

Andrzej Stelmach

Terenowe organy władzy i administracji

Podstawowe pojęcia

Analizując system władz lokalnych musimy określić co rozumiemy pod pojęciem „lokalny”. Organami lokalnymi dla obywateli mogą być np. instytucje sąsiedzkie, blokowe, parafialne. Dla centralnego aparatu państwa lokalne oznacza w praktyce instytucje regionalne, wojewódzkie, prowincjonalne czy gminne. W państwie o strukturze złożonej nawet instytucje jego części składowych, takich jak republiki, kraje, stany czy landy mają charakter lokalny.

Podjmując próbę zdefiniowania pojęcia „lokalny” można stwierdzić, że oznacza ono tyle co ograniczony terytorialnie i limitowany w działaniu do granic tego terytorium, stanowiąc jednocześnie element składowy większego terytorium.

Limitowanie działalności organów lokalnych nie dotyczy jedynie ograniczeń terytorialnych. Wiąże się ono również z kompetencjami w zakresie podejmowania decyzji. Zakres uprawnień przekazanych organom lokalnym przez centrum zależy od stopnia decentralizacji władzy.

O decentralizacji możemy mówić dopiero wówczas, gdy przekazaniu zadań towarzyszy względna samodzielność w ich realizacji, tj. gdy wystąpi brak skrzepowania w działaniu przez organ wyższego stopnia.

Efektem decentralizacji administracji jest m.in. wykształcenie instytucji samorządu terytorialnego. Jego istota polega nie na istnieniu organów państwowych wybieranych przez ludność, lecz na tym, że funkcjonuje jednostka tego samorządu jako osoba prawna i jako podmiot odrębnych kompetencji administracyjnych.

Działania podejmowane na rzecz realizacji celów państwa w odniesieniu do danego obszaru w konkretnym przedziale czasu, określane są jako polityka lokalna. W szerszym znaczeniu politykę lokalną można zdefiniować jako działalność publiczną organów i instytucji jednostek terytorialnych będących w stosunku podporządkowania wobec państwa jako całości oraz organów i instytucji podporządkowanych jednostkom nadrzędnym, prowadzoną w granicach konstytucji i prawa szczegółowego; działalność ta jest polityką w ramach polityki państwa w sprawach, z których ono zrezygnowało na rzecz limitowanej swobody jednostek lokalnych.

Władza realizująca na danym terytorium politykę lokalną nazywana jest władzą lokalną. Stanowi ona część składową władzy państwowej¹. W ramach podmiotowych i przedmiotowych określona jest decyzjami państwa, które rezygnując z części elementów swojej władzy przekazuje je jednostkom terytorialnym. Cechą podstawową władzy lokalnej jest jej całkowite uzależnienie od decyzji organów państwa².

Na system organów terenowych składają się dwa elementy. Po pierwsze są to organy władzy lokalnej. W krajach socjalistycznych były one organami państwowymi wybieranymi przez ludność. W demokracjach burżuazyjnych są one głównie organami samorządu lokalnego, chociaż realizują niektóre zadania zlecone przez państwo. Drugim elementem systemu są terenowe organy administracji państwowej. Wzajemne relacje i zależności między organami władzy i administracji na szczeblu lokalnym zależą od polityki państwa w tym zakresie. Im w większym stopniu realizowana jest koncepcja decentralizacji, tym silniejsza bywa pozycja i samodzielność władzy lokalnej.

Rady narodowe

W Polsce po II wojnie światowej można mówić o kilku zasadniczych okresach w realizacji polityki lokalnej. Okres pierwszy przypadał na lata 1944-1950 i charakteryzował się stopniowym kształtowaniem i umacnianiem systemu rad narodowych. W okresie tym zachowano jeszcze wiele form organizacyjnych administracji terenowej i samorządu terytorialnego z okresu międzywojennego³.

Cechą charakterystyczną omawianego okresu był wyraźny podział na organy uchwałodawcze i wykonawcze. Oddzielnie funkcjonowała administracja państwowa i administracja samorządowa. Rady narodowe wykonywały zadania typowe dla samorządu terytorialnego i posiadały nadrzędną pozycję w stosunku do terenowych organów administracji.

W powstałej sytuacji dualizmu administracyjnego, rady narodowe były nie tylko organami uchwałodawczymi samorządu terytorialnego, lecz także organami planującymi całość działalności publicznej na swoim terenie oraz kontrolnymi w stosunku do organów administracji rządowej.

¹ Władza państwowa jest sprawowana za pomocą wyodrębnionego aparatu na określonym terytorium, na którym państwo posiada suwerenność, przy możliwości odwołania się do środków zorgaizowanej i zinstytucjonalizowanej prawnie przemocy.

² Określenie „lokalny” oraz „polityka lokalna” przyjąłem za: J. Skrzypczak, Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym, Kraków 1986.

³ Strukturę organizacyjną władz państwowych w terenie regulowały następujące akty prawne: Ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. nr 6, poz. 22), dekret PKWN z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz. U. nr 2, poz. 8), dekret PKWN z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 14, poz. 74).

Drugi etap rozwoju rad narodowych zapoczątkowany został ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁴. Ustawa zniosła cały pion terenowych organów administracji rządowej i powołała rady narodowe, jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej. Rozwiązania te znalazły swoje potwierdzenie w uchwalonej w 1952 r. konstytucji.

Rada, podczas swoich sesji, wypełniała jednocześnie funkcje uchwałodawcze, koordynujące i kontrolne. Wylaniała spośród siebie prezydium, które pełniło funkcje organu wykonawczego i zarządzającego. Prezydium było odpowiedzialne przed radami za funkcjonowanie administracji terenowej. Charakterystyczną cechą tego okresu było zdecydowane odejście od koncepcji samorządu terytorialnego oraz silna centralizacja systemu zarządzania.

Kolejny etap w rozwoju rad narodowych rozpoczęła ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. Utrwaliła ona model funkcjonowania rad przyjęty w 1950 r., dokonując niewielkich tylko korekt. Usankcjonowała zmiany o charakterze decentralizacyjnym a przede wszystkim uznała powiaty za podstawowe ogniwo w systemie rad narodowych.

W 1972 r. rozpoczął się czwarty etap, który zapoczątkowany został tzw. reformą gminną. Uchwalone w latach 1972-1975 trzy ustawy nowelizujące ustawę o radach narodowych⁵, wprowadziły istotne zmiany do struktury organów terenowych.

Najważniejszą zmianą było rozgraniczenie funkcji rady narodowej jako organu przedstawicielskiego, od funkcji administracji. Tę ostatnią powierzono monokratycznym terenowym organom administracji państwowej w postaci wojewodów, prezydentów i naczelników powoływanych przez organy administracji wyższego stopnia.

W związku z likwidacją powiatów nastąpiło przejście od trzystopniowej do dwustopniowej struktury organów terenowych. Gminy i miasta stały się podstawowymi jednostkami podziału terytorialnego. Jednocześnie zwiększono liczbę województw z 17 do 49.

W wyniku centralizacji uprawnień, wzmocnienia pozycji organów administracji oraz ograniczenia samodzielności rad, doprowadzono do wyraźnego osłabienia pozycji ustrojowej tych ostatnich.

Piąty okres w rozwoju rad narodowych przypada na lata osiemdziesiąte. Uchwalona przez Sejm w dniu 20 lipca 1983 r. ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁶, określiła trojaką funkcję rad narodowych. Miały one być jednocześnie przedstawicielskimi organami władzy państwowej, podstawowymi ogniwami samorządu społecznego oraz organami samorządu terytorialnego.

⁴ Dz. U. 1950, nr 14, poz. 130.

⁵ Były to: Ustawa z 29 września 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. 1972, nr 47, poz. 275),
49, poz. 213), ustawa z 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. 1973, nr 47, poz. 275),
ustawa z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach
narodowych (Dz. U. 1975, nr 16, poz. 91).

⁶ Dz. U. 1983, nr 62, poz. 286.

Pojęcie samorządu społecznego jest pojęciem ogólnym, obejmującym wszystkie występujące w naszym kraju rodzaje samorządu, w tym również samorząd terytorialny. Wśród innych rodzajów samorządu społecznego można wymienić zwłaszcza samorząd przedsiębiorstwa, organizacje samorządu społeczno-zawodowego, w tym rolników indywidualnych, rzemiosła, samorząd spółdzielczy itd. Razem tworzyły one pewien system samorządowy w którym rady narodowe miały spełniać, w poszczególnych jednostkach terytorialnych, rolę podstawowych organów, czy też ogniów samorządowych, a więc stanowiły swoistą nadbudowę nad różnymi formami samorządu społecznego występującymi na danym terenie⁷.

Samorząd terytorialny

Wraz ze zmianami politycznymi zachodzącymi w Polsce pod koniec lat osiedemdziesiątych ożyła dyskusja na temat ustrojowego usytuowania terenowych organów władzy. Nie wiele zmieniła w tym zakresie uchwalona w dniu 10 marca 1988 r. nowela do ordynacji wyborczej do rad narodowych⁸. Już rok później pojawiły się żądania kompleksowego uregulowania spraw samorządu terytorialnego i wypracowania nowego modelu jego funkcjonowania. Dopiero uchwalenie przez Sejm w dniu 8 marca 1990 r. ustawy o samorządzie terytorialnym⁹ oraz ordynacji wyborczej do rad gmin¹⁰ stanowiło zadośćuczynienie żądaniu zmiany modelu samorządu terytorialnego oraz przeprowadzenia nowych, demokratycznych i wolnych wyborów jego składu.

Ustawodawca powrócił do modelu samorządu terytorialnego w kształcie charakterystycznym dla okresu międzywojennego, bądź też do okresu pierwszych lat powojennych (1944-1950). Koncepcja ta oznacza przywrócenie dualizmu w postaci administracji rządowej i samorządowej. W konsekwencji prowadzi także do zawężenia zakresu uprawnień rad do sfery czysto lokalnej.

Ustawa o samorządzie lokalnym stwierdza, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Gmina posiada osobowość prawną i działając w oparciu o swój statut wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Gmina nie musi być strukturą jednolitą. W jej obrębie mogą być tworzone jednostki pomocnicze w postaci sołectw, dzielnic i osiedli. W miastach w których istniały w dniu 1 stycznia 1990 r. wyodrębnione administracyjnie dzielnice, mogą one uzyskać status gminy. Decyzję w tej sprawie podejmuje Prezes Rady Ministrów. Dzielnice stanowiące gminy tworzą obligatoryjny związek gmin.

⁷ Por. T. Fuks, A. Łopatka, M. Rybicki, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1986, s. 233.

⁸ Dz. U. 1988, nr 7, poz. 55.

⁹ Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

¹⁰ Dz. U. 1990, nr 16, poz. 96.

Szerokie kompetencje przyznane gminie w sprawach lokalnych dają w efekcie organom samorządowym prawo samostanowienia we wszystkich sprawach publicznych. Zadania własne gminy obejmują szeroki wachlarz spraw, poczynając od ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska poprzez sprawy dróg, ulic, mostów, zaopatrzenia w wodę, utrzymania czystości, utylizacji odpadków i oczyszczania ścieków komunalnych a także lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, komunalnego budownictwa mieszkaniowego, oświaty i kultury aż do porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej. W gestii samorządu leży także utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Obok zadań własnych gminy są zobowiązane do wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Ale w tym przypadku administracja rządowa musi zapewnić środki finansowe na realizację wspomnianych zadań.

W celu realizacji spoczywających na gminie obowiązków jej mieszkańcy wybierają w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych radę gminy. Do jej wyłącznych uprawnień należy m.in. uchwalanie statutu gminy i jej budżetu. Rada decyduje również o ważnych sprawach majątkowych, podejmuje uchwały w kwestii podatków i opłat gminnych a także programów gospodarczych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Do kompetencji rady należy również ustalanie zakresu działania sołectw i dzielnic oraz przekazywanie im do użytkowania składników mienia gminnego. Także decyzje w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz związanymi z tym wydatkami rada zastrzega do swej wyłącznej kompetencji.

Dla kierowania bieżącą działalnością rady wybiera ona ze swego grona przewodniczącego oraz do trzech wiceprzewodniczących. W celu realizacji określonych zadań rada gminy może powołać stałe i doraźne komisje.

Rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał.

Organem wykonawczym gminy jest zarząd. Jest on powoływany i odwoływany przez radę. W skład zarządu wchodzi burmistrz¹¹ lub wójt jako przewodniczący, jego zastępcy oraz członkowie. Razem od 4 do 7 osób. Zarówno burmistrz jak i jego zastępcy mogą być wybierani spoza składu rady gminy. Pozostali członkowie zarządu są wybierani wyłącznie spośród radnych. W posiedzeniach zarządu uczestniczą bez prawa głosowania, wybrani przez radę gminy: sekretarz oraz skarbnik gminy, który jest jednocześnie głównym księgowym budżetu.

11. Przewodniczącym zarządu gminy jest burmistrz, jeżeli siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. W miastach powyżej 100.000 mieszkańców przewodniczącym zarządu jest prezydent miasta.

Zarząd wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań zarządu należy w szczególności przygotowanie projektów uchwał rady gminy, określenie sposobu ich realizacji, gospodarowanie mieniem komunalnym oraz wykonywanie budżetu a także zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Zarząd wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu gminy. Kierownikiem urzędu jest burmistrz. W zakresie ustalonym przez zarząd burmistrz może powierzyć prowadzenie spraw gminy w swoim imieniu sekretarzowi gminy.

W sołectwie organem uchwalodawczym jest zebranie wiejskie, a wykonawczym sołtys. Działalność sołtysa wspomaga pochodząca z bezpośrednich wyborów rada sołecka.

Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów gminnych, które powszechnie obowiązują na jej obszarze. Przepisy gminne ustanawia rada gminy w formie uchwał. Uregulowania te mogą dotyczyć wewnętrznego ustroju gminy, organizacji urzędów i instytucji oraz zasad zarządzania mieniem gminy a także trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Tylko w wyjątkowych przypadkach przepisy porządkowe może wydawać zarząd w formie zarządzeń. Wymagają one jednak zatwierdzenia na najbliższej sesji rady.

Gminy dysponują mieniem komunalnym, którym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin. Na podstawie własnego budżetu gminy prowadzą samodzielną gospodarkę finansową. Dochody gminy można podzielić na dwie podstawowe grupy. Pierwszą z nich stanowią dochody własne pochodzące m.in. z podatków i opłat oraz dochody czerpane z majątku gminy. Rada gminy może zdecydować o zaciągnięciu pożyczki lub emisji obligacji. Źródłem dochodów mogą stać się również spadki, zapisy i darowizny oraz wpływy z samoopodatkowania się mieszkańców, ale o tej ostatniej sprawie muszą zdecydować mieszkańcy gminy w formie referendum.

Drugim źródłem dochodów gminy są subwencje ogólne z budżetu centralnego. W niektórych przypadkach także dotacje celowe na realizację zadań zleconych.

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych¹² gminy mogą tworzyć międzygminne związki komunalne. Decyzje w tej sprawie podejmują rady zainteresowanych gmin. One też określają w uchwalonym przez siebie statucie związku, warunki i zasady współpracy. Związek posiada osobowość prawną. Jego organem stanowiącym i kontrolnym jest zgromadzenie składające się z burmistrzów i wójtów gmin uczestniczących w związku. Statut może przewidywać przyznanie określonym gminom więcej niż jednego głosu w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli wybiera zainteresowana rada gminy.

¹² Zadania te, to np. wspólna sieć wodociągowa, gazowa, trakcja elektryczna. Często również wspólnie eksploatowane wysypiska śmieci, oczyszczalnie, elektrociepłownie czy komunikacja miejska.

Organem wykonawczym związku jest zarząd powoływany przez zgromadzenie spośród jego członków.

Inną formą współpracy gmin mogą być ich stowarzyszenia. Ustawa o samorządzie terytorialnym stawia takie porozumienia gmin na równi ze stowarzyszeniami w rozumieniu prawa o stowarzyszeniach. Określa także ich cel, stwierdzając, że mogą być one tworzone dla wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Obecnie w oparciu o wspomniany przepis działa m.in. Związek Miast Polskich.

Gminy z obszaru województwa wyłaniają wspólną reprezentację w postaci sejmiku samorządowego. W jego skład wchodzi wybrani przez rady gminy spośród swoich członków, delegaci. Każda gmina jest reprezentowana przez jednego lub kilku delegatów, w zależności od liczby osób, które zamieszkują na jej terenie. Organem kierującym sejmikiem jest wybrane z jego składu prezydium, na czele którego stoi przewodniczący. Pozostałe osoby wchodzące w skład prezydium to dwaj zastępcy przewodniczącego i sześciu członków.

Do zadań sejmiku należy m.in. reprezentowanie interesów gmin wobec administracji rządowej, występowanie z wnioskami o uchylenie zarządzeń wojewody naruszających interesy lokalne, ocena działalności administracji rządowej w województwie (w tym opiniowanie kandydatów na wojewodę), wyrażanie opinii w istotnych sprawach województwa.

Sejmik dokonuje także oceny działalności gmin. Prowadzi mediacje w sprawach spornych między gminami. W określonym zakresie może podejmować uchwały w sprawie rozwiązania zarządu gminy oraz zwołuje nadzwyczajne sesje rady gminy.

Jednym z istotnych uprawnień sejmiku jest powoływanie członków kolegium odwoławczego, które rozpatruje odwołania od decyzji administracyjnych wydawanych przez burmistrza lub wójta.

Sejmik samorządowy posiada pewne kompetencje wobec administracji rządowej. Polegają one m.in. na ocenie działalności administracji rządowej w województwie, opiniowaniu kandydatów na wojewodów, wyrażaniu opinii w ważnych sprawach województwa, występowaniu z wnioskami o uchylenie zarządzeń wojewody naruszających interesy lokalne.

Co najmniej dwa razy w roku wojewoda i sejmik informują się wzajemnie o swojej działalności.

Organami nadzoru nad prawidłowością działalności komunalnej są Prezes Rady Ministrów i wojewoda. W zakresie spraw budżetowych dodatkowo regionalna izba obrachunkowa.

Analizując założenia ustawy o samorządzie terytorialnym należy zwrócić uwagę na wyraźne wzmocnienie samodzielności i kompetencji najniższego ogniwa w systemie władzy, a mianowicie rady gminy. Uzyskała ona szerokie uprawnienia w zakresie samostanowienia na swoim terenie. Również zarząd został wyposażony w instrumenty pozwalające na samodzielne zarządzanie gminą. Administracja rządowa może ingerować w sprawy gminy tylko

w ograniczonym, określonym prawnie zakresie. Ustawa stworzyła przesłanki do w pełni samorządowego zarządzania gminą przez jej mieszkańców. Głównie od ich aktywności i umiejętności zależeć będzie na ile potrafią wykorzystać sprzyjające dla rozwoju gminy warunki.

Znacznemu ograniczeniu natomiast uległa pozycja organów samorządowych na szczeblu wojewódzkim. Sejmik samorządowy ma zdecydowanie inny charakter i spełnia inną rolę niż dawniej wojewódzka rada narodowa. Przytoczone wcześniej uprawnienia sejmiku wyraźnie wskazują na ograniczenie jego roli ustrojowej. Uzyskał on prawie wyłącznie kompetencje opiniotwórczo-koordynacyjne i reprezentacyjne. W zakresie stanowiącym jego pozycja jest marginalna.

Terenowa administracja rządowa

Na system organów terenowych w Polsce, obok samorządu terytorialnego, składa się również terenowa administracja rządowa.

Bezpośrednio po II wojnie światowej schemat organizacyjny aparatu terenowego miał dualistyczną strukturę. Z jednej strony obejmował on pion organów administracji rządowej składający się z wojewodów i starostów oraz ich organów pomocniczych w postaci urzędów wojewódzkich i starostw powiatowych. Z drugiej strony powołano pion samorządowy, na który składały się rady narodowe i ich organy wykonawcze w postaci wydziałów wojewódzkich i wydziałów powiatowych¹³.

Dualizm administracji państwowej trwał do 1950 r., kiedy to przeprowadzono reformę struktur aparatu terenowego¹⁴. Zadania zlikwidowanych wówczas organów administracyjnych (urzędów wojewódzkich i starostw powiatowych) powierzono nowo utworzonym prezydium rad narodowych. Przejęły one również kompetencje niektórych organów terenowych, wcześniej nie podporządkowanych terenowej administracji np. urzędów skarbowych czy kuratoriów okręgów szkolnych, przekształconych w wydziały prezydiów rad narodowych. W praktyce oznaczało to przejęcie całości władzy w terenie przez rady.

Poczynając od 1958 r.¹⁵ wydziały prezydiów rad narodowych funkcjonowały jako samodzielne organy administracji państwowej w terenie¹⁶.

¹³ Taka struktura organów administracji państwowej w terenie wynikała z następujących aktów prawnych: ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, dekret PKWN z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II stopnia, dekret PKWN z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego.

¹⁴ Ustawa z 20 marca 1950 r. o organach jednolitej władzy państwowej w terenie.

¹⁵ Ustawa z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych.

¹⁶ Wydziały (referaty) prezydiów rad narodowych istniały już przed reformą. Nie posiadały jednak statusu prawnego samodzielnego organu administracji. Był to aparat pomocniczy działający za prezydium.

Na początku lat siedemdziesiątych rozpoczął się proces reformy podziału administracyjnego kraju. W 1973 r. zlikwidowano gromady tworząc większe obszarowo gminy¹⁷. W 1975 r. w miejsce dotychczasowych 17 województw i 5 miast wydzielonych utworzono 49 jednostek szczebla wojewódzkiego. Podstawowa struktura organów administracji państwowej stała się dwustopniowa. Terenowym organem administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia wojewódzkiego został wojewoda w województwie oraz prezydent miasta w województwie miejskim. Natomiast na niższym szczeblu, określanym mianem podstawowego, terenowymi organami administracji państwowej o właściwości ogólnej byli: naczelnik gminy, naczelnik miasta i gminy, naczelnik dzielnicy. W miastach wojewódzkich, a także w miastach liczących powyżej 50 tys. mieszkańców powoływano prezydentów.

Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. wprowadziła pojęcie terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej. W województwie byli to dyrektorzy wydziałów oraz równorzędnych komórek a w gminach kierownicy wydziałów.

Wojewoda, jako jednoosobowy organ administracji państwowej, był powoływany przez Prezesa Rady Ministrów po uzyskaniu pozytywnej opinii wojewódzkiej rady narodowej.

Prezydenta i naczelnika wybierała rada narodowa stopnia podstawowego. Osobę wybraną powoływał wojewoda.

Kompetencje terenowych organów administracji państwowej sprowadzały się do realizacji trzech podstawowych funkcji:

- organu wykonawczego i zarządzającego rady narodowej;
- terenowego organu administracji państwowej;
- przedstawiciela Rządu w terenie.

Wraz z wejściem w życie ustawy o samorządzie terytorialnym pierwsza z wymienionych funkcji przestała istnieć. Działalność terenowych organów administracji została oparta o przepisy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej¹⁸.

Ustawa stwierdza, iż zadania administracji rządowej w terenie są wykonywane przez trzy podmioty. Przede wszystkim przez wojewodę i podporządkowane mu organy, jako organy administracji ogólnej. Przez terenowe organy administracji podporządkowane bezpośrednio ministrom, jako terenowe organy administracji specjalnej. Oraz przez organy gminy działające w ramach zadań zleconych przez organy administracji rządowej.

Wojewoda jest przedstawicielem rządu na terenie województwa. Zostaje powołany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra kierującego sprawami administracyjnymi po uprzednim zasięgnięciu opinii sejmiku samorządowego. Do kompetencji wojewody należy, w granicach określonych

¹⁷ W miejsce 4 313 zlikwidowanych gromad utworzono 2 365 gmin.

¹⁸ Dz.U. 1990, nr21, poz.123.

przepisami prawa, nadzór nad organami samorządu terytorialnego. Jest on organem wyższego stopnia w stosunku do tych organów, ale tylko w zakresie realizowanych przez nie zleconych zadań administracji rządowej.

Wojewoda jako przedstawiciel rządu na terenie województwa koordynuje działalność organów administracji rządowej i organizuje kontrolę wykonania powierzonych jej zadań. Zapewnia także współdziałanie jednostek organizacyjnych działających na terenie województwa w zakresie utrzymania porządku publicznego. Realizuje zadania zlecone przez Radę Ministrów, ale może również przedstawić pod obrady rządu projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa.

Obok wykonywania zadań własnych wojewoda współdziała z organami administracji specjalnej działającymi na jego terenie. Może od nich żądać informacji i wyjaśnień. W uzasadnionych przypadkach może wejrzeć w tok załatwianych przez dany organ spraw. Organy administracji specjalnej są zobowiązane uzgadniać z wojewodą projekty swoich aktów prawnych. Wojewoda może wstrzymać czynności każdego organu prowadzącego egzekucję administracyjną.

W celu koordynacji działań i lepszej współpracy wojewoda zwołuje okresowe narady terenowych organów administracji rządowej.

Wojewoda opiniuje powoływanie i odwoływanie podległych ministrom organów administracji specjalnej. Sprawy sporne pomiędzy organem administracji ogólnej a specjalnej rozstrzyga Prezes Rady Ministrów.

Jednym z zadań wojewody jest współdziałanie z sejmikiem samorządowym. W szczególności dotyczy to spraw rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania województwa oraz ochrony środowiska. Wojewoda przynajmniej dwa razy w roku przedstawia sejmikowi sprawozdanie ze swojej działalności. Jest również zobligowany do przedkładania do zaopiniowania projektów wydawanych przez siebie aktów prawa miejscowego.

Wydawane przez wojewodę przepisy przybierają postać rozporządzeń, zarządzeń i decyzji administracyjnych. Rozporządzenia mogą mieć charakter porządkowy lub wykonawczy. Te pierwsze wydawane są tylko w szczególnych sytuacjach. Muszą być niezwłocznie przekazane Premierowi. Mogą przewidywać sankcję grzywny w przypadku ich naruszenia. Ogłasza się je w środkach masowego przekazu oraz w drodze obwieszczeń lub w inny, zwyczajowo przyjęty sposób. Rozporządzenia wydane przez wojewodę są publikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dzień wydania dziennika jest dniem ogłoszenia. Rozporządzenia wykonawcze wchodzi w życie po 14 dniach od takiego ogłoszenia.

Wykonanie powierzonych terenowym organom administracji rządowej zadań nie byłoby możliwe bez zorganizowanego aparatu pomocniczego. Takim aparatem dla wojewody jest urząd wojewódzki. Nie stanowi on samodzielnego organu państwowego lecz służy pomocą organowi admi-

nistracji rządowej w terenie. Struktura urzędu wojewódzkiego oparta jest na wydziałach lub innych równorzędnych komórkach organizacyjnych i uwzględnia miejscowe potrzeby i warunki. W celu usprawnienia obsługi obywateli wojewoda może tworzyć delegatury, jako zamiejscowe komórki organizacyjne urzędu. Na czele urzędu stoi jego dyrektor. Szczegółową organizację urzędu określa statut ustalony przez wojewodę.

Przy wojewodzie działa kolegium jako jego organ opiniotawczo-doradczy. W jego skład wchodzi: wicewojewoda¹⁹, dyrektor urzędu wojewódzkiego, dyrektorzy wydziałów oraz inne powołane przez wojewodę osoby. Na posiedzenia kolegium jest zapraszany przewodniczący sejmiku samorządowego.

Terenowymi organami administracji rządowej szczebla podstawowego są kierownicy urzędów rejonowych. Kierownika urzędu i jego zastępcę powołuje wojewoda. On też sprawuje kierownictwo i nadzór nad nimi. Aparatem pomocniczym kierownika jest urząd rejonowy. Terytorialny zasięg działania urzędu określony jest przez ministra do spraw administracji i nie może naruszać granic gmin.

Na potrzeby określonych dziedzin administracji państwowej można dokonać terytorialnego podziału specjalnego. Nie powinien on jednak naruszać granic jednostek podziału zasadniczego.

Podsumowanie

Wprowadzone w 1990 r. zmiany w ustroju terytorialnym państwa spowodowały wyraźne rozgraniczenie między organami administracji rządowej a samorządem terytorialnym. Zlikwidowano dotychczasowe struktury władzy państwowej w postaci rad narodowych. Większość ich kompetencji przejął samorząd terytorialny.

Bardziej skomplikowane okazało się rozgraniczenie uprawnień pomiędzy organy administracji rządowej a organy gminy²⁰. Samorząd stał się faktycznie jedynym gospodarzem na swoim terenie. Stworzono warunki do jego rozwoju i możliwości dalszych przekształceń pogłębiających demokratyczne formy uczestniczenia w sprawowaniu władzy przez obywateli. Doskonaleniu form pracy i zwiększeniu efektywności działań samorządów służyć ma także utworzony we wrześniu 1990 r. Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego oraz Związek Miast Polskich. Istnieją silne tendencje do tworzenia porozumień gminnych. Świadczy o tym chociażby powołanie w 1991 r. Unii Miasteczek

¹⁹ Wicewojewoda jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody.

²⁰ Sprawy te reguluje ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji, określonych w ustawach szczegółowych, pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 34, poz. 198).

Polskich. Tworzone są dobrowolne związki gminne, które działają już w 24 województwach²¹. Nie powiodła się natomiast próba stworzenia ogólnopolskiej struktury samorządu terytorialnego reprezentującego interesy wszystkich gmin. Ustawa samorządowa z 1990 r. nie przewiduje takiej możliwości. Wydaje się, iż utworzenie silnej krajowej reprezentacji gmin jest jednym z istotnych warunków rozwoju samorządności terytorialnej w Polsce.

²¹ Szerzej na ten temat zob.: J. Michalak, Związki międzygminne w Polsce w: Wspólnota, 1992, nr1 5-16, s.38.