

Ryszard Chruściak

Ustawa o działach administracji rządowej – uchwalenie i wejście w życie (1997–1999)

SŁOWA KLUCZOWE:

ustawa, dział administracji rządowej, rząd

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie – zmiany konstytucyjne i ustawowe poprzedzające uchwalenie ustawy o działach administracji rządowej

Uchwalenie ustawy o działach administracji rządowej stanowiło kolejny, znaczący element przeprowadzanej w latach 1996–1997 reformy centrum administracyjnego rządu. W reformie tej zasadnicze znaczenie miało wprowadzenie zmian w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, dokonane w czerwcu 1996 r.¹

Z punktu widzenia ustawy o działach administracji rządowej kluczowe znaczenie miało nadanie art. 56 ust. 1 brzmienia zgodnie z którym: „Minister jest powołany dla kierowania określonym działem administracji rządowej lub do wypełniania zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów”. Oznaczało to przede wszystkim literalną² konstitu-

¹ Por. Ustawa konstytucyjna z dnia 21 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 106, poz. 488).

² Uchylone brzmienie art. 56 ust. 1 stanowiło, iż: „Minister kieruje określonym działem administracji państwowej. Zakres działania ministra określa ustawa”.

cjonalizację pojęcia „działu administracji rządowej”, a także wprowadzenie dwóch rodzajów ministrów: powołanego dla kierowania określonym działem administracji rządowej oraz powołanego do wypełniania zadań wyznaczonych przez premiera.

Ponadto znowelizowany art. 56 ust. 2 stanowił, iż „Minister kierujący działem administracji rządowej działa w tym zakresie w ramach uprawnień określonych ustawami oraz wydaje rozporządzenia i zarządzenia w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień”.

Z punktu widzenia ustawy o działach administracji rządowej istotne znaczenia miało również uchwalenie w 1996 r. ustawy o Radzie Ministrów³. Zgodnie z przyjętymi wówczas regulacjami podstawowy zakres działania ministra wynika z nazwy jego urzędu, którą określa konstytucja – w stosunku do ministrów w niej wymienionych lub akt powołania do składu Rady Ministrów – w stosunku do pozostałych ministrów. Minister kierujący określonym działem administracji rządowej może jednocześnie wykonywać inne zadania, na zasadach określonych w ustawie. Ponadto ustawa nadała Prezesowi Rady Ministrów kompetencję do ustalania w drodze rozporządzenia szczegółowego zakresu działania ministra niezwłocznie po powołaniu Rady Ministrów, a jeżeli minister został powołany w innym czasie, niezwłocznie po jego powołaniu, a także ustalania ministerstwa lub innego urzędu administracji rządowej, który miał obsługiwać ministra, a w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej również wskazania organów i jednostek organizacyjnie podległych lub nadzorowanych przez ministra. Ustalenia te traciły moc z dniem powołania nowej Rady Ministrów lub z dniem powołania dla danego działu administracji rządowej nowego ministra.

Uchwalenie ustawy

Projekt i pierwsze czytanie

Projekt ustawy o działach administracji rządowej został wniesiony do Sejmu w końcu lutego 1997 r.⁴ jako projekt komisyjny przygotowany

³ Por. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1998 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz. U. Nr 106, poz. 492). Od początku 2002 r. ustawa o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800).

⁴ Por. Druk nr 2197 (21 lutego 1997 r.). Zwłaszcza na tle objętości ostatecznie przyjętej ustawy należy zwrócić uwagę na, że projekt był bardzo lakoniczny co znajdowało wyraz w tym, że zajmował nie pełne dwie strony maszynopisu.

przez Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących Reformy Centrum Administracyjnego i Gospodarczego Rządu⁵. Zgodnie z projektem ustawa „określa klasyfikację zadań i kompetencji ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej (...) oraz zadania i kompetencje tych ministrów”. Ustawa nie miała natomiast zastosowania do osób powoływanych w skład rządu, których członkostwo w Radzie Ministrów wynikało z ustaw szczególnych w zakresie ich zadań i kompetencji wynikających z tych ustaw.

Projekt stanowił również, iż w rozporządzeniu wydanym w oparciu o ustawę o Radzie Ministrów premier wskazuje dział lub działy którymi kieruje minister. Ponadto premier mógł wyłączyć z zakresu działania ministra kierującego określonym działem, określony obszar spraw należących do danego działu, łącząc go z innym działem. Wyłączenie to nie mogło jednak pociągać za sobą zmiany właściwości w zakresie: wydawania aktów normatywnych, wydawania decyzji administracyjnych, a także sprawowania nadzoru w stosunku do określonej państwowej osoby prawnej. Premier był również uprawniony do określania zakresu uprawnień ministra jako dysponenta wyodrębnionej części budżetu państwa.

Projekt stanowił, iż ministra kierującego określonym działem określa się jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu określonego w art. 5 projektu. Przepisy art. 5 można uznać za kluczową regulację projektu. Zawierały one bowiem klasyfikację działów administracji rządowej obejmującą następujące działy: 1) administracja, 2) budżet, 3) finanse publiczne, 4) gospodarka, 5) gospodarka morska, 6) gospodarka wodna, 7) instytucje finansowe, 8) kultura, 9) kultura fizyczna i sport, 10) leśnictwo, 11) łączność, 12) majątek publiczny, 12a) mieszkalnictwo⁶, 13) obrona narodowa, 14) opieka społeczna, 15) oświata i wychowanie, 16) sprawy penitencjarne, 17) postęp naukowy i technologiczny, 18) praca, 19) prywatyzacja, 20) rolnictwo, 21) rozwój przestrzenny, 22) sprawiedliwość, 23) szkolnictwo wyższe, 24) transport, 25) turystyka, 26) środowisko i zasoby naturalne, 27) warunki życia na wsi, 28) sprawy wewnętrzne, 29) zabezpieczenie społeczne, 30) sprawy zagraniczne, 31) zdrowie. Wydzielono więc 32 działy.

Zgodnie z projektem podział ministerstwa na komórki organizacyjne jest zgodnie z przepisami ustawy o Radzie Ministrów uwzględniając

⁵ Komisja ta została utworzona 14 marca 1996 r. Wyboru składu osobowego Sejm dokonał 15 marca 1996 r. Przewodniczącym Komisji był poseł M. Czerniawski (Sojusz Lewicy Demokratycznej).

⁶ Jak się wydaje odrębne oznaczenie działu mieszkalnictwo jako 12a mogło być spowodowane tym, że dział ten został niejako dodany w końcowej części prac nad projektem.

jednak podział na działy w ten sposób, że działowi odpowiada w całości jeden lub więcej departamentów, chyba że za innym podziałem przemawiają szczególnie ważne okoliczności.

Projekt stanowił również, iż „minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rządu w odniesieniu do działu którym kieruje, jak również do przedkładania w tym zakresie inicjatyw i odpowiednich projektów aktów normatywnych na posiedzeniu Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez inne organy administracji rządowej”. Ponadto minister, w zakresie działu którym kieruje był naczelnym organem administracji państwowej w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym.

Projekt odnosił się także do zadań i kompetencji ministra w stosunku do organów terenowych oraz w stosunku do zadań z dziedziny obronności stanowiąc, iż kwestie te określają odrębne przepisy. Ponadto zgodnie z projektem minister w celu realizacji swoich zadań współdziała, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach z innymi członkami Rady Ministrów, innymi organami administracji państwowej a także innymi organami i instytucjami.

W uzasadnieniu załączonym do projektu podkreślono, iż proponowana ustawa jest kontynuacją wcześniejszych regulacji ustawowych i zawiera propozycje rozstrzygnięć dotyczące „ustalenia klasyfikacji zadań i kompetencji ministrów „działowych” przez ustalenie wykazu działów administracji rządowej, przy czym minister może kierować jednym lub większą liczbą działów (...) podział na działy odpowiada podstawowym, jednorodnym kompleksom zadań i kompetencji wynikających ze specyfiki dziedzin działania administracji i z przepisów prawa materialnego”. Wskazano również, iż projektowana ustawa stworzy podstawy do bardziej elastycznego niż obecnie określenia zakresu działania danego ministra jako ministra kierującego wskazanym jednym lub więcej działami.

Dodano także, iż ustawa stwarza mechanizm dalszego uelastycznienia kształtowania rządu poprzez umożliwienie – w zakresie nie naruszającym zasady legalizmu – wyłączenia, w rozporządzeniu Prezes Rady Ministrów, z zakresu działania ministra kierującego określonym działem, określonego obszaru spraw.

Uzasadnienie wskazywało ponadto, iż celem ustawy jest stworzenie warunków racjonalnego określania ministerstwa, które będzie obsługiwać danego ministra działowego poprzez przyjęcie zasady dostosowania podziału merytorycznych komórek organizacyjnych ministerstwa do podziału na działy.

Uzasadniając projekt podczas pierwszego czytania⁷ poseł M. Czerniawski podkreślił, iż w grę wchodzi końcowy etap reformy, której jednym z filarów jest wprowadzenie „nowego typu ministra, który wpływa na rozwój powierzonego mu obszaru życia publicznego poprzez literę prawa, a nie system uprawnień właścicielskich czy nadzorczych wobec podmiotów, ministra jednakowo usytuowanego wobec wszystkich”. Dodał także, iż chodzi o wprowadzenie przepisów otwierających możliwość innego niż dotychczas i bardziej elastycznego podziału kompetencji pomiędzy członków rządu. Proponowane rozwiązania nawiązują do regulacji stosowanych w państwach demokratycznych opierających funkcjonowanie gospodarki na mechanizmach rynkowych. Oznacza to odejście od anachronicznego określania ram działania każdego ministra w drodze odrębnej ustawy. Równocześnie dodał jednak, iż odejście od ustawowego określania ram działania ministra nie pozbawia parlamentu decydującego głosu w sprawach przyznawania lub nie kompetencji rządowi lub ministrowi. Kompetencje są bowiem określane w ustawach z obszaru prawa materialnego.

Mimo podkreślania wagi i znaczenia projektu poseł M. Czerniawski stwierdził jednak również, iż „przedstawiona lista działów jest oczywiście niepełna i niekompletna i wymaga bardzo szczegółowego dopracowania w trakcie prac w komisji”. Wydaje się, że wypowiedź ta powinna być odniesiona nie tyle do samej listy działów, lecz do zasadniczej słabości polegającej na tym tego, że projekt nie zawierał przepisów regulujących zakres zadań i kompetencji kreujących określony dział administracji rządowej. Inaczej mówiąc projekt zawierał tylko listę działów bez szczegółowego określenia kluczowej kwestii, czyli merytorycznej sfery tworzącej dany dział administracji rządowej.

W debacie reprezentujący klub SLD poseł A. Szarawarski poparł projekt wskazując jednocześnie, iż reforma realizowana w latach 1996–1997 ma w Sejmie w swoich podstawowych rozwiązaniach ponadpartyjne poparcie. Jeżeli chodzi o kwestie merytoryczne, to odniósł do podnoszonego w dyskusji na temat reformy zagadnienia zakresu kompetencji premiera. Chodziło zwłaszcza o szeroki zakres kompetencji Prezesa Rady Ministrów do określania szczególnego podziału zadań wewnątrz rządu. Poseł A. Szarawarski uznał, iż szeroki zakres kompetencji szefa rządu jest uzasadnionym elementem dokonywanej reformy i powinien zostać ujęty w rozpatrywanym projekcie.

⁷ 7. Por. Spraw. Sten. ze 105 posiedzenia Sejmu w dniu 25 kwietnia 1997 r., s. 271 i n.

Odmienne spojrzenie na rozpatrywany projekt znalazło się w wystąpieniu przedstawiciela klubu Polskiego Stronnictwa Ludowego⁸ posła J. Świerpo, który uznał, iż reforma doprowadził do luki kompetencyjnej między Sejmem a rządem w kwestii kształtowania składu rządu co miało wynikać z tego, że „znacznie wzmocniona została kosztem parlamentu pozycja premiera”. Wskazał również, iż projekt stwarza możliwość „dowolnego kształtowania rządu zarówno jeżeli chodzi o liczbę ministrów, jak i ich kompetencje”. Krytycznie została oceniona także możliwość wyłączenia przez premiera z zakresu działania danego ministra pewnego obszaru działania i powierzenia tego obszaru innemu ministrowi. Prowadzić to może do funkcjonowania ministrów o bardzo zróżnicowanym zakresie kompetencji. Wskazano również, iż projekt nie zawiera rozwiązań kompleksowych. W konkluzji zgłoszony został wniosek o odrzucenie projektu w całości w pierwszym czytaniu.

Krytyczne uwagi na temat projektu znalazły się również w wystąpieniu reprezentującego klub Unii Wolności posła J. Wierchowicza, który zwrócił uwagę na brak synchronizacji podziału na działy z przepisami prawa budżetowego. Zgłoszone zostały także zastrzeżenia do niektórych zaproponowanych działów. Chodziło zwłaszcza o brak działu dotyczącego statystyki, wątpliwości dotyczące mieszkalnictwa mimo zniesienia ministerstwa budownictwa, zasadności wydzielenia spraw penitencjarnych obok sprawiedliwości. Krytycznie oceniono zaproponowanie działu dotyczącego warunków życia na wsi wobec braku działu dotyczącego warunków życia w mieście. Uznano również, iż leśnictwo powinno zostać ujęte wraz z środowiskiem i zasobami naturalnymi. W konkluzji poseł J. Wierchowicz stwierdził, iż rozpatrywanie projektu jest zdecydowanie przedwcześnie, ale nie zgłosił wniosku o odrzucenie projektu, choć przypomniał, iż wniosek taki zgłosił już przedstawiciel klubu PSL.

Obawy dotyczące szerokiego zakresu swobody premiera w kształtowaniu zadań i kompetencji ministrów znalazły się także w wystąpieniu przedstawiciela klubu Unii Pracy posła P. Czarneckiego, który jednak uznał, że projekt trafnie wychodzi naprzeciw tej kwestii. Ponadto wyraził wątpliwości co zawartego w projekcie katalogu działów. Uznał jednak, że słabości projektu mogą zostać wyeliminowane w trakcie dalszych prac.

Zabierający głos w debacie pełnomocnik Rządu do Spraw reformy Centrum Gospodarczego Rządu M. Pol stwierdził, iż rząd zdaje sobie sprawę z niedoskonałości zawartego w projekcie katalogu działów i zamierza wypowiedzieć się w tej kwestii jeszcze przed drugim czytaniem. Dodał

⁸ W latach 1993–1997 PSL tworzyło wraz z SLD koalicję rządową.

również, iż inicjatywa Komisji wstrzymała prace rządu nad inicjatywą dotyczącą ustawy o działach administracji rządowej.

W wypowiedzi zamykającej debatę poseł M. Czerniawski uznał, iż katalog działów jest kwestią otwartą oraz dodał, że ilości działów nie należy utożsamiać z ilością ministerstw.

Wobec zgłoszenia wniosku o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu wniosek ten został poddany pod głosowanie, lecz zyskał poparcie tylko 18 posłów. Przeciwno odrzuceniu głosowało 336 posłów, przy 24 wstrzymujących się⁹. Sejm zdecydował do skierowaniu projektu do Komisji.

Drugie czytanie. Rozszerzenie zakresu projektu

Komisja po rozpatrzeniu projektu na posiedzeniach w czerwcu i sierpniu 1997 r. przedłożyła sprawozdanie¹⁰ zawierające projekt zasadniczo zmieniony w stosunku do projektu pierwotnego¹¹. Najistotniejszą nowością były rozwiązania zawierające normatywny opis z zasady każdego z 31 działów administracji rządowej, których katalog był następujący: 1) administracja publiczna, 2) budżet, 3) finanse publiczne, 4) gospodarka, 5) gospodarka morska, 6) gospodarka wodna, 7) instytucje finansowe, 8) integracja europejska 9) kultura, 10) kultura fizyczna, 11) leśnictwo, 12) łączność, 13) mieszkalnictwo, 14) nauka, 15) obrona narodowa, 16) oświata i wychowanie, 17) sprawy penitencjarne, 18) praca, 19) rolnictwo, 20) rozwój wsi, 21) Skarb Państwa, 22) sprawiedliwość, 23) szkolnictwo wyższe, 24) transport, 25) turystyka, 26) środowisko i zasoby naturalne, 27) sprawy wewnętrzne, 28) wyznania religijne, 29) zabezpieczenie społeczne, 30) sprawy zagraniczne, 31) zdrowie. Drugą istotną nowością były obszerne zmiany w przepisach obowiązujących znajdujące wyraz w nowelizacji ok. 40 ustaw na ogół dotyczących uregulowania kompetencji dotychczasowych ministrów w związku przyjęciem nowej koncepcji działów administracji rządowej. Projekt zawierał także przepisy przejściowe i dostosowujące, a także przewidywał utratę mocy obowiązującej dotychczasowych ustaw dotyczących urzędów poszczególnych ministrów. Ponadto w projekcie zostały utrzymane z niewielkimi zmianami przepisy ogólne projektu pierwotnego.

⁹ W głosowaniu uczestniczyło 378 posłów. Por. Spraw. Sten. z 106 posiedzenia Sejmu w dniu 7 maja 1997 r., s. 14.

¹⁰ Por. Druk nr 2616 (12 sierpnia 1997 r.).

¹¹ Zakres zmian był widoczny zwłaszcza w objętości projektu, który był ujęty na 35 stronach.

Sprawozdanie Komisji stało się przedmiotem obrad Sejmu w drugim czytaniu w końcu sierpnia 1997 r.¹² Poseł sprawozdawca M. Pol uznał, że rozpatrywana ustawa jest ostatnią ustawą zamykającą pakiet ustaw reformujących centrum gospodarcze i administracyjne rządu. Podkreślił, iż jest to ustawa szczególnie ważna dla procesu powoływania rządu po wyborach. Zwrócił uwagę, iż dotychczasowe rozwiązania opierały się na tym, że zarówno urząd ministra jak i urząd obsługujący ministra, czyli ministerstwo tworzone były w drodze ustawy, co było szczególnie niedogodne w procesie tworzenia nowego rządu. Gdy bowiem nowy premier chciał dokonać zmian w strukturze rządu najpierw konieczne były zmiany ustawowe na które na ogół brakowało czasu. Brak, czy opóźnienie tego rodzaju zmian strukturalnych odbijało się negatywnie na funkcjonowaniu rządu. Wcześniejsze zmiany konstytucyjne i ustawowe oraz rozpatrywana ustawa pozwolą zasadniczo zmienić dotychczasowe regulacje. Zasadniczym elementem nowych regulacji jest pojęcie działu administracji rządowej. M. Pol określił to pojęcie następująco: „Dział administracji rządowej to nic innego jak jeden z konkretnych obszarów zagadnień, którymi zajmuje się rząd z mocy konstytucji, z mocy obowiązującego prawa. To taki obszar zadań rządu, który w dodatku znajduje swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa materialnego, a więc w ustawach takich jak ustawy podatkowe (...). Jeśli pojawiają się przepisy szczegółowe w ustawach prawa materialnego dotyczące pewnego obszaru działań rządu, to ten obszar w praktyce określany jest mianem działu administracji rządowej”.

Należy jednak dodać, że równocześnie poseł M. Pol wskazał, iż działy administracji istniały wcześniej, choć nie były tak nazywane. Są to „zakresy zadań powierzone ministrom z teką, a więc wszystkim prawie ministrom poza tymi, którzy nie mają przypisanego ministerstwa, nie mają przypisanego wyraźnie obszaru zadań zawartego w prawie materialnym”. Dodał również, iż obecne działy charakteryzują się tym, że są bardzo obszerne co powodują iż nadmiernie usztywniają strukturę rządu i uniemożliwiają lub znacząco utrudniają zmiany zakresu działania poszczególnych członków rządu.

Jeżeli chodzi o działy zawarte w rozpatrywanej ustawie, to sprawozdawca stwierdził, iż „jest ich znacznie więcej aniżeli obecnie funkcjonujących, są mniejsze, bardziej zwarte tematycznie. Są skonstruowane tak, aby w pewnym sensie podzielić obszary zadań dzisiejszych ministerstw

¹² Por. Spraw. Sten. z 113 posiedzenia Sejmu w dniu 20 sierpnia 1997 r., s. 39 i n.

na mniejsze fragmenty i w ten sposób ułatwić zestawienie w pakiety (...) odpowiednio do programu rządu, odpowiednio do potrzeb (...)”.

Podkreślił również iż w świetle nowych rozwiązań do utworzenia urzędu ministra potrzebna jest tylko decyzja Prezydenta RP powołującego ministra i rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów przydzielające temu ministrowi odpowiedni dział lub działy administracji rządowej.

Jeżeli chodzi o nowe działy, to poseł M. Pol zwrócił uwagę na działy: integracja europejska, nauka, skarb państwa. Wskazał również na zmienne ukształtowanie działów dotyczących kultury fizycznej, sportu i turystyki a także na kontrowersje towarzyszące ukształtowaniu zakresu działu dotyczącego ochrony środowiska, zasobów naturalnych, leśnictwa i gospodarki wodnej.

Poseł A. Szarawarki reprezentujący klub SLD poparł rozwiązania zawarte w rozpatrywanym projekcie zgłaszając ponadto poprawkę dotyczącą działu obejmującego kulturę fizyczną i turystykę.

Występujący w imieniu klubu PSL poseł M. Strąk podkreślił, iż rozpatrywana ustawa pozwala na elastyczność rozwiązań organizacyjnych oraz zapewnia niezbędną ciągłość rozwiązań prawnych w obrębie poszczególnych działów administracji rządowej. Zapowiedział poparcie swojego klubu dla rozpatrywanego projektu.

Poseł M. Zajączkowska reprezentując klub Unii Wolności opowiedziała się za „wzmocnieniem pozycji Prezesa Rady Ministrów, widząc w tym możliwość bardziej spójnego i sprawnego działania rządu”. Oceeniła także, iż pośpiech w pracach nad projektem spowodował powierzchowną analizę skutków jakie pociągnie za sobą wyodrębnienie poszczególnych działów. Przedstawiła ponadto dwa wnioski mniejszości związane z zakresem działania ministra właściwego do spraw środowiska. Chodziło o sprzeciw wobec wyłączenia z zakresu działania tego ministra dwóch kwestii: gospodarki wodnej oraz lasów. W wystąpieniu zabrakło deklaracji dotyczącej stosunku do projektu.

Reprezentujący klub Unii Pracy poseł M. Pol przypomniał, że choć jego partia jest w opozycji, to jednak bierze czynny udział w pracach nad reformą centrum gospodarczego i administracyjnego rządu. Rozpatrywaną ustawę określił jako zawierającą rozwiązania nowoczesne i stosowane w państwach o dojrzałej demokracji. Podobnie jak poseł M. Zajączkowska wyraził również wątpliwości co do ujęcia w ustawie kwestii zakresu działu dotyczącego ochrony środowiska.

Poseł J. Rokita zabierający głos w imieniu Koła Konserwatywno-Ludowego podkreślił, iż rozpatrywana ustawa – trzynasta w pakiecie reformującym centrum rządu – przyniesie bardzo daleko idące zmiany, których

znaczenie nie jest być może uświadamiane sobie przez posłów. W grę wchodzi bowiem „rozsądny proces samoograniczenia parlamentu, jeśli chodzi o konstruowanie rządów i odpowiedzialność za ich kształt. Ciężar odpowiedzialności za kształt władzy wykonawczej, za organizację rządu, za pracę ministrów, za podział odpowiedzialności wewnątrz rządu (...) będzie spoczywał zdecydowanie na premierze, a nie na parlamencie”. Stwierdził nawet, iż: „To premier będzie rządził Polską i nastąpi koncentracja władzy, decyzji oraz odpowiedzialności za państwo”.

Jeżeli chodzi o kwestię działu dotyczącego ochrony środowiska, to wyraził odmienny pogląd stwierdzając, iż czym innym jest ochrona środowiska jako zadanie państwa, a czym innym jest zarząd lasami i ciekami wodnymi.

W innej kwestii dotyczącej wydzielenia działów opowiedział się przeciwko koncepcji połączenia turystyki i sportu uznając, iż turystyka to istotna część polityki społecznej i zadań gospodarczych państwa. Oznacza to, że za turystykę powinien odpowiadać minister gospodarki. Poparcie dla rozpatrywanej ustawy wyraził poseł E. Januła w imieniu koła poselskiego Nowa Demokracja.

W wypowiedzi zamykającej debatę poseł M. Pol wskazał, iż celem proponowanego podziału na działy jest stworzenie możliwości takiego „ułożenia kompetencji i zadań wewnątrz rządu (...) by w każdym przypadku mógł on być najlepiej dostosowany do tego jaki program realizuje i w jakich czasach funkcjonuje”.

Po zakończeniu debaty, Sejm zdecydował o przejściu do trzeciego czytania bez odsyłania projektu do Komisji, mimo że zostały zgłoszone poprawki.

Trzecie czytanie. Uchwalenie ustawy

W trakcie trzeciego czytania¹³ jako pierwszy rozpatrywany był wniosek mniejszości odnoszący się do działu dotyczącego ochrony środowiska. Poseł M. Pol odpowiadając na pytania dotyczące wniosku mniejszości odniósł się zarówno do kwestii ogólnych dotyczących koncepcji działów administracji rządowej, jak i do kwestii ochrony środowiska. Podejmując kwestie ogólne stwierdził, iż zawarta w ustawie konstrukcja działów pozwala „na zestawienie działów w różne konfiguracje, które ograniczone są jednym tylko czynnikiem – rozsądkiem”. Dodał również, iż działy konstruowano „pod kątem budowy sensownych zwartych pakietów”.

¹³ Por. Spraw. Sten. z 113 posiedzenia Sejmu w dniu 20 sierpnia 1997 r., s. 88 i n.

Można przyjąć, iż najszerszy zakres i największe znacznie dla konstrukcji działów miały wnioski mniejszości i poprawki dotyczące dwóch kwestii. Pierwsza z nich, to uregulowanie w ustawie spraw: gospodarki wodnej, leśnictwa, środowiska oraz zasobów naturalnych. Kwestia druga, to problem traktowania łącznie lub rozłącznie zagadnień kultury fizycznej oraz turystyki.

Ostatecznie Sejm zdecydował o utworzeniu działu „gospodarka wodna” oraz działu „środowisko” obejmującego sprawy: leśnictwa, gospodarki zasobami naturalnymi, a także kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska. Zdecydowano również o utworzeniu działu „kultura fizyczna i turystyka”. W końcowym głosowaniu Sejm w całości uchwalił ustawę o działach administracji rządowej. W głosowaniu uczestniczyło 332 posłów. Za oddano 309 głosów, przeciw 13, przy 10 wstrzymujących się.

Rozpatrzenie ustawy przez Senat

Uchwalona przez Sejm w dniu 20 sierpnia 1997 r. ustawa o działach administracji rządowej¹⁴ stała się następnie przedmiotem prac Senatu¹⁵.

Przebieg prac komisyjnych oraz kwestie związane z zgłaszanymi poprawkami zostały przedstawione w wystąpieniach sprawozdawcy Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych senator K. Działochy oraz sprawozdawcy Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej senatora Z. Piwońskiego¹⁶.

Można przyjąć, że w grę wchodziły trzy grupy poprawek. Pierwsza z nich, jak się wydaje kluczowa, to kwestia struktury działów administracji rządowej. W tej materii, w zasadzie, zaproponowana została jedna poprawka polegająca na zniesieniu działu „sprawy penitencjarne”. Argumentowano, iż utrzymywanie tego działu, przy jednoczesnym istnieniu działu „sprawiedliwość” byłoby nieuzasadnionym rozdrabnianiem jednolitej problematyki.

Druga, dość liczna grupa poprawek dotyczyła zakresu poszczególnych działów. W tej materii w odniesieniu do działu obejmującego kulturę podnoszono kwestię usytuowania szkolnictwa artystycznego. Rozważana była także kwestia zakresu działu dotyczącego szkolnictwa. Przedmiotem debaty był również problem rozszerzenia działu dotyczącego mieszkal-

¹⁴ Por. Druk (senacki) nr 635 (21 sierpnia 1997 r.).

¹⁵ Por. Spraw. Sten. z 107 posiedzenia Senatu w dniu 28 sierpnia 1997 r., s. 50 i n.

¹⁶ Sprawozdania obu Komisji por. druki nr 655A i 635B.

nictwa o kwestie rozwoju miast. Debata obejmowała również zakresu działu dotyczącego obrony narodowej oraz spraw zagranicznych. Rozbieżności co do zakresu wywoływał także dział „rozwoj wsi”.

Trzecia grupa poprawek proponowana była w rozdziale 4 zawierającym przepisy wprowadzające zmiany w obowiązujących ustawach¹⁷. W poprawkach tych podnoszona była zwłaszcza kwestia zmian w ustawie z 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów. Przedmiotem rozbieżności i treścią poprawek była również kwestia terminu wejścia w życie ustawy m.in. w związku z wejściem w życie nowej Konstytucji RP z 1997 r.¹⁸

Jeżeli chodzi o kwestię działów administracji rządowej, to w dyskusji, podobnie jak w poprawkach, senatorowie najczęściej nawiązywali do określonego w ustawie zakresu poszczególnych działów. Ponocono szczegółowe kwestie dotyczące działów m.in. obejmujących: sprawy zagraniczne, gospodarkę, środowisko, gospodarkę morską. Wyrażane były także obawy, iż ustawa w nadmiernym stopniu będzie wpływać na, iż powstanie 29 ministerstw, czyli tyle ile jest działów. W tym kontekście kwestionowano zwłaszcza zasadność tworzenie ministerstwa kultury fizycznej i turystyki. Zwracano także uwagę, iż opisy zakresu poszczególnych działów są zbyt zróżnicowane. Wskazywano w szczególności na to, iż zakres niektórych działów opisany jest tylko za pomocą formuły powtarzającej nazwę działu.

Znaczącym elementem debaty senackiej było podjęcie kwestii swego rodzaju integracji pewnych dziedzin administracji mimo wydzielenia kilku działów w obszarze tej dziedziny. Znalazło to wyraz w zgłoszeniu poprawki wprowadzającej obowiązek kierowania przez jednego ministra określonymi działami. Chodziło w szczególności o to aby jeden minister kierował działami dotyczącymi szeroko rozumianej dziedziny finansów publicznych. Zgłaszająca tę poprawkę senator G. Ciemniak stwierdziła, iż proponowana zmian jest niezbędna „ze względu na konieczność zintegrowanego kierowania takimi działami jak: budżet, finanse publiczne

¹⁷ Senator K. Działocha przyznał, iż poprawki do rozdziału 4 „sugerowane są nam w dużej mierze przez rząd”.

¹⁸ W debacie, choć w niedużym wymiarze, poruszane były kwestie nowej ustawy zasadniczej. W jednej z wypowiedzi znalazł się – mocno dyskusyjny – pogląd zgodnie z którym „nowa konstytucja daje bardzo słabe umocowanie prezesowi Rady Ministrów w stosunku do ministrów. Daje mocniejsze umocowanie Radzie Ministrów, ale tylko w zakresie koordynacji, natomiast bardzo mocno określa pozycję każdego z szefów resortów i członków Rady Ministrów”.

i instytucje finansowe, ale również ze względu na konieczność realizacji spójnej polityki w zakresie finansów publicznych państwa”¹⁹.

W głosowaniach, które zostały następnie przeprowadzone, poprawka dotycząca swego rodzaju zintegrowania finansów publicznych została przyjęta przez Senat i to bez głosów sprzeciwu. Kolejnymi poprawkami nazwa i zakres działu dotyczącego mieszkalnictwa zostały rozszerzone o kwestie rozwoju miast oraz o kwestię nieruchomości. Niemal jednomyślnie skreślony został dział „sprawy penitencjarne”.

Następna przyjęta poprawka przesądziła o zachowaniu dotychczasowego stanu prawnego w postaci osobnej regulacji ustawowej dotyczącej urzędu Ministra Obrony Narodowej²⁰. Skreślone zostały bowiem zawarte w projekcie przepisy (art. 19 ust. 3–11) określające szczególny zakres właściwości ministra właściwego do spraw obrony narodowej. Przyjęta została także poprawka korygująca w niewielkim wymiarze zakres działu „praca” i działu „zabezpieczenie społeczne”. Dział dotyczący rozwoju wsi został rozszerzony o kwestie „oczyszczania ścieków i gospodarki odpadami”. Senat opowiedział się za zachowaniem obowiązującego stanu w zakresie podporządkowania przedstawicielstw za granicą innych niż dyplomatycznych²¹. Zakres działania ministra właściwego do spraw zdrowia został rozszerzony o nadzór nad działalnością Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych. W kolejnej poprawce Senat skreślił przepisy powodujące przejście szkół przez ministra oświaty i wychowania od innych ministrów i kierowników urzędów centralnych.

Niemal jednomyślnie został przyjęta również poprawka nadająca ustawie z 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, brzmienie zgodne z ustawą o działach administracji rządowej oraz nową konstytucją i stanowiące, iż zakres działania ministra kierującego działem administracji określają ustawy oraz że minister ten może jednocześnie wykonywać inne zadania, na zasadach określonych w ustawie (art. 32). W końcowym głosowaniu nad całością uchwały

¹⁹ Należy dodać, że kwestię tę podniósł również senator J. Madej, ale można sądzić bardziej chodziło mu o to aby ograniczyć liczbę ministerstw. Zapowiadając poprawkę stwierdził bowiem, iż jej celem jest aby „uchronić się przed powstaniem trzech ministerstw finansów”.

²⁰ Tym samym w ustawie znalazł się przepis stanowiący, iż pozostają w mocy przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej.

²¹ Projekt przewidywał, iż minister właściwy do spraw zagranicznych m.in. kieruje działalnością innych podległych jednostek organizacyjnych oraz nadzoruje działalność przedstawicielstw innych organów i instytucji państwowych za granicą.

w sprawie ustawy o działach administracji rządowej głosowało 52 senatorów i oddano 52 głosy popierające.

Rozpatrzenie poprawek Senatu. Ustalenie ostatecznego brzmienia ustawy

Stanowisko Senatu²² stało się przedmiotem obrad Sejmu na początku września 1997 r.²³ Sprawozdawca Komisji poseł M. Czerniawski rozpoczął swoje wystąpienie nieco nietypowo gdyż stwierdził, że po uchwaleniu ustawy rozpoczęła się bardzo gorąca dyskusja na temat w ogóle celowości tej ustawy. W dyskusji tej przede wszystkim akcentowano niebezpieczeństwo jakie może wystąpić wraz z wdrażaniem tej ustawy. Można uznać, że sprawozdawca nie podzielał tych obaw akcentując zwłaszcza znaczenie rozpatrywanej ustawy dla zakończenia reformy.

Wskazał, iż spośród 36 poprawek Senatu, Komisja proponuje przyjęcie 25 poprawek. Następnie odniósł się do części poprawek, które określił jako zasadnicze, merytoryczne, mające duży ciężar gatunkowy, a także zmieniające w niektórych przypadkach pierwotne założenia ustawy przyjęte i zaakceptowane wcześniej przez Sejm.

Jeżeli chodzi o poprawkę dotyczącą obligatoryjnego przyznawania jednemu ministrowi trzech działów dotyczących finansów publicznych, to choć Komisja zaproponowała jej odrzucenie, to sprawozdawca stwierdził, iż uzasadnienie tej poprawki jest takie, iż nie należy eksperymentować na czułym organizmie jakim są finanse. Poprawka zapewnia pełną korelację co daje gwarancję, że budżet państwa będzie prawidłowo realizowany. Tymczasem ustawa wprowadza rozdzielenie na trzy działy. Jednakże sprawozdawca podkreślił, iż ustawa daje premierowi możliwość osiągnięcia takiego samego celu, czyli przydzielenie tych trzech działów jednemu ministrowi.

W uzasadnieniu popierającym poprawkę zmierzającą do podporządkowania spraw nieruchomości ministrowi właściwemu dla mieszkalnicstwa i rozwoju miast poseł M. Czerniawski akcentował przede wszystkim dążeniem do uporządkowania tego obszaru działania administracji.

Poparcie dla poprawki Senatu dotyczącej uregulowania zakresu właściwości ministra obrony narodowej było uzasadniane tym, że brzmienie przyjęte przez Sejm dokonywało głębokich zmian w ustawie o urzędzie

²² Por. Druk nr 2698 (1 września 1997 r.)

²³ Por. Spraw. Sten. z 115 posiedzenia Sejmu w dniu 4 września 1997 r., s. 37 i n. Komisja rozpatrzyła stanowisko Senatu na posiedzeniu w dniu 3 września przyjmując sprawozdanie – por. Druk nr 2699.

ministra obrony narodowej, co mogłoby być odebrane jako zawężenie cywilnej kontroli nad armią. Sytuacja taka mogłaby być źle odebrana zwłaszcza w czasie przygotowań do wejścia do NATO.

Stanowisko Komisji rekomendujące odrzucenie poprawki dotyczącej pozostawienia przedstawicielstw gospodarczych za granicą w kompetencji ministra gospodarki opierało się na założeniu, iż powinna to być kompetencja ministra spraw zagranicznych, ale wprowadzona w późniejszym czasie. Konieczne są bowiem stosowane przygotowania.

Następnie miały miejsce wystąpienia klubowe. Można przyjąć, że przedstawiciel klubu SLD poseł W. Nieporęt opowiedział się za poparciem poprawek zgodnie z rekomendacją Komisji. Podobnie, w zasadzie, wypowiedział się przedstawiciel klubu PSL poseł J. Świrepo i klubu UP poseł M. Małachowski.

Reprezentując klub UW poseł M. Zajączkowska powróciła do dyskutowanej wcześniej kwestii krytykując rozwiązanie zgodnie z którym gospodarka wodna nie wchodzi w zakres właściwości ministra środowiska. Wyraziła także poparcie dla poprawki dotyczącej integracji działów dotyczących finansów publicznych. Krytycznie oceniona została natomiast poprawka wyłączająca z zakresu właściwości ministra środowiska i przekazująca ministrowi właściwemu do spraw wsi, sfery oczyszczania ścieków i gospodarki odpadami. Poseł M. Zajączkowska uznała również, iż dla obrazu Polski nie jest korzystne istnienie dwóch przedstawicielstw zagranicznych. Biura radców handlowych powinny być włączone do przedstawicielstw dyplomatycznych.

Po wystąpieniach klubowych głos zabrał podsekretarz stanu w MSWiA J. Winiarski stwierdzając, iż Rada Ministrów za względu na wagę ustrojową ustawy oraz jej przełomowe znaczenie dla funkcjonowania centralnej administracji rządowej, raz jeszcze, po jej uchwaleniu przez Sejm, przeprowadziła dyskusję nad jej treścią. „W oparciu o tę debatę pragnę oświadczyć, iż rząd zdecydowanie opowiada się za wszystkimi zasadniczymi poprawkami Senatu”.

W szczególności poparł poprawkę przewidującą integrację działów dotyczących finansów publicznych. Uznał, iż: „Wyłom, jaki tworzy ta zasada, ma głęboki sens. Uważamy, że to rozwiązanie tworzy podstawy do koniecznej w warunkach naszego państwa integracji finansów publicznych. Integracja finansów publicznych z kolei wymaga odpowiedniego poziomu koordynacji spraw znajdujących się w tych trzech różnych działach”.

Poparł także poprawki przewidujące rozszerzenie zakresu działu dotyczącego mieszkalnictwa, zniesienie działu dotyczącego spraw peni-

tencjarnych oraz utrzymanie rozwiązań dotyczących regulacji zakresu właściwości ministra obrony narodowej.

W głosowaniach²⁴ Sejm, mimo negatywnej rekomendacji Komisji niektórych poprawek, przyjął wszystkie, z wyjątkiem jednej²⁵ poprawki dotyczące zmian w zakresie właściwości poszczególnych działów administracji rządowej²⁶. Tym samym ustalony został ostateczny tekst ustawy²⁷ przewidującej wydzielenie 28 następujących działów: 1) administracja publiczna, 2) budżet, 3) finanse publiczne, 4) gospodarka, 5) gospodarka morska, 6) gospodarka wodna, 7) instytucje finansowe, 8) integracja europejska 9) kultura, 10) kultura fizyczna i turystyka, 11) łączność, 12) mieszkalnictwo i rozwój miast, 13) nauka, 14) obrona narodowa, 15) oświata i wychowanie, 16) praca, 17) rolnictwo, 18) rozwój wsi, 19) Skarb Państwa, 20) sprawiedliwość, 21) szkolnictwo wyższe, 22) transport, 23) środowisko, 24) sprawy wewnętrzne, 25) wyznania religijne, 26) zabezpieczenie społeczne, 27) sprawy zagraniczne, 28) zdrowie.

Po podpisaniu przez Prezydenta RP ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 141 jako pozycja 943. Końcowy przepis stanowił, iż wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.

²⁴ Por. Spraw. Sten. z 115 posiedzenia Sejmu..., s. 47 i n.

²⁵ Odrzucona poprawka dotyczyła zmian w ustawie o systemie oświaty.

²⁶ Jedną poprawkę Sejm pozostawił bez rozpatrzenia. Była to poprawka dotycząca art. 32 ustawy z 1996 r. organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów. Sejm nie wprowadził bowiem zmian w art. 32 tej ustawy. Można więc przyjąć, iż uznano że Senat wykroczył poza zakres ustawy uchwalonej przez Sejm.

²⁷ Ponadto w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (art. 33) dodany został przepis zgodnie z którym: „Prezes Rady Ministrów określając szczegółowy zakres działania ministra, w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej: 1) wskazuje, z uwzględnieniem przepisów o działach administracji rządowej, dział lub działy, którymi kieruje minister, 2) może wyłączyć określony obszar spraw należących do danego działu zgodnie z przepisami ustawy i przekazać te zadania innemu ministrowi – z tym jednak, że wyłączenie to nie może pociągać za sobą zmiany właściwości w zakresie: a) wydawania aktów normatywnych: rozporządzeń i zarządzeń, b) wydawania decyzji administracyjnych i innych aktów administracyjnych w toku postępowania administracyjnego, c) sprawowania nadzoru lub wykonywania czynności nadzorczych w stosunku do określonej państwowej osoby prawnej, 3) określa, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych, zakres uprawnień ministra jako dysponenta wyodrębnionej lub wyodrębnionych części budżetu państwa”.

Zmiany z dnia 18 grudnia 1998 r. i 7 maja 1999 r.

Spośród dotychczasowych ponad 90 zmian w ustawie o działach administracji rządowej, pierwsza z nich dotyczyła terminu jej wejścia w życie. Projekt²⁸ został wniesiony w końcu 1998 r. przez grupę posłów (zwłaszcza z AWS i UW), którzy argumentowali, iż rok 1999 będzie „decydujący dla realizacji reform ustrojowych”, a wprowadzone zmiany będą miały wpływ na funkcjonowanie państwa i jego organów. Wprowadzenie zasadniczego, trójstopniowego podziału terytorialnego, decentralizacja finansów publicznych, reforma ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych będą wywierać wpływ na funkcjonowanie Rady Ministrów. Zdaniem wnioskodawców nie byłoby zatem celowe aby planowana reforma centrum administracyjnego zbiegła się z terminem reform ustrojowych. Mogłoby to pomnożyć komplikacje organizacyjne i spory kompetencyjne. Z tych względów zaproponowano przesunięcie wejścia w życie ustawy o trzy miesiące. Projekt został uchwalony w błyskawicznym tempie w dniu 18 grudnia 1998 r. po przeprowadzeniu w tym dniu pierwszego, drugiego i trzeciego czytania. Uchwalona ustawa stanowiła, iż termin wejścia w życie został przesunięty na dzień 1 kwietnia 1999 r.²⁹

Druga nowelizacja ustawy o działach administracji związana była rządowym projektem ustawy³⁰ o ochronie Miejsc Martyrologii Narodów oraz o zmianie niektórych ustaw przewidująca zmianę w art. 6 dotyczącym zakresu działu „administracja publiczna”. Ostatecznie projekt został uchwalony jako ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady³¹. Przyjęta zmiana w art. 6 ust. 1 polegała na rozszerzeniu zakresu działu „administracja publiczna” przez dodanie nowego pkt 4 stanowiącego, iż dział ten obejmuje również sprawy: „Pomników Zagłady i ich stref ochronnych w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (...)”. Ponadto art. 6 ust. 2 określający organy nad którymi nadzór sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej został rozszerzony o Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa³².

²⁸ Por. Druk nr 811 (16 grudnia 1998 r.)

²⁹ Por. Dz. U. Nr 162, poz. 1122. Nowelizacja weszła w życie z dniem 31 grudnia 1998 r.

³⁰ Por. Druk nr 994 (16 marca 1999 r.)

³¹ Por. Dz. U. Nr 41, poz. 412.

³² Zgodnie z brzmieniem pierwotnym ustawy nadzór ministra obejmował działalność: Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz Głównego Geodety Kraju.

Zamiana z dnia 24 lipca 1999 r.

Projekt i pierwsze czytanie

Formalnym początkiem prac, które doprowadziły do bardzo znaczącej nowelizacji z dnia 24 lipca 1999 r. był poselski projekt ustawy wniesiony w maju 1999 r.³³

Zgodnie z uzasadnieniem celem projektu było „przede wszystkim rozwiązywanie problemów związanych z praktyczną aplikacją” ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów. Usunięcie tych problemów miało zapewnić nieznaczne zwiększenie liczby działów z 28 do 30, tak aby wypełnić cały obszar administracji rządowej oraz w możliwie optymalny sposób ujednolicić problematykę objętą jednym działem. Ponadto biorąc pod uwagę nową rolę Prezesa Rady Ministrów projekt zakładał odciążenie go od zadań związanych z bezpośrednim nadzorem nad większością urzędów centralnych, przekazując je odpowiednim ministrom działowym – zgodnie z ich właściwością. Temu samemu celowi służy miało także utworzenie silnego zaplecza merytorycznego Prezesa Rady Ministrów, poprzez podporządkowanie mu Rządowego Centrum Studiów Strategicznych oraz utworzenie Rządowego Centrum Legislacji mającego zapewnić koordynację wszelkich prac legislacyjnych prowadzonych przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i inne organy administracji rządowej.

Jeżeli chodzi o szczegółowe zmiany dotyczące działów administracji rządowej, to projekt zakładał rozszerzenie działu obejmującego administrację publiczną o problematykę dotyczącą m.in. reformy i organizacji administracji publicznej oraz współpracy z samorządem terytorialnym. Ponadto zaproponowano wydzielenie z tego działu nowego, odrębnego działu obejmującego sprawy architektury i budownictwa.

Zaproponowano również dookreślenie uprawnień ministra właściwego do spraw gospodarki poprzez przypisanie mu m.in. współpracy gospodarczej z zagranicą, energetyki, miar, certyfikacji, normalizacji oraz współpracy z organizacjami samorządu gospodarczego. Kolejna zmiana, to likwidacja działu „gospodarka morska” przy jednoczesnym założeniu, że kwestia rybołówstwa morskiego została przeniesiona do działu „rolnic-

³³ Por. Druk nr 1116 (13 maja 1999 r.). Wnioskodawcami byli posłowie AWS i UW, których reprezentantem był poseł J. Rokita. Należy dodać, że projekt zawarty w druku nr 1116 został złożony 30 kwietnia 1997 r. i ujęty w druku nr 1086, lecz następnie został wycofany z powodu wycofania poparcia przez posłów: R. Czarneckiego i H. Goryszewskiego.

two” a pozostałe kompetencje do działu „transport”. Nazwa dotychczasowego działu „kultura” zostałaby zastąpiona nazwą „kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” wraz z włączeniem do nowego działu kwestii ochrony miejsc martyrologii oraz miejsc pamięci walk i męczeństwa. Zaproponowano również wydzielenie z działu „kultura fizyczna i turystyka” jako odrębne działy „kultura fizyczna i sport” oraz „turystyka” wraz z jednoczesnym określeniem zakresu tego działu. Kolejna propozycja nowelizacji przewidywała zmianę nazwy dotychczasowego działu „mieszkalnictwo i rozwój miast” na „polityka mieszkaniowa i przestrzenna”.

Dość znaczące zmiany miały objąć dział „rolnictwo”. Jak już była mowa dział ten miał zostać rozszerzony o kwestie rybołówstwa morskiego, a także o problematykę rybactwa śródlądowego. Z kolei z tego działu zagadnienia przetwórstwa rolno-spożywczego, regulacji rynków rolnych i interwencji na nich zostałyby przeniesione do nowego działu „rynki rolne”.

Podczas pierwszego czytania³⁴ poseł J. Rokita zwrócił uwagę na nietypową okoliczność polegającą na dwuletnim okresie oczekiwania na wejście w życie ustawy. Wskazał również, na jeszcze bardziej szczególną okoliczność polegającą na tym, że „umówiono się, w sposób nieco dziwaczny, że aczkolwiek ustawa wejdzie formalnie w życie, to do momentu, kiedy parlament nie dokona pewnej jej nowelizacji, nie będzie stosowana. (...) W związku z tym przystępujemy do tej nowelizacji, ażeby umożliwić zastosowanie tych nowych rozwiązań ustrojowych, które wprowadzono w Polsce w 1977 r. – dobrych rozwiązań ustrojowych w moim przekonaniu”.

Podkreślił także, iż w szczególności są trzy czynniki z racji których ustawa powinna wreszcie faktycznie wejść w życie. Po pierwsze wejście w życie ustawy stanowić będzie istotny krok w kierunku rządu kanclerskiego, który J. Rokita określił jako przez niego wymarzony. Chodzi bowiem o wzmocnienie roli ustrojowej szefa rządu w systemie ustrojowym. Wprowadzenie reguły tworzenia ministerstw przez Radę Ministrów i określania przez premiera zadań ministrów określił jako rewolucję w polskim systemie ustrojowym.

Kwestia druga, to wejście w życie ustawy umożliwi większą elastyczność centralnej administracji rządowej, co znajdzie wyraz w szczególności w uchyleniu ustaw regulujących tworzenie i zakres działania poszczególnych ministrów.

Stworzenie przesłanek do odchudzenia centralnej administracji rządowej, to trzeci istotny czynnik związany z wejściem w życie ustawy.

³⁴ Por. Spraw. Sten. z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 20 maja 1999 r., s. 165 i n.

Z kwestią tą wiąże się również decentralizacja ale także konieczność przebudowy struktury budżetu państwa zgodnie z wydzielonymi działami.

Ponadto poseł J. Rokita stwierdził, iż nowelizacja tak naprawdę dotyczy ośmiu dylematów. Pierwszy z nich, to kwestia listy działów administracji rządowej. Dodał, iż zakres działów nie może być w pełni kompletny, gdyż pewne kwestie powinny być wydzielone z działów z racji ich podległości premierowi. Wskazał również, iż jeżeli chodzi o strukturę działów, to istotnym problemem jest kwestia rozwoju regionalnego i kontaktów z samorządem terytorialnym.

Dylemat drugi, to proces wydzielania z ministerstw kolejnych urzędów centralnych, które powinny mieć profesjonalny charakter i zajmować się stosowaniem prawa. Tym samym ministerstwa powinny być mniejsze i pozbawione części zadań o charakter administracyjny.

Trzeci dylemat, to kwestia katalogu urzędów centralnych, które powinny pozostawać pod bezpośrednim nadzorem premiera. Zdaniem posła J. Rokity powinny to być urzędy będące narzędziem premiera do egzekucji jego zwierzchnictwa nad ministrami i administracją. Uznał, iż mogą to być: Urząd Służby Cywilnej, Urząd Zamówień Publicznych i Urząd Ochrony Państwa. W związku z urzędami centralnymi jako kwestię dyskusyjną uznał zagadnienie usytuowania urzędów centralnych związanych z nadzorem nad rynkami kapitałowymi takimi jak: papiery wartościowe, fundusze emerytalne, ubezpieczenia zdrowotne. Dylemat polega na tym, czy urzędy te powinny być nadzorowane przez premiera, czy też przez właściwych ministrów.

Dylemat czwarty, to kwestia związku urzędów centralnych ze służbą cywilną. Zdaniem posła J. Rokity urzędy centralne co do zasady powinny być włączone do służby cywilnej, a szefowie tych urzędów powinni być powoływani w drodze konkursów.

Nowa jakość w administracji centralnej w postaci centrów, to dylemat piąty. Chodzi o bezpośrednie podporządkowanie premierowi Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (RCSS) oraz utworzenie Rządowego Centrum Legislacji (RCL). Jeżeli chodzi o utworzenie RCL, to zdaniem posła J. Rokity należy mieć na uwadze dramatyczne obniżenie jakości legislacji się w ostatnim czasie. Ważną kwestią jest więc zahamowanie tego zjawiska poprzez stworzenie centralnej instytucji zdolnej do zatrudniania wybitnych prawników³⁵.

³⁵ Poseł J. Rokita stwierdził nawet, iż Rządowe Centrum Legislacji powinno działać „pod nadzorem Rady Legislacyjnej”.

Kolejny dylemat, to kwestia relacji między ministrem jako politykiem a szefem nadzorowanego przez niego urzędu centralnego. Dylemat siódmy, to konieczność przekształcenia struktury budżetu państwa zgodnie z duchem ustawy o działach administracji rządowej. Dylemat ósmy, to zagadnienie spraw pracowniczych w związku ustawą o działach. Zdaniem posła J. Rokity powinna obowiązywać reguła, że przenoszenie działów między ministrami nie powinno destabilizować pracowników zajmujących się obsługą danego działu.

Jeżeli chodzi o wystąpienia klubowe, to reprezentujący klub AWS poseł K. Jurgiel po ogólnym przedstawieniu projektu opowiedział się za jego skierowaniem do prac w komisji. Wskazał jednak również na fakt, iż rząd nie przedstawił „swojego stanowiska wobec zaprezentowanego projektu ustawy, które powinno w zakresie tej ustawy mieć podstawowe znaczenie”.

Zasadniczo szersze odniesienie do projektu oraz towarzyszących projektowi okoliczności politycznych znalazło się w wypowiedzi przedstawiciela klubu SLD posła L. Nikolskiego, który stwierdził, iż jego klub odnosi się z dystansem do projektu ale dystans ten nie bierze się z niechęci do ustawy o działach administracji rządowej. Dystans ten bierze się z obserwacji, która wskazuje, iż rządząca koalicja nie bardzo wie, czy chce korzystać z rozwiązań ustawowych, czy też w grę wchodzi gra na czas. Nasuwa się też pytanie, czy rząd ma polityczną wolę wprowadzenia w życie ustawy. W tym kontekście wskazał, iż projekt nie jest rządowy i nie ma stanowiska rządu. Przypomniał również, że wcześniej złożony projekt został wycofany, gdyż podpisy poparcia wycofało dwóch posłów³⁶.

Jeżeli chodzi o proponowane zmiany w strukturze działów, wyraził obawę, że propozycją utworzenia działu „architektura i budownictwo” może stać chęć utworzenia nowego ministerstwa. Za dyskusyjną uznał propozycję dotyczącą podporządkowania centralnych urzędów mini-

³⁶ Zdaniem posła L. Nikolskiego motywacją wycofania poparcia dla projektu było to, że jeden z przepisów projektu „pozbawia rządowego stanowiska ministerialnego ich partyjnego kolegę”.

Należy przyjąć, że chodziło o przepisy projektu stanowiące, iż nadzór nad Rządowym Centrum Studiów Strategicznych będzie sprawował, w imieniu Prezesa Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa RM, a Centrum będzie kierował prezes powoływany i odwoływany przez premiera. Projekt usuwał przepis stanowiący, iż „Prezes Centrum wchodzi w skład Rady Ministrów”.

W sensie personalnym i politycznym tłem tych zmian były, także publicznie wyrażane, spory między prezesem RCSS J. Kropiwnickim, a wicepremierem i ministrem finansów L. Balcerowiczem.

strom. Ponadto opowiedział się za tym aby kwestię polityki regionalnej nie wiązać z działem obejmującym administrację, lecz rozważyć utworzenie nowego działu. Jeżeli chodzi o urzędy centralne obejmujące szeroko rozumiane kwestie finansowe, to poseł L. Nikolski wskazał, iż należy rozważyć powierzenie premierowi nadzoru nad tymi organami. Poparł również propozycję utworzenia RCL. W konkluzji opowiedział się również za dalszymi pracami nad projektem.

Analogiczne stanowisko wyraził reprezentujący klub UW poseł A. Potocki, który nie odnosił się jednak do rozwiązań projektu. Z tego punktu widzenia odmienny charakter miało wystąpienie przedstawiciela klubu PSL posła W. Wody. Propozycję wyodrębnienia działu „rynki rolne” określił jako zdumiewającą, jednakże głównie z powodu krytycznej oceny zagadnień jakie miałyby się znaleźć w nowym dziale. Negatywnie ocenił również proponowane wprowadzenie do działu dotyczącego rolnictwa kwestii rybołówstwa morskiego. Ponadto wypowiedział się zdecydowanie krytycznie na temat proponowanego zniesienia działu dotyczącego gospodarki morskiej. Opowiedział się także przeciwko propozycji zmiany usytuowania ustrojowego RCSS³⁷. Nie poparł również propozycji utworzenia RCL, jak się wydaje głównie z powodu rozwiązania zgodnie z którym do pracowników RCL nie będą miały zastosowania przepisy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej³⁸. W konkluzji zgłosił wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu.

Jeżeli chodzi o indywidualne wypowiedziach posłów, to szczególnie intensywnie, zwłaszcza ze strony posłów AWS, podnoszony był problem braku działu obejmującego sprawy rodziny. Podobnie było z bardzo krytycznie ocenianą, zawartą w projekcie, propozycją zniesienia podległości Sejmowi Państwowej Inspekcji Pracy i przeniesienia tej instytucji do działu dotyczącego pracy.

Zabierający głos w debacie Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów J. Widzyk stwierdził, iż „Niedostatki ustawy z 1997 r. spowodowały, że

³⁷ Poseł W. Woda stwierdził nawet, że rozpatrywany projekt to „kara za odważne, lecz trafne diagnozy gospodarcze szefa Rządowego Centrum Studiów strategicznych, sprzeczne z prognozami i diagnozami ministra finansów”.

³⁸ Poseł W. Woda opowiedział się również przeciwko propozycji powołania Dyrekcji Generalnej Administracji Publicznej. W związku z tym należy dodać, że ustawa o Głównym Urzędzie Administracji Publicznej oraz o zmianie niektórych innych ustaw została uchwalona w końcu 2000 r. lecz ostatecznie nie weszła w życie, gdyż została skutecznie zawetowana przez Prezydenta A. Kwaśniewskiego na początku 2001 r. Por. Druk nr 2008 (19 czerwca 2000 r.).

rząd praktycznie nie mógł jej wprowadzić, wprowadzenie jej w obecnym stanie spowodowałoby olbrzymie perturbacje”. Znamienne jednak, że w najmniejszym stopniu nie uzasadnił tego twierdzenia. Dodał również, iż w imieniu premiera J. Buzka pozytywnie ocenia kierunek zmian zawarty w projekcie.

Na zakończenie debaty głos zabrał przedstawiciel wnioskodawców poseł J. Rokita odnosząc się do kwestii podejmowanych w dyskusji. Jeżeli chodzi o okoliczności przygotowania projektu, to stwierdził, iż projekt został przygotowany przez zespół posłów koalicji powołany z inicjatywy przywódców AWS i UW i kierowany przez J. Widzyka. Dodał również, iż „rząd dokładnie zna tę nowelizację i jest nawet jej inspiratorem”.

W odniesieniu do kwestii braku działu dotyczącego rodziny stwierdził, iż zarówno on jak i premier J. Buzek „który jest inspiratorem tego projektu” dzielą w pełni przedstawione w debacie przekonania ideowa dotyczące rodziny. Jednakże kluczową kwestią jest to jakie zadania wykonują ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej. Zdaniem posła J. Rokity są to ministrowie „za których pracą stoją pewne ustawy, w wyniku których mają oni kompetencje administracyjne”. Tymczasem nie ma „w polskim ustawodawstwie ustawy, która nakładałaby na jakiś organ administracji kompleks zadań związanych z administrowaniem rodziną, ponieważ pomoc rodzinie nie jest zadaniem administracyjnym, tylko problemem politycznym”. Stwierdził nawet, iż „W moim głębokim przekonaniu nie może być działu: rodzina. To jest kompletnie absurdalne”. Dodał również, iż kwestie rodziny to klasyczny typ zadań ale dla ministra wykonującego zadania wyznaczone przez premiera.

Jeżeli chodzi o propozycję zmiany usytuowania Państwowej Inspekcji Pracy (PIP), to poseł J. Rokita uznał, iż jest problem konstytucyjny³⁹. Uznał bowiem, iż instytucja ta „nie jest wymieniana w konstytucji jako organ, który wykracza poza zadania administracji rządowej”. W związku z tym, jeżeli konstytucja nie zostanie zmieniona i PIP nie zostanie ujęta jako instytucja niezależna, tak jak np. Najwyższa Izba Kontroli, czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, to PIP będzie nadal należeć do administracji rządowej. Ponadto podtrzymał poparcie dla propozycji zmiany usytuowania RCSS i utworzenia RCL, a także zniesienia działu obejmującego gospodarkę wodną.

³⁹ Przy tej okazji stwierdził, iż: „Ja tej konstytucji nie lubię i nie uważam jej za dobrze funkcjonującą”.

Zakończeniem pierwszego czytania było poddanie pod głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu⁴⁰. W głosowaniu uczestniczyło 361 posłów. Za oddano 63 głosy⁴¹, przeciw – 283, przy 15 wstrzymujących się. Projekt został skierowany do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (Komisja) celu rozpatrzenia.

Drugie czytanie

Podczas drugiego czytania⁴² sprawozdanie Komisji⁴³ przedstawił poseł J. Rokita akcentując iż kwestią pierwszoplanową jest „kompetencyjny podział Rady Ministrów na poszczególne działy”. W związku z tym wskazał na cztery rozwiązania zaproponowane w sprawozdaniu. Pierwsze z nich, to zniesienie w dotychczasowym kształcie działu obejmującego kulturę i zaproponowanie działu „kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, który odpowiadałby za „podtrzymywanie i rozpowszechnianie polskiej tradycji państwowej i narodowej, ochronę polskiej tradycji, ochronę miejsc pamięci narodowej, pomników zagłady, cmentarzy wojskowych (...)”. Ponadto wymienił także odpowiedzialność za ochronę zbioru archiwalnego oraz konserwację zabytków.

Rozwiązanie drugie, to zaproponowanie działu „rozwój regionalny”. W kontekście tej propozycji poseł J. Rokita zwrócił uwagę, iż po stworzeniu samorządu wojewódzkiego i po skoncentrowaniu w nim odpowiedzialności za rozwój regionalny istnieje konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie gdzie jest usytuowany rządowy partner wszystkich szczebli samorządu w tym zwłaszcza samorządu wojewódzkiego. Chodzi także o partnera do negocjowania kontraktów regionalnych. Partnerem tym powinien być właśnie minister właściwy w zakresie rozwoju regionalnego.

Trzecie zaproponowane rozwiązanie dotyczyło działu obejmującego administrację publiczną i zostało określone wręcz jako „zupełnie nowa organizacja działu”. Chodziło o dość istotną rozbudowę i zarazem o wewnętrzną przebudowę. Rozbudowa miała polegać na tym, że właściwy minister ponosiłby sprecyzowaną odpowiedzialność w dziedzinie struktur administracji publicznej, organizacji urzędów oraz procedur administracyjnych. Inaczej mówiąc chodziła o utworzenie ministra odpowiedzialnego za „polską politykę administracyjną”.

⁴⁰ Por. Spraw. Sten. z 50 posiedzenia w dniu 21 maja 1999 r., s. 302.

⁴¹ Wśród głosujących za odrzuceniem projektu było 27 posłów AWS (m.in. posłowie: H. Goryszewski, J. Kropiwnicki, S. Niesiołowski, M. Piłka) i 22 posłów PSL.

⁴² Por. Spraw. Sten. z 54 posiedzenia Sejmu w dniu 7 lipca 1999 r., s. 6 i n.

⁴³ Por. Druk nr 1155 (10 czerwca 1999 r.)

Proponowane czwarte rozwiązanie dotyczyło działu obejmującego sprawy wewnętrzne. Zaproponowano aby ministrowi właściwemu w sprawach wewnętrznych powierzyć szerszą, ponad resortową odpowiedzialność w dziedzinie koordynacji zwalczania przestępczości. Uznano, iż niezadowolający stan rzeczy w kwestii zwalczania przestępczości wynika także z braku dostatecznych uprawnień koordynacyjnych ministra spraw wewnętrznych.

Ponadto poseł J. Rokita wskazał jeszcze na kilka dalszych rozwiązań zawartych w rozpatrywanym sprawozdaniu. Jednym z nich było ujęcie kwestii podporządkowania urzędów centralnych. Przyjęto założenie zgodnie z którym każdy urząd centralny zajmujący się stosowaniem prawa powinien mieć swojego ministra, który go politycznie nadzoruje i odpowiada politycznie za jego pracę przed parlamentem. Nie powinno zatem być urzędu centralnego za którego pracę nie odpowiadałby jakiś minister. Równocześnie jednak przyjęto, iż powinny być dwa typy urzędów centralnych za które odpowiedzialność powinien ponosić premier. Urzędów takich powinno być 8 ujętych w dwóch grupach. Pierwsza z nich, to urzędy będące istotnym narzędnikiem zwierzchnictwa premiera nad Radą Ministrów, ministrami, całą administracją, czy też narzędnikiem władzy premiera nad państwem. Do kategorii tej należą: Urząd Służby Cywilnej, Urząd Zamówień Publicznych oraz Urząd Ochrony Państwa. W przyszłości powinien to być także urząd zajmujący się problematyką kryzysów w państwie i zarządzaniem kryzysowym. Grupa druga, to urzędy które powinny być niezależne od ministrów ponieważ ministrowie mają „bardzo istotne interesy w tych urzędach”. Z tego powodu nie powinni mieć możliwości wydawania jakichkolwiek poleceń politycznych dotyczących tych urzędów. Są to: Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi i Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych. Dodał również, iż w procesie uzyskania przez premiera rzeczywistej a nie tylko iluzorycznej kontroli nad urzędami centralnymi istotną rolę powinien odgrywać Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Kolejna kwestia dotyczyła RCL i polegała na tym, iż zaproponowano aby szczegółowe kwestie dotyczące tego nowego organu zostały uregulowane w odrębnej ustawie⁴⁴.

⁴⁴ Oznaczało to, iż w projekcie zawartym w sprawozdaniu znalazły się tylko ogólne przepisy (ujęte w formie jednego artykułu) powołujące RCL.

Posel J. Rokita przedstawił również wnioski mniejszości. Pierwszy z nich polegał na utworzeniu działu „architektura i budownictwo” oraz działu „gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa”. Zgodnie z drugim wnioskiem mniejszości likwidacji uległby dział obejmujący integrację europejską wraz z Komitetem Integracji Europejskiej co prowadziłoby do włączenia kwestii integracji europejskiej do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Także trzeci wniosek dotyczył Ministerstwa Spraw Zagranicznych i polegał na powierzeniu temu ministrowi całokształtu odpowiedzialności za promocję zewnętrzną Polski.

Kolejne wnioski mniejszości, złożone przez posła J. Rokitę, dotyczyły jednej kwestii polegającej na tym aby „ograniczyć prawo łupu politycznego członków Rady Ministrów i wyłączyć z tego prawa szefów urzędów centralnych” nadając im w przyszłości status wysokich urzędników służby cywilnej. Inaczej mówiąc chodzi o to, aby „urzędy centralne i ich prezesów uczynić solą administracji”.

Jeżeli chodzi o wystąpienia klubowe, to reprezentujący klub AWS poseł A. Szkaradek obok kwestii wskazanych przez sprawozdawcę zwrócił również uwagę na inne zmiany polegające m.in. na wydzieleniu z Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej urzędów Głównego Inspektora Sanitarnego oraz Głównego Inspektora Farmaceutycznego oraz przeniesienie spraw rybołówstwa morskiego do zakresu działania ministra rolnictwa. W konkluzji zapowiedział poparcie dla projektu zawartego w sprawozdaniu ale wraz z wnioskiem mniejszości dotyczącym spraw architektury i budownictwa.

Przedstawiciel klubu SLD poseł L. Nikolski stwierdził, odmiennie jak wnioskodawcy, iż rozpatrywana nowelizacja nie jest konieczna aby możliwe była zastosowanie ustawy. Zwrócił także uwagę na zmienność stosunku rządu do nowelizacji co znalazło wyraz w stanowisku do którego wnoszone były autopoprawki. Za niedostatek projektu uznał brak proponowanych pierwotnie zmian dotyczących RCSS. Zapowiedział zgłoszenie w tej sprawie poprawki. Wyraził również niezadowolenie z powodu rozwiązania dotyczącego RCL. Uznał także, iż wśród urzędów centralnych bezpośrednio podległych premierowi powinien znaleźć się również Główny Urząd Statystyczny. Wyraził także wątpliwości dotyczące podporządkowania ministrowi gospodarki Wyższego Urzędu Górniczego, rozszerzenia o kwestie zwalczania przestępczości zakresu działania ministra właściwego w sprawach wewnętrznych oraz przyznanie temu ministrowi szerszych kompetencji do podporządkowania jednostek wojskowych, które byłby wyłączone z Sił Zbrojnych. Opowiedział się także przeciwko zawartej w projekcie propozycji odejścia od przepisu nakazującego łącz-

nie w kompetencji jednego ministra trzech działów dotyczących finansów publicznych.

Posel A. Potocki występujący w imieniu klubu UW opowiedział się za tym aby RCSS nie miało cech swego rodzaju ministerstwa oraz poparł powołanie RCL. Wyraził także stanowisko zgodnie z którym kwestię integracji europejskiej należy włączyć do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które powinno również mieć w zakresie swoich kompetencji zagadnienie promocji Polski za granicą. Ponadto uznał za właściwe utrzymanie rozwiązania integrującego w rękach jednego ministra trzy działy dotyczące finansów publicznych. Zapowiedział także zgłoszenia poprawki polegającej na utrzymaniu dotychczasowego stanu polegającego na istnieniu działu obejmującego politykę mieszkaniową i przestrzenną.

Występujący w imieniu klubu PSL poseł W. Woda zwrócił uwagę na niepokojącą zmienność stanowiska Rady Ministrów w odniesieniu do niektórych rozwiązań rozpatrywanego projektu. Opowiedział się przeciwko zawartym w sprawozdaniu propozycjom polegającym na likwidacji działu obejmującego gospodarkę morską i utworzeniu działu obejmującego rynki hurtowe. Poparł odstąpienie od wcześniejszej propozycji dotyczącej podporządkowania Państwowej Inspekcji Pracy ministrowi pracy.

W wystąpieniach indywidualnych poseł A. Styczeń⁴⁵ poparł wnioski mniejszości dotyczące kwestii architektury i budownictwa, promocji Polski za granicą, wyłączenia większości szefów urzędów centralnych z politycznego mechanizmu obsady stanowisk. Poseł W. Stępień (SLD) zapowiedział zgłoszenie i szeroko uzasadnił poprawkę zgodnie z którą Wyższy Urząd Górniczy byłby nadzorowany przez premiera. Stanowisko to poparł poseł T. Maćkała (AWS). Poseł L. Dorn krytycznie ocenił rozdzielenie kwestii dróg wodnych między działą obejmujące gospodarkę wodną i transport. Opowiedział się także przeciwko możliwości podporządkowania ministrowi spraw wewnętrznych jednostek wojskowych. Analogiczną opinię przedstawił poseł J. Zemke (SLD). Do kwestii tej odniósł się również poseł B. Komorowski (AWS) krytycznie oceniając zawarty w sprawozdaniu przepis stanowiący, iż jednostki wojskowe podporządkowane ministrowi spraw wewnętrznych nie wchodzi w skład Sił Zbrojnych. Uznał, iż jest to rozwiązanie niezgodne z Konstytucją i prowadzące do „wyłączenia części sił zbrojnych spod zwierzchnictwa prezydenta, a także spod władzy i odpowiedzialności ministra obrony narodowej (...)”. Na rzecz

⁴⁵ Poseł A. Styczeń swoje wystąpienie rozpoczął od stwierdzenia, iż propozycje dotyczące rozwiązań zawartych w sprawozdaniu przedstawia jako „prezes Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego”.

wzmocnienia RCSS powiedział się poseł A. Szymański (AWS). Zdecydowane poparcie dla utworzenia RCL wyraził poseł K. Barczyk (AWS). Do kwestii utworzenia RCL odniósł się także sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministra J. Widzyk zgłaszając formalną poprawkę rządu. W wypowiedzi kończącej debatę poseł J. Rokita odniósł się do niektórych podejmowanych problemów. W związku ze zgłoszeniem poprawek w drugim czytaniu projekt został ponownie skierowany do Komisji w celu przygotowania dodatkowego sprawozdania.

Trzecie czytanie

Przedstawiając podczas posiedzenia Sejmu⁴⁶ dodatkowe sprawozdanie⁴⁷ poseł J. Rokita ocenił, iż wniesione poprawki nie przewidują zmian o zbyt szerokim zakresie. Ich przedmiotem są m.in. kwestie: integracji w rękach jednego ministra trzech działów obejmujących finanse publiczne, usytuowania wśród działów kwestii gospodarki nieruchomości, rozszerzenia działu dotyczącego rozwoju regionalnego o kwestię współpracy z samorządem terytorialnym, podporządkowania premierowi niektórych urzędów centralnych, zmiany zakresu działu obejmującego politykę mieszkaniową i przestrzenną, podporządkowania ministrowi spraw wewnętrznych jednostek wojskowych, usytuowania ustrojowego RCSS oraz utworzenia RCL.

Następnie Sejm przeszedł do głosowań, lecz wcześniej poinformowano o wycofaniu pierwszego wniosku mniejszości polegającego na utworzeniu działu obejmującego architekturę i budownictwo oraz działu obejmującego gospodarkę przestrzenną i mieszkaniową.

W pierwszym głosowaniu Sejm zdecydował o utrzymaniu rozwiązania zgodnie z którym kierowanie trzema działami dotyczącymi finansów publicznych powierza się jednemu ministrowi.

W drugim głosowaniu Sejm przyjął poprawki w rezultacie których zamiast proponowanego przez Komisję nowego działu „gospodarka przestrzenna i budownictwo” oraz zmiany nazwy działu „mieszkalnictwo” utworzony zostanie nowy dział „architektura i budownictwo” a dotychczasowemu działowi „mieszkalnictwo i rozwój miast” zostanie nadana nazwa „gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa” wraz ze zmianą zakresu tego działu.

Następnie odrzucona została poprawka rozszerzająca zakres działu obejmującego rozwój regionalny o kwestie dotyczące współpracy z samo-

⁴⁶ Por. Spraw. Sten. z 54 posiedzenia Sejmu w dniu 9 lipca 1999 r., s. 255 i n.

⁴⁷ Por. Druk nr 1155-A (8 lipca 1999 r.).

rządem terytorialnym. Odrzucony został również i to bardzo znaczną większością wniosek mniejszości przewidujący zniesienie działu obejmującego integrację europejską.

W kolejnych głosowaniach⁴⁸ przyjęte zostały poprawki zgodnie z którymi premier, a nie minister właściwy do spraw administracji publicznej, będzie sprawował nadzór na Głównym Urzędem Statystycznym oraz nad Wyższym Urzędem Górniczym, choć Komisja proponowała, aby był to minister właściwy do spraw gospodarki.

Następnie Sejm odrzucił poprawki przewidujące, iż dział „gospodarka wodna” obejmowałby całość spraw związanych z utrzymywaniem śródlądowych dróg wodnych, a dział „transport” obejmowałby funkcjonowanie oraz rozwój portów i przystani śródlądowych.

Przyjęta została natomiast poprawka rozszerzająca zakres działu obejmującego kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego o kwestię opieki nad cmentarzami wojennymi.

W także wywołujących znaczne kontrowersje poprawkach dotyczących zakresu właściwości ministra spraw wewnętrznych Sejm przyjął, choć przy stosunkowo wyrównanej sile głosów (224 : 158), poprawkę skreślającą przepis który dawałby możliwości podporządkowywania niektórych jednostek wojskowych. Skreślony został także przepis rozszerzający dział „prawy wewnętrzne” o kwestie koordynacji zwalczania przestępczości.

Następnie Sejm przyjął poprawki dotyczącego utworzenia i szerszego uregulowania w ustawie RCL. Odrzucone zostały (184 : 199) natomiast poprawki określające RCSS jako jednostkę podległą premierowi nad którą nadzór sprawuje szef Kancelarii Prezes Rady Ministrów. Odrzucony został i to zdecydowaną większością wniosek mniejszości przewidujący objęcia przepisami ustawy o służbie cywilnej szefów urzędów centralnych. W końcowym głosowaniu ustawa została przyjęta przez Sejm. Za oddano 309 głosów, przeciw 13, przy 10 wstrzymujących się.

Rozpatrzenie ustawy przez Senat

Uchwalona przez Sejm w dniu 9 lipca 1999 r. ustawa o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw⁴⁹ stała się przedmiotem obrad Senatu w końcu lipca 1999 r.⁵⁰ Sprawozdawca

⁴⁸ Należy dodać, że głosowanie poprzedzone pytaniami, które po raz kolejny potwierdziły utrzymującą się w tym zakresie różnica stanowisk co do zakresu urzędów centralnych, które powinny podlegać nadzorowi premiera.

⁴⁹ Por. Druk (senacki) nr 257 (9 lipca 1999 r.).

⁵⁰ Por. Spraw. Sten. z 40 posiedzenia Senatu w dniu 22 lipca 1999 r., s. 14 i n.

Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej senator M. Janowski po odniesieniu się do rozwiązań przyjętych przez Sejm przedstawił ponad 20 poprawek. Dotyczyły one w szczególności: powierzenia jednemu ministrowi kierowania działem „finanse publiczne” oraz „budżet”, szczegółowych zmian w zakresie działów „rynki rolne”, „rozwój wsi” oraz „rolnictwo”, powołania Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej, podporządkowania niektórych jednostek wojskowych ministrowi spraw wewnętrznych. Kilka kolejnych poprawek dotyczyła sprawowania nadzoru: nad Radą Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa przez ministra właściwego do spraw kultury, przez premiera nadzoru nad Głównym Urzędem Miar, przez ministra właściwego do spraw gospodarki nadzoru nad Wyższym Urzędem Górniczym, a także podporządkowania premierowi Rzecznika Praw Ubezpieczonych oraz usytuowania ustrojowego RCSS.

Sprawozdawca Komisji Ustawodawczej senator P. Andrzejewski poparł w znacznym stopniu poprawki Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Ponadto wskazał na inne kwestie głównie o charakterze legislacyjnym. Najbardziej zdecydowanie opowiedział się przeciwko propozycji zniesienia działu obejmującego gospodarkę morską.

W wystąpieniach indywidualnych senatorowie najczęściej podnosili kwestie: podporządkowania jednostek wojskowych ministrowi spraw wewnętrznych⁵¹, nadzoru nad niektórymi urzędami centralnymi, szczegółowego zakresu działu obejmującego rolnictwo, a także działu obejmującego kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego.

Do kwestii podnoszonych przez senatorów w imieniu rządu odnosił się sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów K. Marcinkiewicz m.in. wskazując, iż nie jest wskazane powierzenie premierowi nadzoru nad zbyt dużą ilością urzędów centralnych. Poparł również propozycję zniesienia działu obejmującego gospodarkę morską. Opowiedział się także za usytuowanie RCSS i RCL „przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, z odpowiednim podporządkowaniem”.

Ostatecznie Senat zdecydował o przyjęciu 50 poprawek. Obok poprawek legislacyjnych i redakcyjnych zaproponowane zostały także znaczące poprawki o charakterze merytorycznym. Poprawki te m.in. polegały na: skreśleniu przepisu stwarzającego podstawę do powierzania jednemu

⁵¹ W tym kontekście szczególnie często podnoszono kwestię jednostki wojskowej „Grom” oraz Biura Ochrony Rządu. Należy dodać, że w debacie głos zabrał minister obrony narodowej J. Onyszkiewicz, który opowiedział się za utrzymaniem przyjętego przez Sejm rozwiązania opartego na traktowaniu Sił Zbrojnych „jako całości”.

ministrowi trzech działów dotyczących finansów publicznych, zachowaniu działu obejmującego gospodarkę morską, rozszerzeniu działu obejmującego rozwój regionalny o współpracę z samorządem terytorialnym, przyjęciu określenia działu „administracja” zamiast „administracja publiczna”, powierzeniu premierowi nadzoru nad Głównym Urzędem Miar, Polskim Komitetem Normalizacji oraz Rzecznikiem Ubezpieczonych, rozszerzeniu zakresu działania ministra właściwego w sprawach wewnętrznych o sprawy koordynacji zwalczania przestępczości oraz pozostawieniu niektórych jednostek wojskowych pod kontrolą tego ministra.

Rozpatrzenie poprawek Senatu. Ustalenie ostatecznego brzmienia ustawy

Stanowisko Senatu⁵², po rozpatrzeniu przez Komisję⁵³ stało się przedmiotem obrad Sejmu w końcu lipca 1999 r.⁵⁴ Sprawozdawca Komisji poseł J. Rokita nie odniósł się do poszczególnych poprawek. Wskazał jednak na kilka poprawek, które określił jako sprzeczne z przepisami konstytucyjnymi oraz wykraczające poza kompetencje Senatu.

Następnie przedstawione zostały stanowiska klubowe. Występujący w imieniu klubu AWS poseł A. Szkaradek opowiedział się za poparciem dla obu poprawek dotyczących rozszerzenia zakresu kompetencji ministra właściwego w sprawach wewnętrznych. Odmienne stanowisko w sprawie obu tych poprawek wyraził w imieniu klubu SLD poseł L. Nikolski. Ponadto opowiedział się przeciwko poprawce znoszącej przepis obligujący powierzanie jednemu ministrowi trzech działów administracji dotyczących finansów publicznych. Przeciwko poprawkom dotyczącym zakresu kompetencji ministra spraw wewnętrznych opowiedział się również reprezentujący klub UW poseł A. Potocki.

Występujący w imieniu klubu PSL poseł W. Woda, negatywnie ocenił poprawkę znoszącą przepis obligujący powierzanie jednemu ministrowi trzech działów administracji dotyczących finansów publicznych, a także poprawkę dotyczącą rozszerzenia kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych w odniesieniu do jednostek wojskowych. Poparł natomiast poprawkę przewidującą utrzymanie działu obejmującego gospodarkę morską.

Następnie miały miejsce głosowania. Sejm odrzucił poprawki dotyczące: zniesienia przepisu obligującego powierzanie jednemu ministrowi

⁵² Por. Druk nr 1287 (23 lipca 1999 r.).

⁵³ Por. Druk nr 1288 (23 lipca 1999 r.). Komisja pozytywnie zaopiniowała 13 poprawek.

⁵⁴ Por. Spraw. Sten. z 55 posiedzenia Sejmu w dniu 24 lipca 1999 r., s. 398 i n.

trzech działów administracji dotyczących finansów publicznych, rozszerzenia działu obejmującego rozwój regionalny o współpracę z samorządem terytorialnym, rozszerzenia kompetencji ministra spraw wewnętrznych⁵⁵, poddania nadzorowi premiera Rzecznika Ubezpieczonych. Przyjął natomiast poprawki dotyczące utrzymania działu obejmujący gospodarkę morską oraz poddania nadzorowi premiera Głównego Urzędu Miar, a także Polskiego Komitetu Normalizacyjnego. Tym samym ustalone zostało ostateczne brzmienie ustawy.

Prezydent RP A. Kwaśniewski, ustawę z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, podpisał 16 sierpnia 1999 r. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw nr 70 jako pozycja 778. Weszła w życie w dniu 10 września 1999 r. z wyjątkiem niektórych przepisów które weszły w życie w 2000 r.

Należy dodać, że pierwsze zastosowanie ustawy rozumiane jako przyznanie przez premiera działów poszczególnym ministrom, a następnie utworzenie ministerstw, nastąpiło w październiku i listopadzie 1999 r. Wydane zostały wówczas rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów określające szczegółowy zakres działania ministrów (Dz. U. Nr 91, poz. 1030–1035) oraz rozporządzenia Rady Ministrów o utworzeniu ministerstw (Dz. U. Nr 91, poz. 1014–1026).

STRESZCZENIE

Uchwalenie w dniu 4 września 1997 r. ustawy o działach administracji rządowej było elementem przeprowadzonej w latach 1996–1997 reformy centrum administracyjnego rządu. Jej szczególny charakter polegał na tym, że rozproszony po wielu ustawach zakres działania administracji rządowej został po raz pierwszy uregulowany niemal w całość w jednej ustawie. Ustawa została oparta na konstrukcji działu administracji rządowej rozumianego jako wydzielona część obszaru działania administracji rządowej co do zasady kierowana przez ministra. Pierwotnie uchwalony test ustawy wyróżniał 28 działów.

Jednakże jeszcze przed wejściem w życie ustawa została istotnie znowelizowana 1999 r. W wyniku tej nowelizacji liczba działów wzrosła do 32. Były to następujące działy: 1) administracja publiczna, 2) architektura i budownictwo, 3) budżet, 4) finanse publiczne, 5) gospodarka, 6) gospodarka morską, 7) gospodarka wodna,

⁵⁵ Przed głosowaniem nad poprawką dotyczącą podporządkowania jednostek wojskowych poseł B. Komorowski zapytał sprawozdawcę: „Czy w świecie cywilizowanym jest choćby jeden kraj, w którym istnieją jednostki wojskowe niestanowiące części sił zbrojnych?”. Poseł J. Rokita odpowiedział, że nie potrafi odpowiedzieć na to pytanie.

8) instytucje finansowe, 9) integracja europejska, 10) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, 11) kultura fizyczna i sport, 12) łączność, 13) gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, 14) nauka, 15) obrona narodowa, 16) oświata i wychowanie, 17) praca, 18) rolnictwo, 19) rozwój wsi, 20) rozwój regionalny, 21) rynki rolne, 22) Skarb Państwa, 23) sprawiedliwość, 24) szkolnictwo wyższe, 25) transport, 26) turystyka, 27) środowisko, 28) sprawy wewnętrzne, 29) wyznania religijne, 30) zabezpieczenie społeczne, 31) sprawy zagraniczne, 32) zdrowie.

Rząd został po raz pierwszy ukształtowany w oparciu o podział na działy jesienią 1999 r.

Ryszard Chruściak

THE ACT ON BRANCHES OF GOVERNMENT ADMINISTRATION – ITS PASSAGE AND GOING INTO EFFECT (1997–1999)

The Act of 4th September 1997 on Branches of Government administration was an element of reform carried on the administrative centre of the government in the years 1996–1997. What is characteristic, for the first time the scope of government administration dispersed in many acts was gathered nearly as a whole and put in one act. The Act was based on the construction of branch of government administration, understood as a separated part of activity of the scope of government administration, managed by a minister. The text of the Act passed initially was composed of 28 chapters.

Nevertheless, the Act was substantially amended in 1999, just before its putting in force. As a result the number of chapters went up to 32. The following chapters were established: 1) public administration, 2) architecture and construction, 3) budget, 4) public finances, 5) economy, 6) maritime economy, 7) water management, 8) financial institutions, 9) European integration, 10) culture and protection of national heritage, 11) physical education and sports, 12) communications, 13) spatial economy and housing, 14) science, 15) national defence, 16) education and upbringing, 17) labour, 18) agriculture, 19) rural development, 20) regional development, 21) rural development, 22) State Treasury, 23) justice, 24) higher education, 25) transport, 26) tourism, 27) environment, 28) internal affairs, 29) religious denominations, 30) social security, 31) foreign affairs, 32) health.

KEY WORDS: *act, branch of government administration, government*

Bibliografia

Druki sejmowe.

Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu.