

Korpus wojewodów w ramach służby cywilnej

Dyskusja o apolityczności wojewody trwa w naszym kraju od wielu lat, jednakże zachodzące zmiany, przede wszystkim utworzenie samorządu wojewódzkiego, a zwłaszcza propozycje dalszego rozszerzenia jego zadań sprawia, że podjęcie tego tematu i wprowadzenie rozwiązań w tym zakresie staje się coraz bardziej palące.

Przejście w wyniku reformy wojewódzkiej wielu kompetencji dotychczas posiadanych przez wojewodę do administracji samorządowej spowodowało, iż znacząco zmieniła się pozycja ustrojowa wojewody.

Pamiętać trzeba, że wojewoda - umocowany konstytucyjnie przedstawiciel rządu (art. 152 Konstytucji RP¹) przede wszystkim winien wypełniać w terenie rolę, jaką na rząd i Premiera nakłada Konstytucja.

Tymczasem obserwuje się w chwili obecnej częste konflikty wojewodów i marszałków. Chodzi w nich o faktycznie spełnianie roli gospodarza terenu. Wojewodowie, wbrew temu, co zakładała reforma wojewódzka, uważają się często nadal za jedynych, albo przynajmniej za najważniejszych gospodarzy regionu. Prowadzi to do patologii systemu.

Problem ten podniesiony został na konferencji we Wrocławiu w marcu tego roku m.in. przez dr J. Płoskonkę². Jego zdaniem, to jedno z systemowych zagrożeń w misji samorządu województwa i tak stwierdza on (i trudno się z nim nie zgodzić), że :

(...) eksperci i praktycy diagnozują również inne systemowe zagrożenia w skutecznym wypełnianiu ustawowej misji samorządu województwa³

- *Pierwsze z nich, związane jest z – często obserwowanym – ambicjonalnym konfliktem dwóch polityków: marszałka i wojewody. Według opinii wielu marszałków najpoważniejszym konfliktem jest spór o rolę gospodarza regionu, którą de facto, wbrew idei reformy, chce spełniać wojewoda. Większość wojewodów świadomie usiłuje na obszarze województwa prowadzić politykę gospodarczą, politykę rozwoju regionalnego,*

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 i z 2001 r. Nr 28, poz. 319) konferencji z okazji 15 lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej, pod redakcją Jerzego Korczaka – Wrocław 7-8 marca 2005 r.

³ patrz też: Kontrola NIK nr P/03/005"Przygotowanie administracji publicznej do pozyskania i wykorzystania fun³ Dr. J. Płoskonka, doradca Prezesa NIK, Problemy funkcjonalne samorządu terytorialnego. Materiały z duszy strukturalnych" Warszawa marzec 2004r.; J. Szomburg (red.) „Polityka regionalna pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych" IBnGR Gdańsk 2001; J. Płoskonka „Stan realizacji polityki rozwoju regionalnego" Kontrola państwowa 2002 r. nr 2 s. 72-102

czy polityk promocji. Oznacza to dualizm funkcji, co gorzej – dualizm władzy na poziomie regionalnym, i to w dziedzinie dla samorządu najbardziej prestiżowej i najbardziej drażliwej. Ten ambicjonalno-polityczny konflikt ma miejsce bez względu na to, czy marszałek i wojewoda są z tego samego, czy z przeciwnych obozów politycznych.

- *Z drugiej strony, samorząd województwa osłabiany jest przez rządowe, branżowo-centralistyczne lobby, którego emanacją są wojewódzkie agencje bądź fundusze mające pieniądze niezbędne do uprawiania polityki rozwoju regionalnego, oraz silne wsparcie w centralnym układzie resortowym i politycznym.*
- *Trzeci element wynika z dwóch poprzednich ale dotyczy współpracy z samorządami lokalnymi, czyli gminami i powiatami leżącymi na terytorium województwa. Dla samorządów lokalnych, samorząd regionalny staje się coraz mniej wiodącą siłą w programowaniu rozwoju regionalnego, a coraz bardziej podmiotem przeszkadzającym, a nawet konkurentem, w dostępie do rzeczywistych decydentów środków finansowych w województwie: czyli wojewody oraz regionalnych agencji i funduszy.*

Aby rozważyć drogi rozwiązania tych podstawowych problemów polskich województw, warto szukać odpowiedzi na następujące kluczowe pytania:

- 1) *Jak odpolitycznić pozycję wojewody, aby nie był politycznym konkurentem politycznego marszałka?(...)*

Przewidywane zmiany, polegające na przekazaniu samorządowi wojewódzkiemu dalszych zadań i kompetencji będących obecnie w gestii wojewody spowoduje, że niektóre z pytań stawianych przez dr J. Płoskonkę doczekają się rychłej odpowiedzi, spowodują także, że najważniejszą rolą wojewody, przynajmniej wobec samorządu terytorialnego, będzie spełnianie roli nadzorczej i to przede wszystkim pod względem legalności.

Innymi bardzo ważnymi zadaniami wojewody obecnie i jak sądzimy także w przyszłości pozostaną:

- 1) koordynacja działań w sytuacjach kryzysowych, oraz
- 2) odpowiedzialność za wykonywanie polityki regionalnej rządu na terenie województwa.

Żeby skutecznie wypełniać taką rolę (wypełniania tych trzech wskazanych powyżej kardynalnych jego zadań) wojewoda musi:

- 1) posiadać profesjonalne przygotowanie zawodowe,
- 2) posiadać doświadczenie w pracy w administracji, oraz
- 3) choć to brzmi paradoksalnie - być bezstronnym politycznie.

W naszym pojęciu wojewoda-przedstawiciel rządu, nie powinien być politykiem, lecz dobrze przygotowanym do wypełnienia nakreślonej wcześniej roli urzędnikiem państwowym.

Przy proponowanej zmianie kompetencji marszałka, a także przy proponowanej zasadzie wyboru marszałka w wyborach bezpośrednich (a więc w *stricte* politycznych uwarunkowaniach) wojewoda, zdaniem naszym powinien być apolitycznym przedstawicielem rządu, ze względu na konieczność spełniania roli nadzorczej bez politycznych patii, czy antypatii, lecz w pełni obiektywnie.

Dla wyjaśnienia- naszym zdaniem, gdyż wiele propozycji zawartych w niniejszym opracowaniu sformułowanych zostało po dyskusjach z Panem Janem Zielińskim, radcą prawnym- partnerem w Spółce Prawniczej I & Z spółce cywilnej w Warszawie.

Zdaniem naszym zatem, dodatkowym argumentem za koniecznością innego niż to ma miejsce dotychczas spojrzenia na wojewodę i jego status a także „odpolitycznienie” wojewodów (mimo, iż będzie on nadal przedstawicielem rządu) jest także kwestia kontraktów regionalnych i dysponowania środkami pomocowymi.

Coraz więcej środków finansowych będzie zagospodarowywanych przez samorząd wojewódzki, a także powiatowy i gminny. Samorząd województwa będzie miał kluczową rolę w tym zakresie.

W sytuacji dalszego utrzymywania *status quo*, tzn. politycznej pozycji wojewody, zachodzi niebezpieczeństwo mnożących się przypadków nierównego traktowania przez wojewodów samorządów powiatowych i gminnych, w tych przypadkach, gdy z tej opcji politycznej, co wojewoda będzie pochodziła większość w sejmiku wojewódzkim i władzach powiatowych i gminnych.

Istnieje wielce prawdopodobne niebezpieczeństwo, że interes polityczny może przeważać nad wartością merytoryczną projektów.

Przy silnym systemie samorządowym istotne jest, aby rząd miał wojewodę nie uwikłanego w lokalne układy i konflikty, nie poddającego się naciskom politycznym, czyli właśnie wojewodę-urzędnika.

Art. 152 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że tryb powoływania i odwoływania oraz zakres działania wojewodów określa ustawa. Nie ma więc, jak się wydaje, konstytucyjnych przeszkód dla tworzenia korpusu wojewodów, czyli grupy osób, spośród których rekrutowaliby się wojewodowie.

Wydaje się, że najwłaściwszym byłoby utworzenie korpusu wojewodów w ramach służby cywilnej - w pewnym sensie na wzór korpusu prefektów we Francji.

Korpus ten (wojewodów), będący integralną częścią służby cywilnej, stanowiliby urzędnicy służby cywilnej, legitymujący się określonymi ustawowo umiejętnościami i doświadczeniem.

Po przeanalizowaniu ustawy o służbie cywilnej⁴ stwierdzić należy, że regulacje prawne w niej zawarte w dużym stopniu mogłyby mieć zastosowanie do korpusu wojewodów.

I tak np.:

- rozdział 5 tej ustawy „Zmiana i ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej”, - - - rozdział 6 „Obowiązki członka korpusu służby cywilnej”,
- rozdział 7 „Uprawnienia członka korpusu służby cywilnej”,
- rozdział 8 „Szkolenie i rozwój w służbie cywilnej” oraz
- rozdział 9 „Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej”

wielce prawdopodobne, że mogłyby mieć zastosowanie do korpusu wojewodów oczywiście po szczegółowej analizie i przesądzeniu, które z kompetencji i zadań tam zawartych wykonywałby Prezes Rady Ministrów w miejsce Szefa Służby Cywilnej - (poza powoływaniem i odwoływaniem – bo te czynności z samej istoty funkcji wojewody spełniałby Prezes Rady Ministrów), np. przenoszenie na

⁴ ustawa z dnia 18 grudnia 1999 r. o służbie cywilnej – Dz. U. Nr 49, poz. 483, Nr 70, poz. 778 i Nr 110, poz. 1255, z 2001 r. Nr 1032, poz. 1116, Nr 111, poz. 1194, Nr 128, poz. 1403 i Nr 154, poz. 1800, z 2002 r. Nr 150, poz. 1237, Nr 153, poz. 1271, Nr 238, poz. 2025 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 228, poz. 2256 i 2257 oraz z 2004 r. Nr 33, poz. 287, Nr 179, poz. 1845 i Nr 273, poz. 2703.

inne stanowisko, czy do innego urzędu (rodzi się w ogóle wątpliwość, czy w ogóle byłoby to możliwe – wydaje się, że wojewoda nie byłby takim samym stanowiskiem, jak pozostałe w służbie cywilnej, lecz raczej funkcją zrównaną dla celów stosunku pracy ze stanowiskiem), zawieszanie w obowiązkach - które zaś realizowałby np. Szef Służby Cywilnej, np. prowadzenie spraw związanych ze stosunkiem pracy, dokonywanie okresowej oceny pracy, jako urzędnika, nie zaś przedstawiciela rządu, prowadzenie szkoleń dla członków korpusu, czy też prowadzenie postępowań dyscyplinarnych. Oczywiście odpowiedź na te wszystkie pytanie wskaże zakres zmian w ustawie o służbie cywilnej.

Powstaje pytanie, czy jakiejś roli nie powinien wobec wojewodów odgrywać minister właściwy do spraw administracji publicznej⁵. W tym przypadku pamiętać należy, że jest to problem delikatnej natury.

Niewątpliwie analizy wymagać będą następujące zagadnienia:

- relacja między korpusem służby cywilnej, a korpusem wojewodów (m.in. czy korpus wojewodów to twór całkiem odrębny, czy też ma być to część korpusu służby cywilnej),
- relacja między korpusem wojewodów, a radą służby cywilnej (wojewodowie, jako członkowie korpusu służby cywilnej, a więc Rada Służby Cywilnej ma wobec nich takie same uprawnienia, jak wobec pozostałych członków korpusu)

Na te problemy częściowo odpowiadamy wskazując preferowane rozwiązania.

Niezbędne będzie także określenie szczegółowo zadań i kompetencji wojewodów, co jest istotne nie tylko z punktu widzenia finansowania zadań, czy oceny jego pracy, ale jest niezwykle ważne dla zapobiegania ewentualnym konfliktom z marszałkami.

Pamiętać bowiem należy, że w ustawie o samorządzie województwa⁶ art. 2 ust. 2 zawiera przepis, który stanowi, że do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej.

Szczegółowej analizy wymagać będzie także problem właściwego ukształtowania stosunku pracy oraz wymagań co do kwalifikacji członków korpusu wojewodów.

Jak już była o tym mowa proponujemy, aby członkowie korpusu rekrutowani byli przynajmniej spośród członków korpusu służby cywilnej, najlepiej, by byli to urzędnicy służby cywilnej. Powinni to być urzędnicy, którzy mają np. nie mniejszy niż pięcioletni staż na wyższych stanowiska w służbie cywilnej.

Trzeba jednocześnie poważnie rozważyć, czy tylko stosunek pracy z mianowania (właściwy dla urzędników) powinien być jedynym możliwym do stosowania w korpusie wojewodów. Wydaje się, że bardzo poważnie należałoby zastanowić się, czy nie należałoby dopuścić możliwości zatrudnienia w służbie cywilnej na podstawie okresowej umowy o pracę (na czas pełnienia funkcji wojewody, zrównanej ze stanowiskiem wojewoda – i chyba także wicewojewoda - jakie w służbie cywilnej powinny powstać).

⁵ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548, poz. 162, poz. 1568 i Nr 190, poz. 1864, z 2004 r. Nr 19, poz. 177, Nr 69, poz. 624, Nr 91, poz. 873, Nr 96, poz. 959, Nr 116, poz. 1206, Nr 238, poz. 239 i Nr 273, poz. 2702 oraz z 2005 r. Nr 17, poz. 141 i Nr 33, poz. 288.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, 1568 oraz z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1206

Nadto urzędnicy (a jeśli dopuszczono by możliwość zatrudnienia okresowego na podstawie umowy o pracę, to także tacy członkowie korpusu służby cywilnej)ci przechodziliby dodatkowe postępowanie kwalifikacyjne do korpusu wojewodów, przy czym zatrudniani na podstawie okresowej umowy o pracę – także specjalnie opracowaną dla nich służbę przygotowawczą w służbie cywilnej, poprzedzającą wprowadzenie do korpusu wojewodów.

Postępowanie przeprowadzałby Szef Służby Cywilnej na podstawie programu zatwierdzonego przez Prezesa Rady Ministrów.

Pozytywne „przejście” postępowania kwalifikacyjnego oznaczałoby spełnienie wymagań kwalifikacyjnych do zaliczenia w poczet członków korpusu wojewodów, co byłoby stwierdzone certyfikatem wydawanym przez Szefa Służby Cywilnej. Ważność certyfikatu nie powinna być dłuższa niż 10 lat, po tym czasie postępowanie kwalifikacyjne musiałyby być powtórzone. Oczywiście, te osoby, które w czasie upływu tego 10-lecia pełniłyby funkcje – zrównaną na ten czas ze stanowiskiem pracy – wojewody nie musiałyby aż do odwołania z tej funkcji powtarzać postępowania, co oznacza, że nie następowałaby utrata uprawnień, wymagań formalnych, w trakcie pełnienia funkcji.

Członkowie korpusu wojewodów przechodziliby specjalne okresowe szkolenia (nie rzadziej niż raz na trzy lata) kończone egzaminem (brak zdanego w określonym terminie egzaminu powodowałby utratę certyfikatu członka korpusu wojewodów.

Wojewodowie i ich zastępcy powoływani byłiby przez Premiera tylko spośród członków korpusu wojewodów na okres pełnienia przez Premiera funkcji, przy czym wicewojewodowie – na wniosek wojewody.

Z przyczyn jak się wydaje oczywistych (przedstawiciele rządu) postępowanie konkursowe na te stanowiska nie jest uzasadnione.

Wydaje się, że nie bez znaczenia jest, iż poza odpolitycznieniem stanowiska wojewody nastąpiłaby także zmiana charakteru nadzoru Premiera nad działalnością samego wojewody.

Dziś, poza możliwością odwołania, Premier nie ma właściwie instrumentów nadzoru – ale wówczas, gdy wojewoda urzędnikiem wicewojewoda byłiby członkami korpusu służby cywilnej takie instrumenty, zapisane w ustawie o służbie cywilnej, pojawiłyby się.

Dodatkowym skutkiem takiego rozwiązania byłaby likwidacja gabinetów politycznych wojewodów – gdyż na takowe nie byłoby żadnego uzasadnienia.

Utworzenie korpusu wojewodów byłoby dalszym krokiem w porządkowaniu funkcjonowania polskiej administracji po utworzeniu korpusu służby cywilnej, korpusu służby zagranicznej oraz dyskutowanej służby cywilnej samorządu terytorialnego, zwanej też służbą samorządową.

Dążyć należy, by tam, gdzie jest to możliwe i celowe ujednoczyć także szczegółowe rozwiązania, np. ustawa o służbie cywilnej stanowi, że urzędnik służby cywilnej nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia i zajęć zarobkowych bez zgody dyrektora generalnego urzędu, zaś dyrektor generalny bez zgody Szefa Służby Cywilnej - podobne rozwiązanie zostało wprowadzone w ustawie o służbie zagranicznej⁷. Jak się wydaje w całej administracji państwowej powinno obowiązywać takie samo rozwiązanie. Nie wydaje się zasadne, aby wojewoda mógł w trakcie

⁷ ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej – Dz. U. Nr 128, poz. 1403 i z 2004 r. Nr 273, poz. 2703.

wykonywania swoich funkcji podejmować jakiekolwiek dodatkowe zatrudnienie bądź zajęcia zarobkowe nawet za zgodą Prezesa Rady Ministrów.

Dlatego też rozważyć należy, czy zakaz taki powinien być wprowadzony jedynie dla wojewodów, czy też nie dla wszystkich urzędników administracji publicznej; wyjątek stanowić mogłaby, jak się wydaje możliwość prowadzenia pracy naukowej, dydaktycznej czy też naukowo-dydaktycznej, kto wie jednak, czy nie ograniczona do jednostek państwowych.

To wszystko oznacza, że niezbędne będzie dokonanie zmian w ustawie o administracji rządowej w województwie⁸ a także ustawy o służbie cywilnej.

* * *

Zdajemy sobie sprawę z tego, że propozycje nasze są być trudne do wprowadzenia (a może jest to tylko kwestia pokonania pewnej bariery w sposobie myślenia) ze względu na zupełnie inne niż dotychczas podejście do roli i funkcji wojewody.

Ponadto należy się spodziewać oporu politycznego tych partii, które przyzwyczyły się do tego, że stanowisko wojewody jest swego rodzaju „łupem” wyborczym.

Dlatego z tego li tylko względu, gdyby takie podejście powodowało, że utworzenie korpusu wojewodów nie byłoby możliwe w najbliższym czasie, proponujemy, jako rozwiązanie alternatywne:

- 1)ustawowe określenie wymagań, jakie musi spełniać kandydat na wojewodę (jeżeli określa się wymagania dla urzędników administracji rządowej – służby cywilnej, dyrektorów szkół etc., to nie ma powodu aby nie zrobić tego w przypadku wojewodów),
- 2)minimalne kryteria, to posiadanie przez kandydatów przygotowania do podejmowania decyzji w postępowaniu administracyjnym i nadzorczym określonego wykształceniem prawniczym a także określonego stażu pracy w administracji publicznej na stanowiskach związanych z podejmowaniem (lub przygotowywaniem dla decydenta) decyzji administracyjnych.
- 3)gdyby nie było możliwe przeprowadzanie już teraz postępowania kwalifikacyjnego, proponujemy
- 4)konieczność odbycia nie tylko określonych szkoleń przez takich kandydatów, lecz kończenia tych szkoleń egzaminem, przed powołaniem do pełnienia funkcji wojewody, czy wicewojewody a także szkoleń okresowych – przynajmniej raz w roku

Oczywiście chodzi o to by kandydat spełniał wszystkie te warunki.

Problemem, z jakim przyjdzie się jeszcze zmierzyć będzie kwestia w jakiego rodzaju stosunku pozostawałby taki wojewoda (podobnie jak obecny) – proponuje, by przystąpić do poważnego rozważenia określenia zasad i ram stosunku publiczno-prawnego – o co wnosi także wzmiankowany już mecenas

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie – Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 i Nr 128, poz. 1407, z 2002 r. 37, poz. 329, Nr 41, poz. 365, Nr 62, poz. 558, Nr 89, poz. 804 i Nr 200, poz. 1688, z 2003 r. Nr 52, poz. 450, Nr 137, poz. 1302 i Nr 149, poz. 1452, z 2004 r. Nr 33, poz. 287 i z 2005 r. Nr 33, poz. 288.