



Wiesław Śniecikowski*
Anna Śniecikowska

*Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna**

**RELACJE PRAWNE MIĘDZY WOJEWODĄ
A ORGANAMI SAMORZĄDU GMINNEGO
W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH.
WYBRANE ZAGADNIENIA ADMINISTRACYJNOPRAWNE.**

Wstęp

Sprawna i skuteczna administracja publiczna jest potrzebna na każdym etapie funkcjonowania państwa. Zadania publiczne na rzecz mieszkańców zarówno tych mniejszych wspólnot, jak i całego państwa muszą być wykonywane zawsze, bez względu na istniejące okoliczności. Obecna sytuacja polityczna i militarna Europy staje się niepewna. Za sprawą Rosji, która przestała stosować zasady cywilizowanego świata, obowiązujące we wzajemnych relacjach międzypaństwowych, oparte na poszanowaniu integralności terytorialnej i wzajemnej współpracy, doszło do agresji na Ukrainę, a w konsekwencji zaboru jej terytorium. Współczesna Rosja stwarza zagrożenie dla świata zachodniego i jego wartości. Łamiąc zasady prawa międzynarodowego, Rosja okupuje część terytorium Ukrainy. Europa i świat, potępiając nigdy niewypowiedzianą wojnę, jak dotąd nie znalazły skutecznego wyjścia z tej dramatycznej sytuacji. W ukraińskim Donbasie, Ługańsku, Mariupolu i Debalcewie oraz w wielu innych miastach giną żołnierze i cywile. W ferworze i wściekłości działań wojennych rosyjscy separatyści zestrzelili samolot pasażerski i kierują pociski na osiedla cywilne.

Sankcje gospodarcze, ekonomiczne i polityczne nałożone na agresora, mimo pewnej dolegliwości, jak dotąd nie zmieniły sposobu myślenia i działania imperialnej Rosji. Postępowanie Rosji oraz dramat narodu i państwa ukraińskiego zmuszają do przewartościowania dotychczasowej polityki Polski i przygotowania społeczeństwa oraz administracji publicznej do nowej sytuacji. Przecież w każdym z państw nadbałtyckich czy także w Polsce mogą w każdej chwili pojawić się „zielone ludziki”, wyposażone w broń, z misją np. udzielania pomocy

* sniecwiess@interia.pl

ludności rosyjskojęzycznej. Wojna hybrydowa na Ukrainie stała się faktem. Dla agresora każdy powód stanowi jej uzasadnienie. Imperializm rosyjski a potem sowiecki, znany od wieków¹, nigdy nie przestał istnieć, zawsze miał się dobrze, bez względu na formę państwa, teraz tylko znalazł podatny grunt.

Współczesnemu imperializmowi przyjmującemu często postać terroryzmu można skutecznie zapobiegać tylko poprzez edukację i przygotowanie społeczeństwa oraz budowanie administracji publicznej, która jest w stanie przewidzieć zagrożenia oraz potrafi skutecznie i szybko im przeciwdziałać. Doniosłą rolę w tym procesie odgrywają wszystkie organy administracji publicznej; naczelne i centralne, każde w swoim zakresie, jednak znaczenie terenowych podmiotów administracji publicznej, tzn. wojewody i samorządów terytorialnych, wydaje się pierwszorzędne z uwagi na ich bliskość ze społeczeństwem i bezpośredni z nim związek. Warto w tym miejscu przytoczyć słowa M. Kuleszy, który podkreślał, że „od początku transformacji ustrojowej było wiadomo, że zagadnienie bezpieczeństwa zbiorowego i porządku publicznego nie jest – i nie może być – kwestią wyłącznej odpowiedzialności «centrali» (ministerstwa, rządu), jak w poprzednim ustroju. Wszystkie bowiem sprawy z zakresu bezpieczeństwa zbiorowego i porządku publicznego to równocześnie kwestia obywatelska i lokalna”².

1.1. Normatywne ujęcie stanów i sytuacji nadzwyczajnych

Obowiązujące ustawodawstwo odróżnia stany nadzwyczajne i sytuacje nadzwyczajne³. Ze względu na swoją istotę te pierwsze znalazły umocowanie w ustawie zasadniczej. B. Banaszak przyjmuje, że stany nadzwyczajne wprowadza się w przypadku nagłych, poważnych zagrożeń bytu państwa zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych, a także w razie wystąpienia klęsk żywiołowych⁴. Stan nadzwyczajny w państwie demokratycznym – zdaniem K. Prokopa

¹ Por. N. Davies, *Europa walczy 1939–1945. Nie takie proste zwycięstwo*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008.

² M. Kulesza, *Zespolenie administracji publicznej oraz zwierzchnictwo cywilne nad służbami, inspekcjami i strażami*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s. 94.

³ E. Smoktunowicz uważa, że stany nadzwyczajne to są sytuacje, w których występują szczególne zagrożenia w państwie, kiedy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające i muszą być użyte środki nadzwyczajne. *Wielka Encyklopedia Prawa*, red. E. Smoktunowicz, C. Kosikowski, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Białystok–Warszawa 2000, s. 964. P. Winczorek uważa, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy odwrócenie zagrożeń lub usunięcie ich skutków nie jest możliwe w warunkach normalnego funkcjonowania konstytucyjnych instytucji państwa, przestrzegania wszystkich wolności i praw człowieka i obywatela oraz spełniania tylko zwykłych obowiązków nałożonych ustawami. Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, LIBER, Warszawa 2008, s. 428. K. Wójtowicz słusznie zauważa, że powszechne doświadczenie wskazuje na nieuchronność występowania nagłych sytuacji kryzysowych groźnych dla pewnych ogólnych wartości utożsamianych zwykle z ta z takimi pojęciami jak niepodległość, spokój wewnętrzny w państwie, dobrobyt ekonomiczny, wolność polityczna, demokracja itd. Por. K. Wójtowicz, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998 r., 338.

⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa

– oznacza reżim prawny wprowadzony w razie wystąpienia szczególnego zagrożenia, którego usunięcie jest możliwe tylko za pomocą środków o charakterze wyjątkowym. Reżim ten cechuje przede wszystkim ograniczenie (zawieszenie) określonych praw i wolności jednostki⁵. Warto pamiętać, że katalog stanów nadzwyczajnych jest zamknięty. W myśl art. 228 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶ dotyczą sytuacji szczególnych zagrożeń. Jeżeli wówczas zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. A. Warmiński słusznie zauważa, że art. 228 ust. 1 zawiera ogólne przesłanki, które muszą być spełnione, aby można było wprowadzić stan nadzwyczajny, a więc sytuację szczególnego zagrożenia przy niewystarczalności zwykłych środków konstytucyjnych⁷.

Stan wojenny może być wprowadzony w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Prezydent RP⁸ na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa⁹. Zagrożenie to musi mieć charakter rzeczywisty i realny, co powinno wynikać z przeprowadzonej analizy przez właściwe organy państwa. Z całą pewnością, na co zwraca uwagę A. Warmiński, militarny¹⁰ charakter zagrożenia powinien przesądzać o wprowadzeniu stanu wojennego, niemniej jednak trzeba mieć na uwadze także inne czynniki wzmacniające to stanowisko. Współczesna rzeczywistość niesie ze sobą wiele takich przykładów. Cyberataki, agresja polityczna, naruszanie przestrzeni powietrznej i morskiej sąsiadów, wzmożona działalność obcych wywiadów wojskowych, kwestionowanie dotychczasowych układów polityczno-militarnych czy wojny informacyjne to tylko nieliczne przykłady mogące świadczyć o zwiększającym się zagrożeniu. Współcześnie szczególnie groźnego wymiaru nabierają cyberataki i wojny informacyjne, które mogą skutecznie zdestabilizować poprzez manipulację jego społeczeństwem każde demokratyczne państwo.

Stan wyjątkowy¹¹ może zostać wprowadzony w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego¹².

2009, s. 967.

⁵ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku.*, Wyd. TEMIDA, Białystok 2005, s. 9.

⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej: Konstytucja].

⁷ A. Warmiński, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013, s. 101.

⁸ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007, s. 170–171.

⁹ Por. art. 229 Konstytucji.

¹⁰ A. Warmiński, *Administracja...*, s. 105.

¹¹ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 48–49.

¹² Por. art. 230 ust. 1 Konstytucji.

Zagrożenie, o którym mowa, powinno być prawdopodobne, a nie wyimaginowane. W innym przypadku może stać się orężem w walce albo rozprawieniem się z opozycją. Zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa na pewno będzie miało miejsce w przypadku zamachu stanu. Będziemy mieli do czynienia z zagrożeniem, jeśli będzie ono skierowane przeciwko porządkowi ustrojowemu państwa. Na przykład w przypadku braku działania lub dezintegracji władzy ustawodawczej lub wykonawczej. Pojawienie się silnej partii politycznej lub organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, jak najbardziej mogą stanowić przesłankę do stwierdzenia zagrożenia bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Uprawnienia do wprowadzenia stanu wyjątkowego posiada Prezydent RP, który może go wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni¹³. Natomiast stan klęski żywiołowej w myśl art. 232 Konstytucji może zostać wprowadzony w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych oraz w celu ich usunięcia. Rada Ministrów może go wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić tylko za zgodą Sejmu. Zatem stan wojenny ze względu na przyczyny jego wprowadzenia, ma zapewnić bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, natomiast głównym celem stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego.

Katalog sytuacji nadzwyczajnych jest szerszy. Ze zrozumiałych względów ustawodawca nie wymienia ich taksatywnie, tak jak czyni to Konstytucja w przypadku stanów nadzwyczajnych, choć nie pozostaje w tym do końca konsekwentny. Sytuacje nadzwyczajne w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁴ ustawodawca określa z punktu widzenia przedmiotowego, odwołując się do pozycji wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów odpowiedzialnego za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie¹⁵. W tym przypadku wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej w województwie i kieruje ich działalnością¹⁶. Przez sytuacje nadzwyczajne, które wojewoda musi wziąć pod uwagę, ustawodawca rozumie te, które mają na celu zapobieganie zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także

¹³ Por. art. 230 ust. 2 Konstytucji.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 525 [dalej: u.w.rz.w.].

¹⁵ Pozycję wojewody w województwie zapowiada art. 152 ust. 1 Konstytucji: „Przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda”.

¹⁶ Por. art. 22 pkt. 2 w związku z art. 25 ust. 1 u.w.rz.w.

zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach¹⁷. Jedynie w przypadku sytuacji kryzysowych ustawodawca wprost zalicza je do sytuacji nadzwyczajnych, na co zwraca uwagę art. 25 ust. 1a u.w.rz.w.¹⁸ Wojewoda, realizując to zadanie publiczne wspólnie z organami administracji rządowej i samorządowej, staje się faktycznym realizatorem interesu publicznego¹⁹, którego treść wynika z prawa pozytywnego.

W literaturze przedmiotu zwykle wymienia się kilka grup zadań publicznych, które wykonuje administracja publiczna²⁰. E. Ochendowski wśród postaci administracji publicznej wyróżnia administrację władczą i niewładczą oraz administrację władczą i świadczącą²¹. Zdaniem autora, administrację władczą charakteryzuje prawo wydawania jednostronnych aktów prawnych, którym służy domniemanie ważności oraz możliwość zapewnienia ich wykonania przez zastosowanie środków przymusu bez ingerencji sądów²². Można zatem przyjąć, że w obrębie administracji władczej będzie mieściła się szeroko rozumiana problematyka bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ciekawe ujęcie proponuje

¹⁷ Por. art. 22 pkt. 2 u.w.rz.w. Cytowany przepis jest spójny z art. 5 Konstytucji, mocą którego „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

¹⁸ „Sytuacjami nadzwyczajnymi, o których mowa w ust. 1, są również sytuacje kryzysowe w rozumieniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1166).”

¹⁹ H. Izdebski i M. Kulesza, definiując pojęcie administracji publicznej, odwołują się do pojęcia interesu publicznego, jako istotnego elementu jej działania. Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogóle*, LIBER, Warszawa 2004, s. 93 i n. Z. Niewiadomski stwierdza, że do określenia definicji administracji można wykorzystać pojęcie dobra publicznego, ponieważ funkcja państwa polega na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego. Por. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. I, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawych PAN, Warszawa 2010, s. 15–16.

²⁰ J. Łętowski przyjmuje za punkt wyjścia podstawowe zadania do jakich pełnienia powołana jest w państwie administracja. Wyróżnia dwie główne grupy: zadania o charakterze reglamentacyjnym, a mianowicie wydawanie przepisów prawa i decyzji administracyjnych oraz zadania organizatorskiej działalności. Por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Wydawnictwo Ecostar, Warszawa 1995, s. 13–14. I. Lipowicz wyróżnia administrację ingerującą, świadczącą oraz administrację zajmującą się infrastrukturą, urządzeniami do wspólnego użytku, I. Lipowicz, *Rodzaje administracji*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, red. Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 41–45. H. Izdebski i M. Kulesza wyróżniają zadania z zakresu: 1) klasycznej administracji porządkowo-reglamentacyjnej (policyjnej), 2) administracji świadczącej (usługi publiczne), 3) administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie (zarząd majątkiem publicznym), 4) zarządzania rozwojem. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 104.

²¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009 r., s. 29–32. Podobne ujęcie proponuje Z. Leoński, zwracając uwagę, że charakterystyczne dla administracji jest władztwo, które sprowadza się do możliwości użycia przymusu w celu wyegzekwowania nakazów i zakazów typu administracyjnego. Por. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 24.

²² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 29.

Z. Niewiadomski, przyjmując dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa zbiorowego i ekonomicznego pojęcie administracji regulacyjnej²³. Wyróżniając pięć sfer działań administracji publicznej, J. Boć²⁴ przyjmuje, że sferę pierwszą obejmują działania polegające na ochronie bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, a w szczególności życia, zdrowia i mienia. Policja administracyjna – zdaniem J. Bocia – chroni pewne dobra (życie, zdrowie, mienie) i pewne stany (bezpieczeństwo, porządek i spokój). Można przyjąć, odwołując się do obowiązującego ustawodawstwa oraz dorobku doktryny prawa administracyjnego, że organy administracji publicznej zajmujące się tą problematyką są policją administracyjną.

Dyspozycje norm prawnych, których treścią pozostają sytuacje nadzwyczajne, są przedmiotem wielu ustaw, a mianowicie:

- 1) ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1815 z późn. zm.) [dalej: u.s.w. NDSZ],
- 2) ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1191) [dalej: u.s.Wj.],
- 3) ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 333 z późn. zm.) [dalej: u.k.ż],
- 4) ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1166) [dalej: u.z.k.],
- 5) ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 827) [dalej: u.p.o.o.RP],
- 6) ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 355) [dalej: u.o.P.],
- 7) ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1340 z późn. zm.),
- 8) ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 686) [dalej: u.IOŚ],
- 9) ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 148) [dalej: u.IH],
- 10) ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446) [dalej: u.o.z.],
- 11) ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 678),
- 12) ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 520 z późn. zm.),

²³ Z. Niewiadomski *Przekształcenia funkcji administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego...*, s. 21.

²⁴ Jan Boć wyróżnia pięć sfer działań administracji publicznej: policję administracyjną, reglamentację, administrację regulacyjną, świadczenia materialne, świadczenia niematerialne oraz zakaz ingerencji administracji. Por. J. Boć, *Sfery działań*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2013 r., s. 229–234.

- 13) ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., Nr 45, poz. 271 z późn zm.),
- 14) ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.) [dalej: PrB.],
- 15) ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 621 z późn. zm.),
- 16) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 111, poz. 744 z późn. zm.),
- 17) ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 212, poz. 1263 z późn. zm.),
- 18) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 z późn. zm.),
- 19) ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

Zadania administracji rządowej w województwie wykonują także organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wobec których wojewoda jest zwierzchnikiem. W ramach normatywnie określonego zwierzchnictwa, wojewoda:

- kieruje nią i koordynuje jej działalność,
- kontroluje jej działalność,
- zapewnia warunki skutecznego jej działania,
- ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania²⁵.

Trafne jest spostrzeżenie J. Dobkowskiego, że ustanowienie wojewody (w powiecie – starosty), jako organu odpowiedzialnego za rezultat działania administracji rządowej, oznaczało przypisanie mu odpowiedzialności politycznej za skutki działań własnych oraz działań służb, inspekcji i straży działających pod jego zwierzchnictwem, a nie tylko za właściwe wykonywanie swoich obowiązków²⁶. Pozycję wojewody w tym zakresie znacznie wzmacnia możliwość wydawania poleceń, obowiązujących wszystkie organy administracji rządowej, co wydaje się pewną konsekwencją, płynącą z usytuowania tych organów w systemie podmiotów administracji rządowej. W sytuacjach nadzwyczajnych polecenia takie wojewoda może kierować w stosunku do organów samorządu terytorialnego, które pozostają w układzie zdecentralizowanym. To odstępstwo od reguły jest podyktowane ochroną najwyższych wartości, o których mowa w art. 22 pkt 2 u. w. rz. w.

²⁵ Por. art. 51 pkt. 1–4 u.w.rz.w.

²⁶ J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 119.

1.2. Relacje prawne między organami administracji publicznej

1.2.1. Znaczenie decentralizacji i centralizacji w relacjach między wojewodą a organami samorządu terytorialnego

Aparat administracyjny państwa obejmuje coraz większą liczbę podmiotów administracji publicznej, które realizują określone zadania publiczne na rzecz mieszkańców na podstawie obowiązującego prawa. Podmioty te są między sobą powiązane, pozostając wobec siebie w prawem określonych zależnościach. Mimo że art. 15 ust. 1 Konstytucji nie definiuje znaczenia decentralizacji, to jednak stał się zasadą, na podstawie której został oparty ustrój państwa. Trzeba jednak pamiętać, że decentralizacja wynika z zasady pomocniczości, która została zapowiedziana w preambule Konstytucji, a celem której jest umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot. W tej sytuacji warto przytoczyć cenne stwierdzenie T. Bąkowskiego, który widzi pomocniczość (subsydiarność) jako „Ideę związaną ze zjawiskiem wpływu struktur wyższych na sferę funkcjonowania struktur niższych i jednostek, uzasadniając konieczność ich wsparcia [...]”²⁷. Według E. Ochendowskiego decentralizacja²⁸ zachodzi wówczas, gdy określone organy zostają wyposażone w samodzielność i względną niezależność, a sprawy którymi zawiadują, są im przekazywane jako zadania własne²⁹. Zasada decentralizacji, co wynika wprost z brzmienia art. 15 ust. 2 Konstytucji³⁰ oraz w związku z art. 16³¹ i 164 ust. 1³² i 3³³ ustawy zasadniczej, dotyczy samorządu terytorialnego.

Z kolei centralizacja polega na tym, że w określonej sferze właściwości (kompetencji rzeczowej) system organów administracji jest zorganizowany w ten sposób – stwierdza E. Ochendowski – że podejmowanie decyzji należy wyłącznie do

²⁷ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 32.

²⁸ Zdaniem S. Fundowicza „Z decentralizacją w ścisłym tego słowa znaczeniu mamy do czynienia, gdy w porządku prawnym istnieją osoby prawne prawa publicznego, a więc takie podmioty, które zostały w ten sposób określone przez prawo państwowe i wykonują zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Ten warunek jest spełniony, także wtedy, kiedy podmiot jest tworzony przez państwo dla wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność lub gdy państwo uznaje fakt wykonywania przez określony podmiot zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność”. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s. 285–286.

²⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 223.

³⁰ Art. 15 ust. 2 Konstytucji „Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”.

³¹ Art. 16 ust. 1 Konstytucji „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”.

³² Art. 16 ust. 2 Konstytucji „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

³³ Art. 164 ust. 1 Konstytucji „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”.

³³ Art. 164 ust. 3 Konstytucji „Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”.

organów wyższych³⁴. Centralizację zwykle opisuje się przy pomocy zasady hierarchicznego podporządkowania, która przejawia się w zależności służbowej³⁵ i osobowej. Z art. 146 ust. 3 Konstytucji wynika, że Rada Ministrów, jako organ władzy wykonawczej, kieruje³⁶ administracją rządową. Przez określenie kierownictwa, Rada Ministrów jest statutowana jako organ stojący najwyżej w systemie scentralizowanej administracji rządowej. Pojęcie kierownictwa jest zwykle utożsamiane z hierarchicznym podporządkowaniem³⁷, którego immanentną cechą pozostaje możliwość powoływania i odwoływania na określone stanowisko oraz wydawania wiążących poleceń. W myśl tego wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej³⁸. Prezes Rady Ministrów kieruje działalnością wojewody, w szczególności wydając w tym zakresie wytyczne i polecenia, żądając przekazania sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonując oceny jego pracy. P. Lisowski, analizując więzi między organami administracji publicznej, stwierdza, że pojęcie kierownictwa nie wypełnia treścią relacji między organami administrującymi, proponując pewną modyfikację, jeśli chodzi o sposób oddziaływania³⁹. Wyróżniając kierownictwo wewnętrzne, stwierdza, że wyklucza ono możliwość poddawania sporów z tego zakresu bezpośredniej kontroli sądowej, a kluczowymi formami oddziaływania dla tych więzi są wewnętrzne (ustrojowe) formy działania administracji publicznej, przede wszystkim polecenia służbowe, wytyczne i wewnętrzne akty normatywne⁴⁰. Z kolei kierownictwo zewnętrzne – zdaniem

³⁴ Po. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 223.

³⁵ Zależność służbowa, zdaniem E. Ochendowskiego polega na tym, że nie ma prawnego ograniczenia sfery wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organom niższym. Natomiast zależność osobowa to prawo obsadzania stanowisk w organach bezpośrednio lub pośrednio niższych szczebli, zwolnień, awansów, nagradzania. Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 224.

³⁶ Zdaniem Z. Cieślaka kierowanie oznacza stan zależności organizacyjnej w systemie administracji scentralizowanej. Por. Z. Cieślak, *Organizacyjne i pozaorganizacyjne więzi prawne w administracji*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, s. 99.

³⁷ R. Giętkowski przyjmuje, że kierowanie na gruncie prawa administracyjnego odnosi się wyłącznie do zachodzących w wewnętrznej sferze administracji publicznej, a więc regulowanej normami prawa administracyjnego ustrojowej relacji między jednostkami tworzącymi układ hierarchicznego podporządkowania. Dalej Autor podnosi, że kierownictwo obejmuje zarówno kontrolę, nadzór, jak i koordynację podmiotów kierowanych oraz współdziałanie z tymi podmiotami. Por. R. Giętkowski, *Kierowanie*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 119-122. Na treść znaczenia kierownictwa zwracają także uwagę M. Wierzbowski i A. Wiktorowska, przyjmując że organ kierujący może używać wszelkich środków w celu oddziaływania na postępowanie organów kierowanych, z wyjątkiem środków, których użycia prawo zakazuje. Podstawowymi instrumentami kierowania są wytyczne (instrukcje i inne wewnętrzne akty normatywne) oraz polecenia służbowe. Por. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 102.

³⁸ Por. art. 6 ust. 1 u.w.r.z.w.

³⁹ P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 123-124.

⁴⁰ Tamże.

P. Lisowskiego – jest najbardziej intensywną odmianą nadzoru hierarchicznego⁴¹. Konstatując P. Lisowski stwierdza, że „nadzór hierarchiczny «potrzebuje» centralizacji – warunkiem *sine qua non* oddziaływania o takiej intensywności jest bowiem opieranie relacji strukturalnych na hierarchicznym podporządkowaniu”. „Nadzór weryfikacyjny – *a contrario* – wymaga podporządkowania słabszego niż hierarchiczne, jest zatem sposobem oddziaływania reprezentatywnym dla układów zdecentralizowanych”⁴².

Dotychczasowe rozważania są potrzebne, by wykazać przede wszystkim pozycję ustrojową wojewody jako organu administracji rządowej pozostającego w układzie administracji scentralizowanej, w kontekście prawnej możliwości wydawania przez niego poleceń organom samorządu terytorialnego, a więc jednostkom zdecentralizowanej administracji publicznej. Gdy do tego dodamy, że organy samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, są samodzielnymi prawnie podmiotami, względnie niezależnymi od organów administracji rządowej, wówczas zdamy sobie sprawę z tego, z jak nadzwyczajną sytuacją mamy do czynienia w przypadku wydawania poleceń przez wojewodę. Niezależność byłaby pełniejsza i nie chodzi tu wcale o autonomię, gdyby nie nadzór nad samorządem terytorialnym, wypełniany przez organy administracji rządowej, a mianowicie Prezesa Rady Ministrów, wojewodów i regionalne izby obrachunkowe⁴³. Z drugiej strony warto pamiętać – na co zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny – że przedmiotowy zakres decentralizacji nie jest stały i zależy od ustawodawcy i że decentralizacja nie wyklucza takich rozwiązań ustrojowych w dziedzinie samorządu terytorialnego, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazania ich innym organom władzy⁴⁴. Konstatując, rozwiązanie, mocą którego wojewoda w niektórych sytuacjach prawnych ma możliwość kierowania, w tym wydawania poleceń organom jednostek zdecentralizowanych, z całą pewnością nie narusza konstytucyjnej zasady decentralizacji, a na pewno służy wzmocnieniu pozycji wojewody w jego działaniach w sytuacjach nadzwyczajnych.

1.2.2. Kwalifikowane relacje prawne wojewody wobec organów samorządu gminnego w związku z pozycją wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów (wybrane przykłady)

Relacje prawne między wojewodą a organami samorządu gminnego w sytuacjach nadzwyczajnych wynikają bezpośrednio z prawa pozytywnego. W literaturze prawa administracyjnego występują różne opinie na ten temat. Z. Cieślak

⁴¹ Tamże.

⁴² Tamże.

⁴³ Por. art. 171 ust. 2 Konstytucji „Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe”.

⁴⁴ Por. wyrok TK z 18 marca 2003 r. K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

wyróżnia dwie zasadnicze grupy więzi prawnych w administracji⁴⁵: 1) organizacyjne więzi prawne i 2) pozaorganizacyjne więzi prawne. Te pierwsze – zdaniem autora – opisują taki układ zależności między jednostkami organizacyjnymi (wyodrębnionymi i wewnętrznymi), który jest warunkiem spójności i jednolitości struktury organów. Składają się na nie dwa elementy: bezpośredni i decydujący wpływ jednostki wyższego szczebla na obsadę personalną oraz celowość jako uprawnione kryterium oceny działania jednostki organizacyjnej niższego szczebla⁴⁶. Więzy pozaorganizacyjne – stwierdza dalej Z. Cieślak – oznaczają wszystkie zależności prawne między podmiotami administracji publicznej, które nie mają charakteru organizacyjnego, a które się ujawniają w systemie prawnym ze względu na proces realizacji dobra wspólnego⁴⁷. Sądzę, że jedne i drugie należy zaliczyć do więzi organizacyjnych, wynikających z obowiązującego systemu prawa. Wiążą one na różny sposób, raz w większym innym razem w mniejszym stopniu, całość aparatu administracyjnego państwa. Tą część więzi podmiotów administracji publicznej, które funkcjonują w układzie zdecentralizowanym, a więc samorząd terytorialny, w tym gminny, będzie wymagała każdorazowego opisanie tych więzi oraz określenia ich siły oddziaływania. Służyć temu będzie obowiązujący system norm prawnych, który określi poszczególne sytuacje prawne, w tym interes publiczny, mający w konsekwencji służyć dobru powszechnemu. Każdorazowo niezwykle istotny będzie cel, który ma służyć rozwiązaniu konkretnej sytuacji prawnej. Cel ten ogólnie został opisany w art. 22 pkt 2 u.w.rz.w., niemniej wymaga on zawsze odniesienia do konkretnej sytuacji nadzwyczajnej. Relacje prawne zachodzące w sytuacjach nadzwyczajnych zwykle przybierają postać: kierowania, koordynacji, współdziałania i kontroli, choć nie wyczerpuje to pełnego katalogu tych relacji. Szczególną postacią tych relacji będzie wydawanie takich poleceń, które nie występują w administracji scentralizowanej⁴⁸ i w związku z tym nie są istotą kierowania.

⁴⁵ Z. Cieślak, *Organizacyjne i pozaorganizacyjne...*, s. 99.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Na zagadnienie kierowania w administracji scentralizowanej doktryna prawa administracyjnego wypowiada się szeroko. A. Chełmoński jako istotę stosunku kierowania traktuje trwały stosunek organizacyjny podporządkowania podmiotu kierowanego podmiotowi kierującemu. Por. A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 144–145., W. Dawidowicz uważa, że „pojęcie kierowania obejmuje całość konsekwencji wynikających z organizacyjnej nadrzędności jednego podmiotu nad drugim w ramach danego systemu”. Por. W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976, s. 104. W innej pracy W. Dawidowicz wiąże kierowanie z modelem hierarchicznego podporządkowania, który przeciwstawia modelowi podporządkowania decentralistycznego. Por. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 47. E. Knosala zauważa, że z kierownictwem mamy do czynienia tylko tam, gdzie występuje domniemanie ogólnej kompetencji jednego podmiotu do ingerencji w działalność innego podmiotu. Por. E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1998, s. 31., Kierownictwo występuje wyłącznie w układzie scentralizowanym – uważa J. Zimmermann. „W ramach kierownictwa organ nadrzędny może wykorzystywać wszelkie środki oddziaływania (np. polecenia służbowe), za pomocą których może wyznaczać treść

A. Kierowanie przez wojewodę sprawami obronności w województwie

W nauce organizacji i zarządzania przyjmuje się, że kierowanie w znaczeniu ogólnym jest działaniem zmierzającym do spowodowania funkcjonowania innych rzeczy, zgodnie z celem tego, kto nimi kieruje⁴⁹. We współczesnej literaturze dominuje pogląd, na co zwraca uwagę M. Jełowicki, że do funkcji kierowniczych zalicza się planowanie, organizowanie, motywację i kontrolę⁵⁰. J. Łętowski wyróżnia dwa rodzaje (typy) kierownictwa: 1) jeśli jeden organ administracji kieruje pracą innego organu (lub ich grupy), to mówi się wówczas o kierownictwie organizacyjnym; 2) jeśli przełożony kieruje pracą podległego mu zespołu pracowników w ramach jednej jednostki organizacyjnej (np. urzędu), to mówi się o kierownictwie służbowym⁵¹. Trzeba mieć na uwadze, że kompetencje kierownicze wojewody w stosunku do organów gminy (samorządów terytorialnych) nie są kierownictwem służbowym, ponieważ wojewoda nie jest przełożonym tych organów⁵². W analizowanej sytuacji kompetencje kierownicze wojewody wyni-

działania jednostce kierowanej, a pełna odpowiedzialność prawna za ich kierowanie leży po jego stronie". Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa, 2012, s. 148.

⁴⁹ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 451. J. Zieleniewski posługuje się także pojęciem kierowania w znaczeniu węższym („kierowanie ludźmi”). Rozumie przez nie działania zmierzające do spowodowania działania innych ludzi zgodnie z celem tego, kto nimi kieruje. W organizacji nieformalnej ten sam rodzaj działania nazywamy przewodem lub przywództwem. Zob. J. Zieleniewski, *Organizacja...*, s. 451. Z kolei James A.F. Stoner, R. Edward Freeman, Daniel R. Gilbert, JR przyjmują, że kierowanie (zarządzanie) to praktyka świadomego i ustawicznego kształtowania organizacji. „Wszystkie organizacje mają ludzi odpowiedzialnych za pomaganie im w osiągnięciu celów. Ludzi tych nazywa się kierownikami.” Autorzy kierowanie określają, jako proces, na który składają się planowanie, organizowanie, przewożenie i kontrolowanie. Planowanie według Autorów oznacza, że kierownicy z góry obmyślają swoje cele i działania oraz że ich działania są oparte na jakiejś metodzie, planie czy logice, a nie na przeczuciu. Organizowanie to proces porządkowania i przydzielania pracy, uprawnień decyzyjnych i zasobów poszczególnym członkom organizacji. Przewożenie polega na kierowaniu pracownikami, wywieraniu na nich wpływu i motywowaniu ich w taki sposób, aby wykonywali istotne zadania. Kontrolowanie to upewnienie się czy działania członków organizacji zbliżają organizację do przyjętych przez nią celów. Zob. James A.F. Stoner, R. Edward Freeman, Daniel R. Gilbert, JR, *Kierowanie*, wyd. 2, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 20 – 28.

⁵⁰ M. Jełowicki, *Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa w Warszawie, Warszawa 1998, s. 163–164. Autor zwraca uwagę, na to, że koncepcję funkcji kierowniczych wysunął po raz pierwszy H. Fayol, francuski teoretyk i praktyk z zakresu zarządzania z przełomu XIX i XX w., zaliczając do nich przewidywanie, organizowanie, rozkazywanie, koordynowanie i kontrolowanie. T. Oleksyn do funkcji kierowniczych zalicza planowanie, organizowanie, kierowanie ludźmi i kontrolowanie. Zob. T. Oleksyn, *Sztuka kierowania*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości im. Bogdana Jańskiego, Warszawa 2001, s. 15. W. Bańka w procesie kierowania wyodrębnia pięć podstawowych ważnych elementów: kierującego, proces oddziaływania, kierowanego, równowagę między celami i priorytetami oraz etykę. Zob. W. Bańka, *Zarządzanie personelem. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000, s. 44–45.

⁵¹ Por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Wydawnictwo Ecostar, Warszawa 1995, s. 62–63.

⁵² Z. Cieślak, J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski i B. Majchrzak pojęcie kierownictwa rezerwują tylko dla kierowania występującego w systemie administracji scentralizowanej, które oznacza działanie zmierzające do spowodowania funkcjonowania innych podmiotów zgodnego w celem

kają bezpośrednio z art. 20 ust. 1 u.p.o.o. RP. W ramach dyspozycji tego artykułu ustawodawca wymienia w siedmiu punktach zadania składające się na sprawy obronności w zakresie kierowania:

- wojewoda określa szczegółowe kierunki działania dla kierowników zespołowych służb, inspekcji i straży, organów administracji niezespolonej oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań obronnych (pkt 1);
- kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa wykonywanych przez marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów (prezydentów miast), przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne mające swoją siedzibę na terenie województwa (pkt 2);
- kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z przygotowaniem stanowisk kierowania dla organów terenowych (pkt 4).

Komentowany przepis jest materialną normą, która w sposób ogólny określa kompetencję wojewody w tych sprawach. Nie opisuje on, co się składa na to kierowanie, ani za pośrednictwem, jakich instrumentów prawnych wojewoda ma osiągnąć postawione przed nim cele.

A1. Kierowanie działaniami przez wojewodę w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze województwa

Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym (por. art. 2 u.z.k.). Skutkiem tego kierowania powinno być zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie przyjmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwanie ich skutków oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda (art. 14 ust. 1 u.z.k.). Mimo że ustawa o tym nie mówi wprost, to wojewoda na obszarze województwa staje się bezpośrednio kierującym i odpowiedzialnym za tę część bezpieczeństwa narodowego. Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa (art. 14 ust. 2 pkt 1 u.z.k.). Nieraz ustawodawca nie stwierdza wprost, że wojewoda będzie organem kierującym, jednak ze sformułowania dyspozycji przepisu jasno wynika, że pożądaný skutek nie będzie osiągnięty bez aktu kierowania. Zwraca na to uwagę art. 14 ust. 2 pkt 6 u.z.k., który mówi, że zadaniem wojewody jest również zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym.

tego, kto nimi kieruje. Zob. Z. Cieślak, J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, red. Z. Cieślak, *Nauka administracji*, wyd. 1, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 29.

A2. Kierowanie przez wojewodę na obszarze województwa w sytuacji stanu wyjątkowego

Podobnie jak w poprzednim przypadku, ustawodawca nałożył na wojewodę w sytuacji wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części województwa podejmowanie działań przywracających konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny⁵³. Cele te wojewoda ma osiągać w szczególności poprzez koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej. Poprzez stwierdzenie „w szczególności” katalog tych działań ustawodawca pozostawił otwarty, co może oznaczać, że w sytuacjach szczególnych wojewoda może podejmować także skuteczne czynności kierownicze. Zdaje się przesądzać o tym art. 12 ust. 1 u.s.Wj., który staje się swoistą sankcją wobec organów samorządu terytorialnego za brak skuteczności w ich działaniach. Jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. Komisarza rządowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, który z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Stan zawieszenia tych organów ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego.

A3. Kierowanie przez wojewodę na obszarze województwa w stanie klęski żywiołowej

W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kieruje wojewoda – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa⁵⁴. Odpowiednio do sytuacji, działaniami tymi kierują wójt (burmistrz, prezydent miasta) na terenie gminy i starosta na terenie powiatu. Potwierdzenie o kompetencjach kierowniczych wojewody na obszarze województwa zawiera art. 11 ust. 1 u.k.ż. Wówczas wojewodzie są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa. Nic nie mówi się tu o gminie. Zatem, czy w tej sytuacji, kiedy ustawodawca podporządkowuje wojewodzie jedynie organy samorządu województwa, nie wspominając o organach gminy, jest możliwy proces kierowania przez wojewodę organami gminy w stanie klęski żywiołowej? Trzeba odróżnić podporządkowanie od więzi kierowniczych. W tym wypadku wojewodzie z mocy art. 8 pkt 3 u.k.ż. przysługuje ogólna kompetencja do kierowania także or-

⁵³ Por. art. 9 pkt 2 u.s.Wj.

⁵⁴ Por. art. 8 pkt 4 u.k.ż.

ganami gminy z zastrzeżeniem, że stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa. W stanie klęski żywiołowej organy rządowe i samorządowe są wobec siebie podległe. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) podlega staroście (por. art. 9 ust. 4 u.k.ż.), starosta podlega wojewodzie (art. 10 ust. 4 u.k.ż.) natomiast wojewoda podlega właściwemu ministrowi (art. 11 ust. 3 u.k.ż.). W zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia minister może wydawać polecenia wiążące organom administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i wiceprezesów Rady Ministrów, a także wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego.

A4. Kierowanie przez wojewodę realizacją zadań obronnych i obroną cywilną w czasie stanu wojennego

W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent RP może, na wniosek Rady Ministrów, wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa (art. 2 ust. 1 u.s.w.NDSZ). W czasie stanu wojennego wojewoda kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną⁵⁵ na terenie województwa. W art. 13 ust. 2 w pkt. 1–6 ustawodawca wymienia przykładowy katalog spraw, którymi ma zajmować się wojewoda w czasie stanu wojennego. Wojewoda w czasie stanu wojennego w szczególności:

- 1) ocenia zagrożenia;
- 2) wprowadza, w zakresie nienależącym do właściwości innych organów, ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela oraz łagodzi i uchyla te ograniczenia;
- 3) występuje z wnioskami do właściwych organów o wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, jak również o ich złagodzenie lub uchylenie;
- 4) określa zadania wynikające z przepisów stanu wojennego;
- 5) koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa;
- 6) może nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie określonych wydatków na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

⁵⁵ Obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków (art. 137 u.p.o.o.RP).

Prawne usytuowanie wojewody jako organu kierującego realizacją zadań obronnych i obroną cywilną w województwie w zasadzie nie budzi uwag. Zważywszy, że został on wyposażony w kompetencje koordynacyjne i kontrolne wobec wszystkich organów władzy publicznej, oraz w możliwość nakładania zadań i nakazów wobec jednostek samorządu terytorialnego, tym samym stał się najsilniejszym przedstawicielem rządu w terenie zobowiązanym do obrony województwa. Pozycję wojewody wzmacnia także to, że w zakresie działań wymienionych wyżej, podporządkowane są jemu wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związane z obroną cywilną (por. art. 13 ust. 3 u.s.w. NDSZ). W ramach czynności kierowniczych wojewoda został wyposażony w prawną możliwość wpływania na działalność organów samorządu terytorialnego. Jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wojennego lub na czas określony ustanowić na ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego (art. 14 ust. 1 u.s.w.NDSZ). Rozwiązanie to stwarza quasi-podległość osobową, pod Prezesa Rady Ministrów, lecz uruchomienie tego postępowania może nastąpić tylko na wniosek wojewody. Komisarza rządowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów. Z dniem powołania przejmuje on wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu i samorządu województwa. Stan zawieszenia ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wojennego. Ze względu na potrzebę usprawnienia postępowania a zwłaszcza jego szybkości i sprawności, kompetencję do zawieszenia organów gminy, powiatu i samorządu województwa powinien mieć jednak wojewoda, co powinno przebiegać pod kontrolą właściwego ministra. Jeżeli celem ustawodawcy jest dążność uczynienia wojewody odpowiedzialnym za obronę państwa i województwa, a tak wynika to z brzmienia ustawy, to wyposażanie go we właściwe i potrzebne kompetencje powinny zagwarantować mu możliwość podejmowania szybkich, racjonalnych i skutecznych działań, także za pomocą organów samorządu terytorialnego, służących realizacji interesu publicznego.

B. Koordynowanie przez wojewodę na obszarze województwa działalności organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania i nakładania obowiązku świadczeń osobistych (art. 207a u.p.o.o.RP) i rzeczowych (art. 215a u.p.o.o.RP).

Zgodnie z dyspozycją art. 207a i art. 215a u.p.o.o.RP wojewoda koordynuje na obszarze województwa działalność organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania i nakładania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych, w tym:

- 1) prowadzi zbiorczy wykaz świadczeń osobistych i rzeczowych przewidzianych do realizacji na obszarze województwa,
- 2) planuje wydatki finansowe związane z nakładaniem obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych na obszarze województwa,
- 3) nadzoruje zadania związane z planowaniem, typowaniem i nakładaniem świadczeń osobistych i rzeczowych na obszarze województwa,
- 4) analizuje potrzeby i możliwości realizacji świadczeń osobistych i rzeczowych przez organy gminy na obszarze województwa, a w razie potrzeby wskazuje wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), który może zrealizować zadania nałożenia tych świadczeń.

Relacja koordynacji wojewody wobec organów wykonawczych gminy nie odbiega od stanowiska wypracowanego przez doktrynę⁵⁶. Organy wykonawcze gminy są traktowane przez ustawodawcę jako organy niezależne od wojewody, niemniej organ koordynacyjny w sposób pośredni może wpływać na organy wykonawcze gminy poprzez działania interwencyjne komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego. Może sterować ich aktywnością i zaangażowaniem. Treść koordynacji ma charakter porządkowy, nie ma tutaj możliwości wykorzystania władztwa. Zatem występują czynności koordynacyjne w postaci: zbierania i porządkowania informacji, planowania wydatków, analizowania potrzeb oraz nadzorowania, w tym kontrolowania realizacji zadań.

B1. Bieżący nadzór i kontrola wojewody nad przeprowadzaniem kwalifikacji wojskowej

Kwalifikacja wojskowa to obowiązek ciążyący na mężczyznach, którzy w danym roku kalendarzowym kończą dziewiętnaście lat i w związku z tym są obowiązani stawić się w określonym terminie i miejscu⁵⁷. Realizacja tego obowiązku polega na stawieniu się przed wójtem lub burmistrzem (prezydentem miasta),

⁵⁶ Np. J. Zimmermann uważa, że koordynacja polega na harmonizowaniu działań podejmowanych przez jednostki organizacyjne administracji po to, aby łatwiej i w sposób jednolity osiągnąć zamierzony cel. Autor stwierdza, że koordynacja „.....najczęściej występuje w układzie zdecentralizowanym, ale może istnieć także przy hierarchicznym podporządkowaniu, ponieważ polega on tylko na ujednoliceniu i dostosowaniu do siebie działań podmiotów, które mogą być nawet od siebie niezależne z punktu widzenia innych możliwości organizacyjnych”. Por. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 151.

⁵⁷ Por. art. 32 ust. 1 u.p.o.o.RP.

powiatową komisją lekarską oraz wojskowym komendantem uzupełnień. Kwalifikację wojskową przeprowadzają wojewodowie przy współudziale szefów wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowych komendantów uzupełnień i starostów, a także wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast). Bieżący nadzór nad przygotowaniem i przebiegiem kwalifikacji wojskowej sprawują wojewodowie (art. 37 ust. 2 u.o.o.RP). Wojewodowie prowadzą również kontrolę prowadzenia kwalifikacji wojskowej. Ustawodawca nie wyjaśnia, na czym polega kontrola i bieżący nadzór.

C. Polecenia wojewody w sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące organy samorządu gminnego

W myśl art. 25 ust. 1 u.w.r.z.w. wojewoda może w sytuacjach nadzwyczajnych o których mowa w art. 22 pkt 2, wydawać polecenia obowiązujące organy samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie definiuje konstrukcji prawnej poleceń. Przez ponad czterdzieści lat instytucja polecenia przeszła dość istotną ewolucję, od powstałego w 1973 r. zalecenia koordynacyjnego⁵⁸, poprzez typowe zalecenie kierowane przez wojewodę do organów administracji rządowej i gmin, po polecenie kierowane do organów jednostek samorządu terytorialnego w sytuacjach nadzwyczajnych. W literaturze przedmiotu podkreślano, że zalecenia koordynacyjne nie miały charakteru bezwzględnie wiążącego.

W myśl art. 10 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach administracji rządowej ogólnej⁵⁹, wojewoda został wyposażony w kompetencje do wydawania zaleceń organom administracji specjalnej oraz gminom w celu zapobieżenia zagrożeniem życia i zdrowia ludzi, zagrożeniu środowiska, utrzymaniu porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, ochrony praw obywateli oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i innym

⁵⁸ Zalecenia koordynacyjne wprowadzono ustawą z 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. z 1973 r. Nr 47, poz. 276). Mocą art. 49g ust. 1 pkt 5 wojewodowie, prezydenci miast oraz naczelnicy powiatów, miast i dzielnic w szczególności koordynują działalność gospodarką terenową wszystkich jednostek państwowych, spółdzielczych i organizacji społecznych, wydają zalecenia dotyczące realizacji zadań wynikających z planu społeczno-gospodarczego rozwoju danego terenu. Zdaniem Z. Leońskiego zalecenia koordynacyjne należy kwalifikować jako akt administracyjny skierowany do tzw. jednostki niepodporządkowanej, nakazujący określone działanie. Podkreślano, że nie są to działania bezwzględnie wiążące, ponieważ adresat (jednostka niepodporządkowana) zawsze mogła przedstawić sprawę swojemu organowi naczelnemu, jeżeli zalecenie wydał wojewoda. Por. Z. Leoński, *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Poznań 1980, s. 127. Zalecać według Słownika Języka Polskiego, to doradzać wykonanie czegoś, także radzić w sposób autorytatywny; polecać. Por. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. III, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 919. Synonimami słowa „zalecać” są: wytyczna, wytyczne, dyrektywa, wskazówka, instrukcja, pouczenie, zalecenie, rekomendacja, wskazanie. Por. A. Dąbrowka, E. Geller, R. Turczyn, *Słownik synonimów*, Świat Książki, Warszawa 1997, s. 167. Krótki przegląd pochodzenia i znaczenia słowa „zalecenia” wskazuje, że nie mają one charakteru wiążącego, tym bardziej, że pozbawione są władczej treści. Pozostają raczej wskazówką do podjęcia pewnych działań czy czynności.

⁵⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 1998 r., Nr 32, poz. 176 z późn. zm. [dalej: u.a.rz.].

nadzwyczajnym zagrożeniom. Według E. Knosali zakres przedmiotowy zaleceń w stosunku do gmin został ograniczony do stanów wyższej konieczności, mogą one określać priorytety oraz zasady współdziałania między strukturami administracji publicznej⁶⁰. Zalecenia kierowane do gmin – uważa E. Knosala – w przeciwieństwie do zaleceń kierowanych do organów administracji specjalnej mają charakter niewładczy⁶¹. Źródłostów „zaleceń” wskazuje na fakultatywny zamiar realizacji przedsięwzięcia. Innymi słowy ówczesne zalecenia kierowane przez wojewodę do organów administracji specjalnej rodziły po stronie odbiorcy obowiązki zapewnienia zgodności swoich działań z treścią zaleceń, w konsekwencji nie odpowiadając znaczeniu tego pojęcia. Z kolei treść zaleceń kierowanych do organów gmin, z uwagi na ich niewładczy charakter, była bardziej zgodna ze źródłostwem tego pojęcia. Zatem dlaczego ustawodawca odrzucił swój poprzedni punkt widzenia, zmieniając bardziej „miękkie” w swojej treści zalecenia, na mające bardziej jednoznaczną i „wyrafinowaną” treść polecenia⁶²? Proces zmian podlegał nie tylko logice racjonalnego postępowania legislacyjnego jak i aktualnemu zapotrzebowaniu politycznemu będącego wynikiem dyskursu politycznego. Sądzimy, że w tym wypadku ustawodawcy przyświecał przede wszystkim cel, jakiemu miała służyć ta zmiana. Umocnienie a przede wszystkim uczynienie wojewody skutecznym w kierowaniu administracją publiczną (rządową i samorządową) na obszarze województwa w sytuacjach nadzwyczajnych, w konsekwencji ma służyć wzmocnieniu jego roli, jako przedstawiciela Rady Ministrów i organu o właściwości ogólnej⁶³.

Zakres przedmiotowy poleceń nie jest jednakowy. Gdy polecenia kierowane są do organów administracji rządowej, ich zakres przedmiotowy jest szerszy,

⁶⁰ E. Knosala, *Prawne...*, s. 181.

⁶¹ Tamże.

⁶² Treść słowa „polecenie” zawiera w sobie dość dużą dawkę autokratyzmu. Według *Słownika języka polskiego* polecenie może być traktowane, jako zalecenie, rozporządzenie, rozkaz. Polecac według *Słownika* to włożyć na kogoś obowiązek zrobienia czegoś; kazać, zlecić. Por. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. II, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 779. Według *Słownika* synonimów polecenie jest traktowane, jako poruczenie, rozkaz czy zlecenie. Najsilniejszą konotację pojęcie to wykazuje w związku określeniem „rozkaz”, wymieniając: komendę, nakaz, zarządzenie, rozporządzenie, przykazanie, zobowiązanie. Zatem poszukując różnicy pomiędzy słowami „zalecenie” i „polecenie”, można przyjąć, że to pierwsze ma charakter deklaracyjny, nie zobowiązuje wprost do zrealizowanie konkretnego działania czy czynności a przede wszystkim pozbawione jest elementu władczości. Polecenie należy traktować, jako nakaz określonego zachowania się, to znaczy podjęcia konkretnych przedsięwzięć lub czynności.

⁶³ Koncepcja władzy administracji ogólnej polega na ponoszeniu przez podmiot ją sprawujący, którym zawsze jest jednoosobowy organ administracji publicznej, odpowiedzialności za prawidłowe i skuteczne wykonywanie funkcji państwa, przede wszystkim w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, spokoju i porządku publicznego, przestrzegania prawa, zarówno przez organy administracji publicznej, podmioty gospodarcze, jak i obywateli, a także w stanach nadzwyczajnych – klęski żywiołowej, zaburzeń społecznych, kryzysu wewnętrznego itd. Por. Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, Samorząd Terytorialny 2002, nr 1–2, s. 37–38. Zob. M. Chmaj, *Wojewoda, urząd wojewódzki*, [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, red. M. Chmaj, Difin, Warszawa 2012, s. 128–154.

ponieważ wynika on z kompetencji tych wszystkich organów, będących treścią prawa pozytywnego. Wiąże się to z faktem, że wojewoda jest jednocześnie zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej i organem rządowej administracji zespolonej w województwie⁶⁴. Nie oznacza to, że wojewoda w każdym wypadku będzie zobowiązany do wydawania poleceń. W zależności od sytuacji, powinien uczynić to zawsze, by sprostać dyspozycji zawartej w art. 22 pkt 2 u.w.rz.w. Zakres przedmiotowy poleceń kierowanych do organów jednostek samorządu terytorialnego będzie węższy, ponieważ ich ustawowe obowiązki określone w przepisach prawa materialnego nie obejmują tych zagadnień, które pozostają domeną rządowej administracji zespolonej w województwie. Przedmiot poleceń skierowanych do jednostek samorządu terytorialnego został ograniczony do sytuacji nadzwyczajnych, tych, co do których kompetencje posiadają te jednostki, i zostały prawnie opisane w normach prawa materialnego. Z art. 22 pkt 2 u.w.rz.w. płynie normatywne przesłanie do organów administracji rządowej i samorządowej, że wojewoda jest właściwym organem, który kieruje ich działalnością w sytuacjach nadzwyczajnych. Zatem polecenia kierowane do tych organów, a w omawianej sytuacji do organów samorządu gminnego, można uznać za szeroko pojęty istotny element kierowania. Oczywiście z zastrzeżeniem, że owe kierowanie nie wynika z hierarchicznego podporządkowania, zatem nie może tu być mowy o podległości służbowej czy osobowej. Kierowanie, o którym mowa, jego przedmiot oraz podmioty realizujące mają ściśle osadzenie w obowiązującym systemie prawa materialnego. Nie wszystkie materie prawne mogą być treścią poleceń wojewody. Co przyświecało ustawodawcy, że wyłączył niektóre kwestie prawne z treści poleceń i poddał je swoistej kontroli przez właściwego ministra? Jak wskazuje art. 25 ust. 2 polecenia te nie mogą dotyczyć rozstrzygnięcia co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a także nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Właściwy minister może wstrzymać wykonanie poleceń wydanych organom niezespolonej administracji rządowej i wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu, przedstawiając jednocześnie stanowisko w sprawie⁶⁵.

Z dyspozycji art. 25 ust. 3 płynie jednoznaczny wniosek, że właściwy minister nie ma możliwości wstrzymania wykonania polecenia skierowanego do organów gmin (jednostek samorządu terytorialnego) oraz wszystkich innych organów administracji rządowej. Zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja kierowania z jednej strony nie może naruszać konstytucyjnej zasady decentralizacji, nie naruszając tym samym samodzielności gminy, z drugiej zaś musi w pełni

⁶⁴ M. Mazuryk słusznie przyjmuje, że polecenia kierowane do organów administracji zespolonej są kwalifikowaną postacią polecenia służbowego rozumianego jako forma działania administracji o władczym charakterze, stanowiącego odpowiednik aktu administracyjnego w sferze wewnętrznej. Por. M. Mazuryk, [w:] *Administracja publiczna*, t. II, *Ustrój administracji państwowej terenowej*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiwicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 42–43.

⁶⁵ Por. art. 25 ust. 3 u.w.rz.w.

przyczynić się do skutecznego wypełnienia przez wojewodę istotnego zadania państwowego, jakim jest kierowanie w sytuacjach nadzwyczajnych. Ustawodawca nie różnicuje ze względu na adresata obu pojęć: „kierowanie” i „polecenia”, wykorzystując je tak dla organów administracji rządowej jak i samorządu terytorialnego, co oznacza, że to rozwiązanie prawne jest przyjęte tylko w tych spenalizowanych sytuacjach. J. Stelmasiak na gruncie ustawy z 1998 r. przyjął, że polecenia mogą dotyczyć nakazania realizacji określonego działania lub czynności, z wyłączeniem spraw ustawowo określonych oraz przy zastrzeżeniu, że nie precyzują one środków, sposobu i trybu realizacji takiego polecenia⁶⁶. Takie polecenia w sytuacjach nadzwyczajnych – stwierdza J. Stelmasiak – mogą być kierowane również do organów samorządu terytorialnego i są one dla tych organów obowiązujące. Polecenie celu – stwierdza Autor – nie może mieć charakteru szczegółowej „dyspozycji wykonawczej”, lecz powinno jedynie wskazywać stan niezgodny z prawem, który wymaga usunięcia, lub ustalać przedmiot działania⁶⁷. Z kolei J. Zimmermann, poddając analizie „polecenia”, stwierdza, że „mamy więc do czynienia z nowym rodzajem aktu wewnętrznego o charakterze generalnym, a wobec organów samorządu terytorialnego ze specjalną formą nadzoru”⁶⁸.

Przyjęty punkt widzenia potwierdza, że polecenia noszą w swojej treści elementy władztwa administracyjnego, choć z całą pewnością nie można stwierdzić, że mamy do czynienia z nadzorem w czystej postaci. Wystarczy prześledzić to, analizując obowiązujące ustawodawstwo regulujące kwestie sytuacji nadzwyczajnych. Wojewoda w sytuacjach nadzwyczajnych, kiedy organy samorządu terytorialnego nie wypełniają właściwie swoich zadań, lub ich nie wykonują, może podjąć czynności, które stają się swoistą formą władztwa wobec niepodporządkowanych mu organów. W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty może zawiesić uprawnienia wójta oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi sprawami (art. 9 ust. 5 u.k.ż). W stanie wojennym i w stanie wyjątkowym wojewoda może stać się wnioskodawcą zawieszenia organów gminy (samorządu terytorialnego). Jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego (art. 12 ust. 1 u.s.Wj.). Takiego rozwiązania nie zastosowano na gruncie ustawy

⁶⁶ J. Stelmasiak, *Terenowe organy administracji rządowej*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Lublin 2002, s. 56–57.

⁶⁷ Tamże.

⁶⁸ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 175.

o zarządzaniu kryzysowym, mimo że jest ono istotnym elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Na koniec należałoby wyjaśnić, czy konstrukcja polecenia jest wyrazem jego ogólnego charakteru, swoistą formą dyscyplinowania i przymuszania organów gminy do wykonywania zadań państwowych⁶⁹ w sytuacjach nadzwyczajnych określonych w prawie pozytywnym? Czy też stanowi ściśle określony prawnie odpowiednik polecenia quasi służbowego, skierowanego do organów niepodporządkowanych (gminy), wydanego przez uprawniony organ administracji scentralizowanej (województwo), możliwego do wykorzystania tylko w sytuacjach nadzwyczajnych? Sądzymy, że polecenie to można wykorzystywać w znaczeniu wąskim, jako nakaz wykonania konkretnej czynności, mającej osadzenie w obowiązującym systemie prawnym, a niezbędnej do realizacji interesu publicznego. Można też je traktować w znaczeniu szerokim, jako tzw. polecenie celu⁷⁰, mające w konsekwencji charakter bardziej ogólny tym samym uniwersalny. W obu przypadkach fundamentalnym celem poleceń jest osiągnięcie założonego skutku.

Zakończenie

Sytuacja polityczna świata, w tym Europy, pod wpływem licznych wydarzeń podlega ciągłej zmianie. Zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego jest fundamentalnym zadaniem państwa i jego administracji publicznej. Stan prawny w tym zakresie wymaga permanentnych zmian, tak by w pełni sprostać oczekiwaniom. W obecnej sytuacji należy oczekiwać zmian prawnych wzmocniających pozycję wojewody w województwie, przede wszystkim wobec podmiotów prawnie mu niepodporządkowanych – samorządów terytorialnych – a obejmujących sytuacje nadzwyczajne. Przez sytuacje nadzwyczajne, które wojewoda musi wziąć pod uwagę, ustawodawca rozumie te,

⁶⁹ Zadania państwowe są odmianą szerszego pojęcia zadań publicznych. Państwo jest pierwszym, jednocześnie pierwotnym podmiotem, który określa w sensie instytucjonalnym i przedmiotowym realizację ciężących na nim zadań. Wywodzę to z art. 5 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczypospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. E. Bojanowski przyjmuje, że zadania publiczne, to zadania służące „publiczności”, a więc ogółowi, i jako takie są przeciwieństwem interesu indywidualnego (osobistego czy prywatnego). Zob. E. Bojanowski, *O zadaniach jednostek samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. VIII, s. 31 i n. T. Bąkowski analizując pojęcie sprawy publicznej o znaczeniu lokalnym na gruncie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) [dalej: u.s.g.] stwierdził, że „zadanie” określa pewien standard, czy też rodzaj zachowania, „sprawa” zaś odnosi się do konkretnych przypadków o cechach określonych w zakresie znaczeniowym „zadania”. Zob. T. Bąkowski, „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”, „zadania własne gminy”, „Zakres działania gminy” oraz „sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym” w rozumieniu przepisów art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym, [w:] *Studia administracyjnoprawne. Księga jubileuszowa Profesora Eugeniusza Bojanowskiego*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVIII, s. 45–46.

⁷⁰ Zob. S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 187.

które mają na celu zapobieganie zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobieganie klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczanie i usuwanie ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach⁷¹. Jedynie w przypadku sytuacji kryzysowych ustawodawca wprost zalicza je do sytuacji nadzwyczajnych, na co zwraca uwagę art. 25 ust. 1a u.w.rz.w. Dyspozycje norm prawnych będące treścią sytuacji nadzwyczajnych są przedmiotem wielu ustaw, przy czym część z nich, ze względu na poruszaną tematykę, w sposób szczególny dotyczy omawianego zagadnienia. Samorządy terytorialne, jako samodzielnie prawnie podmioty, wykonują zadania publiczne w ramach konstytucyjnych zasad pomocniczości i decentralizacji, pozostając względnie niezależne od organów administracji rządowej. Dlatego też ustawodawca, w drodze odrębnych rozwiązań legislacyjnych, wyposażył wojewodę w instrumenty prawne, mocą których może on kierować i wydawać polecenia organom samorządów gminnych (samorządów terytorialnych). Relacje prawne zachodzące w sytuacjach nadzwyczajnych między wojewodą a organami samorządu gminnego zwykle przybierają postać: kierowania, koordynacji, współdziałania, kontroli oraz poleceń. Z zrozumiałych względów, najczęściej wykorzystywaną formą tych więzi pozostają instrumenty kierowania i poleceń skierowanych do samorządów gminnych (terytorialnych). Ustawodawca, wyposażając wojewodę w instrumenty kierownicze, zwykle czyni to w kontekście celów, którym służyć ma konkretne rozwiązanie prawne. I tak, w przypadku kierowania przez wojewodę sprawami obronnymi, ustawodawca w sposób bardzo ogólny kreśli kompetencje wojewody w tym zakresie, nie określa co się składa na proces kierowania, ani za pośrednictwem jakich instrumentów prawnych wojewoda ma osiągać postawione przed nim cele. Niezrozumiałe jest też to, dlaczego wojewoda, będąc organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, nie posiada instrumentów kierowniczych wobec gmin. Podobnie rysuje się problem kierowania przez wojewodę w sytuacji stanu wyjątkowego. Cele, które ma do zrealizowania wojewoda, zdaniem ustawodawcy ma osiągać poprzez koordynację i kontrolę, przy braku czynności kierowniczych. Ustawodawca często posługuje się terminem „koordynacja”, nie opisując jego treści, pozostawiając wojewodzie dowolność działania. Nie oznacza też, że jeśli ustawodawca posługuje się pojęciem „bieżący nadzór”, który ma stosować wojewoda podczas przeprowadzania kwalifikacji wojskowej, to faktycznie odnajdziemy w normach prawnych cechy opisujące pojęcie nadzoru. Zatem ustawodawca odwołuje się do dorobku doktryny. Konstrukcja normatywna poleceń wydawanych przez wojewodę wobec organów gminy w sytuacjach nadzwyczajnych jest

⁷¹ Por. art. 22 pkt. 2 u.w.rz.w. Cytowany przepis jest spójny z art. 5 Konstytucji, mocą którego „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewni wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewni ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

niejednoznaczna w swojej treści. Znajduje ona swoje źródło w normach prawa materialnego. Dyspozycja płynąca z polecenia w niektórych sytuacjach będzie konkretna wówczas, gdy właściwy organ gminy nie zrealizuje ciążącego na nim zadania publicznego, określonego w prawie pozytywnym, oczywiście po spełnieniu warunku określonego w art. 22 pkt 2 u.w.rz.w. Polecenie wojewody może przybrać także charakter bardziej ogólny, skierowany na zrealizowanie określonego celu. Uważamy, że obecne rozwiązania prawne w zakresie regulacji sytuacji nadzwyczajnych nie zapewniają oczekiwanej skuteczności i sprawności działań wojewody. Samorządy terytorialne powinny mieć jasno i zrozumiale określone zadania i kompetencje. Relacje prawne pomiędzy wojewodą a organami samorządu terytorialnego powinny być jednoznaczne, a przede wszystkim skuteczne. Doprecyzowania wymaga pojęcie „kierowania” wobec organów gmin. Polecenia kierowane przez wojewodę powinny zostać wyposażone w elementy sankcji, tak by zadanie zostało zrealizowane w sposób niebudzący kontrowersji.

Wiesław Śniecikowski, Anna Śniecikowska

**LEGAL RELATIONSHIP BETWEEN A VOIVODE
(A PROVINCIAL GOVERNOR) AND THE AUTHORITIES
OF MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT IN EMERGENCY SITUATIONS.
SELECTED ISSUES OF ADMINISTRATIVE LAW**

Public administration should be always prepared to carry out public tasks for the inhabitants. Its role increases and the tasks become more complex and difficult in emergency situations. According to the legislator, emergency situations are those which aim to prevent danger to life, health or property, threats to the environment, national security and public order, the protection of civil rights, the prevention of natural disasters and other extraordinary risks, as well as combating and removing their effects under the terms laid down in separate acts. In a province a special role is attributed to a voivode (a provincial governor) who performs the tasks arising from emergency situations together with the authorities of governmental administration and self-government. He/she becomes the actual executor of the public interest. Public administration authorities responsible for the prevention of emergency situations are a part of the administrative police.

Legal relations that occur between a voivode, who is an element of the centralized governmental administration, and local self-government authorities, which are decentralized entities, always finds its expression in the current norms of positive law. These relationships usually take the form of management, coordination, cooperation and control. A voivode is responsible for the management of activities in case of crisis management, in the state of emergency, in the state of natural disaster and for the execution of defensive tasks and civil defense during the martial law. The coordination of the activities of self-government authorities by a voivode includes planning and imposing the obligation of

personal services. On the other hand, the voivode's current supervision and control include issues relating to military qualification. In emergency situations, which are referred to in art. 22 p. 2 of the law on a voivode and government administration in a voivodeship, a voivode may issue official orders which are binding for municipal self-government authorities which are a part of decentralized administration, relatively independent from government administration bodies. The legal nature of the orders is not defined by law so it is often unclear. Their scope is not the same in each case. It is wider in case of orders addressed to government bodies because they are regulated by positive law. On the other hand, the scope of orders addressed to local self-government bodies is narrower because their statutory obligations are specified in the provision of substantive law and do not refer to issues that are the domain of governmental administration in a voivodeship. The legal relationship between a voivode and municipal self-government authorities should be unambiguous and, above all, effective. In order to achieve that, the orders of a voivode should be supplemented with appropriate sanctions which would ensure the effective implementation of public tasks in emergency situations.