

KANCELARIA SEJMU

Biuro Studiów i Ekspertyz

Dział Konsultantów Poselskich

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

1(7)/93



Wydawnictwo Sejmowe

KANCELARIA SEJMU

Biuro Studiów i Ekspertyz

Wydział Opinii Prawnych

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

1(7)/93

Redaktor prowadzący: *Romuald Szpor*

© Copyright by Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz

ISSN 1230-3208

WYDAWNICTWO SEJMOWE

Redaktor. Anna Kowalik

Przygotowanie do druku: zespół

Druk i oprawa: Zespół Poligrafii i Mikrofilmowania

Warszawa, styczeń 1994

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Zmiany w administracji ogólnej i specjalnej w latach 1950-1991, Jacek Lang	7
Nadzór nad urzędami centralnymi, Jacek Lang	25
Zadania i kompetencje administracji rządowej – ogólnej i specjalnej – oraz nadzór nad ich wykonaniem, Jacek Lang	28
O projektach administracyjnego podziału kraju na powiaty, Jacek Lang	34
Status powiatu oraz charakter jego organów, Jacek Lang	37
Uwagi o projekcie ustawy o samorządzie powiatowym, Jacek Lang	41
O prawnych i ustrojowych skutkach wejścia w życie ustawy o samorządzie wojewódzkim oraz o jej zgodności z <i>Europejską kartą samorządu terytorialnego</i> , Jacek Lang	47
Uwagi o projekcie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy i o Warszawskim Zespole Metropolitalnym oraz o projekcie ustawy o szczególnym zakresie działania w zadaniach i ustroju gminy-miasta stołecznego Warszawy, Jacek Lang	51
O projekcie ustawy o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy z dnia 22 kwietnia 1993 r., Jacek Lang	58

OPINIE

O projekcie ustawy o zmianie ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (63); Kompetencje ministra odwołanego przez Sejm (64); Odwołanie wicewojewody (65); Zakaz wprowadzania zmian w zezwoleniach telekomunikacyjnych po wejściu w życie ustawy z 28 czerwca 1991 r. o zmianie ustawy o łączności (66); W sprawie wystąpienia do ministra spraw wewnętrznych z powodu uchylenia decyzji wojewody o poświadczeniu obywatelstwa polskiego (67); Zwrot wywłaszczonej nieruchomości (69); Zawieranie umów międzynarodowych przez organy administra-

cji rządowej i samorządu terytorialnego (69); O art. 8 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (70); Głosowanie w radzie gminy (72); Wygaśnięcie mandatu radnego z powodu zrzeczenia się (72); Odwołanie radnego (73); Zasadność sformułowania przez sejmową Komisję Samorządu Terytorialnego wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej osób odpowiedzialnych za niezarządzenie wyborów do rady dzielnicowej (73); Możliwość zaskarżenia decyzji o powołaniu pełnomocników gminy-dzielnicy Ochota i gminy-dzielnicy Ursus (74); Obsadzanie stanowisk sekretarza i skarbnika gminy (76); Działalność gospodarcza gmin (77); Udział gmin w przedsięwzięciach gospodarczych (78); O stanowisku komisji rady miejskiej w sprawie kandydatury na stanowisko ministra (79); O zakazie podejmowania działalności gospodarczej przez pracowników samorządu terytorialnego (81); W sprawie interpretacji niektórych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (83); O trybie postępowania w sprawach o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami (86); W sprawie obligatoryjności przeprowadzania przetargów (88); W sprawie możliwości wybudowania domów mieszkalnych na działkach rolniczych (90); Udostępnianie posłom przez kierowników rejonowych biur pracy list zarejestrowanych bezrobotnych (94).

WSTĘP

W tym numerze „Biuletynu” przedstawiamy wybrane opracowania i opinie prawne poświęcone problemom związanym z organizacją i działalnością administracji publicznej, powstałe w Biurze Studiów i Ekspertyz w latach 1992-1993.

Zainteresowanie Sejmu problemami administracji publicznej spowodowane zostało zmianą poglądów na strukturę i zasięg samorządu terytorialnego oraz na funkcję centralnych organów administracji w wyniku uchwalenia ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, a także licznymi próbami dostosowania orzecznictwa i prawa administracyjnego do nowych zasad działania państwa. Zbiegło się też ono z poważnymi pracami nad dokończeniem reformy administracji państwowej, prowadzonymi przez pozasejmowe ośrodki i organizacje badawcze, jak np. Zespół do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej URM, Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej, Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego i Krajowy Instytut Badań Samorządu w Poznaniu, Instytut Miasta w Warszawie oraz różne fundacje i instytucje naukowo-badawcze.

EKSPERTYZY

ZMIANY W ADMINISTRACJI OGÓLNEJ I SPECJALNEJ W LATACH 1950-1991

JACEK LANG

I. WPROWADZENIE

Przedmiotem opracowania są ważniejsze zmiany w administracji ogólnej i specjalnej, tak centralnej jak i terenowej, w latach 1950-1991. Przez administrację ogólną należy rozumieć administrację powołaną do zawiadywania różnorodnymi sprawami i stanowiącą pewną całość pod względem organizacyjnym. Z reguły tworzy ona mniej lub bardziej rozbudowany system organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych. Administracja ogólna występuje zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym. Obecnie na szczeblu centralnym tworzą ją: Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów oraz Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów. Na szczeblu terenowym – wojewodowie i kierownicy urzędów rejonowych.

Przez administrację specjalną trzeba natomiast rozumieć administrację utworzoną w celu zawiadywania jedną dziedziną, a więc sprawami jednorodnymi lub pokrewnymi, wydzielonymi według kryterium rzeczowego, wymagającymi specjalistycznego przygotowania pracowników, a także specjalnych środków technicznych i prawnych.

Administracje ogólną i specjalną zwie się niekiedy także zespoloną i nie zespoloną. W administracji zespolonej – jak wskazuje nazwa – mamy do czynienia z jedną administracją i wieloma różnymi sprawami, którymi ma się ona zajmować. Motywy takiego rozwiązania są oczywiste: idzie o to, aby w państwie, na określonym szczeblu kierowania, istniał podmiot skupiający kompetencje w możliwie jak największej liczbie spraw, a także oddziaływający na pozostałe podmioty.

W niniejszym opracowaniu skoncentrujemy uwagę przede wszystkim na ukazaniu społecznego i politycznego tła dokonywanych zmian, przedstawieniu koncepcji leżących u podstaw nowych regulacji, a także na-

stępstw społecznych, gospodarczych i organizacyjno-prawnych ich realizacji.

II ZMIANY W LATACH 1950-1971

Zmiana ustroju administracji terenowej w 1950 r.

Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130) dokonała zasadniczych zmian w organizacji i zasadach funkcjonowania administracji państwowej. Nawiązując do koncepcji aparatu państwowego w ZSRR utworzono w miejsce dotychczasowych organów administracji ogólnej (wojewody i starosty) i terenowych organów administracji rządowej nie zespolonej (podległych ministrom: finansów, oświaty, pracy i opieki społecznej oraz Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego), a także w miejsce samorządu terytorialnego nowy typ organu państwowego – radę narodową i nadano jej status jednolitego terenowego organu władzy państwowej.

Rada Narodowa w myśl tej koncepcji była zarówno organem przedstawicielskim, jak i organem administracji państwowej. Do niej bowiem miały należeć wszystkie zadania z zakresu funkcji przedstawicielskiej i z zakresu funkcji administracyjnej na danym terenie. W owym przełamaniu tradycyjnego podziału funkcji na ustawodawczą (prawodawczą) i wykonawczą widziano też sens dokonanej reformy. Liczono, iż przyczyni się ona do usprawnienia działalności aparatu państwowego.

Rada wykonywała swoje funkcje za pośrednictwem prezydium i komisji. Prezydium także stało się organem nowego typu, skupiało bowiem w swoim zakresie działania zarówno funkcje dawnego prezydium rady (organu wewnętrznego powołanego do przygotowania i zwołania sesji, współpracy z komisjami itp.), jak i „wszystkie funkcje wykonawcze władzy państwowej w ramach obowiązujących przepisów” (art. 16 ust. 1 ustawy).

Obok prezydium ustawa tworzyła „wydziały prezydium”, które „zarządzają poszczególnymi dziedzinami spraw należących do właściwości rady narodowej” (art. 18 ustawy). Mimo tego zapisu wydziały były w owym czasie uważane jedynie za aparat pomocniczy prezydium rady narodowej.

Administracja centralna w latach 1944–1952

Do 1947 roku administracja centralna była zorganizowana na zasadach przyjętych w konstytucji z 1921 roku. Dekretem z 21 lipca 1944 r. Krajowa Rada Narodowa utworzyła Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, jako tymczasową władzę wykonawczą. W skład PKWN weszło 13 kierowników resortów. Było to równoznaczne z utworzeniem 13 resortów. W krótkim czasie liczba resortów została zwiększona do 16. Powołany 31 grudnia 1944 r. Rząd Tymczasowy obejmował 15 ministrów kierujących resortami. Jednak w niedługim czasie ich liczba wzrosła do 19.

Równocześnie powstają także inne organy centralne. Jako przykład można wskazać Centralny Urząd Planowania przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów, Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, Główny Urząd Statystyczny, Państwowy Urząd Repatriacyjny.

Rząd Tymczasowy był naczelnym organem administracji państwowej, funkcjonującym według zasad konstytucji marcowej. Jego stosunek do KRN kształtował się według reguł systemu parlamentarno-gabinetowego. Prezesa Rady Ministrów i ministrów powoływał Prezydent KRN. Rząd i ministrowie wykonywali swoje funkcje poprzez podporządkowane im organy administracji rządowej, a więc przez wojewodów, starostów powiatowych oraz tzw. urzędy nie zespolone.

Po 1946 r. pozycję prawnoustrojową i polityczną rządu określała ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o organizacji i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, zwana małą konstytucją. Ustawa ta przewidywała Radę Gabinetową, którą stanowić miała Rada Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej. Posiedzenia Rady Gabinetowej miały być zwoływane na życzenie Prezydenta dla rozpatrzenia spraw wyjątkowej wagi. W praktyce Rada Gabinetowa nie była zwoływana. W sprawach nie uregulowanych przez małą konstytucję obowiązywały nadal przepisy konstytucji z 1921 roku. Regulowały one na przykład sposób powoływania i odwoływania Rady Ministrów lub ministrów oraz kwestię ich odpowiedzialności parlamentarnej i konstytucyjnej.

Rada Ministrów posiadała organy wewnętrzne. W omawianym okresie były to: Komitet Ekonomiczny, Komitet Ministrów do spraw Kultury

i Komitet Ministrów do spraw Społecznych.

W następnych latach nastąpił dalszy wzrost liczby resortów. W 1952 r. było już 31 resortów, a w skład Rady Ministrów wchodziło 38 osób, w tym 6 wiceprezesów. Taka rozbudowa administracji naczelnej wiązała się z przygotowaniem do realizacji, a następnie z samą realizacją sześcioletniego planu rozwoju gospodarczego, z przejęciem przez państwo funkcji gospodarczo-organizacyjnej, a także z napięciem w sytuacji międzynarodowej oraz przyjęciem scentralizowanego modelu zarządzania gospodarką i kierowania społeczeństwem.

Konstytucja z lipca 1952 r. sytuuje na czele administracji państwowej Radę Ministrów, czyniąc z niej kolegialny, naczelny organ wykonawczo-zarządzający organów władzy państwowej, Sejmu i Rady Państwa. W myśl konstytucji Rada Ministrów odpowiadała i zdawała sprawę ze swojej działalności przed Sejmem, a gdy Sejm nie obradował – przed Radą Państwa. W skład Rady Ministrów wchodził: Prezes Rady Ministrów, jako jej przewodniczący (tylko!), wiceprezesi Rady Ministrów, ministrowie, przewodniczący określonych w ustawie komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej. Ministrowie kierowali określonymi działami administracji państwowej. Zakres działania ministrów określały ustawy.

Poza wymienionymi organami w praktyce powstawały w ramach Rady Ministrów organy o składzie mniej liczny. Do takich organów należały: prezydium rządu i Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów.

Reforma podziału terytorialnego w 1954 r. oraz zmiany w administracji terenowej stopnia podstawowego

W 1954 r. ustawami z 25 września o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych oraz o osiedlach i radach narodowych osiedli (Dz.U. nr 43, poz. 191, 192) zlikwidowano gminy i utworzono na ich miejsce trzy razy mniejsze gromady i osiedla wraz z gromadzkimi i osiedlowymi radami narodowymi jako organami władzy państwowej i ich aparatem pomocniczym, zorganizowanym jednak nieco inaczej niż w powiatach i województwach. Reforma ta miała na celu zbliżenie władzy do społeczeństwa oraz – co nie było wówczas podnoszone oficjalnie – przygotowanie do bezpośredniego kierowania „społecznonym” wielkotowarowym rolnictwem. W rzeczywistości powołanie małych gromad i osiedli spowodowało przesunięcie

cie większości zadań i kompetencji administracyjnych ze szczebla podstawowego na wyższy szczebel zarządzania – do powiatu.

Ustawa ze stycznia 1958 r. o radach narodowych

Po kryzysie społeczno-politycznym w 1956 r. podjęto także próbę zmiany ustroju administracji terenowej, dopatrywano się w nim bowiem jednej z przyczyn niesprawności państwa i oderwania jego aparatu od społeczeństwa, a także braku przedsiębiorczości i aktywności ludności. W ocenie współczesnych pociągało to za sobą nierzadko upadek miast i wsi oraz było przyczyną kulturalnego i gospodarczego zacofania kraju. Dlatego też w ustawie z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 16) położono nacisk na rozdzielenie zadań i kompetencji rad poszczególnych stopni oraz prawne zagwarantowanie ich samodzielności i odpowiedzialności za wykonywane zadania. Nie odważono się jednak zerwać z narzuconym w 1950 r. systemem jednolitych organów władzy państwowej (rad narodowych w wersji radzieckiej) i wrócić do poprzednich rozwiązań ustrojowych. Uznano, że koncepcja rad narodowych nowego typu jest dobra, a występujące w przeszłości nieprawidłowości były spowodowane wyłącznie zewnętrznymi okolicznościami, głównie o politycznym i społecznym charakterze. Podstawową zasadą organizacji i funkcjonowania administracji terenowej pozostała więc zasada podwójnego podporządkowania, traktowana jako funkcja idei centralizmu demokratycznego. Utrzymana też została zasada jedności zakresu działania rady narodowej i jej organów, tj. prezydium i kierowników wydziałów. Ustanowienie jednoosobowego organu administracji państwowej w postaci stanowiska kierownika wydziału (z wyjątkiem gromad) – uważane za jedną z głównych nowości wprowadzonych przez ustawę styczniową – było prostą konsekwencją rozwinięcia owych zasad.

Zmiany te doprowadziły jednak do powstania spiętrzonego systemu organów administracji państwowej, złożonego z jednego organu nadrzędnego o kolegiальной strukturze oraz z wielu jednoosobowych organów administracji państwowej. Oznaczało to powstanie na obszarze danej jednostki podziału terytorialnego (województwa, powiatu) stanu administracyjnej dwuwładzy, w którym zacierały się granice rzeczywistej kompetencji i rzeczywistej odpowiedzialności każdego z tych organów (W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976, s. 37).

Funkcjonowanie administracji terenowej uległo dalszemu skomplikowaniu w wyniku przyznania w 1963 r. komisjom rady narodowej kompetencji do wydawania kierownikom wydziałów wiążących zaleceń i wiążących opinii. W ten sposób stan dwuwładzy w pewnych dziedzinach przekształcił się w stan trójwładzy, gdyż decyzja pochodząca formalnie od kierownika wydziału mogła być wypadkową stanowisk trzech organów. W krańcowym wypadku w proces podjęcia tej decyzji mógł włączyć się jeszcze czwarty organ, mianowicie rada narodowa.

Rozbieżność między prawem materialnym i prawem ustrojowym oraz rozbieżność między formalną i rzeczywistą strukturą procesu podejmowania decyzji były jednym z głównych źródeł niesprawności funkcjonowania organów administracji państwowej w systemie rady narodowej (Dawidowicz, *op. cit.*, s. 38). Rozbieżności te sprawiały, iż w praktyce nie było możliwości egzekwowania odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Zmiany w administracji centralnej po 1956 roku

Rok 1956 przyniósł także dość znaczne zmiany w administracji centralnej. Treść i zasięg tych zmian ograniczone były jednak poprzez fakt pozostania przy dotychczasowych założeniach ustrojowych. W rezultacie podjęte przeobrażenia nie miały na celu wyłączenia państwa z gospodarki czy odrzucenia centralnego planowania. W odniesieniu do aparatu państwowego oznaczało to nie tyle jego radykalną przebudowę, co przystosowanie centralnych ogniw do nowych zadań w sferze kierowania gospodarką poprzez reorganizację podziału resortowego, zmianę roli i sposobu działania centralnego organu planistycznego, stworzenie nowego systemu koordynacji międzyresortowej, ograniczenie roli wąskich gremiów rządowych itp. (J. Ciemniowski, *Ewolucja struktury rządu w Polsce Ludowej [w:] Studia nad rządem PRL w latach 1952-1980*, Ossolineum 1985, s. 172).

Reorganizacja objęła w pierwszej fazie resorty administracyjne, ale w jej nurcie znalazły się też urzędy centralne. Zasadniczą weryfikację tych urzędów przeprowadziła ustawa z 15 listopada 1956 r. o zniesieniu i zmianach podporządkowania niektórych urzędów centralnych, a wśród nich między innymi Centralnego Urzędu Kinematografii, Centralnego Urzędu Gospodarki Torfowej, Centralnego Urzędu Wydawnictw, Przemysłu Poligraficznego i Księgarstwa, Państwowej Komisji Cen oraz

Centralnego Urzędu Geodezji i Kartografii.

Zadania zniesionych urzędów przeszły do zakresu działania innych ministrów. Szczegółowego podziału zadań dokonano w rozporządzeniu Rady Ministrów z 17 listopada 1956 r. w sprawie właściwości niektórych naczelnych organów administracji państwowej (Dz.U. nr 54, poz. 249). Rozporządzenie to wprowadziło równocześnie pewne zmiany w zakresie podporządkowania niektórych urzędów centralnych, polegające na przekazaniu nadzoru nad tymi urzędami z gestii Prezesa Rady Ministrów określonym ministrom.

Jak widać, reorganizacja urzędów centralnych oznaczała zwiększenie samodzielności ministrów i umocnienie ich roli jako ogniw administracji centralnej. Niezbędne dla umocnienia pozycji ministrów rozszerzenie ich uprawnień dokonane zostało m.in. właśnie poprzez redukcję urzędów i przekazanie ich zadań i kompetencji ministrom, jak również poprzez powierzenie im nadzoru nad niektórymi urzędami centralnymi.

Reforma aparatu centralnego przeprowadzona w 1956 r. zdecydowanie wyhamowała tendencje rozbudowywania urzędów centralnych, w rezultacie czego nastąpił paroletni okres wyraźnej stabilizacji tego fragmentu administracji centralnej. Ponowne ożywienie, chociaż w skali znacznie mniejszej niż w latach 1950-1953, działalności państwa dotyczącej urzędów centralnych nastąpiło dopiero na początku lat sześćdziesiątych (J. Jagielski, *Pozycja prawna centralnych urzędów administracji państwowej*, Warszawa 1991, s. 2 i n.).

III ZMIANY W LATACH 1972-1989

Reforma administracji terenowej w latach 1972-1975

Kolejną próbę unowocześnienia administracji terenowej podjęto w latach 1972-1975. Reformę rozpoczęto od najniższego szczebla organizacyjnego – gromad, osiedli i miasteczek. Miała ona na celu stworzenie silnych jednostek gospodarczo-administracyjnych o dużej samodzielności ekonomicznej i uprawnieniach umożliwiających skuteczny wpływ na społeczno-gospodarczy rozwój terenu, umocnienie i unowocześnienie wykonawczych organów rad narodowych, a także rozszerzenie udziału mieszkańców wsi w rządzeniu.

Podstawą prawną reformy z 1972 r. były następujące akty prawne:

- ustawa z 29 listopada 1972 r. o zmianie *Konstytucji PRL* (Dz.U.

nr 49, poz. 311),

- ustawa z 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 49, poz. 312),
- rozporządzenie RM z 30 listopada 1972 r. w sprawie zakresu działania naczelnika gminy, organizacji i zadań urzędu gminy oraz niektórych spraw pracowniczych (Dz.U. nr 49, poz. 315),
- rozporządzenie RM z 30 listopada 1972 r. w sprawie zasad i trybu wyboru, zakresu działania oraz obowiązków i praw sołtysa i podsołtysa (Dz.U. nr 49, poz. 319),
- rozporządzenie RM z 30 listopada 1972 r. w sprawie zadań i uprawnień koordynacyjnych gminnych rad narodowych i naczelników gmin (Dz.U. nr 49, poz. 316).

Przesłanką reformy z 1972 r. było zniesienie dotychczasowego podziału terenów wiejskich na gromady oraz zniesienie osiedli jako odrębnych jednostek podziału terytorialnego kraju. Okazało się, że gromada reprezentowała zbyt mały potencjał społeczny i gospodarczy, nowa zaś polityka rolna zdezaktualizowała motywy wprowadzenia w 1954 r. małych gromad. Podobnie rzecz miała się z osiedlami. Na miejsce zatem gromad i osiedli wprowadzono nową jednostkę podziału terytorialnego kraju – gminę. Gmina miała bardziej odpowiednie warunki kierowania rozwojem gospodarczym i społeczno-kulturalnym oraz zaspokojenia potrzeb mieszkańców.

Równocześnie na szczeblu gminy rozgraniczono funkcje przedstawicielskie oraz wykonawcze, umocniono pozycję rad narodowych oraz powołano jednoosobowy organ administracji terytorialnej w postaci naczelnika gminy. Zmieniono też pozycję prezydium rady narodowej. Z organu administracji państwowej stało się ono znowu organem wewnętrznym rady narodowej, podobnie jak w latach 1944-1950.

W 1973 r. ustawami o zmianie konstytucji i ustawy o radach narodowych oraz szeregiem aktów wykonawczych rozciągnięto zasady organizacji i funkcjonowania gminy odpowiednio na powiat i województwo. W konsekwencji powstał w miarę jednolity system terenowych organów administracji państwowej, oddzielony organizacyjnie od systemu rad narodowych, silnie scentralizowany, mający bardzo szerokie kompetencje i różnorodne funkcje. Ich pełnienie wymagało jednak zgody na przekazywanie zadań i kompetencji podporządkowanym jednostkom organizacyjnym, w tym także przedsiębiorstwom i zjednoczeniom, a także pracownikom urzędów administracyjnych. Powodowało to daleko idącą

dekoncentrację uprawnień, co z kolei pociągało za sobą poważne trudności w ustalaniu właściwości i odpowiedzialności.

W 1975 r. zamknięto reformę ustawą z 28 maja o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych oraz ustawą o utworzeniu urzędu Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (Dz.U. nr 16, poz. 90, 91). Dokonano też odpowiednich zmian w konstytucji.

Ustawa o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa zniósła: 1) powiaty jako jednostki podziału terytorialnego kraju oraz podział miast na stanowiące powiaty i nie stanowiące powiatów, 2) dotychczasowy podział na województwa oraz miasta wyłączone z województw, 3) dotychczasowy podział miast Gdańska, Poznania i Szczecina na dzielnice. Odtąd w podziale terytorialnym kraju występują dwa stopnie: podstawowy i wojewódzki. Na każdym z tych stopni znajdują się różne kategorie podziału terytorialnego. Np. jednostkami stopnia podstawowego zostały gminy wiejskie, miasta, dzielnice w większych miastach, a jednostkami stopnia wojewódzkiego – województwa oraz miasto stołeczne Warszawa, miasto Kraków, miasto Łódź i miasto Wrocław.

Utworzenie dwustopniowego podziału terytorialnego pociągnęło za sobą zwiększenie roli podziałów dla celów specjalnych. Dla wielu dziedzin powstały nowe jednostki terytorialne, tzw. rejony i okręgi, częściowo zastępujące dawne powiaty i województwa.

Omówiona reforma wywołała wielorakie skutki, różnej rangi. Przede wszystkim zmniejszeniu uległa liczba terenowych szczebli kierowania; jednak – z drugiej strony – zwiększyła się liczba województw, co pociągnęło za sobą kosztowną reorganizację wielu instytucji i większe zaangażowanie organów centralnych w kierowaniu państwem. Po drugie, reforma stanowiła kolejny krok w kierunku przywrócenia administracji rządowej. Świadczy o tym tak nazewnictwo, jak i pewne organizacyjne wyodrębnienie systemu ogólnych organów administracji państwowej z systemu rad narodowych, a także założony model podporządkowania. Naczelnicy (i prezydenci) pełnili dwie podstawowe funkcje – organu administracji państwowej i organu wykonawczo-zarządzającego rady narodowej. Wojewodowie (i prezydenci miast wojewódzkich) byli nadto z mocy ustawy przedstawicielami rządu w terenie. Wymienione organy były więc jakby stopione z dwóch, a nawet trzech różnych typów organów. Na tej samej zasadzie określono też sposób kierowania i nadzór oraz relacje z innymi organami. W praktyce okazało się, że wojewodo-

wie i naczelnicy (prezydenci) przedkładali sprawy rządowe nad miejscowe i wkrótce zyskali wyraźną przewagę nad radami, ubezwłasnowalniając je niemal całkowicie.

1980 rok przyniósł kolejną krytykę ustroju administracji terenowej. W jej wyniku 20 lipca 1983 r. ukazała się ustawa o radach narodowych i terenowych organach administracji państwowej. Tym razem nosiła tytuł: O systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1983 r. nr 26, poz. 183).

Miała ona na celu między innymi podkreślenie samorządowego charakteru rady oraz objęcie pojęciem samorządu terytorialnego wszystkich pomocniczych jednostek podziału terytorialnego, tj. wsi oraz osiedli. W ten sposób chciano na trwałe połączyć system rad narodowych z tradycyjną instytucją samorządu terytorialnego. Przy okazji wprowadzono też pewne zmiany do ustroju terenowych organów administracji państwowej. Chcąc zapobiec nadmiernej koncentracji kompetencji w jednym organie, wrócono do rozwiązania z 1958 r. i przywrócono kierownikom wydziałów status organu administracji państwowej. Odtąd wojewodowie, naczelnicy i prezydenci byli organami o właściwości ogólnej, natomiast kierownicy wydziałów (jednostek równorzędnych) – organami o właściwości szczególnej. Uczono, iż w ten sposób zwiększy się zainteresowanie podejmowanymi decyzjami osób faktycznie je podejmujących i odpowiedzialnych za ich wykonanie, tak prawnie, jak i moralnie.

Ustawa była świadectwem bezradności ustawodawcy oraz instrumentalnego traktowania reform administracji państwowej. W zasadzie służyła ona jedynie fabrykowaniu kolejnych złudzeń.

Zmiany w administracji centralnej

W latach siedemdziesiątych dwukrotnie przeprowadzono większe zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji centralnej. Po raz pierwszy w latach 1972-1973, po raz drugi w latach 1976-1978. Reforma w 1972 r. została dokonana na podstawie kilkunastu ustaw uchwalonych 29 marca 1972 r. i opublikowanych w Dzienniku Ustaw nr 11. Jej celem miało być wzmocnienie i usprawnienie administracji. Chciano to osiągnąć przez ponowne uruchomienie procesów koncentracji i centralizacji administracji oraz zmianę form organizacyjnych. Podjęto więc działania idące w kierunku zmniejszenia liczby organów naczelnych oraz zniesienia organów kolegalnych. W rzeczywistości przeprowadzone zmiany

nie były duże. W zasadzie sprowadziły się do zlikwidowania siedmiu urzędów ministra oraz przekazania ich zadań pięciu nowo utworzonym, o szerszym zakresie działania. Ponadto przesunięto niektóre zadania z urzędów istniejących do nowo powstałych. Tak postąpiono na przykład ze sprawami geodezji i kartografii, należącymi przed 1972 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych, a po utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska przekazanymi do tego urzędu.

W 1972 r. zmiany objęły także urzędy centralne. Między innymi zniesiony został Centralny Urząd Gospodarki Wodnej. Jego zadania przesunięto do utworzonego resortu gospodarki terenowej i ochrony środowiska. Likwidacji uległ także Urząd Rezerw Państwowych, a powstała Państwowa Rada Gospodarki Materiałowej. Ponadto powstał Polski Komitet Normalizacji i Miar, który zastąpił dwa do tej pory oddzielne urzędy centralne: Centralny Urząd Jakości i Miar oraz Polski Komitet Normalizacyjny. W 1973 r. został utworzony Urząd Energii Atomowej, organ zupełnie nowy, będący odpowiedzią na wzrost zainteresowania państwa tą energią i zamiarem jej wykorzystania w gospodarce narodowej. W 1975 r. ustawa o ochronie przeciwpożarowej nadała status centralnego organu administracji państwowej Komendantowi Głównemu Straży Pożarnej.

W podobny sposób była przeprowadzona reorganizacja w 1976 roku. 27 marca utworzono pięć urzędów: Ministra Energetyki i Energii Atomowej, Ministra Górnictwa, Ministra Hutnictwa, Ministra Przemysłu Maszyn Ciężkich i Rolniczych, Ministra Gospodarki Materiałowej. Jednocześnie zniesiono Urząd Energii Atomowej, urząd Ministra Górnictwa i Energetyki, urząd Ministra Przemysłu Ciężkiego oraz Państwową Radę Gospodarki Materiałowej, a zadania i sprawy należące do ich zakresu działania odpowiednio rozdzielono między nowo powołane urzędy.

Zmiany w podziale na resorty pociągnęły za sobą także pewne przekształcenia w administracji centralnej. Ogólnie rzecz ujmując polegały one na przekazaniu niektórych dziedzin, dotąd należących do urzędów centralnych, organom naczelnym. Osiągnięta w ten sposób niewielka redukcja liczby urzędów centralnych także nie była trwała. Już w 1978 r. rozdzielono sprawy sportu, kultury fizycznej i turystyki pomiędzy dwa odrębne urzędy centralne: Główny Komitet Kultury Fizycznej oraz Główny Komitet Turystyki, i w ten sposób znowu zwiększono liczbę urzędów centralnych.

W latach osiemdziesiątych zmiany w administracji centralnej miały

głębszy charakter. Wiązały się ze stanem wojennym, deklarowaną reformą gospodarczą oraz poszukiwaniem nowych form władzy państwowej.

Już w 1981 r. połączono kilka resortów. Na podstawie ustaw z 3 lipca następuje: 1) zniesienie urzędów: Ministra Rolnictwa i Ministra Przemysłu Spożywczego i Skupu oraz utworzenie urzędu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i przekazanie mu spraw należących do zniesionych urzędów, 2) zniesienie urzędu Ministra Górnictwa oraz Ministra Energetyki i Energii Atomowej oraz utworzenie urzędu Ministra Górnictwa i Energetyki i przekazanie mu spraw należących do zakresu działania zniesionych urzędów, z wyjątkiem spraw energii atomowej, 3) zniesienie urzędu Ministra Hutnictwa, urzędu Ministra Przemysłu Maszyn Ciężkich i Rolniczych oraz urzędu Ministra Przemysłu Maszynowego i utworzeniu urzędu Ministra Hutnictwa i Przemysłu Maszynowego oraz przekazanie mu spraw należących do zniesionych urzędów, 4) zniesienie urzędu Ministra Przemysłu Chemicznego oraz urzędu Ministra Przemysłu Lekkiego i utworzenie urzędu Ministra Przemysłu Chemicznego i Lekkiego oraz przekazania mu spraw należących do zniesionych urzędów.

Jednocześnie trwa proces odwrotny – rozbiecie urzędu Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej na urząd Ministra Handlu Zagranicznego i Urząd Gospodarki Morskiej. W sumie jednak dokonuje się widoczna redukcja liczby urzędów naczelnych, a co za tym idzie, także resortów administracyjnych.

Zmiany dokonane na szczeblu naczelnych organów administracji państwowej pociągnęły za sobą także pewne zmiany w organizacji urzędów centralnych. Pojawia się nowy typ urzędu centralnego – wspomniany wyżej Urząd Gospodarki Morskiej. W myśl ustawy kieruje nim minister powołany w trybie określonym przez konstytucję. W 1982 r. utworzono dwa nowe urzędy: Państwową Agencję Atomistyki, spełniającą funkcję centralnego organu administracji państwowej w sprawach atomistyki i energii atomowej oraz Urząd ds. Kombatantów, który ustanowiony został na miejsce dotychczasowego organu naczelnego działającego w sprawach kombatanckich. Ponadto ustawa z 26 lutego 1982 r. o statystyce państwowej dała nowe podstawy prawne Głównemu Urzędowi Statystycznemu.

W następnym roku pojawiają się kolejne regulacje prawne odnoszące się do urzędów centralnych. Przede wszystkim trzeba wspomnieć o usta-

nowieniu Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, powstałego w następstwie reorganizacji resortu administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska. Oprócz tego na uwagę zasługuje dokładniejsze określenie pozycji Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz Polskiej Agencji Prasowej. Z kolei w 1984 r. powołano Urząd Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń, a także przekształcono urząd Głównego Inspektora Gospodarki Energetycznej w samodzielny centralny organ administracji państwowej.

Bardzo istotne zmiany wprowadziła ustawa z 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej. Na jej podstawie zniesionych zostało kilka urzędów centralnych, a mianowicie: Urząd Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Centralny Urząd Geologii, Główny Inspektor Gospodarki Energetycznej, Główny Komitet Kultury Fizycznej i Sportu oraz Główny Komitet Turystyki. Zadania i kompetencje dwóch pierwszych urzędów weszły do zakresu działania nowo utworzonego urzędu Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, zadania zaś i kompetencje Głównego Inspektora Gospodarki Energetycznej przejął Minister Gospodarki Materiałowej i Paliwowej. Jednocześnie utworzono Główny Komitet Kultury Fizycznej i Turystyki, do którego zakresu działania przeszły zadania i kompetencje obu zniesionych komitetów. Innymi słowy, nastąpiło ponowne połączenie spraw kultury fizycznej, sportu i turystyki i oddanie ich w zarząd jednemu organowi centralnemu. Ustawa dokonała też istotnego przekształcenia pozycji prawnej Urzędu Rady Ministrów i jego Szefa, nadając Szefowi URM cechy organu administracji państwowej.

Kontynuacją reformy z 1985 r. była reorganizacja przeprowadzona w 1987 roku. Spowodowała ona wyraźną redukcję resortów gospodarczych i ustanowienie kilku urzędów ministrów o szerokim, bardziej kompleksowym zakresie zadań i kompetencji. Objęła również urzędy centralne, doprowadzając do zniesienia niektórych urzędów oraz zmian podporządkowania. Zlikwidowane zostały Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Urząd Gospodarki Morskiej, Urząd do spraw Kombatantów, Główny Komitet Kultury Fizycznej i Turystyki. Z kolei Urząd Patentowy, Państwowa Agencja Atomistyki oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych zostały wyjęte spod nadzoru Prezesa Rady Ministrów i podporządkowane Komitetowi do spraw Nauki i Postępu Technicznego oraz Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej. W tymże roku powstał też nowy urząd – Ko-

mitet do spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej, aby przejąć część funkcji zniesionego GKKFiT oraz zając się problematyką młodzieży.

Ponadto w 1987 r. powołano do życia Komitet Kinematografii oraz inaczej uregulowano status Urzędu Dozoru Technicznego.

W 1988 r. utworzono Centralny Urząd Planowania na miejsce Komisji Planowania przy Radzie Ministrów – naczelnego organu administracji państwowej, którego przewodniczący wchodził w skład Rady Ministrów. W tymże roku powstał też inny urząd centralny: Prezes Agencji ds. Inwestycji Zagranicznych.

W 1989 r. ustawa o prawie celnym nadała Prezesowi Głównego Urzędu Cel status centralnego organu administracji państwowej, ustawa zaś zmieniająca ustawę z 17 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji i zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej zniosła istniejący prawie 40 lat Urząd ds. Wyznań, przekazując jego zadania Urzędowi Rady Ministrów, w którym zostało utworzone Biuro ds. Wyznań.

Dokonane w latach osiemdziesiątych zmiany w organizacji i zakresie działania naczelnych i centralnych organów administracji państwowej na ogół szły we właściwym kierunku. Nastąpiła znaczna komasacja resortów funkcjonalnych i branżowych. Jednakże zmiany te nie oznaczały jeszcze zasadniczej, kompleksowej przebudowy administracji resortowej. Po drugie, kompetencje naczelnych organów funkcjonalnych i branżowych nie zostały dokładnie określone w przepisach wykonawczych, wskutek czego ich rola często była wypaczana.

Reforma szczebla naczelnego tylko w niewielkim stopniu dotknęła urzędów centralnych. W długim procesie kształtowania się urzędów centralnych trudno jest stwierdzić jakąś generalną linię przewodnią, można natomiast dostrzec cechy żywioowości oraz oddziaływanie wielorakich przesłanek i tendencji. Odzwierciedleniem tego jest m.in. istnienie okresów liczebnego rozwoju urzędów, jak i okresów ograniczania ich liczby.

Wszystko to uzasadnia wnioski, iż jednym z podstawowych wyznaczników miejsca i roli urzędów centralnych były zmieniające się bardzo często koncepcje rozwiązań organizacyjnych dotyczących organów naczelnych i kierowanych przez nie resortów. Równocześnie też należy zauważyć, że niejednokrotnie tworzenie, zmiany zakresu działania czy znoszenie urzędów miały w stosunku do przekształceń i reorga-

nizacji struktur resortowych w dużym stopniu charakter instrumentalny i uzupełniający.

IV. ZMIANY W LATACH 1990-1991

Reforma administracji terenowej

W 1990 r. ukazuje się kilka ustaw, które całkowicie zmieniają ustrój administracji terenowej. Są to:

- ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95),
- ustawa z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 191),
- ustawa z 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznej Warszawy (Dz.U. nr 34, poz. 200),
- ustawa z 22 maja 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. nr 21, poz. 123).

Trzy pierwsze ustawy całkowicie restytuują klasyczny samorząd terytorialny, czwarta tworzy nową podstawę prawną administracji rządowej.

W świetle wymienionych ustaw (i konstytucji) samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie. Mieszkańcy gminy stanowią tzw. wspólnotę samorządową. Gminy z obszaru województwa wyłaniają reprezentację w postaci sejmiku samorządowego. Stanowi on jak gdyby organ wojewódzki samorządu terytorialnego. W ten sposób powstały ponadgminne jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego. Z drugiej strony gminy tworzą wewnętrzne jednostki pomocnicze. W gminach wiejskich są to sołectwa, w gminach miejskich zaś – dzielnice lub osiedla.

Gminy wyposażone zostały w prawo samodzielnego rozstrzygnięcia swoich spraw. Mieszkańcy gminy czynią to bezpośrednio w referendum albo za pośrednictwem wybranych organów: rady, wójta (burmistrza, prezydenta) i zarządu.

Wójt jest przewodniczącym zarządu oraz kierownikiem urzędu gminy, burmistrz zaś lub prezydent odpowiednio: przewodniczącym zarządu i kierownikiem urzędu miasta. Tę ostatnią funkcję wójt wykonuje przy pomocy sekretarza gminy, burmistrz zaś (prezydent) – urzędu miasta.

Nadzór nad samorządem sprawuje Prezes Rady Ministrów, wojewodowie i – z chwilą ich powołania – regionalne izby obrachunkowe.

Odrębną organizację ma Warszawa. W myśl ustawy z 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy jest ona z mocy prawa związkiem dzielnic-gmin. Związek ten posiada osobowość prawną, własny majątek i zakres działania. Działa za pośrednictwem Rady Warszawy i jej organów pomocniczych: Zarządu Warszawy i Prezydenta Warszawy, wykonujących swoje zadania przy pomocy Urzędu Warszawy, za którego pracę jest odpowiedzialny sekretarz Zarządu Warszawy.

Nadzór nad organami związku pełni wojewoda, izba obrachunkowa (z chwilą powołania), Prezes Rady Ministrów i Sejm.

Ustrój terenowej administracji rządowej określa ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Przez administrację rządową należy rozumieć administrację wykonującą zadania należące do Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów. W terenie zadania te wykonują: 1) wojewodowie i podporządkowane im organy, tj. kierownicy urzędów rejonowych, 2) terenowe organy administracji podporządkowane bezpośrednio ministrom, np. kuratorzy, nadleśniczy, 3) organy gminy działające w ramach zadań zleconych, a więc rada gminy, zarząd, względnie wójt, burmistrz.

Wojewodowie i podporządkowane im organy są terenowymi organami administracji ogólnej, natomiast organy administracji podporządkowane bezpośrednio ministrom – terenowymi organami administracji specjalnej.

Wojewoda pełni dwie funkcje: organu administracji państwowej i przedstawiciela rządu w województwie. Jako organ administracji państwowej załatwia wszystkie określone ustawami sprawy z zakresu administracji rządowej, nie zastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji, nadzoruje organy samorządu terytorialnego, wydaje przepisy prawne powszechnie obowiązujące na terenie województwa lub jego części oraz współdziała z sejmikiem samorządowym. Jako przedstawiciel rządu przede wszystkim koordynuje działalność organów administracji rządowej, zapewnia utrzymanie porządku publicznego, zapobiega klęskom żywiołowym i usuwa ich skutki oraz reprezentuje rząd na uroczystościach państwowych i w trakcie wizyt oficjalnych przedstawicieli państw obcych.

Przy wojewodzie działa kolegium jako jego organ opiniodawczo-

doradczy. W skład kolegium wchodzi: wicewojewoda, dyrektor urzędu wojewódzkiego, dyrektorzy wydziałów i równorzędnych komórek organizacyjnych oraz inne osoby powołane przez wojewodę. Do udziału w posiedzeniach zaprasza się przewodniczącego sejmiku samorządowego.

Wojewoda wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego. W celu usprawnienia obsługi obywateli mogą być nadto utworzone zamiejscowe komórki organizacyjne jako delegatury urzędu. W kierowaniu urzędem wojewodzie pomaga dyrektor urzędu, a także wykonywać w imieniu wojewody inne zadania związane z działalnością urzędu. Wojewoda może też ustanowić swego pełnomocnika do prowadzenia niektórych spraw w oznaczonym zakresie.

Kierownik rejonowego urzędu jest organem administracji rządowej, wykonującym zadania i kompetencje wynikające z ustaw szczególnych. Jego właściwość rozciąga się na tzw. rejon administracyjny utworzony rozporządzeniem ministra ds. administracji. Swoje zadania wykonuje on przy pomocy urzędu rejonowego, którego organizację określa w statucie wojewoda.

Przedstawiony system organów administracji rządowej oparty jest na zasadzie pełnego podporządkowania, właściwego dla układów scentralizowanych. Dlatego też Prezes Rady Ministrów ma prawo między innymi wydawać wojewodzie polecenia służbowe i zarządzenia oraz sprawować kontrolę zgodności jego działań z polityką rządu. Takie same uprawnienia ma też wojewoda wobec kierownika urzędu rejonowego.

Zmiany w administracji centralnej

W latach dziewięćdziesiątych kontynuowany był proces przekształceń w strukturze administracji centralnej. W lutym 1990 r. ustawą o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym ustanowiono Urząd Antymonopolowy oraz wprowadzono nowe organy w sferze objętej zakresem działania Ministra Spraw Wewnętrznych – urząd Komendanta Głównego Policji oraz Urząd Ochrony Państwa, w kwietniu zaś zniesiono Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk. W czerwcu utworzono Agencję Rynku Rolnego, a w lipcu urząd Ministra Przekształceń Własnościowych (Dz.U. nr 51, poz. 299).

W styczniu 1991 r. powstaje Komitet Badań Naukowych – kolegialny, naczelnny organ administracji państwowej ds. polityki naukowej i nauko-

wo-technicznej państwa. Przewodniczącego Komitetu powołuje i odwołuje Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów, sekretarza Komitetu zaś – Prezes Rady Ministrów na wniosek przewodniczącego Komitetu. Prezes Rady Ministrów powołuje także spośród członków Rady Ministrów lub kierowników urzędów centralnych część członków Komitetu. Pozostałą część członków Komitetu stanowią z mocy ustawy przewodniczący komisji Komitetu oraz po pięciu przedstawicieli wybranych przez te komisje spośród tych swoich członków, którzy pochodzą z wyboru. W tym samym czasie zostaje utworzony na mocy ustawy Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki, którym kieruje Prezes powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Urzędu jest więc centralnym organem administracji państwowej. Do jego zadań należy realizacja polityki państwa w zakresie rekreacji i rehabilitacji ruchowej, sportu, turystyki i wypoczynku. Równocześnie ustawa ta zniosła Komitet do spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej.

W czerwcu 1991 r. następuje kolejna zmiana w podziale na resorty. Na] miejsce urzędu Ministra Przemysłu oraz urzędu Ministra Rynku Wewnętrznego powstaje jednolity urząd Ministra Przemysłu i Handlu (Dz.U. nr 66, poz. 286).

W 1992 r. ukazuje się jednolity tekst ustawy z listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku wojskowym, uwzględniający zmiany w administracji obrony narodowej (Dz.U. nr 4, poz. 16). W myśl ustawy Komitet Obrony Kraju, kolegialny organ właściwy w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa, jest organem Prezydenta. Prezydent z mocy ustawy jest przewodniczącym Komitetu, a Minister Obrony Narodowej jego zastępcą ds. Sił Zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego. Komitet Obrony Kraju wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego, którego działalność jest finansowana ze środków budżetowych Kancelarii Prezydenta. Prezydent określa też organizację oraz zakres działania tego Biura. Na jego czele stoi Sekretarz Komitetu Obrony Narodowej.

W sprawach obrony cywilnej centralnym organem administracji państwowej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju, powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Obrony Narodowej i podległy Ministrowi Obrony Narodowej.

28 sierpnia 1992 r.

NADZÓR NAD URZĘDAMI CENTRALNYMI

JACEK LANG

1. Urzędy centralne to jednostki organizacyjne utworzone na mocy ustawy i wyposażone ustawowo w kompetencje o charakterze administracyjno-prawnym. Z reguły należy do nich bieżące zawiadywanie w stosunkowo wąskich, jednolitych materiałach, wymagających odpowiedniej specjalizacji. Przypisywane są do nich także zadania wymagające działań reglamentujących lub policyjno-ochronnych.

Stalą cechą urzędów centralnych jest ich podporządkowanie jednemu z naczelnych organów administracji państwowej – Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub któremuś z ministrów, a jednocześnie rozciągnięcie ich właściwości na obszar kraju. Do kategorii urzędów centralnych, nie będących jednak organami centralnej administracji państwowej, należy zaliczyć także niektóre jednostki organizacyjne podległe bezpośrednio Sejmowi.

Do urzędów centralnych zalicza się także różnego typu inspekcje, jak na przykład Państwową Inspekcję Sanitarną czy Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska. Trzeba jednak mieć na uwadze, iż inspekcje wykazują szereg swoistych cech w zakresie struktury organizacyjnej oraz umiejscowienia zadań i kompetencji.

2. Radzie Ministrów są podporządkowane obecnie tylko dwa urzędy centralne: Główny Urząd Statystyczny oraz Urząd Antymonopolowy.

Centralny Urząd Planowania, wbrew swojej nazwie, nie jest urzędem centralnym w znaczeniu administracyjno-prawnym. Przesądzają o tym dwie okoliczności: powoływanie kierownika tego urzędu w trybie określonym w konstytucji oraz upoważnienie Rady Ministrów, a nie Prezesa Rady Ministrów, do określenia zakresu działania tego urzędu.

3. Prezesowi Rady Ministrów podporządkowane są następujące urzędy centralne:

- Agencja Rynku Rolnego
- Państwowa Agencja Atomistyki
- Polska Agencja Prasowa
- Polski Komitet Normalizacji, Miar i Jakości
- Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki

Urząd Patentowy
Wyższy Urząd Górniczy
Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska

4. Trzecią grupę tworzą urzędy centralne podporządkowane właściwym ministrom:

Główny Urząd Celný jest podporządkowany Ministrowi Współpracy Gospodarczej z Zagranicą,

Urząd Dozoru Technicznego – Ministrowi Przemysłu i Handlu,

Urząd Ochrony Państwa – Ministrowi Spraw Wewnętrznych,

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej – Ministrowi Spraw Wewnętrznych,

Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej.

Naczelný Dyrektor Archiwów Państwowych – Ministrowi Kultury i Sztuki.

5. Nadzór Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów z reguły ma postać nadzoru zwierzchniego. Wyraża się przede wszystkim w prawie powoływania i odwoływania kierowników wymienionych urzędów, a gdy na czele urzędu stoi ciało kolegialne – przewodniczących, zastępców i członków takiego ciała, a także w prawie określania zakresu działania urzędu i nadawania mu statutu.

Nadzór ministra nad urzędem centralnym z zasady ma charakter nadzoru bezpośredniego. W ramach tego nadzoru minister nadaje podporządkowanym sobie urzędom kierunek ich pracy, ma prawo uchylania sprzecznych z prawem aktów prawnych wydanych przez taki urząd, powoływania i odwoływania zastępców kierownika urzędu lub naczelnego kierownika (raczej wyjątkowo, gdyż prawo to jest z reguły rezerwowane dla Prezesa Rady Ministrów), określania zasad organizacji i struktury organizacyjnej urzędu.

6. Sejmowi podlega Najwyższa Izba Kontroli, urząd Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Państwowa Inspekcja Pracy. Państwowa Inspekcja Pracy składa się z Głównego Inspektoratu Pracy, okręgowych inspektoratów pracy oraz inspektorów pracy działających w ramach terytorialnej właściwości okręgowych inspektoratów pracy. Nadzór nad Państwową Inspekcją Pracy sprawuje Rada Ochrony Pracy. Radę powołuje się spośród posłów, senatorów i kandydatów zgłoszonych przez Prezesa Rady Ministrów, ogólnokrajowe związki zawodowe i ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych itp. oraz przez

inne organizacje społeczne zajmujące się problematyką ochrony pracy. Rada działa na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu, zatwierdzonego przez Marszałka Sejmu.

7. Prezydentowi RP podlega Komitet Obrony Kraju, kolegialny organ właściwy w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa. Komitet ten wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego, którego działalność jest finansowana ze środków budżetowych Kancelarii Prezydenta. Prezydent RP określa też organizację oraz zakres działania Biura. Na jego czele stoi sekretarz Komitetu Obrony Kraju.

W sprawach obrony cywilnej centralnym organem administracji państwowej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju, powołany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Obrony Narodowej, któremu podlega.

15 kwietnia 1993 r.

ZADANIA I KOMPETENCJE ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ – OGÓLNEJ I SPECJALNEJ – ORAZ NADZÓR NAD ICH WYKONANIEM

JACEK LANG

I. UWAGI WSTĘPNE

W niniejszym opracowaniu przez administrację rządową rozumie się system organów państwowych, na którego czele stoi Rada Ministrów (rząd). W systemie tym aktualnie można wyróżnić cztery szczeble organizacyjne. Na pierwszym szczeblu organizacyjnym są usytuowane: Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, ministrowie i przewodniczący komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej. Na drugim szczeblu są organy centralne i inspekcje, podporządkowane organom usytuowanym na pierwszym szczeblu organizacyjnym. Na trzecim występują terenowe organy administracji rządowej – ogólne i specjalne – o wojewódzkim i ponadwojewódzkim statusie. Na czwartym szczeblu organizacyjnym usytuowane są organy rejonowe – ogólne i specjalne.

Przez zadania ww. organów rozumie się natomiast, zależnie od pozycji ustrojowej danego organu, cel lub funkcje, przez kompetencje zaś – prawną możliwość władczego rozstrzygnięcia sprawy, względnie danej kategorii spraw.

II ZAŁOŻENIA USTROJU ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

Administracja rządowa jest powołana przede wszystkim do wykonywania ustaw i realizowania polityki prowadzonej przez Radę Ministrów. Jej ustrój, tj. strukturę organizacyjną, zakres działania, zadania i kompetencje organów oraz zasady funkcjonowania określają ustawy i akty wydane z upoważnienia ustawy. Stosunki pomiędzy organami są wzorowane na modelu hierarchicznego podporządkowania, który zakłada pełną zależność służbową i osobową.

III. ZADANIA I KOMPETENCJE NACZELNYCH I CENTRALNYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Zadania Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów określa ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym, zwana małą konstytucją, oraz ustawy szczególne regulujące różne dziedziny stosunków społecznych. Obecnie podstawowym zadaniem Rady Ministrów jest prowadzenie polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa oraz realizowanie ustaw. Zadanie to wykonuje ona podejmując uchwały, wydając rozporządzenia oraz zawierając umowy z rządami obcych państw i z organizacjami międzynarodowymi, a także kierując pracą wszystkich innych organów administracji państwowej i nadzorując samorząd terytorialny i inne samorzady.

Prezes Rady Ministrów ustala skład Rady Ministrów, kieruje pracą Rady Ministrów oraz koordynuje i kontroluje pracę poszczególnych ministrów. Jest też służbowym zwierzchnikiem wszystkich pracowników administracji rządowej. Ponadto sprawuje zwierzchni nadzór nad niektórymi centralnymi organami administracji państwowej i organami samorządu terytorialnego oraz na podstawie ustaw i w celu ich wykonania wydaje rozporządzenia.

Minister kieruje określonym działem administracji państwowej w zakresie określonym przez ustawy oraz wydaje rozporządzenia i zarządzenia na podstawie i w celu wykonywania ustaw. Sprawuje zwierzchni lub bezpośredni nadzór nad organami administracji nie zespolonej (specjalnej). Jest powołany do stwierdzania nieważności decyzji wydanych przez kolegium odwoławcze przy sejmiku samorządowym oraz uchylania i zmiany decyzji wydanych w I instancji przez wojewodę itp. Minister ds. administracji ma nadto pewne specjalne kompetencje, związane z jego rolą w kierowaniu administracją. Na przykład jest on właściwy do rozstrzygania sporów o właściwość między organami gmin w różnych województwach w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, między kierownikami rejonowych urzędów w różnych województwach oraz między wojewodami.

Ministrowie wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy podporządkowanych im organów centralnych i terenowych oraz ministerstw i podległych im jednostek organizacyjnych o różnym charakterze.

Ministerstwo jest jednostką organizacyjną obsługującą ministra. Jego strukturę organizacyjną, zakres czynności komórek organizacyjnych oraz podległe jednostki organizacyjne z reguły określa statut nadany przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Tylko wyjątkowo nadaje się ministerstwu statut w innym trybie. Takim wyjątkiem jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, któremu statut nadała Rada Ministrów rozporządzeniem z 16 lipca 1991 r. (Dz.U. nr 49, poz. 288, zm. nr 85, poz. 504, Dz.U. z 1991 r. nr 33, poz. 375); do statutu tego dołączony jest też wykaz centralnych organów administracji państwowej oraz innych jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych, a także przedsiębiorstw państwowych, dla których jest organem założycielskim.

Organy centralne administracji państwowej to jednostki organizacyjne utworzone na mocy ustawy i wyposażone przez nią w kompetencje o charakterze administracyjno-prawnym. Podobnie jak naczelne organy administracji państwowej często stoją one na czele działu administracji państwowej, z tym iż jest on węższy i obejmuje sprawy szczególne. Z reguły należy do nich bieżące zawiadywanie w stosunkowo konkretnych, jednolitych materiach, wymagających określonych specjalizacji. Przypisywane są im także zadania wymagające działań reglamentacyjnych lub o charakterze policyjno-ochronnym.

Do tej kategorii organów należałoby także zaliczyć różnego typu inspekcje, jak na przykład Państwową Inspekcję Sanitarną czy Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska. Trzeba jednak pamiętać, że inspekcje charakteryzują się często swoistymi rozwiązaniami prawnymi. Odnosi się to zwłaszcza do ich struktury.

Zadania i kompetencje organów centralnych określają z reguły przepisy ustaw przewidujące ich utworzenie, zakres działania zaś – akty wykonawcze do tych ustaw.

Strukturę organizacyjną urzędów centralnych określają z zasady statuty nadawane uchwałami Rady Ministrów, organizację zaś wewnętrzną i szczegółowy zakres działania komórek organizacyjnych urzędu oraz tryb jego pracy regulują zwykle regulaminy nadane przez kierownika.

IV. ZADANIA I KOMPETENCJE TERENOWEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Zadania administracji rządowej w terenie wykonują:

- 1) wojewodowie i podporządkowane im organy, tj. kierownicy urzędów rejonowych,
- 2) terenowe organy administracji podporządkowane bezpośrednio organom centralnym lub naczelnym, np. kuratorzy, nadleśniczy,
- 3) organy gminy działające w ramach zadań zleconych, a więc rada gminy, zarząd, względnie wójt, burmistrz.

Wojewodowie i podporządkowane im organy są terenowymi organami administracji ogólnej, natomiast organy administracji podporządkowane bezpośrednio ministrom – terenowymi organami administracji specjalnej.

Wojewoda pełni dwie funkcje: organu administracji państwowej i przedstawiciela rządu na obszarze województwa. Jako organ administracji państwowej załatwia wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych organów, nadzoruje organy samorządu terytorialnego, wydaje przepisy prawne powszechnie obowiązujące na terenie województwa lub jego części oraz współdziała z sejmikiem samorządowym. Jako przedstawiciel rządu przede wszystkim koordynuje działalność organów administracji rządowej, organizuje kontrolę wykonania zadań należących do administracji rządowej, zapewnia utrzymanie porządku publicznego, zapobiega klęskom żywiołowym i usuwa ich skutki oraz reprezentuje rząd na uroczystościach państwowych i w trakcie wizyt oficjalnych przedstawicieli państw obcych.

Duża część zadań i kompetencji organów administracji rządowej stopnia wojewódzkiego i rejonowego zawarta jest w rozdz. 2 i 4 ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 198, zm. nr 43, poz. 153, nr 87, poz. 506, z 1991 r. nr 95, poz. 435, nr 107, poz. 464, nr 114, poz. 492). Są w niej wymienione zadania i kompetencje, które przed utworzeniem organów samorządu terytorialnego należały do terenowych organów administracji państwowej lub rad narodowych.

Terenowe organy administracji specjalnej na ogół działają w jednost-

kach tzw. podziału specjalnego. Na przykład urzędy górnicze działają w okręgach górniczych, izby morskie w okręgach morskich. Są jednak organy specjalne, których zakres działania pokrywa się z obszarem jednostek podziału zasadniczego. Przykładem może być Państwowa Inspekcja Sanitarna czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Za tworzeniem takich organów przemawiają różne względy. W pewnych wypadkach będzie chodzić o zapewnienie operatywnego kierownictwa w skali całego kraju, np. w przypadku wojska. Innym razem będzie chodziło o inny terytorialny zasięg działania, jak na przykład w górnictwie, żegludze śródlądowej, obrocie towarowym z zagranicą, gospodarce morskiej itp. Czasami decydować zaś będzie wąska specjalizacja organów i charakter zadań. Tak będzie w przypadku organów dozoru technicznego, urzędów probierczych czy organów działających w zakresie spraw normalizacji miar i jakości.

Szczególnie rozbudowane są terenowe organy różnego rodzaju kontroli specjalistycznych. Dla przykładu można wskazać inspektorów sanitarnych działających w województwach, gminach i w portach, inspektoraty inspekcji nasiennej, inspekcję radiową itd.

V. NADZÓR NAD ORGANAMI ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Do sprawowania nadzoru nad działalnością wojewody jako organu rządowej administracji ogólnej jest powołany Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie. Celem tego nadzoru jest zapewnienie, aby działanie wojewody było zgodne z prawem i polityką rządu, a także rzetelne, sprawne i oszczędne. Środki tego nadzoru są wymienione w ustawie z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz w ustawach szczególnych. I tak według ww. ustawy Prezes Rady Ministrów między innymi:

1) uchyla rozporządzenia i zarządzenia wojewody niezgodne z ustawami oraz aktami wydanymi w celu ich wykonania,

2) może uchylać akty prawne wojewody, o których mowa w pkt. 1, z powodu niezgodności tych aktów z polityką rządu lub naruszenia zasad rzetelności, sprawności i gospodarności,

3) rozstrzyga sprawy sporne między wojewodą i ministrami.

Ministrowie, w zakresie swoich właściwości w szczególności uchyla-

ją, zmieniają lub stwierdzają nieważność decyzji wydawanych przez wojewodę, stosownie do przepisów o postępowaniu administracyjnym. Minister właściwy ds. administracji rozstrzyga nadto sprawy sporne między wojewodami. Niezależnie od tych środków ministrowie mają obowiązek udzielania nadzorowanym organom fachowej pomocy w realizacji ich zadań oraz określać techniczne zasady ich wykonywania.

Rada Ministrów ocenia okresowo działalność wojewody jako organu rządowej administracji ogólnej i przedstawiciela rządu.

Uprawnienia Prezesa Rady Ministrów i ministrów wobec wojewodów przysługują także odpowiednio wojewodom wobec kierowników urzędów rejonowych.

Uprawnienia nadzorcze wobec organów administracji specjalnej są określane w ustawach szczególnych regulujących poszczególne działy administracji państwowej oraz w ustawach i aktach prawnych tworzących dany organ lub podsystem organów i regulujących ich pozycję prawną.

Przykładem może być ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o policji (Dz.U. nr 10, poz. 279), ustawa z 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. nr 45, poz. 289).

22 stycznia 1993 r.

O PROJEKTACH ADMINISTRACYJNEGO PODZIAŁU KRAJU NA POWIATY

JACEK LANG

1. Powiaty w Polsce zostały zniesione z dniem 1 czerwca 1975 r. ustawą z 28 maja o dwustopniowym podziale administracji państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych. Do tego czasu istniało w Polsce 314 powiatów. Obecnie przywrócenie powiatów jest przewidziane zarówno w pracach koncepcyjnych nad regionalizacją Polski, jak i w programach „dokończenia” reformy samorządu terytorialnego.

Zwolennicy regionalizacji administracyjnej postulują utworzenie związków samorządu terytorialnego II stopnia oraz znaczne zmniejszenie liczby województw (z 49 do 10-15). Wymienione związki samorządu terytorialnego nazywają powiatami, nowe zaś województwa roboczą nazwą: województwa-regiony.

W konsekwencji przyjmują oni, iż powiat ma mieć wyłącznie charakter samorządowy i powinien stanowić dopełnienie układu samorządowego, niejako zamykając go od góry. Twierdzą, iż brak powiatów uniemożliwia ostateczne dokończenie przekazywania przez państwo na rzecz samorządu terytorialnego wielu zadań publicznych, a wraz z nimi mienia, i jednocześnie zmusza administrację rządową do utrzymywania wielu służb.

W programach „dokończenia” reformy samorządu terytorialnego powiatowi nadaje się charakter samorządowy. Powiat jest postrzegany jako ponadgminna wspólnota mieszkańców oraz jednostka podziału terytorialnego, a nie jako terytorium wykonywania zadań przez administrację rządową i inne organy państwowe, np. sądy, a także jednostki organizacyjne państwowe i niepaństwowe, jak: biura notarialne, prokuratury, różnego rodzaju inspekcje, przedsiębiorstwa usługowe, szpitale, zespoły opieki zdrowotnej itp.

2. Taką koncepcję powiatu odnajdziemy też w projekcie ustawy o samorządzie powiatowym (druk sejmowy nr 98). Według projektu powiat jest zatem nie tyle nową jednostką administracyjnego podziału kraju, co

ponadgminna wspólnotą samorządową. Rodzi to podejrzenie, iż według projektodawców mamy do czynienia po prostu z powiatem jako obszarem wyznaczonym dla samorządu powiatowego (wspólnoty ponadgminnej), a nie z terytorium, na którym działałyby także inne organy i instytucje, w tym przede wszystkim organy administracji i sądy. Taka koncepcja powiatu jest obca naszej tradycji.

W okresie międzywojennym bowiem powiat jako jednostka terytorialna służył zarówno administracji rządowej, jak i samorządowi terytorialnemu. Co więcej, przed wojną powiat był przede wszystkim jednostką silnej administracji rządowej ogólnej, reprezentowanej przez starostę. Starosta pełnił funkcje przedstawiciela rządu oraz był szefem administracji ogólnej. Był mianowany przez ministra spraw wewnętrznych i podlegał służbowo i osobowo wojewodzie i ministrowi spraw wewnętrznych.

3. Projekt ustawy o samorządzie powiatowym nie rozstrzyga żadnych wątpliwości związanych z wielkością powiatu. Sprawę tę odkłada się świadomie na potem. Tymczasem jest ona istotna i należałoby ją rozstrzygnąć równocześnie. Wielkość powiatu stanowi wszak wypadkową jego funkcji. Inny obszar powiatu trzeba wyznaczyć dla powiatu jako związku gmin, względnie jako dla odrębnej od gmin wspólnoty mieszkańców, a inny dla powiatu jako jednostki podziału terytorialnego – wspólnej dla samorządu powiatowego, administracji rządowej oraz innych organów, państwowych i niepaństwowych itd. Innymi słowy, zanim wyznaczy się powiat, trzeba uzgodnić, kto będzie działał na jego obszarze i jakie będzie wykonywał zadania.

W projekcie nie mówi się także nic o zasadach i trybie tworzenia powiatu. Nie określa ani kryteriów merytorycznych, ani organów powołanych do przygotowania odpowiednich projektów, ani organów i formy prawnego wyznaczenia granic powiatu i siedziby jego organów. Nie wiadomo zatem, jakie więzi społeczne i gospodarcze mają być brane pod uwagę przy wyznaczaniu powiatu i czy zadanie to ma obciążać Radę Ministrów, czy też Sejm – czy granice powiatu mają być wyznaczane w drodze rozporządzenia Rady Ministrów czy też ustawy sejmowej.

4. Projekt wyłącza z powiatów miasta liczące powyżej 100 tys. mieszkańców, tworząc z nich powiaty grodzkie (miejskie). W myśl projektu i te powiaty mają mieć wyłącznie charakter samorządowy. I tu projekt odbiega od rozwiązań przyjętych w okresie międzywojennym, gdyż nie odróżnia powiatów miejskich samorządowych od powiatów miejskich tworzonych dla celów administracji rządowej. Przed wojną pierwsze

były tworzone w drodze ustawy w miastach liczących powyżej 25 tys. mieszkańców, drugie natomiast w drodze rozporządzenia Rady Ministrów w miastach liczących powyżej 75 tys. mieszkańców.

11 marca 1993 r.

STATUS POWIATU ORAZ CHARAKTER JEGO ORGANÓW

JACEK LANG

1. W upowszechnionych projektach powiat uchodzi za jednostkę podziału terytorialnego związaną z działalnością samorządu powiatowego. W projektach tych nie rozstrzyga się jednak kwestii obszaru powiatu (jego granic). Sprawę tę świadomie pozostawia się na potem. Tymczasem granice powiatu stanowią wypadkową jego funkcji. Inny obszar trzeba wyznaczyć dla powiatu jako związku gmin, względnie odrębnej od gmin wspólnoty mieszkańców (samorząd powiatowy *sensu stricto*), a inny dla powiatu jako jednostki podziału terytorialnego wspólnej dla samorządu powiatowego, administracji rządowej i innych organów państwowych – organów administracji specjalnej, sądów, zakładów i przedsiębiorstw użyteczności publicznej itp. Innymi słowy, zanim wyznaczy się powiat, trzeba wpieryw uzgodnić, kto będzie działał na obszarze powiatu i jakie będzie wykonywał zadania.

Na marginesie zauważmy, iż współcześni projektodawcy w celu wykazania niezbędności samorządu powiatowego i powiatów często jako argument wykorzystują fakt długowieczności powiatów. O tych przymiotach powiatu ma świadczyć między innymi utworzenie na obszarze dawnych powiatów tzw. rejonów administracyjnych, a wcześniej – funkcjonalnych. Trzeba jednak wyraźnie powiedzieć, że zarówno dawne powiaty, jak i późniejsze rejony były budowane w oparciu o różne kryteria i dla innej administracji.

2. Samorząd powiatowy może mieć postać albo związku gmin danego powiatu, albo wspólnoty mieszkańców powiatu. Tak zbudowany samorząd powiatowy może być jedyną organizacją powołaną do wykonania zadań publicznych na terenie powiatu albo występować obok ogólnej i specjalnej administracji rządowej. W drugim przypadku samorząd powiatowy i powiatowa administracja rządowa mogą być od siebie albo organizacyjnie i funkcjonalnie oddzielone, albo wzajemnie się przenikać i uzupełniać. Np. dawniej z mocy ustawy przewodniczącym wydziału powiatowego (zarządu powiatowego) był jednoosobowy organ administracji rządowej – starosta.

Za połączeniem, osobowym lub funkcjonalnym, samorządu powiatowego z administracją rządową przemawia:

- potrzeba koordynacji wykonywania zadań publicznych na terenie powiatu,
- zapewnienie sobie przez samorząd powiatowy pomocy rządu w realizacji swoich własnych zadań (za pośrednictwem starosty),
- możliwość wpływu na politykę rządową (jeżeli rząd da się przekonać o celowości posunięć rady czy zarządu powiatowego),
- możliwość przekazania wprost stanowiska rządu (wojewody) i wyjaśnienia jego polityki w radzie lub zarządzie, i odwrotnie.
- Natomiast przeciwko takiemu rozwiązaniu przemawia:
- potrzeba konsolidacji samorządu powiatowego i ochrony jego samodzielności i niezależności,
- rozdział zadań i kompetencji, a co za tym idzie odpowiedzialności, samorządu powiatowego i administracji rządowej,
- potrzeba wzajemnego równoważenia się i hamowania władzy samorządowej i rządowej w celu bardziej racjonalnego działania.

3. W powiecie może działać wyłącznie samorząd powiatowy, w takiej lub innej postaci, i wtedy można powiedzieć, iż powiat jest tylko jednostką podziału terytorialnego utworzoną dla samorządu powiatowego. W powiecie może jednak także funkcjonować ogólna administracja rządowa i sądy oraz inne organy i instytucje. Wtedy powiat będzie także jednostką podziału terytorialnego dla administracji rządowej oraz wymienionych organów i instytucji. Innymi słowy, powiat będzie jednostką podziału terytorialnego utworzoną dla różnych celów i potrzeb.

Przy tworzeniu powiatu z myślą o samorządzie powiatowym trzeba uwzględnić co najmniej:

1) liczbę i złożoność zadań i kompetencji, co jak wiadomo zależy m.in. od zadań i kompetencji pozostawionych gminom i administracji rządowej – powiatowej i wojewódzkiej,

2) miejsce i funkcje w strukturze podziału terytorialnego kraju.

Najogólniej rzecz ujmując można założyć, iż im podział ma więcej szczebli, tym obszar i potencjał powiatu winny być mniejsze, a im więcej ma on do pełnienia funkcji o istotnym znaczeniu, tym jego obszar winien być większy. I tak, jeżeli powiat miałby pełnić rolę autonomicznej wspólnoty mieszkańców wyposażonej we wszystkie zadania i kompetencje oraz środki potrzebne do wykonywania zadań o charakte-

rze lokalnym (powiatowym), a także ponosić odpowiedzialność za gminy i ich zadania, to do jego skonstruowania trzeba by podejść inaczej niż w przypadku powiatu jako związku silnych, dużych, w zasadzie samowystarczalnych gmin, powołanego głównie do reprezentowania interesów gmin wobec powiatowej administracji rządowej (albo wojewódzkiej).

4. Samorząd powiatowy, pomyślany zarówno jako związek gmin jak i wspólnota mieszkańców, winien być wyposażony we własny majątek, niezależny od majątku gmin, celowych związków międzygminnych oraz innych komunalnych osób prawnych. W skład tego majątku winny wchodzić:

- nieruchomości i ruchomości niezbędne do wykonywania zadań samorządu powiatowego,
- wierzytelności i inne prawa majątkowe związane z działalnością organów samorządu powiatowego i ich jednostek pomocniczych,
- darowizny, subwencje, dotacje, udziały, pożytki z posiadanych rzeczy itp.

Z mocy prawa do samorządu powiatowego winno przejść, wg reguł przyjętych w ustawie o samorządzie terytorialnym z 1990 r., mienie należące do innych osób prawnych i Skarbu Państwa albo pozostające w ich zarządzie, a niezbędne organom samorządu powiatowego do wykonywania zadań publicznych określonych w ustawie o samorządzie powiatowym lub ustawach z nią związanych. Nadto do samorządu powiatowego winno przejść mienie należące do gmin lub Skarbu Państwa albo innych osób prawnych, o ile nie jest tym podmiotom niezbędne, a samorząd powiatowy zwróci się o jego przekazanie, nieodpłatnie lub za pewną odpłatnością.

5. Jeżeli nadal opowiadamy się za zasadą przyjętą przez ustawy samorządowe z 1990 r., wg której gmina jest podstawową jednostką wykonywania zadań publicznych, to samorząd powiatowy może być tylko organizacją mającą nie tyle koordynować i reprezentować gminy, co wykonywać we własnym imieniu i na własny rachunek zadania ponadgminne i to pod warunkiem, że ustawa przypisze je samorządowi powiatowemu jako obowiązkowe, a ich wykonanie nie będzie naruszać praw gmin ani prowadzić do przejmowania ich zadań.

Poza wyżej określonymi zadaniami własnymi organy samorządu powiatowego zapewne będą musiały wykonywać także tzw. zadania zlecone z zakresu administracji państwowej. W przeszłości do takich zadań zaliczano np. sprawowanie nadzoru nad gminami. Obecnie, gdyby samo-

rząd powiatowy i powiaty miały zająć miejsce rejonów i urzędów rejonowych, zadania samorządu powiatowego winny obejmować te wszystkie zadania, które dziś należą do rejonów, a gdyby nadto zastąpiono obecne województwa nowymi, większymi, także część zadań należących do zniesionych województw.

Proste zastąpienie rejonów przez powiaty, a administracji rejonowej przez administrację samorządową, przy nie zmienionych podstawach rozdziału zadań i kompetencji między samorząd terytorialny a administrację rządową, pozwoliłoby na wyposażenie samorządu powiatowego w następujące zadania:

- a) szkolnictwo ponadpodstawowe, ogólnokształcące, zawodowe oraz specjalne,
- b) ochronę zdrowia, w tym prowadzenie zakładów obejmujących więcej niż jedną gminę,
- c) budowę i utrzymanie dróg powiatowych,
- d) ponadgminną gospodarkę komunalną,
- e) scalanie i wymianę gruntów, ewidencję, pomiary i rozgraniczanie gruntów,
- f) ponadgminne instytucje kulturalne,
- g) nadzór weterynaryjny, architektoniczny i budowlany,
- h) ochronę środowiska, rybactwa śródlądowego i nadzór w zakresie prawa wodnego,
- i) policję lokalną,
- j) ochronę przeciwpowodziową i przeciwpożarową oraz zapobieganie klęskom żywiołowym,
- k) prowadzenie działalności gospodarczej użytecznej publicznie, także w zakresie usług pieniężnych.

15 stycznia 1993 r.

UWAGI O PROJEKCIE USTAWY O SAMORZĄDZIE POWIATOWYM

JACEK LANG

1. Projekt ustawy o samorządzie powiatowym przedstawiony 29 stycznia 1992 r. (druk sejmowy nr 98) przewiduje zasadniczą zmianę w organizacji i zasadach funkcjonowania administracji publicznej w ponadgminnych jednostkach podziału terytorialnego kraju. Następstwem wdrożenia tego projektu będzie bowiem między innymi zniesienie rejonów administracyjnych oraz działających tam organów administracji rządowej wraz z ich aparatem wykonawczym i wprowadzenie na ich miejsce powiatów jako drugiej, szerszej wspólnoty mieszkańców gmin oraz jako nowej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju.

Organami nowej wspólnoty mają być: rada powiatowa, zarząd powiatu oraz starosta. Członkowie rady mają być wybierani w wyborach bezpośrednich. Rada ma być organem stanowiącym i kontrolnym wspólnoty powiatowej. Zarząd powiatu ma być organem wykonawczym samorządu powiatowego (*sic!*). Ma on składać się ze starosty, wicestarosty oraz pozostałych członków. Członków zarządu wybiera rada powiatowa; mogą oni być wybierani także spoza składu rady. Starosta jest przewodniczącym rady powiatowej oraz tzw. organem powiatu. Jako organ powiatu kieruje bieżącymi sprawami powiatu i reprezentuje go na zewnątrz, a w sprawach nie cierpiących zwłoki podejmuje niezbędne czynności należące do zarządu powiatu. Zarząd powiatu i starosta wykonują zadania przy pomocy urzędu noszącego nazwę starostwa powiatowego. Kierownikiem starostwa i zwierzchnikiem służbowym jego pracowników jest starosta.

Starosta ma nadto pełnić funkcje organu administracji rządowej na terenie powiatu. Przewiduje się bowiem, iż ustawy szczególne mogą powierzać staroście wykonywanie na obszarze powiatu zadań z zakresu administracji rządowej, w tym wydawanie decyzji administracyjnych.

Projekt przewiduje wyłączenie z powiatów miast liczących powyżej 100 tys. mieszkańców. W miastach tych organy miejskie (samorządowe) mają wykonywać zarówno zadania gminy, jak i powiatu.

Powiaty i ww. miasta, podobnie jak gminy, poddane są nadzorowi wojewody i Prezesa Rady Ministrów oraz izb obrachunkowych. Nadzór nad działalnością powiatów oparty jest na kryterium zgodności z prawem. Tylko wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest poddane nadzorowi dyrektywnemu, dopuszczającemu badanie pod kątem celowości, rzetelności i gospodarności.

2. Realizacja opisanych zmian wymaga podjęcia wielu różnych dodatkowych działań, w tym opracowania szeregu ustaw. Od ich wykonania zależeć będzie w dużej mierze osiągnięcie założonych w projekcie celów. Działania te w sposób istotny będą wyznaczać tempo i zasięg dokonywanych zmian oraz mogą ograniczyć rozmiar niekorzystnych następstw: wpłynąć na zmniejszenie kosztów reformy, zakłóceń w pracy administracji publicznej itp. Trzeba bowiem zdawać sobie sprawę, iż wprowadzenie w życie projektowanej ustawy oznacza dokonanie daleko idących zmian co najmniej w sprawach majątkowych, w podziale zadań i kompetencji, statusie pracowników, sposobie wykonywania zadań publicznych oraz ich finansowania, nadzorze.

Gdy idzie o sprawy majątkowe, nie ulega wątpliwości, że ustawie o samorządzie powiatowym winna towarzyszyć ustawa wskazująca, które mienie winno należeć do powiatu oraz określająca zasady i tryb nabycia mienia przez powiat, a także wprowadzająca odpowiednie zmiany co najmniej w ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym, w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, w ustawie z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Nadto ustawie o samorządzie powiatowym winna towarzyszyć ustawa o podziale zadań i kompetencji zniesionych organów administracji rejonowej pomiędzy organy samorządu powiatowego oraz inne organy administracji rządowej, a także zmianie niektórych ustaw. Winna ona w szczególności rozstrzygnąć, które z zadań kierownika urzędu rejonowego stają się zadaniami własnymi samorządu powiatowego, a które zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej albo zadaniami wojewody. Ponadto projektowanej ustawie winno towarzyszyć dokonanie niezbędnych zmian w innych ustawach, na przykład przyznających pewne kompetencje organom gminy. Wchodzi tu w grę między innymi ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawa z 28 kwietnia

1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o policy, ustawa z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Ważne zmiany wystąpią także w organizacji kontroli wewnętrznej oraz w nadzorze nad organami samorządu powiatowego. Na przykład nadzór nad wykonywaniem zadań i kompetencji należących obecnie do kierowników urzędów rejonowych, po wejściu w życie omawianej ustawy przekształci się z nadzoru typowo dyrektywnego, właściwego dla administracji zorganizowanej w sposób hierarchiczny, w nadzór typu weryfikacyjnego, występujący w instytucjach o modelu decentralistycznego podporządkowania. Zmusi to organy samorządu powiatowego do szczególnej dbałości o dobór pracowników, dostosowanie stanowisk pracy do nowych zadań i nowego otoczenia, zaprojektowanie i wdrożenie nowych struktur organizacyjnych, procedur prawnych i metod działania.

3. Według projektodawców utworzenie samorządu powiatowego jest niezbędne, gdyż zapoczątkowana w 1990 r. reforma samorządu terytorialnego utknęła w martwym punkcie, a system finansowania gmin oraz podział kompetencji między administrację samorządową i rządową jest powszechnie krytykowany. Nadto istnieją w ustawodawstwie towarzyszącym znaczne luki.

Nie przeczymy, iż zainicjowanie prac nad samorządem powiatowym może faktycznie przyspieszyć rozpoczęcie prac nad wymienionymi regulacjami i w konsekwencji doprowadzić do usunięcia krytykowanych rozwiązań i poprawy funkcjonowania zarówno samorządu, jak i administracji rządowej. Ale może być też i tak, iż usunięcie owych usterek i nieprawidłowych rozwiązań jest możliwe bez wprowadzania w życie samorządu powiatowego w kształcie proponowanym w omawianym projekcie. Oznaczałoby to, iż powołanie się na nie projektodawcy, jako na przyczynę złożenia projektu, należałoby traktować jako zabieg propagandowy. Wszak skutkiem utworzenia samorządu powiatowego może być nie tyle poprawa systemu finansowego samorządu, lecz jego dalsze skomplikowanie. Do problemów powstałych z ustaleniem niezależnych i wystarczających źródeł dochodów gmin dojdą bowiem jeszcze problemy z rozdzieleniem własnych źródeł dochodów, subwencji i redystrybucji środków inwestycyjnych, lokalizacji inwestycji itp.

Podobne następstwa mogą pojawić się w sferze zadań i kompetencji samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Z jednej strony usta-

wa o samorządzie powiatowym może wymusić racjonalizację lokalizacji kompetencji i zadań, z drugiej natomiast – wskutek powtórzenia błędów z okresu tworzenia gmin – może doprowadzić do jeszcze większego zamazania tych podziałów i rozerwania już utrwalonych ścieżek decyzyjnych.

Uzasadnienie projektu nie zawiera informacji o innych, konkretnych koncepcjach poprawy funkcjonowania systemu finansowego, podziału zadań i kompetencji oraz usunięcia luk, chociaż wspomina, iż takowe były wysuwane. Ponieważ mogą one wrócić w czasie prac nad tą ustawą w Sejmie, szkoda, że projektodawca nie przytoczył ich *in extenso* i nie podał argumentów za ich odrzuceniem, jak tego wymaga art. 31 regulaminu Sejmu.

4. W przeciwieństwie do samorządu terytorialnego z okresu przedwojennego, a także do rozwiązań przyjętych w niektórych obcych państwach (np. w krajach RFN), autorzy projektu zdają się widzieć w powiecie wyłącznie tzw. powiat samorządowy. Gdyby na tej ustawie miał się zakończyć proces budowy samorządu terytorialnego, oznaczałoby to, iż administracja rządowa w znaczeniu podmiotowym zostaje „wypchnięta” z rejonu do województwa. Dotyczy to także powiatu miejskiego. W myśl projektu bowiem starosta nie jest już organem administracji rządowej, dodatkowo pełniącym z mocy ustawy funkcje przewodniczącego rady i wydziału powiatowego. Jak wyżej napisałem, jest on wybierany i odwoływany przez radę powiatu.

5. W art. 20 ust. 1 projektu wymieniając niektóre funkcje starosty autorzy niepotrzebnie użyli zwrotu: starosta jest organem powiatu. W zestawieniu z artykułem poprzednim można odnieść mylne wrażenie, że tylko on jest organem powiatu. Tymczasem organami powiatu są również rada i zarząd.

6. W art. 24 ust. 1 użyto określenia: na wniosek urzędnika powiatu. Prawdopodobnie idzie jednak o starostę albo o zarząd powiatu. Natomiast w art. 26 znalazły się słowa: „ust. 1 ona”, które są zupełnie niezrozumiałe.

7. W art. 3 ust. 1 projektu wymienia się w 14 punktach różne dziedziny spraw, które mają stanowić zadania powiatu. Równocześnie w ust. 2 zastrzega się, iż nowe zadania powiatu mogą być określone wyłącznie w drodze ustawowej. Od tej zasady wprowadzono jednak dwa wyjątki. Okazuje się bowiem, iż na wniosek gminy powiat może przejąć od niej

zadania przekraczające jej możliwości (*sic!*) albo gmina może pozostać z niektórymi zadaniami, które dotąd do niej należały. W tym drugim przypadku nie jest przy tym oczywiste, kto i w jakim trybie ma o tym decydować (por. ust. 3 art. 3). Wyjątki te łamią ideę rozdziału zadań i kompetencji gminy i powiatu, a tym samym podważają podstawowe założenia projektu.

8. Do zadań powiatu zaliczono w projekcie także działania o charakterze reglamentacyjnym, które powinny należeć do administracji rządowej. Chodzi tu między innymi o nadzór weterynaryjny i budowlany, nadzór w zakresie ochrony środowiska, prawa wodnego itp. *Zatem* zadania te mogą być co najwyżej zadaniami zleconymi, czy poręczonymi przez ustawy samorządowi powiatowemu.

9. Projekt wyłącza z powiatów miasta liczące powyżej 100 tys. mieszkańców. Te miasta mają wykonywać zadania gmin i powiatów. Oznacza to, że miasta do 100 tys. mieszkańców, a więc także duże, będą pozbawione zadań i kompetencji organów stopnia powiatowego. Otóż wydaje się, że zastosowane tu kryterium liczby mieszkańców jest niewystarczające i wadliwe. Po pierwsze, nie bierze ono pod uwagę dynamiki miast i tym samym zmusza do częstych reorganizacji w przyszłości. Po drugie, nie bierze pod uwagę technicznego i cywilizacyjnego zróżnicowania miast oraz organizacyjnego przygotowania do samodzielnego wykonywania zadań powiatowych przez miasta o mniejszej liczbie mieszkańców.

Projekt z góry przesądza też model obu kategorii miast, co także jest trudne do przyjęcia, choćby z legislacyjnego punktu widzenia.

10. Na zakończenie kilka uwag na temat obranej polityki reformowania samorządu terytorialnego. Otóż, najogólniej rzecz ujmując, samorząd ten, jako część administracji publicznej państwa, można reformować etapami albo jednorazowo. Zmieniając administrację publiczną etapami, wprowadza się nowe struktury i zasady funkcjonowania częściowo, pozostawiając resztę w zasadzie nie naruszoną. Zakłada się, że w ten sposób można uniknąć wstrząsów, a także ryzyka totalnego załamania reformowanej administracji. Taki właśnie sposób wybrali autorzy opiniowanego projektu.

Reformując administrację jednorazowo, wprowadza się zmianę w całej administracji, a także w jej otoczeniu. Taka reforma zwykle jest poprzedzana rzeczową, spokojną analizą różnych wariantów i jest wyni-

kiem wyboru wariantu najkorzystniejszego. Zazwyczaj zmiany takie mają trwały charakter i odpowiednią formę. Oczywiście podstawowy cel reformy i proponowany model całej administracji publicznej, a także istotne zmiany w strukturze „władzy wykonawczej państwa”, jakie owa reforma pociągnęłaby za sobą, winny być wpierw zaakceptowane przez Sejm. Co więcej, zmiany o podstawowym znaczeniu dla ustroju politycznego i społecznego państwa winny wpierw znaleźć swoje odbicie w konstytucji.

Toteż wydaje się, że w okresie prac nad nową konstytucją wszelkie projekty dotyczące zmiany zasad organizacji i funkcjonowania państwa, a do takich projektów trzeba zaliczyć także opiniowany projekt ustawy o samorządzie powiatowym, winny być przede wszystkim kierowane do Komisji Konstytucyjnej, a dalsze prace nad ich realizacją muszą być uzależnione od rozwiązań przyjętych w nowej konstytucji.

8 marca 1993 r.

**O PRAWNYCH I USTROJOWYCH SKUTKACH
WEJŚCIA W ŻYCIE USTAWY O SAMORZĄDZIE
WOJEWÓDZKIM ORAZ O JEJ ZGODNOŚCI
Z EUROPEJSKĄ KARTĄ SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO**

JACEK LANG

Projekt ustawy o samorządzie wojewódzkim z 1992 r. (druk sejmowy nr 668) zakłada bardzo daleko idące zmiany w ustroju administracji rządowej i w samorządzie terytorialnym. Jego wprowadzenie w życie oznaczałoby zasadnicze zmiany w strukturze administracji publicznej i zasadach jej działania. Zmiany te oczywiście pociągnęłyby za sobą liczne i różne skutki, tak o znaczeniu prawno-ustrojowym, jak społecznym i politycznym. Ich efekt mógłby jednak być bardzo doniosły dla unowocześnienia i zrationalizowania zarządu sprawami publicznymi. W przyszłości, i to stosunkowo niedalekiej, ich koszty zwróciłyby się zawiązką. W porównaniu do innych projektowanych reform samorządu terytorialnego byłyby też zdecydowanie tańsze. Oczywiście pod warunkiem nieprzeprowadzania zmian w podziale terytorialnym kraju, co oczywiście obecnie, jak słusznie zdają się zakładać autorzy projektu, nie musi wcale nastąpić, a nawet nie powinno.

Gdy idzie o skutki prawne i ustrojowe, bez wątplenia najdonioślejsze wiążą się ze statusem sejmiku wojewódzkiego, pozycją wojewody i urzędu wojewódzkiego oraz z utworzeniem tzw. powiatu rządowego. Przekształcenie sejmiku z organu pomocniczo-doradczego gmin w organ stanowiący obligatoryjnego związku gmin i mieszkańców województwa, o własnych zadaniach i kompetencjach, wymagałoby dokonania repartycji zadań i kompetencji należących obecnie do administracji rządowej między samorząd wojewódzki, powiat rządowy, wojewodę i pozostałe organy rządowe (centralne i terenowe).

Nowa pozycja wojewody, poza koniecznością zmian w przepisach o własności, podobnych do wyżej opisanych, tylko idących w przeciwnym kierunku, bo mających na celu koncentrację kompetencji administracyjnych w ręku wojewody, wymusiłaby poważną rewizję zadań naczelnych

i centralnych organów administracji rządowej. Prosta konsekwencją nowej pozycji wojewody byłoby także wyposażenie organów naczelnych i centralnych w rozbudowane uprawnienia nadzorcze wobec sejmiku, zarządu i wojewody. Organy naczelne i centralne byłyby też zmuszone do przejścia roli organu odwoławczego i prowadzącego nadzwyczajne postępowanie administracyjne w celu kontroli prawidłowości decyzji administracyjnych. Trudno bowiem oczekiwać, aby wojewoda skupiał w swoim ręku nadzór nad powiatem rządowym (starostą), funkcje organu rządowego i przedstawiciela Rady Ministrów w województwie, jak i organu wykonawczego samorządu wojewódzkiego, nie podlegając różnicowanemu nadzorowi i kontroli ze strony naczelnych i centralnych organów administracji rządowej.

Całkowitej przebudowie musi też ulec statut urzędu wojewódzkiego oraz zmienić się musi charakter i liczba jednostek podporządkowanych wojewodzie lub urzędowi. Przejęcie przez jeden urząd czynności należących obecnie do różnych instytucji i szczebli organizacyjnych albo mogących należeć do różnych urzędów wojewódzkich, gdyby inaczej rozwiązano problem drugiego szczebla samorządu terytorialnego i województwa, z pewnością przyczyniłoby się do znacznej redukcji kosztów i racjonalizacji aparatu wykonawczego. Z drugiej strony, należałoby jednak pamiętać o niedobrych doświadczeniach z decentralizacją administracji ogólnej i o samorządności – z okresu obowiązywania ustawy z lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym.

Wprowadzenie powiatów rządowych, zapowiedziane w omawianej ustawie, należy uznać za bardzo interesujące, śmiałe i nowatorskie rozwiązanie. Uzupełnia ono w istotny sposób koncepcję województwa samorządowego i wojewody jako organu województwa. Dzięki powiatowi rządowemu wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów i organ administracji rządowej będzie w stanie skutecznie wykonywać swoje zadania wobec gmin, które wszak mają pozostać podstawową formą samorządu terytorialnego.

Wśród innych skutków, wywołanych uchwaleniem i wprowadzeniem w życie omawianego projektu ustawy, należałoby nadto wymienić:

1) zmiany w prawie materialnym administracyjnym, regulującym poszczególne dziedziny życia społecznego i gospodarczego,

2) rewizję decyzji o podziale mienia komunalnego i rozciągnięcie pro-

cesu komunalizacji na nowe rodzaje mienia państwowego,

3) konieczność uregulowania statusu pracowników urzędów wojewódzkich i ich jednostek organizacyjnych, co winno być poprzedzone zmianą ustaw o pracownikach państwowych i samorządowych,

4) znaczne perturbacje w systemie finansowym gmin, procedurach uchwalania budżetu oraz w statystyce.

Omawiany projekt jest zgodny z większością zasad przyjętych w *Europejskiej karcie samorządu terytorialnego*. Odnosi się to także do koncepcji dwuszczeblowego samorządu terytorialnego, przyjętego w projekcie.

Europejska karta samorządu terytorialnego nie przesądza bowiem *expressis verbis* kwestii szczebli organizacyjnych samorządu. Dlatego też można przyjąć, iż zaproponowana w projekcie konstrukcja samorządu wojewódzkiego nie jest sprzeczna z ideą samorządu terytorialnego propagowaną w karcie. Przepisy karty o prawie do stowarzyszania się samorządów nie wykluczają wprowadzenia drugiego szczebla samorządu w postaci związku gmin; są one pomyślane jako dodatkowa forma organizacyjna dobrowolnej współpracy gmin lub ich związków. Wejście gmin do obligatoryjnego związku wojewódzkiego, organizacja tego związku, zasady współdziałania gmin są – w świetle karty – sprawą wewnętrzną samorządu, ściślej – wewnętrznej struktury samorządu wojewódzkiego.

Nie są także sprzeczne z kartą przepisy projektu o organach wykonawczych samorządu wojewódzkiego. Dotyczy to także wojewody, który w myśl projektu jest nie tylko organem województwa i organem wykonawczym sejmiku wojewódzkiego, lecz także przedstawicielem Rady Ministrów i organem administracji rządowej w województwie. Karta wymaga bowiem od organów wykonawczych rady, aby odpowiadały one przed radą (zgromadzeniem) i były do jej dyspozycji. Projekt zaś m.in. zakłada, że kandydat na wojewodę będzie wybierany przez sejmik wojewódzki oraz że sejmik wojewódzki będzie mógł złożyć do Prezesa Rady Ministrów wnioski o jego odwołanie.

Nie są natomiast zgodne z kartą przepisy projektu o powoływaniu sejmiku wojewódzkiego. Karta wymaga bowiem, aby tego typu organ był wybierany w głosowaniu wolnym, tajnym, równym, bezpośrednim i powszechnym.

Przedstawiony w projekcie ustawy system finansowy samorządu wo-

jewódzkiego jest także zgodny z kartą. Ustawa, jak tego wymaga karta, przewiduje zróżnicowane źródła dochodów. W intencji ustawodawcy mają one pokryć większość wydatków samorządu i w ten sposób stanowić materialną podstawę jego samodzielności i gwarancje wykonania jego zadań własnych. Projekt ustawy przewiduje też dochody z podatków i opłat lokalnych oraz możliwość ustalania ich wysokości przez organy samorządu, w ramach zakreślonych przez ustawę. Pozwoli to nie tylko uniezależnić się finansowo od organów państwowych i dochodów państwa, choćby częściowo, lecz także dostosować wysokość podatków i opłat do potrzeb i możliwości płatniczych województwa.

29 stycznia 1993 r.

**UWAGI O PROJEKCIE USTAWY
O USTROJU MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY
I O WARSZAWSKIM ZESPOLE METROPOLITALNYM
ORAZ O PROJEKCIE USTAWY
O SZCZEGÓLNYM ZAKRESIE DZIAŁANIA,
ZADANIACH I USTROJU
GMINY-MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY**

JACEK LANG

Projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy i o Warszawskim Zespole Metropolitalnym (druk sejmowy nr 349) stanowi ciekawą próbę wprowadzenia daleko idących zmian w podziale terytorialnym Warszawy i jej strukturze organizacyjnej.

Zmiany w podziale terytorialnym Warszawy uwidocznione na załączonych mapach i opisane w uzasadnieniu polegają na ograniczeniu miasta Warszawy do kilku obecnych dzielnic-gmin położonych w centralnych strefach Warszawy oraz na podziale i zmianie granic pozostałych dzielnic-gmin. Według projektu granice miasta Warszawy mają pokrywać się z granicami przedwojennej Warszawy. Miasto Warszawa i pozostałe gminy (obecnie stanowiące Warszawę) składają się na tzw. Warszawski Zespół Metropolitalny. Miasto Warszawa ma z mocy ustawy dzielić się na dzielnice. Ich liczba i granice oraz nazwy mają być ustalone w statucie miasta. Dzielnice zatem tracą swój dotychczasowy status. Z gmin przekształcone zostają w pomocnicze jednostki podziału terytorialnego miasta Warszawy.

Sprawa zmian w podziale terytorialnym Warszawy była od dawna przedmiotem wielu badań różnych wyspecjalizowanych organizacji. Trzeba wierzyć projektodawcom, że wybrali uzgodnione i najlepsze rozwiązania. Kwestie te wychodzą bowiem poza ramy niniejszej opinii, a także – jak sądzę – poza możliwości komisji sejmowej.

W tym miejscu warto przypomnieć, że według ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawy o ustroju samorządu Warszawy zmiana granic gmin, ich podział, tworzenie lub znoszenie itp. należą do właściwości

Rady Ministrów. Wprowadzenie tych spraw do projektowanej ustawy pociągnie za sobą konieczność zachowania takiego trybu odnośnie do Warszawy także w przyszłości. Oznaczać to będzie dużo większe związanie w razie konieczności zmian w przyszłości. Takie zmiany należy zaś uznać za nieuniknione, szczególnie na terenach wykazujących taką dynamikę przekształceń jak aglomeracja warszawska.

W związku z proponowanym podziałem terytorialnym Warszawy nasuwa się nadto następujące uwagi:

1) Nazwa Warszawski Zespół Metropolitalny (w skrócie – WZM) jest nowa i brzmi obco, wyraźnie jest ukierunkowana na pozyskanie dla idei projektu ludności gmin, które mają pozostać poza Warszawą.

2) Utworzenie Warszawskiego Zespołu Metropolitalnego oznacza jednocześnie wprowadzenie do systemu jednostek podziału terytorialnego kraju nowej kategorii. Ponieważ nie ma dostatecznych powodów, aby takich zespołów nie tworzyć także wokół innych dużych miast (aglomeracji), oznaczać to będzie wprowadzenie dodatkowego podziału terytorialnego.

3) W projekcie omawianej ustawy nie powinno się przesądzać sprawy stolicy państwa. Wybór miejsca na stolicę należy do materii konstytucyjnej.

4) Tworząc Warszawski Zespół Metropolitalny projektodawca wprowadza drugi obligatoryjny szczebel podziału terytorialnego (wielkiej Warszawy). Dla mieszkańców osiedla w Warszawie byłyby to już czwarty szczebel podziału terytorialnego (!).

5) Mapy załączone do uzasadnienia są nieostre i nawet osoby znające dobrze Warszawę będą mieć trudności w zorientowaniu się, gdzie przebiegają granice miasta, gmin i dzielnic.

6) W uzasadnieniu brak jest pełnej informacji o przebiegu konsultacji oraz przytoczenia wariantów i argumentów przeciwnych. Nic nie mówi się o wpływie wprowadzonych zmian na podziały specjalne, stanowisku administracji rządowej itp.

7) W projekcie mówi się, że gminy graniczące z Warszawskim Zespołem Metropolitalnym mogą dobrowolnie przyłączać się do niego na zasadach określonych w statucie WZM. Idzie jednak chyba przede wszystkim o to, aby gminy te musiały się przyłączyć, jeżeli zajdzie taka potrzeba.

Struktura organizacyjna Warszawy została w projekcie poważnie zmieniona. Dla jej pełnego przedstawienia trzeba sięgnąć do ustawy z 1990 r. o samorządzie terytorialnym, która to ustawa z mocy art. 18 projektu ma uzupełniać projektowaną ustawę. To posunięcie pozwoliło uczynić projekt zwięzłym, lecz równocześnie stało się przyczyną wielu niejasności. W ich usunięciu nie pomaga, skądinąd bardzo rozbudowane, uzasadnienie.

Proponowane zmiany w zasadach organizacji i funkcjonowania Warszawy oraz Warszawskiego Zespołu Metropolitalnego idą tak daleko, że albo winno się pełniej o nich mówić w projekcie, albo – zrezygnować z osobnej ustawy, a zamierzone zmiany wprowadzić do ustawy o samorządzie terytorialnym jako przepisy szczególne dotyczące Warszawy; wtedy też planowane zmiany w podziale terytorialnym Warszawy można by wprowadzić aktami Rady Ministrów. Innym wyjściem byłaby nowelizacja ustawy o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy.

Jak była o tym już mowa, projektowane zmiany nie są wystarczająco omówione w uzasadnieniu. Brak jest szczególnie określenia celów, dla których wprowadza się zmiany, nie mówiąc już o krytyce (wadach) obecnego ustroju. W pkt. 5 uzasadnienia jest tylko krótkie i bardzo ogólne omówienie wyników konsultacji społecznych. Mają one jednoznacznie wskazywać na potrzebę:

- wzmocnienia władz wykonawczych w celu powstrzymania dalszej dezintegracji miasta,
- stworzenia administracji służebnej wobec obywateli i inwestorów, oszczędnej i klarownej w podziale kompetencji,
- dostosowania struktury terytorialnej do faktycznego rozkładu strategicznych problemów, zwłaszcza w dziedzinach przekształceń własnościowych i infrastruktury technicznej.

W intencji projektodawcy potrzeby te miałyby być *zarazem* celami projektu. Jeżeli tak, to trzeba powiedzieć, iż cele te różnią się tak pod względem treści (płaszczyzny występowania), jak i stopnia uogólnienia, wyrażone są w różnych językach (od potocznego do używanego przez wąskie grono specjalistów) i są niespójne (np. służebna i oszczędna administracja, dezintegracja miasta i wzmocnienie władzy wykonawczej).

Dalej, projekt nie daje ostatecznych podstaw do stwierdzenia, że cele te zostaną osiągnięte. Proponowane rozwiązania są ujęte tak schematycznie, iż mogą doprowadzić do całkiem nieoczekiwanych następstw.

Weźmy na przykład sprawę organów miasta Warszawy i WZM. Według projektu Rada Warszawy, organ stanowiący i kontrolny, ma taką samą pozycję jak każda rada gminy. Oznacza to jej wzmocnienie w porównaniu do obecnej Rady Warszawy. Ale oznacza to również, iż zachowuje ona także dotychczasową przewagę nad organami wykonawczymi miasta Warszawy. Dotyczy to także prezydenta, który według projektu jest przewodniczącym Rady i Zarządu Warszawy. Jako przewodniczący Rady będzie zapewne bardziej związany z Radą niż z Zarządem. Tym bardziej że to właśnie Rada go wybiera i odwołuje (zob. art. 6).

Podobnie ma się rzecz z burmistrzem, organem dzielnicy. Na pierwszy rzut oka wydawałoby się, że nowy status burmistrza oznacza jego zdecydowane wzmocnienie. Jest on wszak według projektu członkiem Zarządu Warszawy i Rady WZM i może być radnym i członkiem komisji dzielnicowej. Po głębszym wejrzeniu w projekt okazuje się jednak, iż jako organ jednostki pomocniczej nie ma on własnych kompetencji, samodzielności itp., a deklarowane w projekcie przekazywanie zadań i kompetencji dzielnicom *de iure* jest równoznaczne z wewnętrznym, ogólnym poleceniem ich wykonania zgodnie z wolą organów Warszawy. W ten sposób uzyskuje się wzmocnienie Rady i Zarządu Warszawy, a nie burmistrza dzielnicy. Jak widzimy, zaproponowany układ kierowania Warszawą nie jest czytelny ani prosty. Po pierwsze, Zarząd Warszawy nie jest organem wyższego stopnia, nadrzędnym wobec organów dzielnicowych, gdyż tych ostatnich w znaczeniu ustrojowym po prostu brak. Nie może on też dobrze reprezentować interesu ogólnowarszawskiego, gdyż jest organem złożonym z przedstawicieli dzielnic. Podobnie ma się rzecz z komisjami Rady Warszawy. Nadal zatem w Radzie i Zarządzie górę mogą wziąć interesy dzielnic, a nie dobro Warszawy.

Po drugie, organ uchwałodawczy dzielnicy nie ma własnego organu wykonawczego. W ten sposób odstąpiono od podstawowej zasady budowy związków samorządowych – powołania i rozdzielania organów uchwałodawczych (stanowiących) i wykonawczych. Burmistrz dzielnicy jest bowiem w myśl art. 8 ust. 3 projektu członkiem Zarządu Warszawy.

Równie złożony jest ustrój Warszawskiego Zespołu Metropolitalnego. Cechuje go wyraźne odstępstwo od zasad tworzenia i działania samorządu terytorialnego. Od każdej organizacji samorządowej wymaga się bowiem, aby co najmniej: 1) jej organy pochodziły z wyboru, 2) miała wyodrębnione organy stanowiące i wykonawcze, 3) była samodzielną i niezależną, 4) miała własny krąg zadań i prawne możliwości ich realiza-

cji. Tymczasem ustrój Warszawskiego Zespołu Metropolitalnego wydaje się być wzorowany na modelu związku celowego, wykorzystywanym do tworzenia związków międzygminnych (komunalnych), konstrukcji nowej ustawodawstwu samorządowemu, ale mającej charakter pomocniczy.

Do zadań WZM należeć ma m.in. wyrównywanie dysproporcji w sferze zaspokajania potrzeb zbiorowych gmin. Może to skutecznie osłabić zainteresowanie poszczególnych gmin większym wysiłkiem i własnymi oszczędnościami (wyrzeczeniami). Dochodami tego zespołu mają być m.in. również subwencje ogólne. W ten sposób WZM będzie albo dzielić otrzymane subwencje między gminy zespołu i miasto Warszawę, albo dysponować własnymi subwencjami niezależnie od subwencji otrzymywanych przez poszczególne gminy należące do zespołu i przez miasto Warszawę. W każdym przypadku oznacza to jednak zacieranie różnic między miastem stołecznym Warszawą a gminami zespołu.

Podsumowując trzeba powiedzieć, że przedstawiony projekt jest oryginalnym rozwiązaniem, zdolnym wywołać założone zmiany. W porównaniu do obecnej ustawy o ustroju samorządu m.st. Warszawy jest aktem krótkim i zwięzłym, niemniej w zasadzie obejmującym wszystkie istotne zagadnienia. Było to możliwe dzięki odesłaniu – w sprawach nie uregulowanych w projekcie – do ustawy o samorządzie terytorialnym. Projekt, po usunięciu luk i niejasności, może więc stanowić podstawę dalszych prac ustawodawczych. Byłoby jednak pożądane, aby zostało doń dołączone nowe uzasadnienie, które odpowiadałoby wymaganiom stawianym przez regulamin Sejmu. Byłoby też wskazane, aby pracom nad projektem towarzyszyły opublikowane i upowszechniane materiały odpowiedniej komisji rządowej, zawierające krytyczną ocenę dotychczasowych rozwiązań i analizę przyczyn niepowodzeń (dezintegracji miasta). Idzie o to, aby uchronić się przed zarzutem, iż ujemne zjawiska są nie tyle wynikiem błędnych rozwiązań przestrzennych i organizacyjnych, co następstwem wyborów i personalnej obsady stanowisk, a także nieodpowiedniej polityki, braku umiejętności i luk w prawie administracyjnym.

II

Drugi projekt – projekt ustawy o szczególnym zakresie działania, zadaniach i ustroju gminy-miasta stołecznego Warszawy (druk nr 474), w przeciwieństwie do pierwszego, zawiera krótkie, lecz dobrze oddające

intencje projektodawcy, uzasadnienie. Charakterystyczne, iż także w tym projekcie powołano się na ekspertów, według których obecny ustrój samorządu Warszawy uniemożliwia powstrzymanie dezintegracji miasta oraz podkreślono powstanie „administracji służebnej wobec obywateli i inwestorów, oszczędnej i klarownej w podziale kompetencji”. W ten sposób również w omawianym projekcie przeciwdziałanie dezintegracji oraz zbudowanie „administracji służebnej, oszczędnej i o klarownym podziale kompetencji” przyjmuje się jako cel ustawy. Cel ten ma być jednak osiągnięty przy pomocy innego ustroju niż w projekcie poprzednim (druk nr 349) i – co dla mieszkańców dalszych dzielnic zapewne istotne – w nie zmienionych granicach.

W przeciwieństwie do poprzedniego projektu w tym na plan pierwszy słuszenie wysuwa się problematykę ustrojową, tj. sprawę struktury i podziału zadań oraz współdziałania między organami, pozostawiając ewentualne zmiany w podziale Warszawy na dzielnice jej organom. Najważniejsze różnice dotyczą obszaru, szczebli organizacyjnych oraz składu osobowego organów Warszawy. O ile projekt pierwszy zmniejszał obszar Warszawy, zamykając ją w granicach przedwojennych, o tyle omawiany projekt pozostawia granice bez zmian. Opowiadając się za *status quo* granic pomija w konsekwencji także problemy współdziałania Warszawy z sąsiednimi gminami. Projekt pierwszy przewiduje dwuszczeblową organizację Warszawy w obecnych granicach – miasto Warszawę oraz WZM. Projekt drugi w miejsce obecnego związku dzielnic-gmin Warszawy wprowadza jedną gminę – Warszawę.

Poważne różnice zachodzą także, gdy idzie o skład osobowy organów samorządu Warszawy. O ile pierwszy projekt wręcz zakładał łączenie członkostwa w organach uchwałodawczych i wykonawczych (np. tylko członkowie zwykli Zarządu Warszawy mogli nie być radnymi i członkami Rady Warszawy; a do Rady WZM wchodził członkowie władz wykonawczych gmin warszawskich), projekt drugi zakłada ścisły rozdział członkostwa władz uchwałodawczych i wykonawczych, zarówno na szczeblu władz miasta, jak i dzielnic, i konsekwentnie zasadę tę realizuje.

Obydwa projekty degradują dzielnice Warszawy do roli jednostek pomocniczych. Bardziej konsekwentny jest tu jednak projekt pierwszy. Drugi zdaje się bronić pozycji dzielnicy – przez zamieszczenie przepisów o rozłączności członkostwa w organach dzielnicowych i miasta oraz przez próbę wyliczenia kompetencji, a właściwie wyznaczenia zakresu

spraw, jakimi dzielnice mogą się zajmować.

Do projektu drugiego nasuwają się następujące uwagi szczegółowe:

1. Statut gminy nie jest aktem odpowiednim do określania szczegółowych kompetencji gminy, jak to przedstawiono w art. 2 ust. 4 projektu.

2. Swoje statuty winny mieć także osiedla. W statucie osiedla winien być określony szczegółowy zakres działania i zadania osiedla.

3. Dla zapewnienia skutecznej koordynacji działalności rad dzielnicowych proponowany w art. 9 ust. 2 środek (koordynacja przez przewodniczącego comiesięcznych kolegiów) jest – jak uczy doświadczenie – niewystarczający. Szczególnie, jeżeli weźmie się pod uwagę status i osobową niezależność rad dzielnicowych (obsadzanie w drodze wyborów).

4. Termin „senior dzielnicy” dla oznaczenia przewodniczącego zarządu dzielnicy jest nowy i dlatego wymagałby wyjaśnienia powodu jego wprowadzenia (art. 16).

5. W prawie pod terminem „uzgodnienie” rozumie się uzyskanie zgody. Dlatego art. 17 ust. 2 jest zredagowany niezręcznie i nadto rygorystycznie.

Podsumowując trzeba zauważyć, iż w drugim projekcie przedstawiony został inny sposób powstrzymania dezintegracji Warszawy i poprawy jej funkcjonowania. Ogólnie rzecz ujmując, sprowadza się on do rezygnacji z koncepcji Warszawy jako związku gmin i zorganizowania Warszawy jako jednej dużej gminy, z dzielnicami i osiedlami jako jednostkami pomocniczymi. Ten projekt ustawy, po korektach redakcyjnych i zmianie terminologii, także wart jest uważnego rozpatrzenia.

28 października 1992 r.

**O PROJEKCIE USTAWY O USTROJU
SAMORZĄDU MIASTA STOLECZNEGO WARSZAWY
Z DNIA 22 KWIETNIA 1993 R.**

JACEK LANG

1. Przedmiotem opracowania jest poselski projekt ustawy z 22 kwietnia 1993 r. (druk nr 474). W myśl tego projektu Warszawa stanowiłaby jedną gminę, podzieloną na dzielnice będące tylko jednostkami pomocniczymi. Jej organem stanowiącym i kontrolnym byłaby Rada Warszawy, składająca się z 60 radnych – wybieranych bezpośrednio na 4 lata. Organem wykonawczym Rady Warszawy byłby Zarząd Warszawy i Prezydent Warszawy (wariant I) albo Prezydent Warszawy (wariant II). Każdy z członków Zarządu byłby wybierany spośród kandydatów zgłoszonych przez Prezydenta Warszawy. Prezydenta Warszawy wybierałaby albo Rada Warszawy (wariant I), albo bezpośrednio wyborcy, łącznie z wyborami do Rady Warszawy (wariant II).

Organem stanowiącym i kontrolnym w dzielnicy byłaby rada dzielnicy. W jej skład wchodziłoby radni dzielnicy oraz radni miasta Warszawy, wybrani z danej dzielnicy. Wybory do rad dzielnicowych odbywają się równocześnie z wyborami do Rady Warszawy. Organem wykonawczym dzielnicy byłby burmistrz. Wykonywałby on swoje zadania przy pomocy zastępcy i urzędu dzielnicy. Burmistrza wybierałaby rada dzielnicy spośród kandydatów zgłoszonych przez prezydenta miasta (wariant I).

W myśl projektu Warszawa ma stanowić centrum Zespołu Metropolitalnego. W ten sposób w projekcie nawiązuje się do koncepcji ustroju Warszawy wyrażonej w innym projekcie, z 20 czerwca 1992 r., o ustroju miasta stołecznego Warszawy i o Warszawskim Zespole Metropolitalnym (druk nr 349). Jednak zadania i ustrój tego zespołu miałyby określać już inna ustawa.

2. Omawiany projekt ustawy wprowadza do istniejącego ustroju Warszawy następujące zmiany:

1) wyraźnie odrzuca konstrukcję związku komunalnego jako organizacyjnego modelu Warszawy; na jego miejsce wprowadza gminę w rozumieniu konstytucji i ustawy o samorządzie terytorialnym,

2) przypisuje osobowość prawną i mienie tylko Warszawie, jako jednej jednostce podziału terytorialnego kraju,

3) zmienia sposób powoływania Rady Warszawy; dotąd w jej skład wchodzi bowiem po czterech radnych z każdej dzielnicy, wybranych przez radę dzielnicową,

4) inaczej definiuje pozycję i funkcję Prezydenta Warszawy oraz zmienia rolę i skład Zarządu Warszawy; obecnie Prezydenta wybiera tzw. zgromadzenie wyborcze, Zarząd zaś wybiera i odwołuje Rada Warszawy,

5) zmienia status dzielnicy, a w następstwie także pozycję rady i zarządu dzielnicy,

6) wymienione zmiany pociągną za sobą także zmianę w prawnym położeniu urzędów dzielnicowych oraz komunalnych jednostek organizacyjnych.

3. Jak widzimy, projekt w porównaniu do obecnego ustroju samorządu Warszawy wprowadza istotne zmiany. Uzasadnia to w pełni jego powstanie. Rodzi się jednak pytanie, czy celu, jaki stawia przed sobą, nie można by osiągnąć przez proste uchylene ustawy o ustroju samorządu Warszawy i wprowadzenie do ustawy o samorządzie terytorialnym przepisów szczególnych; w każdym razie do czasu przygotowania odrębnej ustawy poświęconej samorządowi dużych miast. Wydaje się, iż posunięcie to warto rozważyć w przypadku opowiedzenia się w artykułach 1, 15 i 16 ust. 1 i 3 za I wariantem, tj. za ustrojem co do zasady odpowiednim dla podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Odrębną ustawę o Warszawie uzasadniałoby jedynie:

1) rozdzielenie zadań i kompetencji między organami Warszawy i dzielnicy, czyli wskazanie, jakie sprawy będą musiały wchodzić w zakres działania organów dzielnicowych,

2) związanie okręgów wyborczych z dzielnicami,

3) nałożenie na radnych Warszawy obowiązku pełnienia funkcji radnych dzielnicy,

4) zmiana charakteru Zarządu Warszawy, tj. przeniesienia funkcji wykonawczo-zarządzających z Zarządu na Prezydenta, i zmiana struktury Zarządu (zdecydowanie w wariantcie U1 art. 16, ust. 1),

5) wprowadzenie dodatkowych, pomocniczych jednostek podziału Warszawy, tj. podziału dzielnic na osiedla i sołectwa itp.,

6) zastrzeżenie dla organów Warszawy (samorządu Warszawy) niektórych kompetencji i zadań należących obecnie do organów administracji rządowej i Rady Ministrów oraz przyznanie organom Warszawy nadzwyczajnych kompetencji, których nie posiadają gminy, a które są uzasadnione specjalnym statusem Warszawy, jako stolicy państwa.

4. Niezależnie od decyzji co do dalszych prac nad opiniowanym projektem ustawy warto zwrócić uwagę na następujące problemy:

1) Warszawa jest miastem, którego mieszkańcy z mocy prawa tworzą wspólnotę. Warszawa jest jednocześnie jednostką podziału terytorialnego kraju, w której swoje zadania wykonują różne organy państwowe – w tym terenowe organy ogólnej i specjalnej administracji rządowej. Nadto z mocy konstytucji jest ona stolicą Polski. Dlatego też mówiąc o ustroju, zadaniach i kompetencjach Warszawy trzeba mieć na uwadze także i te inne funkcje. Oznacza to, iż w omawianym projekcie nie należy na przykład kusić się o definicje stołeczności ani wprost zobowiązywać organy Warszawy do jakichś nadzwyczajnych działań z tego tytułu. Wystarczy, jeżeli założy się, że te sprawy nie należą do zadań własnych samorządu Warszawy, lecz do państwa i administracji rządowej i jako takie mogą, ale nie muszą być zlecane organom samorządu Warszawy,

2) jeżeli dzielnice mogą być jednostkami pomocniczymi, to organy dzielnic nie mogą być wyposażane w kompetencje do rozstrzygania spraw z zakresu administracji publicznej, o interesach podmiotów pozostających poza samorządem Warszawy itd. Ustawa może im przypisać tylko takie działania, które mają charakter opiniodawczy, przygotowawczy i wykonawczy. Dlatego też w projekcie winno zrezygnować się z zapisu zamieszczonego w art. 6 ust. 2, wariant I, pkt 1,

3) jeżeli dzielnica ma być jednostką pomocniczą, to radę dzielnicy lepiej określić jako organ doradczy i kontrolny miasta, a nie stanowiący i kontrolny dzielnicy, jak w art. 21 projektu,

4) nie sędzę też, aby z powodów podanych wyżej uzasadniony był art. 26 projektu. Rada dzielnicy, działając w zakresie spraw należących do miasta, działa na rzecz Rady Warszawy i jej organów wykonawczych, a odpowiada przed Radą Warszawy. Dlatego też przepis o przekazywaniu uchwały rady dzielnicy Prezydentowi Warszawy i wojewodzie, zapewne po to, aby mogli oni skorzystać ze środka nadzoru, uważam za niepotrzebny, a pomysł poddania organów dzielnicy nadzorowi Prezydenta Warszawy i wojewody za bezpodstawny,

5) wiele istotnych rozwiązań ma w projekcie dwie, a niekiedy nawet trzy wersje, przeciwstawne sobie. Dotyczy to także organów wykonawczych miasta i dzielnic. Gdy idzie o kwestię zadań i kompetencji tych organów, za właściwą uważam tę wersję, która zakłada dokładne i wyczerpujące wyliczenie zadań i kompetencji Zarządu Warszawy jako organu kolegialnego, z prezydentem jako przewodniczącym, i powierzenie pozostałych zadań i kompetencji Prezydentowi Warszawy. Oczywiście znowu z wyjątkiem tych, które należą do wyłącznej właściwości Rady Warszawy.

19 maja 1993 r.

OPINIE

27 stycznia 1993 r.

Projekt ustawy o zmianie ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym oraz projekt ustawy o samorządzie wojewódzkim (druk sejmowy nr 668) są merytorycznie spójne.

Opiniowany projekt zamierza wprowadzić z dniem 1 stycznia 1994 r. do art. 69 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym następujące zmiany:

a) nadać ust. 1 brzmienie: 1. „Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów i organem administracji rządowej w województwie”,

b) dodać nowy ustęp w brzmieniu: „2. Wojewoda jest również organem województwa, który organizuje pracę zarządu wojewódzkiego, kieruje bieżącymi pracami województwa i reprezentuje je na zewnątrz”,

c) dotychczasowy ust. 2 oznaczyć jako ust. 3.

Proponowane zmiany są zgodne z projektem ustawy o samorządzie wojewódzkim (druk nr 668). W myśl art. 20 ww. projektu wojewoda jest zarówno przedstawicielem Rady Ministrów i organem administracji rządowej w województwie, jak i organem województwa. Także ust. 3 art. 69 projektu ustawy o zmianie ustawy konstytucyjnej jest zgodny z projektem ustawy o samorządzie wojewódzkim. Projekt zawiera przepisy, które regulują tryb powoływania i odwoływania wojewody, a także określa jego podstawowe funkcje i przewiduje, iż ustawy odrębne będą normować jego zakres działania.

Można by jedynie zastanawiać się, czy ust 2 projektowanego brzmienia art. 69 rzeczywiście jest niezbędny. Czy raczej nie powinno się o wojewodzie jako organie województwa (samorządu wojewódzkiego) mówić w rozdz. 5 ustawy konstytucyjnej, poświęconym samorządowi terytorialnemu.

Jacek Lang

8 czerwca 1992 r.

Minister, który został odwołany przez Sejm i któremu Sejm jednocześnie powierzył pełnienie nadal obowiązków ministra do chwili powołania innej osoby na ten urząd, zachowuje wszystkie swoje dotychczasowe kompetencje wynikające z obowiązujących przepisów prawnych. Dobre obyczaje wymagają jednak, aby powstrzymywał się on od takich działań, które na przykład spowodowałyby zasadniczą zmianę kierunków działania podległego mu działu administracji państwowej lub zasad jego organizacji i funkcjonowania, wprowadzałyby zmiany trudne do zaakceptowania przez następcę i zmuszały go do ich przyjęcia wbrew woli. Oczywiście nie dotyczy to takich działań, do których podjęcia ustępujący minister jest prawnie zobowiązany przez Sejm, Prezydenta RP, Radę Ministrów czy Prezesa Rady Ministrów. Do jego konstytucyjnych obowiązków należy bowiem wykonywanie ustaw i uchwał Sejmu, rozporządzeń i zarządzeń Prezydenta RP, rozporządzeń i uchwał Rady Ministrów oraz rozporządzeń i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów. Ciążą na nim odpowiednio także wszystkie te obowiązki, które ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych nakłada na urzędników państwowych (rozd. 3).

1. W myśl konstytucji urząd ministra tworzy się w drodze ustawy, w celu kierowania określonym działem administracji państwowej (resortem). Urząd ministra obsadza Sejm w drodze uchwały o powołaniu rządu Rzeczypospolitej Polskiej – Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków – na wniosek Prezesa Rady Ministrów przedstawiony po porozumieniu z Prezydentem RP. Sejm również odwołuje daną osobę z urzędu ministra, podejmując uchwałę albo o odwołaniu rządu, albo określonego członka Rady Ministrów. W przypadku odwołania Sejm może to uczynić także z własnej inicjatywy.

2. W praktyce konstytucyjnej przyjęło się podejmowanie uchwał zawierających zarówno postanowienie o odwołaniu rządu bądź określonego członka Rady Ministrów, jak i postanowienie o powierzeniu odwołanemu rządowi lub członkowi Rady Ministrów dotychczasowych obowiązków, do czasu powołania nowego rządu lub członka Rady Ministrów. W tym wypadku odwołany rząd bądź minister mają wszystkie dotychczasowe prawa i obowiązki, a jedyne ograniczenia, jakie mogą tu wchodzić w grę, wynikają z przyjętych zwyczajów, nie mających prawnego znaczenia. Zatem ich dochowanie zależy wyłącznie od postawy

rządu oraz ministra, zdeterminowanej kulturą polityczną.

3. Do osoby zajmującej urząd ministra odnoszą się również przepisy ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. nr 31, poz. 214) z wyjątkiem przepisów dotyczących nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy. Na ministrze, podobnie jak na każdym urzędniku państwowym, ciąży zatem powinność ochrony interesu państwa oraz praw i słuszych interesów obywateli, obowiązek sprawnego i prawidłowego wykonywania swoich zadań oraz doskonalenia funkcjonowania ministerstwa i podległych organów i urzędów, przestrzegania konstytucji, ustaw i innych przepisów prawa, strzeżenia autorytetu państwa, reagowania w sposób rzeczowy na krytyczne uwagi obywateli oraz skargi i wnioski dotyczące jego działalności oraz podległych mu organów, wnikliwego, szybkiego i bezstronnego działania, zachowywania się z godnością w pracy i poza pracą, przestrzegania zasad współżycia społecznego, tajemnicy państwowej i służbowej itp.

Jacek Lang

15 kwietnia 1993 r.

Zgodnie z przepisem art. 5 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowych administracji ogólnej (Dz.U. nr 21, poz. 123 z późn. zm.) – wicewojewodę odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody.

Z treści przepisu nie wynika, aby poza wnioskiem wojewody istniały inne formalne przesłanki odwołania wicewojewody. Art. 5 ustawy ani też inne obowiązujące przepisy nie podają przyczyn, z powodu których można odwołać wicewojewodę. Wynika z tego, że przesłanką odwołania nie musi być negatywna ocena pracy zainteresowanego, lecz np. znalezienie innego, lepszego w ocenie wojewody, kandydata do wykonywania danych zadań.

Z formalnego punktu widzenia wojewoda nie musi wskazywać we wniosku konkretnych przyczyn odwołania, choć rozpatrując sprawę z merytorycznego punktu widzenia trudno wyobrazić sobie, aby premier mógł właściwie podjąć decyzję bez należytego uzasadnienia wniosku.

Marek Sosnowski

15 czerwca 1992 r.

Art. 93 ust. 2 ustawy z 23 listopada 1990 r. o łączności, wprowadzony ustawą z 28 czerwca 1991 r. o zmianie ustawy o łączności (Dz.U. nr 69, poz. 293), zakazuje Ministrowi Łączności rozpatrywania także wniosków o zmianę wcześniej wydanych zezwoleń na używanie urządzeń radiokomunikacyjnych.

Zgodnie z art. 93 ust. 2 ustawy z 23 listopada 1990 r. o łączności wnioski o wydanie zezwolenia na używanie urządzeń radiokomunikacyjnych przeznaczonych do nadawania programów radiofonicznych i telewizyjnych podlegają rozpatrzeniu po dniu wejścia w życie ustawy regulującej funkcjonowanie radiofonii i telewizji. Przepis ten nie pozwala Ministrowi Łączności nie tylko rozpatrywać wniosków o wydanie nowego zezwolenia na używanie urządzeń radiokomunikacyjnych, lecz także wniosków o zmianę wcześniej wydanych zezwoleń, w tym szczególnie wniosków o zmianę typu, mocy nadajnika i częstotliwości, na której program ma być nadawany.

Za taką interpretacją ust. 2 art. 93 ustawy o łączności przemawia cel, dla którego został on wprowadzony oraz nowe zasady organizacji i funkcjonowania telekomunikacji przyjęte w ustawie z 1990 r. o łączności, wyraźnie zrywające z prawem wyłączności państwa i nawiązujące do nowych zasad działalności gospodarczej, konkurencyjności, wolności słowa i przekonań oraz prawa do pełnej i niezależnej informacji. Sprawa mocy i typu nadajnika, a już szczególnie częstotliwości, na której program jest nadawany, stanowi istotną część każdego zezwolenia na używanie urządzeń radiokomunikacyjnych.

Zgoda na wprowadzanie zmian w sposobie i zakresie nadawania (tj. na zmianę programu radia, mocy nadajnika, jego zasięgu) przed uchwaleniem ustawy o radiofonii i telewizji, mającej m.in. określić cele i zasady działalności radiokomunikacyjnej, w tym także tryb i zasady przydziału częstotliwości, mogłaby uniemożliwić wykonanie ustawy o radiofonii i telewizji po jej uchwaleniu, a tym samym byłaby sprzeczna z intencją ustawodawcy wprowadzającego w czerwcu 1991 r. do ustawy o łączności omawiany tu ust. 2 art. 93.

Wydawanie decyzji zmieniających istniejące zezwolenia w części dotyczącej warunków technicznych mogłoby też naruszać interesy osób i organizacji ubiegających się o nowe zezwolenia. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której taka praktyka w krótkim czasie mo-

głaby doprowadzić do rozdysponowania wśród dotychczasowych użytkowników wszystkich wolnych częstotliwości, jeszcze przed uchwaleniem wspomnianej ustawy.

Jacek Lang

30 czerwca 1992 r.

Poświadczenie obywatelstwa polskiego konkretnej osoby jest indywidualną sprawą z zakresu administracji państwowej. Jako taka należy ona do zakresu działania właściwego organu administracji państwowej.

Pan T. J. zwrócił się pismem z dnia 4 czerwca 1992 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy ważności poświadczenia obywatelstwa polskiego pana L. A. dokonanego decyzją wojewody z 13 czerwca 1991 r. Decyzję tę uchylił Minister Spraw Wewnętrznych 31 marca 1992 r. (nr D-N-576/1/92) jako wydaną z rażącym naruszeniem prawa. Wnioskodawca wzywa ministra do cofnięcia ww. decyzji i przywrócenia mocy prawnej decyzji wojewody z 13 czerwca 1991 r. w sprawie poświadczenia obywatelstwa polskiego pana L. A.

Kopia ww. pisma została przesłana do wiadomości Marszałka Sejmu, Prezydenta RP, pana L. A. i wojewody.

Po zapoznaniu się z treścią pisma Biuro Studiów i Ekspertyz stwierdza, co następuje:

1. Poświadczenie obywatelstwa polskiego konkretnej osoby jest indywidualną sprawą z zakresu administracji państwowej. Jako taka należy ona do zakresu działania właściwego organu administracji państwowej. W opisaney sprawie organem tym jest Minister Spraw Wewnętrznych. Zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego jest on władny w każdym czasie uchylić lub zmienić decyzję ostateczną, na mocy której strona nie nabyła prawa. Jest on też upoważniony do ponownego rozpatrzenia sprawy rozstrzygniętej decyzją nieostateczną, o ile zwróci się o to do niego jedna ze stron. W konsekwencji może on uchylić swoją poprzednią decyzję albo umorzyć postępowanie odwoławcze. Kodeks postępowania administracyjnego umożliwia też przywrócenie terminu złożenia odwołania, na prośbę strony, jeżeli ta uprawdopodobni, że uchy-

bienie terminu nastąpiło bez jej winy.

2. Organem właściwym do rozpoznania sporu między obywatelem a organem administracji państwowej odnośnie legalności decyzji administracyjnej jest Naczelny Sąd Administracyjny. Ze skargą do Naczelnego Sądu Administracyjnego może wystąpić strona, organizacja społeczna, która brała udział w postępowaniu administracyjnym oraz prokurator. Prokurator może wnieść skargę na decyzję w terminie 6 miesięcy od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia stronie.

3. Autor ww. pisma do Ministra Spraw Wewnętrznych nie jest stroną w postępowaniu w sprawie stwierdzenia obywatelstwa pana L. A. Dlatego jego pismo w świetle prawa winno być kwalifikowane jako skarga na działalność Ministra Spraw Wewnętrznych złożona w interesie innej osoby (art 221 § 3 k.p.a.). W myśl Kodeksu postępowania administracyjnego organem właściwym do jej rozpatrzenia i załatwienia jest Prezes Rady Ministrów.

4. Wyżej wymienione pismo zawiera jednak nie tylko wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej decyzją administracyjną oraz zarzut niewłaściwego działania ministra. Zawiera ono również informację o stosowaniu, a więc i obowiązywaniu „antyludzkich i nielegalnych przepisów z epoki stalinowskiej. Autor pisma wysyłając jego kopie, między innymi także do Marszałka Sejmu, liczył zapewne na to, iż Sejm jako organ powołany do stanowienia prawa i kontroli administracji państwowej podejmie odpowiednie czynności mające na celu usunięcie z porządku prawnego zakwestionowanych przepisów oraz spowoduje, iż tak w tej indywidualnej sprawie, jak i we wszystkich podobnych, administracja państwowa nie będzie ich stosować.

5. Zadanie to Sejm mógłby wykonać kierując sprawę do Trybunału Konstytucyjnego lub inicjując postępowanie ustawodawcze mające na celu zmianę prawa o obywatelstwie. Odpowiednim krokiem byłoby też zlecenie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych przeprowadzenia kontroli stosowania prawa przez organy administracji państwowej w sprawach stwierdzenia, nadawania lub odmowy przyznania obywatelstwa polskiego oraz – jeżeli komisja uznałaby to za potrzebne – wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wykładnię przepisów prawnych.

Jacek Lang

6 marca 1993 r.

Nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Tak stanowi art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127 z późn. zm.).

Sformułowania: „podlega zwrotowi” oraz „na jego wniosek” wskazują na to, iż poprzedni właściciel nie ma obowiązku przejmować ponownie nieruchomości.

Jeśli poprzedni właściciel decyduje się na odzyskanie nieruchomości, musi zwrócić wypłacone mu poprzednio odszkodowanie, zrewaloryzowane przy zastosowaniu wskaźników cen detalicznych towarów i usług ogółem, ogłaszanych w dziennikach statystycznych GUS (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości – Dz.U. nr 72, poz. 315).

Marek Sosnowski

25 lutego 1993 r.

Organy samorządu terytorialnego, jak również sejmik wojewódzki, mogą zawierać umowy międzynarodowe na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie lub w umowie międzynarodowej o ran-dze ustawy.

Do zawierania umów międzynarodowych z rządami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi upoważniona jest Rada Ministrów w art. 52 ustawy konstytucyjnej z 17 października o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

Umowy międzynarodowe ratyfikuje i wypowiedza Prezydent RP, o czym zawiadamia Sejm i Senat. Ratyfikacja i wypowiedzenie umów międzynarodowych dotyczących granic państwa, sojuszków obronnych oraz umów pociągających za sobą obciążenia finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie wymagają upoważnienia udzielo-

nego w ustawie (art. 33 ustawy konstytucyjnej). Prezydent sprawuje też ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zagranicznych. Jego kontakty z innymi państwami odbywają się za pośrednictwem ministra właściwego w zakresie spraw zagranicznych.

Umowy zawarte przez organy administracji rządowej nie mogą dotyczyć spraw, które nie wchodzą w zakres działania organu zawierającego umowę i nie mogą być sprzeczne z przepisami obowiązującymi w Polsce.

Wojewodowie jako organy administracji rządowej i przedstawiciele Rady Ministrów w województwie mogą zawierać umowy międzynarodowe tylko na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie albo na podstawie zlecenia (pełnomocnictwa) Rady Ministrów i w granicach tego zlecenia.

Organy samorządu terytorialnego, jak również sejmik wojewódzki mogą zawierać umowy międzynarodowe na podobnej zasadzie, a więc tylko na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie lub w umowie międzynarodowej o randze ustawy. Zawieranie takich umów będzie dla tych organów zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej.

Jacek Lang

30 listopada 1992 r.

Propozycja zastąpienia w art. 8 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych wyrazów „do dnia 31 grudnia 1992 roku” wyrazami „do dnia 31 grudnia 1995 roku” jest uzasadniona.

Ustęp 2 wymienionego artykułu reguluje dwie kwestie: wyboru przez radę gminy innej formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej wykonywanej dotychczas przez przedsiębiorstwo komunalne oraz kwestię przepisów regulujących działalność przedsiębiorstw komunalnych.

Wybór innej formy organizacyjno-prawnej na podstawie tegoż przepisu jest uwarunkowany dochowaniem podanego w ustawie terminu. Termin ten z różnych przyczyn był już dwukrotnie przesuwany w drodze zmiany ww. ustawy. Proponowana obecnie zmiana byłaby więc trzecią. O ile jednak poprzednie przesuwały ów termin tylko o rok, o tyle obecnie

proponuje się trzy lata. Tak długi okres w świetle zebranych doświadczeń jest jak najbardziej uzasadniony. Sprawy ustalenia organizacyjno-prawnej formy prowadzenia działalności gospodarczej są bowiem rzeczywiście trudne i skomplikowane oraz wymagają dużo czasu. Wskutek nieprzedłużenia wspomnianego terminu rady gmin po 1992 roku utraciłyby nadzwyczajną podstawę do szybkiego i odformalizowanego przekształcania „swoich” przedsiębiorstw komunalnych. Wtedy ewentualny zamiar ich przekształcenia musiałby być realizowany na podstawie odpowiedniego stosowania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Do czasu ustanowienia nowych przepisów dotyczących zarządzania przedsiębiorstwami komunalnymi miałyby do nich zastosowanie odpowiednie przepisy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

W tej sytuacji nasuwa się pytanie, czy w ogóle nie zrezygnować z ustalania terminu? Naszym zdaniem za utrzymaniem tego warunku przemawia potrzeba zapewnienia przedsiębiorstwom komunalnym „ochrony” przed zbyt nagłym ich przekształceniem w jednostki innego rodzaju (zakład, spółkę) albo ich zlikwidowaniem. Trzeba bowiem pamiętać, iż przedsiębiorstwa komunalne są odrębnymi od gminy podmiotami prawa, mającymi osobowość prawną i swoje mienie komunalne, którym zarządzają jak właściciel i z którego pokrywają swoje zobowiązania. Ich ewentualna likwidacja winna być zatem poprzedzona zastosowaniem odpowiednich procedur, podobnych do zawartych w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych.

Na marginesie powyższych uwag należy powiedzieć, iż samo przesunięcie terminu nie rozwiązuje wszystkich spraw związanych z doprowadzeniem procesu komunalizacji i przekształceń do końca. Główne powody zwłoki, a często wręcz zastoju, tkwią gdzie indziej. Pomijając sam sposób rozwiązania tego problemu w ustawie, który od początku był kontrowersyjny, wskazać trzeba na niewłaściwe postępowanie administracji rządowej, zarówno na etapie ustalania zasad wykonywania ww. ustawy, jak i jej stosowania.

Jacek Lang

24 marca 1993 r.

Tajny charakter głosowania wyklucza zastosowanie zasady decydującego głosu – zarówno przewodniczącego rady, jak i zarządu gminy.

Art. 14 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.) wprowadza zasadę decydującego głosu przewodniczącego w razie równości głosów w organie gminy.

Jednakże w głosowaniu tajnym głos przewodniczącego pozostaje utajniony i powyższa zasada nie może być zastosowana. Istotą głosowania tajnego jest bowiem, iż jakakolwiek deklaracja osoby głosującej co do treści oddanego głosu nie może pociągać za sobą żadnych skutków prawnych.

Jeśli na przykład w głosowaniu tajnym – w sprawie, w której przepis przewiduje jako decydującą zwykłą większość głosów – padły 3 głosy „za”, 3 „przeciw” i 3 „wstrzymujące się”, to należy uznać, że uchwała nie została przyjęta, gdyż zasada zwykłej większości głosów polega na tym, iż liczba głosów „za” musi przewyższać liczbę „przeciw”, a liczba wstrzymujących się nie ma żadnego wpływu na wynik głosowania.

Marek Sosnowski

28 grudnia 1992 r.

Wygaśnięcie mandatu radnego w następstwie zrzeczenia się mandatu stwierdza rada gminy w formie uchwały (art. 109 ust 1 i 3 ustawy z 8 marca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, w związku z art. 14 i 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym).

Oznacza to, iż stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego musi być poddane pod głosowanie na posiedzeniu rady i za stwierdzeniem musi głosować większość w obecności co najmniej połowy składu rady.

Dlatego też pismo kilku radnych potwierdzające fakt zrzeczenia się mandatów przez radnych Kornela C. i Kazimierza W. nie może być uważane za czyniące zadość ustawowym warunkom przewidzianym dla ważnego wygaśnięcia mandatu. W następstwie trzeba przyjąć, iż dotąd nie nastąpiło wygaśnięcie mandatów owych radnych.

Jesteśmy też zdania, iż cofnięcie czy odwołanie zrzeczenia się man-

datu, choćby w sposób dorozumiany, dokonane przed podjęciem przez radę gminy uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu, winno być uważane za dopuszczalne i wiążące radę. Nie leży bowiem w interesie gminy ani państwa przeprowadzanie wyborów uzupełniających, gdy dotychczasowi radni są znów gotowi wykonywać swój mandat.

Jacek Lang

10 marca 1993 r.

Prawo polskie nie przewiduje możliwości odwołania pojedynczego radnego przez wyborców.

Zgodnie z art. 109 ustawy z 8 marca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. nr 16, poz. 96 z późn. zm.) wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek:

- śmierci,
- zrzeczenia się mandatu,
- utraty prawa wybieralności,
- prawomocnego wyroku sądu, orzeczonego za przestępstwo popełnione z chęci zysku lub innych niskich pobudek,
- zmian w podziale administracyjnym państwa powodujących wygaśnięcie mandatów,
- sytuacji szczególnej: w wypadku odwołania rady w drodze referendum lub rozwiązania rady uchwałą Sejmu.

Marek Sosnowski

8 kwietnia 1993 r.

Komisje sejmowe nie są właściwe do wystąpienia z wstępnym wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. W myśl ustawy z 12 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. z 1993 r., nr 5, poz. 22) może to uczynić tylko komisja nadzwyczajna powołana przez Sejm do zbadania określonej sprawy, w trybie i zakresie wskazanym przez Sejm. Poza tym z wnioskiem takim może wystąpić co najmniej 115 posłów oraz Prezydent RP.

W tej sytuacji należy uznać, iż sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego nie ma prawa wystąpić do Marszałka Sejmu z wstępnym wnio-

skiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Rady Ministrów za naruszenie przepisów konstytucji lub ustaw w związku z niezarządzeniem wyborów radnych do Rady Gminy-Dzielnicy Ochota i Rady Gminy-Dzielnicy Ursus.

Niezarządzenie wyborów do Rady Gminy-Dzielnicy Ochota i Rady Gminy-Dzielnicy Ursus samo w sobie nie stanowi jeszcze naruszenia przez Prezesa Rady Ministrów oraz rząd RP konstytucji, ustawy o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, ustawy o samorządzie terytorialnym czy ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin. Takim naruszeniem byłaby jednak odmowa zarządzenia wyborów przez wojewodę. Natomiast zwłoka w zarządzeniu wyborów może stanowić jedynie podstawę określenia odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej wojewody za niewykonanie dyspozycji art. 114 ust. 2 wymienionej ustawy oraz podstawę odpowiedzialności politycznej ministra ds. administracji państwowej i Prezesa Rady Ministrów przed Sejmem za zaniedbania w nadzorze nad wojewodą albo za utrudnianie mu wykonania jego obowiązku wynikającego z ustawy. W tym ostatnim przypadku Sejm stosuje art. 67 albo 66 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym.

Jacek Lang

13 kwietnia 1993 r.

Decyzja o wyznaczeniu osób do pełnienia funkcji organów nowo utworzonych gmin-dzielnic Ochoty i Ursusa została wydana na podstawie niewłaściwego przepisu i powinna być uchylona przez organ, który ją wydał albo przez Naczelnny Sąd Administracyjny.

1. Wobec decyzji Prezesa Rady Ministrów o wyznaczeniu osób do pełnienia funkcji organów stanowiących i wykonawczych gminy-dzielnicy Ochota i gminy-dzielnicy Ursus zainteresowanym organom przysługuje w zasadzie tylko jeden środek prawny: skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wymienioną decyzję należy bowiem traktować jako rozstrzygnięcie nadzorcze. Wskazuje na to jej podstawa prawna oraz treść. Jak wynika z przekazanych materiałów, została ona wydana przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. W myśl zaś art. 98 wyżej wymienionej ustawy takie roz-

strzygnięcie w razie niezgodności z prawem podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Wykorzystanie tego środka może okazać się jednak niemożliwe z powodu upływu 30-dniowego terminu wniesienia skargi, przewidzianego w tymże przepisie. Ostateczna decyzja w tej sprawie powinna jednak należeć do NSA, gdyż organ podejmujący owo rozstrzygnięcie prawdopodobnie nie pouczył zainteresowanych organów o przysługującym im prawie skargi.

2. Decyzja o wyznaczeniu osób do pełnienia funkcji organów nowo utworzonych gmin-dzielnic Ochoty i Ursusa została wydana na podstawie niewłaściwego przepisu i powinna być uchylona przez organ, który ją wydał albo Naczelny Sąd Administracyjny.

Art 96 ust 1 wymienionej ustawy o samorządzie terytorialnym dotyczy nadzwyczajnej, szczegółowo opisanej sytuacji i nie może być stosowany „odpowiednio” do innych. Wymienione w tym artykule prawo Prezesa Rady Ministrów do wyznaczenia osoby, która do czasu wyboru nowych organów gminy pełni funkcje tych organów, może być stosowane tylko w następstwie rozwiązania rady gminy przez Sejm z powodu powtarzającego się naruszania przez nią konstytucji lub ustaw. W przypadku gminy-dzielnicy Ochota i gminy-dzielnicy Ursus mamy do czynienia z całkiem inną sytuacją. Gmina-dzielnica Ochota została z mocy prawa rozwiązana nie z powodu naruszania przez nią prawa, lecz po to, aby z jej obszaru wyłonić nową gminę-dzielnicę: Ursus.

Podstawą prawną utworzenia nowych gmin-dzielnic jest art. 41 ust 3 ustawy o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, podstawą zaś nowych wyborów – art. 114, ust. 1, pkt 1 oraz ust. 2 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin. Z przepisów tych niedwuznacznie wynika, iż nowe wybory winno się przeprowadzać w każdym przypadku i traktować jako konsekwencję rozwiązania rady gminy w trybie art. 41, ust. 3. Termin wyborów winien zaś być tak ustalany, aby okres między rozwiązaniem organów gminy a powołaniem nowych organów był możliwie jak najkrótszy, a jednocześnie na tyle długi, aby nie ucierpiało na tym dobro wyborów, a państwo nie poniosło nadmiernych kosztów. Wynika to z ogólnych zasad „dobrej roboty”, obowiązujących każdą organizację, a więc i administrację publiczną. Tak też na ogół problemy te są rozwiązywane w ustawodawstwie.

Jacek Lang

26 marca 1993 r.

Art. 34 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.) przewiduje w gminie stanowisko sekretarza i skarbnika gminy. Sformułowanie tego przepisu wskazuje na to, iż stanowiska te powinny być obsadzone, a brak ich obsady z powodów innych niż mające charakter chwilowy jest oczywistą nieprawidłowością. Odrębną sprawą są konsekwencje praktyczne braku obsady tych stanowisk.

W myśl art. 33 ust 4 cytowanej ustawy wójt może powierzyć sekretarzowi prowadzenie spraw gminy w swoim imieniu – w zakresie ustalonym przez zarząd. Jak wskazuje praktyka, do spraw powierzanych sekretarzom należą najczęściej sprawy związane z pracą samego urzędu gminy – odciąża to wójta od czynności o charakterze administracyjnym i poprawia skuteczność pracy zarządu.

W przypadku skarbnika natomiast problem polega na tym, że art. 46 ust. 3 ustawy, mówiący o kontrasygnacie skarbnika w określonych w tym przepisie sytuacjach, upoważnia do niej wyłącznie „skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osobę przez niego upoważnioną”. Nie może to więc być osoba upoważniona do dokonywania kontrasygnaty przez inną osobę niż skarbnik.

Nie ulega wątpliwości, że użyty w przepisie nawias ma znaczenie równoważnika: skarbnik czyli główny księgowy budżetu, nie zaś skarbnik albo główny księgowy budżetu. Wątpliwość tę rozstrzyga art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy; mówi on o powoływaniu „skarbnika, który jest głównym księgowym budżetu”.

W praktyce gminy stosują powierzanie – w razie konieczności (chwilowy brak obsady) – funkcji głównego księgowego budżetu (nie skarbnika) konkretnej osobie, np. naczelnikowi wydziału finansowego, nie może to natomiast mieć charakteru stałego. Rada powinna bowiem powoływać skarbnika w trybie art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Marek Sosnowski

26 kwietnia 1993 r.

Art. 9 ust 2 ustawy o samorządzie terytorialnym w brzmieniu nadanym mu przez art. 1 ustawy z 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 100, poz. 499) stanowi, że gmina nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Sformułowanie powyższe należy naszym zdaniem rozumieć w ten sposób, że gmina nie ma prawa uczestniczyć m.in. w organizacjach gospodarczych (np. spółkach prawa handlowego), w których działalność nie wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie jest wyłącznym przedmiotem działalności.

Tak więc, o ile spółka prowadzi działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, choćby jedynie ubocznie, to zakaz z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym dotyczy również udziału gminy w takiej spółce w formie np. posiadania udziałów (w spółce z o.o) lub akcji (w spółce akcyjnej). Nie jest bowiem możliwe oddzielenie części udziałów lub akcji jako finansujących „dowolną działalność” od udziałów finansujących „zakazaną” przez ustawę część działalności.

Przy powyższych rozważaniach należy zawsze mieć na uwadze, iż spółka akcyjna (w przeciwieństwie do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) może być powołana nie tylko do celów gospodarczych, lecz w każdym celu dopuszczonym przepisami prawa.

Zamykając tę część rozważań wyrażamy następujący pogląd: gmina może przystąpić jedynie do takiej spółki lub innej organizacji gospodarczej, której przedmiot działania nie wykracza w żadnym stopniu poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Kontrowersje budzić może z kolei problem zakresu przedmiotowego „zadań o charakterze użyteczności publicznej”, pojęcie to nie zostało bowiem nigdzie zdefiniowane. Zdaniem autora niniejszej opinii, zadania o charakterze użyteczności publicznej to przede wszystkim zadania własne gminy, określone w art. 7 ustawy samorządowej, ale też i większość zadań wykonywanych przez organy administracji rządowej. Nie można definiować zadań o charakterze użyteczności publicznej jako nie związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (wg ustawy o działalności gospodarczej – działalnością gospodarczą jest działalność „zarobkowa”), gdyż np. budowa Unii telefonicznej będzie niewątpliwie działalno-

ścią gospodarczą, może przynosić gminie dochód, ale jednocześnie jest to zadanie o charakterze użyteczności publicznej.

Marek Sosnowski

3 lutego 1993 r.

Udział gmin w agencjach rozwoju regionalnego, których zakres działania wykracza poza zadania użyteczności publicznej, pozostaje w sprzeczności z ustawą o samorządzie terytorialnym.

Agencje o zasięgu regionalnym, których zadaniem jest promocja działalności gospodarczej w terenie, zaczęły powstawać na początku 1992 roku. Jak wynika z badań, przeprowadzonych w styczniu br. przez Urząd Rady Ministrów, w całym kraju jest ich około piętnastu.

Instytucje te powstają w sposób spontaniczny, na zasadzie naśladowania innych województw, bez wyraźnego przepisu nakazującego ich tworzenie lub też zalecającego w nich udział.

Celem agencji rozwoju regionalnego jest przede wszystkim promocja działalności gospodarczej, w tym działalności z udziałem gmin oraz organów administracji rządowej w terenie; na ogół bowiem zarówno gminy, jak i wojewodowie są inicjatorami i uczestnikami przedsięwzięcia.

Agencje rozwoju regionalnego działają zazwyczaj na obszarze jednego województwa, czasem kilku (np. we Wrocławskim), niekiedy wreszcie mają zasięg mniejszy niż województwo (działa np. Mielecka Agencja Rozwoju Regionalnego w gminie Mielec, w woj. rzeszowskim).

Najczęściej agencje tworzone są w formie spółek akcyjnych; w kilku wypadkach w formie fundacji. Ich działalność przebiega wielotorowo;

jednym z kierunków jest popieranie przedsięwzięć na zasadzie określonego czasowo udziału kapitałowego oraz gwarancji kredytowych.

Agencje tworzą inkubatory przedsiębiorczości, centra promocji, popierają ochronę środowiska.

Na ogół do zakresu działania poszczególnych agencji należą też:

- udzielanie pomocy inwestorom polskim w uzyskiwaniu kredytów zagranicznych,
- doradztwo inwestorom zagranicznym w prowadzeniu inwestycji w Polsce,

- przejmowanie funkcji zarządu komisarycznego i prowadzenie postępowania naprawczego w zarządzanych przedsiębiorstwach,
- prowadzenie postępowań upadłościowych i likwidacyjnych.

Jak z powyższego wynika, działalność niektórych agencji przypomina nieco działalność firm konsultingowych. Dlatego też w wielu wypadkach, jak się należy spodziewać, udział gmin w takich przedsiębiorstwach stanie w sprzeczności z treścią nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym zakazującej gminom udziału w przedsiębiorstwach gospodarczych wykraczających poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Należy jednak mieć na uwadze, że w przeciwieństwie do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością spółka akcyjna może być tworzona nie tylko w celach gospodarczych, lecz w każdym celu dozwolonym przez prawo, dlatego też kwestię udziału gminy w przedsiębiorstwach gospodarczych należy w każdym przypadku rozpatrywać w odniesieniu do konkretnej sytuacji.

Marek Sosnowski

21 listopada 1992 r.

Z punktu widzenia ustawy o samorządzie terytorialnym „zajęcie stanowiska” przez komisję kultury rady miejskiej w sprawie kandydata na ministra kultury i sztuki należy uznać za niezgodne z prawem.

Na działania komisji kultury rady miejskiej można spojrzeć co najmniej z kilku punktów widzenia: ustawy o samorządzie terytorialnym, statutu miasta i regulaminu danej rady miejskiej, a także przyjętych zwyczajów oraz przepisów o skargach i wnioskach.

Z punktu widzenia ustawy o samorządzie terytorialnym „zajęcie stanowiska” przez komisję kultury w sprawie kandydata na ministra kultury i sztuki należy uznać za niezgodne z prawem. Oczywiście pod warunkiem, iż przybrało ono formę uchwały komisji adresowanej do premiera. W świetle wspomnianej ustawy komisja jest bowiem tylko organem pomocniczym rady miejskiej. Jako taka winna działać jedynie w zakresie spraw wyznaczonych przez regulamin, a jej działania winny być zarchowywane na rzecz rady miejskiej. Rada ma prawo ustalać zadania komisji i zatwierdzać jej plan pracy oraz zwracać się do komisji o rozpatrzenie konkretnej sprawy i przedstawienie wyników radzie. Jakiokol-

wiek uprawnienia komisji skierowane na zewnątrz rady musiałyby wpływać z ustawy o samorządzie terytorialnym i statutu miasta. Jak wiadomo, obowiązująca ustawa, a zapewne również statut miasta i regulamin rady takich uprawnień komisji nie przyznają; takiego uprawnienia nie ma także rada miasta. Sprawa powołania i odwołania ministra należy bowiem do Sejmu i premiera, a obowiązujące przepisy i przyjęte zwyczaje nie przewidują zasięgania na ten temat opinii organów samorządu terytorialnego, a tym bardziej komisji rady. Jest to słuszne, gdyż rada miasta jako organ samorządu terytorialnego winna zajmować się wyłącznie sprawami lokalnymi, związanymi z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców.

To, czego nie powinna robić komisja jako organ rady, mogą jednak zrobić osoby wchodzące w skład komisji. Art. 86 konstytucji i przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przyznają im bowiem prawo do wniesienia skargi lub wniosku w każdej sprawie, tak w interesie indywidualnym, jak i ogólnym. W danym wypadku mogłoby to być zaskarżenie „zamiaru” powołania danej osoby na stanowisko ministra albo też wniosek o niepowołanie na to stanowisko danej osoby. Innymi słowy – byłaby to prośba o zmianę projektu obsady stanowiska ministra.

Warto też przypomnieć, iż podejmowanie przez przeróżne ciała kolegialne uchwał, rezolucji, składanie petycji itp. w sprawach publicznych i państwowych nie wchodzących w ich zakres działania, jest uznanym zwyczajem. Tak postępują także po czerwcu 1989 r^o między innymi organy uczelni – senat i rady naukowe wydziałów lub instytutów.

Jeżeli zajęcie przez komisję stanowiska ma charakter uchwały, a rada miejska nie podziela tego stanowiska, to jedyną sankcją, jaką ona dysponuje, jest odwołanie osób wchodzących w skład komisji, a jednym ze sposobów zneutralizowania następstw uchwały komisji kultury jest podjęcie przez radę miasta uchwały o nieprzyjęciu do wiadomości stanowiska komisji w sprawie ujemnej oceny kandydata na stanowisko ministra kultury i sztuki.

Jacek Lang

29 marca 1993 r.

Pracownicy samorządu nie tylko nie mogą podejmować działalności gospodarczej, jeżeli byłoby to sprzeczne z ich obowiązkami albo

mogło wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność, ale także nie mogą kontynuować działalności podjętej przed objęciem stanowiska.

W związku ze zgłaszanymi wątpliwościami dotyczącymi interpretacji przepisów art. 1 ust. 2 oraz art. 3 ustawy z 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. nr 56, poz. 274) pozwałam sobie wyrazić następujący pogląd.

1. Zakazy ustanowione wyżej cytowanymi przepisami ustawy odnoszą się także do określonej grupy pracowników samorządu terytorialnego. Chodzi tu o osoby zajmujące stanowiska określone w art. 2 pkt 1 lit. a) i b) oraz pkt 2 i 3 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 21, poz. 124 z późn. zm.). Osoby te nie mogą podejmować działalności gospodarczej, jeżeli byłoby to sprzeczne z ich obowiązkami albo mogło wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność (art. 1 ust. 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z 5 czerwca 1992 r.). Zakaz podejmowania działalności gospodarczej należy interpretować w ten sposób, że osoby, których ten zakaz dotyczy, nie mogą także kontynuować działalności podjętej przed objęciem stanowiska. Odmienna interpretacja naruszałaby, moim zdaniem, konstytucyjną zasadę równości obywateli względem prawa.

Łatwo zauważyć, że zakaz podejmowania (kontynuowania) działalności gospodarczej ma charakter względny. Dotyczy on bowiem sytuacji, w których:

1) zachodzi sprzeczność między obowiązkami służbowymi osoby zajmującej określone stanowisko w organie samorządu terytorialnego a prowadzeniem przez nią takiej działalności, lub

2) prowadzenie działalności gospodarczej przez tę osobę może wywołać podejrzenie o jej stronniczość lub interesowność.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1992 r., osoby zajmujące stanowiska wymienione w art. 1 i 2 ustawy i prowadzące działalność gospodarczą były obowiązane, w terminie trzech miesięcy od daty wejścia w życie ustawy, zaprzestać tej działalności, jeżeli zachodziła chociażby jedna z podanych wyżej przesłanek. W wypadku gdy działalność gospodarczą prowadził burmistrz lub inny członek zarządu gminy, który w terminie wyznaczonym w ustawie powinien był zaniechać prowadzenia tej działalności, a nie uczynił tego, to w świetle kryteriów wskaza-

nych w art. 1 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1992 r. może być dokonana ocena tego faktu przez radę gminy. Wydaje się, że właściwą podstawą prawną dokonania takiej oceny byłby art. 18 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.). W razie uznania przez radę gminy, że niezaprzymanie działalności gospodarczej przez burmistrza lub innego członka zarządu gminy narusza przepisy art. 10 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, rada może zastosować wspomniany art. 18 ust. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym, upoważniający ją do ewentualnego odwołania zarządu gminy lub poszczególnych jego członków.

2. W świetle art. 3 ustawy z 5 czerwca 1992 r. osoba wchodząca w skład organów gminy, a więc i radny – członek zarządu gminy (miasta) – nie może prowadzić żadnej działalności gospodarczej na własny rachunek, która wiązałaby się z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego na terenie tej gminy. Wspomniana osoba nie może być również zastępcą lub przedstawicielem w prowadzeniu takiej działalności. Pod pojęciem „wykorzystania” mienia państwowego lub komunalnego należy rozumieć wszelkie formy stałej bądź okresowej eksploatacji (użytkowania) tego mienia albo stałe bądź doraźne posługiwanie się nim. Tytuł prawny, na podstawie którego mienie jest wykorzystywane, w danym wypadku nie ma żadnego znaczenia.

Przepisy ustawy z 5 czerwca 1992 r. nie przewidują żadnych sankcji wobec osób, które naruszyły zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego; art. 3 ustawy jest typowym przykładem *legis imperfectae*. W związku z tym, w wypadku naruszenia omawianego zakazu przez członka zarządu gminy, należy mieć na względzie możliwość zastosowania środków prawnych przewidzianych:

a) w art. 18 ust. 3 i 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Jak wiadomo, rada gminy może poddać kontroli działalność zarządu gminy. W wyniku kontroli, na posiedzeniu rady może być postawiony wniosek o odwołanie członka zarządu gminy. Ewentualne odwołanie następuje w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy;

b) w art. 96 ust. 2 wyżej cytowanej ustawy. W razie powtarzającego się naruszenia przepisów ustawy (jakiegokolwiek) przez zarząd gminy, wojewoda jest obowiązany wezwać radę gminy do zastosowania nie-

zbędnych środków. Takim środkiem może być odwołanie członka zarządu naruszającego ustawę. Użyte w art. 96 ust. 2 określenie „zarząd gminy” oznacza, moim zdaniem, zarówno zarząd gminy *in corpore*, jak i poszczególnych członków zarządu.

W razie bezskuteczności wezwania rady gminy, wojewoda występuje z wnioskiem do sejmiku samorządowego o rozwiązanie zarządu gminy. Uchwała sejmiku w tej sprawie musi być podjęta bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy liczby delegatów.

Witold Pawelko

18 czerwca 1993 r.

Przepisy art 3 ust 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. nr 9, poz. 31 z późn. zm.) zawierają wewnętrzną sprzeczność, polegającą na wyłączeniu nieruchomości gruntowych, objętych przepisami o podatku rolnym, z opodatkowania podatkiem od nieruchomości i jednoczesnym obciążeniu tym podatkiem budynków mieszkalnych, stanowiących części składowe wskazanych nieruchomości.

Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. nr 9, poz. 31, z późn. zm.) określiła obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości (art 1). Obowiązek ten ciąży między innymi na osobach fizycznych i osobach prawnych, które są właścicielami lub samoistnymi posiadaczami nieruchomości albo obiektów budowlanych nie złączonych trwale z gruntem (art. 2 pkt 1). Według art. 3 ust 1 ustawy opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają:

- a) budynki lub ich części,
- b) budowle związane wyłącznie z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna,
- c) grunty nie objęte przepisami o podatku rolnym,
- d) grunty objęte przepisami o podatku rolnym, ale związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna.

W związku z przytoczonym wyżej unormowaniem podmiotowego i przedmiotowego zakresu obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości wyłania się kwestia, czy budynki mieszkalne zlokalizowane na

gruntach gospodarstw rolnych, stanowiących własność osób fizycznych, podlegają temu obowiązkowi. W celu rozstrzygnięcia tej kwestii należałoby zważyć, co następuje:

1. Zgodnie z ustawą z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. nr 52, poz. 268, z późn. zm.), opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają określone w ustawie grunty gospodarstw rolnych (art. 1 ust 1). Za gospodarstwo rolne objęte podatkiem rolnym ustawa uważa „obszar użytków rolnych, lasów i gruntów leśnych, gruntów pod stawami oraz **gruntów pod zabudowaniami** (podkreślenie moje – W.P.) związanymi z prowadzeniem tego gospodarstwa o łącznej powierzchni przekraczającej 1,0 ha” (art. 1 ust. 2). Podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowi liczba hektarów przeliczeniowych, przy czym przeliczeniu na hektary przeliczeniowe podlegają także grunty pod zabudowaniami (art. 4 ust. 1 i 3). Wypada zatem stwierdzić, że w świetle wyżej wskazanych przepisów ustawy o podatku rolnym grunt pod budynkiem mieszkalnym, należący do indywidualnego gospodarstwa chłopskiego, nie jest gruntem nie objętym przepisami o podatku rolnym. Stąd wniosek, że grunt ten nie podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, przewidzianym w ustawie z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

2. Kodeks cywilny stanowi, że budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane są częścią składową tegoż gruntu (art. 48). Nie dotyczy to budynków trwale z gruntem związanych lub części takich budynków, które na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Z tego względu Kodeks cywilny zalicza je do „samoistnych” nieruchomości (art. 46 § 1). Tak np. do odrębnych nieruchomości zalicza się budynki wzniesione na gruntach będących przedmiotem użytkowania wieczystego.

Kodeksowa kwalifikacja budynku jako części składowej gruntu uzasadnia twierdzenie, że częściami składowymi nieruchomości gruntowych są między innymi domy mieszkalne wzniesione na gruntach gospodarstw rolnych, stanowiących własność osób fizycznych. Skoro więc grunt pod takim budynkiem mieszkalnym nie podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości (zob. pkt 1), a sam budynek jest częścią składową tego gruntu, to należy uznać, że zachodzi wewnętrzna (ukryta) sprzeczność między dyspozycją art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (wyłączenie z opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów objętych przepisami o podatku rolnym) a postanowieniem art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy (opodatkowanie tych właśnie

gruntów przez obciążenie podatkiem od nieruchomości budynków, w tym także mieszkalnych, stanowiących część składową omawianych gruntów). Sprzeczność tę można wyrazić w skrócie w sposób następujący: w tym samym przepisie ustawodawca wyłączył z opodatkowania nieruchomość, to znaczy grunt łącznie z jego częścią składową, którą stanowi budynek mieszkalny wzniesiony na gruntach gospodarstwa rolnego, a jednocześnie obciążył podatkiem tę część składową nieruchomości gruntowej. Jest to rozwiązanie legislacyjnie wadliwe, nie respektujące przepisów części ogólnej Kodeksu cywilnego. Usunięcie wykazanej sprzeczności wymagałoby stosownej zmiany art. 3 ust. 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r.

Konkluzja: ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych nie obciążyła podatkiem od nieruchomości gruntów gospodarstw rolnych. To rozwiązanie świadczyłoby o przyjęciu przez ustawodawcę zasady, że ten sam grunt nie może być przedmiotem podwójnego opodatkowania. Jednakże opodatkowanie podatkiem od nieruchomości m.in. budynków mieszkalnych usytuowanych na gruntach obciążonych podatkiem rolnym oznacza brak konsekwencji w przestrzeganiu tej zasady, ponieważ w świetle przepisów Kodeksu cywilnego takie budynki są częściami składowymi nieruchomości gruntowych. Czy zatem opodatkowanie podatkiem od nieruchomości budynków mieszkalnych, o których wyżej mowa, narusza przepisy prawa? Moim zdaniem, nie narusza. System prawa polskiego nie zawiera bowiem zakazu obciążania samej tylko części składowej nieruchomości odrębnym (innym) podatkiem, niezależnie od opodatkowania danej nieruchomości jako całości. W analizowanym wypadku ustawa z 12 stycznia 1991 r. mogła więc ustanowić podatek od nieruchomości obciążający także budynek mieszkalny jako część składową nieruchomości gruntowej już podlegającej podatkowi rolnemu. Ustawodawca powinien był wszakże uwzględnić, redagując art. 3 ust. 1, kodeksową definicję nieruchomości gruntowej, w celu zapobieżenia niekonsekwencji omówionej w pkt. 2 niniejszej opinii.

Witold Pawelko

22 lutego 1993 r.

Osoba ubiegająca się o uprawnienia do kierowania pojazdem składa stosowne podanie do właściwego organu administracji za

pośrednictwem dowolnie wybranego przez siebie ośrodka egzaminowania wyznaczonego przez wojewodę i tylko w takim ośrodku może przystąpić do państwowego egzaminu sprawdzającego wymagane kwalifikacje.

Na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie z 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 1992 r. nr 11, poz. 41 z późn. zm.) Minister Transportu i Gospodarki Morskiej 10 marca 1992 r. wydał rozporządzenie w sprawie uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami i uprawnień instruktorów, wykładowców, egzaminatorów oraz w sprawie szkolenia i egzaminowania (Dz.U. nr 33, poz. 146). W czasie spotkań posłów z wyborcami w terenie zgłaszane są wątpliwości interpretacyjne odnoszące się do niektórych przepisów tego rozporządzenia. Dotyczy to w szczególności przepisów normujących:

- tryb postępowania w sprawach o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami,
- właściwość miejscową ośrodków egzaminowania wyznaczonych przez wojewodów.

Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej w piśmie okólnym z dnia 8 stycznia 1993 r. przedstawiło własną interpretację omawianych przepisów, która na ogół jest kwestionowana przez osoby zainteresowane. W tej sytuacji pozwalam sobie przedstawić kilka uwag korespondujących z niektórymi przepisami cytowanego na wstępie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.

Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia osoba ubiegająca się o uprawnienie do kierowania pojazdem składa podanie, za pośrednictwem ośrodka egzaminowania, do właściwego organu administracji państwowej. Z treści art. 79 ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym wynika, że takim organem jest kierownik rejonowego urzędu rządowej administracji ogólnej, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o wspomniane uprawnienie, a w uzasadnionych wypadkach – właściwego ze względu na miejsce czasowego pobytu tej osoby.

Funkcję pośrednika przekazującego podanie kierownikowi właściwego miejscowo urzędu może pełnić tylko ośrodek egzaminowania wyznaczony przez wojewodę. Z tego należałoby wyprowadzić wniosek, że jeśli wojewoda wyznaczył kilka ośrodków egzaminowania, to każdy z nich może pośredniczyć w przekazaniu podania. Uzasadniony jest także wniosek, że osoba ubiegająca się o uprawnienie do kierowania pojazdem

może złożyć podanie do właściwego miejscowo urzędu rządowej administracji ogólnej również za pośrednictwem ośrodka egzaminowania położonego na obszarze innego województwa, pod warunkiem oczywiście, że jest to ośrodek wyznaczony przez wojewodę. Należy bowiem wskazać, że § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 10 marca 1992 r. nie określa właściwości miejscowej ośrodka egzaminowania spełniającego funkcję pośrednika w przekazaniu podania do kierownika rejonowego urzędu. Brak zatem podstaw do kwestionowania tezy, że ośrodkiem „pośredniczącym” może być każdy ośrodek egzaminowania wyznaczony przez wojewodę, bez względu na jego lokalizację.

Powyższa konkluzja znajduje dodatkowe uzasadnienie w sformułowaniu zawartym w pkt. 3 Instrukcji w sprawie trybu, zasad i warunków egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami lub podlegających sprawdzeniu kwalifikacji, stanowiącej załącznik nr 3 do rozporządzenia. Otóż instrukcja ta przewiduje, że dokumenty „...osób egzaminowanych mogą, na ich wniosek, być przekazane do innego ośrodka egzaminowania, jeżeli zamierzają one tam przystąpić do egzaminu”. Jak się wydaje, cytowane przyzwolenie odnosi się do osób, które przystąpiły do egzaminu, lecz go nie zdały i w związku z tym mają zamiar przystąpić powtórnie (nieprecyzyjna redakcja tego fragmentu pkt. 3 Instrukcji powinna być uściślona). Łatwo zauważyć, że owo przyzwolenie nie jest obwarowane zastrzeżeniem, iż ten „inny” ośrodek egzaminowania musi być położony na terenie tego samego województwa.

W konkluzji wyrażam pogląd, że skoro osoba, która przystąpiła do egzaminu, ale go nie zdała, może „przenieść” swoje dokumenty do innego ośrodka egzaminowania, gdzie ma zamiar ponownie przystąpić do egzaminu, to należałoby przyjąć, że uprawnienie co do wyboru ośrodka egzaminowania pośredniczącego w przekazaniu podania przysługuje także osobie, która składa podanie z zamiarem przystąpienia po raz pierwszy do egzaminu.

Formułując wniosek ogólniejszy należy stwierdzić, że osoba zainteresowana może przystąpić do państwowego egzaminu sprawdzającego kwalifikacje (wymagane przy ubieganiu się o uprawnienie do kierowania pojazdem) w dowolnie wybranym przez siebie ośrodku egzaminowania spośród ośrodków wyznaczonych przez wojewodów. W świetle § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 10 marca

1992 r. wniosek taki znajduje pełne uzasadnienie.

Wypada wreszcie wskazać, że pismo okólne Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej z 8 stycznia 1993 r. nie ma mocy wiążącej w tym sensie, że nie może uchylić ani zmienić przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.

Witold Pawelko

24 listopada 1992 r.

Nie ma przeszkód, aby w sytuacjach nie uregulowanych przepisami osoba fizyczna lub prawna skorzystała z formy przetargu, podając jednocześnie do wiadomości jego warunki.

Obowiązek przeprowadzenia przetargów przewidują obecnie następujące przepisy prawne:

1) Art. 46 ust. 3 ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 80 z późn. zm.), w myśl którego przedsiębiorstwo państwowe sprzedaje środki trwale w drodze publicznego przetargu”.

Sposób zorganizowania przetargu określa rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 1990 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na zbycie środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu (Dz.U. nr 45, poz. 260).

2) Art. 4 ust. 8 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127), w myśl którego „Sprzedaż lub oddawanie w użytkowanie wieczyste gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, z zastrzeżeniem ust. 6 i 7 oraz art. 23 ust. 4, a także sprzedaż wolnych budynków i innych urządzeń oraz wolnych lokali, stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, następuje w drodze przetargu organizowanego na zasadach ustalonych przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa”.

Zasady te określone zostały w zarządzeniu z 19 czerwca 1991 r. w sprawie przetargów na nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (M.P. nr 21, poz. 148).

3) § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 16 stycznia 1992 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu

sprzedaży nieruchomości i ich części składowych wchodzących w skład zasobu własności rolnej Skarbu Państwa, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawki szacunkowej gruntów (Dz.U. nr 10, poz. 39), wydanego na podstawie art. 32 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 107, poz. 464). Zgodnie z tym przepisem „Nieruchomości, co do których nie złożono oświadczeń w terminie ustalonym w § 3 ust. 2, a także pozostałe nieruchomości objęte wykazem, o którym mowa w art. 28 ust. 2 ustawy, przeznaczają się do sprzedaży w trybie przetargu”. Rozporządzenie określa też sposób przeprowadzenia przetargu.

Poza powyższymi przepisami zastosowanie formy przetargu nie jest obowiązkowe.

Przepisy dekretu z 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze (Dz.U. z 1978 r., nr 4, poz. 12 z późn. zm.) oraz ustawy z 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (Dz.U. nr 52, poz. 303 z późn. zm.) przewidują, że udzielenie koncesji może być poprzedzone przetargiem (jest więc to tryb fakultatywny). Zasady organizowania tych przetargów reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 1992 r. (Dz.U. nr 22, poz. 90).

Przeprowadzenie przetargu przewidywały również przepisy uchwały nr 11 Rady Ministrów z 11 lutego 1983 r. w sprawie ogólnych warunków umów o prace projektowe w budownictwie oraz o wykonanie inwestycji, robót i remontów budowlanych (M.P. nr 8, poz. 47 i z 1985 r. nr 31, poz. 210) oraz wydanego na jej podstawie zarządzenia Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej z dnia 25 marca 1986 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania przetargów na wykonanie inwestycji, robót i remontów budowlanych (M.P. nr 11, poz. 72). Przepisy te utraciły moc obowiązującą w dniu 1 października 1992 r. (art. 7 ustawy z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny – Dz.U. nr 55, poz. 321).

Zofia Monkiewicz

22 stycznia 1993 r.

Budowa domów mieszkalnych może być realizowana wyłącznie na terenach wyznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele budownictwa. Wznoszenie budynków miesz-

kalnych na terenach rolnych jest możliwe pod warunkiem zmiany kwalifikacji tych gruntów i przeznaczenie ich na cele budownictwa.

Stan faktyczny. Uproszczony plan zagospodarowania przestrzennego gminy C, zatwierdzony zarządzeniem naczelnika powiatu z dnia 30 grudnia 1974 r., przewidywał włączenie wsi G. do obszaru chronionego. W konsekwencji tego ustalenia nie wyznaczono na tych obszarach terenów przeznaczonych pod budownictwo. Postanowienia tego planu zostały utrzymane w mocy uchwałą Wojewódzkiej Rady Narodowej w P. z dnia 3 marca 1977 r. – zatwierdzającej plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Na podstawie ustaleń tam zawartych uznano, że „rozciecie stoku pradoliny pod C. należy do najpiękniejszych krajobrazów na obszarze Nizy Polskiego”. Teren ten miał być z tych względów szczególnie chroniony. Kolejną uchwałą Wojewódzkiej Rady Narodowej w P. z dnia 31 maja 1989 r. ustanowiono obszar chronionego krajobrazu, wprowadzając między innymi zakaz wznoszenia tam budowli i zakładania urządzeń komunikacyjnych, a także innych urządzeń.

Z notatki urzędowej, sporządzonej po wizji w terenie przez pracownika Urzędu Wojewódzkiego w P., dowiadujemy się, że teren, na którym zamierza się budować wnioskodawca, jest wyłączony spod zabudowy mieszkaniowej. W notatce powołuje się stosowne uchwały WRN, a nadto program ochrony środowiska województwa P. do 1990 r., kwalifikujący rejon wsi G. jako park krajobrazowy. Według oświadczenia podpisującego tę notatkę (data notatki 10 X 1991 r.), „przewiduje się utworzenie tu rezerwatu krajobrazowego z poszerzonym zakresem ochrony, z zakazem m.in. wznoszenia budynków mieszkalnych. Stąd opinia w przeznaczeniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe jest negatywna”.

Jak informuje zastępca dyrektora Wojewódzkiego Biura Urbanistyki i Architektury w P. (pismo z 10 X 1991 r.) w zasadach gospodarowania na obszarach chronionego krajobrazu jest zapis – „nie poszerzać sieci osadniczej i ograniczyć wychodzenie urbanizacji poza tereny już zainwestowane”.

W cytowanej opinii, kierowanej do Urzędu Gminy w C, wywodzi się nadto, iż „biorąc pod uwagę ustalenie, że nadrzędnym celem na obszarach chronionego krajobrazu jest ochrona środowiska, w projekcie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy C. pozostawiono w dotychczasowym użytkowaniu nie zdewastowane grunty w miejscowości G., na które wpłynęły wnioski o ujęcie ich w projekcie planu jako działki budowlane”. Dalej wyraża się pogląd, iż osoby, które

zakupiły działki stanowiące grunty rolne, powinny je użytkować w sposób zgodny z ich przeznaczeniem, „gdyż zabudowanie ich budynkami mieszkalnymi, a w przyszłości z pewnością również gospodarczymi, spowodowałoby zdewastowanie najpiękniejszej części naturalnego krajobrazu moreny”. Z opinii tej dowiadujemy się również, że „istniejąca w tym miejscu dawna kostnica wraz z figurą są w wykazie obiektów kulturowych wojewódzkiego konserwatora zabytków”.

Na podstawie analizy przedstawionych dokumentów można dojść do wniosku, że zakaz poszerzania urbanizacji nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, skoro mowa jest o ograniczeniu. Po wtóre, domniemanie, że budowa domów mieszkalnych z całą pewnością spowoduje zdewastowanie tych terenów, nie znajduje uzasadnienia ani w stanie prawnym, ani w zebranych w sprawie materiale dowodowym. Właśnie indeks ograniczeń powinien kształtować możliwość, zakres i sposób ewentualnego wykorzystywania terenów chronionych w taki sposób, aby harmonizować realizację wszystkich celów, przy preferowaniu nadrzędnej funkcji omawianego obszaru.

Stan prawny. Ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1984 r., nr 17, poz. 99 z późn. zm.) ustala podstawowe zasady uwzględniania potrzeb związanych z rozwojem regionów, miast i wsi oraz kojarzenia interesów ogólnych z interesami miejscowymi. Planowanie przestrzenne musi uwzględniać warunki przyrodnicze, ochrony środowiska, a także uwzględniać przeznaczenie gruntów na cele rolne i leśne.

W odniesieniu do rozważanej kwestii przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze trzeba podkreślić, że ustawodawca wymaga przeprowadzenia wszechstronnych analiz, zwłaszcza warunków przyrodniczych oraz utrzymania układów osadniczych, a także potrzeb produkcji rolnej. Zaznaczyć przy tym należy, iż dla obszarów wyodrębniających się z uwagi na ich funkcję przyrodniczo-środowiskową, powinny być sporządzane odrębne plany zagospodarowania przestrzennego.

Plany obszarów funkcjonalnych sporządza się dla kraju, regionu lub gminy. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego określają konkretne warunki i sposoby wykorzystania terenów, ochrony środowiska oraz wartości krajobrazowych. Wyznaczają linie rozgraniczające te grunty, a także, w miarę potrzeby, ustalają wytyczne.

Zarząd gminy podaje do publicznej wiadomości zamiar przystąpienia

do sporządzania planu. Ponadto plan ten podlega wyłożeniu do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni. Umożliwia to zainteresowanym osobom wniesienie uwag i wniosków do projektu planu. Ich nieuwzględnienie wymaga pisemnego umotywowania. Postanowienia planu obowiązują po ich uchwaleniu w drodze uchwały właściwej rady i stanowią przepisy prawa miejscowego. Zarząd gminy, jako organ wykonawczy gminy, dokonuje okresowej oceny skutków zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, wynikających z wykonywania postanowień planu miejscowego. Wyniki tych ocen przedstawia właściwej radzie narodowej wraz z ewentualnymi propozycjami korekt tego planu.

Wykorzystywanie gruntów zgodnie z ustaleniami zawartymi w planach zagospodarowania przestrzennego egzekwowane jest następnie przepisami prawa budowlanego. Stosownie do przepisów tej ustawy (z dnia 24 października 1974 r. Dz.U. nr 38, poz. 229 z późn. zm.) obiekty budowlane mogą być wznoszone wyłącznie na terenach przeznaczonych na ten cel, zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym. Przepis ten jest łącznikiem przepisów obu cytowanych wyżej ustaw. Stosuje się go między innymi przy wydawaniu pozwoleń na budowę. Jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje określone tereny na cele rolnicze, nie stanowi to jeszcze bezwzględnego i nienaruszalnego zakazu wykonywania obiektów budowlanych lub innych urządzeń służących zwiększeniu efektywności rolniczej tych gruntów, warunkujących racjonalność ich zagospodarowania. Wzniesienie tego rodzaju obiektów budowlanych nie naruszałoby dyspozycji art. 3 prawa budowlanego.

W omawianym przypadku objęte planem tereny rolnicze przeznaczone zostały także do realizacji innej funkcji, o charakterze nadrzędnym. Jest nią ochrona walorów przyrodniczych i unikalnego krajobrazu.

Ocena zabudowy pod kątem wszelkiego rodzaju przeznaczenia gruntów powinna być dokonywana kompleksowo. Nie można – moim zdaniem – *a priori* wykluczyć budowy domów mieszkalnych, jeżeli ich forma i przeznaczenie nie szkodzą funkcji ochrony cennych wartości krajobrazowych, a przy zastosowaniu odpowiedniej formy architektonicznej, regionalnego stylu itp., mogą nawet ten charakter podkreślać i wzbogacać. Tymi przesłankami kierowano się zapewne, udzielając już „odstępstw” od ustaleń zawartych w opisanych wyżej planach.

Konkluzja. Na tle przedstawionego stanu faktycznego i prawnego należy skonstatować, że odmowa wydania zezwolenia na budowę domów

mieszkalnych na terenach nie przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie narusza obowiązujących norm prawnych. Nabywający byli świadomi faktu przeznaczenia tych gruntów na cele rolnicze, a także zamiaru utworzenia obszaru krajobrazu chronionego. Pierwsze informacje w tej materii uwidocznione były w planach zagospodarowania przestrzennego (miejscowym i wojewódzkim). Ewentualne zmiany tych planów lub złagodzenie nakazów i zakazów obowiązujących obecnie na obszarze parku krajobrazowego lub w jego otulinie należą do właściwości gminy. Jeżeli ważne interesy obywateli mogłyby zostać uwzględnione bez uszczerbku dla realizacji nadrzędnej funkcji lub dla osiągnięcia celów, ze względu na które wyodrębniono omawiany teren, wówczas dokonanie stosownych zmian obecnego planu zagospodarowania przestrzennego uznać należy za zgodne z obowiązującym prawem.

Anna Krystyna Stańczyk

10 lutego 1993 r.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz.U. nr 18 poz. 79 z 1991 r.) poseł wykonując swój mandat ma prawo do uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów oraz wglądu w działalność m.in. organów administracji państwowej. Prawo to jest ograniczone tylko w przypadku dostępu do informacji stanowiących tajemnicę państwową i służbową, przy czym dostęp do informacji tego typu nie został uregulowany w ustawie o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, lecz w przepisach o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej.

W myśl obowiązujących aktualnie przepisów o tajemnicy państwowej i służbowej listy bezrobotnych nie stanowią takiej tajemnicy.

A zatem nie może być mowy o pozbawieniu posła prawa dostępu do informacji zawartych w tych listach.

Zgodnie z art. 23 Kodeksu cywilnego dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza, racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. Ochrona ta polega na możliwości docho-

dzenia przed sądem zobowiązania osoby, która dopuściła się naruszenia dobra osobistego, do usunięcia skutków tego naruszenia, jak również na możliwości dochodzenia odszkodowania za naruszenie dóbr osobistych, o ile wskutek tego naruszenia powstała szkoda majątkowa. Osoba, której dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może także żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne.

Trudno uznać za naruszenie czy zagrożenie dóbr osobistych udostępnienie posłowi listy nazwisk osób bezrobotnych na danym terenie, gdyż ma on wynikające z art. 19 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów uprawnienie do wglądu we wszelkiego rodzaju dokumenty nie stanowiące tajemnicy państwowej lub służbowej. Przyjmując, że udostępnienie listy bezrobotnych posłowi zagraża dobrom osobistym osób figurujących na tych listach, należałoby założyć, iż poseł ma zamiar naruszyć dobra osobiste bezrobotnych. Rozumowanie takie jest oczywiście niedorzecznością.

Joanna Konecka-Dobrowolska