



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

III kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-1-98
RM 10-2-98

Druk nr 180
Warszawa, 27 stycznia 1998 r.

Pan
Maciej PŁAŻYŃSKI
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekty ustaw:

- 1) o administracji rządowej w województwie,
- 2) o samorządzie województwa.

Projekty podstawowych aktów wykonawczych do projektu ustawy o administracji rządowej w województwie zostaną przekazane w najbliższych dniach niezwłocznie po zakończeniu prac nad ich przygotowaniem.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania stanowiska Rządu w tych sprawach w toku prac parlamentarnych został upoważniony Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z poważaniem

(-) Jerzy Buzek

lowi Rady Ministrów w stosunku do rządowej administracji niezespołonej oraz administracji samorządowej, wykonującej zadania zlecone. Katalog kompetencji wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów, sformułowany w art. 11 projektu nie ma charakteru zamkniętego, gdyż Rada Ministrów oraz premier może nałożyć obowiązek wykonania innych zadań. Natomiast przepisy art. 12 - 17 projektu precyzują środki prawne, przy zastosowaniu których wojewoda może spełnić swoje kompetencje. Wśród nich bardzo ważną rolę odgrywa wpływ na politykę kadrową prowadzoną w organach administracji niezespołonej. Projekt ustawy przewiduje, że powoływanie i odwoływanie kierowników, będących wojewódzkimi organami administracji niezespołonej (specjalnej), następuje przez ministra, ale na wniosek właściwego miejscowo wojewody lub po uzyskaniu jego uprzedniej zgody. Od powyższej reguły wyjątki może wprowadzić jedynie ustawa. Rozwiązanie takie zapewnia wojewodzie jako przedstawicielowi Rady Ministrów realny wpływ na obsadę kadrową terenowych organów administracji specjalnej.

Funkcje administracyjne i inne kompetencje wojewody

Podstawową funkcją administracyjną wojewody jest funkcja zwierzchnika zespołonej administracji rządowej na obszarze województwa. Przejawia się ona poprzez wskazanie, w przepisie art. 18, generalnych jego zadań. Są nimi: kierowanie i koordynacja działalności administracji zespołonej, zapewnienie warunków jej skutecznego działania oraz odpowiedzialność za rezultaty działania tej administracji. Szczegółowe zadania i kompetencje wynikające z roli zwierzchnika administracji zespołonej określą odrębne przepisy. Omawiany przepis porządkuje zagadnienia ustrojowe w ramach administracji zespołonej, przyznając wojewodzie status organu o właściwości ogólnej, zaś kierownikom wojewódzkich służb, inspekcji i straży status organów o właściwości szczególnej.

W art. 19 zapisane zostało domniemanie kompetencji wojewody w sprawach z zakresu administracji rządowej w województwie. Domniemanie kompetencji działa w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze oznacza, że do wojewody jako zwierzchnika administracji zespołonej należą wszystkie sprawy nie zastrzeżone na rzecz organów administracji niezespołonej (specjalnej). Po drugie - do wojewody jako organu właściwości ogólnej należą wszystkie sprawy należące do administracji zespołonej, nie zastrzeżone na rzecz organów o właściwości szczególnej.

Kolejne przepisy projektu odnotowują pozostałe zadania wojewody. Są to: nadzór nad

organami samorządu województwa i samorządu terytorialnego (art. 20) oraz reprezentacja Skarbu Państwa w sprawach majątkowych (art. 21).

Ostatni z przepisów wymaga krótkiego komentarza. Uprawnienie wojewody do reprezentowania Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia powierzonego mu do wykonywania jego zadań tzw. „administracyjnych” będzie należało do stałych kompetencji wojewody (art. 21 ust. 1). Natomiast uprawnienia wojewody do państwowego majątku gospodarczego, zorganizowanego w formie przedsiębiorstw państwowych, w postaci statusu organu założycielskiego tych przedsiębiorstw powinny mieć charakter jedynie czasowy, aby doprowadzić do rozdziału władzy i własności.

3. Wojewódzka administracja zespolona

Regulacja przepisów tego rozdziału zakłada z jednej strony maksymalne zespolenie aparatu wykonawczego administracji rządowej, z drugiej zaś - możliwość elastycznego zorganizowania struktur wykonawczych, w dostosowaniu do specyficznych potrzeb regionu, przez odesłanie spraw organizacyjnych do materii statutowej.

Projekt zakłada, że aparat wykonawczy administracji zespolonej będzie zorganizowany w jednym urzędzie - urzędzie wojewódzkim; od tej zasady odstępuje jedynie wtedy, gdy ustawa postanowi inaczej lub gdy za odrębnym usytuowaniem aparatu wykonawczego przemawia charakter zadań organu administracji zespolonej o właściwości szczególnej (art. 22 ust. 2). Strukturę urzędu wojewódzkiego określa statut, który zawiera w szczególności nazwy jednostek organizacyjnych będących aparatem pomocniczym organów administracji zespolonej o właściwości szczególnej, wydziałów oraz innych komórek organizacyjnych urzędu. Projekt ustawy (art. 24) wskazuje na zagadnienia, które powinny być unormowane w statucie oraz regulaminie urzędu wojewódzkiego, ustalanych przez wojewodę w drodze rozporządzenia. Mając na względzie różnorodny charakter zadań ustawa dopuszcza możliwość wydania statutów lub regulaminów organizacyjnych dla poszczególnych służb, inspekcji i straży wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej, chyba że ustawy stanowią inaczej (art. 25 ust. 1 projektu).

Do grona osób pełniących funkcje kierownicze w ramach zespolonej administracji rządowej ustawa zalicza: zastępców wojewody, kierowników służb, inspekcji i straży wojewódzkich, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego i dyrektorów wydziałów. Odmiennie niż

dotychczas jest regulowany status wicewojewody - liczbę wicewojewodów w województwach określa Rada Ministrów; jeżeli jest ich kilku przewiduje się stanowisko I wicewojewody. Wicewojewoda wykonuje zadania w zakresie i na obszarze, mogącym stanowić część województwa, określonym przez wojewodę. Gdy chodzi o status prawny dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego projekt odsyła do przepisów o państwowej służbie cywilnej. W sposób specyficzny uregulowany jest status kierowników służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Będą oni powoływani i odwoływani przez wojewodę, po zaopiniowaniu kandydatury przez właściwego ministra (art. 25 ust. 2). Ustawy mogą wszakże określać specyficzne warunki lub tryb zatrudniania kierowników tych służb, a także powierzenia funkcji i stanowisk w ramach służb (art. 25 ust. 3).

Elastyczność funkcjonowania zespolonej administracji rządowej ma zapewnić możliwość powierzenia przez wojewodę prowadzenia spraw samorządowi województwa (art. 27 projektu), tworzenie delegatur urzędu wojewódzkiego, a także delegatur zespolonej administracji rządowej kierujących jednostkami organizacyjnymi nie wchodzącymi w skład urzędu wojewódzkiego (art. 29), możliwość upoważnienia pracowników urzędu wojewódzkiego do wydawania decyzji administracyjnych (art. 26) oraz ustanawianie pełnomocników wojewody (art. 28 projektu).

III. Prawo miejscowe stanowione przez wojewodę

Projektowane przepisy stanowią adaptację - na potrzeby konstruowanego modelu ustrojowego województwa - przewidzianych w art.94 Konstytucji zasad stanowienia prawa miejscowego przez samorząd terytorialny oraz terenowe organy administracji rządowej.

Kompetencję stanowienia prawa miejscowego będą posiadać sejmik województwa oraz wojewoda. Oba te organy mogą stanowić przepisy powszechnie obowiązujące na terytorium województwa lub jego części, na podstawie upoważnień udzielonych w ustawach szczególnych i w celu ich wykonania. Legislacja na tej podstawie prawnej ma charakter czysto wykonawczy i będzie prowadzona w formie - określonych w tej ustawie - aktów prawa miejscowego, mających dostosować generalne unormowania do potrzeb i specyfiki województwa.

Ponadto prawo miejscowe będzie stanowione w oparciu o upoważnienia ustanowione w projektowanej ustawie. Generalne upoważnienie do stanowienia przepisów prawa miejsco-

wego ma sejmik województwa, który, w formie uchwał, reguluje m.in. zasady gospodarowania mieniem wojewódzkim oraz zasady i tryb korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Natomiast wojewoda jako władza rządowej administracji ogólnej uzyskuje upoważnienie do wydawania rozporządzeń porządkowych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia ludzi oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Promulgację prawa miejscowego powierza się wojewodzie, którego zadaniem jest wydawanie wojewódzkiego dziennika urzędowego.

Analogicznie jak w ustawie o samorządzie terytorialnym przewiduje się powszechne prawo skargi do sądu administracyjnego, jeżeli przepis prawa miejscowego narusza uprawnienia lub interesy prawne skarżącego.

IV. Przepis końcowy

Wejście w życie ustawy wprowadzającej tak istotne zmiany ustrojowe będzie wymagało opracowania specjalnej ustawy - przepisów wprowadzających określających „ścieżkę wdrożenia” projektowanych zmian.

Nie można oszacować kosztów wprowadzenia w życie niniejszej ustawy. Można określić jedynie koszty całej reformy ustrojowej państwa, tj. utworzenia powiatów i województw, a przede wszystkim niezbędnych zmian w całym systemie prawnym. Zależy to także od liczby nowo utworzonych województw, zwolnień pracowników dotychczasowej administracji rządowej oraz innych rozwiązań przyjętych w uregulowaniach szczegółowych.

Całość kosztów reformy będzie przedstawiona przy projekcie ustawy przepisy wprowadzające... .

Koszty utworzenia nowych struktur projektowanego ustroju i przebudowy podziału terytorialnego kraju są trudne do precyzyjnego skalkulowania. W szczególności należy zauważyć, że niektóre koszty są stałe, w tym sensie, iż nie ma wielu możliwości ich obniżenia, inne zaś różnicują znacznie w zależności od przyjętego wariantu rozwiązań.

I tak, jako stały koszt wprowadzenia reformy można przyjąć jednorazowy koszt wprowadzenia powiatów, wielokrotnie już szacowany i korygowany. Według ostatnich wyliczeń

nie powinien on przekroczyć kwoty 141 mln zł, która uwzględnia koszty wynajmu, remontów, pierwszego urządzenia, sprzętu biurowego itp., a także odprawy dla większości pracowników b. urzędów rejonowych. Obliczenia te odnoszą się do liczby ok. 300 powiatów. Z przeprowadzonych badań wiadomo, że większe wydatki zasadniczo skoncentrują się w powiatach nowych, czyli tworzonych poza siedzibami obecnych urzędów rejonowych. Nastąpi to głównie w powiatach odtwarzanych na terenach należących obecnie do dwóch lub trzech województw i do różnych jednostek administracji rejonowej ogólnej i specjalnej oraz w niewielkiej grupie słabszych organizmów powiatowych.

Do kosztów różnicujących się znacznie, w zależności od przyjętego wariantu rozwiązań, należą wydatki na reorganizację terenowej administracji rządowej - wojewódzkiej. Trzeba ogólnie zauważyć, że - inaczej niż przy powiatach - w tym zakresie reforma ma, w każdym przypadku, charakter likwidacyjny. Niezależnie od wariantu chodzi bowiem o zlikwidowanie obecnych i utworzenie nowych województw. Tym samym, w im szerszym zakresie reforma jest przeprowadzona, tym większe w końcu daje oszczędności, chociaż w pierwszym okresie szerszy zakres reorganizacji powoduje więcej kosztów (zwłaszcza odprawy dla pracowników).

Obliczenia symulacyjne prowadzone dla wariantu ok. 300 powiatów i kilkunastu województw wskazują, że łączne nakłady, które należy ponieść na ten cel z budżetu państwa, nie powinny przekroczyć kwoty 270 mln zł w pierwszym roku wdrożenia reformy. Równocześnie obliczono, że w kolejnych latach oszczędności z tytułu reorganizacji wynosiłyby ok. 83 mln zł w stosunku rocznym.

Tak obliczone koszty powstały przy wielu poczynionych założeniach, bezpiecznych z rachunkowego punktu widzenia, obejmujących m.in.:

- 1) znaczną liczbę pracowników zwolnionych z likwidowanych urzędów wojewódzkich i rejonowych (odprawy emerytalne i odprawy dla zwalnianych pracowników),
- 2) koszty organizacji i pełnego wyposażenia stanowisk pracy w nowo powstających siedzibach starostw (meble, komputery, drukarki, sieć łączności itp.) oraz koszty przeszkolenia pracowników przyjmowanych do pracy.

Analizując obie te grupy kosztów można zaproponować znaczące ich obniżenie, co nastąpi przy uwzględnieniu następujących uwarunkowań i ustaleń, które powinny być przyjęte przez rząd:

1. Wprowadzenie - od dnia 1 lutego 1998 r. - zakazu przyjmowania nowych pracowników do istniejących urzędów wojewódzkich i rejonowych oraz do podległych im jednostek organiza-

cyjnych administracji rządowej.

2. Zagwarantowanie ustawowego przekazania siedzib i wyposażenia dotychczasowych urzędów rejonowych i innych instytucji rządowych tego szczebla w gestię przyszłych powiatów.

3. Ograniczenie liczby wypłacanych odpraw dla pracowników urzędów rejonowych przez ustawowe ich przeniesienie do przyszłych urzędów powiatowych (starostw) - w ramach reorganizacji administracji publicznej. Analizy wskazują na znaczne braki etatów w urzędach rejonowych w stosunku do wykonywanych przez nie zadań.

4. Ograniczenie liczby odpraw (i tym samym - ogólnej kwoty wydatku) dla pracowników likwidowanych urzędów wojewódzkich, wypłacanych w jednym czasie, przez utworzenie delegatur przyszłych dużych województw (wariant kilkunastu województw) w siedzibach urzędów likwidowanych. Integracja dużych województw i ich służb i administracji powinna być przy tym procesem ciągłym, rozłożonym co najmniej na 2 lata. Warto jednak zaznaczyć, że jedynie przy wariancie dużych województw planuje się pozostawienie takich delegatur na stałe. W innych wariantach takie rozwiązanie nie ma żadnego uzasadnienia.

Dlatego pozytywny, z punktu widzenia kosztów reformy, efekt integracji służb i tworzenia delegatur w likwidowanych województwach ulega w znacznym stopniu ograniczeniu już przy wariancie kilkunastu województw. Koszty reformy powiększają się wtedy o konieczność wypłacenia odpraw w likwidowanych urzędach wojewódzkich.

5. Dokonanie analizy stanu zatrudnienia w urzędach wojewódzkich i w podległych im jednostkach organizacyjnych w roku 1998. Na tej podstawie, przygotowanie wypowiedzeń umowy o pracę dla tych pracowników urzędów wojewódzkich, których kompetencje zostaną przeniesione do powiatów.

6. Analiza wydatków na środki trwałe, zaplanowanych na 1998 r. w budżetach wojewodów i w innych urzędach administracji rządowej tego szczebla, pod kątem ich przydatności w nowych warunkach organizacyjnych.

7. Rozłożenie kosztów wyposażenia urzędów powiatowych i kosztów szkolenia pracowników na 2 lata, przy czym, w drugim roku reformy, koszty te powinny być pokrywane z bieżącej działalności budżetów powiatowych.

Uwzględnienie powyższych postulatów powinno obniżyć jednorazowy koszt wprowadzenia reformy już przy wariancie nawet większym niż 12 województw co najmniej o 50 %, tj. do kwoty ok. 135 mln zł (daje to przeciętną ok. 3 zł na obywatela). Uwzględniając wszystkie nieprzewidziane lub niemożliwe do ujęcia koszty, należy w budżecie 1999 r. przewidzieć

rezerwę w wysokości 150 mln zł.

Na szczególną uwagę zasługuje efekt obniżenia kosztów reformy związany ze zmniejszeniem liczby projektowanych województw. Powyższe obliczenia dla wariantu kilkunastu województw dają podstawę do w pełni uprawnionego wnioskowania, że dalsze zmniejszanie liczby województw przynosi w konsekwencji efekt liniowego obniżenia kosztów reformy, powstający w wyniku obniżenia kosztów administracji, zwłaszcza kosztów obsługi, a także kosztów personalnych, proporcjonalnie do liczby mieszkańców w każdym z 49 dotychczasowych województw.

1-22-doc.iw

MINISTER - PRZEWODNICZĄCY
KOMITETU
INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Ryszard Czarnecki

Seka. Min. RCz/ *22* /98/DHFIST-jb

Warszawa, 1998. 01. 10

Pan
Michał Kulesza
Sekretarz Stanu
Pełnomocnik Rządu
ds. Reform Ustrojowych
Państwa

Opinia o zgodności projektów :

- 1/ ustawy o administracji rządowej w województwie (RM-10-1-98),
 - 2/ ustawy o samorządzie terytorialnym w województwie (RM-10-2-98),
 - 3/ ustawy - ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego (RM-10-3-98),
- z prawem Unii Europejskiej, wyrażona na podstawie art.2 ust.1 pkt.2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494) przez Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej.

Szanowny Panie Ministrze.

W związku z przedłożonymi projektami ustaw (pismo nr SMK-10-1-98), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię.

Ad.1 i 2. Projektowane regulacje są zgodne z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego. Przedmiot projektu ustawy o administracji rządowej w województwie oraz projektu ustawy o samorządzie terytorialnym w województwie nie jest jednak objęty zakresem unormowań prawa wspólnotowego.

Ad.3. 1. Przedstawiony projekt ustawy - ordynacja wyborcza do organów stanowiących SAMORZĄDZIA TERYTORIALNEGO reguluje kwestie dotyczące wyborów do organów samorządu

terytorialnego. między innymi kwestie związane z czynnym i biernym prawem wyborczym dla obywateli polskich oraz dla cudzoziemców.

2. Traktat o Unii Europejskiej ustanawia obywatelstwo Unii w artykułach 8 - 8e. Zgodnie z postanowieniami art. 8b każdy obywatel Unii, zamieszkały na terenie państwa członkowskiego, którego nie jest obywatelem, ma prawo do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych w państwie członkowskim, na którego terenie przebywa, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa.

3. Przepis art. 8b Traktatu o Unii Europejskiej obowiązuje wyłącznie na obszarze państw członkowskich Unii. Polska, jako państwo stowarzyszone ze Wspólnotami Europejskimi nie jest tym przepisem związana.

4. Przedłożony projekt ustawy w art.4 ust.2 oraz art.6 ust.2 przewiduje dla cudzoziemców (w tym dla obywateli Unii Europejskiej) przyznanie praw wyborczych (czynnego i biernego) do organów samorządu terytorialnego na zasadzie wzajemności.

W konkluzji stwierdzam, że projekty :

- ustawy o administracji rządowej w województwie , oraz

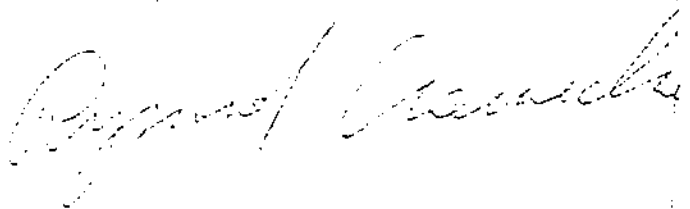
- ustawy o samorządzie terytorialnym w województwie

nie są objęte zakresem prawa europejskiego.

Projekt ustawy - ordynacji wyborczej do organów stanowiących samorządu terytorialnego jest zgodny z prawem europejskim.

Z poważaniem.

Do honorabilnej wiadomości:



Pan Aleksander Proksa

Sekretarz Rady Ministrów

.....
Projekt skierowany w trybie art. 33 ust. 4 Regulaminu Sejmu RP
.....

polityki regionalnej i wykonywania tych zadań, które posiadają charakter ponadlokalny, a równocześnie nie mają charakteru ogólnopolskiego i nie obejmują całego kraju; ich znaczenie wzrasta i podolewanie im będzie stanowić jedno z głównych wyzwań początku przyszłego stulecia,

- zmiana systemu finansów publicznych, w szczególności przez zmianę relacji między sumą budżetów samorządu terytorialnego a PKB,

- budowa demokratycznych instytucji społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich stopniach zasadniczego podziału terytorialnego kraju: w gminie, powiecie i województwie; oznacza to wprowadzenie w nowym województwie reprezentacji społeczności regionalnej, wybieranej w wyborach bezpośrednich,

- przystosowanie organizacji terytorialnej kraju i struktur samorządu terytorialnego do standardów Unii Europejskiej, co umożliwi wykorzystanie instrumentów prawnych i ekonomicznych wypracowanych przez Unię, a służących rozwojowi regionalnemu i współpracy międzyregionalnej.

Osiągnięcie tych celów jest niezbędne, jeśli Polska ma zasługiwać na miano demokratycznego państwa prawa z rozwiniętą gospodarką rynkową, państwa zdecentralizowanego, o dominującym układzie terytorialnym (a nie branżowym), zdolnego do długookresowego rozwoju.

2. Zasady reformy

Reformowanie wszelkiej władzy publicznej powinno być podporządkowane zasadniczym regułom określającym ustrój państwa. Są wyznaczone one zarówno praktyką ustrojową ostatnich lat, jak i nową Konstytucją. Dwie spośród nich odgrywają rolę fundamentalną. Pierwszą jest zasada pomocniczości (subsydialności). Oznacza ona takie rozłożenie zadań, zgodnie z którym państwo jako całość wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty czy organizacje. Podstawową wartością jest człowiek-obywatel, który we współdziałaniu z innymi powinien rządzić się na różnych

poziomach sprawowania władzy publicznej (z jednej strony w układzie terytorialnym - w gminie, osiedlu, dzielnicy, powiecie, z drugiej - w strukturach tworzonych ze względu na wyrażania wspólnych potrzeb, interesów, zainteresowań - w związkach, stowarzyszeniach, fundacjach itp.), natomiast państwo bierze na siebie to, czego żadna struktura obywatelska wykonać nie potrafi i nie może.

W praktyce ustrojowej zasada pomocniczości wyznacza dwa ważne postulaty organizacyjne dla administracji. Po pierwsze, postulat decentralizacji, czyli takiego rozłożenia zadań między szczeblem centralnym i niższymi, w którym nie występuje hierarchiczne podporządkowanie organów ani w zakresie osobowym, ani rzeczowym, zaś organy szczebli niższych korzystają z ustanowionej prawem samodzielności i niezależności, podlegając jedynie nadzorowi sprawowanemu według kryterium legalności. Samorząd terytorialny jako podstawowa i najpełniejsza forma decentralizacji administracji jest powoływany do wykonywania zadań publicznych w sposób odmienny od administracji rządowej, tj. w sposób samodzielny. Postulat ten nakazuje zatem wydzielić z całej administracji rozległą, niezależną od rządu, sferę lokalną i regionalną, podporządkować ją samorządowi terytorialnemu i przyznać jej prymat kompetencyjny. Po drugie - postulat dekoncentracji, który w obrębie ograniczonej sfery podlegającej administracji rządowej nakazuje wyposażyć w możliwie szerokie uprawnienia lokalne i regionalne agendy rządowe.

Drugą fundamentalną zasadą, leżącą u podstaw tego projektu, jest zasada unitarnego charakteru państwa. Polska pozostanie krajem, w którym pełną i wyłączną suwerenność posiada państwo jako całość, zaś jego jednostki terytorialne, nawet te ukształtowane na najwyższym stopniu podziału terytorialnego - województwa, nie mają żadnych atrybutów charakterystycznych dla państwa federalnego lub państwa, w którym występują regiony autonomiczne, jak np. własne konstytucje, ustawodawstwo, parlament, system sądowniczy itd. Polska jest krajem jednolitym, w którym ani względy historyczne, ani etniczne, ani kulturowe, ani geograficzne nie uzasadniają wprowadzenia ustroju, którego fundamentem jest głębokie zróżnicowanie, z punktu widzenia wyżej wskazanych kryteriów, poszczególnych części terytorium państwa. Istniejące różnice regionalne są mało obecne w naszej świadomości, a oczekiwania na wprowadzenie takiego modelu na tyle obce ogromnej większości społeczeństwa polskiego, że wprowadzenie ustroju opartego na regionach federalnych, czy autonomicznych potraktowane zostałyby (może poza kilkoma miejscami w Polsce) jako gest niezrozumiały. Przedstawiany projekt w całej rozciągłości realizuje tę dyrektywę, przewidując cały szereg

gwarancji utrzymania unitarnego charakteru państwa. Za najistotniejsze instrumenty przesądza-
jące o takim kształcie państwa uznać należy:

- jeden jednolity system prawny tworzony przez Sejm i Senat jako jedyne organy ustawodaw-
cze; nie przewiduje on tzw. ustawodawstwa delegowanego, czyli tworzenia prawa rangi usta-
wowej przez przedstawicielskie ciała regionalne, co w konsekwencji prowadziłoby do wystę-
powania kilku porządków prawnych na terenie jednego państwa,
- jednolite obywatelstwo związane z państwem, a nie z jego poszczególnymi jednostkami tery-
torialnymi,
- jednolite zasady organizacji aparatu administracji publicznej, czyli takiej, która jest odpowie-
dzialna, na każdym poziomie podziału terytorialnego, za realizację interesu ogólnopañstwo-
wego, czyli za sam skutek działania administracji, co zwłaszcza dotyczy odpowiedzialności za
bezpieczeństwo i porządek; na stopniu wojewódzkim podmiotem tym będzie wojewoda
- przedstawiciel Rady Ministrów i organ administracji rządowej, a na szczeblu powiatu starosta
jako szef samorządu powiatowego,
- ustawowe określenie zasad ustrojowych samorządu województwa (regionu) dotyczące,
w szczególności, systemu organów, ich wzajemnych relacji, składu, trybu powoływania,
nadzoru,
- jednolity, a wręcz identyczny status prawny wszystkich województw, co oznacza wyklucze-
nie tworzenia województw (regionów) jako procesu, w którym przyznawanie tego statusu
następować będzie po spełnieniu określonych wymogów, a one same mogą mieć zróżnicowa-
ne uprawnienia ze względu na stopień „dojrzałości” regionalnej (jak to ma miejsce np.
w Hiszpanii),
- ustawowe i jednolite określenie systemu finansowego, w tym zwłaszcza podatkowego,
zakładającego przyznanie organom samorządu województwa nie władztwa podatkowego,
ale jedynie prawa (tak jak to ma miejsce w stosunku do innych postaci samorządu terytorialne-
go) do określania wysokości stawek podatkowych, kategorii ulg, stosowania zwolnień itp.,

- ukształtowanie silnego ustrojowo i kompetencyjnie przedstawiciela Rady Ministrów w województwie (czego przejawem jest powierzenie mu władzy administracji ogólnej), posiadającego istotne uprawnienia nadzorcze wobec samorządu terytorialnego,
- wzmocnienie pozycji sądu administracyjnego w systemie nadzoru nad samorządem województwa.

Trzecim zasadniczym założeniem tego projektu jest przywrócenie trójstopniowego podziału terytorialnego, obejmującego gminy, powiaty i województwa, jako rozwiązania dla Polski najwłaściwszego. Argumenty za takim rozwiązaniem wynikają nie tylko z zaprezentowanej wyżej krytyki obecnego podziału, ale również są związane z charakterem i zakresem zadań i kompetencji, które powinno wykonywać duże województwo, oraz z koniecznością zbudowania struktur administracji publicznej porównywalnych ze strukturami, występującymi w państwach Unii o zbliżonych do Polski parametrach - powierzchni i liczby ludności.

We wszystkich tych państwach, a to: Francji, Włoszech, Hiszpanii i Niemczech występuje trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny kraju i jest to rezultat długiej ewolucji, zakończonej dopiero przed niewielu laty, wtedy, gdy rozwój cywilizacyjny tych państw wraz z procesem integracji europejskiej unaocznili konieczność utworzenia nowych, dużych, ponadlokalnych struktur władzy publicznej. Nikt dziś w tych krajach nie neguje potrzeby funkcjonowania tego poziomu władzy, wręcz przeciwnie - coraz częściej stanowi on punkt odniesienia do działań państwa zwłaszcza w sferze gospodarczej, jest podmiotem współpracy międzynarodowej i adresatem znaczącej pomocy ze strony struktur Unii.

3. Charakter i zakres unormowań ustaw

Ustawy o samorządzie województwa i o administracji rządowej w województwie są fundamentalnymi aktami prawnymi kształtującymi terytorialny ustrój państwa. Ustawy wypełniają postanowienia nowej Konstytucji RP o powołaniu samorządu regionalnego (art. 164 ust. 2 Konstytucji) oraz konkretyzują uprawnienia i określają status wojewody, będącego według Konstytucji przedstawicielem Rady Ministrów (art. 152). Ich przepisy ogólne określają podstawowe pojęcia kształtujące ustrój terenowej administracji publicznej na szczeblu województwa oraz

statuują najważniejsze zasady działania całej terenowej administracji publicznej.

Istota tej władzy polega na ponoszeniu przez podmiot ją dzierżący (organ administracji ogólnej) odpowiedzialności za rezultat, którym jest sprawne funkcjonowanie państwa, przede wszystkim w tym jego aspekcie, który sprowadza się do utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, a mówiąc szerzej do przestrzegania prawa tak przez organy administracji publicznej, podmioty gospodarcze, jak i obywateli. Władza administracji ogólnej oznacza równocześnie konieczność uwzględniania i działania w imię interesów i wartości o znaczeniu fundamentalnym dla państwa jako całości. Władza ta musi zatem występować na każdym poziomie: od centralnego, przez wojewódzki, powiatowy aż po gminny, gdyż na każdym z nich istnieje określony zakres odpowiedzialności za funkcjonowanie organizmu państwowego, odpowiedzialności, której niesprostanie oznacza poniesienie konsekwencji sięgających odwołania lub zarządu komisarycznego włącznie.

W ustroju zdecentralizowanym, opartym na prymacie samorządu terytorialnego, przyjęcie powyższej koncepcji jest równoznaczne z akceptacją tezy, że władzą administracji ogólnej mogą być zarówno organy samorządu terytorialnego, jak i administracji rządowej. Istotne jest to, że na jednym poziomie podziału terytorialnego tylko jeden organ tę ^{XP}władzę dzierży i nie może ona zostać na tym samym poziomie podzielona między samorząd a administrację rządową. Tam gdzie występuje tylko struktura samorządowa (w gminie i powiecie) władzę tę sprawuje organ wykonawczy samorządu, tam zaś, gdzie samorząd nie występuje - organ administracji rządowej, czego przykładem jest poziom centralny z premierem jako władzą administracji ogólnej. Natomiast na poziomie regionalnym występują dwie „pełne” struktury administracji publicznej i dwa jej organy (zarząd województwa z marszałkiem jako przewodniczącym i wojewoda).

Taki dualizm wynika z założenia, że mocny strukturalnie i kompetencyjnie samorząd województwa stwarza podstawę i uzasadnia niezbędność, a wręcz konieczność, istnienia drugiej struktury władzy publicznej w województwie, będącej wyrazem akceptacji unitarnego charakteru państwa. Jest nią, właśnie jako organ sprawujący władzę administracji ogólnej - przedstawiciel Rady Ministrów w województwie, czyli wojewoda. On, przez swe umocowanie (także jako reprezentant prezydenta RP, prezesa Rady Ministrów i w określonych sytuacjach każdego z ministrów) oraz zakres i kierunek podporządkowania (wyłącznie w układzie pionowym) stanowi przeciwwagę dla wojewódzkiego (regionalnego) układu samorządowego, zapewniając spójność działania jednostek samorządu terytorialnego z generalnym kierunkiem polityki państwa. Równocześnie ponosi on odpowiedzialność przed swoim zwierzchnikiem za

wynik działań wszystkich służb jemu podlegających, w tym w szczególności służb o charakterze policyjnym. Oznacza to, że prawidłowe ukształtowanie pozycji organu sprawującego władzę administracji ogólnej wymaga podporządkowania wojewodzie wszystkich służb i inspekcji realizujących te funkcje, w tym Policji i Straży Pożarnej, co wcale jednak nie musi przesądzać włączenia organizacyjnego tych struktur do jednego urzędu administracji rządowej. Wszystkie jednostki organizacyjne, z których składają się służby i inspekcje, wraz z aparatem pomocniczym wojewody - urzędem wojewódzkim - tworzą rządową administracją zespoloną.

W ramach przepisów ogólnych, proponuje się także przyjęcie zasad działania całej terenowej administracji publicznej, czyli administracji rządowej oraz administracji samorządowej lokalnej i regionalnej, które wyrażałyby tendencje organizacyjne nowoczesnego państwa. Tymi zasadami są:

- zasada zespolenia administracji terenowej państwa,
- zasada dekoncentracji przy wydawaniu aktów administracyjnych przez administrację terenową,
- zasada funkcjonalnej samodzielności poszczególnych szczebli administracji samorządowej.

Zasada zespolenia na wszystkich szczeblach samorządu lokalnego i regionalnego oznacza połączenie w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem (wójt, burmistrz, prezydent, starosta, marszałek województwa) całej administracji samorządowej. Zespolenie to ma charakter bezwzględny, nie przewidujący wyjątków. Natomiast w odniesieniu do administracji rządowej zespolenie może mieć charakter względny, co oznacza możliwość występowania terenowej administracji specjalnej, zwanej też niezespoloną, której istotą jest bezpośrednie podporządkowanie ministrom lub centralnym organom administracji państwowej. Zespolenie administracji rządowej oznacza poddanie wszystkich służb, inspekcji i straży, których charakter działalności i obszar terytorialnej właściwości to uzasadnia, zwierzchnictwu organu sprawującemu władzę administracji ogólnej na szczeblu wojewódzkim, tj. wojewodzie.

Zasada dekoncentracji przy wydawaniu aktów administracyjnych polega na tym, że

decyzje administracyjne wydawane są w pierwszej instancji przez organy samorządu, bądź administracji rządowej na najniższym, możliwym do prawidłowego wykonania kompetencji, poziomie podziału terytorialnego kraju. Reguła ta powinna wyznaczać podział kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, według zasady pomocniczości, oraz oznacza dyrektywę, że w administracji rządowej decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych powinny być powierzane samorządom w drodze porozumienia tak, aby przeciwstawić się wydawaniu decyzji administracyjnych w I instancji przez wojewodów i uniknąć procedury odwoławczej do ministrów.

Zasadę funkcjonalnej samodzielności poszczególnych szczebli samorządowych wyraża zapis, że samorząd województwa nie narusza samodzielności samorządów lokalnych. Reguła ta wyraża ideę, że samorząd regionalny nie sprawuje nadzoru nad samorządami lokalnymi; nie będzie stanowił tzw. „czapki” organizacyjnej nad gminami.

Według przedstawionego projektu województwo jako element ustroju terytorialnego państwa oznacza zarówno jednostkę samorządu terytorialnego jak i jednostkę podziału terytorialnego kraju do wykonywania administracji publicznej. Władza samorządowa należy do **regionalnej** wspólnoty samorządowej, którą, z mocy prawa, tworzy ogół mieszkańców województwa. Wspólnota „regionalna” wskazuje, że nie chodzi tu o województwa w znaczeniu dzisiejszym, lecz o duże jednostki terytorialne o potencjale społeczno-gospodarczym zdolnym do kreowania polityki regionalnej oraz podejmowania współpracy międzyregionalnej z podobnymi partnerami w Unii Europejskiej. Władzę administracji ogólnej w województwie sprawuje wojewoda jako organ administracji rządowej.

W województwie posiadającym pełną strukturę samorządu terytorialnego, jak i przedstawiciela Rady Ministrów w osobie wojewody, obie władze działają w granicach określonych przez ustawy, z tym że wojewoda, na mocy przepisów przedstawionego projektu, sprawuje nadzór nad legalnością działania samorządu województwa. W celu uniknięcia konfliktu kompetencyjnego między władzami samorządowymi i administracją rządową województwa przyjęto domniemanie kompetencji na rzecz samorządu województwa.

II. Administracja rządowa w województwie

1. Model organizacyjny administracji rządowej

Województwo stanowi największą jednostkę podziału terytorialnego kraju do wykonywania administracji publicznej, w tym rządowej. Administracja rządowa w województwie zorganizowana jest na zasadzie zespolenia, co oznacza, że wojewoda jako władza rządowej administracji ogólnej jest zwierzchnikiem nie tylko klasycznej administracji rządowej, zorganizowanej w wydziałach dotychczasowych urzędów wojewódzkich, lecz także działających w województwie służb, inspekcji i straży, przy pomocy których wykonuje władzę administracji ogólnej. Zespolenie kompetencyjne administracji rządowej polega na tym, że kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wykonują zadania i kompetencje z ustawowego upoważnienia, lecz w imieniu wojewody (art. 2 ust. 1 pkt 1). Odnosząc proponowane zespolenie kompetencyjne do struktury „organów administracji” przyjęto, że organem zespolonej administracji rządowej jest wojewoda, a w zakresie spraw należących do właściwości służb, inspekcji i straży wojewódzkich, wykonujących zadania i kompetencje określone w ustawach - wojewódzcy kierownicy tych służb, inspekcji i straży jako organy administracji zespolonej o właściwości szczególnej (art. 18 ust. 3 projektu). Konsekwencją zastosowania konstrukcji zespolenia kompetencyjnego jest przepis art. 2 ust. 2 projektu, zgodnie z którym, jeżeli ustawy przewidują wykonywanie zadań o określonym zakresie przez terenowe organy administracji rządowej, przyjmuje się, że działają one jako organy administracji zespolonej o właściwości szczególnej.

Zespolenie administracji rządowej pod zwierzchnictwem wojewody stanowi zasadę, od której należy dopuścić jedynie nieliczne wyjątki w postaci organów administracji niezespolonej (administracji specjalnej). Należy zdecydowanie zahamować i zredukować rozrost tej administracji, który wiąże się ze scentralizowanymi modelami ustrojów administracyjnych; model państwa zdecentralizowanego wiąże się z zespoleniem administracji terenowej. Zamysł ten przybrał postać normatywną w art. 2 ust. 3 projektu, zgodnie z którym ustanowienie terenowej administracji rządowej jako administracji niezespolonej (specjalnej) następuje wówczas, gdy jest uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań, nie związanych z terenem województwa (administracja wojskowa, Urząd Ochrony Państwa, Straż Graniczna) lub terytorialnym zasięgiem działania nie pokrywającym się z obszarem województwa (administracja morska, lotnicza, czy gospodarki wodnej zorganizowana według dorzeczy).

Administrację rządową na obszarze województwa sprawują zatem (art. 2 ust. 1 projektu):

- wojewoda oraz działający pod jego zwierzchnictwem kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży; administracja zespolona stanowi podstawowy korpus terenowej administracji rządowej,
- wojewódzkie (okręgowe) organy administracji niezespolonej (specjalnej) podporządkowane bezpośrednio ministrom, wykonujące rzeczywiście specjalne zadania administracyjne na terenie województwa,
- organy samorządu województwa, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z zawartego porozumienia. Takie rozwiązanie oznacza rezygnację z konstrukcji zadań ustawowo zleconych samorządowi regionalnemu, z pozostawieniem możliwości umownego przekazania mu zadań przez administrację rządową. W przypadku istnienia dwóch odrębnych struktur administracyjnych na poziomie województwa, nie zachodzi potrzeba ustawowego przekazywania wszystkim samorządom regionalnym określonych zadań, bowiem może je wykonać administracja rządowa,
- kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży działający pod zwierzchnictwem starostów, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach.

Pozycję kluczową w terenowej administracji rządowej zajmuje wojewoda (art. 3 projektu). Szczególną rolę wojewody, a także szczególną odpowiedzialność za skutek działania administracji rządowej w terenie, za stan wykonania zadań unitarnego państwa, wyrazić ma konstrukcja sprawowania „władzy rządowej administracji ogólnej”. Sprawując tę władzę wojewoda może występować w różnych rolach administracyjnych, a mianowicie wojewoda jest:

- przedstawicielem Rady Ministrów w województwie,
- zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej,
- organem nadzoru nad samorządem terytorialnym,

- organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym,
- reprezentantem Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia powierzonego mu do wykonywania jego zadań.

Normatywne określenie sposobu wykonania poszczególnych funkcji wojewody jest zawarte w rozdziale 2 ustawy.

2. Wojewoda

Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów

Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Stanowisko wojewody ma charakter polityczny, gdyż wojewoda składa dymisję w razie przyjęcia dymisji rządu przez prezydenta RP. Nowy premier, w ciągu 3 miesięcy od powołania nowego rządu, rozstrzyga o przyjęciu dymisji wojewody (art. 6 projektu). Za uznaniem wojewody za politycznego reprezentanta Rady Ministrów (a nie apolitycznego członka korpusu państwowej służby cywilnej) przemawia przede wszystkim argument, że wśród katalogu zadań wojewody jako rządowej władzy ogólnej dominuje funkcja przedstawiciela Rady Ministrów, co przemawia za tożsamością polityczną rządu i jego reprezentanta; natomiast klasyczne funkcje administracyjne są wykonywane przez wojewodę przy pomocy apolitycznych inspekcji, służb i straży.

Relacje między centrum administracyjnym państwa a wojewodą wyrażają takie instytucje, jak kierowanie bieżącą działalnością wojewody (w tym wydawanie poleceń i kontrola ich wykonania) (art. 7 ust. 3 projektu) oraz nadzór nad działalnością wojewody, sprawowany na podstawie zgodności z prawem, ale i polityką rządu - a także rzetelności i gospodarności (art. 7 ust.2). Kompetencje kierownicze i nadzorcze przysługują prezesowi Rady Ministrów, który może przekazać swoje uprawnienia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, z wyjątkiem wszakże powołania i odwołania wojewody oraz rozstrzygnięcia sporów między wojewodami (art. 9).

Funkcja przedstawiciela Rady Ministrów zajmuje szczególne miejsce w katalogu uprawnień składających się na konstrukcję „władzy rządowej ogólnej”. Taką władzę przypisać można wojewodzie właśnie ze względu na uprawnienia przysługujące mu jako przedstawicie-

siębiorstw państwowych do czasu komercjalizacji lub prywatyzacji tych przedsiębiorstw, bądź do czasu przekazania tej funkcji ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa.

Rozdział 3

Wojewódzka administracja zespolona

Art. 22.

1. Wojewoda wykonuje zadania przy pomocy swoich zastępców: I wicewojewody i wicewojewodów oraz kierowników służb, inspekcji i straży wojewódzkich, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego i dyrektorów wydziałów.
2. Aparat wykonawczy organów zespolonej administracji rządowej jest zorganizowany w urzędzie wojewódzkim, chyba że ustawa stanowi inaczej, bądź charakter zadań organu administracji zespolonej o właściwości szczególnej przemawia za odrębnym usytuowaniem aparatu wykonawczego.

Art. 23.

1. Wicewojewodów powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody.
2. Wojewoda określa zakres i obszar, mogący obejmować część województwa, wykonywania zadań przez wicewojewodę.
3. Jeżeli wojewoda nie pełni obowiązków służbowych, zakres zastępstwa I wicewojewody rozciąga się na wszystkie kompetencje wojewody.
4. Liczbę wicewojewodów w województwach określa, w drodze rozporządzenia, Rada Ministrów.

Art. 24.

1. Organizację urzędu wojewódzkiego określa statut nadany

2. Statut urzędu wojewódzkiego i jego zmiany, z zastrzeżeniem ust. 4, podlega zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej i jest ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
3. Statut zawiera w szczególności:
 - 1) nazwę i siedzibę urzędu,
 - 2) nazwy delegatur, wydziałów oraz innych komórek organizacyjnych urzędu,
 - 3) zakresy działania wydziałów, innych komórek organizacyjnych urzędu oraz, jeżeli ustawy tak stanowią, zakresy kompetencji przysługujące określonym w prawie stanowiskom lub funkcjom urzędowym,
 - 4) nazwy stanowisk dyrektorów wydziałów i ich zastępców,
 - 5) nazwy jednostek organizacyjnych będących aparatem pomocniczym organów administracji zespolonej o właściwości szczególnej,
 - 6) zakresy działania jednostek organizacyjnych będących aparatem pomocniczym organów administracji zespolonej o właściwości szczególnej,
 - 7) nazwy stanowisk kierowników służb, inspekcji i straży wojewódzkich,
 - 8) wykaz jednostek organizacyjnych podporządkowanych wojewodzie i przedsiębiorstw państwowych przez niego nadzorowanych,
 - 9) skład i tryb pracy kolegium wojewody,
 - 10) inne sprawy istotne dla organizacji i funkcjonowania urzędu.
4. Zmiana statutu urzędu wojewódzkiego, polegająca na uzupełnieniu zakresów działania komórek organizacyjnych urzędu o nowe zadania nałożone na wojewodę przepisami prawa, oraz aktualizacja wykazu jednostek podporządkowanych wo-

jewodzie lub przez ten organ nadzorowanych nie wymaga zatwierdzenia.

5. Szczegółową organizację oraz tryb pracy urzędu wojewódzkiego określa regulamin ustalony przez wojewodę w drodze zarządzenia.
6. Regulamin urzędu wojewódzkiego udostępnia się do powszechnego wglądu.

Art. 25.

1. Szczegółowe zasady organizacji i funkcjonowania służb, inspekcji i straży wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej na obszarze województwa określają statuty lub regulaminy organizacyjne, wydane przez kierowników tych jednostek i zatwierdzone przez wojewodę, chyba że ustawy stanowią inaczej.
2. Kierownicy służb, inspekcji i straży wojewódzkich są powoływani i odwoływani przez wojewodę, po zaopiniowaniu przez właściwego ministra.
3. Szczególne warunki lub tryb zatrudniania i zwalniania kierowników służb, inspekcji i straży wojewódzkich, a także powierzania funkcji i stanowisk określają odrębne przepisy.

Art. 26.

1. Wojewoda może, w formie pisemnej, upoważnić kierowników państwowych osób prawnych, państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących na obszarze województwa oraz pracowników urzędu wojewódzkiego, nie zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy organów administracji zespolonej o właściwości szczególnej, do załatwiania określonych spraw, w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

2. W przypadkach wskazanych w ustawach, upoważnień, o których mowa w ust. 1, udziela się osobom zajmującym określone stanowiska lub posiadającym szczególne kwalifikacje.

Art. 27.

1. Wojewoda może powierzyć prowadzenie, w jego imieniu, niektórych spraw z zakresu swojej właściwości organom samorządu wojewódzkiego.
2. Powierzenie następuje w drodze porozumienia wojewody z zarządem województwa. Porozumienie, wraz ze stanowiącymi jego integralną część załącznikami, podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Art. 28.

1. W przypadkach uzasadnionych szczególnymi potrzebami, wojewoda może, w formie pisemnej, ustanowić swojego pełnomocnika do prowadzenia spraw w zakresie określonym w pełnomocnictwie.
2. Jeżeli pełnomocnika ustanawia się na czas nie określony, powołanie i zakres pełnomocnictwa uwzględnia się w statucie urzędu wojewódzkiego.

Art. 29.

1. W celu usprawnienia działania wojewódzkich organów zespolonej administracji rządowej wojewoda tworzy delegatury urzędu wojewódzkiego.
2. Wojewoda może tworzyć także delegatury organów zespolonej administracji rządowej, kierujących jednostkami organizacyjnymi nie wchodzącymi w skład urzędu wojewódzkiego.

Art. 30.

1. Wojewoda może tworzyć organy opiniodawczo-doradcze,

2. W skład kolegium wchodzi: I wicewojewoda, wicewojewodowie i dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego oraz inne osoby wymienione w statucie urzędu wojewódzkiego.
3. Do udziału w pracach i posiedzeniach kolegium wojewoda może powołać lub zaprosić inne osoby, w szczególności dyrektorów wydziałów, kierowników służb, inspekcji i straży wojewódzkich.

Art. 31.

Minister właściwy do spraw administracji publicznej ustala, w formie zarządzenia, instrukcję kancelaryjną dla zespolonej administracji rządowej.

Rozdział 4

Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę

Art. 32.

Na podstawie upoważnień udzielonych w ustawach i w ich granicach wojewoda stanowi akty prawa miejscowego, powszechnie obowiązujące na obszarze województwa lub jego części.

Art. 33.

1. W zakresie nie uregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia ludzi oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.
2. Rozporządzenia porządkowe mogą przewidywać, za naruszenie ich przepisów, kary grzywny wymierzane w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.
3. Rozporządzenie porządkowe wojewoda przekazuje niezwłocz-

Art. 34.

1. Prezes Rady Ministrów uchyla, w trybie nadzoru, akty prawa miejscowego, w tym rozporządzenia porządkowe, ustanowione przez wojewodę, jeżeli są one niezgodne z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania, a także może je uchylać z powodu niezgodności z polityką rządu lub naruszenia zasad rzetelności i gospodarności.
2. Prezes Rady Ministrów ustala, w drodze rozporządzenia, tryb kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę.

Art. 35.

1. Akty prawa miejscowego są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym; data wydania dziennika jest dniem ogłoszenia aktu.
2. Akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, chyba że ustawa lub sam przepis prawa miejscowego przewiduje termin późniejszy.
3. Rozporządzenia porządkowe wchodzi w życie z chwilą ogłoszenia; ogłoszenie następuje natychmiast po ich opublikowaniu w środkach masowego przekazu oraz w drodze obwieszczeń lub w inny sposób, zwyczajowo przyjęty na danym terenie.
4. W przypadkach kiedy z istoty regulacji zawartej w akcie prawa miejscowego, wydanym przez wojewodę na podstawie upoważnienia udzielonego w ustawie, wynika, że zwłoka w wejściu w życie przepisów w nim zawartych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia obywateli, wojewoda może zarządzić ogłoszenie i wejście w życie takiego aktu w trybie i na zasadach określonych w ust.3.
5. Akty prawa miejscowego, o których mowa w ust. 3 i 4, podlegają także ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Art. 36.

1. Wojewoda wydaje wojewódzki dziennik urzędowy.
2. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:
 - 1) akty prawa miejscowego ustanowione przez sejmik województwa i wojewodę,
 - 2) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego ustanowione przez wojewodę,
 - 3) akty prawa miejscowego powiatowego i gminnego określone ustawami,
 - 4) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego wojewódzkiego, powiatowego i gminnego,
 - 5) inne akty prawne, w tym informacje i obwieszczenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.
3. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, zasady i tryb wydawania wojewódzkich dzienników urzędowych.
4. Wojewoda prowadzi zbiór wydawanych przez siebie wojewódzkich dzienników urzędowych, udostępnia go samorządowi województwa i umożliwia powszechny wgląd do tego zbioru.

Art. 37.

1. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu, który wydał przepis lub organu upoważnionego do uchylenia przepisu w trybie nadzoru, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego.
2. W sprawie wezwania do usunięcia naruszenia stosuje się przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym.

Art. 38.

1. Przepisy art.37 stosuje się odpowiednio, gdy wojewoda nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich.
2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego.

Art. 39.

Przepisy art. 32, art. 34 ust. 1, art. 35 ust. 1 i 2, art. 36, 37 i 38 stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego wydawanych przez terenowe organy rządowej administracji niespolonej (specjalnej).

Rozdział 5

Przepis końcowy

Art. 40.

Ustawa wchodzi w życie w terminie i na zasadach określonych ustawą

Uzasadnienie projektu ustawy o administracji rządowej w województwie.

I. Zasady ogólne

1. Diagnoza i cele reformy

Reforma administracji publicznej należy do podstawowych warunków dalszych korzystnych przemian społecznych i gospodarczych w Polsce. Jest także jednym z najpoważniejszych wyzwań dla naszego kraju pod koniec tego stulecia. Chociaż rozpoczęto ją już w roku 1989, reforma ta nie została dokończona, a w ciągu ostatniego czterolecia doszło nawet do jej wyraźnego zahamowania. Polski system administracyjny jest nie tylko scentralizowany, ale także oparty na dominacji układu branżowego, resortowego nad układem terytorialnym. To właśnie według klucza resortowego są podejmowane strategiczne decyzje w państwie, następuje przepływ informacji i środków finansowych. Według tego samego klucza są konstruowane służby i administracje specjalne, których w ostatnich kilku latach przybyło kilkanaście. Innym znaczącym aspektem centralizacji administracji publicznej jest daleko idąca koncentracja władzy i kompetencji administracyjnych na szczeblu centralnym. Doszło też do przekazania wielu zadań i kompetencji ze szczebla wojewódzkiego ministrom i organom administracji specjalnych, co sprawia, że centrum państwa jest nastawione bardziej na załatwianie spraw o wymiarze lokalnym, niż na realizowanie ogólnej polityki państwa i wykonywanie jego zadań strategicznych w dziedzinie reform ustrojowych, polityki regionalnej itp.

Obecny podział dwustopniowy (gmina, województwo) i system terytorialnych władz publicznych uniemożliwiają odejście od resortowego, centralistycznego modelu administrowania. Szczegółowa diagnoza obecnego systemu administracyjnego ujawnia następujące słabości:

- chaotyczność i konfliktowość podziału zadań i kompetencji między administracją rządową a samorządem terytorialnym, a także między poszczególnymi „poziomami” władz (centrum - województwo, województwo - rejon - gmina); w konsekwencji następuje rozmycie odpowie-

działności prowadzące do obniżenia (i tak niewielkiego) autorytetu władzy publicznej w Polsce,

- brak możliwości wpływania obywateli na politykę prowadzoną przez władzę i brak obywatelskiej kontroli nad działaniami administracji publicznej, w ogromnej przestrzeni rozciągającej się między gminą (czyli samorządem terytorialnym), której organy odpowiadają politycznie przed lokalną wspólnotą mieszkańców, a centrum państwa, gdzie rząd wykonuje postanowienia Sejmu odpowiedzialnego przed całym narodem,

- wysoki poziom centralizacji systemu budżetowego, w którym udział publicznych wydatków lokalnych, realizowanych przez gminy, wynosi zaledwie 15 % wydatków publicznych ogółem, co stanowi ok. 6 % PKB. Dla porównania - w państwach o rozwiniętym systemie samorządowym udział ten wynosi ponad 30 % i stanowi więcej niż 10 % PKB,

- utrzymywanie ze środków budżetu państwa całej, bardzo rozbudowanej struktury tworzącej rdzeń sektora publicznego, zwanej potocznie „sferą budżetową”,

- rozbudowana „sieć” struktur administracji rządowej, tak w układzie pionowym (w istocie składa się ona z pięciu szczebli, obejmujących: centrum, okręgi administracji specjalnych - najczęściej w układzie dawnych 17 województw, aktualne województwa, rejony administracji ogólnej i specjalnych, odpowiadających w zasadzie dawnym powiatom oraz gminy w zakresie zadań zleconych), jak i poziomym (ponad 60 różnych podziałów terytorialnych na potrzeby administracji specjalnych).

Z przedstawionej diagnozy terytorialnego systemu administracyjnego wynikają główne cele reformy. Należą do nich:

- zwiększenie sterowalności państwa przez przeniesienie wielu zadań i kompetencji z centrum do województw i tym samym skupienie aktywności władz centralnych na kwestiach strategicznych,

- uporządkowanie systemu terytorialnego przez stworzenie dużych województw, czyli jednostek samorządu terytorialnego - podmiotów prawa publicznego, zdolnych do prowadzenia

U S T A W A

z dnia

o administracji rządowej w województwie.

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1.

Administrację publiczną w województwie wykonują:

- 1) organy administracji rządowej:
 - a) wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej,
 - b) terenowe organy administracji podporządkowane bezpośrednio ministrom jako organy administracji niezespolonej (specjalnej),
- 2) organy samorządu województwa.

Art. 2.

1. Administrację rządową na obszarze województwa wykonują:
 - 1) wojewoda oraz działający pod jego zwierzchnictwem kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący z ustawowego upoważnienia, w imieniu wojewody, zadania i kompetencje określone w ustawach,
 - 2) organy administracji niezespolonej (specjalnej),
 - 3) organy samorządu województwa, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z zawartego porozumienia,

- 4) kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, działający pod zwierzchnictwem starostów oraz wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach,
 - 5) organy innych samorządów, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej następuje na podstawie ustawy lub porozumienia.
2. Jeżeli ustawy przewidują wykonywanie zadań w określonym zakresie przez terenowe organy administracji rządowej i istnieje wątpliwość prawna dotycząca kompetencji i charakteru tego organu, przyjmuje się, że działają one jako organy administracji zespolonej o właściwości szczególnej.
3. Ustanowienie terenowej administracji rządowej jako administracji niezespolonej (specjalnej) może następować wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione w szczególności ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań nie związanych z terenem województwa lub terytorialnym zasięgiem działania nie pokrywającym się z obszarem województwa.

Art. 3.

Wojewoda, sprawując w województwie władzę administracji ogólnej, jest:

- 1) przedstawicielem Rady Ministrów w województwie,
- 2) zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej,
- 3) organem nadzoru nad samorządem terytorialnym,
- 4) organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym,
- 5) reprezentantem Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia powierzonego mu do wykonywania jego zadań.

Art. 4.

Na podstawie upoważnień ustawowych terenowym organom administracji rządowej przysługują prawa stanowiące obowiązek

miejscowego, powszechnie obowiązującego na obszarze działania tych organów.

Art. 5.

1. Powołanie i likwidację województwa określa ustawa.
2. Zmiany granic województwa określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

Rozdział 2

Wojewoda

Art. 6.

Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Art. 7.

1. Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością wojewody i dokonuje okresowej oceny jego pracy.
2. Nadzór nad działalnością wojewody jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności jego działania z prawem oraz polityką rządu, a także rzetelności i gospodarności.
3. Prezes Rady Ministrów kieruje działalnością wojewody, wydając w tym zakresie zarządzenia i polecenia, także z inicjatywy ministrów, oraz sprawuje kontrolę ich wykonania.
4. Wojewoda przedstawia sprawozdanie ze swej działalności, na zasadach i w zakresie określonym w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów.

Art. 8.

Art. 9.

Prezes Rady Ministrów może upoważnić ministra właściwego do spraw administracji publicznej do wykonywania, w jego imieniu, przysługujących mu uprawnień, z wyjątkiem powołania i odwołania wojewody, oraz rozstrzygania sporów między wojewodą a ministrami.

Art. 10.

1. Minister wykonuje swoje uprawnienia wobec wojewody na zasadach i w zakresie określonym ustawami.
2. Ilekroć w ustawie jest mowa o zadaniach i kompetencjach ministrów, rozumie się przez to również zadania i kompetencje kierowników urzędów centralnych, a także kierowników będących centralnymi organami administracji rządowej.

Art. 11.

Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności:

- 1) kontroluje wykonywanie przez organy terenowej zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z aktów prawnych, ustaleń rządu oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów,
- 2) kontroluje wykonywanie przez organy samorządu wojewódzkiego zadań z zakresu administracji rządowej, prowadzonych przez nie na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej,
- 3) dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu, zwłaszcza w zakresie polityki regionalnej, na obszarze województwa oraz - w zakresie i na zasadach przewidzianych ustawami - koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań,

- 4) zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia ludzi oraz zagrożeniom środowiska, utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych ustawami,
- 5) reprezentuje rząd na uroczystościach państwowych i w trakcie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych,
- 6) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa wynikające z odrębnych przepisów,
- 7) współdziała z właściwymi organami innych państw, na zasadach określonych przez Ministra Spraw Zagranicznych,
- 8) przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa,
- 9) wykonuje inne zadania przewidziane w ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Art. 12.

1. Powoływanie i odwoływanie kierowników, będących wojewódzkimi organami administracji niezespólonej (specjalnej), następuje na wniosek właściwego miejscowo wojewody lub po uzyskaniu uprzedniej jego zgody, chyba że ustawa stanowi inaczej.
2. W przypadku nieuwzględnienia wniosku wojewody lub nieuzyskania jego zgody, minister właściwy do spraw administracji publicznej może wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu.

Art. 13.

1. Wojewoda może wydawać, w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, o której mowa w art. 11, polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 11 pkt 4, również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra.
2. Właściwy minister może wstrzymać wykonanie poleceń, o których mowa w ust. 1, wydanych organom administracji niezespolonej i wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu, w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.
3. Organy administracji niezespolonej działające na obszarze województwa są obowiązane do:
 - 1) uzgadniania z wojewodą projektów aktów prawa miejscowego, stanowionych przez te organy na podstawie odrębnych przepisów,
 - 2) zapewnienia zgodności swych działań z poleceniami wojewody, o których mowa w ust. 1,
 - 3) składania corocznie informacji, a na wniosek wojewody - bieżących wyjaśnień, o swej działalności na obszarze województwa.

Art. 14.

W sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 11 pkt 4, wojewodzie przysługuje, niezależnie od uprawnień wynikających z odrębnych przepisów, uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec każdego pracownika administracji niezespolonej, który dopuścił się naruszenia prawa.

Art. 15.

1. Wojewoda, z zastrzeżeniem ust. 2, może w szczególnie uzasadnionych przypadkach wstrzymać, na czas określony, czynności każdego organu prowadzącego egzekucję administracyjną. Przepisu art. 26 nie stosuje się.
2. Wstrzymanie przez wojewodę egzekucji może być dokonane tylko jednorazowo, na okres nie dłuższy niż 30 dni, w odniesieniu do tej samej należności.
3. O wstrzymaniu czynności egzekucyjnych, o których mowa w ust. 2, wojewoda niezwłocznie zawiadamia ministra właściwego do spraw finansów publicznych, z podaniem przyczyn wstrzymania tych czynności.

Art. 16.

1. Z uwzględnieniem przepisów o tajemnicy państwowej i innych rodzajów tajemnic określonych ustawami, wojewoda lub upoważniony przez niego pracownik urzędu wojewódzkiego ma prawo wglądu w tok każdej sprawy prowadzonej na obszarze województwa przez organy administracji rządowej, a także organy samorządu wojewódzkiego w zakresie zadań przejętych na mocy porozumienia.
2. Kierownicy państwowych osób prawnych, państwowych jednostek organizacyjnych i agencji udzielają wojewodzie, na jego żądanie, informacji oraz wyjaśnień dotyczących działalności tych jednostek.

Art. 17.

W stosunku do fundacji prowadzących działalność na obszarze całego kraju, w zakresie działalności prowadzonej na obszarze właściwości miejscowej wojewody, wojewodzie przysługują uprawnienia wynikające z przepisów o fundacjach w stosunku do fundacji działającej na terenie jednego województwa.

Art. 18.

1. Wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej:
 - 1) kieruje i koordynuje działalność tej administracji,
 - 2) zapewnia skuteczne warunki jej działania,
 - 3) ponosi odpowiedzialność za rezultat działania tej administracji.
2. Szczegółowe zadania i kompetencje wynikające z funkcji zwierzchnika zespolonej administracji rządowej określają odrębne przepisy.
3. Organem zespolonej administracji rządowej jest wojewoda, a w zakresie spraw należących do właściwości służb, inspekcji i straży wojewódzkich, wykonujących zadania i kompetencje na podstawie ustaw - wojewódzcy kierownicy tych służb, inspekcji i straży jako organy zespolonej administracji rządowej o właściwości szczególnej.

Art. 19.

Do wojewody należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie nie zastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji.

Art. 20.

Wojewoda wykonuje nadzór nad organami samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, na zasadach określonych ustawami.

Art. 21.

1. Wojewoda reprezentuje Skarb Państwa w odniesieniu do mienia powierzonego mu do wykonywania jego zadań.
2. Na zasadach określonych ustawami, wojewoda wykonuje upra-