jednak spowodować, że przy dążeniach organów centralnych do silnego podporządkowania jednostek podległych, rola wojewody ulegnie nadmiernemu osłabieniu, co zapewne nie było celem reformy.

V.2. Zwierzchnictwo osobowe

U.a.rz. stanowi, że kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich powołuje i odwołuje wojewoda, z wyjątkiem komendanta wojewódzkiego policji i komendanta wojewódzkiego straży pożarnej. Szczegółowe zasady powoływania i odwoływania oraz szczególne warunki lub tryb zatrudniania i zwalniania kierowników służb, inspekcji i straży wojewódzkich, a także powierzania im funkcji i stanowisk, określają odrębne przepisy – w przypadku niektórych służb, inspekcji i straży ustawodawca wprowadza dodatkowe warunki dotyczące powoływania kierowników wojewódzkiej administracji zespolonej, np. wyłonienie kandydata na wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, kuratora oświaty i komendanta wojewódzkiego policji następuje w postępowaniu konkursowym. Niektórzy kierownicy muszą spełnić dodatkowe warunki dotyczące ich kwalifikacji zawodowych, co jest związane ze specyfiką właściwości, np. funkcje organów Inspekcji Weterynaryjnej mogą pełnić wyłącznie osoby będące lekarzami weterynarii, posiadające prawo wykonywania zawodu, komendantem policji może być jedynie oficer policji.

Zasadą dotyczącą obsadzania stanowisk kierowników wojewódzkich służb, inspekcji i straży jest powoływanie ich i odwoływanie przez wojewodę w porozumieniu albo po za-

sięgnięciu opinii odpowiedniego szefa centralnej inspekcji, służby, straży oraz powoływanie i odwoływanie ich zastępców przez wojewodę na wniosek odpowiedniego wojewódzkiego inspektora. Ustawodawca, kierując się potrzebą zapewnienia wysokiego szczebla fachowości danych organów, wprowadził pewne wyjątki od tej zasady, ograniczając kompetencje wojewody na rzecz organu centralnego, m.in.:

– Kompetencje wojewody w odniesieniu do wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego zostały osłabione poprzez zapis dopuszczający odwołanie go przez głównego inspektora w każdym czasie, jeżeli przemawia za tym interes służby, a w szczególności jeżeli działalność inspektora, o którego chodzi, lub podległej mu jednostki może zagrozić prawidłowemu wykonywaniu zadań Inspekcji Farmaceutycznej, a zwłaszcza naruszyć bezpieczeństwo wytwarzania środków farmaceutycznych i materiałów medycznych albo obrotu nimi lub ich jakość, na terenie właściwości danej jednostki. Odwołanie w tym trybie następuje w drodze decyzji administracyjnej i wymaga szczegółowego uzasadnienia na piśmie.

– Wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw środowiska jedynie w uzgodnieniu z właściwym wojewodą, a jego zastępcę w uzgodnieniu z wojewódzkim inspektorem – takie uregulowanie ustawy z 20 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska⁹ jest sprzeczne z postanowieniami u.a.rz., która nie dopuszcza możliwości określenia w odrębnych przepisach innego niż wojewoda organu do powoływania kierownika jednostki organizacyjnej wojewódzkiej administracji zespolonej (umożliwia jedynie wprowadzanie dodatkowych elementów do procedury, o czym wspomniano powyżej). Jednak, zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*, należy uznać, że przepisy ustaw ustrojowych dotyczących poszczególnych służb, inspekcji i straży wyłączają regułę ogólną. Mimo to postulat usunięcia sprzeczności jest jak najbardziej aktualny.

Wpływ wojewody na obsadę komendanta wojewódzkiego policji oraz komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej jest w porównaniu do obsadzania stanowisk pozostałych szefów znacznie ograniczony. Są oni powoływani przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wojewoda jedynie wyraża zgodę na złożenie wniosku przez Komendanta Głównego Policji lub Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Przy obsadzaniu stanowisk zastępców zgoda nie jest wymagana. Odwołanie wymaga zasięgnięcia opinii wojewody, jednak jeżeli wojewoda nie wyrazi swojej opinii w terminie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o jej wydanie, właściwy organ odwołuje komendanta.

Zwierzchnictwo osobowe wojewody nad kierownikami zespolonych służb, inspekcji i straży można interpretować dwójako. Z jednej strony – zawiązując, co prowadzi do wniosku, że zwierzchnictwo wojewody ogranicza się jedynie do kompetencji dotyczących powoływania i odwoływania kierowników, natomiast nie dotyczy innych spraw pracowniczych. Z drugiej strony wykładnia systemowa pozwala przyjąć pełne zwierzchnictwo osobowe wojewody, również jako pracodawcy (wywodząc to ze statusu prawnego wojewody jako organu władzy administracji ogólnej, odpowiedzialnego za efekt działania kierowników zespolonej administracji, mającego równocześnie prawo do ich powoływania i odwoływania).

V.3. Zespolenie organizacyjne

Artykuł 4 u.a.rz. stanowi, że zespolenie następuje pod zwierzchnictwem wojewody i, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, w jednym urzędzie. Zespolenie w pełnej formie nie jest

⁹ Dz.U. Nr 77, poz. 335 z późn. zm.

więc elementem koniecznym, a jedynie wskazaniem pewnego kierunku, który nie został utrzymany – aparaty wykonawcze wszystkich kierowników wojewódzkich służb, inspekcji i straży (oprócz wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego) zostały usytuowane poza urzędem wojewódzkim, jako odrębne jednostki organizacyjne. Przejawy wybranej formy zespolenia są następujące:

Określanie organizacji zespolonej administracji rządowej w województwie w statucie urzędu wojewódzkiego. Jest on nadawany przez wojewodę i zatwierdzany przez Prezesa Rady Ministrów. Zawiera nazwy stanowisk kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, nazwy komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych, stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży oraz ich zakresy działania, nazwy, siedziby i zakresy działania delegatur tych jednostek organizacyjnych. Ponadto wojewoda zatwierdza regulaminy komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych, będących aparatem pomocniczym kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży – są one ustalane przez szefów jednostek i stanowią część regulaminu urzędu wojewódzkiego, który jest ustalany przez wojewodę. Przepis art. 30 ust. 2 u.a.r.z. zawiera zapis: „chyba że ustawy stanowią inaczej”, ustawy przewidują jeden taki wyjątek, mianowicie ustawa z 6 kwietnia 1990 roku o policji¹⁰ w art. 7 ust. 4 stanowi, że regulamin komendy wojewódzkiej policji nie stanowi części regulaminu urzędu wojewódzkiego i jest ustalany przez wojewódzkiego komendanta policji w porozumieniu z komendantem głównym. W razie gdyby wojewoda nie zatwierdził regulaminu, ustawodawca przewidział drogę rozwiązania sporu – kierownik zespolonej służby, inspekcji, straży może wystąpić do właściwego ministra o wszczęcie przez niego sporu z wojewodą. Na gruncie przepisów dotyczących aktów prawnych regulujących organizację administracji zespolonej zaistniał pewien problem – zgodnie z art. 10 ustawy z 14 marca 1985 roku o Inspekcji Sanitarnej¹¹, wojewódzka stacja sanitarno-epidemiologiczna jest zakładem opieki zdrowotnej, znajdują zatem w stosunku do niej zastosowanie przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej¹², mówiące, że ustrój zakładu opieki zdrowotnej, oraz inne sprawy dotyczące jego funkcjonowania, nieuregulowane w ustawie, określa statut, w szczególności: nazwę zakładu, cele i zadania zakładu, siedzibę i obszar działania, rodzaje i zakres udzielanych świadczeń, organy zakładu i strukturę organizacyjną, formę gospodarki finansowej. Jednakże, jak wskazano powyżej, organizację administracji zespolonej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego, a elementy wymienione powyżej powinny się znaleźć w regulaminie organizacyjnym.

Kolejnym przejawem zespolenia organizacyjnego jest prawo do tworzenia delegatur komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży. Są one, zgodnie z definicją legalną, zawartą w art. 9 ust. 3 u.a.r.z., aparatami pomocniczymi zorganizowanymi poza siedzibą organu; w definicji tej mowa jest o aparacie pomocniczym właściwego ministra lub wojewody, ale w związku z art. 36 u.a.r.z., który odróżnia delegatury urzędu wojewódzkiego od delegatur wyżej wymienionych jednostek organizacyjnych, należy przyjąć, że są one aparatami pomocniczymi właściwych kierowników służb, inspekcji i straży.

Przy omawianiu aspektu organizacyjnego zespolenia należy zauważyć, że przepisy dotyczące organizacji administracji zespolonej w województwie zawierają lukę prawną – nie

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092.

¹¹ Dz.U. z 1998 r. Nr 90, poz. 575 z późn. zm.

¹² Dz.U. Nr 91, poz. 408.

precyzują, w jakiej formie organizacyjnej ma działać wojewódzka inspekcja geodezyjna i kartograficzna. Ustawa z 17 maja 1989 roku – *Prawo geodezyjne i kartograficzne*¹³, stanowi, że wojewoda wykonuje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, jako kierownika inspekcji geodezyjnej i kartograficznej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie, nie określa jednak trybu i warunków tworzenia inspektoratu. Utworzenie tego inspektoratu nie zostało określone w żadnym akcie prawnym (w przeciwieństwie do pozostałych służb, inspekcji i straży), nie ma podstawy prawnej do utworzenia odrębnej jednostki organizacyjnej. Równocześnie brak jest przeszkód prawnych do powierzenia obowiązków wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego dyrektorowi wydziału urzędu wojewódzkiego, w szczególności w świetle zapisu art. 27 u.a.rz.

„Wojewoda wykonuje zadania przy pomocy I i II wicewojewody oraz kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego oraz dyrektorów wydziałów”.

W konsekwencji należy przyjąć, że wojewódzki inspektor powinien zostać usytuowany w strukturze organizacyjnej urzędu wojewódzkiego.

V.4. Zespolenie finansowe

Z organizacyjnym aspektem zespolenia związane jest zespolenie finansowe – oznacza ono włączenie budżetu danej służby, inspekcji czy straży do budżetu wojewody. Należy przyjąć, że jest to swego rodzaju konsekwencja włączenia aparatu pomocniczego wojewódzkiej służby, inspekcji czy straży w strukturę organizacyjną urzędu. Wojewoda, będący dysponentem głównym środków budżetu państwa, ma prawo ustanawiania dysponentów niższego stopnia – II stopnia, którzy mają prawo ich dalszego przekazywania dysponentom niższego stopnia, oraz III stopnia, którym takie prawo nie przysługuje. Kierownicy wojewódzkich służb, inspekcji i straży mogą być ustanawiani dysponentami III stopnia¹⁴.

VI. Zespolenie pośrednie

Rozporządzenie z roku 1928, obok zespolenia bezpośredniego, wprowadzało również zespolenie pośrednie. Pozwalało ono na zachowanie przez wojewodę silnej pozycji, mimo wyłączenia z zakresu zespolenia bezpośredniego szeregu spraw, bowiem przewidywało dla wojewody szereg uprawnień jako dla przedstawiciela rządu. Zapewniały one, że najważniejszy cel zespolenia – koordynacja działalności całej administracji na obszarze województwa w myśl zasadniczej linii działalności rządu – mógł być realizowany¹⁵. Obecnie również wo-

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 roku w sprawie szczegółowego wykonywania budżetu państwa i szczegółowych zasad obsługi rachunków bankowych budżetu państwa oraz zakresu i terminów sporządzania przez Narodowy Bank Polski informacji i sprawozdań z wykonania budżetu państwa w ramach obsługi bankowej budżetu państwa (Dz.U. Nr 122, poz. 1335).

¹⁵ R. Hausner, *Organizacja i zakres działania władz administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 1928, nr 2, s. 6.

jewoda ma, jako przedstawiciel Rady Ministrów, szereg uprawnień, mających na celu umożliwienie mu koordynacji działań całej administracji państwowej. Jest to m.in.: 1) dostosowywanie do miejscowych warunków szczegółowych celów polityki rządu oraz koordynowanie i kontrolowanie wynikających stąd zadań, 2) zapewnianie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa, 3) kierowanie działalnością wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa 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, 4) wydawanie poleceń obowiązujących wszystkie organy administracji rządowej, 5) obowiązek uzgadniania przez organy administracji niezespalonej projektów prawa miejscowego, stanowionych przez te organy, oraz zapewnienia zgodności swoich działań z poleceniami wojewody, 6) wnioskowanie o powołanie i odwołanie organów administracji niezespalonej lub uprzednie wyrażanie zgody.

Artykuł ten stanowi próbę całościowego przedstawienia uregulowań dotyczących wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej, wprowadzonych przez reformę polskiej administracji publicznej. Nadmienić należy, że również na poziomie powiatu ustawodawca wprowadził zespolenie administracji rządowej, co jednak nie jest przedmiotem tego szkicu. Katalog wojewódzkich służb, inspekcji i straży będzie w przyszłości zapewne ulegał zmianom, prawdopodobnie w stronę rozszerzania. Przykładem tego może być projekt ustawy o Inspekcji Transportu Drogowego, którego wdrożenie jest związane z procesem integracji europejskiej, wymagającym przeprowadzenia znacznych zmian w polskim prawie, również w zakresie dotyczącym administracji zespolonej. Jednakże główne zasady przedstawione powyżej zapewne znajdą swoje odzwierciedlenie również w przyszłych regulacjach.