

SEBASTIAN KWIECIEŃ

ZADANIA WOJEWODY W SYSTEMIE
TERENOWYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI PAŃSTWA
W LATACH 1919-1939

Urząd wojewody, a wraz z nim wprowadzone do struktur administracyjnych kraju województwa, odrodziły się na terenie Rzeczypospolitej w 1919 roku. Sama instytucja wojewody wywodziła się bezpośrednio z polskich rozwiązań, dlatego też w okresie zaborów nie znalazła ona zastosowania. Jedynie na terenie Królestwa Polskiego wprowadzono na potrzeby administracji tradycyjnej, istniejącej do rozbiorów podział państwa na województwa, jednak bez powoływania urzędu wojewody. Na czele województwa stała komisja wojewódzka, której przewodniczył prezes komisji. W wyniku represji powstańców w 1837 roku województwa przemianowano na gubernie. Dodatkowo należy wspomnieć, że w latach 1863-1864 powołane władze powstania styczniowego wprowadziły podział terytorialny Królestwa na województwa i powiaty.

Skomplikowany dwustopniowy system organizacyjny odrodzonej polskiej administracji w postaci starosty i organów centralnych nie odpowiadał potrzebom państwa, widoczny był brak organu pośredniego pomiędzy starostwem a ministerstwami. Zaistniała więc potrzeba usprawnienia sposobu załatwiania spraw urzędowych oraz szybszego ich rozstrzygnięcia. Taki stan rzeczy zmusił rząd do rozbudowy aparatu administracyjnego, tym bardziej że w strukturach administracji pracy i skarbowości funkcjonował już trójstopniowy ustrój organizacyjny, który nie miał odpowiednika w strukturach ad-

Dr SEBASTIAN KWIECIEŃ – adiunkt Katedry Historii Administracji, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

ministracji ogólnej. Przewlekłość załatwiania spraw, a co za tym szło – wysokie koszty utrzymania aparatu biurokratycznego oraz przeciążenie organów doprowadziły do powołania władz administracyjnych II instancji mocą przepisów ustawy tymczasowej z 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych II instancji (dalej cyt.: ustawa tymczasowa)¹. Przedmiotowa ustawa stała się od tej pory podstawowym aktem prawnym, który jako pierwszy regulował pozycję prawną wojewody w sposób kompleksowy.

Powołując do życia władze administracyjne wojewódzkie, ustawodawca zobowiązał się do tworzenia województw w oparciu o dwie podstawowe zasady:

1. Każdy okręg powinien obejmować terytorium zrównoważone pod względem gospodarczym.

2. Do każdego okręgu powinny zostać włączone wszelkie ziemie (powiaty, gminy), które komunikacyjnie, gospodarczo, kulturowo powiązane były z jednym dużym miastem, które zostanie stolicą województwa².

Wyżej przedstawione zasady nie znalazły jednak swego zastosowania podczas tworzenia wszystkich województw. Pozostałości rozbiorów nie pozwoliły polskim władzom na urzeczywistnienie tych zasad, nie odważono się łączyć w obrębie jednego województwa ziem należących do różnych zaborów, gdyż te cały czas różniły się systemami prawnymi³.

1. Okres 1919-1927

Ustawa tymczasowa z 2 sierpnia 1919 roku, uchwalona przez Sejm Ustawodawczy, była pierwszym aktem prawnym regulującym całościowo organizację władz administracyjnych II instancji. Początkowo obowiązywała na terenie byłego Królestwa Polskiego, z czasem jednak jej przepisy stały się wzorem dla innych odzyskanych terytoriów, które początkowo zachowały pewne odrębności w zakresie funkcjonowania terenowej administracji rządowej, praktycznie do roku 1928.

Zgodnie z art. 2 ustawy tymczasowej, na czele województwa stał wojewoda mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Ten sam artykuł określał podstawowe zadania wojewody, który

¹ Dz.Pr. P. P. nr 65, poz. 395.

² S. K a s z n i c a, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań: Księgarnia Akademicka 1947, s. 51-53.

³ Tamże, s. 51-53.

pełnił następujące funkcje: przedstawiciela rządu centralnego, sprawującego z jego ramienia władzę państwową; realizatora poleceń poszczególnych ministrów; zwierzchnika władz i urzędów, które mu podlegały.

Tym samym do zakresu działań wojewody należały wszelkie sprawy administracji państwowej, z wyjątkiem spraw przekazanych administracji wojaskowej, skarbowej, kolejowej i pocztowo-telegraficznej. Jako przedstawiciel rządu w terenie odpowiedzialny był za funkcjonowanie całej administracji na terenie województwa, łącznie z tymi działami, które mu bezpośrednio nie podlegały. Takie usytuowanie wojewody w systemie organów administracji dawało mu prawo do koordynacji i kontroli niezespołonych jej działów⁴.

Organem kolegialnym o charakterze opiniodawczym, funkcjonującym przy wojewodzie, była rada wojewódzka (dalej cyt.: rada), która składała się z przedstawicieli sejmików i rad miejskich miast (art. 5 ustawy tymczasowej). Przewodniczącym rady z mocy ustawy był wojewoda lub wyznaczony przez niego zastępca. Najistotniejszym uprawnieniem rady było prawo tzw. głosu stanowczego, z tym jednak, że wojewodzie przysługiwało prawo jego zawieszania i przekazania sprawy do rozstrzygnięcia właściwemu ministrowi (art. 5 ustawy tymczasowej).

Szczegółowe kompetencje i zakres organizacji rady wojewódzkiej regulowało rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z 13 listopada 1919 roku do ustawy tymczasowej z 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych II instancji⁵ (dalej cyt. rozp. wykonawcze). Zgodnie z przepisem art. 31 i 32 tegoż rozporządzenia rada wydawała opinie względnie uchwały na posiedzeniach plenarnych lub – według swego uznania – na sekcjach. Posiedzenia rady w pełnym składzie zwoływał wojewoda w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż dwa razy do roku. Wojewoda zobowiązany był do zasięgnięcia opinii rady we wszelkich sprawach mających strategiczne znaczenia dla sprawnego funkcjonowania województwa.

W ramach rady wojewódzkiej funkcjonowały sekcje, które wydawały opinie we wszelkich sprawach, gdy ta nie obradowała. Sekcje zobowiązane były obradować w tzw. komplecie, tj. minimum trzy osoby spośród delegatów samorządowych oraz jednego przedstawiciela administracji rządowej i jednego sędziego. Wojewoda uprawniony był do powoływania do każdej sekcji czterech delegatów. Sekcje obradowały w kadencjach kwartalnych według porząd-

⁴ J. S ł u ż e w s k i, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze 1981, s. 11.

⁵ Dz.U. nr 90, poz. 490.

ku alfabetycznego, reprezentowanych przez delegatów związków samorządowych.

Ustawa tymczasowa z 1919 roku była w swej treści bardzo ogólnym aktem prawnym, nakreślała jedynie ramy ustrojowe i wymagała w wielu aspektach znacznego uszczegółowienia. Brak było w jej treści przede wszystkim szczegółowego określenia kompetencji wojewody w systemie organów państwa z zakresu wykonywania zadań administracji centralnej.

Powyższemu postulatowi zadość czyniło wspomniane już rozporządzenie wykonawcze do ustawy tymczasowej, które w swoich pierwszych czterech artykułach regulowało przedmiot stanowiska wojewody i jego stosunek służbowy. Wojewoda, mianowany przez Naczelnika Państwa, podlegał mu pod względem osobowym, natomiast pod względem służbowym – ministrowi właściwemu dla danego działu administracji państwowej. W sytuacji, gdy wojewoda nie mógł pełnić swoich obowiązków, zastępował go naczelnik departamentu, któremu wojewoda przekazał swe obowiązki (art. 3 i 4 rozp. wykonawczego).

Idąc dalej, przepisy rozporządzenia wykonawczego szczegółowo określały zakres kompetencji wojewody, w myśl zasady, że do zakresu jego działania należały wszelkie sprawy z zakresu administracji państwowej, z wyjątkiem spraw szczegółowo określonych przepisem art. 3 ustawy tymczasowej. W ten sposób wojewodzie przekazano następujące zadania ministrów resortowych:

1. W zakresie spraw wojskowych: współdziałanie z władzami wojskowymi w zakresie przygotowania i przeprowadzania poboru wojskowego, przeprowadzanie czynności przygotowawczych, czuwanie nad prawidłowym przebiegiem poboru i składanie sprawozdań ministrowi z jego przebiegu; współdziałanie z władzami wojskowymi w sprawach dotyczących przygotowania mobilizacji i demobilizacji osobowej oraz rzeczowej; wyznaczenie przedstawicieli urzędu wojewódzkiego do Okręgowych Komisji Rekwizycyjnych⁶.

2. W sprawach wyznaniowych: zapewnienie opieki kościołowi katolickiemu oraz innym wyznaniom i związkom religijnym uznanym przez państwo.

3. W zakresie spraw aprowizacji ludności: ogólne kierownictwo w zakresie aprowizacji; rozstrzyganie w II instancji w zakresie zawieszonych przez starostę uchwał komisji improwizacyjnej; przedkładanie Ministrowi Aproprowizacji wniosków o utworzenie Komisariatów lub Inspektoratów Aproprowizacji.

⁶ Art. 12 ustawy z 11 kwietnia 1919 roku o rzeczowych świadczeniach wojennych (Dz.Pr. P. P. nr 32, poz. 264.)

4. W zakresie ochrony pracy i opieki społecznej⁷: sprawy z zakresu działania państwowych urzędów pośrednictwa pracy, sprawy z zakresu Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w dziedzinie opieki społecznej.

5. Sprawy z zakresu spraw rolniczych i weterynaryjnych: rozstrzygnięcie w II instancji odwołań od orzeczeń i zarządzeń wydawanych w pierwszej instancji przez starostów; ogólny nadzór nad działalnością władz rolniczych i weterynaryjnych I instancji; wszelkie sprawy dotyczące zarządu rolnictwa i weterynarii, w tym przede wszystkim sprawy produkcji roślinnej i zwierzęcej, melioracji rolnych, przemysłu rolnego, pomocy rolnej, szkolnictwa rolniczego niższego; podział zasiłków udzielanych przez Skarb Państwa na cele rolnicze na terenie województwa oraz kontrola w zakresie ich prawidłowego wykorzystywania; współdziałanie w zakresie akcji przez instytucje społeczne mające na celu uruchomienie i odbudowę rolnictwa na terenie województwa; sprawy przekazane na mocy dekretu z dnia 16 stycznia 1919 roku w przedmiocie organizacji urzędów ochrony lasów⁸; ogólny nadzór policyjno-weterynaryjny i sanitarno-weterynaryjny na obszarze województwa oraz nadzór nad lecznictwem zwierząt; pobieranie podatku procentowego od zwierząt; zestawienie i przedkładanie Ministrowi Rolnictwa i Dóbr Państwowych wykazów statystycznych w zakresie spraw rolniczych, leśnych i weterynaryjnych.

6. W zakresie administracji przemysłu: rozstrzygnięcie w II instancji odwołań od orzeczeń i zarządzeń władzy przemysłowej I instancji; wydawanie w I instancji pozwoleń przemysłowych na urządzenie i uruchomienie zakładów przemysłowych rozmieszczonych na obszarze dwóch lub więcej powiatów na terenie tego samego województwa; wydawanie w I instancji innych uprawnień przemysłowych w przypadkach przewidzianych prawem.

⁷ Art. 12 przedmiotowego rozporządzenia został zmieniony rozporządzeniem Rady Ministrów z 30 marca 1921 roku w przedmiocie zmiany postanowień art. 12, 27, 37 i 38 Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 roku do ustawy tymczasowej z 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr. P. P. 65, poz. 395). Pierwotnie kompetencje wojewody w zakresie pracy i opieki społecznej przedstawiały się następująco: sprawy przekazane dekretem z 3 stycznia 1919 roku o urządzeniu i działalności inspekcji pracy (Dz.Pr. P. P. nr 5, poz. 90), funkcje poruczone art. 185 punkt a dekretu z 11 stycznia 1919 roku o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, sekcji ubezpieczeń społecznych Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej (Dz.Pr. P. P. nr 9, poz. 122.), sprawy z zakresu kompetencji delegatów sekcji opieki społecznej Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej.

⁸ Dz.Pr. P. P. nr 8, poz. 117.

7. W zakresie robót publicznych do kompetencji wojewody należały wszelkie sprawy przekazane wojewodzie mocą ustawy z 29 kwietnia 1919 roku o organizacji i zakresie działania Ministerstwa Robót Publicznych⁹.

8. W zakresie spraw gospodarczych urzędu wojewódzkiego i podległych mu jednostkom: układanie budżetu urzędów i przedstawianie ich właściwemu ministrowi do zatwierdzenia; zarząd i kontrola w zakresie majątku ruchomego urzędu wojewódzkiego oraz zatwierdzanie umów o najem lokali na potrzeby władz i urzędów; wszelkie inne sprawy z zakresu stosunków gospodarczych urzędów nie wymienione powyżej.

9. W zakresie spraw samorządowych: wykonywanie w ostatniej instancji nadzoru nad samorządem gmin wiejskich oraz miast niewydzielonych ze związku powiatowego; wykonywanie bezpośredniego nadzoru nad samorządem powiatowym i miast wydzielonych oraz nad samorządem związków specjalnych, o ile taki związek w całości działał na terenie województwa, ministrowi spraw wewnętrznych zastrzeżone były wyłączne kompetencje w zakresie: prawa rozwiązywania rad miejskich w miastach wydzielonych oraz sejmików i wydziałów powiatowych, pozbawiania stanowisk członków magistratów w miastach wydzielonych, prawo zatwierdzania budżetów powiatowych, zatwierdzanie uchwał finansowych dotyczących wprowadzenia w miastach lub powiatach opłat, podatków, dodatków do podatków, zaciągania pożyczek, nabywania i zbywania nieruchomości, ustanawiania monopoli oraz zatwierdzania statutów związków specjalnych; decydowanie w ostatniej instancji, w sytuacji zaskarżenia orzeczeń starostów i wydziałów powiatowych na wybory do rad gminnych i miejskich w miastach nie wydzielonych; rozstrzyganie w pierwszej instancji skarg co do ważności wyborów w miastach wydzielonych; w przedmiotowej sprawie przysługiwało odwołanie do ministra spraw wewnętrznych.

W aspektach określonych powyżej wojewoda orzekał w danej sprawie w pierwszej instancji, z tym jednak, że mógł przekazać władzom powiatowym przeprowadzenie dochodzenia w sprawie, która działała wówczas w imieniu i z ramienia wojewody.

Wojewoda rozstrzygał w drugiej instancji odwołania od orzeczeń i zarządzeń wydanych przez władze powiatowe lub magistraty miast wydzielonych. W trzeciej instancji wojewoda rozstrzygał w sprawach z zakresu samorządu, gdy w pierwszej instancji orzekały urzędy gminne lub magistraty miast

⁹ Dz.Pr. P. P. nr 39, poz. 283.

niewydzielonych. Rozstrzygnięcia wojewody w III instancji były orzeczeniami ostatecznymi (art. 19 ust. 3 rozp. wykonawczego).

Od orzeczeń wojewody i rady wojewódzkiej wydanych w I instancji stronie przysługiwało odwołanie do właściwego rzeczowo ministra, które należało wnieść w terminie 14 dni. W sytuacji, gdy orzeczenie wojewody lub rady wojewódzkiej zostało wydane w III instancji, odwołanie nie przysługiwało (art. 6 ustawy tymczasowej).

Wojewoda był zwierzchnikiem wszystkich podległych mu urzędów i organów administracji państwowej, jak i samorządowej. Zobowiązany był zatem do pełnienia funkcji nadzorczych wobec tych urzędów i organów oraz czuwania nad zgodnością ich działania z obowiązującymi przepisami prawa. Dodatkowo – jako przedstawiciel rządu w terenie – uprawniony był do kształtowania polityki działania podległych mu urzędów i nadawania im jednolitego kształtu działania (art. 21 rozp. wykonawczego).

2. Okres 1928-1939

Najważniejszym aktem prawnym regulującym w tym okresie pozycję ustrojową i określającym zadania wojewody było rozporządzenie z mocą ustawy Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej¹⁰ (dalej: rozp. z 19 stycznia), którego przepisy dokonały unifikacji form organizacyjnych terenowego aparatu administracji rządowej, utrzymując zarazem istniejący podział terytorialny kraju na potrzeby administracji państwa na województwa, powiaty i gminy. Zgodnie z nowymi regulacjami ustrojowymi, rządową administrację terytorialną podzielono na administrację ogólną podporządkowaną ministrowi spraw wewnętrznych oraz administrację szczególną (specjalną), podporządkowaną ministrom resortowym¹¹.

Przedmiotowe rozporządzenie otworzyło nowy rozdział w procesie unifikacji polskiej administracji terenowej o kompetencjach ogólnych, którą tworzyli: wojewodowie, Komisarz Rządu m.st. Warszawy, starostowie powiatowi

¹⁰ Dz.U. z 1935 r. nr 80, poz. 555.

¹¹ Zob. B. Wasutyński, *Ustrój władz rządowych i samorządowych*, [w:] *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, red. K.W. Kumaniecki, B. Wasutyński, J. Panejko, Kraków 1929, s. 1055-1056.

i grodzcy oraz organy komunalne, spełniając zadania z zakresu terenowej administracji ogólnej w zakresie przyznanym przez prawo.

Na czele województwa stał wojewoda, mianowany przez Prezydenta RP na wniosek ministra spraw wewnętrznych, który służbowo podlegał właściwemu ministrowi resortowemu.

Sytuację prawną i zadania wojewody w systemie organów terenowej administracji rządowej o kompetencjach ogólnych wyznaczały – analogicznie do postanowień ustawy tymczasowej – dwa podstawowe obszary, tj. przedstawiciela rządu oraz szefa administracji ogólnej.

W pierwszym obszarze – jako przedstawiciel rządu – wojewoda miał prawo i obowiązek, zgodnie z treścią przepisu art. 10 rozp. z 19 stycznia:

- wyłącznego reprezentowania rządu podczas uroczystości na terenie województwa, o ile premier nie delegował innego delegata;
- uzgadniania działalności całej administracji rządowej na obszarze województwa zgodnie z linią działania rządu;
- ogólnego nadzoru nad sprawami osobowymi funkcjonariuszy państwowych;
- uzgadniania działalności administracji cywilnej, jak też interesów gospodarczych województwa z potrzebami obronności Państwa.

Nawiązując do powyższych uprawnień i obowiązków wojewody, naczelnicy urzędów państwowych podległych bezpośrednio władzom centralnym, z wyjątkiem władz wojskowych, sądowych, szkolnych oraz kolejowych w zakresie spraw technicznych i bezpieczeństwa ruchu drogowego, zobowiązani byli uzgadniać z wojewodą wszelkie projekty zarządzeń o charakterze ogólnym lub mających strategiczne znaczenie dla województwa. W sprawach powyższych przysługiwało wojewodzie prawo występowania do właściwej władzy z inicjatywą wydania określonych zarządzeń (art. 11 rozporządzenia z 19 stycznia).

Dodatkowo wojewoda uprawniony był do żądania wyjaśnień od naczelników władz i urzędów rządowych położonych na terenie województwa w sytuacjach szczególnych lub zagrażających interesowi publicznemu oraz gdy istniało zagrożenie nierozpatrzenia sprawy w ustawowym terminie, nie dopuszczając w ten sposób do uchybienia terminowi.

Na zaproszenie wojewody i pod jego przewodnictwem naczelnicy władz i urzędów rządowych podlegających bezpośrednio władzy centralnej, a nie zespolonych z organami władzy ogólnej, odbywali okresowe zebrania w celu stałego uzgadniania działalności wszystkich działów administracji państwowej pod względem ich zgodności z linią działania rządu. Dodatkowo, w omawia-

nym obszarze uprawnień wojewoda – jako przedstawiciel rządu – uprawniony był do wydawania wiążących opinii w sprawach personalnych, co powiązane było bezpośrednio z zadaniami wojewody w sferze bezpieczeństwa publicznego¹².

Kompetencje wojewody mogły ulec poszerzeniu na mocy uchwały Rady Ministrów, która mogła przekazać część swoich uprawnień na określony czas lub do odwołania co do żądania wstrzymania całkowitego lub częściowego wykonania: zarządzeń władz centralnych, które wojewoda uważał za sprzeczne z równoczesnymi zarządzeniami innej władzy centralnej lub niekorzystne z punktu widzenia państwa wobec zmiany stanu faktycznego nie uwzględnionego w zarządzeniu; zarządzeń władz i urzędów rządowych na obszarze województwa, które wojewoda uważał za wyraźnie sprzeczne z zasadami ogłoszonymi przez władze centralne.

W zakresie spraw wojskowych – niezależnie od obowiązków ciążących na administracji ogólnej – wojewoda czuwał nad prawidłowym uwzględnieniem interesów obrony państwa przez wszystkie działy administracji; inicjował i kierował współdziałaniem czynników społecznych w zakresie przygotowania obrony Państwa, przysposobienia wojskowego oraz opieki nad żołnierzami; czuwał w porozumieniu z właściwymi władzami wojskowymi nad należyтым uwzględnieniem przez dowództwa i zarządy wojskowe interesów gospodarczych województwa i jego mieszkańców.

W drugim obszarze, czyli jako szef administracji ogólnej, wojewoda wykonywał zadania w zakresie: administracji spraw wewnętrznych, tj. administracji z zakresu działania ministra spraw wewnętrznych; administracji przemysłu i handlu, z wyjątkiem spraw przekazywanych administracji górniczej, urzędowi probierniczemu i służbie legalizacji narzędzi mierniczych oraz władzom i urzędowi morskim¹³; administracji rolnictwa i reform rolnych,

¹² Przyjęcie do służby państwowej osób podlegających przepisom ustawy o państwowej służbie cywilnej wymagało w określonych sytuacjach uprzedniej opinii wojewody. Uprawnienie to wynikało wprost z przepisów ustawy z 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. nr 21, poz. 164 ze zm.).

¹³ Nie ulega wątpliwości, że przekazanie kompetencji administracji przemysłowej organom administracji rządowej odpowiadało wymogom art. 66 Konstytucji Marcowej. W myśl tego przepisu nie przewidziano osobnej organizacji władz przemysłowych I i II instancji, przekazując te zadania istniejącym organom władz administracji ogólnej (starostom, wojewodom). Sam przepis art. 66 brzmiał następująco: W organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji. Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych mają być zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady udziału obywateli w wykonaniu zadań administracji państwa.

z wyjątkiem administracji lasów państwowych, państwowych zakładów chowu koni, państwowych instytutów i zakładów badawczo naukowych; administracji opieki społecznej, z wyjątkiem spraw przekazanych inspekcji pracy; administracji komunikacji z wyjątkiem kolejnictwa; administracji wyznań religijnych i oświecenia publicznego w zakresie spraw wyznaniowych oraz spraw kultury i sztuki; administracji skarbowej w zakresie spraw dotyczących podatku leśnego oraz pomocy państwowej na odbudowę budynków zniszczonych lub uszkodzonych na skutek działań wojennych; we wszystkich innych sprawach przekazanych wojewodzie na mocy przepisów szczególnych.

We wszystkich sprawach wskazanych powyżej wojewoda był odpowiedzialny za wykonywanie zaleceń resortowych ministrów, był służbowym zwierzchnikiem odnośnych władz i urzędów. W przedmiotowym zakresie orzekał, rozstrzygał i stawiał wnioski.

Instrumentami, za pomocą których wojewoda wypełniał swoje obowiązki z zakresu terenowej administracji o kompetencjach ogólnych, były (art. 31 rozp. z 19 stycznia): polecenia i wskazówki wydawane władzom administracji ogólnej oraz innym władzom i podległym urządóm; rozstrzyganie odwołań od orzeczeń i zarządzeń władz powiatowych, organów ustrojowych związków samorządowych oraz innych władz i urzędów podległych wojewodzie w ramach przepisów prawnych, regulujących właściwość i tok instancji w postępowaniu administracyjnym; wydawanie orzeczeń i zarządzeń w I instancji w wypadkach, przewidzianych przez przepisy prawa; wykonywanie nadzoru nad działalnością władz administracji ogólnej oraz innych władz i urzędów wojewodzie podległych; wydawanie powszechnie obowiązujących na terenie danego województwa rozporządzeń¹⁴; wydawanie pisma urzędowego pod nazwą „Dziennik Wojewódzki”, gdzie publikowano rozporządzenia, obwieszczenia i inne akty prawne wydawane przez wojewodę, podawane do publicznej wiadomości na terenie województwa.

Organy administracji publicznej w poszczególnych jednostkach terytorialnych powinny zostać zespolone w jednym urzędzie, pod jednym zwierzchnikiem, przy uwzględnieniu zasady udziału obywateli (powołanych drogą

¹⁴ Uprawnienie to dotyczyło rozporządzeń wykonawczych w sytuacji, gdy ustawa lub rozporządzenie wyraźnie delegowały takie uprawnienie na rzecz wojewody lub gdy przepis upoważniał ministra resortowego do przekazywania uprawnień mocą rozporządzenia wojewodzie. Dodatkowo uprawnienie to dotyczyło prawa wydawania rozporządzeń porządkowych celem ochrony porządku publicznego i spokoju w zakresie nienormowanym osobnymi przepisami prawa, z tym jednak, że przepisy przedmiotowych rozporządzeń obowiązywały na terenie województwa lub jego części (S ł u ż e w s k i, dz. cyt., s. 20).

wyborów) w wykonaniu zadań tych urzędów w granicach określonych ustawami. Do czasu powołania w Polsce samorządu na szczeblu wojewódzkim organami współdziałającymi z wojewodą a reprezentującymi czynnik obywatelski były: rada wojewódzka i wydział wojewódzki.

Rada wojewódzka składała się z członków wybranych przez rady powiatowe i rady miejskie miast wydzielonych z powiatowych związków samorządowych, po jednym przez każdą radę powiatową i miejską¹⁵. W skład rady mógł zostać powołany każdy mieszkaniec powiatu lub miasta, który miał bierne prawo wyborcze do rady gminnej lub miejskiej, z wyjątkiem funkcjonariuszy administracji rządowej i samorządowej odbywających swoją służbę w czasie wyborów¹⁶. Mandat członka rady trwał do końca kadencji danej osoby – jako członka rady powiatowej lub miejskiej¹⁷.

Posiedzenia rady wojewódzkiej zwoływał wojewoda, nie rzadziej niż raz w roku. W jej posiedzeniach mógł brać udział przedstawiciel władz podległych bezpośrednio władzom centralnym, a nie zespolonych z administracją ogólną, jak i urzędnicy bezpośrednio podlegli wojewodzie. Wszystkie te osoby uprawnione były do udziału w posiedzeniach jedynie na wyraźne zaproszenie rady.

Wojewoda składał obowiązkowo przed radą, przynajmniej raz w roku, sprawozdanie ze stanu województwa, działalności administracji publicznej (państwowej) na terenie województwa za ostatni rok działania oraz przedstawiał plany na przyszłość. W trakcie tych posiedzeń rada zgłaszała wojewodzie swoje opinie co do stanu województwa i jego potrzeb.

W systemie organów wojewódzkich rada spełniała zadania o charakterze opiniotwórczym. Działała z polecenia wojewody w sprawach natury ogólnej, należących do kompetencji wojewody, a dotyczących ludności całego województwa lub poszczególnych jej grup.

Drugim organem czyniącym zadość postanowieniom art. 66 Konstytucji Marcowej, był – jak to już zostało wskazane wcześniej – wydział wojewódzki, w skład którego wchodził: wojewoda lub wicewojewoda – jako prze-

¹⁵ Szczegółowy tryb wyborów członków Rady wojewódzkiej określało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 28 marca 1928 roku w sprawie wojewódzkich i powiatowych organów kolegialnych administracji ogólnej (Dz.U. nr 46, poz. 453).

¹⁶ Ograniczenie to nie dotyczyło funkcjonariuszy rządowej administracji centralnej (art. 42 ust. 3).

¹⁷ Na terenie Małopolski rady wojewódzkie zostały utworzone dopiero po przeprowadzeniu wyborów do rad powiatowych (Zob. B. W a s i u t y Ń s k i, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1933, s. 52).

wodniczący, dwaj inni urzędnicy państwowi, z których jednego powoływał i odwoływał minister spraw wewnętrznych, zaś drugi urzędnik powoływany był na następujących zasadach: podczas zatwierdzania uchwał związków samorządowych w sprawach finansowych, do wydziału wchodził wówczas prezes izby skarbowej lub wyznaczony przez niego urzędnik; w sprawach wymagających fachowej wiedzy powoływany był naczelnik właściwego wydziału urzędu wojewódzkiego lub kierownik oddziału względnie referent fachowy powołany przez wojewodę; w innych sprawach – urzędnik z działu spraw wewnętrznych, wyznaczony przez wojewodę. Dodatkowo w skład wydziału wchodziłi trzej członkowie, wybierani przez radę w głosowaniu stosunkowym spośród mieszkańców województwa mających bierne prawo wyborcze¹⁸.

Wydział wojewódzki był typowym organem doradczym wojewody we wszystkich sprawach mu przekazanych oraz sprawach przekazanych wydziałowi bezpośrednio przez wojewodę. Obok swojej funkcji doradczej wydział miał prawo głosu stanowczego na mocy w sprawach: zatwierdzania uchwał organów związków samorządowych w zakresie, w jakim prawo to przysługiwało wojewodzie; rozstrzygania w toku instancji odwołań od orzeczeń i zarządzeń organów związków samorządowych, o ile rozstrzygnięcie takie nie przysługiwało wojewodzie na mocy przepisu szczególnego; rozstrzygania odwołań w toku instancji od orzeczeń i zarządzeń, które w niższej instancji zostały lub powinny być wydane przy udziale kolegium; sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym w zakresie, w jakim nadzór ten podlegał wojewodzie, z wyłączeniem bieżących czynności nadzorczych o charakterze przygotowawczym, ogólnych zarządzeń instrukcyjnych oraz stosowania środków przymusowych o charakterze porządkowym; orzekania we wszystkich sprawach, które w myśl obowiązujących przepisów były przekazane decyzji wojewody w zastępstwie organów samorządu województwa; orzekania we wszystkich sprawach zastrzeżonych przez ustawy i rozporządzenia wydziałowi wojewódzkimi; określanie sposobu wykonania uchwał rady wojewódzkiej w sprawach, w których współdziałała z głosem stanowczym.

W sytuacji, gdy wydział wojewódzki na terenie województwa nie został zorganizowany lub nie doszło do jego posiedzenia z braku quorum, a brak

¹⁸ Na terenie Małopolski członkowie reprezentujący czynnik społeczny w wydziałach wojewódzkich do czasu utworzenia rad wojewódzkich powoływani byli przez MSW spośród mieszkańców województwa mających bierne prawo wyborcze do rad wojewódzkich. Do czasu utworzenia rad wojewódzkich funkcje rad pełniły wydziały wojewódzkie (Zob. W a s i u - t y ń s k i, *Ustrój władz*, s. 53).

działania zagrażał interesowi publicznemu, wojewoda uprawniony był do samodzielnego podejmowania decyzji, z tym jednak, że decyzja taka musiała zostać zatwierdzona przez wydział na najbliższym posiedzeniu. W sytuacji, gdy nie doszło do zatwierdzenia, sprawę ostatecznie rozstrzygał minister spraw wewnętrznych.

Zarówno wydział, jak i radę wojewódzką rozwiązać mógł minister spraw wewnętrznych przy jednoczesnym zarządzeniu ponownego ich skompletowania. W okresie pomiędzy rozwiązaniem a powołaniem nowych organów wszelkie sprawy należące do zakresu działania rady wojewódzkiej załatwiał wydział wojewódzki. W sytuacji, gdy wydział ten został rozwiązany, wojewoda rozstrzygał sprawy samodzielnie.

Rada i wydział nie były jedynymi organami kolegialnymi działającymi przy wojewodzie. Obok nich niezależnie istniały wyspecjalizowane organy o wąskim działaniu, np. Wojewódzka Komisja Ziemska¹⁹ i Wojewódzka Rada Wodna, działające na podstawie przepisów ministra robót publicznych z 2 września 1929 roku o wojewódzkich radach wodnych²⁰ oraz Wojewódzki Komitet Przysposobienia Wojskowego i Wychowania Fizycznego²¹.

Na terenie województw pomorskiego i poznańskiego nie powołano wydziału i rady wojewódzkiej z uwagi na funkcjonowanie tam samorządu wojewódzkiego. Kompetencje rad przejęły sejmiki wojewódzkie, wydziałów – izby wojewódzkie, za pośrednictwem których wojewoda współpracował z wydziałem wojewódzkim, będącym w tych województwach organem wykonawczym związku samorządowego²².

Zgodnie z przyjętą zasadą, terenowe organy władzy administracji ogólnej działały w oparciu o zasadę osobistej odpowiedzialności i jednoosobowego kierownictwa. Zasada kolegialności znajdowała swoje zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy przepis prawa tak stanowił. Wojewoda był przedstawicielem rządu na terenie województwa, stąd też koordynował on działalność całej administracji państwowej na podległym mu terenie województwa zgodnie

¹⁹ Komisja ta zajmowała się orzekaniem w sprawach scalania gruntów (rozporządzenie Prezydenta RP z 27 października 1933 roku o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej – Dz.U. nr 85, poz. 635).

²⁰ Dz.U. nr 75, poz. 567.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 1927 r. o uchyleniu rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie utworzenia Rady Naczelnej Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego oraz Wojewódzkich i Powiatowych Komitetów Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego (Dz.U. nr 10, poz. 77).

²² B. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, Kraków: Zakamycze 2001, s. 35-36.

z linią działania rządu. Dodatkowo sprawował ogólny nadzór nad sprawami osobowymi funkcjonariuszy państwowych i koordynowaniem spraw gospodarczych na terenie województwa z interesem państwowym. Drugi element działania wojewody to kierowanie administracją ogólną, tj. wykonywanie zadań z zakresu administracji spraw wewnętrznych, przemysłu i handlu, górnictwa, spraw morskich, rolnictwa, opieki społecznej, pośrednictwa pracy i robót publicznych.

Według A. Ajnenkiela, spod kompetencji wojewody wyłączono pewne dziedziny administracji niespolonej, nie pozbawiając go jednak możliwości oddziaływania na te organy. Kierownicy organów administracji niespolonej zostali zobowiązani do uzgadniania z wojewodą zarządzeń treści ogólnej, uzyskując prawo zawieszania wykonywania zarządzeń w sytuacji, gdy te byłyby sprzeczne z polityką rządu lub niekorzystne z punktu widzenia interesów państwowych. Wojewoda miał prawo zwoływania posiedzeń kierowników organów administracji niespolonej w siedzibie wojewody, pod bezpośrednim jego przewodnictwem, celem uzgodnienia spraw o charakterze ogólnym, dotyczących całego województwa²³.

*

Należy stwierdzić, że terenowa administracja rządowa o kompetencjach ogólnych w Polsce w latach 1919-1939 była: (1) Administracją typu urzędniczego, opartą na zasadzie centralizacji, w której decydującą rolę odgrywały terenowe organy władzy administracji ogólnej, tj. wojewodowie i starostowie. (2) Obok organów administracji ogólnej i specjalnej w terenie występowały organy samorządu terytorialnego, które stanowiły reprezentację miejscowego społeczeństwa o szerokich kompetencjach, zwłaszcza w zakresie gospodarki publicznej, które od lat trzydziestych traciły coraz bardziej na znaczeniu na rzecz organów administracji ogólnej, przede wszystkim na rzecz wojewody. (3) W rozwoju pozycji prawnej wojewody zarysowały się dwa istotne okresy: pierwszy – od 1918 do 1927 roku, charakteryzujący się nieustabilizowanym nie unifikowanym stanem prawnym tego organu. Drugi okres to lata 1928-1939, w którym nastąpiła unifikacja stanu prawnego odnośnie do organizacji i działalności wojewody i widoczne poszerzenie kompetencji. Na taki stan rzeczy złożyły się przede wszystkim: rozporządzenie Prezydenta RP dotyczące organizacji władz administracji ogólnej, postępowania administracyjnego

²³ A. A j n e n k i e l, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, s. 88.

ogólnego, postępowania administracyjno-karnego oraz postępowania przymusowego.

Na zakończenie warto przytoczyć słowa J. K. Wende, który tak ocenił sytuację Polski w okresie międzywojennym: „[...] zważywszy na długotrwałość zaborowego letargu i demoralizującą politykę państw zaborczych – trzeba docenić sprawność w tworzeniu nowej państwowości. Osiągnięciem była budowa polskiego aparatu administracji państwowej i samorządowej, szkolnictwa, sądownictwa, publicznej służby zdrowia itp. Efekty wielkiego scalenia Rzeczypospolitej na pewno byłyby owocniejsze, gdyby kolejne rządy nie prowadziły tak anachronicznej – nawet z punktu widzenia ustroju burżuazyjnego – polityki [...]. To, co społeczeństwo osiągnęło, posiada najwyższy wymiar. Udało się uzyskać coś więcej, jak jednolitość praw, system oświaty, waluty, rynku gospodarczego itp. Wytworzyło się i utrwaliło poczucie łączności narodowej wszystkich dzielnic, które w przyszłości miało zdać egzamin w najcięższej próbie historycznej, jaką była okupacja hitlerowska”²⁴.

TASKS OF A VOIVODE IN THE SYSTEM
OF TERRITORIAL BODIES OF STATE ADMINISTRATION
IN THE YEARS 1919-1939

S u m m a r y

Until 1919, after Poland regained its independence, the system of territorial state administration with its general competences was in its transitional period. Only central and powiat authorities existed while the intermediate tier, i.e. voivodship level, did not exist. Additionally, there was lack of uniform legal regulations for the organization and scope of general administration. The above postulates were satisfactorily catered for by the order of the President of 19 January, 1928, concerning the organization and scope of general administration (Journal of Laws of 1936, No. 80, pos. 555), which fully regulated and determined the legal status of a voivode. This position was assigned two basic functions. The first one was that of a local representative for the state government, whose task was to oversee the realization of the state policy which was to be executed within the current laws. The other function was to act as the head of administration with general competences.

Słowa kluczowe: wojewoda, władze administracji ogólnej.

Key words: voivode, general administration authorities.

²⁴ J. K. W e n d e, *Blaski i cienie drugiej Rzeczypospolitej*, „Polityka” 1978, nr 45, s. 15.