

Wojewoda w okresie przemian w ustroju politycznym i administracyjnym między II a III Rzeczypospolitą Polską

Abstrakt

Instytucja wojewody stanowiła i stanowi jedną z instytucji podstawowych w polskiej administracji publicznej. Na jej rozwój wpływ miały zachodzące w Polsce zmiany ustrojowo-polityczne, kształtujące w latach kolejnych reform odmienne modele strukturalne terenowej administracji. Nie bez powodu ocena pozycji i roli wojewody w każdym z badanych okresów (1919–1939, 1944–1950, 1973–1990) uwzględnia, choćby w stopniu je podkreślającym, przemiany w ustroju politycznym i administracyjnym. Oderwanie rozważań nad instytucją wojewody od kolejno wdrażanych zmian ogranicza możliwości poznania pozycji i pełnionych przez wojewodę funkcji w warunkach społeczno-politycznych, w jakich organ ten działał. Począwszy od 1919 r. do 1950 r. wojewoda pełnił różne funkcje. Wśród nich znaczenie podstawowe miały dwie: funkcja przedstawiciela rządu oraz organu administracji ogólnej. W roku 1950 odstąpiono od instytucji wojewody, by do niej powrócić w 1973 r. Wprowadzono zachowano funkcję wojewody jako przedstawiciela rządu oraz organu administracji państwowej, odtąd wojewodzie powierzono także kompetencje organu wykonawczo-zarządzającego wojewódzkiej rady narodowej. Tego stanu rzeczy wielce nie zmieniła kolejna reforma wdrożona w 1983 r.

Słowa kluczowe

wojewoda jako organ władzy ogólnej w Polsce międzywojennej, pozycja wojewody w pierwszych latach komunistycznych przemian administracji lokalnej, wpływ reform z 1973 i 1983 r. na status wojewody

Wprowadzenie

Rozważania nad statusem prawnym wojewody są nadal żywe. I to nie tylko z uwagi na pozycję i rolę tego organu we współczesnej rzeczywistości ustrojowej, społecznej i gospodarczej. Określenie pozycji wojewody prawem powszechnie obowiązującym oraz analiza tego prawa jest bez wątpienia wartością już samą w sobie. Nic jednak nie dzieje się bez przyczyny. Przemiany w ustroju politycznym i administracyjnym państwa miały i mają tu ogromne znaczenie. Oczywiście ich pełne przedstawienie w niniejszym opracowaniu nie jest możliwe. Tak jak nie jest możliwa, z uwagi na wyznaczone ramy opracowania, pełna analiza statusu prawnego wojewody zarówno w latach przemian minionych, jak i współcześnie przyjętych.

Kierując się wyborem prawnych uregulowań zmienianych w latach przeszłych, a zarazem, z powyższych względów, wąskim stopniem szczegółowości rozważań, opra-

cowanie jest zwięzłą retrospekcją prawnych rozwiązań wyznaczających pozycję wojewody na tle ówczesnych przemian ustrojowych i podstaw kształtowania administracji terytorialnej, w okresie poprzedzającym ukonstytuowanie się III Rzeczypospolitej.

1. Wojewoda w II Rzeczypospolitej w obrazie przemian ustrojowych (politycznych i administracyjnych)

Lata 1918–1939 to okres trudnej odbudowy tożsamości polskiej i tworzenia Państwa Polskiego. Procesu tworzenia lub odtworzenia wymagała niemal każda sfera związana z działalnością państwa. Dotyczyła zatem nowego określenia ustroju organów państwowych, w tym władzy ustawodawczej i wykonawczej, określenia ustroju i zasad funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej w terenie, poprzedzonej pracami nad koncepcją podziału administracyjnego kraju, w pierwszych latach tego okresu dość skomplikowanego z uwagi na stopniowe, rozłożone na lata i niekiedy wymagające działań wojennych, przyłączanie do Polski kolejnych ziem okupowanych. Jest to też okres ważny i niełatwy dla kształtowania konstytucyjnych zasad ogólnych dotyczących ustroju państwa i jego organów, na co niebagatelny wpływ miały także wydarzenia polityczne i „tarcia” w obozach rządzących, nie zawsze uzasadnione racją stanu.

W takich zatem warunkach kształtowała się odrodzona, niepodległa Polska. W okresie tym Sejm uchwalił dwie Konstytucje – Marcową¹ (1921) i Kwietniową² (1935) oraz między nimi Ustawę Konstytucyjną, tzw. nowelę sierpniową³ (1926). Założenia dotyczące ustroju organów władzy i administracji przyjęte w obu konstytucjach nie były tożsame. W odróżnieniu od Konstytucji z 1921 r. Konstytucja Kwietniowa wzmacniała rolę władzy wykonawczej, osłabiając szerokie uprawnienia władzy ustawodawczej przyjęte Konstytucją Marcową. Również w odniesieniu do terenowej władzy administracji ogólnej dążenia do oparcia jej funkcjonowania na zasadach koncentracji i centralizmu biurokratycznego w Konstytucji Kwietniowej były wyraźnie widoczne. Wzmacniało to rolę Naczelnika Państwa i jemu w istocie podporządkowanego rządu oraz reprezentujących rząd w terenie – wojewodów. Konstytucja z 1935 r. umocniła rolę administracji rządowej, a zarazem podniosła znaczenie, i tak już silnie ugruntowanej, instytucji wojewody. Pozycja wojewody, jako pierwszego wykonawcy polityki rządu w terenie była przez sfery sanacyjne wysoko oceniana.

¹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267).

² Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227).

³ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 442).

Podstawę do tworzenia województw i przywrócenia instytucji wojewody dała ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 r.⁴ Od województw i od stojących na ich czele wojewodów nie odstąpiło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r.⁵

Wojewodę mianował, przenosił i zwalniał Naczelnik Państwa (na wniosek ministra spraw wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów), od 14 grudnia 1922 r. Prezydent Rzeczypospolitej⁶. Na mocy ustawy z dnia 2 sierpnia 1919 r. wojewoda był przedstawicielem rządu, sprawującym z jego ramienia władzę państwową na terenie województwa; odpowiedzialnym wykonawcą zarządzeń poszczególnych ministrów; zwierzchnikiem władz i urzędów na podległym mu obszarze; służbowym przełożonym pracowników tychże urzędów. Zakres wojewody był zatem szeroki i wychodził poza obszar spraw przynależnych do ministerstwa spraw wewnętrznych. Miał też prawo do wydawania aktów prawnych z mocą obowiązującą na terenie województwa.

Proces porządkowania i unifikacji administracji terytorialnej nasilił się w latach dwudziestych, a szczególnie po przewrocie majowym. Przyjmowane w kolejnych latach rozwiązania szły jednak w innym kierunku. Ich ukoronowaniem stało się rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Akt ten przewidywał, iż władzami administracji ogólnej są wojewodowie (także komisarz rządu na m.st. Warszawę, starostowie powiatowi i grodzcy). Przepisy te wyraźnie wzmacniały pozycję administracji rządowej, jednoznacznie przyjęto nimi zasadę monokratyczności.

Rozporządzenie w zasadniczy sposób umacniało zasadę zespolenia w administracji ogólnej. Wojewoda pochodził z nominacji prezydenta, podlegał osobowo ministrowi spraw wewnętrznych, służbowo prezesowi Rady Ministrów i poszczególnym ministrom. Zachowywał nadal podwójną pozycję w województwie: był przedstawicielem rządu (zasada zespolenia pośredniego) i zwierzchnikiem podległych mu organów administracji ogólnej (zasada zespolenia bezpośredniego). W ramach pierwszej funkcji poza reprezentowaniem rządu na uroczystościach państwowych na wojewodzie spoczywał obowiązek uzgadniania działalności całej administracji państwowej na obszarze województwa w myśl zasadniczej linii politycznej rządu. W odróżnieniu od przepisów ustawy z 1919 r. funkcja ta dawała wojewodzie specjalne uprawnienia nadzorczo-ingerencyjne w stosunku do ad-

⁴ Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. Praw P.P. Nr 65, poz. 395). Niespełna dwa lata później Konstytucja Marcowa usankcjonowała jednolity podział terytorialny, dzieląc Państwo Polskie na województwa, powiaty i gminy (miejskie i wiejskie). W 1935 r. podział ten zachowała także Konstytucja Kwietniowa. Wychodząc od pierwszych pięciu województw utworzonych w 1919 r., ich liczba wzrosła w 1935 r. do szesnastu.

⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. Nr 11, poz. 86 z późn. zm.).

⁶ Ustawa Przechodnia z dnia 18 maja 1921 r. do ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej (Dz. U. Nr 44, poz. 268).

ministracji niezespólonej, a więc wyłączonej spod jego bezpośredniej kompetencji. Mógł zwoływać zebrania kierowników organów administracji niezespólonej w celu koordynacji ich prac z punktu widzenia interesów państwa, żądać od nich wyjaśnień w konkretnych sprawach i zawieszać wykonalność zarządzeń sprzecznych z polityką rządu, mógł także ingerować w kwestie personalne organów administracji niezespólonej. Bez wątpienia prerogatywy wojewody wynikające z realizowanej funkcji przedstawiciela rządu czyniły jego pozycję znacznie ważniejszą aniżeli szefa władz administracji ogólnej. W ramach tej funkcji (szefa administracji ogólnej) wojewoda sprawował kierownictwo i miał wyłączne prawo decydowania we wszystkich sprawach z zakresu administracji spraw wewnętrznych i działów administracji specjalnej, niewyłączonych spod jego kompetencji wyraźnym przepisem prawa. Z tego tytułu wojewoda był zobowiązany do: zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w województwie, sprawowania władzy zwierzchniej nad policją, nadzoru nad prasą, stowarzyszeniami, zgromadzeniami oraz samorządem. Do niego należała administracja takich działów, jak: przemysł i handel, rolnictwo, opieka społeczna, ochrona zdrowia, komunikacja, wyznania, kultura i sztuka, skarbowość. W tym zakresie wykonywał polecenia odpowiednich ministrów.

Z ustrojowego i politycznego punktu widzenia istotne znaczenie miał także charakter stosunku wojewody wobec samorządu terytorialnego. Oparty był on w istocie na przewadze władzy administracji rządowej nad samorządową, których formalnym wyrazem było sprawowanie przez wojewodę nadzoru nad organami samorządu terytorialnego wszystkich stopni (na szczeblu wojewódzkim jedynie na ziemiach byłego zaboru pruskiego). W II Rzeczypospolitej (z pewnymi wyłączeniami) czynnik społeczny reprezentowany w organach wykonawczych *quasi*-samorządu terytorialnego, którym wojewoda przewodniczył z urzędu, był nikły i jedynie opiniodawczy.

Ocenę tego stanu rzeczy zmienił wybuch drugiej wojny światowej. Tuż przed i po jej zakończeniu rozwiązania poszły w innym kierunku.

2. Wojewoda w pierwszych latach Polski Ludowej

Proces budowy ustrojowych organów państwowych począwszy od 1944 r. podporządkowano oczekiwaniom państwa radzieckiego. Fasadą było jedynie odwoływanie się przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) do Konstytucji Marcowej. Od jej postanowień odbiegała ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego, określony przez sejm ustrój naczelnych organów państwa oraz ustrój i konstytucyjnie oraz ustawowo określone zasady funkcjonowania terenowych organów władzy i administracji państwowej. Ustrój najwyższych organów państwowych normowały tzw. Mała Konstytucja

z 1947 r.⁷ oraz Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r.⁸, wielokrotnie nowelizowana dla umacniania władzy komunistycznej (partii rządzącej).

Ten sposób myślenia nie był też obcy w sprawie lokalnych organów władzy. Począwszy od września 1944 do końca 1989 r. organami terenowej władzy państwowej były rady narodowe odpowiedniego stopnia, stosownie do zmian przyjmowanych w zasadniczym podziale administracyjnym państwa. Wprowadzenie do lokalnego zarządu państwowego wczesną jesienią 1944 r. obcej (wzorowanej na rozwiązaniach radzieckich) instytucji – rad narodowych⁹ bez wątpienia świadczyło o ugruntowywaniu i kierunku dokonujących się w Polsce przeobrażeń również i na tym poziomie władzy. Przed wrześniem 1944 r. konspiracyjnie utworzone i działające rady narodowe nie były jednak zdolne do wykorzystania danego im potencjału. W sierpniu 1944 r. reaktywowano instytucję wojewody (także starosty) jako organu administracji ogólnej¹⁰ w prawie niezmiennym kształcie, pozostawiając kompetencje i zadania wojewody (realizowane w ramach funkcji przedstawiciela rządu i szefa zespolonych organów administracji ogólnej) określone rozporządzeniem prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. Inaczej dekret normował natomiast tryb obsady stanowiska wojewody oraz jego stosunek do rad narodowych i pozycji w strukturze administracji samorządowej. Wojewodę mianował i odwoływał PKWN, od 31 grudnia 1944 r. czynił to Rząd Tymczasowy na wniosek ministra administracji publicznej, później¹¹ prezydent Rzeczypospolitej na wniosek ministra administracji publicznej w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów – po zasięgnięciu opinii właściwej wojewódzkiej rady narodowej (co wtedy było rozwiązaniem nowym). Odwołanie wojewody przez organ powołujący wymagało wniosku ministra administracji publicznej. Ustąpienia wojewody mogła żądać wojewódzka rada narodowa z inicjatywy własnej lub jednej z powiatowych rad narodowych.

Wraz z nowym (w listopadzie 1944 r.¹²) ukształtowaniem w terenie ustroju administracji samorządowej, obok już istniejących rad narodowych jako uchwałodawczych organów samorządowych a zarazem realizujących kompetencje właściwe dla organów

⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71).

⁸ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. Nr 5, poz. 22).

¹⁰ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji I i II instancji (Dz. U. Nr 2, poz. 8).

¹¹ Zgodnie z ustawą konstytucyjną z dnia 19 lutego 1947 r. oraz dekretem z dnia 25 października 1948 r. o zmianie ustawy o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 50, poz. 381).

¹² Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 74, poz. 14).

władzy państwowej, dwa lata później (1946¹³) wzmocnionych, zmieniła się także pozycja wojewody. Wojewodę poddano kontroli społecznej wojewódzkiej rady narodowej i zobowiązano do składania jej (w istocie prezydium) periodycznych sprawozdań z ogólnej linii swojej działalności. Wojewoda przestał być przewodniczącym rady wojewódzkiej, z tytułu zajmowanego stanowiska w skład wojewódzkiej rady narodowej jednak wchodził. Pełnił natomiast funkcję przewodniczącego wydziału wojewódzkiego samorządu (organu wykonawczego rady i przez nią wybieranego), podlegając w tym zakresie wojewódzkiej radzie narodowej.

Lata 1944–1950 były zatem tylko pozornie zbliżone do obrazu administracji w województwie z okresu międzywojennego. Rok 1950 przyniósł nowe rozwiązania. Ustawą z dnia 20 marca¹⁴, wzorowaną na radzieckim modelu aparatu państwowego, pod pozorem demokracji wdrożono rozwiązania służące koncepcji ustroju administracji terenowej opartej już wyłącznie na radach narodowych. Radom narodowym nadano status terenowych organów jednolitej władzy państwowej, poddając je nadzorowi Rady Państwa, utworzono prezydium jako kolegialne organy wykonawczo-zarządzające rad, zniesiono pion administracji ogólnej reprezentowanej przez wojewodów (starostów) oraz pion administracji samorządowej, tworzony przez wydziały wojewódzkie (powiatowe). Kompetencje wojewodów przejęły prezydium wojewódzkich rad narodowych. Stan ten utrzymał się do 1973 r.

3. Wpływ reform z lat 1973–1975 na status wojewody

W 1973 r. w drugim etapie reform rozłożonych na lata 1972–1973–1975 przywrócono jednoosobowe organy administracji¹⁵, w tym w województwie wojewodów. Tym samym odstąpiono od modelu kolegialnej struktury organów administracyjnych. Prezydium wprawdzie w systemie rad narodowych pozostawiono, ich rolę i pozycję sprowadzono do organu wewnętrznego rady, reprezentującego radę na zewnątrz. Pozbawienie prezydiów dotychczasowego statusu organów wykonawczo-zarządzających rady zbliżyło je do pozycji prezydiów z lat 1944–1950. Etap trzeci reform przyniósł zwiększenie liczby województw z 17. do 49. oraz zniesienie powiatów, co wiązało się z potrzebą unormowania zadań między dwa szczeble zarządu lokalnego (województwa i gminy). Przy-

¹³ Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. Nr 3, poz. 19).

¹⁴ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130).

¹⁵ Zmian tych dokonano przez uchwalenie w dniu 22 listopada 1973 r. ustawy o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 47, poz. 275) oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. z 1973 r. Nr 47, poz. 276).

jęto domniemanie (różne od przyjętego ustawą z 1958 r.¹⁶), że do terenowych organów administracji państwowej, a nie rad narodowych (wojewodów a nie rad wojewódzkich), należą wszystkie sprawy z zakresu administracji państwowej niezastrzeżone na rzecz innych organów. Zmieniło to dotychczasową pozycję tych organów wobec organów administracji specjalnej spoza właściwości rad, ale i wobec wydziałów, jako organów wcześniej włączonych w system rad narodowych. Te ostatnie, tracąc status samoistnych organów administracji państwowej¹⁷, stały się wewnętrznymi jednostkami organizacyjnymi przywróconych urzędów lokalnych organów administracji.

Przywrócenie instytucji wojewody nie oznaczało w żadnym razie powrotu do statusu wojewody z lat wcześniejszych. Wojewodę powoływał prezes Rady Ministrów, po zaopiniowaniu kandydata przez właściwą wojewódzką radę narodową, na czas nieoznaczony. Ów brak powiązań z kadencją rady bez wątpienia wpływał na wzmocnienie prawne i faktyczne pozycji wojewody. Dlatego zwiększeniu roli rady w tym zakresie służyć miała zapoczątkowana w 1973 r. praktyka łączenia funkcji I sekretarza miejscowego komitetu PZPR i przewodniczącego rady. W istocie wzmocniła ona wpływ instancji partyjnych, a nie rady. Odwołania ze stanowiska wojewody dokonywały organy właściwe do jego obsadzenia z inicjatywy własnej bądź na wniosek rady wojewódzkiej lub rady niższego stopnia. Wojewoda mógł być także zawieszony w czynnościach.

Wojewoda realizował trzy funkcje: organu wykonawczo-zarządzającego wojewódzkiej rady narodowej, organu administracji państwowej oraz funkcję przedstawiciela rządu. Jako organ wykonawczo-zarządzający realizował zadania wobec rady i jej organów (prezydium i komisji) oraz radnych (i w tym zakresie podlegał swej radzie), od 1978 r. również wobec komitetów kontroli społecznej¹⁸. Rada dokonywała na sesji oceny działalności wojewody. Negatywna ocena pozwalała na podjęcie uchwały w sprawie odwołania wojewody. Nie wzmocniało to pozycji rady. Prezes Rady Ministrów był jedynie zobowiązany do zajęcia umotywowanego stanowiska w tej sprawie. W ramach funkcji drugiej, wojewoda dysponował najszerszym i najbardziej zróżnicowanym zakresem kompetencji, wykraczającym poza zakres właściwości wojewódzkiej rady narodowej. Wojewoda, nie będąc w tej sferze działania organem rady (poza kontrolą jego działalności), działał zgodnie z kierunkami ustalonymi przez naczelne organy administracji. Najogólniej jego kompetencje dotyczyły kierownictwa sprawami terenu oraz wykonywania administracji w ramach poszczególnych resortów. Na-

¹⁶ Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. Nr 5, poz. 16).

¹⁷ Wydziały (a nie ich kierownicy) status względnie samodzielnych organów administracji uzyskały mocą ustawy o radach narodowych.

¹⁸ Zgodnie z ustawą z dnia 26 maja 1978 r. o zmianie ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. Nr 14, poz. 61) komitety społeczne działały przy każdej radzie narodowej i były przez nie powoływane na początku kadencji. Ustawę tę uchylono z dniem 1 lipca 1984 r.

tomiał jako przedstawiciel rządu wojewoda był wykonawcą zadań zleczanych przez Radę Ministrów lub premiera. Dyrektywami tych organów był związany.

Reformy z lat siedemdziesiątych mające umocnić pozycję rad narodowych przez zapewnienie im nadrzędnej pozycji nad organami administracji lokalnej w istocie nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Przeciwnie, osłabiały je, a ponadto wbrew założeniom reformy sprzyjały tendencjom centralistycznym w zarządzaniu gospodarką narodową, w efekcie uszczuplających udział rady i administracji w sferze gospodarki planowanej terenowo.

Prawno-ustrojowemu doskonaleniu rad narodowych miała służyć kolejna reforma, wdrożona w 1983 r.¹⁹, statuującą rady narodowe jako przedstawicielskie organy władzy państwowej, podstawowe organy samorządu terytorialnego oraz organy samorządu terytorialnego ludności. Odwołanie się do samorządu terytorialnego dla podkreślenia znaczenia rad narodowych w okresie wzrastającego już niezadowolenia w polskim społeczeństwie można było odczytać jako ratowanie czegoś, czego uratować już nie było można. I mimo wysuwania w okresie prac nad projektem tej ustawy postulatu zastąpienia rad narodowych samorządem terytorialnym, dysponującym własnym, wybieralnym przez siebie organem wykonawczym, rozwiązania przyjęte ustawą w takim rozumieniu samorządności nie wprowadzały. Eksponowanie już w tytule ustawy odwołania do samorządu terytorialnego (ustawa o systemie rad narodowych i podstawowych organów samorządu terytorialnego) było zapewne politycznie uzasadnione. Miało być wyrazem demokratyzacji ówczesnych władz zarządu lokalnego, i podobnie jak w 1944 r. ułatwiać ich akceptowanie przez społeczeństwo.

Tymczasem rozwiązania poszły inną drogą. Wzmocnieniu wyłącznie pozycji rad jako organów przedstawicielskich służyć miało po pierwsze – zapewnienie silniejszego ich wpływu w procesie obsady terenowych organów administracji państwowej. W odniesieniu do wojewodów ustawa z 1983 r. zachowała kompetencję prezesa Rady Ministrów w zakresie powoływania i odwoływania wojewodów. I tu kończą się podobieństwa. Nowym rozwiązaniem uzależniono ważność powołania wojewody od wiążącej opinii wojewódzkiej rady narodowej. W proces obsady stanowiska wojewody włączono również prezydium rady. Wojewódzka rada narodowa nie miała prawnej legitymacji zgłaszania kandydata na wojewodę. Odwołanie wojewody leżało w gestii premiera. Premier mógł to uczynić z inicjatywy własnej, prezydium wojewódzkiej rady narodowej albo na wniosek wojewody. Jedynie w przypadku podjęcia przez wojewódzką radę narodową, bezwzględną większością głosów, uchwały w sprawie odmowy udzielenia wojewodzie absolutorium, premier nie mógł odstąpić od odwołania wojewody.

¹⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 41, poz. 185 z późn. zm.).

Po drugie – przyjęcie nie dość wyraźnego rozdziału kompetencji zdecentralizowanych (realizowanych przez wojewodę w ramach funkcji organu wykonawczo-zarządzającego rady) od scentralizowanych (wyłączonych ustawowo z zakresu władczej właściwości rady), a także, co ma tu istotne znaczenie, nowe określenie klauzuli generalnej. Ustawa odchodząc od wcześniejszej klauzuli, że „Do terenowych organów administracji państwowej należą wszystkie sprawy z zakresu administracji państwowej nie zastrzeżone na rzecz innych organów”, przyjęła kompetencję generalną inną, zbliżoną do rozwiązania wprowadzonego ustawą z 1958 r. w jej pierwotnym brzmieniu, że „do rad narodowych należą wszystkie sprawy z zakresu administracji państwowej nie zastrzeżone ustawowo na rzecz innych organów”. Tym samym w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym zakres kompetencji i zadań wojewody w sferze zdecentralizowanej był szerszy. Włączenie w sferę właściwości rady zadań ze sfery administracji państwowej miało m.in. na celu silniejsze im podporządkowanie wojewody, gdy ten realizował zadania zdecentralizowane. W tej sferze kompetencji i zadań, ale i w sferze kompetencji scentralizowanych ustawa nie określała rzeczowego zakresu działania wojewody odrębnego od zakresu działania rady. Na przeprowadzenie cezur między sferami kompetencji wojewodów mogły pozwalać prawem określone formy wpływu rad, choć i te, z uwagi na możliwość zlecania wojewodom przez ustawy szczególne nowych zadań oraz sięgania przez rady po formy nie tylko władczego oddziaływania w sferze kompetencji zdecentralizowanych, okazały się niewystarczające. Poza powyższymi sferami aktywności wojewoda pełnił także funkcję przedstawiciela rządu (w tej kwestii ustawa z 1983 r. milczała), a w zakresie zarządzania sprawami gospodarczymi, społecznymi i kulturalnymi jego wpływ na przedsiębiorstwa, zakłady i inne jednostki organizacyjne nie był jednorodny z uwagi na ich podporządkowanie wojewódzkiej radzie narodowej²⁰ bądź organom centralnym²¹.

Po trzecie – ustawa nawiązując do wcześniej przyjętych rozwiązań (z roku 1958), nadała także kierownikom wydziałów status względnie samodzielnych organów administracji, nazywając ich, w odróżnieniu od rozwiązań wcześniejszych, organami administracji o właściwości szczególnej. Ich powołanie wprawdzie pozostawiono wojewodzie, ale począwszy od 1983 r. ustawodawca wymagał ponadto opinii odpowiedniej komisji rady narodowej. Pozycja prezydów w strukturze wojewódzkich rad narodowych od przemian z roku 1973 nie uległa większej zmianie. Nadal były to organy kierownicze tych rad, im podporządkowane i przed nimi odpowiedzialne, tyle tylko, że funkcji prze-

²⁰ Ich wykaz podawało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1984 r. w sprawie określenia rodzajów przedsiębiorstw, zakładów i innych jednostek państwowych podporządkowanych radom poszczególnych stopni (Dz.U. Nr 25, poz. 127).

²¹ Wykaz ten zawierało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 1983 r. w sprawie ustalenia listy przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 9, poz. 47 z późn. zm.).

wodniczącego prezydium nie rezerwowano już wyłącznie dla osób ze statusem członka partii. Ich prawną pozycję ustawa jednak wzmocniła, przez udział z mocą stanowczą w procesie obsady wojewodów, wyposażenie w kompetencje władcze wobec wszystkich organów realizujących zadania wojewódzkiej rady i jednostek organizacyjnych jej podporządkowanych, z możliwością udzielania wojewodzie wytycznych w formie postanowień włącznie.

W Polsce rady narodowe w analizowanym okresie funkcjonowały do czasu wprowadzenia w 1990 r. nowych rozwiązań, a zatem przez 46 lat. W ciągu tego okresu jedynie przez 17 lat funkcje organów administracji terenowej powierzano organom monokratycznym, z czego blisko 16 lat przypadało wojewodom (1944–1950; 1973–1990). Wojewoda w strukturze terenowej administracji Polski Ludowej był zatem krócej obecny aniżeli w okresie II Rzeczypospolitej (1919–1939).

Podsumowanie

Mimo różnic w określaniu pozycji i roli wojewoda bez wątpienia stanowił od 1919 r., z wyłączeniem lat 1950–1973, nieodłączny element ustroju terenowego, a jego szeroki zakres funkcji i zadań przesądzał o znacznej pozycji w zarządzie państwowym.

W odróżnieniu od okresu II Rzeczypospolitej, w którym pozycja wojewody była silna, w pierwszych latach bytu Polski socjalistycznej można zauważyć tendencję odwrotną. Wojewoda nie stanowił już jedynego organu reprezentującego władzę państwową w województwie. Zmiana struktury organów terenowych, przede wszystkim jednak powołanie rad narodowych, wpłynęła na pozycję organów reprezentujących czynnik społeczny wobec organów administracji państwowej. Z punktu widzenia formalnego w jakimś stopniu podporządkowano wojewodę – choć podlegał on nadal właściwym ministrom – czynnikowi społecznemu (wojewódzkiej radzie narodowej). Jedynie na Ziemiach Odzyskanych, gdzie nie od razu tworzone rady, wojewoda zajmował nadal kluczową pozycję w systemie terenowych organów państwowych. Nie „głowa państwa”, lecz rząd był organem właściwym w sprawach związanych z obsadą stanowiska wojewody. Powołanie wojewody wymagało już opinii rady o kandydacie. Radę wyposażono również w kompetencje w zakresie kontroli społecznej działalności wojewody. W praktyce wpływ wojewódzkiej rady narodowej na działalność wojewody był słaby. Wojewoda nadal stanowił główny element w systemie organizacyjnym terenowego aparatu państwowego.

Począwszy od roku 1973, reaktywowaną nowelą ustawy z 1958 r. instytucję wojewody „wmontowano” w system rad narodowych. Zmiana ustawy nie zachwiała silną pozycją wojewody. W świetle przepisów z tego okresu wojewoda dysponował własnym, niezależnym od rady zakresem działania, posiadał tzw. własne kompetencje (w ramach funkcji

terenowego organu administracji państwowej) i poruczone (z tytułu reprezentowania rządu), za których realizację odpowiadał przed nadrzędnym organem administracji. Jedynie z tytułu wypełniania funkcji organu wykonawczo-zarządzającego podlegał w jakimś stopniu radzie. Wpływ rady był jednak zbyt słaby: większość kompetencji ograniczała się do wydawania uchwał-inicjatyw, uchwał-opinii, nieliczne tylko miały charakter aktów prawnych wiążących wojewodę. Zmianie układu „województka rada narodowa – wojewoda” nie służyła także praktyka wyrażania przez radę opinii o kandydacie na stanowisko wojewody. O obsadzie stanowiska wojewody decydował premier. Wojewoda osobowo nie podlegał więc radzie. Zaznaczało się silniejsze podporządkowanie wojewody nadrzędnym organom administracji aniżeli radzie, czemu sprzyjał szeroko rozbudowany system nadzoru nad działalnością wojewody w układzie „pionowym”.

Rozwiązania przyjęte kolejną, w 1983 r., ustawą zmieniły wzajemny układ powiązań między wojewódzką radą narodową a wojewodą. Silniej zaznaczono wpływ rady na obsadę stanowiska wojewody. W ramach przyjętego podziału kompetencji i zadań na zdecentralizowane i scentralizowane szerzej i silniej podporządkowano wojewodę radzie, szczególnie w wypełnianiu funkcji jej organu wykonawczo-zarządzającego. W zakresie tzw. kompetencji własnych, które ustawa określała jedynie przykładowo o podporządkowaniu w ich wykonywaniu przesądzał przepis szczególny. Przepis szczególny rozstrzygał tu także o właściwości organu. Realizację przykładowo wyliczonych zadań ze sfery scentralizowanej ustawa o systemie rad pozostawiała bowiem zarówno w gestii wojewody, jak i rady wojewódzkiej. Znacznie więcej wątpliwości budził rozdział kompetencji i zadań terenowych organów o właściwości szczególnej (dyrektorów wydziałów) w obu sferach ich aktywności (zdecentralizowanej i scentralizowanej), mimo jasno zdefiniowanej ich podległości osobistej i funkcjonalnej wojewodzie. Podobnie, bardzo ogólnie, ustawa określała sferę działania wojewody w zakresie zarządzania sprawami gospodarczymi, społecznymi i kulturalnymi i wynikające z tego tytułu jego kompetencje wobec przedsiębiorstw, zakładów i innych jednostek organizacyjnych. Natomiast w zakresie kompetencji i zadań wojewody z tytułu reprezentowania rządu w województwie ustawa stanowiła tylko tyle, że wojewoda wykonuje zadania zlecone przez rząd i premiera. Znamienne, że niemal tej samej treści postanowienie przyjęła także ustawa z 1958 r., w brzmieniu nadanym jej nowelą z 1973 r. Nieco więcej elementów w tym okresie wnosił tzw. statut wojewody. Można więc powiedzieć, że jedynie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. określało uprawnienia i obowiązki wojewody w tej mierze, tryb w jakim reprezentacja rządu dokonywała się, w tym również pewną sferę jego kompetencji nadzorczych nad sprawami osobowymi funkcjonariuszy państwowych z obszaru województwa.

Voivode's office during the political and administrative system transformation between the Second and the Third Republic of Poland

Abstract

The institution of a voivode has been and still is one of the fundamental institutions in Polish public administration. Its development has been influenced by transformations of the political system, which have over years shaped different structural models of local territorial administration in Poland. This is why when making the assessment of the role and position of the voivode in each of the periods examined (1919–1939, 1944–1950, 1973–1990) the transformations occurring in the political and administrative system in each of those periods had to be taken into account. Otherwise full understanding of the function performed by a given voivode in given social and political environment and conditions would have been limited. Starting from 1919 until 1950, a voivode performed different functions, of which the two main ones were: the function of a government's representative and that of a general administration body. In 1950 the institution of a voivode was abandoned but it was again revived in 1973 when the function of a government's representative and a state administration body had been preserved, but new competences were given and included those of an enforcement and administration organ of the regional (voivodeship) national council. The subsequent reform implemented in 1983 did not change much of this *status quo*.

Keywords

voivode as an organ of general authority in interwar Poland, position of a voivode in the first years of communist transformations of local authorities, impact of reforms of 1973 and 1983 on the status of a voivode