

**Sprawozdanie z konferencji naukowej „Administracja rządowa w terenie – problemy, szanse i wyzwania”, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań, 14 kwietnia 2016 r.**

Po raz kolejny koło naukowe administratywistów „Ad Rem” zorganizowało owocną konferencję naukową zatytułowaną „Administracja rządowa w terenie – problemy, szanse i wyzwania”.

Trzeba wspomnieć, że dwunastą już konferencję organizowaną przez koło naukowe „Ad Rem” poprzedziły m.in. takie konferencje, jak: „Współdziałanie w samorządzie terytorialnym na przestrzeni 25 lat” (16 kwietnia 2015 r.), „Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym” (2 kwietnia 2014 r.), „Kierunki zmian sądownictwa administracyjnego w Polsce” (24 maja 2014 r.) oraz wiele innych. Przyniosły one publikacje pokonferencyjne bogate we wnioski na temat obowiązującego stanu prawnego, a także liczne postulaty pod adresem ustawodawcy.

Organizacja corocznych konferencji stała się swoistą tradycją koła naukowego administratywistów, które nieprzerwanie od kilkunastu już lat urządza konferencje o zasięgu ogólnopolskim. Ich celem są rozważania przybliżające działalność administracji publicznej.

Tegoroczna ogólnopolska konferencja „Administracja rządowa w terenie – problemy, szanse i wyzwania” skupiła zarówno wybitnych teoretyków prawa administracyjnego, jak i praktyków, a także liczną grupę młodych adeptów prawa. Celem konferencji było zwrócenie szczególnej uwagi na pozycję i rolę oraz zadania wojewody i administracji rządowej w województwie.

Organizatorzy, zwracając się z zaproszeniem, wyrazili nadzieję, że konferencja przyniesie liczne postulaty *de lege ferenda* pod adresem polskiego ustawodawcy, a tym samym da początek dobrym zmianom w sferze administracji rządowej.

Konferencja odbyła się w siedzibie Wydziału Prawa i Administracji w sali Auditorium Maximum. Konferencję uroczystie otworzył dziekan Wydziału Prawa i Administracji prof. dr hab. Roman Budzinowski, wspominając i doceniając wieloletnią działalność naukową koła naukowego administratywistów, a zwłaszcza zasługujące na uznanie ich projekty badawcze oraz konferencje naukowe. W słowie wstępnym nakreślił tematykę konferencji. Wskazał, że będzie obejmowała szeroko pojętą problematykę dotyczącą terenowej administracji rządowej. Ze względu na coraz to nowe wyzwania i problemy, z jakimi zmierza się administracja rządowa, problematyka jest niezwykle doniosła i godna pogłębionych rozważań.

Po oficjalnym powitaniu przyszedł czas na wygłoszenie referatów. Plan konferencji obejmował bogate tematycznie trzy panele, w których dla każdego z mówców zarezerwowano piętnaście minut na wystąpienie. Krótki czas wystąpień pozwolił autorom referatów wyłącznie na zasygnalizowanie problematyki podejmowanej w swych badaniach. Niewątpliwie jednak na szersze rozważania będzie miejsce w monografii pokonferencyjnej. Część prelegentów przygotowała także multimedialne prezentacje przybliżające słuchaczom problematykę wystąpień. W poszczególnych panelach poruszono problemy dotyczące:

- historycznego ujęcia pozycji wojewody,
- zadań terenowej administracji rządowej,
- funkcjonowania i zakresu zadań organów rządowej administracji zespolonej oraz organów niezespolonej administracji rządowej,
- roli rządowej administracji zespolonej w województwie,
- roli niezespolonej administracji rządowej.

W pierwszym panelu referat wprowadzający wygłosiła prof. UAM dr hab. Krystyna Wojtczak, która od wielu lat podejmuje w swych badaniach naukowych zagadnienie pozycji wojewody i administracji rządowej w województwie. Prelegentka poruszyła problematykę historycznego ujęcia pozycji wojewody w strukturze terenowej administracji rządowej, począwszy od II Rzeczypospolitej, poprzez liczne zmiany koncepcji pozycji ustrojowej tego organu, aż do jego deprecjacji w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zauważyć należy, że po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1919 r. przez całe dwudziestolecie międzywojenne wojewoda odgrywał najważniejszą rolę spośród organów terytorialnej administracji rządowej. Nie trwało to jednak długo, bowiem w 1950 r. zniesiono dualizm administracji państwowej, a wraz z nim urząd wojewody. Dopiero w 1972 r. reaktywowano instytucję wojewody. Mimo zachowania tej samej nazwy pozycja ustrojowa tego organu nie była już tożsama z tą pochodzącą z dwudziestolecia międzywojennego. Podsumowując, wskazać należy, że treść i znaczenie poszczególnych regulacji prawnych stanowiących o pozycji ustrojowej, zadaniach i funkcjach wojewody zmieniały się w zależności od współczesnych im koncepcji politycznych.

W pierwszym panelu wystąpiła także radca prawny Aleksandra Urbanowska-Bohun, prezentując temat dotyczący nadzoru nad organami terenowej administracji rządowej, tj. wojewody, a także Regionalnych Izb Obrachunkowych w zakresie finansowym. Prelegentka ukazała tę problematykę od strony praktyki prawa. Wskazała, że wielokrotnie wojewoda, pomimo braku kompetencji nadzoru nad wszystkimi gminnymi uchwałami, niejako wchodzi w kompetencję Regionalnej Izby Obrachunkowej, badając uchwały rady gminy pod względem rachunkowym, co należy uznać za przekroczenie kompetencji, a działania takie nie mogą być uznane za posiadające przymiot legalnych.

Następnie głos zabrał dr Maciej Kruś (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), podejmując tematykę pozycji ustrojowej zespolonej administracji powiatowej. W referacie dokonana została analiza koncepcji powiatowych służb, inspekcji i straży wchodzących w skład powiatowej administracji zespolonej pod zwierzchnictwem starosty. Prelegent zwrócił uwagę, że wobec braku organu rządowej administracji ogólnej na szczeblu powiatu musiano stworzyć, nieznanym uprzednio i nie do końca dopracowany, model zespolonej administracji powiatowej.

Jako ostatni w tym panelu referat wygłosił Waldemar Paternoga, zastępca dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim. Referat ten miał charakter bardzo dynamiczny, albowiem prelegent skupił się na omówieniu konkretnych przykładów zadań w zakresie zarządzania kryzysowego pozostawionych w gestii wojewody. Występujący zwrócił uwagę na możliwości technologii informatycznej wspomagającej proces zarządzania. Słusznie też zauważył, że obywatele nadużywają alarmów kryzysowych pomimo braku ku temu podstaw, narażając tym samym budżet województwa na ogromne straty.

Po tym wystąpieniu nadszedł czas na dyskusję, a rozmowy toczyły się dalej w trakcie piętnastominutowej przerwy, po której nastąpiło wznowienie obrad.

Kolejny panel rozpoczęło wystąpienie mgra Łukasza Jurka (Katolicki Uniwersytet Lubelski) „Wszczęcie postępowania nadzorczego przez wojewodę – uwagi *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*”. W postępowaniu nadzorczym uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego podlegają ocenie wojewody w zakresie ich zgodności z prawem. Wymóg ochrony samodzielności samorządu terytorialnego spowodował, że postępowanie nadzorcze wojewody jednak ograniczono, wojewodzie wyznaczając termin 30 dni na wydanie ewentualnego rozstrzygnięcia nadzorczego. W praktyce pojawiło się wiele wątpliwości związanych chociażby z rozpoczęciem biegu terminu w przypadku przesłania wojewodzie niekompletnych akt. Prelegent zwrócił uwagę na liczne problemy związane ze stosowaniem tego środka nadzoru.

Następny referat „Administracja rządowa w województwie wielkopolskim – wielkopolskie służby, inspekcje oraz straże” wygłosił Maciej Mączyński (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu). Wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie pełni wielorakie zadania: kieruje nią, koordynuje i kontroluje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego jej działania i ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działań. Prelegent przedstawił zadania realizowane przez organy terenowej administracji zespolonej na terenie województwa wielkopolskiego, a jednocześnie scharakteryzował zagadnienia organizacyjno-ustrojowe tychże organów terenowej administracji zespolonej.

Kolejny referat wygłosił Kacper Rożek (Uniwersytet Jagielloński). Jego wystąpienie dotyczyło zarządzenia zastępczego jako szczególnej kategorii rozstrzygnięć nadzorczych wojewody. Zaprezentowana problematyka jest ciekawa, bowiem możliwość wydawania zarządzeń zastępczych przez wojewodę była zawsze tematem kontrowersyjnym od momentu jej wprowadzenia w ramach reaktywacji samorządu lokalnego. Przykładem takiego zarządzenia może być sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana przez wojewodę, jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium, nie przystąpiła do jego zmiany albo uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa.

Następnie wystąpiła mgr Katarzyna Fortuna (Katolicki Uniwersytet Lubelski). Prelegentka zaprezentowała zadania organu, jakim jest Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska (RODŚ). RODŚ jako organ administracji niezespolonej realizuje wiele zadań z zakresu ochrony środowiska, a jednym z najistotniejszych jest

prowadzenie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko lub udział w tych ocenach. Występująca zestawiała zadania i funkcje tego organu z innymi organami ochrony środowiska, a także ukazała jego pozycję ustrojową względem innych organów terenowej administracji rządowej.

Natomiast mgr Paulina Jankowska (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) zaprezentowała referat „Nadzór wojewody nad lecznictwem uzdrowiskowym”. Prelegentka ukazała kompetencje wojewody w ramach nadzoru nad lecznictwem uzdrowiskowym.

Następnie wystąpił mgr Mateusz Karciarz (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), podkreślając istotny teoretyczny i praktyczny problem pozycji ustrojowej Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Do dnia dzisiejszego istnieją liczne wątpliwości w zakresie zaliczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego do organów administracji rządowej bądź samorządowej. Wątpliwości co do charakteru prawnego samorządowych kolegiów odwoławczych pogłębiły się wraz z nowelizacjami ustawy o Samorządowych Kolegiach Odwoławczych. Ustawodawca zrezygnował z rozwiązań prawnych, które czyniły kolegium organem przynależącym w sposób wyraźny do struktury samorządu terytorialnego. Na tle wygłoszonego referatu wywiązała się ciekawa dyskusja teoretycznoprawna związana z aspektem przeniesienia kompetencji organów administracji rządowej do samorządu terytorialnego i odwrotnie, w zależności od uwarunkowań politycznych.

Prelegenci mgr Maria Jędrzejczak (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) oraz mgr Maciej Kubiak (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Biuro Poselskie) wskazali we wspólnym referacie, że szczepienia są problematycznym zadaniem administracji rządowej. Szczepienia ochronne, jak wynika z ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, są elementem ochrony zdrowia publicznego, który należy do zadań organów państwowej inspekcji sanitarnej, czyli organów administracji rządowej. Problem powstaje, gdy rodzice przedstawiają pisemną odmowę poddania dziecka obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu, bowiem wówczas organ musi zastosować przymus w postaci gryzyny w celu wyegzekwowania tej powinności.

Wystąpienie to było ostatnim w drugim panelu. Następnie po dyskusjach z prelegentami i przerwie rozpoczął się trzeci panel, podczas którego przedstawiono osiem referatów. Pierwszy z nich wygłosił mgr Juliusz Góraj (Uniwersytet Łódzki). Prelegent przedstawił problem skutecznego wykonywania zadań wojewody w zakresie nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Bardzo istotne wydaje się analizowanie skuteczności i efektywności nadzoru wojewody, jedynie bowiem taki nadzór jest warunkiem prawidłowej realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast mgr Adrian Sypnicki (Katolicki Uniwersytet Lubelski) przedstawił problematykę roli administracji rządowej w realizacji polityki przestrzennej gminy. Prelegent wskazał, że przyjęcie zasady, iż w każdym przypadku gmina odpowiada za realizację polityki przestrzennej, uznać należy za niewłaściwe. Wynika to przede wszystkim z możliwości wystąpienia sytuacji, w których interes danej gminy jest impulsem do podjęcia zmiany istniejących planów zagospodarowania, przy czym takie działania nie mają na celu zachowania ładu przestrzennego. Postulatem referenta było zwiększenie roli administracji rządowej w realizacji polityki przestrzennej w gminach.

Następnie mgr Kinga Grzelak (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) zaprezentowała referat na temat roli administracji rządowej w realizacji zadań obronnych państwa. Przedmiotem wystąpienia była kwestia określenia podstawowych obszarów systemu obronnego, jakie są realizowane na terenie województwa, i głównych zadań wojewody w tym zakresie. Referentka podjęła próbę postawienia diagnozy co do prawidłowości i sprawności postępowania w razie ewentualnych realnych zagrożeń w naszym państwie. Podniosła też problem kontrowersyjnego politycznie zagadnienia poboru do służby wojskowej. Ponadto omówiła problematykę organizowania szkoleń obronnych oraz zagospodarowania środków przeznaczonych na finansowanie tych zadań.

Jako ostatni swój referat „Zagadnienia związane z praktycznymi relacjami między zespoloną administracją rządową a szkołami (straż pożarna, policja, kuratorium)” wygłosił Marek G. Nowak (Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Poznaniu). Prelegent opisał kompetencje kontrolne i nadzorcze organów zespolonej administracji rządowej odnoszące się do szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Ze względu na liczne wystąpienia oraz ich wysoki poziom merytoryczny konferencja przygotowana przez koło naukowe „Ad Rem” uznana została za udaną i wiele wnoszącą do problematyki badawczej administracji rządowej w województwie.

*Lucyna Staniszevska*

DOI: 10.14746/spp.2016.3.15.14