
**Wystąpienia i oświadczenia
senatorów
przekazane do publikacji,
nie wygłoszone
podczas 78. posiedzenia Senatu**

Wystąpienie senatora Grzegorza Kurczuka w łącznej debacie nad punktami od 1. do 11. porządku dziennego

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!

Rozpatrywany dzisiaj pakiet ustaw reformujących centrum administracyjne i gospodarcze rządu stanowi przełom jakościowy w dotychczasowych pracach nad reformą centrum i czyni tę reformę nieodwracalną. Nie jest to bowiem kolejna, zwykła reorganizacja, lecz zasadnicze zmiany, skutkiem których różne dziedziny życia społecznego i gospodarczego nie będą podlegały ministrom i kierownictwu administracji centralnej.

Proponowana reforma, choć nie jest klasyczną decentralizacją, obejmuje likwidację podziałów branżowych oraz proponuje utworzenie nowych instytucji, których miejsce wyznaczyły zmiany społeczno-gospodarcze w kraju i postępujący proces integracyjny z Unią Europejską.

Rozpatrywany projekt ustaw odnosi się jedynie do centrum administracyjnego i gospodarczego rządu. Nie obejmuje on zatem innych organów państwowych lub samorządowych, organizacji zawodowych i społecznych.

Program reformy centrum jest odpowiedzią na realne wyzwanie stojące przed administracją publiczną w Polsce.

Należy przypomnieć, że bezpośrednią przyczyną podjęcia prac nad tak rozumianym centrum gospodarczym było uchwalenie przez Sejm w czerwcu 1994 r. programu społeczno-gospodarczego, znanego pod nazwą *Strategia dla Polski*.

W programie przyjęto, iż dla wykonania tych zadań trzeba między innymi dokonać głębokiej przebudowy struktur administracji państwowej zajmującej się gospodarką, jak również zmienić funkcje jej naczelnych i centralnych organów.

Zadanie to zostało bowiem skonstruowane problemowo i funkcjonalnie, a nie resortowo.

Przyjęto w nim, iż nowe centrum powinno umożliwić zmniejszenie zatrudnienia o około 5% oraz decentralizację administracji gospodarczej, a także przystosować funkcje gospodarcze państwa do nowych warunków i zasad prowadzenia gospodarki tak, aby mogło ono sprostać międzynarodowej konkurencji.

Warto przy tej okazji zauważyć, że zadowolenie z faktu ograniczenia liczby pracowników może być tylko częściowe, gdyż brakuje odpowiedzi na pytanie: co będzie dalej z tymi, co odejda?

Wydaje się, że powinno się już teraz, łącznie z programem reformy, przedstawić jasną wizję, co ich czeka, jakie mają perspektywy dalszego zatrudnienia. Co należy zrobić, żeby zatrzymać najlepszych.

Jednak pomimo przewidywanych zagrożeń do wprowadzenia proponowanych zmian centrum przekonują nas również doświadczenia okresu transformacji, pokazujące wyraźnie, że obecne centrum gospodarcze ma bardzo ograniczone zdolności do formułowania średnioterminowych i długoterminowych strategii gospodarczych, niesprawne mechanizmy koordynacyjne i decyzyjne.

Zbyt szeroko angażuje się ono w funkcjonowanie państwowych podmiotów gospodarczych oraz zbyt wolno podejmowane są działania dostosowawcze i integracyjne z Unią Europejską. Pora na zmiany.

Nowe rozwiązania – jak sędzę – wyeliminują funkcje bezpośredniego zarządzania przedsiębiorstwami przez organy odpowiedzialne głównie za inicjowanie i realizację polityki państwa.

Ministerstwo Gospodarki i Handlu Zagranicznego, gdy powstanie, zajmować się będzie tylko wykonywaniem funkcji regulacyjnych, nie będzie zaś miało nic wspólnego ze zwierzchnictwem nad przedsiębiorstwami gospodarczymi, a także nie będzie miało bezpośredniego nadzoru administracyjnego nad podmiotami handlu zagranicznego. Za najistotniejszą część reformy gospodarczej centrum uznać zatem należy utworzenie skarbu państwa – organu odpowiedzialnego za gospodarowanie jego mieniem – przy równoczesnej likwidacji Ministerstwa Przekształceń Własnościowych.

Aby jednak podmioty gospodarcze możliwie szybko reagowały na nowe mechanizmy zarządzania, niezbędne będzie maksymalne zwiększenie siły bodźców ekonomicznych rozwoju gospodarczego.

Nie można przy tym przejść obojętnie i nie uwzględnić zastrzeżeń, jakie wywołały propozycje podporządkowania wojewodom niektórych administracji specjalnych.

Zasadna więc wydaje się potrzeba zachowania samodzielności niektórych z nich, na przykład Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska. Przemawiają za takim rozwiązaniem również i takie sygnały, że wojewodowie, znajdując się pod naciskiem różnych sił i środowisk, mogą łagodzić kontrole. A przecież nie o to chodzi. Całe szczęście, że uwagi tego typu jak moje zostały uwzględnione

już w dotychczasowym etapie prac legislacyjnych, co wynika z przedłożonych projektów ustaw i sprawozdań komisji senackich.

Wysoki Senacie! Istotną ustawą w ramach szerokiej reformy tak zwanego centrum jest ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz ustawa o utworzeniu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Analiza tych ustaw wskazuje, że wyraźnemu umocnieniu ulegnie pozycja prezesa Rady Ministrów, który nie tylko – w myśl ustawy – kieruje pracami Rady Ministrów, ale jest jej przewodniczącym.

Jest to koncepcja zbieżna z rozwiązaniami proponowanymi przez SLD, gdyż po odrzuceniu przez Komisję Konstytucyjną pomysłu wzmocnienia funkcji prezydenta, oscylujemy w kierunku rządów parlamentarno-gabinetowych. Inicjatywa rządu w tej sprawie oznacza próbę uregulowania niezwykle trudnej kwestii ustawowego unormowania pracy oraz organizacji Rady Ministrów. Proponowane rozwiązania zmierzają do zapewnienia spójności w umiejscowieniu polityki państwa i jej realizowaniu przez działania rządu. Powinny one być jednak rozpatrywane łącznie z pozostałymi ustawami, gdyż przynajmniej niektóre z nich dotyczą funkcjonowania rządu lub wiążą się z jego pracą.

Aprobujemy więc generalnie propozycje przyznania szerokich uprawnień rządzącym, ponieważ oczekuję, że zrobią z tych instrumentów dobry użytek dla Polski. Członkowie rządu powinni przy tym ponosić kolegialnie odpowiedzialność polityczną za pracę rządu oraz indywidualną odpowiedzialność za powierzone im zadania rządowe.

Zatem nie sposób głosowania nad poszczególnymi sprawami rozstrzyganymi w rządzie ma znaczenie dla odpowiedzialności oceny Rady Ministrów, ale ich udział w określonym rządzie, który podejmuje określone decyzje, nawet te, którym się dany członek przeciwstawił, ale został przekonany lub przegłosowany.

Fakt pozostawania w takim rządzie oznacza branie na siebie odpowiedzialności za wszelkie poczynania tego rządu. W tym znaczeniu decyzje Rady Ministrów muszą być prezentowane jako decyzje wszystkich członków Rady Ministrów.

Na podkreślenie zasługuje również zakładane wzmocnienie roli premiera poprzez wyposażenie go w uprawnienia do określonego zakresu właściwości poszczególnych członków rządu, wyznaczania ministrom doraźnych zadań. Wszystko to powinno spowodować, że dająca się zauważyć czasami „federacyjność” rządu powinna zaniknąć z korzyścią dla państwa i społeczeństwa.

W ustawie, moim zdaniem, brakuje jednak szczegółowego ujęcia kwestii organizacji Rady Ministrów. Nie wynika z niej jasno rola poszczególnych członków Rady Ministrów w jej strukturze organizacyjnej, w tym roli wiceprezesów Rady Ministrów, poza tym, że mogą oni zastąpić prezesa Rady Ministrów w kierowaniu obradami rządu. Nie można też dokładnie ustalić, jak w organizacji i trybie pracy rządu wyraża się jego kolegialność. Wątpliwości może budzić także przepis minimalizujący prawo prezydenta do zwoływania posiedzeń Rady Ministrów.

Nie wiadomo bowiem, dlaczego prezydent wyposażony przez małą konstytucję w samodzielne prawo zwoływania posiedzeń rządu zmuszony jest wykonywać zadanie to, za pośrednictwem premiera, zamiast wykonywać je bezpośrednio.

Ustawa o trybie pracy Rady Ministrów powinna również uwzględniać stosunki rządu z innymi konstytucyjnymi organami państwa. W szczególności powinna mówić o obowiązku informowania prezydenta o podstawowych problemach będących przedmiotem obrad rządu, o utrzymywaniu kontaktu z Sejmem i Senatem, podejmowaniu współpracy z Najwyższą Izłą Kontroli, czy reagowaniu na wystąpienia rzecznika praw obywatelskich.

Wśród proponowanych nowych uregulowań na uwagę zasługuje rozwiązanie wprowadzające, wraz ze zmianą rządu, obowiązek zmiany kierowniczego układu w państwie do wicewojewody i podsekretarza stanu.

Jest to rozwiązanie słuszne, gdyż uwolni rządzących od oskarżeń o przeprowadzanie czystek personalnych po wygranych wyborach. Niesie to jednak za sobą obawy, czy aby nie nastąpią wówczas zaburzenia w funkcjonowaniu administracji państwowej w wyniku przedłużających się przetargów politycznych w przypadku rządów koalicyjnych.

Zgodnie z przyjętymi regulacjami proponowany terminarz wprowadzenia poszczególnych ustaw w życie powinien stworzyć warunki do podjęcia skutecznych działań dostosowawczych oraz sprawnego przeprowadzenia tak dużych zmian w funkcjonowaniu administracji państwowej.

Czas na wdrożenie reformy powinien być więc bardzo aktywnie wykorzystany przez urzędy centralne na przygotowanie projektów nowelizacji ustaw, w oparciu o które one dotychczas działały.

Wysoki Senacie! Pakietem ustaw o reformie centrum zamknęlibyśmy pierwszy etap reformy. Jeśli jednak w przyszłości zdecydujemy się na przeprowadzenie reformy decentralizacyjnej, to będzie potrzebny drugi etap reformy. Z satysfakcją trzeba bowiem powiedzieć, że prace nad projektem ustaw skłaniały dotychczas ugrupowania parlamentarne do licznych kompromisów. Pozwoliło to na osiągnięcie globalnego consensusu w pracach nad ich redagowaniem. Deklarują one również współodpowiedzialność za wdrożenie omawianej reformy i jej skutki. Nie powinno więc zabraknąć również naszego poparcia dla tego przedsięwzięcia.

Wystąpienie senatora Marcina Tyrny w łącznej debacie nad punktami od 1. do 11. porządku dziennego

I. Reforma będąca w istocie reformą centrum władzy wykonawczej w części sprawowanej przez rząd stawia sobie za cel dostosowanie mechanizmu rządowego do wymogów demokracji parlamentarnej, której istotą jest nietrwałość i niekadencyjność misji najczęściej koalicyjnych rządów. W warunkach polskich doświadczamy tego najpełniej. Częste personalne i polityczne zmiany rządów wymagają stworzenia warunków do ciągłości pracy sektora władzy wykonawczej, współcześnie osiąga się to z reguły poprzez określenie stanowisk politycznych (zwalnianych automatycznie niejako wraz z upadkiem gabinetu ministrów) oraz stanowisk urzędniczych obsadzanych przez funkcjonariuszy publicznych, objętych korpusem służby państwowej (cywilnej, wojskowej, policyjnej itd.), których praca nie ulega przerwaniu wraz ze zmianą rządu.

Trzeba stwierdzić, że przyjęte przez Sejm ustawy w najogólniejszym sensie spełniają wyżej wymienione warunki, niemniej jednak czyni się to często niekonsekwentnie, a nawet z podstawowym i to licznymi błędami. W istocie rzeczy mamy tu do czynienia raczej z reorganizacją rządu i podległych mu jednostek, uzupełnioną pewnymi elementami przebudowy, o którą chodziło przecież w założeniu. W konsekwencji cała konstrukcja tkwi zbyt mocno w starym porządku rzeczy. Natomiast po siedmiu latach od zasadniczej zmiany ustrojowej chciałoby się widzieć w strukturach władzy wykonawczej rozwiązania w pełni funkcjonalne.

Z pewnością bardzo pozytywne jest samo utworzenie kancelarii premiera, podporządkowanie mu Urzędu Ochrony Państwa, stworzenie urzędu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, choć samo pojęcie „urząd ministra” nasuwa podstawowe zastrzeżenia, ponieważ osłabia polityczny wymiar funkcji ministra (mała konstytucja nie zna pojęcia: „urząd ministra” mówi zaś o funkcji ministra, bądź o stanowisku ministra).

II. Szkoda jednak, że przy okazji tej reformy nie wyeliminowano błędu małej konstytucji, utożsamiającej Radę Ministrów z rządem. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest utrzymanie tej pojęciowej tożsamości w ustawie o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (druk nr 385). W rzeczywistości pojęcie rządu ma szerszy zakres znaczeniowy.

III. Proponowane rozwiązania zawierają jednak wiele poważnych mankamentów, które – w przypadku ich niewyeliminowania – dadzą o sobie znać od pierwszych chwil funkcjonowania nowych struktur.

1. Najpoważniejszym mankamentem jest milczenie w kwestii gabinetu politycznego premiera. Jest to tym bardziej zaskakujące, że w ustawie przewiduje się istnienie w każdym ministerstwie gabinetu politycznego ministra (art. 39), choć sformułowanie z art. 37 ust. 1, że: „Minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarzy stanu” nasuwa wątpliwości, czy gabinet polityczny ministra będzie rzeczywistym centrum kształtowania się polityki danego ministra. Niejasno rysują się bowiem relacje pomiędzy sekretarzem i podsekretarzami stanu a gabinetem i samym ministrem, tym bardziej że sekretarza i podsekretarzy powołuje prezes Rady Ministrów. W tej sytuacji należy wątpić, że gabinet polityczny ministra będzie zdolny całkowicie koordynować prace w obrębie ministerstwa z pracami podejmowanymi w otoczeniu politycznym innych ministrów, a taka jest zasadnicza rola gabinetu politycznego. Brak precyzji w uregulowaniach dotyczących gabinetów ministrów w połączeniu z pominięciem kwestii gabinetu politycznego premiera pozwala wątpić w możliwość powstania takich mechanizmów współpracy wewnątrzrządowej, które zlikwidują najpoważniejszy mankament w funkcjonowaniu rządu po 1989 r., czyli złą koordynację.

2. W art. 18 mowa jest o sekretarzu Rady Ministrów, a w art. 28 o Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i jej szefie. Przy czym nie wiadomo, jakie są relacje pomiędzy sekretarzem Rady Ministrów a szefem kancelarii, a w szczególności, czy sekretarz funkcjonuje w ramach kancelarii, czy na zewnątrz. Czy sekretarz Rady Ministrów jest sekretarzem stanu, czyli funkcjonariuszem politycznym odchodzącym wraz z rządem, czy też urzędnikiem korpusu SC. Ustawa milczy nawet co do tego, kto powołuje sekretarza Rady Ministrów. Zakres zadań sekretarza Rady Ministrów (prace legislacyjne i dokumentacyjne) powinien go sytuować w kancelarii, a przede wszystkim poza strukturą polityczną obsługi premiera. Pozycja, którą mu wyznaczono w projekcie tej ustawy, musi wcześniej czy później okazać się niefunkcjonalna i konfliktogenna. Obecnie sekretarz Rady Ministrów funkcjonuje niejako obok Urzędu Rady Ministrów, ale konfliktom zapobiega dziś fakt, że szef Urzędu Rady Ministrów jest ministrem. W przypadku pojawienia się szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów konflikty na linii sekretarz – szef kancelarii będą rodzić się w sposób naturalny i nieuchronny.

3. Zarysowana w projekcie pozycja szefa kancelarii, poprzez wyłączenie funkcji przekazanych sekretarzowi, traci taki charakter, jaki posiada na przykład pozycja francuskiego sekretarza generalnego rządu czy stałego sekretarza angielskiego gabinetu ministrów, którzy zawsze uczestniczą w posiedzeniach gabinetu ministrów. Szef kancelarii nie byłby w szczególności odpowiedzialny za opracowanie protokołu ustaleń przyjętych przez Radę Ministrów, czyli zostałby pozbawiony najważniejszej kompetencji, jaką ma osoba spoza składu samej Rady Ministrów, ponieważ ta przysługiwałaby sekretarzowi Rady Ministrów. Stąd wniosek, że szef kancelarii premiera w istocie zajmowałby pozycję niższą niż sekretarz Rady Ministrów. Jest to rozwiązanie całkowicie chybione. Stawia sobie ono za cel rzecz niemożliwą: połączenie z jednej strony radykalnej przebudowy centrum rządowego (zbudowanie kancelarii premiera) i zachowanie częściowo aktualnego stanu (pozycji obecnego sekretarza Rady Ministrów).

To ostatnie stanowisko jest całkowicie usprawiedliwione w obecnej pozycji ustrojowej Urzędu Rady Ministrów. Szef Urzędu Rady Ministrów z natury rzeczy nie mógł bowiem pełnić funkcji urzędniczych. Po wprowadzeniu do struktury rządowej kancelarii premiera funkcja sekretarza Rady Ministrów traci rację bytu. Warto zwrócić uwagę także i na to, że projekt nie używa dużej litery w przypadku sekretarza Rady Ministrów. Sekretarz zatem nie miałby być organem pomocniczym rządu, ale kimś o zupełnie niesprecyzowanej pozycji ustrojowej. Trzeba pamiętać, że konstrukcja pozycji szefa Kancelarii premiera nie powinna polegać na ujęciu w ramy organizacyjne tych wszystkich funkcji, które pozostały dotychczasowemu szefowi Urzędu Rady Ministrów po wyłączeniu z zakresu jego działania zadań ministra właściwego w sprawach administracji, ale powinna stawiać sobie za cel osiągnięcie całkowicie nowej jakości w budowie urzędniczego zaplecza Rady Ministrów.

Jest oczywiste, że w rozpatrywaniu spraw przez Radę Ministrów powinien brać udział szef kancelarii, a nie proponowany w projekcie sekretarz (art. 20).

Stąd wniosek, że funkcja sekretarza Rady Ministrów powinna zostać z projektu wyeliminowana.

4. Artykuł 28 ustawy przewiduje możliwość powoływania przez prezesa Rady Ministrów sekretarzy i podsekretarzy stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Z zestawienia tego przepisu z projektowanym art. 38 ust. 1 wynikałoby, że także sekretarze i podsekretarze stanu w kancelarii byłiby odwoływani w przypadku dymisji rządu, byłiby więc funkcjonariuszami politycznymi. Nie wiadomo, kto właściwie miałby być przełożonym sekretarzy i podsekretarzy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Polityczny, a nie urzędniczy charakter ich funkcji wskazywałby raczej na brak stosunku przełożony-podwładny pomiędzy szefem kancelarii a sekretarzami i podsekretarzami stanu w kancelarii. W takim przypadku nie dałoby się w ogóle zrozumieć ich pozycji wewnątrz kancelarii.

Kłopoty z precyzyjnym określeniem ich pozycji biorą się stąd, że w projekcie nie przewidziano istnienia gabinetu politycznego premiera. Ten mankament rodzi następne i wikła całą konstrukcję centrum rządu w nie dające się usunąć sprzeczności.

5. Kolejny znak zapytania należy postawić przy pozycji wojewody. Projekt przewiduje, że w razie upadku rządu wojewodowie i wicewojewodowie byłiby odwoływani na identycznych zasadach jak ministrowie, sekretarze i podsekretarze stanu. Stanowisku wojewody nadano więc charakter polityczny. Pomijając już fakt, że pozycja wojewody powinna być określona w ustawie o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (druk nr 393), a nie w ustawie o radzie Ministrów, pamiętać trzeba, że akty prawne związane z tą reformą nie zmieniają przepisów małej konstytucji, które dotyczą wojewodów. Artykuł 69 małej konstytucji określa wojewodę, jako organ administracji rządowej.

Zatem jeśli pojęcia używane w ustawach ustrojowych mają zachowywać znaczenie dotychczas ogólnie im przypisywane, to nie można tego znaczenia zmieniać na użytek jednej tylko ustawy. Pojęcie: „organ administracji rządowej” wyklucza możliwość nadawania wojewodzie charakteru politycznego. Ustawa o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (druk nr 393) również określa wojewodę jako „organ administracji rządowej”. Jeśli tak, to albo trzeba wyeliminować zasadę zmiany wojewodów wraz z upadkiem gabinetu ministrów, albo w tym fragmencie trzeba zmienić małą konstytucję.

Upolitycznienie wojewodów już przy okazji tej reformy w przyszłości będzie miało daleko idące konsekwencje. Wybór rad wojewódzkich w drodze wyborów bezpośrednich w przypadku postawienia wojewodów poza korpusem SC otworzy drogę postulatowi, aby wojewodowie byli organami zależnymi tylko od rad. W konsekwencji doprowadzi to do utraty kontroli rządu nad wojewodami. Czy autorzy proponowanych aktów ustawowych zdają sobie z tego sprawę?

Wystąpienie senatora Adama Wosia w łącznej debacie nad punktami od 1. do 11. porządku dziennego

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Jako przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, chciałbym jeszcze raz rekomendować poprawki przyjęte przez komisję do pakietu ustaw reformujących centrum administracyjno-gospodarcze rządu, zwracając szczególną uwagę na poprawki do ustawy o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, dotyczące ochrony przeciwpożarowej oraz Państwowej Straży Pożarnej, to jest art. 46 oraz art. 47. Stanowisko komisji zawarte jest w druku nr 386A. Ochrony przeciwpożarowej i Państwowej Straży Pożarnej dotyczą pkt 3-4.

Po pierwsze, w ustawie o ochronie przeciwpożarowej, Sejm wprowadził do art. 14 nowy ust. 2a stanowiący, iż: „wojewoda na terenie danego województwa sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych”. Ta zmiana, wespół z przekształconą w nowelizacji treścią art. 14 ust. 2, spowoduje niespójność z treścią art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o PSP, zgodnie z którym nadzór nad rozpoznawaniem zagrożeń pożarowych należy do zakresu działania komendanta głównego PSP.

Jednocześnie kontrola przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, zgodnie z art. 23 ustawy o PSP, stanowi element rozpoznawania zagrożeń dla w celu prowadzenia działań ratowniczych.

Należy dodać, że kontrola realizowana jest w praktyce w czasie prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych, równocześnie z rozpoznawaniem zagrożeń dla potrzeb prowadzenia działań ratowniczych, a wprowadzone rozdzielanie nadzoru nad poszczególnymi częściami wykonywanych w zintegrowany sposób działań – nad jedną częścią wojewoda, nad drugą komendant główny Państwowej Straży Pożarnej – powodowałoby spory kompetencyjne.

Do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy, między innymi, rozpoznanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń. Zadania te realizuje, w ramach Państwowej Straży Pożarnej, wyspecjalizowana służba kontrolno-rozpoznawcza. Czynności kontrolno-rozpoznawcze z zakresu ochrony przeciwpożarowej polegają w szczególności na:

- przeprowadzaniu kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przeciwpożarowej;
- badaniu stopnia przestrzegania przepisów przeciwpożarowych.

Zaznaczyć trzeba, że do zakresu działania komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej należy w szczególności: „nadzorowanie rozpoznawania zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń” – art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

Ponadto, inne postanowienia ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, to jest art. 12 ust. 3 pkt 3 oraz art. 13 ust. 3 pkt 4 stanowią, iż nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych pozostaje w gestii, odpowiednio, komendanta wojewódzkiego i komendanta rejonowego Państwowej Straży Pożarnej.

Zatem, obowiązujący aktualnie system w tej dziedzinie jest wewnętrznie spójny, umocowany w odpowiednich aktach normatywnych.

Uważam, że przez nowelizację został stworzony sztuczny podział kompetencji w obszarze ratownictwa – a jego część prewencyjna polega głównie na kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych – przy czym treść omówionych norm prawnych koliduje z unormowaniami ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, nawet po ich zmianie uchwalonej w ramach tej nowelizacji. Zachodzi zatem brak konsekwencji ustawodawcy co do systemu, który miałby obowiązywać – centralizacja czy decentralizacja. System „mieszany” w przeszłości się nie sprawdził, zresztą nie wydaje się, iżby został obecnie zaplanowany.

A zatem, po drugie, w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej należy zakwestionować wprowadzoną zmianę do art. 11 ust. 1 pkt 1 oraz art. 14.

Uchwalone podporządkowanie wojewodom terenowych organów Państwowej Straży Pożarnej pozostaje w kolizji z przepisami art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 1 pkt 4, art. 19 ust. 1 pktów 4-5 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, na mocy których została określona podległość tych organów komendantowi głównemu Państwowej Straży Pożarnej.

Wprowadzona zmiana spowoduje:

- powstanie podwójnej podległości służbowej, co może doprowadzić do poważnych zakłóceń w zakresie realizacji zadań wynikających z ustaw o Państwowej Straży Pożarnej oraz o ochronie przeciwpożarowej – art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 pkt 4 i art. 19 ust. 1 pkt 4-5 ustawy o PSP;

-
- zachwianie strukturą organizacyjną PSP, w której nowelizacja pomija komenda rejonowe oraz jednostki ratowniczo-gaśnicze, stanowiące podstawową i zasadniczą jednostkę organizacyjną PSP – art. 8 pkt 4 ustawy o PSP;
 - brak korelacji z uprawnieniem komendanta głównego PSP do określania struktur organizacyjnych komend wojewódzkich i rejonowych – art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy o PSP;
 - dowolność w ustalaniu statutów i regulaminów komend, jaka nie powinna zachodzić w przypadku jednostek organizacyjnych, wchodzących w skład systemu ratowniczo-gaśniczego, których struktura organizacyjna i zadania muszą być jednolite w skali kraju, ze względu na sprawność kierowania i dysponowania tymi jednostkami.

Wyrażna sprzeczność opisanych unormowań zachodzi także z uchwaloną zmianą w art. 1 pkt 3 – w związku z art. 9 – ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, określającą odmienne podporządkowanie administracji specjalnej.

Należy też dodać, że zakres odpowiedzialności komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej, określony po zmianie art. 14 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej jest niespójny z zakresem działania określonym w art. 10 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

Reasumując, proponowane zmiany spowodują w szczególności:

- dualizm w podporządkowaniu komend wojewódzkich PSP;
- podwójny system nadzoru nad działalnością komendantów wojewódzkich PSP;
- określenie struktur organizacyjnych przez komendanta głównego PSP w komendach wojewódzkich, które będą podporządkowane wojewodzie;
- brak umiejscowienia w tej strukturze oraz określenia statusu prawnego jednostki ratowniczo-gaśniczej, która jest podstawową i zasadniczą jednostką organizacyjną Państwowej Straży Pożarnej, a także komendy rejonowej, będącej także urzędem organu administracji specjalnej;
- kolizję uprawnień wojewody oraz organów PSP i ministra spraw wewnętrznych i administracji co do nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych;
- nakładanie zadań organów administracji terenowej i specjalnej.

Proponowane przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej poprawki spowodują przyznanie wojewodzie funkcji koordynacyjnej w zakresie przeciwdziałania likwidacji nadzwyczajnych zagrożeń na terenie województwa. Byłoby to rozwiązanie zgodne ze stosownymi umocowaniami w nowelizowanej ustawie o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, a nadto mieściłoby się w ramach rozwoju, krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, utworzonego z początkiem roku 1995.

Ponadto propozycja zmierza do częściowego pozostawienia temuż wojewodzie uprawnień w sferze kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, jednakże w granicach wytyczonych w przytoczonej już ustawie o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

Powyższe poprawki w zaproponowanym brzmieniu racz przyjąć Wysoka Izba.

Wystąpienie senatora Ryszarda Żołyniaka w łącznej debacie nad punktami od 1. do 11. porządku dziennego

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Z dużym niepokojem odnoszę się do niektórych znowelizowanych rozstrzygnięć ustawowych normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, a zawartych w druku nr 386. Niepokój ten wynika z decyzji, moim zdaniem, niewłaściwego podporządkowania wojewodzie niektórych inspekcji specjalnych, od których oczekiwane są: szczególna bezstronność, obiektywizm i skuteczność kontroli. Te główne czynniki będą możliwe do realizacji jedynie wówczas, jeżeli nie dopuścimy do poziomych powiązań organizacyjnych, rodzących skutki w postaci nadrzędności i podległości między podmiotem kontrolującym a kontrolowanym, a taka nadrzędność i podległość z zagrożeniami z tego wynikającymi ukształtuje się z chwilą podporządkowania wojewodzie niektórych inspekcji specjalnych. Dlatego też w pełni popieram zapisy art. 45 dotyczące Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska.

Nie mogę natomiast poprzeć znowelizowanych rozstrzygnięć zawartych w art. 20, a dotyczących Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Przyjęte przez Sejm rozwiązanie uznać należy za całkowicie nietrafne, przynajmniej na obecnym etapie organizacji administracji publicznej, a więc w sytuacji, gdy pozostawiono bez zmian podstawowy szczebel Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Koncepcja ta rozbija jednolity, klarowny system kontrolny i badawczy służby sanitarno-epidemiologicznej, pozbawia tę służbę niezbędnej dla jej skuteczności niezależności w działalności decyzyjnej i egzekucyjnej, a tym samym doprowadzić może do faktycznego jej załamania. Skutki dla zdrowia całego społeczeństwa mogą się okazać niezmiernie dotkliwe.

Oprócz zastrzeżeń natury ogólnej, przyjęta przez Sejm nowelizacja ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej zawiera szereg, moim zdaniem istotnych, błędów prawnych, które w praktyce uniemożliwią w ogóle jej stosowanie. Dotyczy to między innymi następujących spraw:

1. Na mocy znowelizowanego art. 10 ust. 1 pkt. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej państwowy inspektor sanitarny stracił miano organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a w jego miejsce organem tym został wojewoda. Jednocześnie nie został znowelizowany art. 7 ust. 1 i 2 mówiący o tym, że Państwowa Inspekcja Sanitarna podlega ministrowi zdrowia i opieki społecznej i że kieruje nią główny inspektor sanitarny, wobec czego wojewoda jako organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej podlega ministrowi zdrowia i jest kierowany przez głównego inspektora sanitarnego.

2. Dotychczasowa treść art. 11 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej została w całości zastąpiona nowym zapisem dotyczącym powoływania i odwoływania państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego przez wojewodę w porozumieniu z głównym inspektorem sanitarnym. Nowy art. 11 nie reguluje jednakże w ogóle sprawy powoływania i odwoływania państwowych terenowych i portowych inspektorów sanitarnych, które to kompetencje miał dotąd na mocy art. 11 minister zdrowia i opieki społecznej.

3. W art. 73 ust. 1 pkt. 6 ustawy o zmianie niektórych ustaw normujących postanowiono o przejęciu przez wojewodów „wojewódzkich inspektoratów sanitarnych”. Jest to przepis niewykonalny, gdyż w Polsce nie ma takich jednostek, są natomiast wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne.

4. Jeżeli założyć, że przejęcie, o którym mowa w art. 73 ust. 1 pkt. 6, dotyczyć ma wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych, to winien zostać równocześnie znowelizowany art. 15 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zawierający zapisy o tym, że stacje są zakładami opieki zdrowotnej, a ich organizację i zasady działania określa minister zdrowia i opieki społecznej, i że są one jednostkami budżetowymi.

5. Jeżeli państwowy wojewódzki inspektor sanitarny nie jest organem administracji, to nie ma prawa do wydawania decyzji administracyjnych. Należałoby zatem odpowiednio znowelizować art. 27 i art. 32 ust. 2 stawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Przedstawione przeze mnie tylko niektóre błędy w uchwalonej przez Sejm nowelizacji ustawy w części dotyczącej Państwowej Inspekcji Sanitarnej kwalifikują, moim zdaniem, proponowaną nowelizację do odrzucenia przez Senat. Dlatego też popierał będę poprawkę ósmą Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych z druku nr 386D, sprowadzającą się do wykreślenia w ustawie o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej zawartej w druku nr 386 w art. 20 ust. 1, 2, 3, a także pktu 6 w ust. 1 art. 73.

Dziękuję za uwagę.

Wystąpienie senatora Henryka Maciołka w debacie nad punktem ósmym porządku dziennego

Skala wyzwań stojących przed polską gospodarką, przed całym krajem, wymaga długookresowej strategii rozwoju. Brak długofalowego podejścia do każdej dziedziny naszego życia, to decyzje pozbawione dłuższych perspektyw, decyzje wymuszone, często pochopne, a nierzadko wzajemnie sprzeczne, powodujące tylko chaos, a nawet anarchię. Myślenie o przyszłości, nowe rozumienie procesów ewolucyjnych, musi opierać się na przewidywaniu, na stale aktualizowanym i weryfikowanym diagnozowaniu i monitorowaniu bieżących zjawisk i wydarzeń. Wymaga to ukształtowania nowych kierunków badań, powstania nowych syntez, a powiązanie dalszych celów perspektywicznych z obecnymi zadaniami winno być propozycją radykalnych czy wręcz rewolucyjnych zmian. Te w naszym kraju już się dokonały. Teraz musi być postulowanie przyszłego stanu społeczeństwa i jego gospodarki, odpowiadające dążeniom, interesom, wartościom i aspiracjom narodu. Państwo, jako układ instytucji, jest w tym właśnie podmiotem inicjującym i realizującym proces rozwoju, proces przemian społeczno-gospodarczych.

Jesteśmy świadomi tego, że opracowanie długofalowej strategii jest zadaniem bardzo pilnym, chociaż skomplikowanym i kompleksowym. Wymaga to wielozespołowej, interdyscyplinarnej, ciągłej pracy nad przewidywaniem dalszego rozwoju sytuacji i tendencji, jakie mogą wystąpić w przyszłości, przy wykorzystaniu również doświadczeń zagranicznych. Słusznie więc w pakiecie reform dotyczących centrum gospodarczego rządu znalazła się ustawa o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, jako instytucji wspomagającej rząd w sprawach programowania strategicznego.

Przed centrum ustawa stawia niezwykle ważne zadanie poszukiwania poznawczych przesłanek dla programowania, prognozowania i planowania. Warunkiem przydatności i skuteczności centrum będzie ciągłość przewidywań i systematyczne korygowanie wyników w miarę napływu ocen oraz potrzebne korekty. Podejmując na wielką skalę proces analizy, prognozyki i programowania, proces, który wymaga bezstronności i siły argumentów, centrum musi podjąć ścisłą współpracę z ośrodkami zdolnymi prowadzić prace badawcze, przyciągnąć do współdziałania najwyższej klasy specjalistów.

Aktualne trudności gospodarcze często determinują nasze działania, skracają horyzont decyzji. Nie ma obecnie większego zrozumienia dla rozważań i prac nastawionych perspektywicznie. Tymczasem na obecnym etapie rozwoju naszego kraju nie kwestionowaną potrzebą jest stabilny długookresowy rozwój, zachowanie niezależności ekonomicznej, zwiększenie konkurencyjności. A więc strategia i taktyka muszą stanowić główne składowe polityki, jako sztuki wytyczania i osiągania celów społecznych w imię ogólnego interesu.

W głębokim przekonaniu, że efektem działalności Rządowego Centrum Studiów Strategicznych będzie trafna koncepcja, trafne sądy, i to nie stymulowane doraźnymi, politycznymi pomysłami, a ugruntowane głęboką i wszechstronną wiedzą i doświadczeniem, stanowiące jądro naszej strategii gospodarczej i społecznej, oddam swój głos za przyjęciem ustawy, podkreślając, że uważam za słuszne wnioski komisji senackich.

Wystąpienie senatora Jana Stypuły w debacie nad punktem trzynastym porządku dziennego

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!

Problem inwalidztwa budzi od wielu lat zainteresowanie z powodu szybkiego tempa przyrostu liczby świadczeniobiorców, to znaczy inwalidów. Zjawisko to wiązało się w przeszłości z niekorzystnymi zmianami w strukturze demograficznej ludności, z rozwojem chorób prowadzących do powstania inwalidztwa, a także z kryzysem ekonomicznym. Sytuacja na rynku pracy powodowała, że osoby o złym stanie zdrowia zagrożone perspektywą bezrobocia częściej występowały o przyznanie orzeczenia inwalidztwa, i z reguły je otrzymywały.

Obok liczby rencistów problemem jest również to, że przeciętny wiek osób, którym przyznaje się rentę, obniża się. Nie jest to obojętne dla funduszu ubezpieczeń społecznych, gdyż, siłą rzeczy, wydłuża się okres pobierania świadczenia przez rentobiorców. Dlatego z zadowoleniem należy przyjąć przedłożony projekt ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym, który proponuje wiele istotnych zmian w zakresie orzekania o inwalidztwie.

Intencją wprowadzonych zmian nie są restrykcje czy zaostrzenie kryteriów. Chodzi o racjonalizację systemu w ten sposób, aby renty otrzymywali ubezpieczeni, którzy rzeczywiście utracili zdolność do osiągania dochodów z pracy i którym to świadczenie, ta renta ma zastąpić część utraconego dochodu. Chodzi zatem o przekształcenie systemu rentowego w ubezpieczenie zdolności do pracy i zarobkowania. Ryzykiem objętym ubezpieczeniem jest bowiem ryzyko utraty zarobków, rekompensowane rentą. Ubezpieczenie społeczne powinno zapewnić rentę tylko w razie istotnego zmniejszenia możliwości osiągania dochodów z pracy. Jest to niewątpliwie trudny problem, lecz musi być podjęty.

Proponowana nowelizacja w zakresie przyznawania uprawnień do renty opiera się na założeniu, że renta powinna być przyznana po wyczerpaniu lub wykluczeniu możliwości przywrócenia zdolności do pracy zarobkowej dostępnymi środkami rehabilitacji medycznej i zawodowej. Odzwierciedleniem tego jest zapis o tak zwanej rencie szkoleniowej. Przydzielenie renty szkoleniowej, jak również kierowanie na szkolenie w wojewódzkich urzędach pracy, należy uznać za rozwiązanie właściwe, gdyż są to służby specjalizujące się w poszukiwaniu miejsc na rynku pracy.

Wobec zmiany kryteriów orzekania dla celów rentowych proponuje się odstąpienie od dotychczas stosowanego pojęcia „inwalida” na rzecz określenia „osoba częściowo lub całkowicie niezdolna do pracy”. Jest to określenie zgodne z międzynarodową klasyfikacją chorób i urazów. Utrzymanie bowiem dotychczasowego nazewnictwa tworzyłoby sytuację, w której organ rentowy, odmawiając prawa do renty osobom z niewątpliwym kalectwem lecz zdolnym do pracy musiałby w uzasadnieniu decyzji powoływać się na orzeczenie lekarskie o braku inwalidztwa. Samo naruszenie sprawności organizmu nie ograniczające zdolności do pracy i możliwości osiągania dochodów nie będzie, w myśl projektu ustawy, dawać podstaw do przyznania renty.

Propozycje zmian w merytorycznych zasadach orzekania o niezdolności do pracy i przyznawania rent inwalidzkich spowodowały również potrzebę zmian w kompetencjach aparatu orzekającego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wprowadzenie w miejsce dotychczasowych komisji komisji lekarskich i ustanowienie lekarza orzecznika może przyczynić się do poprawy jakości orzeczeń.

Pozytywnie należy ocenić zapis art. 11 ust. 3 mówiący, że renty inwalidzkie przyznawane na podstawie przepisów dotychczasowych stają się z mocy prawa rentami z tytułu niezdolności do pracy, a więc nie będą podlegały weryfikacji. Zapis ten powinien uspokoić wszystkich zainteresowanych, którzy obecnie pobierają renty, szczególnie III grupy inwalidów, gdyż osoby te będą w dalszym ciągu pobierały świadczenie.

Prawidłowe, moim zdaniem, jest położenie nacisku w art. 24 ust. 1 pkt. 1 na przywrócenie sprawności organizmu, umożliwiające dalszą pracę, w drodze leczenia lub rehabilitacji. Stworzy to przesłanki do tego, iż świadczenie rentowe z tytułu niezdolności do pracy będą otrzymywały osoby rzeczywiście do niej niezdolne. Natomiast wiele osób w wyniku udziału w rehabilitacji będzie mogło odzyskać zdolność do pracy i wrócić do aktywności zawodowej. Marzy o tym dziś wiele osób młodych, które utraciły w pełni zdrowie, a chciałyby kontynuować pracę, lecz w tej chwili takich warunków nie ma.

Pełne wprowadzenie projektu ustawy w życie – a więc rehabilitacja medyczna i zawodowa, renty szkoleniowe dla osób okresowo niezdolnych do pracy – umożliwi zwiększenie liczby osób zdolnych do pracy. Czas jednak nie sprzyja tej ustawie. W gospodarce rynkowej, przy dosyć dużym poziomie bezrobocia szanse znalezienia pracy przez te osoby będą małe.

Za trafne należy uznać również skonstruowanie zapisu pkt. 5 art. 24 dotyczącego ustalenia niezdolności do samodzielnej egzystencji, co zastąpi dotychczasowe orzeczenie I grupy inwalidzkiej.

Dobre jest także uściślenie daty powstania niezdolności do pracy w pkt. 2 art. 25. Dotychczasowa praktyka orzekania przez komisje lekarskie w tej kwestii budziła wiele zastrzeżeń, gdyż przeważnie orzekano, że nie da się ustalić daty powstania niezdolności do pracy.

Myślę, że zaproponowany projekt zmierza we właściwym kierunku i jest zgodny z zamierzeniami reformy ubezpieczeń społecznych.

Oświadczenie złożone przez senatora Jerzego Cieślaka*

Celem mojego oświadczenia jest usprawnienie procesów prywatyzacji przedsiębiorstw w drodze likwidacji, realizowanej w oparciu o przepisy art. 37, 38, 39 i 41 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Wnioski wynikają z doświadczenia i opinii kompetentnych przedstawicieli administracji rządowej województwa jeleniogórskiego.

W celu usprawnienia procesów prywatyzacji bezpośrednio:

- 1) uprawnienie do rozporządzenia składnikami mienia przedsiębiorstwa państwowego, postawionego w stan likwidacji w celu prywatyzacji, należy przekazać organowi założycielskiemu w toku likwidacji, a nie jak dotychczas po jej zakończeniu. Proponowane rozwiązanie usprawni całą procedurę, zmniejszone zostaną również koszty procesu likwidacji.
- 2) przy prywatyzacji małych i średnich przedsiębiorstw należy wprowadzić następujące zasady:
 - a) data otwarcia likwidacji jest jednocześnie datą zamknięcia likwidacji,
 - b) bilans otwarcia likwidacji jest jednocześnie bilansem jej zamknięcia i bilansem zamknięcia działalności gospodarczej przedsiębiorstwa,
 - c) z datą zamknięcia likwidacji następuje protokolarne przekazanie przez likwidatora mienia spółce,
 - d) wszelkie koszty powstałe w związku z czynnościami likwidatora są kosztami likwidowanego przedsiębiorstwa i będą odnoszone w utworzone rezerwy i tym samym uznane jako koszty uzyskania przychodów w bilansie zamknięcia działalności gospodarczej przedsiębiorstwa, lub obciążą koszty działalności spółki i są uznane jako koszty uzyskania przychodów w bilansie otwarcia działalności gospodarczej spółki.

Aktualnie problem ten nie ma jasnych uregulowań prawnych, a w interpretacji urzędów skarbowych jest zawsze kwalifikowany ze szkodą dla spółki, mimo iż stosownymi zapisami w umowie leasingowej spółka jest zobowiązana do przejęcia części kosztów likwidacji, powstających w okresie od dnia, na który został sporządzony bilans likwidacyjny, do dnia podpisania umowy i protokolarnego przejęcia majątku. Aktualne koszty te nie są zaliczone do kosztów uzyskania.

- e) w toku realizowania procedur prywatyzacyjnych dochodzi do ujawnienia „mienia niechcianego”. W takich sytuacjach należy dopuścić inne (niż wskazane w ustawie o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych) formy zadysponowania tym mieniem, na przykład nieodpłatne przekazanie mienia na rzecz innych jednostek, to jest oświaty, opieki społecznej, wojska lub na rzecz gminy na jej wniosek.

Podjęcie decyzji w tej sprawie powinno być dopuszczalne w toku likwidacji (po bezskutecznych próbach zadysponowania mieniem zgodnie z przepisami ustawy jak wyżej), bez negatywnych skutków finansowych dla likwidowanego przedsiębiorstwa.

Powyższe propozycje wymagają zmian w przepisach następujących ustaw:

- o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,
- o gospodarce finansowej przedsiębiorstw,
- o podatku dochodowym od osób prawnych.

Moje oświadczenie kieruję do Ministra Przekształceń Własnościowych i Ministra Finansów z nadzieją na inicjatywę legislacyjną rządu, uwzględniającą przedstawione wnioski.

* Oświadczenie złożone do protokołu na 77. posiedzeniu Senatu w dniu 3 lipca 1996 roku.