

Samorząd województwa w Polsce - ujęcie ewolucyjne

Wprawdzie profil naukowy "Zeszytów Wiejskich" wskazywałby raczej na potrzebę omówienia problematyki gminy wiejskiej i ukształtowanego w jej ramach samorządu, funkcjonujących w różnych okresach ustrojowych państwa polskiego, to należy mieć na uwadze fakt, że kwestie te stanowią zaledwie wycinek obszernego zagadnienia organizacji samorządu terytorialnego w Polsce, na które składa się również prezentowana poniżej tematyka. Samorząd wiejski jest ponadto materia licznych dociekań i opracowań naukowych, zainteresowanych tą problematyką odsyłam zatem do bogatej literatury przedmiotu¹.

Wprowadzona na przełomie 1998 i 1999 roku reforma ustrojowa, ustanowiła nowy kształt terenowej administracji publicznej. Powołano nowe szczeble samorządu terytorialnego: powiat i województwo. Wraz z istniejącą już wcześniej gminą, współtworzą one system administracji samorządowej.

Kwestią szczególnie interesującą pozostaje na tym tle organizacja i funkcjonowanie samorządu województwa w polskiej tradycji ustrojowej. Zagadnienie to, stanowiące przedmiot poniższych badań, zostało osadzone w szerszym kontekście historycznym. Analiza dotyczy okresu II Rzeczypospolitej oraz lat 1944-1950. Rozważania obejmują ponadto genezę i ogólną charakterystykę obecnie obowiązującej koncepcji samorządu województwa.

1. Samorząd województwa w Drugiej Rzeczypospolitej

W skład powstałego w 1918 r. Państwa Polskiego weszły obszary, które przez wiele dziesiątków lat kształtowały się pod wpływem systemów prawnych państw zaborczych².

¹ Na ten temat zob. m.in. *Gmina wiejska i jej samorząd*, H. Brodowska (red.), Warszawa 1989 i wskazana tam bibliografia; a także: H. Brodowska, *Chłopi o sobie i Polsce*, Łódź 2001; A. Łuczak, *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918 - 1939*, Warszawa 1971.

² Szerzej te kwestie omawia A. Ajnenkiel, *Ustrój i prawo Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Polska Odrodzona 1918 - 1939*, J. Tomicki (red.), Warszawa 1982, s. 55 - 127, a także: H. Idebski *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 1998, s. 69 - 89.

Różnice zachodzące między tymi obszarami były szczególnie wyraźne nie tylko w podziale terytorialnym, ale także w organizacji administracji państwowej³. Instytucja samorządu terytorialnego utworzona na ziemiach polskich w okresie zaborów została przyjęta i utrzymana w Państwie Polskim po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Konsekwencją tego faktu była niejednorodność struktur samorządu terytorialnego. Oczywistym wydaje się być stwierdzenie, że stan ten wymuszał podjęcie radykalnych działań prawodawczych.

Pierwsza całościowa koncepcja organizacyjna administracji została zarysowana w Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.⁴. Z jej postanowień wyprowadzić można wiele zasad odnoszących się do organizacji i funkcjonowania administracji państwowej, w tym, do samorządu terytorialnego. Wnikliwa analiza zagadnień dotyczących samorządu terytorialnego, a objętych postanowieniami Konstytucji marcowej, wykraczałaby poza ramy niniejszego artykułu. Ograniczę się dlatego do treści najistotniejszych z punktu widzenia przedmiotu rozważań.

Konstytucja marcowa ustaliła m. in. zasadę rozbudowy samorządu terytorialnego, stworzyła szerokie podstawy prawne dla jego rozwoju. Określiła ponadto zasadę jednolitości podziału terytorialnego państwa zarówno w odniesieniu do administracji rządowej ogólnej, jak i do administracji samorządowej. Wspomniane rozwiązanie miało niebagatelne znaczenie z uwagi na to, że Polska po odzyskaniu niepodległości objęła swymi granicami różne systemy podziału terytorialnego. Zaistniała więc pilna potrzeba rozstrzygnięcia problemu w drodze unifikacji. W myśl postanowień Konstytucji marcowej obszar Polski podzielony został na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Podział ten odpowiadał podziałowi jednostek samorządu terytorialnego. W ten sposób ustalono trzy zasadnicze szczeble samorządu terytorialnego: gminny, powiatowy i wojewódzki.

Omówienie struktury ówczesnego samorządu stanowi, z oczywistych względów, temat odrębnej teoretycznej refleksji, dlatego dalsze rozważania poświęcę zagadnieniu najbardziej mnie interesującemu.

Przed przystąpieniem do analizy organizacji i funkcjonowania samorządu wojewódzkiego w Drugiej Rzeczypospolitej nie sposób pominąć kwestii wyróżnienia województwa jako jednostki podziału terytorialnego kraju. W procesie kształtowania się państwowości polskiej na obszarze b. dzielnicy pruskiej utworzono⁵ dwa województwa: pomorskie i poznańskie, na obszarze

³ J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 7.

⁴ Dz.U. Nr 44, poz. 267, w dalszej części artykułu będzie nazywana „Konstytucją marcową”.

⁵ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dz. Pr. Nr 64, poz. 385).

b. Królestwa Kongresowego pięć województw⁶: warszawskie, białostockie, kieleckie, lubelskie i łódzkie. Z przyłączonych do Polski części Górnego Śląska i Śląska Cieszyńskiego utworzono⁷ województwo śląskie, a Małopolskę podzielono⁸ na cztery województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie. Na Ziemiach Wschodnich utworzono⁹ początkowo trzy województwa: nowogrodzkie, poleskie i wołyńskie, a następnie¹⁰ - województwo wileńskie. Miasto stołeczne Warszawa nie wchodziło w skład województwa, stanowiąc odrębną jednostkę administracyjną.

Samorząd wojewódzki stanowił na ziemiach Drugiej Rzeczypospolitej instytucję wyjątkową. Istniał tylko w województwie poznańskim i pomorskim. W województwach tych, po odzyskaniu niepodległości, sytuację prawną samorządu terytorialnego unormowało przede wszystkim dawne ustawodawstwo pruskie. W województwach poznańskim i pomorskim istniał samorząd wojewódzki w postaci szczątkowego dawnego pruskiego samorządu prowincjonalnego¹¹. Województwo było powiatowym związkiem komunalnym. Organami tego samorządu były: sejmik wojewódzki, wydział wojewódzki i starosta krajowy¹².

Sejmik wojewódzki był organem uchwałodawczym i kontrolnym. Składał się z delegatów, wybieranych na 4 lata przez poszczególne powiaty wiejskie i miejskie w oznaczonej liczbie, odpowiadającej liczbie mieszkańców powiatu. Sejmik poznański składał się z 85 członków, pomorski - z 60. Posiedzenia sejmiku zwoływał, odraczał i zamykał wojewoda z upoważnienia ministra spraw wewnętrznych. Wybór stałego przewodniczącego sejmiku i jego zastępcy odbywał się na pierwszym posiedzeniu pod przewodnictwem najstarszego wiekiem członka.

Dla powzięcia uchwał wymagana była obecność więcej niż połowy ustawowej liczby członków¹³. Sejmik mógł wydawać statuty, dotyczące spraw

⁶ Ustawa tymczasowa z dn. 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. Pr. Nr 65, poz. 395).

⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. Statut organiczny Województwa Śląskiego, (Dz. U. Nr 73, poz. 497).

⁸ Ustawa z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerii z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy (Dz. U. Nr 117, poz. 768).

⁹ Ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawnego - politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej (Dz. U. Nr 16, poz. 93).

¹⁰ Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego (Dz. U. z 1926 r. Nr 6, poz. 29).

¹¹ J. Służewski, *Wojewoda...*, s. 23.

¹² B. Wiasutyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1933, s. 96.

¹³ Ibidem, s. 97.

ustroju samorządu, mógł również wydawać opinie o projektach ustaw dotyczących województwa.

Zarząd sprawami samorządu wojewódzkiego należał do wydziału wojewódzkiego. Członków wydziału i zastępców wybierał sejmik spośród mieszkańców województwa posiadających bierne prawo wyborcze. Wydział składał się w woj. poznańskim z przewodniczącego, jego zastępcy, starosty krajowego i 12 członków, w woj. pomorskim - z przewodniczącego, jego zastępcy, starosty krajowego i 8 członków. Wybory członków odbywały się na zasadzie proporcjonalności. W woj. poznańskim członkowie wydziału musieli uzyskać zatwierdzenie ministra spraw wewnętrznych.

Posiedzenia wydziału zwoływał przewodniczący tak często, jak wymagała tego sytuacja. Obowiązany był je zwołać, jeżeli żądał tego starosta krajowy lub połowa członków wydziału. Wydział mógł podjąć uchwałę w obecności przeszło połowy członków. Uchwały zapadały większością głosów.

Najważniejszym zadaniem wydziału było przygotowywanie i wykonywanie uchwał sejmiku, o ile ustawa lub uchwała sejmiku nie powierzyły ich specjalnym komisjom lub urzędnikom. Oprócz tego, wydział zarządzał sprawami samorządu, zwłaszcza majątkiem oraz mianował urzędników samorządu wojewódzkiego, o ile ich nominacja nie została zastrzeżona sejmikowi, kierował ich czynnościami i nadzorował je.

Bieżącymi sprawami samorządu wojewódzkiego zarządzał starosta krajowy¹⁴. Przygotowywał on i dbał o wykonanie uchwał wydziału wojewódzkiego. Był przełożonym wszystkich urzędników samorządu wojewódzkiego. Reprezentował bez specjalnych pełnomocnictw związki wojewódzki na zewnątrz.

Starostę krajowego wybierał sejmik wojewódzki, zatwierdzał minister spraw wewnętrznych. Starosta krajowy wybierany był na co najmniej 6 lat, nie więcej niż 12. W razie niezatwierdzenia wyboru należało przystąpić do ponownych wyborów. Jeżeli i ponowny wybór nie uzyskał zatwierdzenia, albo sejmik odmówił dokonania wyboru, lub też wybrał po raz wtóry niezatwierdzonego kandydata, minister spraw wewnętrznych mógł mianować komisarycznego starostę na koszt samorządu. Zarząd komisaryczny trwał dopóty, dopóki wybór sejmiku, który mógł mieć miejsce w każdym czasie, nie uzyskał zatwierdzenia.

Nadzór nad samorządem wojewódzkim w pierwszej instancji sprawował wojewoda, a w drugiej instancji minister spraw wewnętrznych. Wojewoda w ramach nadzoru miał prawo m.in. do zawieszania uchwał organów samorządowych sprzecznych z prawem. Należy dodać, że zarządzenia wojewody wydawane z tytułu nadzoru w odniesieniu do samorządu wojewódzkiego mogły być zaskarżane do Najwyższego Trybunału Administracyjnego¹⁵.

¹⁴ Ibidem, s. 98.

¹⁵ J. Służewski, *Wojewoda* ..., s. 29.

Szczególny status prawny posiadało województwo śląskie. Ustroju władz administracyjnych w województwie śląskim nie normowały przepisy ogólnopolskie. Podstawę stanowiła tu wspomniana już Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego. Statut organiczny nadał Śląskowi szeroką autonomię, przekazał m.in. do kompetencji Sejmu Śląskiego ustawodawstwo dotyczące ustroju władz administracji śląskiej, a także określił ogólne zasady ustroju władz administracyjnych oraz zasady pragmatyczne.

Naczelnymi organami administracji w województwie śląskim był wojewoda i rada wojewódzka¹⁶. Organami samorządu województwa śląskiego były Sejm Śląski i Rada Wojewódzka¹⁷. Śląska rada wojewódzka składała się z wojewody, jako przewodniczącego, wicewojewody oraz z pięciu członków wybieranych przez Sejm na okres jednego roku. Rada występowała w podwójnym charakterze, a mianowicie, jako organ wykonawczy samorządu wojewódzkiego oraz jako kolegialny organ współdziałający z wojewodą w realizacji zadań administracji ogólnej¹⁸. Jako organ wykonawczy samorządu wojewódzkiego Rada miała za zadanie: przygotowywać i wykonywać uchwały Sejmu Śląskiego, o ile dotyczą one spraw b. samorządu prowincjonalnego; zarządzać sprawami związku samorządowego; mianować urzędników samorządu wojewódzkiego, kierować i nadzorować ich działalność. Statut organiczny śląski nie przewidywał urzędu starosty krajowego, który w pruskim ustroju samorządu prowincjonalnego kierował bieżącą administracją tego związku komunalnego, przygotowywał i wykonywał uchwały wydziału prowincjonalnego. Rada wybierała ponadto sędziów niezawodowych Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego, a także sprawowała nadzór nad samorządem gminnym Śląska Cieszyńskiego¹⁹.

Zgodnie z postanowieniem art. 65 Konstytucji marcowej we wrześniu 1922 r. sejm uchwalił ustawę o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego²⁰. Ustawy szczególne miały określić sprawy wchodzące do zakresu zadań samorządu wojewódzkiego. W sprawach przekazanych temu samorządowi, sejmiki miały prawo uchylać ustawy w granicach Konstytucji oraz ustaw państwowych. Ustawa z 1922 r. świadczyła o szerokich kompetencjach przyszłego samorządu wojewódzkiego, dała ona jednak tylko ogólny zarys ustroju tego samorządu, zapowiedziała specjalną ustawę o ordynacji wyborczej do sejm-

¹⁶ B. Wasiutyński, op. cit., s. 151.

¹⁷ R. Tejszerski, *Kilka słów o ustroju i działalności samorządu terytorialnego w Polsce*, Brześć n/Bugiem 1930, s. 17.

¹⁸ J. Służewski, *Wojewoda*..., s. 24.

¹⁹ B. Wasiutyński, op. cit., s. 153 - 154.

²⁰ Dz.U. Nr 90, poz. 829.

mików wojewódzkich²¹. Ustawa o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego nie weszła jednak w życie ze względu na niewydanie przepisów wykonawczych.

Artykuł 66 Konstytucji marcowej stanowił, że do współdziałania z wojewodą miał być powołany czynnik obywatelski, reprezentowany przez organy wojewódzkiego samorządu terytorialnego. Dnia 19 stycznia 1928 ukazało się rozporządzenie Prezydenta RP o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej²². W myśl jego postanowień, do czasu zorganizowania samorządu wojewódzkiego, na zasadach ustalonych w Konstytucji marcowej, utworzono przy wojewodzie organy kolegalne w postaci: rady wojewódzkiej i wydziału wojewódzkiego. Współdziałały one z wojewodą w wykonywaniu jego zadań z zakresu administracji ogólnej. Rada wojewódzka składała się z delegatów rad powiatowych i rad miejskich miast wydzielonych z powiatowych związków samorządowych. Każda rada powiatowa i miejska delegowała po jednym z członków. Mandat członka rady wojewódzkiej trwał dopóty, dopóki trwała kadencja rady powiatowej lub miejskiej, czyli organu, który wyboru dokonał. Rada wojewódzka była w zasadzie organem opiniodawczym w sprawach natury ogólnej, należących do kompetencji wojewody. Tylko w wyjątkowych wypadkach, zastrzeżonych oddzielnymi przepisami prawnymi, rada wojewódzka miała prawo głosu stanowczego.

Wydział wojewódzki składał się z sześciu członków: trzech urzędników państwowych, w tym wojewody, względnie wicewojewody jako przewodniczącego oraz trzech członków wybranych przez radę wojewódzką spośród mieszkańców województwa posiadających bierne prawo wyborcze do rady wojewódzkiej. Wybrani członkowie pełnili swe funkcje przez okres czterech lat. Wydział wojewódzki działał jako organ doradczy wojewody, a w określonych przez przepisy prawne sprawach miał głos stanowczy. Do wydziału wojewódzkiego należało m.in. współdziałanie z wojewodą z głosem stanowczym w zatwierdzaniu uchwał organów samorządowych w takim zakresie, w jakim to prawo przysługiwało wojewodzie, w rozstrzyganiu w toku instancji odwołań od orzeczeń i zarządzeń organów związków samorządu terytorialnego, w sprawowaniu nadzoru nad samorządem terytorialnym w zakresie, w jakim nadzór ten należał do wojewody oraz w orzekaniu we wszystkich sprawach, które były przekazane do decyzji wojewody w zastępstwie organów samorządu wojewódzkiego.

Wojewódzkie organy kolegalne, tj. rada wojewódzka i wydział wojewódzki funkcjonowały na obszarze całej Drugiej Rzeczypospolitej, za wyjątkiem Śląska. Pewne odrębności organizacyjne miały miejsce w Małopolsce

²¹ R. Tejszerski, op. cit., s. 16.

²² Dz.U. Nr 11, poz. 86, tekst jednolity Dz.U. z 1936 r. Nr 80, poz. 555.

oraz w województwach poznańskim i pomorskim, Odrębności struktury organów województw poznańskiego i pomorskiego wynikały z faktu istnienia tam samorządu wojewódzkiego. Nie powołano w nich wojewódzkich organów kolegialnych w postaci wspomnianych rad wojewódzkich i wydziałów wojewódzkich. Współdziałaniem z wojewodą zajmowały się wydziały wojewódzkie wojewódzkich związków samorządowych za pośrednictwem osobnych izb wydziałów wojewódzkich²³.

Uchwalona przez Sejm w dniu 23 marca 1933 r. ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego²⁴ dokonała wielu istotnych zmian w określeniu pozycji prawnej samorządu, a w szczególności w zakresie relacji organów administracji rządowej do samorządu. Niestety, nie wspominała o samorządzie województwa. Podobnie Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r.²⁵ nie wyjaśniła zagmatwanej i niejasnej sytuacji samorządu wojewódzkiego.

Przedstawiona wyżej próba analizy organizacji i funkcjonowania samorządu wojewódzkiego w okresie międzywojennym prowadzi do oczywistego wniosku. W Drugiej Rzeczypospolitej samorząd wojewódzki istniał tylko w województwach poznańskim i pomorskim na podstawie aktów ustrojowych pochodzących jeszcze z okresu zaboru pruskiego. Do wybuchu II wojny światowej nie zdołano, niestety, zorganizować jego struktur na pozostałych terenach Polski²⁶.

2. Samorząd województwa w latach 1944-1950

W okresie po wyzwoleniu Polski spod okupacji hitlerowskiej w 1944 r. przy tworzeniu systemu administracji terenowej wykorzystano stare formy organizacyjne przewidziane w Konstytucji marcowej z 1921 r. Wypełniono je jednak nową treścią wprowadzając równocześnie formy zupełnie nowe, jakimi były rady narodowe. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego w swoim Manifestie z 22 lipca 1944 r. uznał - do czasu zwołania Sejmu ustawodawczego i uchwalenia nowej konstytucji - za obowiązujące podstawowe założenia Konstytucji marcowej. Manifest stanowił ponadto, że władzę w terenie Krajowa Rada Narodowa i PKWN wykonują przez wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe oraz swych upoważnionych przedstawicieli. Manifest nie wymieniał jeszcze ani wojewodów jako organów terenowych, ani też samorządu terytorialnego. Całościowe wypełnienie obrazu systemu organizacyjnego aparatu państwowego w terenie pozostawiono więc dalszym poczynan

²³ J. Służewski, *Wojewoda*..., s. 23.

²⁴ Dz.U. Nr 35, poz. 294.

²⁵ Dz.U. Nr 30, poz. 227.

²⁶ Por. C. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950*, Warszawa 1972, s. 27.

niom i ustawodawstwu²⁷. Sformułowana w Manifeście zapowiedź powołania organów administracji rządowej została zrealizowana na mocy dekretu PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji²⁸. Przepisy dekretu reaktywowały wojewodów i starostów w roli organów ogólnej administracji rządowej.

Istotne znaczenie w kształtowaniu się nowego modelu organów państwa miało wprowadzenie znacznie zmodyfikowanej i dostosowanej do nowych warunków społeczno-politycznych instytucji samorządu terytorialnego.

Ogólne ramy ustrojowe samorządu terytorialnego na ziemiach wyzwolonych normowały: ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych²⁹, dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego³⁰ oraz inne akty szczególne wydane w okresie międzywojennym. Istniał jednak problem, w jakim zakresie przepisy pochodzące z okresu międzywojennego zachowały moc obowiązującą pod względem merytorycznym oraz terytorialnym i czasowym. Wobec braku klauzul derogacyjnych, ocena, które postanowienia aktów normatywnych z okresu międzywojennego obowiązywały nadal, pozostawiona została praktyce³¹.

Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych określiła rady narodowe tymczasowymi organami ustawodawczymi i samorządowymi oraz nadała im kompetencje w zakresie: planowania działalności publicznej; kontroli działalności organów wykonawczych państwowych i samorządowych³²; powoływania samorządowych organów wykonawczych.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego nastąpiło na podstawie wspomnianego wcześniej dekretu PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. Nawiązano tym samym do wzorów z okresu międzywojennego, wprowadzając dualistyczny system administracji terenowej, oparty z jednej strony na organach administracji rządowej, z drugiej zaś - na organach samorządu terytorialnego. Za reaktywaniem samorządu przemawiały zarówno motywy o charakterze politycznym, jak i organizacyjnym. Autorzy projektu dekretu o organizacji i zakresie

²⁷ J. Śluzewski, *Wojewoda* ..., s. 38.

²⁸ Dz. U. Nr 2, poz. 8.

²⁹ Dz. U. Nr 5, poz. 22.

³⁰ Dz. U. Nr 14, poz. 22.

³¹ C. Ura, op. cit., s. 23 i n.

³² Prawdopodobnie przy formułowaniu tych przepisów wzięto pod uwagę dawne pojęcia, mimo że stały się już nieadekwatne do nowego ustroju państwa ludowego. Tak więc przy okazji nowelizacji w 1946 r. ustawy o radach narodowych wprowadzono odpowiednią poprawkę, w której jest mowa o „organach rządowych i samorządowych” (Dz. U. Nr 3, poz. 19).

działania samorządu terytorialnego m.in. uzasadniali, że dekret ten stanowić miał uzupełnienie ustawy z 11 września 1944 r. i ustanowienie samorządowych organów wykonawczych służyło usprawnieniu realizacji zadań przez rady narodowe³³.

Stosownie do postanowień dekretu PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. organy samorządu terytorialnego zostały ściśle powiązane z systemem rad narodowych. Organem uchwałodawczym samorządu była rada narodowa odpowiedniego stopnia, a organem wykonawczym - wybrany przez radę odpowiedniego stopnia - wydział wojewódzki na czele z przewodniczącym (wojewodą), wydział powiatowy z przewodniczącym starostą, zarząd miejski na czele z burmistrzem lub prezydentem (w miastach wydzielonych) oraz zarząd gminy na czele z wójtem.

Wspomniana wcześniej ustawa z 11 września 1944 r. nie przewidywała bezpośrednich wyborów do rad narodowych, lecz utrzymała zasadę delegowania do rad członków przez określone organizacje. Nadto część członków rad mogła być dokooptowana przez rady, część zaś - była delegowana przez rady niższe do rad wyższego stopnia³⁴.

Dekret z 23 listopada 1944 r. wprowadził samorząd wojewódzki we wszystkich województwach. Organem stanowiącym samorządu wojewódzkiego była wojewódzka rada narodowa, organem wykonawczym wojewódzkiej rady narodowej - wydział wojewódzki. Wydział wojewódzki składał się z sześciu członków wybranych przez wojewódzką radę narodową spośród mieszkańców województwa. W skład wydziału mogli być wybierani radni bądź osoby spoza rady. Pracownicy państwowi i samorządowi, wybrani na członków wydziału wojewódzkiego, w razie przyjęcia wyboru otrzymywali bezpłatny urlop na czas pełnienia funkcji, z zaliczeniem tego okresu do wysługi emerytalnej. Wybór członków wydziału dokonywany był przez wojewódzką radę narodową na zasadach ogólnych zwykłą większością głosów.

Przewodniczącym wydziału wojewódzkiego był z urzędu wojewoda. Wojewoda mógł przewodniczyć na posiedzeniach wydziału osobiście bądź mógł wydelegować swojego zastępcę - w zależności od wewnętrznego podziału pracy. Poza nim nikt z urzędników ani spośród członków wydziału, nawet z upoważnienia szefów administracji ogólnej, nie mógł przewodniczyć w posiedzeniach wydziału, gdyż obowiązujące przepisy takiej możliwości nie przewidywały. Wymagała tego powaga instytucji wydziału.

³³ C. Ura, op. cit., s. 21 - 22. Szerzej o motywach reaktywowania samorządu terytorialnego pisze m.in. J. Służewski, *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1987, s. 20.

³⁴ Wybory do rad narodowych po raz pierwszy mogły się odbyć dopiero po uchwaleniu ustawy z dnia 25 września 1954 r. zawierającej ordynację wyborczą do rad narodowych (Dz.U. Nr 34, poz. 193).

Wojewoda mianowany był przez PKWN (później przez rząd) na podstawie wniosku kierownika resortu (ministra) administracji publicznej bądź ministra ziem odzyskanych i opinii właściwej wojewódzkiej rady narodowej. Odwołanie mogło nastąpić na podstawie uchwały PKWN (rządu) podjętej na wniosek wymienionych ministrów według właściwości terytorialnej. Poza tym wojewódzka rada narodowa miała prawo żądać ustąpienia wojewody umotywowaną uchwałą, występując z własnej inicjatywy bądź inicjatywy jednej z powiatowych rad narodowych danego województwa. Zastępcę wojewody mianował i zwalniał minister administracji publicznej lub minister ziem odzyskanych po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady narodowej³⁵.

Współdziałanie rad narodowych w powoływaniu szefów administracji ogólnej miało istotne znaczenie ze względu na sprawowanie przez nich funkcji przewodniczącego wydziału (organu wykonawczego rady narodowej), a także reprezentowania tegoż organu na zewnątrz oraz podejmowanie jednoosobowo decyzji w sprawach pilnych, należących do właściwości wydziału. Taka decyzja wojewody wymagała następnie zatwierdzenia przez wydział na najbliższym posiedzeniu. We wszystkich sprawach wchodzących w zakres kompetencji samorządu terytorialnego wojewoda podlegał wojewódzkiej radzie narodowej, a w całokształcie swej działalności - kontroli społecznej tej rady. Obowiązany był do składania jej sprawozdań ze swej działalności.

Wydział wojewódzki: przygotowywał sprawy, które miały wejść pod obrady rady narodowej lub jej prezydium; decydował we wszystkich sprawach wchodzących w zakres działalności samorządu, nie zastrzeżonych wyraźnie dla rady narodowej lub jej prezydium; wykonywał na zlecenie rady narodowej lub jej prezydium kontrolę nad organami wykonawczymi samorządu niższego stopnia; sprawował władzę porządkową nad prezydentami i członkami zarządów miejskich miast wydzielonych oraz nad członkami wydziałów powiatowych.

Istotnym wydaje się być stwierdzenie, że dopiero powołanie samorządu terytorialnego w województwie w 1944 r., posiadającego określony zakres zadań³⁶, stanowiło realizację postanowienia art. 65 Konstytucji z 17 marca 1921 r. zapowiadającego powołanie samorządu na szczeblu gminy, powiatu i województwa³⁷.

Zasadnicze zmiany w terenowych organach władzy i administracji zostały wprowadzone ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej

³⁵ C. Ura, op. cit., s. 102 i n.

³⁶ Bliżej zadania te charakteryzuje P. Typiak, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Biblioteka Ruchu Ludowego nr 4, Wydawnictwo Wydziału Prasy i Propagandy PSL, Warszawa 1946, s. 30-31.

³⁷ Była już o tym mowa wcześniej.

władzy państwowej³⁸. Rola tej ustawy była wieloraka. Przede wszystkim zniosła dualistyczny model administracji, tj. doprowadziła do likwidacji podziału na organy administracji rządowej i samorządowej, przekazała ponadto radom narodowym i ich organom zadania zniesionych organów. W ten sposób powstał jeden ośrodek dyspozycji w zakresie administracji (rady narodowe), który miał decydujące znaczenie w danej jednostce podziału terytorialnego. Jednocześnie stracił znaczenie podział zadań na lokalne i o znaczeniu ogólnym (państwowym), istniejący w ramach podziału administracji terenowej na administrację rządową i samorządową³⁹.

Z racji tego, że w roku 1950 zniesione zostały związki samorządu terytorialnego, omówienie późniejszych przekształceń aparatu administracyjnego państwa wykroczyłoby poza ramy niniejszego opracowania.

3. Koncepcja województwa samorządowego po reformie ustrojowej w roku 1998

W roku 1990 zasadnicze przemiany społeczne i ustrojowe dały podstawę ustawie z dnia 8 marca o samorządzie terytorialnym⁴⁰. Od tego też momentu zaczęła się nowa historia nowej organizacji samorządu terytorialnego, wówczas na poziomie gminy. Przywrócenie samorządu terytorialnego w gminie należy traktować jako pierwszy etap wprowadzenia samorządu terytorialnego w naszym kraju. Kolejny etap, czyli utworzenie wyższych szczebli samorządu terytorialnego, nastąpił, z przyczyn politycznych, dopiero po 8 latach, chociaż kwestia ta była już wcześniej przedmiotem zarówno naukowej dyskusji, jak i prac parlamentarnych. Dopiero ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴¹ oraz o samorządzie województwa⁴² wraz z innymi aktami ustawodawczymi, a zwłaszcza z ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁴³ oraz ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa⁴⁴, stanowią podstawę zasadniczej reformy ustroju administracji publicznej⁴⁵.

³⁸ Dz. U. Nr 14, poz. 130.

³⁹ Z. Leoński, *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Wydawnictwo Poznańskie 1974, s. 41.

⁴⁰ Obecnie: ustawa o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

⁴¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.

⁴² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm. Zwana dalej „ustawą”.

⁴³ Dz. U. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.

⁴⁴ Dz. U. Nr 106, poz. 668, z późn. zm.

⁴⁵ Szerzej o reformie pisze m.in. T. Fuks, *Kształt reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1999 r., nr 4, s. 19 in.

Ustrojową podstawę dla działania systemu samorządu terytorialnego i terenowej administracji rządowej w Polsce po reformie 1998 r. tworzą normy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴⁶. Konstytucja przyjęła zasadę domniemania właściwości samorządu terytorialnego w sprawach wykonywania zadań publicznych, które nie są zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Zgodnie z Konstytucją ustroj państwa zapewnia decentralizację władzy publicznej, zaś zasadniczy podział terytorialny państwa ma uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe oraz zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Konstytucja rozstrzyga, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, a także, że samorząd terytorialny uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

W katalogu podstawowych wartości i założeń reformy samorządu terytorialnego i terenowej administracji rządowej, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., istotną rolę odgrywają: zasada pomocniczości, zgodnie z którą państwo powinno zajmować się tym, czym nie mogą zajmować się samodzielnie obywatele lub też różne obywatelskie wspólnoty lokalnej pośrednie; zasada decentralizacji, zgodnie z którą następuje przesunięcie uprawnień i odpowiedzialności z organów rządowych do struktur samorządu terytorialnego, przy równoczesnym prawnym zagwarantowaniu im środków niezbędnych do realizacji wspomnianych kompetencji; zasada prymatu zespoleń terytorialnego nad układem podziałów branżowych; a także zasada unitarnego charakteru państwa.

Na nową strukturę zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju składają się: samorządowe gminy, samorządowe powiaty i rządowo-samorządowe województwa. Jedną z zasad nowego systemu samorządowego jest wzajemna niezależność poszczególnych wspólnot. Ustawa o samorządzie powiatowym przewiduje bowiem, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin, a ustawa o samorządzie województwa, że zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy.

Reforma nie dokonała zasadniczych zmian w charakterze gminy, która pozostała podstawową wspólnotą samorządową. Koncepcja ustrojowa samorządu województwa oraz samorządu powiatowego opiera się zasadniczo na rozwiązaniach prawnych przyjętych dla gmin. Dotyczy to w szczególności zasad organizacji i funkcjonowania władz województwa i powiatu⁴⁷, finansów, stanowienia prawa oraz nadzoru nad tymi formacjami samorządowymi.

⁴⁶ Dz.U. Nr 78, poz. 483. Zwana dalej „Konstytucją”.

⁴⁷ Z tą istotną różnicą, że organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz, prezydent).

Struktura samorządu na szczeblu wojewódzkim jest o tyle inna niż na szczeblu powiatu i gminy, że na terenie województwa działa drugi pion administracji lokalnej - administracja rządowa, na czele z wojewodą. Ustawodawca przyjął zatem dualistyczny model zarządzania województwem. Zgodnie z art. 1 ustawy "mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową". Zatem województwo należy traktować jako związek mieszkańców danego obszaru - korporację terenową⁴⁸. Kwalifikacja mieszkańców województwa jako wspólnoty następuje zatem z mocy prawa. Przynależność do wspólnoty nie jest więc uzależniona ani od rozstrzygnięcia organów województwa, ani od woli mieszkańców⁴⁹. Ustawodawca scharakteryzował tę wspólnotę jako wspólnotę regionalną. Stanowi to nawiązanie do postanowień Konstytucji, która odrębnie traktuje lokalne i regionalne wspólnoty samorządowe (art. 164 ust. 2 Konstytucji). Województwo ma osobowość prawną. Samodzielność województwa podlega ochronie sądowej, podobnie jak samodzielność gminy i powiatu. Problematiczną pozostaje jednak kwestia istnienia tzw. interesu regionalnego. Trudno bowiem uznać ów interes jako kategorię obiektywną, funkcjonującą w społecznej rzeczywistości⁵⁰.

Województwo jest nie tylko "regionalną wspólnotą samorządową", ale także "największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej". Zgodnie z powołaną już wcześniej ustawą o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju powołano 16 województw: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie. Ustawa ta stanowi również, że zmiany granic województw związana z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem, znoszeniem powiatów, następuje na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, których zmiany dotyczą.

Zgodnie z art. 2 ustawy do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Regionalne usytuowanie samorządu województwa sprawia, iż jest on właściwy w sprawach określania strategii rozwoju województwa, realizowanej przez programy wojewódzkie, uwzględniające takie cele, jak: pielęgnowanie polskości oraz

⁴⁸ B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999 r., nr 6, s. 15.

⁴⁹ J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2000, s. 200.

⁵⁰ W tej kwestii por. m.in. M. Stahl, *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Łódź 1989, s. 78 i n.

rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim; pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli; racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji; wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystywanie dziedzictwa kulturowego; promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa. W myśl art. 11 ust. 4 samorząd województwa w związku z realizacją strategii rozwoju województwa może: występować o wsparcie ze środków budżetu państwa na realizację zadań zawartych w programie wojewódzkim; zawierać kontrakt wojewódzki z Radą Ministrów na podstawie odrębnej ustawy⁵¹. Stosownie do przepisu art. 11 ust. 5 ustawy wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa należy do samorządu województwa. Zasady finansowania rozwoju regionalnego oraz źródła dochodów województwa w tym zakresie określają odrębne ustawy.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, zwłaszcza w zakresie 15 kategorii spraw wymienionych w art. 14 ust. 1 ustawy. W szczególności chodzi o zadania z zakresu: infrastruktury technicznej (drogi publiczne i transport); infrastruktury społecznej (m.in. edukacja publiczna, w tym szkolnictwo wyższe; promocja i ochrona zdrowia; kultura i ochrona jej dóbr; pomoc społeczna; przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy); ładu przestrzennego i ekologicznego (m.in. ochrona środowiska; gospodarka wodna); oraz bezpieczeństwa publicznego⁵².

Podobnie jak na szczeblu gminy i powiatu, również i w województwie przewidziana jest instytucja referendum (art. 5 ustawy). Ustawa o samorządzie województwa tylko ogólnie normuje tę instytucję, odwołując się do odrębnej ustawy. Przepis art. 17 ustawy stanowi, że w sprawie odwołania sejmiku woje-

⁵¹ Chodzi tu o ustawę z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. Nr 48, poz. 550 z późn. zm.).

⁵² J. Boć, op. cit., s. 2002.

wództwa przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum wojewódzkiego. Nie jest to jednak dokładna regulacja, bowiem przepis art. 84 ust. 1 przewiduje rozwiązanie sejmiku przed upływem kadencji również w trybie nadzoru przez Sejm.

Ustawa o samorządzie województwa nakłada na wspólnotę samorządową obowiązek powołania organów: stanowiącego i kontrolnego - sejmiku województwa; wykonawczego - zarządu województwa. Sejmik jest organem kolegialnym, w skład którego wchodzi radni w liczbie trzydziestu w województwach liczących do 2 000 000 mieszkańców oraz po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 000 mieszkańców. Radni województwa wybierani są w wyborach bezpośrednich. Kadencja sejmiku trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów (art. 16 ustawy). Do wyłącznej właściwości sejmiku należą sprawy wyliczone w art. 18 ustawy. Szczegółowe kwestie dotyczące kompetencji sejmiku, jak również organizacji i zadań zarządu województwa stanowią jednak przedmiot odrębnej teoretycznej refleksji.