

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(6)2023 • DOI: 10.17951/ppa.2023.6.223-237

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE

JACEK SOBCZAK

jacek.sobczak@mail.umcs.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4014-8443>

Status prawny województwa

The Legal Status of Voivodeship

Wprowadzenie

W ostatnim czasie powraca dyskusja nad ewentualnymi zmianami w zasadniczym podziale terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej. Dzieje się to głównie za sprawą raportu przygotowanego w ramach Instytutu Sobieskiego, którego autorem jest Ł. Zaborowski¹. Autor raportu posiada duże doświadczenie w zakresie poruszonej problematyki². Przeprowadzane przez niego analizy, badania i wnioski realizowane są z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego, regionalizacji oraz szeroko rozumianych aspektów społecznych, ekonomicznych i historyczno-kulturowych.

Należy jednak pamiętać, że województwo jest tworem prawnym. Jego wielopłaszczyznowy status stanowi obecnie zasadnicze uwarunkowanie realizacji

¹ Ł. Zaborowski, *Korekta układu województw – ku równowadze rozwoju*, Warszawa 2023.

² Zob. także: idem, *Podział terytorialny Rzeczypospolitej – spojrzenie krytyczne*, „Prace Geograficzne” 2009, nr 121, s. 263–227; idem, *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Warszawa 2013; idem, *Próba przebudowy układu województw z wykorzystaniem sieci ośrodków regionalnych*, „Przegląd Geograficzny” 2016, vol. 88(2), s. 159–182.

wszelkich reform i ewolucji tego szczebla podziału terytorialnego państwa. Dokonując bowiem przekształcenia czy tylko głębokiej korekty w zakresie podziału państwa na województwa, powinniśmy pamiętać o prawno-ustrojowych uwarunkowaniach i konsekwencjach przeprowadzanych reform.

Aby w pełni zaprezentować status prawny polskiego województwa, należy przeanalizować następujące zagadnienia:

- miejsce województwa w zasadniczym podziale terytorialnym państwa;
- województwo jako region europejski;
- województwo jako jednostka samorządu terytorialnego;
- województwo w strukturze administracji rządowej.

Miejsce województwa w zasadniczym podziale terytorium państwa

Tradycje historyczne polskich województw wywodzą się jeszcze z ustroju I Rzeczypospolitej. Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym Polski, w tym zmiany dotyczące województw, w ciągu ostatnich 100 lat były stosunkowo częste. Średnio dokonywały się one co 25 lat, co świadczy raczej o nietrwałej tradycji jego kształtu i modelu³. Z punktu widzenia ustroju podziału terytorialnego dokonuje się w tym celu, aby w każdej jednostce terytorialnej ustanowić odpowiedni organ państwa lub jednostki niepaństwowe, które by działały w ściśle określonych granicach. Tworzony jest on w celu wprowadzenia pewnego ładu i porządku w działalności państwa na określonej przestrzeni⁴. W świetle art. 15 ust. 1 Konstytucji RP zasadniczy podział terytorialny państwa winien być kształtowany przy uwzględnieniu więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Konstytucja RP nie ustanowiła jednak *expressis verbis* w swojej treści województwa jako jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Tę kwestię odesłała do regulacji ustawy zwykłej. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁵ ustanowiła (w miejsce dotychczas istniejących 49 województw i dwustopniowego podziału terytorialnego) 16 województw. Wraz z wejściem w życie tej ustawy przywrócony

³ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Legalis 2016, komentarz do art. 15; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 124–132; I. Lipowicz, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 42.

⁴ E. Ura, E. Ura, *op. cit.*, s. 120; P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 2005, s. 1–2; Z. Leoński, *Podział terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 1977, s. 370.

⁵ Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603.

został, obowiązujący przed 1975 r., trójstopniowy podział terytorialny państwa (województwo, powiat, gmina). W wyniku tej regulacji województwa otrzymały swoje nazwy i określone zostały ich granice. W konsekwencji należy stwierdzić, że powstanie nowych województw lub zmiana ich nazw może dokonać się wyłącznie na podstawie ustawowej. Natomiast zmiana granic już istniejących województw może dokonać się na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów. Warunkiem takich zmian powinno być dążenie do poprawienia możliwości wykonywania zadań publicznych o charakterze wojewódzkim oraz do zachowania regionalnych więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych⁶.

Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa była częścią drugiej reformy samorządowej i reformy centrum państwa, w wyniku której od 1 stycznia 1999 r. utworzone zostały na szczeblu województwa, ale także na szczeblu powstałych powiatów, jednostki samorządu terytorialnego⁷. Liczba i zasięg terytorialny poszczególnych województw kształtowane były głównie w oparciu o tradycje historyczno-kulturowe dzielnic Polski, ale w ostatecznych decyzjach nie uniknięto kompromisów politycznych. W szczególności dotyczyło to braku politycznej akceptacji dla pierwotnego projektu 12 dużych województw⁸.

Województwo jako region europejski

Drugim niezwykle ważnym elementem statusu prawnego województwa jest nadanie mu charakteru regionu w takim rozumieniu, jaki wynika z podstawowych dokumentów Rady Europy i Unii Europejskiej (UE). Oczywiście pojęcie regionu ma własne znaczenie, niezależne od prawa międzynarodowego. Region ma rodowód geograficzny i oznacza obszar wyróżniający się od innych obszarów pewnymi wspólnymi cechami: geograficznymi, historycznymi, ekonomicznymi,

⁶ Art. 5a ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

⁷ H. Izdebski, *Reformy samorządu terytorialnego oraz centrum administracyjnego i gospodarczego rządu po 1989 roku*, [w:] *Administracja państwowa i samorząd w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia*, red. E. Mareńca, P.B. Zientarski, B. Czwojdrak, Warszawa 2018, s. 171.

⁸ Konflikt polityczny wyraźnie uwidocznił się z chwilą zaproponowania przez Sejm pierwotnego podziału terytorialnego na 12 województw. Wobec silnego sprzeciwu politycznych liderów lokalnych oraz Prezydenta A. Kwaśniewskiego doprowadziło to do ostatecznego utworzenia 16 województw. Jak stwierdził Ł. Zaborowski (*Korekta...*, s. 7), w konsekwencji „obecny układ województw nie jest wynikiem żadnej spójnej koncepcji, lecz przypadkową hybrydą. Powstała ona w wyniku rozszerzenia modelu województw »dużych« o kilka »średnich«. Wskutek zakulisowych targów politycznych niektóre ośrodki zachowały regionalną samodzielność, a inne ją utraciły”.

kulturalnymi, etnicznymi, językowymi, administracyjnymi⁹. Jak podkreśla P. Jankowski, w pełni wykształcony region powinien mieć cztery zasadnicze cechy: wspólnotę interesów gospodarczych, reprezentację polityczną pochodzącą z wyborów, więź społeczną opartą na poczuciu wspólnej tożsamości oraz bezpośrednio podporządkowanie szczeblowi centralnemu¹⁰.

Nie zagłębiając się zbyt w teoretyczne zagadnienia dotyczące regionów, ich systematyki oraz wyznaczających je czynników, należy stwierdzić, że ustrój województwa w Polsce silnie wpisuje się w pojęcie regionu, zwykle rozumianego jako „najwyższa w hierarchii wewnątrzpaństwowej jednostka terytorialna państwa, stanowiąca najczęściej wyodrębniony geograficznie obszar o silnych więzach historycznych, kulturalnych, gospodarczych, społecznych i często etnicznych, w ramach którego prowadzona jest samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna, zabezpieczająca wspólnotę interesów społeczności określonego terytorium”¹¹.

Związek województwa z powyższą definicją znajduje potwierdzenie zarówno w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., jak i w uchwalonej przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy oraz przyjętej przez Radę Europy w 1997 r. Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego¹². Polski status województwa spełnia najważniejsze przesłanki zawartej tu definicji regionu. Jest to bowiem największa terytorialnie jednostka władzy w obrębie państwa oraz posiada wybieralne organy. Umieszczona jest między rządem centralnym a samorządem lokalnym (powiaty, gminy). Posiada szereg uprawnień zwyczajowo przypisywanych rządowi centralnemu (jak np. ochrona zdrowia, edukacja, zagospodarowanie przestrzenne, ochrona zabytków, ochrona środowiska itp.)¹³.

⁹ P. Jankowski, *Województwo jako region europejski*, Toruń 2013, s. 13; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 210; Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Warszawa 2005, s. 63.

¹⁰ P. Jankowski, *op. cit.*, s. 14; M. Kozak, A. Pyszkowski, R. Szewczyk, *Słownik rozwoju regionalnego*, Warszawa 2001, s. 44.

¹¹ E. Nowacka, *Zagadnienia regionalizacji w Polsce*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, t. 1, Opole 1998, s. 65.

¹² M. Rudnicki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Poznań 2000, s. 18. Zob. szerzej: J. Pietryk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2002, s. 213–220; B. Kot, *Regionalizm i regionalizacja w Unii Europejskiej*, [w:] *Spółczesność obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa 2009, s. 155–171; P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Poznań 2008, s. 89; J. Jaskiernia, *Samorząd terytorialny w aksjologii Rady Europy i mechanizm jej oddziaływania na praktykę ustrojową RP w tym zakresie*, [w:] *Samodzielność ustrojowa...*, s. 9 i n.

¹³ W. Orłowski, J. Sobczak, *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na pozycję i funkcjonowanie samorządu województwa*, [w:] *Kadry dla gospodarki transgranicznej*, red. M. Kowerski, I. Pieczykolan, Zamość 2012, s. 30.

Dla województwa jako regionu europejskiego podstawowe znaczenie miało przyznanie prowadzenia regionalnej polityki rozwoju samorządom usytuowanym na poziomie województw i powierzenie jej, niemal w całości, zarządom województw jako ich organom wykonawczym. Koncepcja wspólnej polityki regionalnej w UE ustanowiona została wraz z przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego i utworzeniem na podstawie Traktatu z Maastricht Rady Regionów¹⁴. Jej celem było zmniejszenie dystansu rozwojowego i ekonomicznego pomiędzy regionami słabo i wysoko rozwiniętymi. Utworzenie w UE Komitetu Regionów oraz działalność prawotwórcza UE w przedmiocie regionów doprowadziły do zmian natury funkcjonalnej w strukturach wspólnotowych. Spowodowało to bowiem zmianę ich pozycji ustrojowej z elementu struktury wewnętrznej państwa w element funkcjonalny struktur europejskich. Pozycja regionów zmieniała się w kierunku aktywnego uczestnika procesu podejmowania decyzji na poziomie europejskim, a nie – jak to miało miejsce wcześniej – na poziomie lokalnym. Miało temu służyć m.in. ustanowienie Europejskiej Nomenklatury Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych (NUTS). Jednostki terytorialne każdego państwa członkowskiego – w zależności od ich zaludnienia i potencjału ekonomicznego – zaliczone zostały do kategorii NUTS 1, NUTS 2 lub NUTS 3. Polskie województwa jako regiony europejskie dla celów statystycznych polityki spójności UE uzyskały status NUTS 1 (od 3 do 5 mln mieszkańców) i NUTS 2 (od 800 tys. do 3 mln mieszkańców)¹⁵.

W okresie recepcji środków europejskich, tj. w latach 2007–2013 (2015) oraz 2014–2020, województwa jako regiony uzyskały w strukturze jednostek organizacyjnych państwa całkowicie nową pozycję w systemie samorządu i w systemie organów administracji publicznej. Działający na szczeblu województwa samorząd stał się kreatorem polityki rozwoju i polityki regionalnej oraz redystrybutorem środków finansowych pochodzących z UE na nienotowaną dotychczas skalę. Efektem tej działalności, wynikającej z realizacji zadań prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, jest znaczące podniesienie jakości życia mieszkańców i osiągnięcie spójności gospodarczej z innymi państwami i regionami UE. W ramach tych zadań samorządy województw skutecznie wdrażały cele określone

¹⁴ *Ibidem*, s. 101 i n.; A. Sauer, *Prawne aspekty polityki regionalnej Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, red. A. Sauer, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Kulesza, Warszawa 2000, s. 54–59; K. Tomaszewski, *Prawna ochrona regionów w Unii Europejskiej*, [w:] *Europeizacja prawa polskiego – wybrane aspekty*, red. B.T. Bieńkowska, D. Szafranski, Warszawa 2007, s. 141–155.

¹⁵ Z dniem akcesji Polski do UE kryteria NUTS 1 spełniały cztery województwa: mazowieckie, śląskie, wielkopolskie i małopolskie. Pozostałe 12 województw zaliczone zostało do kategorii NUTS 2. W myśl obowiązującej od 1 stycznia 2018 r. klasyfikacji NUTS 2016 wprowadzonej rozporządzeniem Komisji UE województwo mazowieckie zostało podzielone na dwa regiony: warszawski stołeczny i mazowiecki regionalny. Oba regiony statystyczne zaliczone zostały do kategorii NUTS 2.

w strategii lizbońskiej, co umożliwiło szersze wykorzystanie wiedzy i innowacji, służących wzrostowi gospodarstwu, wzrostowi konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrostowi poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej¹⁶.

Województwo jako jednostka samorządu terytorialnego

Kluczowe znaczenie dla statusu prawnego województwa ma ukształtowanie na tym szczeblu zasadniczego podziału państwa samorządu terytorialnego.

Utworzenie samorządowych powiatów i samorządowych województw nastąpiło już po uchwaleniu i wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r., ustanawiającej zasadę decentralizacji jako naczelną zasadę ustroju państwa (art. 15 ust. 1), a także przy istniejącym już znaczącym dorobku przedkonstytucyjnego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie¹⁷. Dlatego drugi etap reformy samorządowej potwierdzał koncepcję decentralizacji jako konstrukcji organizacji władzy publicznej polegającej na tym, że podmioty administracyjne mają ustawowe, wyraźnie określone kompetencje, przekazane im przez organy państwowe w formie ustawy, oraz mogą realizować je w sposób samodzielny, niezależny i podlegający jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu¹⁸.

Konstytucja RP ustanowiła ponadto zasadę pomocniczości umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot, wpisaną we wstęp do Konstytucji. Ustawa zasadnicza uznała też dopuszczalność tworzenia innych niż gmina jednostek samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego (art. 164 ust. 2), tworząc podstawę dla ustanowienia samorządu terytorialnego także na szczeblu województwa.

Konstytucyjna zasada udziału samorządu w sprawowaniu władzy publicznej natomiast przesądza o tym, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, realizując jej zadania we własnym imieniu i na własną od-

¹⁶ M. Mańka-Szulik, *Samorząd terytorialny jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Organizacja i Zarządzanie” 2015, nr 79, s. 167; Ł. Zima, *Samorząd terytorialny w Polsce przed i po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wykorzystanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie województwa podkarpackiego*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 335. Zob. szerzej: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, Warszawa 2006.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 1994 r., K 14/93, OTK 1994, cz. I, poz. 13; wyrok TK z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 11; wyrok TK z dnia 13 listopada 1996 r., K 17/96, OTK 1996, nr 5, poz. 43. Zob. także: J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 28–39.

¹⁸ D. Dąbek, J. Zimmerman, *Decentralizacja przez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 7–8; B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 55–57. Zob. szerzej: K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020.

powiedzialność (art. 16 ust. 1). Sformułowana w art. 163 Konstytucji RP zasada subsydiarności podkreśla wyraźnie, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów władz publicznych. Ustawa zasadnicza przyznała wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego niezależność i osobowość prawną. W konsekwencji są one odrębnymi podmiotami prawa publicznego i prywatnego oraz posiadają zdolność publicznoprawną i cywilnoprawną¹⁹.

W założeniu twórców tej reformy utworzenie samorządowego powiatu i samorządowego województwa miało prowadzić także do głębokiej reformy centralnych organów administracji poprzez przekazanie szeregu ich zadań na poziom powiatu i województwa (reforma centrum)²⁰.

Ustanowienie samorządu województwa od 1 stycznia 1999 r. na podstawie ustawy o samorządzie województwa²¹ oraz związanego z nią pakietu ustaw²² było potwierdzeniem i ustawową realizacją konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej. Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową zamieszkującą na odpowiednim terytorium.

W oparciu o ustawę o samorządzie województwa województwo samorządowe stało się samodzielnym prawnym i realnym podmiotem władzy publicznej, do którego kompetencji należało wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. W konsekwencji samorząd wojewódzki uzyskał samodzielność w takich sprawach jak:

- prawo posiadania organów stanowiących i wykonawczych, za pośrednictwem których wykonuje swoje zadania;
- kompetencje do unormowania przez organ stanowiący, w granicach ustaw, swojej organizacji wewnętrznej;

¹⁹ Szerzej o konstytucyjnych podstawach dotyczących samorządu terytorialnego zob. M. Stec, K. Małyś-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018; M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1, komentarze do art. 15 i 16; M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, komentarze do art. 167–172. Zob. także: wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147; wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25.

²⁰ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 171 i n.

²¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2019, poz. 512).

²² Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603, ze zm.); ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. 1998, nr 106, poz. 668, ze zm.), zwana ustawą kompetencyjną; ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. 1998, nr 99, poz. 631, ze zm.); ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 1998, nr 133, poz. 872, ze zm.).

- własny majątek i prawa majątkowe (mienie wojewódzkie);
- stanowanie prawa w formie aktów prawa miejscowego;
- wykonywanie ustawowych zadań własnych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność;
- formalne i merytoryczne oddzielenie budżetu województwa od budżetu państwa (samodzielność gospodarki finansowej);
- sądowa ochrona praw i obowiązków województwa;
- zagwarantowanie odrębnych źródeł dochodów²³.

Organem stanowiącym samorządu województwa jest pochodzący z wyborów powszechnych, bezpośrednich i proporcjonalnych sejmik województwa. Organem wykonawczym jest wybierany przez sejmik zarząd województwa, któremu przewodniczy marszałek województwa.

Przyjęcie zasady domniemania właściwości samorządu dla realizacji zadań w województwie postawiło samorząd w pozycji pełnego gospodarza regionu, z wyraźnym ograniczeniem kompetencji organów administracji rządowej, w tym w szczególności uprawnień wojewody, sprowadzonych jedynie do ustawowo wymienionych form nadzoru.

Zadania samorządu województwa z zakresu realizacji regionalnej polityki rozwoju powierzone zostały wyłącznie zarządowi województwa, dzięki czemu jego znaczenie w strukturze organów samorządu wyraźnie wzrosło.

Charakter zadań samorządu na gruncie ustawy organicznej wynikał z roli, jaką miało spełniać województwo samorządowe. Podobnie jak w przypadku gmin i powiatów, ustawa o samorządzie województwa przyjęła podstawowy, wyznaczony Konstytucją RP podział zadań na własne i zlecone²⁴. Należy jednak podkreślić, że zadania te były skierowane w znacznie mniejszym stopniu w stronę realizacji indywidualnych spraw obywateli (osób fizycznych, osób prawnych), jak to ma miejsce w gminie i powiecie, lecz miały polegać na określeniu strategii rozwoju województwa, tworzeniu warunków rozwoju regionalnego, wykonywaniu usług publicznych o zasięgu regionalnym oraz kreowaniu polityki regionalnej²⁵.

²³ P. Jankowski, *op. cit.*, s. 229–230. Zob. także: A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 49.

²⁴ Zob. wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 8.

²⁵ P. Jankowski, *op. cit.*, s. 189; B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 38–39.

Województwo w strukturze administracji rządowej

Ustanowienie samorządu na szczeblu województwa w 1998 r. spowodowało, że działają tu równolegle dwa organy o kompetencji administracji ogólnej – organy samorządu województwa, a także organ administracji rządowej – wojewoda²⁶. W konsekwencji w województwie ukształtowany został ustrojowy dualizm administracji publicznej. Ustawa o samorządzie województwa przyjęła jednak zasadę domniemania właściwości samorządu w każdej sprawie publicznej, która nie została wyraźnie zastrzeżona do kompetencji innych władz. Znajduje to potwierdzenie również w ustrojowej zasadzie decentralizacji oraz w art. 16 i 163 Konstytucji RP, które stanowią, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonuje znaczną część tych zadań. Samorząd terytorialny jest zatem gospodarzem i zarządcą województwa. Wojewoda natomiast reprezentuje rząd w terenie oraz jest organem, który dokonuje kontroli i nadzoru działań władz publicznych województwa, w tym samorządu, na podstawie kryterium legalności, w zakresie i formach określonych ustawami²⁷.

W zamierzeniu ustawodawcy relacje między administracją rządową a administracją samorządową w województwie miały być zbudowane na jasnych zasadach. Obie administracje funkcjonują bowiem w ramach państwa, należą do władzy wykonawczej, działają na podstawie prawa i posiadają uprawnienia w zakresie tworzenia prawa miejscowego. Jednak choć noszą one te same cechy władczości, to zbudowane są na przeciwstawnych zasadach. Samorząd realizuje władzę publiczną w formie zdecentralizowanej, natomiast administracja rządowa ma charakter scentralizowany²⁸.

Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych na podstawie ustaw lub porozumień. Do zadań wojewody, związanych ze współpracą z samorządem terytorialnym, należy zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa, kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego,

²⁶ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1464, ze zm.).

²⁷ M. Zubik, *Konstytucyjne gwarancje samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie sądownictwa konstytucyjnego*, [w:] *Samodzielność ustrojowa...*, s. 77 i n.; B. Dolnicki (red.), *op. cit.*, s. 597–599.

²⁸ J. Szymanek, *Dualizm w administracji*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2010, s. 21.

ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków²⁹.

Ponadto wojewoda może powierzyć samorządowi województwa prowadzenie niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, które będą wykonywane w jego imieniu. Zlecenie tych zadań następuje na podstawie porozumienia wojewody z zarządem województwa. W porozumieniu takim zostają określone zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych samorządowi zadań. Wojewoda może w takich przypadkach wstrzymać wykonanie uchwały organu samorządu województwa dotyczącej spraw powierzonych i przekazać ją do powtórnego rozpatrzenia, wskazując uchybienia, a także określić termin jej ponownego uchwalenia.

Do uprawnień wojewody należy też możliwość uchylenia uchwały i wydanie w to miejsce zarządzenia, przy poinformowaniu o tym właściwego ministra. Na zarządzenie wojewody przysługuje samorządowi województwa skarga do sądu administracyjnego. Pomimo tego, że wykonywane przez samorząd województwa zadania zlecone z zakresu administracji rządowej są finansowane przez administrację rządową, ich kontrola – zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP – realizowana jest przez wojewodę tylko z punktu widzenia kryterium legalności. Wzmacnia to samodzielność oraz niezależność konstytucyjną i ustawową samorządu. Taką formę kontroli dopuszcza także w swoich postanowieniach Europejska Karta Samorządu Lokalnego (art. 6 ust. 2 zd. 2)³⁰.

Inną formą oddziaływania wojewody na samorząd województwa jest instytucja kontraktu terytorialnego, która ustanowiona została przez ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³¹. Na jej podstawie wojewoda, reprezentując rząd, dysponuje środkami finansowymi przeznaczonymi na rozwój województwa, pochodzącymi z budżetu państwa.

Wojewoda jako przedstawiciel rządu w terenie odpowiada za wykonywanie jego polityki na obszarze województwa. Realizacja polityki rządu powinna być zharmonizowana oraz dostosowana do miejscowych warunków województwa i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Posiada on szereg władczych uprawnień wykonywanych w zakresie i na zasadach określonych w ustawach. Zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa oraz kieruje i koordynuje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzyma-

²⁹ Zob. szerzej: M. Chlipała, *Pozycja ustrojowa wojewody*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2012, nr 1; A. Skibiński, *Ustrojowa pozycja urzędu wojewody w Polsce*, Sulechów 2010.

³⁰ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 238–239.

³¹ Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658.

nia porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach. Wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw. Ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy wraz z opracowaniem planu operacyjnego ochrony przed powodzią.

Wojewoda ma prawo do wydawania rozporządzeń porządkowych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Ma też obowiązek niezwłocznego przekazania takiego rozporządzenia Prezesowi Rady Ministrów, marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie rozporządzenie ma być stosowane. W ramach współdziałania wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące organy samorządu terytorialnego. Organy samorządu województwa mają obowiązek dostosować się do poleceń i zarządzeń porządkowych wydanych przez wojewodę oraz przystąpić do niezwłocznego ich wykonywania. We wszystkich czynnościach prawnych i faktycznych, jakie realizuje wojewoda w stosunku do samorządu województwa, zarówno czynna, jak i bierna reprezentacja należy do marszałka³².

Ukształtowanie na szczeblu województwa dualizmu administracji, w którym samorząd terytorialny jest co do zasady gospodarzem, a wojewoda – jako administracja rządowa – pełni rolę kontrolną i nadzorczą, sprzyja ujawnianiu się konfliktów władczych³³. Dzieje się tak w szczególności, gdy organy samorządu województwa (sejmik, zarząd), ale przede wszystkim marszałek województwa, reprezentują odmienną opcję polityczną niż wojewoda.

Zasady polityki regionalnej sprawiają, że samorządowe województwo jako region uzyskuje znaczny stopień samodzielności. Jednak wobec sposobu finansowania zadań wojewódzkich, na które składają się środki własne samorządu, dotacje z budżetu państwa oraz środki europejskie, niezbędna jest współpraca i wzajemna koordynacja działań pomiędzy administracją rządową a zarządem województwa³⁴.

³² M. Grotkowski, *Płaszczyzny wzajemnych relacji i główne napięcia między organami administracji publicznej w województwie w Polsce*, FSAP 2010, s. 11.

³³ K. Bandarzewski, *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu Konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe...*, s. 122.

³⁴ M. Zubik, *op. cit.*, s. 79.

Zakończenie

Przedstawione w niniejszym artykule uwarunkowania ustrojowo-prawne województw stanowią istotne ramy, które należy wziąć pod uwagę w przypadku proponowanych ewentualnych zmian w ich strukturze lub nowym podziale terytorialnym państwa. Nie neguję potrzeby dyskusji nad nowym podziałem Polski na województwa, zarówno w wariantach powiększających, jak i pomniejszających liczbę dotychczasowych województw. Argumenty wynikające z polityki zagospodarowania przestrzennego wydają się przekonujące. Jednak w kontekście przedstawionych uwarunkowań nie wydaje się, aby proponowane reformy mogły sprowadzać się jedynie do „korekty” dotychczasowego podziału na województwa³⁵. Każdy z proponowanych wariantów, u podstaw których leżą rzeczowe i merytoryczne – społeczne, gospodarcze i kulturowe – argumenty, musi „zderzyć” się z wieloma aspektami ustrojowo-prawnymi, które będą towarzyszyć takim zmianom. W zależności od wariantu podziału ulegnie zmianie przyporządkowanie „nowych” – dużych lub mniejszych – województw do systematyki statystycznej regionów UE (NUTS). Skutki tej zmiany dla wysokości przeznaczanych przez UE środków na prowadzenie polityki spójności trudno przewidzieć. W konsekwencji zmian obszarowych i demograficznych zmniejszy się lub zwiększy parytet członków sejmików w „nowych” województwach. W konsekwencji zmiany takie będzie można realizować z chwilą zakończenia kadencji uchwałodawczych organów samorządu. Ustawodawcze skrócenie kadencji dla potrzeb reformy podziału państwa na „nowe” województwa może wzbudzić poważne wątpliwości co do zgodności takiej ustawy z Konstytucją RP w kontekście konstytucyjnej ochrony niezależności i samodzielności samorządu. Pod znakiem zapytania stoi także problem zachowania trwałości projektów zrealizowanych w dotychczasowych województwach, które znajdują się w „nowych” województwach. Z uwagi na zmiany obszarowe i ludnościowe związane ze zmianą podziału państwa na województwa ulegnie zmianie prawny i realny zakres zadań własnych i zleconych w poszczególnych „nowych” województwach, a także ulegnie zmianie i przemieszczeniu szereg jednostek organizacyjnych samorządów województw. Ponadto nastąpią zmiany w zakresie działania i w strukturze organizacyjnej wojewodów.

Powyższe argumenty nie prowadzą do prostego imposybilizmu odnoszącego się do proponowanych reform w podziale terytorialnym państwa na województwa. Powinny one jednak wzbudzić refleksję, że reforma taka to w rzeczywistości nie tylko korekta błędów w podziale terytorialnym, jakie popełnione zostały z chwilą jej wprowadzenia w 1999 r., a których słabości wykazała praktyka 25 lat funkcjonowania województw w obecnym kształcie. Proponowane reformy po-

³⁵ Ł. Zborowski, *Korekta...*

ciągną za sobą poważne zmiany organizacyjne w zakresie administracji rządowej i samorządowej, wpłyną na pozycję województw jako regionów w UE oraz mogą przyczynić się do zerwania dobrze funkcjonujących, a trwających już 25 lat, więzów gospodarczych i społecznych. Dlatego tak ważne jest, aby obok założeń polityki zagospodarowania przestrzennego przygotowane zostały solidne podstawy prawno-ustrojowe takiej reformy.

Bibliografia

- Bandarzewski K., *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu Konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Brodecki Z. (red.), *Regiony*, Warszawa 2005.
- Chlipała M., *Pozycja ustrojowa wojewody*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2012, nr 1.
- Churski P., *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Poznań 2008.
- Dąbek D., Zimmerman J., *Decentralizacja przez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Grotkowski M., *Płaszczyzny wzajemnych relacji i główne napięcia między organami administracji publicznej w województwie w Polsce*, FSAP 2010.
- Izdebski H., *Reformy samorządu terytorialnego oraz centrum administracyjnego i gospodarczego rządu po 1989 roku*, [w:] *Administracja państwowa i samorząd w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia*, red. E. Mareńca, P.B. Zientarski, B. Czwojdrak, Warszawa 2018.
- Jankowski P., *Województwo jako region europejski*, Toruń 2013.
- Jaskiernia J., *Samorząd terytorialny w aksjologii Rady Europy i mechanizm jej oddziaływania na praktykę ustrojową RP w tym zakresie*, [w:] *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Skotnicki, Łódź 2020.
- Kot B., *Regionalizm i regionalizacja w Unii Europejskiej*, [w:] *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa 2009.
- Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R., *Słownik rozwoju regionalnego*, Warszawa 2001.
- Leoński Z., *Podział terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 1977.
- Lipowicz I., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Mańka-Szulik M., *Samorząd terytorialny jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Organizacja i Zarządzanie” 2015, nr 79.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, Warszawa 2006.

- Nowacka E., *Zagadnienia regionalizacji w Polsce*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, t. 1, Opole 1998.
- Oniszczyk J., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002.
- Orłowski W., Sobczak J., *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na pozycję i funkcjonowanie samorządu województwa*, [w:] *Kadry dla gospodarki transgranicznej*, red. M. Kowerski, I. Pieczykolan, Zamość 2012.
- Pietryk J., *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2002.
- Rudnicki M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Poznań 2000.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–86*, Legalis 2016.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 2005.
- Sauer A., *Prawne aspekty polityki regionalnej Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, red. A. Sauer, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Kulesza, Warszawa 2000.
- Skibiński A., *Ustrojowa pozycja urzędu wojewody w Polsce*, Sulechów 2010.
- Skotnicki K. (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020.
- Stec M., Małysa-Sulińska K. (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Szymanek J., *Dualizm w administracji*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiwicz, Warszawa 2010.
- Tomaszewski K., *Prawna ochrona regionów w Unii Europejskiej*, [w:] *Europeizacja prawa polskiego – wybrane aspekty*, red. B.T. Bieńkowska, D. Szafrąński, Warszawa 2007.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Zborowski Ł., *Korekta układu województw – ku równowadze rozwoju*, Warszawa 2023.
- Zborowski Ł., *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Warszawa 2013.
- Zborowski Ł., *Podział terytorialny Rzeczypospolitej – spojrzenie krytyczne*, „Prace Geograficzne” 2009, nr 121.
- Zborowski Ł., *Próba przebudowy układu województw z wykorzystaniem sieci ośrodków regionalnych*, „Przegląd Geograficzny” 2016, vol. 88(2), DOI: <https://doi.org/10.7163/PrzG.2016.2.2>.
- Zima Ł., *Samorząd terytorialny w Polsce przed i po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wykorzystanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie województwa podkarpackiego*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2.
- Zubik M., *Konstytucyjne gwarancje samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie sądownictwa konstytucyjnego*, [w:] *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Skotnicki, Łódź 2020.

Abstrakt: W dyskusji nad nowym podziałem terytorialnym Polski prezentowane są poglądy o konieczności zmiany dotychczasowego podziału państwa na województwa. Reformy idące w tym kierunku oparte są głównie na argumentach wynikających z badań i analiz zagospodarowania przestrzennego kraju. Jeżeli reformy takie miałyby nastąpić, to muszą uwzględniać wieloaspektowy status ustrojowo-prawny województwa, jego znaczenie jako regionu europejskiego i najwyższej jednostki samorządu terytorialnego w państwie oraz administracji rządowej w województwie.

Słowa kluczowe: województwo; podział terytorialny; region; region europejski; jednostka samorządu terytorialnego

Abstract: In the discussion on the new territorial division of Poland, some experts present views on the need to change the current division into voivodeships. Reforms in this direction are based mainly on arguments resulting from studies and analyses of the country's spatial development. If such reforms were to take place, they must take into account the multifaceted political and legal status of the voivodeship, its importance as a European region and the highest local government unit in the state, as well as the government administration in the voivodeship.

Keywords: voivodeship; territorial division; region; European region; local government unit