

Małgorzata POPEK  
Politechnika Rzeszowska

## UPRAWNIENIA WOJEWODY WOBEC ORGANÓW ADMINISTRACJI NIEZESPOLONEJ – WYBRANE ZAGADNIENIA

W artykule przedstawiono oraz poddano analizie kompetencje wojewody w stosunku do organów administracji niezespólonej w tym również udział wojewody w procesie powoływania organów administracji niezespólonej w województwie. W dalszej części artykułu przedstawione zostały obowiązki organów administracji niezespólonej wobec wojewody. W celu wzbogacenia rozważań w artykule umieszczono wyniki badań dotyczące częstotliwości oraz materii poleceń wojewodów mazowieckiego i podkarpackiego, wydawanych organom administracji niezespólonej w latach 2004-2006.

### 1. UWAGI OGÓLNE

Jednym z celów wprowadzonej przez ustawodawcę w 1999 r. reformy administracji było powołanie wojewódzkiej administracji rządowej opartej na zdecentralizowanym modelu, wynikającym z zasady terytorialności oraz objęcie zespolemieniem na terytorium województwa jak największej liczby jednostek i poddanie ich zwierzchnictwu wojewody. Konsolidacja terenowej administracji rządowej nie objęła jednak wszystkich jej organów, a ustawodawca umożliwił dalsze funkcjonowanie na terenie województwa organów niezespólonej administracji rządowej, podporządkowanych odpowiednim centralnym lub naczelnym organom administracji rządowej<sup>1</sup>.

Ustawodawca wprowadzając określenie „organów administracji niezespólonej” dokonał uporządkowania problemu, jakim było stosowanie do 1999 r. różnego rodzaju terminologii dla określenia terenowych organów administracji rządowej funkcjonujących poza administracją ogólną. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej<sup>2</sup> przyjmowała dla organów sytuowanych poza administracją ogólną, której zadania wykonywali wojewodowie i podporządkowane im organy, określenie „organów administracji specjalnej”<sup>3</sup>. Nowa, obowiązująca obecnie

<sup>1</sup> Bliżej: J. Rychlik, „Wojewoda a organy administracji niezespólonej”, [w:] „Status prawny wojewody”, (red.) M. Chmaj, Warszawa 2005, s. 187 i n., P. Wymyk, „Struktura administracji rządowej w województwie”, Samorząd Terytorialny 2001, Nr 11, s. 44 i n., M. Klesza, „Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną”, Samorząd Terytorialny 2002, Nr 9, s. 5 i n.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz. U 1990 Nr 21, poz. 123.

<sup>3</sup> Art. 1 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

ustawa z 1998 r. o administracji rządowej w województwie wprowadziła w miejsce dotychczasowych „organów administracji specjalnej” nowe pojęcie – „organów administracji niezespólonej”.

Ustawodawca poprzez zmianę terminologii, w załączniku do ustawy o administracji rządowej w województwie<sup>4</sup> wymienił organy administracji niezespólonej. Aktualny stan organizacyjny administracji niezespólonej odbiega od określonego w wyżej wymienionej ustawie, gdyż nie obejmuje on wielu organów należących do tej części administracji rządowej<sup>5</sup>. Ustawodawca wymieniając w załączniku do ustawy o administracji rządowej w województwie organy administracji niezespólonej nie podał merytorycznych kryteriów, jakie były brane pod uwagę przy ustalaniu danej grupy podmiotów. W późniejszym okresie dokonywano zmian w powoływanych wyżej wykazie, które polegały m.in. na uznawaniu za organy administracji niezespólonej dotychczasowe organy zaliczane do administracji zespólonej<sup>6</sup>. Mamy więc do czynienia z niejednoznacznym stanowiskiem ustawodawcy, co do tego problemu<sup>7</sup>.

Art. 9 pkt 3 u.a.r.w. zawiera definicję organów administracji niezespólonej. Zgodnie z jej treścią organy administracji niezespólonej to terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi, kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa. Ograniczono się tu jedynie do wskazania stanu zależności, czyli wskazania na podporządkowanie innemu podmiotowi. Definicja nie określa innych, istotnych cech, w szczególności charakteru wykonywanych zadań, pozwalających na jej podstawie dokonać bardziej precyzyjnego wyodrębnienia organów wchodzących w skład rządowej administracji niezespólonej<sup>8</sup>.

Zakwalifikowanie organu administracji jako organu administracji niezespólonej warunkują dwa kryteria umożliwiające wyodrębnienie organów administracji niezespólonej z systemu organów władzy publicznej.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. 1998 Nr 91, poz. 577, t. jedn. Dz. U. 2001 Nr 80, poz. 872 z późn. zm., (dalej jako u.a.r.w.)

<sup>5</sup> Nadal pozostały niezespólonej dotychczas funkcjonujące struktury administracyjne, jak np. organy administracyjne Sadu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów powszechnych, sądów wojskowych, organy Najwyższej Izby Kontroli, organy administracji ubezpieczeń społecznych (ZUS). Bliżej: J. Boć „Organizacja prawna administracji”, [w:] J. Boć (red.), „Prawo administracyjne”, Kolonia Limited 2005., s. 165 i n.

<sup>6</sup> Uprzednio do administracji zespólonej należała także Inspekcja Sanitarna, która z dniem 1 stycznia 2002 r. utraciła status administracji zespólonej na mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych ustaw, Dz. U. 2001, Nr 128, poz. 1407. Ten zabieg ustawodawcy, polegający na zmianie statusu Inspekcji Sanitarnej, można ocenić jako podważenie wprowadzonego w 1999 r. modelu ustrojowego administracji rządowej w województwie, gdyż inspekcja ta stanowi jeden z istotnych elementów systemu, który ma na celu zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa. Bliżej: D. Kijowski, M. Klesza, W. Miesiąc, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, „Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce”, Samorząd Terytorialny 2004, Nr 1-2, s. 110, K. Bandarzewski, M. Chlipała, P. Chmielnicki, D. Dąbek, W. Kisiel, M. Mączyński, S. Płazek, „Komentarz do...”, op. cit., s. 45. Utworzona na mocy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym Inspekcja Transportu Drogowego była zaliczana do organów rządowej administracji niezespólonej. Na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, z dniem 1 stycznia 2007 r. Inspekcja Transportu Drogowego została zaliczona w poczet wojewódzkiej administracji zespólonej, Dz. U. 2005 Nr 175, poz. 1462.

<sup>7</sup> J. Rychlik, „Wojewoda a organy...”, [w:] „Status prawny ...”, (red.) M. Chmaj, op. cit., s. 189.

<sup>8</sup> J. Ciapała „Administracja rządowa w terenie”, [w:] „Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie”, (red.) A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 434.

Po pierwsze, kryterium podporządkowania ministrom i kierownikom urzędów centralnych, czyli istotne więzi organizacyjne wyrażające się w tym, że organy administracji niezespólonej są wykonującymi zadania z zakresu administracji państwowej, terenowymi jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi właściwemu organowi.

Po drugie, kryterium terytorialnego zasięgu działania danego organu administracji niezespólonej<sup>9</sup>. Na ogół działają one w jednostkach specjalnego podziału terytorialnego, a ich właściwość miejscowa obejmuje albo część województwa, albo też cały jego obszar. Dodatkowo, w tym kontekście należy przywołać art. 5 ust. 1 u.a.r.w. który stanowi, że niektóre organy administracji niezespólonej mogą swoją właściwością miejscową obejmować teren, przekraczający obszar jednego województwa.

Można stwierdzić, że wartość prawna definicji organów administracji niezespólonej zawartej w art. 9 pkt 3 jest znikoma i świadczy o braku całościowej koncepcji legislacyjnej ustawodawcy regulującej to zagadnienie<sup>10</sup>.

## 2. POWOŁYWANIE ORGANÓW ADMINISTRACJI NIEZESPOLONEJ W WOJEWÓDZTWIE.

Art. 5 ust. 1 u.a.r.w. zawiera przesłanki, które muszą być spełnione przy powoływaniu nowego organu administracji niezespólonej. Dodatkowy organ administracji niezespólonej może być powołany:

- gdy jest to uzasadnione ogólnopństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa,
- wyłącznie w drodze ustawy.

Z kolei ustanowienie terenowych delegatur właściwych ministrów jest możliwe wyłącznie w drodze ustawy określającej ich zadania i zasięg terytorialny<sup>11</sup>.

Do organów administracji niezespólonej zaliczani są:

- dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień,
- dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej,
- dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych,
- dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar,
- dyrektorzy okręgowych urzędów pobierczych i naczelnicy obwodowych urzędów pobierczych,
- dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej,
- dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych,
- dyrektorzy urzędów morskich,
- dyrektorzy urzędów statystycznych,
- dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej,
- komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej,

<sup>9</sup> Tamże, s. 435.

<sup>10</sup> K. Bandarzewski, M. Chlipała, P. Chmielnicki, D. Dąbek, W. Kisiel, M. Mączyński, S. Płazek, „Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie”, Warszawa 2007, s. 63.

<sup>11</sup> Art. 5 ust. 2 u.a.r.w.

- okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego,
- państwowi inspektorzy sanitarni,
- powiatowi oraz graniczni lekarze weterynarii<sup>12</sup>.

Powoływanie organów administracji niezespolonej powodowane jest jak się wydaje koniecznością zapewnienia operatywnego kierownictwa w skali całego kraju, co jest bezpośrednio związane z centralizacją i koncentracją władzy. Może być także, jak zauważa J. Ciapała „potrzebą pełnego uniezależnienia od lokalnych i regionalnych uwarunkowań i wpływów polityczno – personalnych”<sup>13</sup>.

Motywy tworzenia tych organów mogą być też względy terytorialnego zasięgu działania, który nie zawsze pokrywa się z zasadniczym podziałem terytorialnym kraju<sup>14</sup>.

### 3. UPRAWNIENIA WOJEWODY WOBEC ORGANÓW ADMINISTRACJI NIEZESPOLONEJ

Wojewoda jako organ władzy administracyjnej o odpowiedzialności ogólnej, realizujący politykę rządu na terenie województwa, został ustawowo wyposażony wobec organów administracji niezespolonej w określone kompetencje<sup>15</sup>.

I tak:

Art. 17 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie stanowi, że „powoływanie i odwoływanie organów administracji niezespolonej następuje na wniosek właściwego miejscowo wojewody albo po uzyskaniu uprzednio jego zgody, chyba że ustawy stanowią inaczej”. Artykuł ten nie precyzuje, kto dokonuje powołań i odwołań organów administracji niezespolonej, lecz jedynie określa udział wojewody w tym procesie. Z treści przepisu wynika, że po pierwsze, to uprawnienie wojewody ma stanowczy, a nie konsultacyjny charakter, po drugie stanowisko wojewody jest wyrażane uprzednio, a po trzecie, stanowisko powinno mieć formę wniosku, bądź zgody. Przyznane wojewodzie w tej materii uprawnienie dotyczyć może tylko stanowisk, które są obsadzane w drodze powołania, a nie tych, które obsadzane są na podstawie umowy o pracę.

Zaznaczyć jednak należy, że ustawodawca używając zwrotu „chyba że ustawa stanowi inaczej” przewiduje możliwość wystąpienia wyjątków, które mogą dotyczyć, każdego z tych czterech elementów<sup>16</sup>.

Analiza poszczególnych aktów prawnych wskazuje, że wyjątki od tej zasady są liczne. Tak np. dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego powołuje się bez udziału wojewody<sup>17</sup>. Podobnie nie przewiduje się żadnych kompetencji wojewody w powoływaniu i odwoływaniu dyrektorów i naczelników urzędów pobierczych<sup>18</sup>,

<sup>12</sup> Załącznik do ustawy o administracji rządowej w województwie.

<sup>13</sup> J. Ciapała „Administracja...”, op. cit., s. 435.

<sup>14</sup> J. Rychlik, „Wojewoda a organy...”, [w:] „Status prawny ...”, (red.) M. Chmaj, op. cit., s. 191.

<sup>15</sup> Tamże, s. 191 i n.

<sup>16</sup> Por. K. Bandarzewski, M. Chlipała, P. Chmielnicki, D. Dąbek, W. Kisiel, M. Mączyński, S. Płazek, „Komentarz do...”, op. cit., s. 128 i n.

<sup>17</sup> Powołanie dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego powołuje minister właściwy do spraw finansów publicznych po uprzednim przeprowadzeniu konkursu, art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, t. jedn. Dz. U 2004 Nr 121, poz. 1267.

<sup>18</sup> Dyrektorów okręgowych urzędów pobierczych powołuje i odwołuje Prezes Głównego Urzędu Miar. Naczelników obwodowych urzędów pobierczych powołuje i odwołuje Prezes Głównego Urzędu Miar na

dyrektorów urzędów statystycznych<sup>19</sup>, dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej<sup>20</sup> jako komendantów oddziałów Straży Granicznej<sup>21</sup>.

Na skutek wprowadzonych przez ustawodawcę licznych wyjątków od zawartej w art. 17 ust. 1 u.a.r.w. zasady dotyczącej udziału wojewody w procesie powoływania i odwoływania organów administracji niezespolonej, marginalnego znaczenia nabiera także art. 17 ust. 2 u.a.r.w., który stanowi, że „w przypadku nie uwzględnienia wniosku wojewody lub nie uzyskania jego zgody minister właściwy do spraw administracji publicznej może wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu”.

Kolejnym uprawnieniem wojewody w stosunku do organów administracji niezespolonej, jest wynikające z art. 16 ust. 1 u.a.r.w. prawo do wydawania poleceń wynikających z funkcji przedstawiciela Rady Ministrów. Wiąże się to także ze sformułowanym w art. 15 pkt 4 powołanej ustawy obowiązkiem zapewnienia współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i nakazem kierowania ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia, mienia, w celu utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, zapobieżenia nadzwyczajnym zagrożeniom i w celu usunięcia ich ewentualnych skutków.

Wojewoda w ramach wykonywania funkcji Przedstawiciela Rady Ministrów może wydawać „polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych (...) obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra”<sup>22</sup>. Zgodnie z regulacją art. 16 ust. 2 u.a.r.w. polecenia te „nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej”<sup>23</sup>. Należy zwrócić uwagę na fakt, że treść tego artykułu zawiera zwrot „wszystkie organy administracji rządowej”, co oznacza, iż polecenia te mogą też być kierowane do organów administracji niezespolonej<sup>24</sup>.

W art. 9 pkt 4 u.a.r.w. dokonano ustawowego określenia terminu „polecenie wojewody”. Zgodnie z treścią tego przepisu przez „polecenie wojewody” należy rozumieć „wezwanie do wykonania określonej czynności, z tym że skierowane do organów i pracowników, których jest on zwierzchnikiem...”. W tym przypadku ustawodawca określa wydane przez wojewodę polecenie mianem „polecenia służbowego”. Natomiast

---

wniosek właściwych dyrektorów okręgowych urzędów pobierczych, art. 1 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. Prawo pobiercze, Dz. U. 1993 Nr 55, poz. 249, z późn. zm.

<sup>19</sup> Dyrektorów urzędów statystycznych powołuje i odwołuje Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, art. 25 ust. 5 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz. U. 1995 Nr 88, poz. 439 z późn. zm.

<sup>20</sup> Dyrektora urzędu żeglugi śródlądowej powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw transportu spośród kandydatów posiadających wiedzę, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie w zakresie żeglugi śródlądowej i funkcjonowania administracji rządowej, art. 7 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej, t. jedn. Dz. U 2006 Nr 123, poz. 857.

<sup>21</sup> Komendanta oddziału Straży Granicznej powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej. Komendanta placówki i dywizjonu Straży Granicznej powołuje i odwołuje Komendant Główny Straży Granicznej na wniosek komendanta oddziału Straży Granicznej, art. 5 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t. jedn. Dz. U 2005 Nr 234, poz. 1997.

<sup>22</sup> Art. 16 ust. 1 u.a.r.w.

<sup>23</sup> Art. 16 ust. 2 u.a.r.w.

<sup>24</sup> J. Rychlik, „Wojewoda a organy...”, [w:] „Status prawny ...”, (red.) M. Chmaj, op. cit., s. 192.

„polecenie wojewody” kierowane do innych organów i jednostek wykonujących administrację rządową w województwie zgodnie z art. 9 pkt 4 u.a.r.w. *in fine* stanowi „środek nadzoru”.

W świetle przedstawionej regulacji, należy przyjąć, że wojewoda może wydać polecenie służbowe, tj. zobowiązujący nakaz określonego postępowania tym organom administracji rządowej w województwie, w stosunku do których jest zwierzchnikiem, jak i organom administracji niezespółonej, które działają w obszarze właściwości miejscowej danego wojewody, z tym że należy je traktować jako środek nadzoru.

Przedstawienia wymaga także katalog spraw, w odniesieniu do których wojewoda może wydawać polecenia. Art. 16 u.a.r.w. upoważniając wojewodę do wydawania poleceń jednocześnie nie precyzuje, kiedy te polecenia mogą być wydawane i jakiej materii mogą dotyczyć. Kompetencje wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów na obszarze województwa określają granice tego upoważnienia. Z treści art. 15 pkt 4 u.a.r.w. można wnioskować, że wojewoda może wydawać polecenia 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”<sup>25</sup>.

Za słuszny należy uznać pogląd wyrażany w literaturze, że przepis ten powinien być poddany szerszej interpretacji, aby wojewoda na jego podstawie był uprawniony do wydawania poleceń służących zapobieganiu powstawania możliwych do przewidzenia prawdopodobnych zagrożeń, ponieważ działalność zmierzająca do zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia, mienia czy też środowiska powinna być prowadzona w każdej sytuacji, a nie tylko w sytuacjach nadzwyczajnych, w których do zagrożenia już doszło<sup>26</sup>.

Ustawodawca w art. 16 ust. 1 u.a.r.w. wprowadził obowiązek informowania o wydanych przez wojewodę poleceniu właściwego ministra. Ustawa nie precyzuje jednak, który minister jest właściwy do otrzymania zawiadomienia o wydanych poleceniu. Art. 9 pkt 1 u.a.r.w. dokonując wyjaśnienia pojęcia „właściwy minister” ogranicza się tylko do stwierdzenia, że właściwym ministrem wymienionym bez wskazania określonego działu jest minister członek Rady Ministrów lub centralny organ administracji rządowej<sup>27</sup>. Art. 9 pkt 3 u.a.r.w. definiuje organy administracji niezespółonej zwrotem „terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi”. Użyte słowo „podporządkowane” pozwala wyciągnąć wniosek, że wojewoda kierując polecenie do organów administracji niezespółonej, powinien powiadomić o tym ministra, któremu dany organ jest podporządkowany<sup>28</sup>.

Ustawa o administracji rządowej w województwie przewiduje także możliwość ograniczenia swobody wydawania poleceń przez wojewodę organom administracji niezespółonej. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 3 tej ustawy, w przypadku, gdy polecenie wojewody skierowane jest do organu administracji niezespółonej, właściwy minister

<sup>25</sup> Art. 15 pkt 4 u.a.r.w.

<sup>26</sup> Bliżej: J. Maćkowiak, „Wojewoda w strukturze administracji”, *Kontrola Państwowa* 2001, Nr 3, s. 29, J. Rychlik, „Wojewoda a organy...”, [w:] „*Status prawny ...*”, (red.) M. Chmaj, op. cit., s. 196.

<sup>27</sup> Art. 9 pkt 1 u.a.r.w.

<sup>28</sup> Por. K. Bandarzewski, M. Chlipała, P. Chmielnicki, D. Dąbek, W. Kisiel, M. Mączyński, S. Płazek, „*Komentarz do...*”, op. cit., s. 126.

może wstrzymać wykonanie takiego polecenia i wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu<sup>29</sup>.

Należy podkreślić, że istotny wpływ na działalność wojewody w zakresie wydawania poleceń obowiązujących organy niezespólonej administracji rządowej wywierają różnorodne czynniki, występujące na konkretnym obszarze działania danego wojewody.

Aby wykazać tę zależność zostały poddane analizie – pod kątem częstotliwości wydawania oraz materii, której dotyczą - polecenia, wydawane organom administracji niezespólonej na przestrzeni lat 2004-2006 przez wojewodów: mazowieckiego i podkarpackiego.

Wojewoda Mazowiecki w poddawanych badaniom okresie czasu nie korzystał z przyznanej mu przez ustawę o administracji rządowej w województwie kompetencji do wydawania poleceń organom rządowej administracji niezespólonej, a co z tym związane, w tym okresie czasu nie miało miejsca wstrzymanie przez właściwego ministra wykonania wydanego polecenia, ani rozstrzygnięcie przez Prezesa Rady ministrów powstałego między wojewoda a ministrem sporu<sup>30</sup>.

W przypadku Wojewody Podkarpackiego zagadnienie przedstawia się następująco:

1. W roku 2004 polecenia Wojewody Podkarpackiego, wydane organom rządowej administracji niezespólonej dotyczyły:

- zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z nasileniem działalności międzynarodowego terroryzmu – polecenia wydane Bieszczadzkiemu Oddziałowi Straży Granicznej, Szefowi Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, Dyrektorowi PKP – Polskie Linie Kolejowe Zakład w Rzeszowie,
- monitorowania przejść granicznych w związku z sytuacją polityczną na Ukrainie – polecenie wydane Bieszczadzkiemu Oddziałowi Straży Granicznej, Izbie Celnej,
- utrzymania w gotowości do użycia sił i środków wojska w akcji „Powódź” (lipiec – sierpień 2004 r.) – polecenie wydane Szefowi Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego,
- przygotowania do realizacji ustawowych zadań po ustąpieniu wód powodziowych – polecenie dla Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego – Wojewódzka Stacja Sanitarno Epidemiologiczna w Rzeszowie,
- monitoringu sytuacji hydro-meteorologicznej – polecenie dla Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Krakowie, Regionalnej Stacji Hydrologiczno-Meteorologicznej w Krośnie,
- monitoringu stanu zbiorników wodnych oraz kontroli zrzutu wody ze zbiorników na terenie województwa – dla Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie<sup>31</sup>.

2. W roku 2005 Wojewoda Podkarpacki wydał polecenia w celu:

- zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na przejściach granicznych w związku z sytuacją polityczną na Ukrainie – polecenie dla Komendanta Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej, Dyrektora Izby Celnej w Przemyśle,

<sup>29</sup> Art. 16 ust. 3 u.a.r.w.

<sup>30</sup> Źródło: Sprawozdanie z działalności Wojewody Mazowieckiego z działalności w roku 2004, cz. I s. 35, Sprawozdanie z działalności Wojewody Mazowieckiego z działalności w roku 2005, cz. I s. 30, Sprawozdanie z działalności Wojewody Mazowieckiego z działalności w roku 2006, cz. I s. 32.

<sup>31</sup> Sprawozdanie z działalności Wojewody Podkarpackiego w roku 2004, s. 27.

- utrzymania w gotowości do użycia sił i środków wojska w akcji powodziowej - polecenie dla Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego,
- monitorowania sytuacji w związku z nasileniem działalności międzynarodowego terroryzmu, zaostreżenia rygorów w zakresie kontroli bagaży podróżnych przyjeżdżających z zagranicy – polecenie dla Komendanta Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej, Dyrektora Portu Lotniczego w Jasionce, Dyrektora PKP - Polskie Linie Kolejowe Zakład w Rzeszowie,
- monitoringu sytuacji hydro-meteorologicznej- polecenie dla Dyrektora Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Krakowie, Kierownika Regionalnej Stacji Hydrologiczno-Meteorologicznej w Krośnie,
- monitoringu stanu zbiorników wodnych oraz kontroli zrzutu wody ze zbiorników na terenie województwa - Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie,
- przygotowania do realizacji ustawowych zadań po ustąpieniu wód powodziowych - polecenie dla Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarny,
- przygotowania województwa do zwalczania zagrożeń epizootycznych (epidemia ptasiej grypy) oraz w przypadku wystąpienia pandemii grypy – określono zadania dla podmiotu współdziałającego – adresat Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny<sup>32</sup>.

3. W roku 2006 polecenia Wojewody Podkarpackiego, wydane organom rządowej administracji niezespółonej miały na celu:

- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego na przejściach granicznych (w związku z zagrożeniem wirusem ptasiej grypy), polecenie podjęcia działania mających na celu wzmożony nadzór na przejściach granicznych, kontrolę przejść granicznych - kolejowych, drogowych, pieszych oraz portów lotniczych, znajdujących się na terenie województwa podkarpackiego – polecenie dla Komendanta Bieszczadzkiego i Karpackiego Oddziału Straży Granicznej, Dyrektora Izby Celnej w Przemyśle, Dyrektora Portu Lotniczego Jasionka.
- utrzymanie w gotowości Sił Zbrojnych do użycia sił i środków w celu wsparcia działań podczas trwania akcji powodziowej w pow. jasielskim – polecenie dla Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego,
- włączenie do działań kontrolnych i porządkowych funkcjonariuszy Bieszczadzkiego i Karpackiego Oddziału Straży Granicznej (strefa nadgraniczna) oraz pododdziałów Sił Zbrojnych – polecenie dla Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego,
- monitorowanie sytuacji w związku z nasileniem działalności międzynarodowego terroryzmu (zaostreżenia rygorów w zakresie kontroli bagaży podróżnych przyjeżdżających z zagranicy) – polecenie dla Komendanta Bieszczadzkiego i Karpackiego Oddziału Straży Granicznej, Dyrektora Portu Lotniczego w Jasionce, Dyrektora PKP - Polskie Linie Kolejowe Zakład w Rzeszowie,
- zapewnienie monitoringu sytuacji hydro-meteorologicznej – polecenie dla Dyrektora Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Krakowie, Kierownika

---

<sup>32</sup> Sprawozdanie z działalności Wojewody Podkarpackiego w roku 2005, s. 22-23.



- Regionalnej Stacji Hydrologiczno-Meteorologicznej w Krośnie,
- zapewnienie monitoringu stanu zbiorników wodnych oraz kontroli zrzutu wody ze zbiorników na terenie województwa – polecenie dla Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie,
- realizację ustawowych zadań po ustąpieniu wód powodziowych – polecenie dla Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego,
- przygotowanie województwa do zwalczania zagrożeń epizootycznych (epidemia ptasiej grypy) oraz w przypadku wystąpienia pandemii grypy – polecenie dla Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego,
- prowadzenie bieżącej wymiany informacji w zakresie obrotu handlowego i importu produktów żywnościowych z zagrożonych terenów – polecenie dla Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego<sup>33</sup>.

W przypadku poddawanych badaniom poleceń nie wystąpiły sytuacje wstrzymania wykonania poleceń wojewody przez właściwych ministrów, nie zaistniały również spory między wojewodą a właściwym ministrem w wyżej wymienionym zakresie.

Jak widać, w poddawanych badaniach okresie czasu, polecenia Wojewody Podkarpackiego miały na celu przede wszystkim zapewnianie ochrony życia i zdrowia mieszkańców województwa, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz przeciwdziałanie klęskom żywiołowym. Czynnikiem powodującym wzmożoną aktywność Wojewody Podkarpackiego w zakresie wydawania organom rządowej administracji niezespólonej poleceń, była z pewnością lokalizacja województwa podkarpackiego, specyfika jego obszaru – teren górzysty, cyklicznie nawiedzany przez powódzie, graniczący z Ukrainą i Słowacją, najdalej wysunięty na południowy – wschód rejon kraju. Biorąc pod uwagę fakt, iż w tym samym okresie czasu, polecenie skierowane do organów administracji niezespólonej nie stanowiło narzędzia działania Wojewody Mazowieckiego, stwierdzić można, że czynnikami wpływającymi bezpośrednio na częstotliwość korzystania przez wojewodów z przyznanego im przez art. 16 ustawy o administracji rządowej w województwie uprawnień, są czynniki pozaprawne, stanowiące składową specyfiki danego województwa.

Należy dodatkowo wspomnieć o przewidzianym przez ustawodawcę w art. 19 ustawy o administracji rządowej w województwie uprawnieniu wojewody – niezależnie od uprawnień wynikających z odrębnych przepisów - do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec każdego pracownika rządowej administracji niezespólonej, który dopuścił się naruszenia prawa<sup>34</sup>.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż ustawodawca ograniczył możliwość korzystania z przyznanego przez ten przepis wojewodzie uprawnienia do „sytuacji nadzwyczajnych”, a zastosowany przez ustawodawcę - w celu zdefiniowania użytego pojęcia „sytuacje nadzwyczajne”- zabieg odesłania do treści regulacji punktu 4 art. 15 ustawy o administracji rządowej w województwie, rodzi pewne wątpliwości interpretacyjne. Źródłem wątpliwości jest fakt, iż po pierwsze, ustawodawca w punkcie 4 art. 5 nie używa sformułowania „sytuacje nadzwyczajne”, po drugie, nie wszystkie wymienione w tym punkcie sytuacje mają charakter nadzwyczajny, gdyż, jak słusznie zauważa S. Płazek

<sup>33</sup> Sprawozdanie z działalności Wojewody Podkarpackiego w roku 2006, s. 22-23.

<sup>34</sup> Ustawodawca przewiduje analogiczne uprawnienie także w stosunku do pracowników samorządowych, dopuszczających się naruszenia prawa, art. 19 u.a.r.w. *in fine*.

„w pewnym sensie zagrożenia zdrowia, mienia czy nawet praw obywatelskich miewają z natury rzeczy charakter permanentny, a stałym zapobieganiem im zajmują się stosowne instytucje bez udziału wojewody”<sup>35</sup>.

Należy więc przyjąć, że korzystanie przez wojewodę z uprawnienia przyznanego przez art. 19 ustawy o administracji rządowej w województwie legitymuje jedynie „nadzwyczajne” sytuacje – do których bez wątpienia można zaliczyć zagrożenia bezpieczeństwa państwa, stan klęski żywiołowej – wykraczające swą rzeczywistością lub potencjalną skalą poza przypadki, które poddane obiektywnej ocenie mogą być uznane za zdarzenia codzienne<sup>36</sup>.

Ustawa o administracji rządowej w województwie wyposaża wojewodę w uprawnienia kontrolne. Wojewoda ma prawo wglądu w tok każdej sprawy prowadzonej na obszarze województwa przez organy administracji rządowej, w tym również i przez organy administracji niezespółonej<sup>37</sup>.

Art. 21 ustawy o administracji rządowej w województwie upoważnia wojewodę do „wglądu w tok sprawy” aktualnie prowadzonej na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (np. art. 78, 93, 114, 234 i 235 k.p.a.)<sup>38</sup>. Oznacza to, że wojewoda nie ma już wglądu w sprawę, która została już zakończona.

Reasumując podkreślić należy, że, kontrolne uprawnienia wojewody, wynikające z art. 21 u.a.r.w. nie mogą być określone jako odrębny (dodatkowy) tryb nadzoru wojewody. Są jedynie narzędziem pozyskiwania stosownych informacji, a wojewoda poprzez wgląd w postępowanie nie staje się jego stroną. Natomiast sposób wykorzystywania pozyskanej wiedzy określają inne przepisy.

#### THE VOIVODE'S COMPETENCES IN RELATION TO THE NON-GOVERNMENTAL ADMINISTRATION ORGANS

The article discusses and analyses the Voivode's competences in relation to the non-governmental administration organs, including the Voivode's participation in the process of setting-up the above mentioned organs in the voivodeship. In the further sections of this paper the author describes the duties of the non-governmental administration organs with regard to Voivode.

The article was enriched with the research results concerning the frequency and the subject matter of the official orders directed by the Voivodes in Mazowieckie and Podkarpackie voivodeships to the non-governmental administration organs in the period of 2004-2006.

<sup>35</sup> K. Bandarzewski, M. Chlipała, P. Chmielnicki, D. Dąbek, W. Kisiel, M. Mączyński, S. Płazek, „*Komentarz do...*”, op. cit., s. 131.

<sup>36</sup> Tamże, s. 131 i n.

<sup>37</sup> Wojewoda został wyposażony w analogiczne uprawnienie w stosunku do organów samorządu terytorialnego w zakresie zadań przyjętych na podstawie porozumienia lub zleconych. Art. 21 ust. 1 u.a.r.w. Bliżej: H. Izdebski, M. Kulesza, „*Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*”, Warszawa 2004, s. 104.

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t. j. Dz. U 2000 Nr 98, poz. 1071.