

Dorota Wilkowska-Kolakowska

Politechnika Warszawska

ORCID: 0000-0002-5159-8255

dorota.kolakowska@pw.edu.pl

Problem centralizacji zadań publicznych w wybranych aktach normatywnych

Wstęp

Zgodnie z art. 15 Konstytucji RP „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”, która wyraża się m.in. w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny w oparciu o zasadę pomocniczości, samodzielności i właśnie decentralizacji wykonuje zagwarantowane przez ustawy zadania publiczne, których celem jest przede wszystkim zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych, ale też realizacja zadań z zakresu administracji rządowej. W literaturze podkreśla się, że jedną z podstawowych zasad odnoszących się do funkcjonowania samorządu terytorialnego, a przede wszystkim do wykonywanych przez niego zadań i ich podziału, jest zasada subsydiarności (pomocniczości). Hubert Izdebski wskazuje na istotną rolę tej zasady w trzech płaszczyznach: określenia istoty zadań publicznych, dokonania rozdziału zadań publicznych między różne szczeble władz publicznych (w tym poszczególne szczeble samorządu terytorialnego), a także określenia podstawowych zasad wykonywania zadań publicznych¹. Zasada pomocniczości bez dookreślenia jej treści została wyrażona w preambule Konstytucji RP słowami: „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”². Zasada pomocniczości wywodzi się ze społecznej nauki Kościoła Katolickiego i zakłada

¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 146.

² Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.)

odpowiedzialnořć jednostki za zaspokajanie swoich potrzeb. Przewiduje równieŹ interwencję społecznořci czy wspólnot, poczynajac od najniŹszych, czyli rodziny, oraz innych wyŹszych instytucji społecznořstwa obywatelskiego, w przypadku gdy jednostka nie jest w stanie zaspokoic swoich potrzeb. Dopiero gdy problemu nie moŹna rozwiac w obrębie społecznořstwa obywatelskiego, musz wkraczać organy wladzy publicznej (zadanie publiczne)³. Zasada pomocniczořci została wyrażona takŹe w art. 4 ust. 2 i 3 Europejskiej karty samorządu lokalnego⁴: „Generalnie odpowiedzialnořć za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy wladzy, które znajduj się najbliŹej obywateli. Powierzajac te funkcje innemu organowi wladzy, naleŹy uwzględnic zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywnořci i gospodarnořci”. Jak wskazywała Irena Lipowicz w swoim artykule w odniesieniu do zasady pomocniczořci, samorząd zachowuje podstawową rolę i funkcję. ChociaŹ, zdaniem autorki, w trakcie transformacji ustrojowej i odbudowy samorządu terytorialnego pojawily się przede wszystkim obawy dotyczace moŹliwej recentralizacji, czyli przejmowania uprawnień samorządu przez administrację centralną, którego celem miał być dość sztywny, maksymalnie jednolity ustrój administracji publicznej⁵. Ostatnie zmiany w ustawodawstwie wskazujac, Źe obawy autorki mogly się ziścić, gdyż, jak podkreřla się w literaturze, w Polsce po 2015 r. nastapily procesy centralizacyjne, których przedmiotem jest przejęcie niektórych kompetencji samorządowych wladz lokalnych przez organy administracji rządowej⁶. Ponadto analiza poglądów doktryny przeprowadzone przez I. Lipowicz wskazujac równieŹ na dokonywane za pomocą kolejnych zmian ustawowych odchodzenie od decentralizacji w kierunku recentralizacji⁷. Nie bez przyczyny podkreřla się teŹ, Źe stosunek międy sferą administracji rządowej i samorządowej powinien być ujmowany jako problem administracyjno-polityczny⁸. Jak wskazuje Michał Kasiński, ewolucja w kierunku centralizmu demokratyczne-

³ Szerzej: H. Izdebski, op. cit., s. 147; por. takŹe B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. siódme, Warszawa 2019, s. 28–30.

⁴ Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

⁵ I. Lipowicz, *Odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990–1998 – perspektywa administracyjna. Naprawa transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3(291), s. 12; eadem, *Samorząd terytorialny a administracja rządowa administrowanie w warunkach niepewnořci*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4, Legalis.

⁶ J. Wojnicki, *Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 roku – ciagłořć i zmiana*, „Polityka i Społecznořstwo” 2020, nr 2(18), s. 31, <https://journals.ur.edu.pl/polispol/article/download/1566/1463> (data dostępu: 10.06.2022).

⁷ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*; por. takŹe B. Jaworska-Dębska, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w wybranych formach publicznoprawnych a ich samodzielnořć*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa 2019, s. 202–223; J. Korczak, *Jednolitořć administracji samorządowej w państwie unitarym*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Unitaryny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 192–212.

⁸ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujace*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 6, Warszawa 2011, s. 132.

go w określonych warunkach nastąpić może również w państwie postkomunistycznym, którego ustroj konstytucyjny opierał się dotychczas na zasadach liberalizmu politycznego, tzn. w demokratycznym państwie prawnym⁹. Zygmunt Niewiadomski wskazuje także na zawodność zasady subsydiarności przy próbie określenia zadań administracji rządowej i samorządu terytorialnego¹⁰.

Należy zatem stwierdzić, że rozgraniczenie zadań i kompetencji administracji rządowej i poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jest przedmiotem regulacji szeregu ustaw prawa materialnego, jednak wprowadzone zmiany w prawie wskazują na tendencję centralizacji zadań na rzecz administracji rządowej, co skutkuje ograniczaniem samodzielności administracji samorządowej. W niniejszym opracowaniu prześledzono cztery ustawy, które zostały znowelizowane w latach 2016–2020 i w których istotnie ograniczono kompetencje starostów oraz marszałków województw, przenosząc je na rzecz administracji rządowej lub jednostek organizacyjnych utworzonych przez tę administrację. Wybrane na potrzeby niniejszego opracowania ustawy dotyczą niezwykle istotnych dla danego obszaru problemów, jak sprawy ochrony środowiska, gospodarki wodnej, modernizacji rolnictwa oraz systemów informacji o nieruchomościach, dlatego prawidłowa realizacja celów założonych w nich przez ustawodawcę ma kluczowy charakter.

Centralizacja zadań w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹¹ w pierwotnym brzmieniu tworzyła jako fundusze celowe Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej jako NFOŚiGW), wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej jako WFOŚiGW) oraz powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. NFOŚiGW i WFOŚiGW miały za zadanie prowadzić samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w u.p.o.ś. oraz kosztów działalności (art. 400 u.p.o.ś. w pierwotnym brzmieniu). W stanie prawnym określonym w aktualnie obowiązującej ustawie WFOŚiGW są samorządowymi osobami prawnymi oraz samorządowymi jednostkami organizacyjnymi według ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹² oraz ustawy z dnia

⁹ M. Kasiński, *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), op. cit., s. 21.

¹⁰ Z. Niewiadomski, op. cit., s. 144.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973, 2127, 2269; z 2022 r., poz. 1079, dalej jako u.p.o.ś.

¹² T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305, 1236, 1535, 1773, 1927, 1981, 2054, 2270; z 2022 r., poz. 583, 655, 1079.

5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹³. Do ich zadań należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 2a, 5–9a, 11–22 i 24–42 u.p.o.ś. oraz „tworzenie warunków do wdrażania finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w szczególności poprzez zapewnienie wsparcia działaniom służącym temu wdrażaniu oraz jego promocję, a także poprzez współpracę z innymi podmiotami, w tym z jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami oraz podmiotami mającymi siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 400–400b u.p.o.ś. w aktualnym brzmieniu). Nowelizacja u.p.o.ś. w 2017 r. wprowadziła jednak ograniczenie w zakresie zarządzania i nadzoru nad tymi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. Ograniczono mianowicie wpływ samorządu województwa na skład rad nadzorczych funduszy, do których sejmik województwa wyznacza tylko wiceprzewodniczących. Pozostali członkowie rad do 5-osobowego składu wyznaczani są, zgodnie z art. 400f u.p.o.ś., przez ministra właściwego do spraw klimatu spośród przedstawicieli nauki lub organizacji pozarządowych, przez zarząd NFOŚiGW oraz przez wojewodę. Przewodniczący rad są wyznaczani przez ministra właściwego do spraw klimatu spośród pracowników biura NFOŚiGW, urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw klimatu, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej podległe albo nadzorowane przez ministra właściwego do spraw klimatu lub jednostek podległych albo nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw klimatu. Członków rad nadzorczych WFOŚiGW powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw klimatu. W razie niewyznaczenia członków rad nadzorczych WFOŚiGW, odpowiednio przez: wojewodę, zarząd NFOŚiGW lub sejmik województwa, w terminie 30 dni od dnia wygaśnięcia mandatu minister właściwy do spraw klimatu może powołać na ich miejsce swoich przedstawicieli (art. 400f ust. 8 u.p.o.ś.). Ograniczenia w zakresie wyboru władz WFOŚiGW przez samorząd województwa widoczne są też w przypadku powoływania zarządów funduszy, które wprawdzie powoływane są przez zarządy województw, ale na wniosek zdominowanych przez przedstawicieli ministra właściwego do spraw klimatu rad nadzorczych. Liczące od jednego do dwóch członków zarządy WFOŚiGW stanowią prezesi zarządów WFOŚiGW albo prezesi zarządów WFOŚiGW i zastępcy prezesów zarządów WFOŚiGW. Zarządy województw otrzymały jedynie 7 dni od dnia doręczenia wniosku na powołanie członków zarządu WFOŚiGW zgodnie z tym wnioskiem. W razie niedotrzymania tego terminu, powołania członków zarządu wojewódzkiego funduszu dokonuje rada nadzorcza wojewódzkiego funduszu (art. 400j u.p.o.ś.).

Ustawodawca w art. 400p u.p.o.ś. przekazał także ministrowi właściwemu do spraw klimatu określanie (w drodze rozporządzenia) szczegółowego trybu działania organów WFOŚiGW oraz sposobu udzielania pełnomocnictw. Wy-

¹³ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 547, 583.

nika z tego, że organ centralny nadaje jednolity statut funduszom wojewódzkim, kierując się potrzebą zapewnienia jednolitego i sprawnego działania WFOŚiGW oraz właściwej realizacji ich zadań.

W uzasadnieniu do przedstawionych zmian projektodawca wskazał, że pozwalały one na uproszczenie i przyspieszenie procedur powoływania członków rad nadzorczych. Poprzednia regulacja, która pozwalała na powoływanie członków rad nadzorczych przez ciało kolegialne, jakim jest sejmik województwa, niepotrzebnie przedłużały i tak skomplikowaną procedurę. Zaproponowane w projekcie rozwiązanie, które zostało przyjęte przez ustawodawcę, zmierzające do przyznania właściwemu ministrowi kompetencji do powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych funduszy, „wprowadza więc jedno spójne i konsekwentne rozwiązanie, które umożliwi sprawne, bez niepotrzebnych opóźnień, zmiany składu rad nadzorczych funduszy”¹⁴. Należy jednak przychylić się do konkluzji wyrażonej w raporcie Janusza Paczochy, że w wyniku przejścia władzy w radach nadzorczych i zarządach wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez przedstawicieli administracji rządowej nastąpiło faktyczne przejście kontroli nad przychodami wszystkich 16 WFOŚiGW oraz ich wydatkowaniem przez te samorządowe osoby prawne. Tym samym wprowadzone uregulowania naruszają (ograniczają) samodzielność województw, czyli ingerują w wykonywanie ich zadań własnych¹⁵.

Centralizacja zadań w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego

Zadaniem Centrum Doradztwa Rolniczego (dalej jako CDR) i ośrodków wojewódzkich jest „prowadzenie doradztwa rolniczego obejmującego działania w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych oraz wiejskiego gospodarstwa domowego, mające na celu poprawę poziomu dochodów rolniczych oraz podnoszenie konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych, wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także podnoszenie poziomu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich (art. 2b obecnie obowiązującej ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego¹⁶).

¹⁴ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska, druk nr 1127 z 7 grudnia 2016 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1127> (data dostępu: 10.06.2022).

¹⁵ J. Paczocha, *Raport „Państwo antyobywatelskie. Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP”*, s. 53, <https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/raport-panstwo-antyobywatelskie> (data dostępu: 10.06.2022).

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 721, dalej jako u.j.d.r.

Zgodnie z tekstem jednolitym z dnia 26 marca 2013 r. u.j.d.r.¹⁷ jednostkami doradztwa rolniczego, oprócz CDR – państwowej osoby prawnej, było 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, które działały jako samorządowe wojewódzkie osoby prawne. Podlegały właściwym zarządom województw, które nadawały im statuty (art. 2 i 3). W wyniku nowelizacji ustawy, która miała miejsce w 2016 r., 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego zostało przekształconych w państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną (art. 2 ust. 2 obecnie obowiązującej wersji ustawy). Obecnie jednostki doradztwa rolniczego podlegają ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, który nadaje im statut w drodze zarządzenia. Organem jednostki doradztwa rolniczego jest dyrektor powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (art. 3 i 6).

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy powyższe zmiany miały na celu przeniesienie podległości i nadzoru nad wojewódzkimi ośrodkami doradztwa rolniczego z zarządu województwa do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Zdaniem projektodawców recentralizacja ośrodków, do której w istocie doszło, miała przyczynić się do poprawy konkurencyjności i rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich przez usprawnienie realizacji zadań związanych z zapewnieniem doradztwa rolniczego rolnikom. Ponadto celem zmian miało być efektywniejsze zarządzanie i lepsze funkcjonowanie ośrodków, umożliwienie ujednoczenia sposobów działania wśród rolników i mieszkańców obszarów wiejskich oraz usprawnienie komunikacji pomiędzy wszystkimi jednostkami doradztwa rolniczego, a także sprawniejsza kontrola działalności tych jednostek¹⁸. Z drugiej strony nie ulega wątpliwości, że wprowadzone uregulowania ograniczyły zakres zadań zleconych, wykonywanych i nadzorowanych przez samorząd wojewódzki oraz co za tym idzie utratę przez województwa samorządowe możliwości kompleksowego wprowadzania w życie ich strategii rozwojowych, uwzględniających modernizację wsi i rolnictwa¹⁹.

Centralizacja zadań w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne

Pod rządami poprzednio obowiązującego prawa wodnego²⁰ organami, które uczestniczyły w zarządzaniu zasobami wodnymi, byli: minister właściwy

¹⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 474.

¹⁸ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego, druk nr 572 z 31 maja 2016 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=572> (data dostępu: 10.06.2022).

¹⁹ J. Paczocha, op. cit., s. 51.

²⁰ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1121), dalej jako u.p.w. z 2001 r.

do spraw gospodarki wodnej, prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, wojewoda oraz organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym marszałkowie województw. Obecnie, zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne²¹, organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej, prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, powoływany przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich, dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich, kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich, dyrektor urzędu morskiego, wojewoda, starosta, wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Zgodnie z poprzednio obowiązującymi przepisami u.p.w. marszałkowie województw mieli w zakresie gospodarowania wodami szerokie kompetencje. Na przykład jako zadanie z zakresu administracji rządowej właściwy marszałek województwa ustalał w drodze decyzji dla wód granicznych oraz śródlądowych linię brzegu (art. 15 ust. 2 punkt 2 u.p.w z 2001 r.). Dla pozostałych wód, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych oraz wód morza terytorialnego, kompetencje wydawania decyzji dotyczących ustalania linii brzegu mieli starostowie. Obecnie kompetencja ta została przekazana organom centralnym, gdyż linię brzegu ustala, w drodze decyzji, na wniosek podmiotu mającego interes prawny lub faktyczny: 1) właściwy terenowy organ administracji morskiej – dla morskich wód wewnętrznych oraz wód morza terytorialnego; 2) minister właściwy do spraw gospodarki wodnej – dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych o ciągłym albo okresowym naturalnym odpływie wód powierzchniowych (art. 220 ust. 5 u.p.w. z 2017 r.).

Powyższa zmiana praktycznie uniemożliwia realizację przepisu wykonawczego do ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²², tj. rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²³. Rozporządzenie to w § 46 stanowi, że od pierwszego stycznia 2023 r. przebieg granic działek ewidencyjnych między gruntami tworzącymi brzegi cieków, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych a gruntami do nich przyległymi wykazuje się w ewidencji na zasadach określonych w art. 220 ust. 5 u.p.w z 2017 r. Realizacja powyższego obowiązku byłaby raczej możliwa w trybie przepisów poprzednio obowiązującej ustawy, gdy zadania ustalenia linii brzegu w głównej mierze realizowane były przez starostów oraz w mniejszym stopniu przez marszałków województw. W obecnym stanie prawnym możliwość wydania decyzji przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w odniesieniu

²¹ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2233, 2368; z 2022 r., poz. 88, 258, 855, dalej jako u.p.w. z 2017 r.

²² T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1990, dalej jako u.p.g.k.

²³ Dz.U. z 2021 r., poz. 1390.

do dziesiątek tysięcy kilometrów linii brzegu do końca tego roku jest praktycznie niemożliwa²⁴.

Drugi problem wynikający ze zmian wprowadzonych przez u.p.w. z 2017 r. dotyczy ewentualnych odwołań od decyzji wydanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, dotyczących ustalania linii brzegu w trybie art. 220 u.p.w. z 2017 r., który w ust. 3 i 4 stanowi, że „jeżeli krawędź brzegu nie jest wyraźna, linia brzegu biegnie granicą stałego porostu traw, a jeżeli granica stałego porostu traw leży powyżej stanu wody, o którym mowa w ust. 1 – linią przecięcia się zwierciadła wody przy tym stanie z gruntem przyległym. Jeżeli brzegi wód są uregulowane, linia brzegu biegnie linią łączącą zewnętrzne krawędzie budowli regulacyjnych, a przy plantacjach wikliny na gruntach uzyskanych w wyniku regulacji – granicą plantacji od strony ładu”.

Jak wynika z powyższego, w przypadku ustalenia linii brzegu w trybie określonym w art. 220 ust. 3 i 4 u.p.w. z 2017 r., tzn. w odniesieniu do plantacji wikliny, zawsze nastąpią zmiany granic nieruchomości przyległych do linii brzegu. W przypadkach gdy w wyniku tych zmian pole powierzchni tych nieruchomości będzie mniejsze od dotychczasowych zapisów w ewidencji gruntów i budynków oraz dziale I-O księgi wieczystej, należy się liczyć z odwołaniami właścicieli tych nieruchomości od decyzji wydanych przez ministra w trybie art. 220 ust. 5 pkt 2 u.p.w. z 2017 r. Liczba tego typu odwołań od decyzji wydanych przez ministra może w skali kraju liczyć kilkaset tysięcy, biorąc pod uwagę liczbę działek ewidencyjnych przylegających do linii brzegu, przyjmując, że według informacji podanej na stronie Wód Polskich długość rzek, potoków i strumieni wynosi 100 000 km²⁵, a tym samym długość ustalonej linii brzegu wynosi 200 000 km.

Według poprzednio obowiązujących przepisów u.p.w. z 2001 r. marszałkowie województw (jako zadanie zlecone) mieli kompetencje do wydawania pozwoleń wodnoprawnych w sytuacjach szczególnych, związanych z przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko lub związanymi ze szczególnym wykorzystaniem wód, wykonywaniem urządzeń wodnych w sytuacjach określonych w u.p.w. z 2001 r., pozwoleń na wykonanie budowli przeciwpowodziowych, na przerzuty wody i wykonanie niezbędnych do tego urządzeń wodnych (art. 140 ust. 2 u.p.w. z 2001 r.). Obecnie kompetencje te zostały przejęte przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej Wód Polskich (art. 397 ust. 3 u.p.w. z 2017 r.).

²⁴ Łączna długość cieków w granicach województwa zachodniopomorskiego wyznaczona na podstawie komputerowej mapy podziału hydrograficznego Polski (MPHP) wynosi 30,2 tys. km, a według informacji podanej na stronie Wód Polskich długość rzek, potoków i strumieni wynosi 100 000 km – <http://eregion.wzp.pl/obszary/wody> (data dostępu: 19.05.2022); <https://wody.gov.pl/110-strefa-klienta/sytuacja-hydrologiczno-nawigacyjna> (data dostępu: 19.05.2022).

²⁵ <https://wody.gov.pl/110-strefa-klienta/sytuacja-hydrologiczno-nawigacyjna> (data dostępu: 19.05.2022).

Do marszałków województw należały także określone w u.p.w. z 2001 r. zadania związane z melioracjami wodnymi, które polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią. Do zadań marszałka województwa należało także prowadzenie ewidencji wód stanowiących śródlądowe wody powierzchniowe istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej, regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa oraz ewidencji melioracji wodnych (art. 70 u.p.w. z 2001 r.). Obecnie zadanie to należy do Wód Polskich. Marszałek województwa w uzgodnieniu z wojewodą, na wniosek spółki wodnej lub zainteresowanych właścicieli gruntów, podejmował również w drodze decyzji rozstrzygnięcia dotyczące wykonywania urządzeń melioracji wodnych w sytuacjach określonych w art. 74 ust. 2 u.p.w. z 2001 r. na koszt Skarbu Państwa lub przy współudziale publicznych środków wspólnotowych oraz innych środków publicznych – art. 74b ust. 3 u.p.w. z 2001 r. Do zadań marszałka województwa należało także ustalanie dla każdego zainteresowanego właściciela gruntów, w drodze decyzji, wysokości opłaty melioracyjnej albo opłaty inwestycyjnej, proporcjonalnej do powierzchni gruntów, na które korzystny wpływ wywierają urządzenia melioracji wodnych szczegółowych. Zadania te były wykonywane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Do marszałka województwa należało ponadto programowanie, planowanie, nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, w trybie, o którym mowa w art. 74 ust. 2 u.p.w. z 2001 r., urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych (art. 75 u.p.w. z 2001 r.). Obecnie zadania te zostały przejęte przez Wody Polskie (dział V rozdział 2 u.p.w. z 2017 r.)

Marszałek województwa wykonywał też prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa – w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy, oraz w stosunku do pozostałych wód niewymienionych w pkt 1–3 art. 11 ust. 1 pkt 4. Ponadto Rada Ministrów w drodze rozporządzenia mogła powierzyć marszałkowi województwa wykonywanie uprawnień Skarbu Państwa w stosunku do wód innych niż określone w ust. 1 pkt 4 i zaliczyć do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa niektóre wody określone w ust. 1 pkt 2 lit. b i c, jeżeli: 1) wody te były wykorzystywane przede wszystkim do regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa; 2) tereny, na których te wody się znajdują, miały charakter rolniczy i warunkiem rozwoju i restrukturyzacji rolnictwa na tych terenach była regulacja stosunków wodnych w glebie; 3) zakres i rozmiar utrzymywania tych wód wynikał z potrzeb funkcjonowania systemów melioracji wodnych (art. 11 ust. 3 u.p.w.

z 2001 r.). Obecna regulacja u.p.w. z 2017 r. przekazała wykonywanie praw wlaścicielskich w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa Wodom Polskim (w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych) oraz ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej (w stosunku do wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych) – art. 212 ust. 1 u.p.w. z 2017 r.

Jak wynika z analizy powyższych przepisów, marszałkowie województw utracili kompetencje jako organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami. Z kolei kompetencje w tym zakresie uzyskały takie organy, jak minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej, dyrektorzy zarządów zlewni Wód Polskich, kierownicy nadzorów wodnych Wód Polskich oraz dyrektor urzędu morskiego²⁶.

Kluczowe kompetencje w zakresie zarządzania zasobami wodnymi utracili również starostowie, którym zostały odebrane zadania związane ze zgłoszeniami i pozwoleniami wodnoprawnymi. Według art. 123a u.p.w. z 2001 r. organem właściwym do przyjęcia zgłoszenia był właściwy miejscowo starosta wykonujący to zadanie z zakresu administracji rządowej, chyba że zgłoszenie dotyczyło przedsięwzięć na terenach zamkniętych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – wtedy organem właściwym do przyjęcia zgłoszenia był właściwy miejscowo dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Starosta wykonujący to zadanie z zakresu administracji rządowej był też organem właściwym do wydawania pozwoleń wodnoprawnych, z wyjątkiem sytuacji gdy kompetencja ta należała do marszałka województwa (art. 140 u.p.w. z 2001 r.). Obecnie organami właściwymi do wydawania zgód wodnoprawnych są właściwe organy Wód Polskich (dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich, dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich) oraz minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, jeżeli wnioskodawcą są Wody Polskie. Kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich jest organem właściwym w sprawach zgłoszeń wodnoprawnych (art. 397 ust. 3 u.p.w. z 2017 r.).

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu u.p.w. z 2017 r., charakter inwestycji w gospodarce wodnej, mających w dużej mierze wpływ na życie i zdrowie oraz mienie ludności, uzasadnia stworzenie takich uwarunkowań prawno-organizacyjnych w obszarze gospodarki wodnej, żeby proces inwestycyjny, zarówno na etapie planowania, jak i na etapie realizacji, był prowadzony terminowo, rzetelnie oraz efektywnie. Zdaniem ustawodawcy obowiązująca na podstawie u.p.w. z 2001 r. struktura prawno-organizacyjna gospodarki wodnej nie dawała gwarancji spełnienia tego postulatu. Konieczne zatem było zapewnienie realnej i efektywnej władzy wodnej i wpływu ministra właściwe-

²⁶ A. Sznajder, *Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zarządzania zasobami wodnymi*, 2020, Legalis.

go do spraw gospodarki wodnej oraz podległych mu organów na wszystkie decyzje dotyczące gospodarki wodnej, w szczególności planowania w gospodarowaniu wodami, ochrony wód oraz systemem zgód wodnoprawnych²⁷.

Podsumowując, należy jednak stwierdzić, że opisane uregulowania ograniczają zakres zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wykonywanych i nadzorowanych przez samorząd wojewódzki oraz powiatowy. Według raportu autorstwa J. Paczochy województwa utraciły możliwość zarządzania strumieniami i rzekami kluczowymi z punktu widzenia utrzymania wód (zapobieganie suszom oraz stepowieniu ziem uprawnych, a także zapobieganie skutkom powodzi i lokalnych podtopień oraz ich ograniczanie). Powiaty utraciły kontrolę nad inwestycjami i przedsięwzięciami mogącymi pogorszyć jakość wód lub spowodować ich niewłaściwe wykorzystywanie, czyli utraciły kontrolę nad działaniami bezpośrednio wpływającymi na stan środowiska naturalnego na swoim terenie²⁸. Z drugiej strony minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w zakresie realizacji kompetencji wynikających z treści art. 220 ust. 5 u.p.w. z 2017 r. został obciążony zadaniami praktycznie niemożliwymi do ich realizacji.

Centralizacja zadań w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne

Znowelizowana 16 kwietnia 2020 r. u.p.g.k. pozbawiła marszałków województw uprawnień w zakresie tworzenia wojewódzkich zestawień zbiorczych dotyczących danych o nieruchomościach objętych ewidencją gruntów i budynków (art. 25). Przepisy ustawy sprzed nowelizacji wprowadzały logiczną procedurę w zakresie tworzenia zestawień zbiorczych o nieruchomościach, tj. od szczegółu do ogółu. Według zasad obowiązujących przed zmianą starostowie sporządzali gminne i powiatowe zestawienia zbiorcze, weryfikując jednocześnie ich poprawność w zakresie danych powierzchniowych wynikających z Państwowego Rejestru Granic jako dokumentu referencyjnego. Po usunięciu ewentualnych niezgodności i stwierdzeniu, że dane te bilansują się na szczeblu powiatu, starostowie przekazywali te dane marszałkom województw, którzy z kolei weryfikowali je w zakresie danych powierzchniowych województwa wynikających z Państwowego Rejestru Granic. Po usunięciu ewentualnych niezgodności i stwierdzeniu, że dane dotyczące powiatów bilansują się na szczeblu województwa, marszałkowie przekazywali te dane do Głównego Geodety Kraju, który sporządzał krajowe zestawienie zbiorcze danych o gruntach i budynkach objętych ewidencją gruntów i budynków.

²⁷ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy Prawo wodne, druk nr 1529 z 25 kwietnia 2017 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1529> (data dostępu: 10.06.2022).

²⁸ J. Paczocha, op. cit., s. 55–56.

Znowelizowana ustawa uprawnienia do tworzenia wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych przeniosła na szczebel centralny, upoważniając w tym zakresie Głównego Geodetę Kraju. W wyniku uchwalenia tej regulacji powstał swoisty paradoks, który polegał na tym, że marszałkowie województw pozbawieni zostali możliwości weryfikacji danych powierzchniowych dotyczących powiatów w granicach województw wynikających z Państwowego Rejestru Granic jako dokumentu referencyjnego. Marszałek województwa został pozbawiony możliwości sprawdzenia, czy te dane bilansują się na szczeblu województwa. W obecnym stanie prawnym bowiem marszałkowie otrzymują dane dotyczące województw ze szczebla centralnego, czyli od Głównego Geodety Kraju, nie mając możliwości weryfikacji ich poprawności.

Wprowadzona w 2020 r. nowelizacja u.p.g.k., pozbawiająca marszałków województw możliwości tworzenia zestawień zbiorczych o gruntach i budynkach na obszarze województwa, jest tym bardziej niepokojąca, gdyż dotychczas uznawany jako referencyjny Państwowy Rejestr Granic, według badań prowadzonych przez Mariusza Meusa, jest mało wiarygodny. Ustalenia M. Meusa wykazały, że w odniesieniu do najważniejszych odcinków granic, jakimi są granice Polski, występują bardzo poważne rozbieżności między długością granic według danych z Państwowego Rejestru Granic a danymi podawanymi przez Straż Graniczną. Różnice te przykładowo wynoszą: z Białorusią -2,44 km, z Ukrainą -0,21 km, ze Słowacją -0,05 km, z Czechami -0,19 km. Autor w publikacji stwierdził, że występujące różnice wynikają z błędów zawartych w Państwowym Rejestrze Granic, ponieważ dane uzyskane od Straży Granicznej bazują na fizycznej lokalizacji słupów granicznych, zinwentaryzowanych geodezyjnie przez Straż Graniczną²⁹. M. Meus objął badaniami jedynie przebieg granic najwyższej wagi, tj. granic Polski, należy jednak wziąć pod uwagę, że Państwowy Rejestr Granic jest rejestrem referencyjnym w odniesieniu również do granic województw, powiatów i gmin. Rezygnacja z możliwości weryfikacji danych o gruntach i budynkach w procedurach stosowanych w ustawie przed wprowadzoną zmianą w znacznym stopniu ograniczy wiarygodność tworzonych zestawień zbiorczych, bezpośrednio tworzonych na szczeblu centralnym.

Wnioski

W artykule przeanalizowano cztery ustawy, które zostały znowelizowane w latach 2016–2020 i zgodnie z którymi istotnie ograniczono kompetencje starostów oraz marszałków województw, przenosząc je na rzecz administracji rządowej lub jednostek organizacyjnych utworzonych przez tę administrację.

²⁹ M. Meus, *Niezgodności w danych geodezyjnych na temat przebiegu granicy państwowej Polski w PZGiK*, „Przegląd Geodezyjny” 2021, nr 12, s. 37–39.

Analiza miała na celu wykazanie, że w ostatnich latach miało miejsce zjawisko recentralizacji lub ponownej centralizacji, tzn. przejścia uprawnień samorządu terytorialnego realizowanych w drodze zadań własnych i zleconych przez administrację centralną, co stanowi działanie naruszające istotę samorządności terytorialnej wyrażającej się przede wszystkim w trzech zasadach: subsydiarności (pomocniczości), decentralizacji i samodzielności.

Ustawodawca, który jest odpowiedzialny za zaprezentowane wyżej zmiany, argumentował, że są one niezbędne do zwiększenia efektywności rozwiązywania istotnych dla danego obszaru problemów, jak sprawy ochrony środowiska, gospodarki wodnej, modernizacji rolnictwa oraz systemów informacji o nieruchomościach. Opisane w artykule zmiany przepisów miały pozwolić na uproszczenie i przyspieszenie procedur powoływania członków rad nadzorczych WFOŚiGW, efektywniejsze zarządzanie i lepsze funkcjonowanie ośrodków doradztwa rolniczego, usprawnienie i przyspieszenie komunikacji między powiatami a Głównym Geodetą Kraju czy też stworzenie takich uwarunkowań prawno-organizacyjnych w obszarze gospodarki wodnej, żeby proces inwestycyjny, zarówno na etapie planowania, jak i na etapie realizacji, był prowadzony terminowo, rzetelnie oraz efektywnie.

Nie ulega jednak wątpliwości, że przeanalizowane w artykule zmiany ograniczyły w znaczący sposób samodzielność w wykonywaniu zadań przez samorząd terytorialny, szczególnie na szczeblu samorządu województwa i powiatu, a tym samym realizację zasady subsydiarności wyrażoną w art. 4 ust. 2 i 3 Europejskiej karty samorządu lokalnego³⁰: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. W wyniku opisanych zmian nastąpiło faktyczne przejście kontroli nad przychodami wszystkich szesnastu WFOŚiGW oraz ich wydatkowaniem przez te samorządowe osoby prawne, ograniczenie zakresu zadań zleconych, wykonywanych i nadzorowanych przez samorząd wojewódzki za pośrednictwem wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, które zostały przekształcone w ośrodki państwowe oraz co za tym idzie – utratę przez województwa samorządowe możliwości kompleksowego wprowadzania w życie ich strategii rozwojowych, uwzględniających modernizację wsi i rolnictwa. Ponadto skutkiem uchwalenia nowej u.p.w. była znacząca utrata kompetencji przez marszałków województw w sprawach gospodarowania wodami oraz przez starostów w zakresie zarządzania zasobami wodnymi, którym zostały odebrane zadania związane ze zgłoszeniami i pozwoleniami wodnoprawnymi.

Daleko idące konsekwencje praktyczne mają zmiany w u.p.w. z 2017 r. dotyczące przekazania organom centralnym kompetencji do ustalania linii

³⁰ Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

brzegu, które to zadanie w poprzednio obowiązującej ustawie należało do starosty i w mniejszym stopniu do marszałka województwa. Zmiana ta praktycznie uniemożliwia realizację przepisów wykonawczych u.p.g.k. zawartych w rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Jak wykazano w artykule, wydanie do końca 2022 r. decyzji przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, ustalających linię brzegu w odniesieniu do tysięcy kilometrów brzegu, jest praktycznie niemożliwa. Podobnie jak niemożliwe będzie rozpatrzenie setek tysięcy odwołań właścicieli nieruchomości przylegających do ustalonej linii brzegu od wydanych przez ministra decyzji, w przypadkach gdy w wyniku realizacji tych decyzji pola powierzchni ich nieruchomości ulegną zmniejszeniu.

Podobne ograniczenia praktyczne, o których była mowa w niniejszym opracowaniu, wprowadzają zmiany w prawie geodezyjnym i kartograficznym. Wprowadzona w 2020 r. nowelizacja u.p.g.k., pozbawiająca marszałków województw możliwości tworzenia zestawień zbiorczych o gruntach i budynkach na obszarze województwa, jest niepokojąca, ponieważ dotychczas uznawany jako referencyjny Państwowy Rejestr Granic jest mało wiarygodny, choć jest on rejestrem referencyjnym w odniesieniu również do granic województw, powiatów i gmin. Rezygnacja z możliwości weryfikacji danych o gruntach i budynkach według procedur stosowanych w ustawie przed wprowadzoną w niej zmianą, kiedy to marszałkowie województw weryfikowali otrzymane dane w zakresie danych powierzchniowych województwa wynikających z Państwowego Rejestru Granic, w znacznym stopniu ograniczy wiarygodność zestawień zbiorczych bezpośrednio tworzonych na szczeblu centralnym.

Właściwy podział zadań z zakresu administracji publicznej między organy i organizacje państwowe a samorząd terytorialny jest bardzo ważny ze względu na wspomnianą w niniejszym opracowaniu efektywność w zaspokajaniu potrzeb wspólnot samorządowych oraz potrzeb państwa, ale kluczową jego przesłanką powinna być prawidłowa realizacja celów regulacji prawnych dotyczących tak istotnych dla danego obszaru problemów, jak sprawy ochrony środowiska, gospodarki wodnej, modernizacji rolnictwa oraz systemów informacji o nieruchomościach.

Wykaz literatury

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Izdebski I., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Jaworska-Dębska B., *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w wybranych formach publicznoprawnych a ich samodzielność*, [w:] R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

- Kasiński M., *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Korczak J., *Jednolitość administracji samorządowej w państwie unitarnym*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Lipowicz I., *Odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990–1998 – perspektywa administracyjna. Naprawa transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3(291).
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny a administracja rządowa administrowanie w warunkach niepewności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4.
- Meus M., *Niezgodności w danych geodezyjnych na temat przebiegu granicy państwowej Polski w PZGiK*, „Przegląd Geodezyjny” 2021, nr 12.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 6, C.H. Beck/Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011.
- Paczocho J., *Raport Państwo Antyobywatelskie, Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP*, <https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/raport-panstwo-antyobywatelskie>.
- Sznajder A., *Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zarządzania zasobami wodnymi*, 2020, Legalis.
- Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska, druk nr 1127 z 7 grudnia 2016 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1127>.
- Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego, druk nr 572 z 31 maja 2016 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=572>.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy Prawo wodne, druk nr 1529 z 25 kwietnia 2017 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1529>.
- Wojnicki J., *Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 roku – ciągłość i zmiana*, „Polityka i Społeczeństwo” 2020, nr 2(18), <https://journals.ur.edu.pl/polispol/article/download/1566/1463>.

Summary

The problem of centralization of the tasks in the public administration using selected examples

Keywords: administrative law, state administration, self-government, centralization, decentralization, public tasks.

Local government, based on the principles of subsidiarity, independence, and decentralization, carries out public tasks guaranteed by law, the aim of which is primarily to meet the needs of local communities, but also to carry out tasks of government administration. In recent years, however, one can

observe centralization tendencies around the performance of own and commissioned tasks by local government units. These consist in taking over certain tasks, previously performed by local government, and by state bodies and organizations.

The aim of the article is to analyze the changes in the statutory regulations indicating the aforementioned centralization tendencies regarding the tasks previously performed by the local self-government and to determine their influence, on the one hand, on the efficiency in satisfying the needs of the local self-government communities, but also on the proper realization of the goals of the legal regulations concerning such important problems as the issues of environmental protection, water management, modernization of agriculture, or the real estate information system.

Based on the analysis of four laws conducted in the article, the Author established that because of their amendments in 2016–2020, the competencies of starosts and marshals of voivodeships were deprived or significantly reduced by transferring them to the government administration or organizational units created by this administration. These changes have significantly limited the independence in performing tasks by local government, especially at the level of voivodeship and private government, while not ensuring the proper implementation of the objectives of the legal regulations discussed in the article.