

Prof. dr hab. Stanisław Prutis
Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Ekspertyza nr 89

OPINIA DOTYCZĄCA PAKIETU PROJEKTÓW USTAW OBEJMUJĄCYCH PROBLEMATYKĘ REFORMY CENTRUM GOSPODARCZEGO

1. Generalna ocena pakietu projektów ustaw jest oceną krytyczną, a to z tego względu, iż nie spełnia on oczekiwań, których należałoby się spodziewać pod hasłem "reformy centrum gospodarczego". Nadanie proponowanym zmianom rangi "reformy" wymaga, aby w funkcjonowaniu centrum gospodarczego zaszły zmiany o charakterze jakościowym, natomiast w recenzowanym pakiecie projektów ustaw można, co najwyżej, stwierdzić propozycje zmian o charakterze ilościowym. Przez zmiany o charakterze jakościowym rozumiem przede wszystkim decentralizację kompetencji ze szczebla centralnego na niższe szczeble administracji publicznej, a także ukształtowanie, na szczeblu centralnym, jednostek organizacyjnych sterujących funkcjonowaniem gospodarki według reguł rynkowych. W pakiecie projektów ustaw nie można dopatrzeć się zmian o takim charakterze.

2. Punktem wyjścia analizy projektowanych zmian winno być uzasadnienie projektu ustawy nr 11 - "o wprowadzeniu w życie ustaw reformujących funkcjonowanie niektórych naczelných organów administracji państwowej oraz o uchyleniu i zmianie niektórych ustaw" - gdzie (na stronie 12) stwierdza się, że "w tej ustawie wskaże się jedynie te kompetencje, których przyjęcie nie wymaga innych zmian ustawowych, niż zmiana nazwy urzędu. Pozostałe - głębsze - zmiany dokonywane są w ustawie o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej.

Projektowana ustawa w rozdziale 2 (art. 3-12) wyszczególnia kompetencje zawarte w obowiązujących ustawach, w które byli wyposażeni ministrowie, których urzędy w związku z reformą są znoszone i równocześnie zapewnia przekazanie tych kompetencji nowo utworzonym urządóm ministrów. Tam, gdzie było to możliwe, starano się stosować zasadę przenoszenia bloków kompetencyjnych od organu znoszonego do organu nowo utworzonego".

3. I rzeczywiście, zastosowano zasadę przenoszenia bloków kompetencyjnych od organu znoszonego do organu nowo utworzonego osiągając w ten sposób zmniejszenie liczby urzędów ministrów o dwa urzędy i prognozując zmniejszenie zatrudnienia o około 5% w grupie urzędów CGR w stosunku do stanu obecnego. Nie sposób natomiast dopatrzeć się zapowiadanych, "głębszych" zmian w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej. W pierwszych 7-miu artykułach projektu nr 10 ustawy

przewidziano zmiany w siedmiu ustawach z czego zmiany określone w artykułach 1, 3, 4, 6 i 7 są czystą kosmetyką legislacyjną; przewidziane w art. 2 zmiany w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych są raczej przejawem dalszej centralizacji, a nie reformy centrum, natomiast proponowana w art. 5 projektu zmiany ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest ewidentnym nieporozumieniem. Dowodem rozwiązań centralizacyjnych są projektowane zmiany w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych, gdzie przewiduje się, iż w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej, dla których organem założycielskim jest wojewoda i którejś działalność wykracza poza obszar województwa, statut zatwierdza (a także powołuje i odwołuje dyrektora przedsiębiorstwa) wojewoda w porozumieniu z ministrem właściwym ze względu na przedmiot działalności przedsiębiorstwa. Okoliczność, iż zakres działania przedsiębiorstwa wykracza poza obszar województwa uzasadnia propozycję, aby statut takiego przedsiębiorstwa zatwierdzał, a także powoływał i odwoływał dyrektora, wojewoda w porozumieniu z wojewodą sąsiedniego województwa, na terenie którego działa również przedsiębiorstwo. Brak jest natomiast racjonalnego uzasadnienia, aby działania te, dotyczące terenowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej czynione miary być "w porozumieniu z ministrem właściwym ze względu na przedmiot działalności przedsiębiorstwa".

4. Za nieporozumienie uznać trzeba projektowane zmiany w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Proponuje się mianowicie powierzenie zwierzchniego nadzoru nad Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa tworzonemu urzędowi Ministra Skarbu Państwa. Zamysł ten jest o tyle zrozumiały, że dąży się do objęcia gestią nowo tworzonego resortu wykonywanie uprawnień majątkowych Skarbu Państwa w stosunku do różnorodnych kategorii mienia. Wszystko co ma w nazwie "Skarb Państwa" zmieścić się może w zakresie działania nowego resortu, jednakże podporządkowanie Agencji Własności Rolnej temu resortowi jest błędem. Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą Agencja jest nie tylko podmiotem wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa, lecz także podmiotem gospodarczym prowadzącym produkcyjną działalność rolniczą, a także - o czym rozstrzyga art. 6 obowiązującej ustawy - podmiotem realizującym zadania wynikające z polityki rolnej państwa. W działalności Agencji realizacja tych ostatnich zadań winna mieć charakter dominujący, dlatego nadzór nad Agencją powinien sprawować Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a nie nadzorujący wykonywanie uprawnień właścicielskich Minister Skarbu. Za utrzymaniem dotychczasowej podległości przemawia ogrom zadań, jaki stoi przed polityką rolną państwa w związku z ubieganiem się o wejście do Unii Europejskiej.

Projekt stara się pogodzić zresztą interesy szeregu resortów - prezes Agencji Własności Rolnej powoływany i odwołwany ma być przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Skarbu Państwa zgłoszony w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej; obu tym ministrom miałyby też składać kwartalne raporty z działalności Agencji.

Rada nadzorcza, nowy organ mający wykonywać stały nadzór we wszystkich dziedzinach działalności Agencji, składać się miałyby z przewodniczącego i dziewięciu członków, w tym czterech przedstawicieli Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz przedstawicieli ministrów: Skarbu Państwa, Finansów, Prywatyzacji i Handlu Międzynarodowego. Takie ukształtowanie nadzoru prowadzi już do rozmycia kompetencji i odpowiedzialności - zwierzchni nadzór sprawować ma Minister Skarbu Państwa, w radzie nadzorczej zdecydowaną przewagę ilościową mają reprezentanci Ministra Rolnictwa. Opowiadam się zdecydowanie za ustanowieniem jasnych reguł nadzoru - powinien być sprawowany przez Ministra Rolnictwa za pomocą rady nadzorczej, której skład nie powinien ograniczać się do przedstawicieli 5 resortów, ale obejmować także reprezentantów organizacji rolniczych i samorządu rolniczego (np. Krajowej Rady Izb Rolniczych) i przy sprecyzowanym bliżej katalogu środków prawnych sprawowanego nadzoru.

Konsekwentnie opowiedzieć się należy przeciwko przekazaniu kompetencji określonych w art. 26 ust. 1 ww. ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi z rąk Ministra Przekształceń Własnościowych do zakresu działania Ministra Skarbu Państwa. Przepis ten przewiduje możliwość przekształcenia państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa na wniosek Agencji lub wniosek dyrektora i rady pracowniczej, po zasięgnięciu opinii Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Przepis ten obowiązuje od 1 stycznia 1992 r. i według posiadanych przeze mnie informacji Minister Przekształceń Własnościowych ani razu nie skorzystał z możliwości takiego przekształcenia. Obecnie wykorzystanie tego przepisu byłoby o tyle utrudnione, iż praktycznie wszystkie już państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej zostały przejęte przez Agencję Własności Rolnej i taka kategoria podmiotu gospodarczego obecnie nie funkcjonuje. A zatem przepis art. 7 ust. 1 projektu ustawy o wprowadzeniu w życie ustaw reformujących funkcjonowanie niektórych naczelnych organów administracji jest przepisem o przekazaniu "pustej" kompetencji. Przepis ten dowodzi również, iż przy okazji reform strukturalnych należy dokonywać zmian kompetencyjnych przy pełnej znajomości funkcji jaką pełnią przepisy kompetencyjne, których realizacja jest przekazywana innemu organowi.

Przepis art. 26 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi wymaga przede wszystkim nowelizacji, tak aby umożliwiał przekształcenia funkcjonujących już w ramach Agencji tzw. "gospodarstw skarbowych", ale kompetencję tę należałoby konsekwentnie powierzyć Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

5. Krytyczne uwagi sformułować należy także w stosunku do przewidzianego w przepisie art. 11 projektu ustawy o wprowadzeniu w życie ustaw reformujących sposobu przekazania kompetencji organu założycielskiego. Zasadą ma być decentralizacja kompetencji - zadania i kompetencje organu założycielskiego przedsiębiorstw państwowych należące dotychczas do naczelných i centralnych organów administracji

państwowej przejmują wojewodowie, z wyjątkami określonymi w ust. 2-4. Otóż wspomniane wyjątki są tak uregulowane, że podważają w istocie samą zasadę, zrozumiałą i tradycyjnie stosowany wyjątek (art. 11 ust. 2) dotyczy przedsiębiorstw podległych Ministrom: Obrony Narodowej, czy Sprawiedliwości, a także przedsiębiorstw utworzonych w drodze ustaw. Drugi wyjątek (art. 11 ust. 3) polegać ma na tym, iż Rada Ministrów ustali listę przedsiębiorstw, wobec których funkcję organu założycielskiego wykonywać będzie Minister Skarbu Państwa. Wiadomym jest, iż nowo tworzony resort będzie szczególnie dbał o zakres przyznanej władzy, co oznacza, że lista takich przedsiębiorstw nie będzie krótka. Ale to nie koniec wyjątków, ponieważ - na podstawie art. 11 ust. 4 projektu - Rada Ministrów będzie mogła określić listę przedsiębiorstw wobec których, funkcję organu założycielskiego wykonywać będą czasowo, nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 1997 r., inne niż Minister Skarbu Państwa organy administracji państwowej (jak należy rozumieć chodzi tu o organy szczebla centralnego). Jest wszakże jeszcze jeden wyjątek (art. 11 ust. 6) na podstawie którego Rada Ministrów może w szczególnie uzasadnionych wypadkach ustalić, dla określonych (??) przedsiębiorstw, termin przekazania późniejszy, nie określony w ust. 4. Zauważyć należy, że granica tego późniejszego terminu przekazania nie jest w ogóle zakreślona.

Przytoczony przykład reformowania centrum gospodarczego przez decentralizację kompetencji organu założycielskiego jest klasycznym przykładem, jak w rządowym projekcie zapisać mechanizm reformowania, tak aby jak najmniej cokolwiek zreformować. Rozpisanie zakresu i tempa decentralizacji kompetencji, tak jak zrobiono to w omawianym projekcie, oznacza oparcie mechanizmu decentralizacji, tak jak w dotychczasowej praktyce, na mechanizmie decentralizacji kłopotów. Wojewodom są bowiem przekazywane przede wszystkim te przedsiębiorstwa, które ze względu na swoją sytuację gospodarczo-finansowa sprawiają kłopoty ministrom. W sytuacji kłopotliwej dla przedsiębiorstwa wojewoda ma znaleźć rozwiązanie, gdy do wyboru pozostaje już tylko likwidacja z przyczyn ekonomicznych lub upadłość. W konkluzji stwierdzić należy, iż zakres i tempo decentralizacji kompetencji organu założycielskiego winno być rozstrzygnięte w ustawie przez parlament. Pozostawienie w tym zakresie zbyt szerokiego wachlarza wyjątków rządowi oznacza, już w punkcie startu, działania inercyjne rządu i rozciągnięcie procesu w czasie, zwłaszcza, że projekt ustawy nie określa żadnych kryteriów stopniowego przekazywania przedsiębiorstw wojewodom.

6. Przechodząc do przedstawienia uwag do poszczególnych projektów ustaw dotyczących struktur administracji centralnej i terenowej (projekty nr 1-9 oraz 12) pragnę podkreślić, iż zgodnie z założeniem przyjętym na początku opinii uwagi zostaną skoncentrowane nad tymi projektami, które można zakwalifikować do projektów zmierzających do wprowadzenia zmian jakościowych w systemie sterowania gospodarką. Za takie projekty uważam projekty: ustawy o utworzeniu Ministra Skarbu Państwa, o utworzeniu Komitetu Integracji Europejskiej oraz o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz niektórych innych ustaw. Do innych pro-

jektów zgłoszone zostaną jedynie pobieżne uwagi.

7. Projekt ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów realizuje dyspozycję przepisu art. 53 ust. 3 Małej Konstytucji w sposób merytorycznie poprawny. Trudno wszakże regulację tę uznać za jakościową zmianę w funkcjonowaniu centrum rządu, albowiem jest to ubranie w szatę prawną dotychczasowych zasad i zwyczajów pracy naszego rządu. Z punktu widzenia legislacyjnego interesująca jest propozycja rozgraniczenia dwoistej sytuacji ministra, a mianowicie: ministra jako członka rządu, który uczestniczy w ustalaniu polityki państwa, ponosząc za treść i za realizację działań rządu odpowiedzialność na zasadach określonych w przepisach konstytucyjnych (art. 23 projektu) oraz ministra jako naczelnego organu administracji państwowej, realizującego politykę określoną przez Radę Ministrów (art. 26 projektu). W regulacji pozycji ministra jest wszakże pewien brak - brak jest określenia pozycji ministra względem wojewody. Przepisy Małej Konstytucji i ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej stanowią, że wojewoda jest przedstawicielem "Rady Ministrów w województwie" (art. 69 Konstytucji) lub "jest na obszarze województwa przedstawicielem rządu" (art. 2 ust. 1 ustawy). Czy wojewoda jako przedstawiciel rządu reprezentuje również każdego z ministrów - członków rządu? Wątpliwość dotyczy w szczególności ministrów - szefów resortów, które mają własną terenową administrację, ukształtowaną jako administracja specjalna (np. Minister Edukacji Narodowej). Wątpliwość ta powinna być wyeliminowana w projektowanej ustawie poprzez jasne określenie uprawnień ministra - członka rządu i naczelnego organu administracji państwowej w stosunku do wojewody.

8. W uzasadnieniu projektu ustawy o utworzeniu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (projekt nr 2) brak jest jakiegokolwiek argumentu, dlaczego działanie tej jednostki organizacyjnej wymaga odrębnej regulacji ustawowej. Zgodnie z projektem kancelaria zapewnia obsługę: 1) Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, 2) v-ce prezesów Rady Ministrów, 3) stałych komitetów Rady Ministrów oraz ich przewodniczących, 4) rzecznika prasowego rządu. Taki zakres zadań kancelarii powoduje, że 6 przepisów projektu powinno się znaleźć - jako rozdział 5 - w projekcie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów. Nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia, aby obecny art. 5 projektu ustawy o Radzie Ministrów stwierdzał "że obsługę Rady i innych organów zapewnia kancelaria i odsyłał do odrębnych przepisów - ustawy liczącej 6 artykułów - jeżeli materia ta może być uregulowana kompleksowo w jednej ustawie.

9. W stosunku do projektu ustawy o utworzeniu urzędu Ministra Administracji Publicznej i Mieszkalnictwa pragnę zgłosić tylko jedną uwagę terminologiczną dotyczącą nazwy urzędu. Wiadomym jest, że resorty administracji nosiły już u nas różnorodne nazwy (w drugiej połowie lat 70-tych działał Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska), a to ze względu na różny zakres zadań przedmiotowych znajdujących się w gestii resortu. Obecnie również projek-

towany zakres zadań urzędu jest bardzo szeroki - funkcjonowanie i reformy administracji publicznej, stosunki państwa z Kościołem Katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi, sprawy z zakresu gospodarki komunalnej i mieszkalnictwa itd. (art. 2 projektu). W takiej sytuacji dziwnym wydaje się eksponowanie "mieszkalnictwa" w nazewnictwie urzędu. Należy utworzyć urząd Ministra Administracji Publicznej mając na uwadze, że obecne rozumienie "administracji publicznej" obejmuje szeroki zakres także, gdy chodzi o administrację świadcząca.

10. Projekt utworzenia Komitetu Integracji Europejskiej stanowi rzeczywistą propozycję reformy centrum gospodarczego rządu powierzając naczelnemu organowi administracji całokształt spraw związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich. Dobrze się stało, iż organowi temu proponuje się nadać rangę kolegiального, naczelnego organu administracyjnego (na wzór Komitetu Badań Naukowych), a nie tylko rangę wewnętrznego organu Rady Ministrów, o kompetencjach i trybie działania określonych ustawowo, co zapewnia względną autonomię decyzyjną organu. Dobrze pomyślany został także instrument kontroli Rady Ministrów, nad uchwałami Komitetu (art. 5 ust. 3 projektu). Kierowanie spraw spornych do ostatecznego rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów zapewnia rządowi realizację jego kompetencyjnych zadań.

11. Tak prostego, a probującego stwierdzenia nie da się sformułować, jeżeli chodzi o utworzenie urzędu Ministra Skarbu Państwa. Projektowana ustawa prowadzi do utworzenia urzędu, który byłby w obrębie rządu podstawowym organem w zakresie tak gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, jak i przede wszystkim ochrony jego interesów, jednakże tylko w zakresie nie należącym do innych organów administracji państwowej i państwowych jednostek organizacyjnych, łącznie z wyspecjalizowanymi podmiotami, takimi jak Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (fragment uzasadnienia projektu ustawy). Otóż regulacja prawna tych problemów jest niewątpliwie potrzebna, lecz znacznie lepiej problem ten był rozwiązany we wcześniejszym projekcie ustawy o reprezentowaniu Skarbu Państwa i zarządzie niektórymi składnikami jego mienia (projekt opublikowany w Biuletynie Zespołu do spraw Reorganizacji Administracji Publicznej Urzędu Rady Ministrów, Warszawa, maj 1995 r.). W ówczesnym projekcie rozgraniczono:

1) reprezentowanie Skarbu Państwa, powierzając je kierownikom urzędów państwowych, państwowym osobom prawnym i innym podmiotom działającym na podstawie pełnomocnictw ww. jednostek, oraz

2) gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, powierzając je Agencji Skarbu Państwa - państwowej osobie prawnej, która w zakresie uprawnień do powierzonego mienia Skarbu Państwa uczestniczyć miała w obrocie gospodarczym na zasadach określonych przepisami odnoszącymi się do podmiotów gospodarczych, w szczególności przepisami kodeksu cywilnego i kodeksu handlowego (art. 28 ówczesnego projektu).

W obecnym projekcie zarówno reprezentacja Skarbu Państwa, jak i gospodarowanie zostaje powierzone Ministrowi Skarbu Państwa, działającemu przy pomocy ewentualnych delegatur terenowych ministerstwa (art. 8 ust. 2 projektu) co oznacza, że gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa powierzone zostaje jednostkom budżetowym. Celem działania jednostki budżetowej jest realizacja budżetu, przy zachowaniu dyscypliny budżetowej, gdzie nie można zaplanować ryzyka gospodarczego, związanego z gospodarowaniem mieniem w warunkach gospodarki rynkowej.

Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa winno być powierzone takiej jednostce organizacyjnej (np. specjalnej agencji), która winna działać według reguł rynkowych i której kryterium oceny musi mieć charakter majątkowy (np. zysk, dochód, przychód). W uzasadnieniu projektu ustawy w ogóle nie dostrzega się tego problemu, powierzając gospodarowanie mieniem urzędom administracyjnym będącymi jednostkami budżetowymi. Okoliczność ta - moim zdaniem - podważa logikę konstrukcji projektu.

Na wypadek, gdyby projekt miał być uchwalony przy przyjęciu reguły, że urzędy administracji mają gospodarować mieniem, zwrócić należy uwagę na konieczność poprawy poziomu legislacyjnego projektu ustawy. Bardzo duża część przepisów projektu skonstruowana jest poprzez przyznanie nowemu urzędowi uprawnień "o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej", "jeżeli nie zostały zastrzeżone na rzecz innych organów państwowych", z wyjątkiem spraw, które na mocy przepisów odrębnych". Zwroty takie występują w przepisach art. 2 ust. 2, art. 3 pkt 2 lit. b), pkt 4, pkt 5, pkt 6, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 projektu.

Skonstruowana w ten sposób ustawa będzie stanowiła zbiór wyjątków od zasad przewidzianych w przepisach odrębnych (bez wskazania jakich), co znakomicie utrudni jej stosowanie. Jeżeli przygotowuje się projekt ustawy o urzędzie Ministra Skarbu Państwa i to powierzając mu generalną kompetencję w zakresie gospodarowania mieniem i ochrony interesów Skarbu Państwa, należałoby określić również wyłączenia i wyjątki, w których kompetencje te nie mają zastosowania.

12. Ostatni z pakietu projektów ustaw dotyczy zmiany ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz niektórych innych ustaw.

Potrzeba zmiany ww. ustawy nie budzi wątpliwości, także piszącego te słowa (wskazywałem szerzej na ten problem na konferencji naukowej poświęconej piątej rocznicy samorządu terytorialnego w referacie: *Pozycja i funkcje wojewody w administracji publicznej, Samorząd Terytorialny nr 5\95, s. 43-56*). Propozycje reformy administracji publicznej znalazły swój wyraz w opracowanym w 1993 r. projekcie ustawy o terenowych organach zespolonej administracji rządowej, przyjętym przez rząd H. Suchockiej na posiedzeniu 27 sierpnia 1993 r.

Obecny projekt sprawia wrażenie, że pewne propozycje szczegółowych rozwiązań zostały przejęte z projektu poprzedniego, bez określenia wyraźnych założeń i zasad proponowanych zmian. Można zatem sformułować zastrzeżenie, że omawiany projekt opracowany został bez całościowej wizji reformy administracji publicznej, a

szczególnie miejsca jakie w administracji publicznej państwa zajmować ma szczebel wojewódzki.

W samym uzasadnieniu projektu ustawy przyznaje się, że przewidywane korektury regulacji jedynie w części rozwiązują problemy. "W pełni rozwiązywałoby je pełne zespolenie, a tym samym podporządkowanie wojewodzie pod względem organizacyjnym i budżetowym większości działających na obszarze województwa administracji specjalnych" (s. 2). Zdając sobie sprawę, że pełne zespolenie musi być procesem, należało wszakże, jak to czynił projekt poprzedni, oprzeć konstrukcję ustawy, na zasadzie, że szefem zespolonej administracji rządowej oraz przedstawicielem rządu w województwie jest wojewoda (art. 3 poprzedniego projektu), nie zaś zadowalać się włączeniem tych organów, których zespolenie było możliwe tzw. państwowej inspekcji handlowej, konserwatorów zabytków i państwowego nadzoru farmaceutycznego. Wiadomym jest, iż ministrowie "posiadający" rozbudowaną administrację specjalną będą zawsze przeciwnikami zespolenia administracji w terenie, jednakże ten opór powinien być przełamany przez rząd, a jeśli jest to utrudnione problem powinien być przedstawiony do rozstrzygnięcia parlamentowi w postaci rozwiązań wariantowych: zespolenie administracji terenowej, czy administracje specjalne będące wyrazem branżowego rządzenia krajem.

Dyskusyjna jest także teza uzasadnienia projektu, że nawet częściowe projektowane regulacje "w zdecydowany sposób zwiększają kompetencje wojewody". Wpływ wojewody na funkcjonowanie administracji specjalnej wyrażać się powinien wpływem na obsadę terenowych organów administracji specjalnej. Proponowana zmiana art. 16 ustawy ma jedynie charakter zmiany redakcyjnej i przyznaje wojewodzie uprawnienie opiniowania przy powoływaniu i odwoływaniu tych organów. Realny wpływ wojewody na politykę kadrową w administracji szczebla wojewódzkiego przewidywał art. 10 poprzedniego projektu, zgodnie z którym powoływanie i odwoływanie kierowników terenowych organów administracji specjalnej podległych ministrom następować miało na wniosek miejscowo właściwego wojewody lub po uzyskaniu uprzedniej jego zgody.

Powtórzyć należy, że projektowana zmiana ustawy o terenowych organach administracji rządowej ogólnej jest zmianą proponowaną bez całościowej wizji terenowej administracji publicznej, rządowej i samorządowej, a w konsekwencji przewiduje jedynie korektury, bez rozważenia całościowego ich skutków. Osobiście proponowałbym odłożenie tych zmian i kompleksowe uregulowanie działania administracji publicznej na szczeblu wojewódzkim, po uporządkowaniu spraw na szczeblu centralnym i podjęciu decyzji w sprawie samorządu na szczeblu powiatowym.

13. Konkludując rozważania opinii, pragnę stwierdzić, co następuje:

1. Projekty utworzenia Rządowego Centrum Studiów Strategicznych oraz Komitetu Integracji Europejskiej zasługują na pełną aprobatę w wersji przedstawionej; stanowią przy tym zapoczątkowanie budowy centrum kierowania gospodarką kraju.
2. Projekt ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów należy również

zaaprobować z tym, że do tej ustawy powinna zostać włączona regulacja przewidziana w dotychczasowym projekcie ustawy o utworzeniu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Na aprobatę zasługuje także utworzenie urzędu Ministra Administracji Publicznej, z pominięciem w nazwie urzędu dodatku "i Mieszkalnictwa".

3. W stosunku do projektów ustaw o utworzenie urzędów:

a) Ministra Gospodarki i Handlu Międzynarodowego,

b) Ministra Prywatyzacji,

c) Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych, nie zgłaszam uwag szczegółowych i - moim zdaniem - mogą być one uchwalane w projektowanej wersji, z tym, że trudno je uznawać za element reformy centrum gospodarczego, ponieważ projektowana regulacja polega jedynie na przesunięciu bloków kompetencyjnych pomiędzy dotychczasowymi ministerstwami.

4. Podniesione w tekście uwagi dotyczące projektu utworzenia Urzędu Ministra Skarbu Państwa uzasadniają pogląd, że w tej postaci nie powinien stać się ustawą.

5. Ze zmianą ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej należy się wstrzymać do momentu opracowania całościowej wizji działania administracji publicznej na szczeblu wojewódzkim.

6. Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji (projekt nr 10) powinien zostać "rozparcelowany"; z części zmian należy zrezygnować, ponieważ nie są one uzasadnione. Natomiast zmiany typu "kosmetyki" legislacyjnej z powodzeniem mogą znaleźć się w projekcie ustawy o wprowadzeniu w życie ustaw reformujących funkcjonowanie niektórych naczelných organów administracji państwowej (projekt nr 11), która wszakże też wymaga dopracowania legislacyjnego.

Białystok, 20 stycznia 1996 r.