



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IV kadencja
Prezes Rady Ministrów
DPS - 140 - 64 (4) /04

Warszawa, 11 lutego 2005 r.

Pan
Włodzimierz Cimoszewicz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Przedkładam **stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy:

- **o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (druk nr 3557).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z szacunkiem

(-) Marek Belka

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze
zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej
(druk nr 3557).

Rada Ministrów, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (druk nr 3557) ocenia wskazany projekt ustawy pozytywnie.

Ideą projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej jest zwiększenie roli samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych i w związku z powyższym - nowe zdefiniowanie roli wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów na danym terenie. Powyższy projekt ustawy opracowany został w celu podniesienia sprawności Państwa oraz jakości wykonywania przypisanych prawem zadań i kompetencji. Poselski projekt ww. ustawy ma na celu uporządkowanie i racjonalizację podziału zadań i kompetencji między administrację rządową i samorządową, poprzez ich konsolidację oraz przekazanie samorządowi województwa pewnych całościowych obszarów administracji publicznej.

Zgodnie z założeniem autorów projektu dzięki przesunięciu zadań do jednostek samorządu terytorialnego zwiększeniu ulegnie rola samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych. Poszerzeniu ulegnie zatem zakres samorządności, co jest zgodne ze zgłaszanymi przez środowiska samorządowe postulatami oraz wskazywanym powszechnie kierunkiem rozwoju demokracji.

Wskazany wyżej projekt ustawy proponuje następujące zmiany:

1. Przyjęto, że zadania przypisane wojewodzie jako przedstawicielowi rządu na danym obszarze powinny ograniczać się do: zadań z zakresu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, wykonywania funkcji zwierzchnika zespolonej administracji rządowej oraz funkcji inspekcyjno-kontrolnych, zadań i programów związanych ze strategicznymi interesami państwa oraz zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także obywatelstwa i cudzoziemców, zadań w zakresie funduszy strukturalnych (zadanie o charakterze przejściowym dotyczące obecnego okresu budżetowania w Unii Europejskiej) oraz zadań związanych z pełnieniem funkcji organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.
2. Pozostałe zadania przypisane obecnie wojewodom wynikające z ustaw materialnego prawa administracyjnego zostają w jak najszerszym stopniu przekazane samorządowi województwa (niektóre nieliczne zadania i kompetencje wojewodów przekazywane są również samorządowi powiatowemu). Proponowane przesunięcia zadań i kompetencji wymagają dokonania szeregu zmian w zapisach ustaw wyrażających zadania i kompetencje administracji szczebla terenowego.
3. Dla wzmocnienia roli wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów na obszarze województwa (m.in. poprzez jak najszersze określenie zakresu jednostek administracji zespolonej) przyjęto zasadę powrotu do zespolenia Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Transportu Drogowego – w projekcie proponuje się zatem stosowne zmiany przepisów ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z

1998 r. Nr 90, poz. 575 z późn. zm.), ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371 z późn. zm.) oraz w odpowiednim zakresie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.).

Zdaniem Rządu, projektowane rozwiązania mogą zracjonalizować podział zadań i kompetencji pomiędzy organy władzy publicznej oraz przełożyć się na uproszczenie struktur urzędów wojewódzkich i racjonalizację zatrudnienia w poszczególnych jednostkach administracji publicznej. Ujęte w projekcie ustawy przepisy przejściowe, określające organizacyjno - prawne, majątkowe i techniczne warunki wejścia ustawy w życie, przewidujące przekazanie pracowników i majątku niezbędnego do wykonywania przejmowanych zadań, zapewniają ciągłość sprawowania władzy i płynne przejście zadań od dotychczasowych do nowych organów.

Niemniej, Rada Ministrów pragnie zwrócić uwagę, iż poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej wymaga dalszych szczegółowych prac, z uwagi na konieczność dokonania korekt zaproponowanych rozwiązań - zarówno pod względem merytorycznym, jak i legislacyjnym.

Warto podkreślić że stosownie do treści art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Przepis art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) określa zaś, że zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, a organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru oraz kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. W projekcie ustawy brak jest tymczasem konsekwencji w zakresie wprowadzenia zmian w stosunku do przekazywanych zadań, które powinny uwzględniać kompleksowo całą dziedzinę regulowaną daną ustawą. Projektowane zmiany częściowo naruszają zasadę wynikającą z art. 4 ustawy o samorządzie województwa, co w konsekwencji prowadzi do naruszenia art. 17 pkt 1 k.p.a. określającego organy wyższego stopnia do organów samorządu województwa. Ustawa o samorządzie województwa w art. 15 wskazuje, iż organami samorządu województwa są sejmik województwa i zarząd województwa. Kompetencje marszałka województwa określone w ww. ustawie stanowią, że pełni on w szczególności funkcje związane z przewodnictwem w zarządzie województwa, ponadto reprezentuje województwo w stosunkach zewnętrznych oraz jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego. Jedynie w sytuacjach, gdy na podstawie art. 46 ustawy o samorządzie województwa oraz na podstawie przepisów szczególnych marszałek województwa wydaje decyzje administracyjne - występuje w charakterze organu administracyjnego. Warto wskazać, że w projekcie ustawy często zmiany polegające na przekazaniu marszałkowi województwa kompetencji wojewody (który z mocy przepisów ustawy o administracji rządowej w województwie jest terenowym organem administracji rządowej w województwie) - nie uwzględniają specyfiki funkcji, jaką pełni marszałek województwa.

Ponadto, w świetle obowiązującego prawa: art. 89 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718) to sejmik województwa - działając na podstawie ustawy o samorządzie województwa oraz na podstawie upoważnień zawartych w innych ustawach i w ich granicach (nie marszałek czy zarząd województwa) - stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze

województwa lub jego części. Natomiast rozwiązania zawarte w projekcie ustawy często nakładając na marszałka województwa nowe zadania i kompetencje, nie wskazują jednocześnie formy podejmowanych rozstrzygnięć – np. art. 5 projektu dot. ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 z późn. zm.), art. 18 dot. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.), art. 22 dot. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 1865 z późn. zm.).

Dokonując zatem zmian w ustawach materialnego prawa administracyjnego, przekazujących samorządowi województwa – zgodnie z założeniami ustawy – zadania przypisane obecnie wojewodom (co może się wiązać m.in. z koniecznością rozważenia potrzeby wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych), należy zwrócić szczególną uwagę na wypracowanie takich rozwiązań szczegółowych, które nie naruszałby wskazanych wyżej unormowań a jednocześnie realizowałyby założenia ustawy. W cenie Rządu precyzyjnego określenia wymaga, w każdej ustawie szczególnej, kategoria zadań publicznych do jakiej należy zadanie samorządu województwa lub powiatu (np. zadania z zakresu administracji rządowej, zadania własne) oraz sposób jego finansowania. Ponadto Rząd pragnie zwrócić uwagę na konieczność przeprowadzenia szczegółowej analizy obowiązujących przepisów, w szczególności ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o samorządzie powiatowym, pod kątem czy projektowane w poselskim projekcie zmiany nie naruszają „konstrukcji” regulacji, o których mowa, wydaje się bowiem, iż niektóre z proponowanych zmian nie są możliwe bez odpowiednich zmian w ustawach pragmatycznych.

Rząd, aprobując co do zasady ideę poselskiego projektu, proponuje jednakże ponowne przeanalizowanie zakresu przekazywanych zadań.

Dla przykładu wydaje się, iż rozważenia wymaga zakres przekazywanych zadań wynikających z ustawy o pomocy społecznej – art. 33 projektu. Należy rozważyć możliwość pozostawienia wojewodzie dotychczasowych zadań z zakresu pomocy społecznej dotyczących wydawania zezwoleń na prowadzenie domów pomocy społecznej, prowadzenia rejestrów oraz koordynowanie działań w zakresie integracji osób posiadających status uchodźcy.

Wątpliwości mogą budzić również zmiany w zakresie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (art. 17 projektu), w szczególności dotyczące likwidacji nadzoru wojewody nad przeprowadzeniem egzaminów państwowych dla kandydatów na prawo jazdy. Podkreślenia wymaga, że kompleksowe zmiany w tym zakresie wprowadzane są w projekcie ustawy o kierujących pojazdami, który znajduje się na etapie uzgodnień. Analogiczna sytuacja dotyczy proponowanych w projekcie zmian dotyczących utylizacji pojazdów, w szczególności, iż zakończono prace nad ustawą o recyklingu pojazdów (akt ten oczekuje na podpis Prezydenta). Należałoby zatem zapewnić zgodność proponowanych przepisów. Zastrzeżenia może również budzić likwidacja kompetencji wojewody jako przewodniczącego Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Należałoby również ponownie rozważyć zmiany w zakresie funkcjonowania i organizacji Inspekcji Transportu Drogowego.

W kwestii zmian proponowanych w ustawie – Prawo wodne należy zwrócić uwagę, iż rozwiązania proponowane w poselskim projekcie mogą spowodować niekorzystne skutki w zakresie niektórych zagadnień pozostających w sferze gospodarki wodnej. Alternatywą może być przekazanie zadań wojewodów do wyspecjalizowanych w sprawach gospodarki wodnej organów administracji rządowej niezespołonej (regionalnych zarządów gospodarki wodnej). Wydaje się, iż propozycja ta pozwoliłaby na prawidłową realizację zadań z zakresu zarządzania i gospodarowania zasobami wodnymi. Analogiczne zastrzeżenia mogą budzić zmiany w zakresie regulacji ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Należy mieć na uwadze,

że gospodarowanie nieodtwarzalnymi bogactwami mineralnymi, jakimi są kopaliny – poprzez ich koncesjonowanie, jest zadaniem administracji rządowej i jako takie sprawnie funkcjonuje. Wynika to m.in. z art. 76 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Z procesem koncesjonowania realizowanym obecnie przez wojewodów nierozdzielnie związane jest wykonywanie całego pakietu zadań tj. zatwierdzanie projektów prac geologicznych, przyjmowanie dokumentacji geologicznej, gromadzenie informacji geologicznej, ustalenie opłat eksploatacyjnych. Zadania te mogą być wykonywane przez organy administracji będące jednocześnie organami koncesyjnymi. Zastrzeżenia budzą również zmiany zawarte w art. 27 projektu dot. ustawy - Prawo łowieckie, w szczególności w kwestii dotyczącej przekazania do ministra do spraw środowiska zadań związanych z podziałem województw na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów. Proponowane zmiany przyczynią się do znacznego wzrostu wydatków z budżetu państwa na koszty związane ze zwiększeniem zatrudnienia i utrzymaniem urzędu ministra właściwego do spraw środowiska.

Ponadto należy zauważyć, iż zmiana zaproponowana w art. 24 dot. ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego jest bezpodstawna, ponieważ art. 9 ust. 9 tej ustawy został uchylony art. 1 pkt 9 lit. b) ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 281, poz. 2783).

Wątpliwości budzić mogą również rozwiązania zawarte w końcowych przepisach projektu - art. 37. Zgodnie z projektem, stosunek pracy z pracownikami, urzędów wojewódzkich wykonującymi do dnia wejścia w życie ustawy zadania i kompetencje podlegające przejęciu przez samorząd województwa, wygasa - jeżeli nie zostaną im przedstawione nowe warunki pracy lub płacy. Rozwiązanie to budziło w przeszłości wiele wątpliwości m.in. zwrócił na nie uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich (w czerwcu 2003 r). Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w trakcie prac legislacyjnych nad wieloma projektami aktów normatywnych wielokrotnie zgłaszał niecelowość stosowania instytucji wygaśnięcia stosunku pracy w tych przypadkach, w których możliwe jest zakończenie w określonym terminie stosunku pracy w drodze jego wypowiedzenia. Rząd proponuje rozważyć wprowadzenie w poselskim projekcie analogicznego rozwiązania. Ponadto Rząd pragnie zauważyć, iż stosowanie art. 41¹ Kodeksu pracy w przypadkach przekształceń związanych z reformą struktur administracyjnych zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją RP (dotyczy to art. 37 ust. 4 poselskiego projektu). W art. 37 ust. 5 w sposób niewłaściwy określono końcowy termin obowiązywania dotychczasowych warunków pracy i płacy wobec pracowników, którzy nie przyjmą nowych warunków zatrudnienia lub którym wypowiedziano stosunek pracy. Wydaje się, iż odnośnie pierwszej grupy pracowników dotychczasowe warunki zatrudnienia powinny obowiązywać do upływu okresu wypowiedzenia, w drugim do dnia rozwiązania stosunku pracy.

Rząd pragnie również zwrócić uwagę, odnośnie art. 45 projektu, który utrzymuje w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów ustaw zmienianych w tym projekcie(do czasu wydania nowych przepisów nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy), na potrzebę przejrzystości innych przepisów wykonawczych dotyczących zadań i kompetencji z zakresu administracji terenowej; mogą bowiem powstać w tym zakresie luki prawne i niedoregulowane obszary życia publicznego.

W poselskim projekcie ustawy należy odpowiednio skorelować przepis o wejściu w życie regulacji, który powinien zostać określony w taki sposób, aby umożliwić wprowadzenie odpowiednich zmian w planie dochodów i wydatków oraz w planie zatrudnienia we właściwych częściach budżetu na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2006. Jest to istotne m.in. z organizacyjnego punktu widzenia. Administracja samorządowa

musi mieć bowiem odpowiedni czas na zapewnienie infrastruktury dla wykonywania nałożonych zadań, przejęcia mienia, etatów, stanowisk pracy itd.

Istotną kwestią, która w ocenie Rządu wymaga wnikliwej analizy są skutki finansowe związane z wdrożeniem przedmiotowej regulacji. Podane w części VI uzasadnienia koszty nie są poparte szczegółową kalkulacją oszacowanych skutków finansowych nie można więc ocenić, czy przewidywane koszty wprowadzenia powyższych zmian, nie okażą się, w praktyce, wyższe.

Ponadto projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej wymaga ponownej szczegółowej analizy i dopracowania m.in. pod kątem zgodności z zasadami techniki legislacyjnej (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – Dz. U. Nr 100, poz. 908), jak również obowiązujących przepisów prawa.

Ze względu na zgłoszone powyżej zastrzeżenia – tak natury merytorycznej, jak i zastrzeżenia pod względem rozwiązań legislacyjnych projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej winien podlegać dalszym pracom.

Rada Ministrów pozytywnie opiniuje ideę wynikającą z poselskiego projektu. Jednocześnie Rada Ministrów deklaruje aktywny udział w pracach parlamentarnych nad przedmiotowym projektem ustawy oraz przedkładanie alternatywnych rozwiązań w stosunku do wynikających z regulacji poselskiej.

