



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IV kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM 10-110-04

**Druk nr 3041**  
Warszawa, 25 czerwca 2004 r.

Pan  
Józef Oleksy  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z szacunkiem

(-) Marek Belka

**U S T A W A**

**z dnia**

**o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie**

Art. 1. W ustawie z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 3 dodaje się art. 3a w brzmieniu:

„Art. 3a. 1. Nadzór nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych sprawuje Prezes Rady Ministrów.

2. Prezes Rady Ministrów może powierzyć wykonywanie nadzoru, o którym mowa w ust. 1, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej.”;

2) w art. 6:

a) w ust. 1:

- w pkt 3 przecinek zastępuje się kropką,
- uchyla się pkt 4,

b) dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Prezes Rady Ministrów może odwołać prezesa kolegium w przypadku stwierdzenia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej powtarzającego się naruszania prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylania się od ich wykonywania.”,

c) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Odwołanie prezesa kolegium z przyczyny, o której mowa w ust. 1a, następuje na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, po przeprowadzeniu, z udziałem zainteresowanego i po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego kolegium, postępowania wyjaśniającego, w którym ustala się występowanie okoliczności wymienionych w tym przepisie.”;

- 3) w art. 10a w pkt 3 kropkę na końcu zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) trwałej utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku, stwierdzonej orzeczeniem lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.”;

- 4) w art. 11 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) przedkłada, po przyjęciu przez zgromadzenie ogólne kolegium, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej i sejmikowi województwa roczną informację o działalności kolegium w terminie do końca I kwartału roku następującego po roku objętym informacją.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548<sup>2)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 6 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego i Krajową Komisją Uwłaszczeniową oraz na podstawie kryterium zgodności z prawem nad działalnością regionalnych izb obrachunkowych.”;

- 2) w art. 33a po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, z późn. zm.<sup>3)</sup>) w art. 11:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką rządu.”;

2) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie zgodności jego działania z prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności oraz dokonuje okresowej oceny pracy wojewody.”;

3) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Przepis ust. 1a nie narusza uprawnień właściwych ministrów w stosunku do wojewody, określonych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.”.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

1) zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1799 oraz z 2002 r. Nr 153, poz. 1271.  
2) zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 i Nr 190, poz. 1864 oraz z 2004 r. Nr 19, poz. 177, Nr 69, poz. 624, Nr 91, poz. 873, Nr 96, poz. 959 i Nr 116, poz. 1206.  
3) zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1407, z 2002 r. Nr 37, poz. 329, Nr 41, poz. 365, Nr 62, poz. 558, Nr 89, poz. 804 i Nr 200, poz. 1688, z 2003 r. Nr 52, poz. 450, Nr 137, poz. 1302 i Nr 149, poz. 1452 oraz z 2004 r. Nr 33, poz. 287.

## UZASADNIENIE

Przedłożony projekt ustawy ma na celu jednoznaczne określenie kwestii związanych z nadzorem nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz Krajową Komisją Uwłaszczeniową, a także wyłączenie bezpośredniego nadzoru nad wojewodami przez Prezesa Rady Ministrów i przekazanie tej kompetencji ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami Prezes Rady Ministrów wykonuje określone ustawowo czynności w zakresie funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych (np. powołuje i odwołuje prezesa, wiceprezesa oraz etatowych członków kolegium), jak również w zakresie funkcjonowania Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej (powołuje, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, przewodniczącego i członków Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej oraz określa tryb jej działania). Tym niemniej ustawodawca nie wskazuje wprost organu sprawującego nadzór nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi i Krajową Komisją Uwłaszczeniową. Pośrednio za taki organ – biorąc pod uwagę podejmowane czynności wobec powyższych organów – uznać można Prezesa Rady Ministrów. W tej kwestii nie powinno być jednak żadnych wątpliwości. Stąd za celowe należy uznać jednoznaczne wskazanie takiego organu.

W obecnym stanie prawnym Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością wojewody i dokonuje okresowej oceny jego pracy. Podkreślić należy, że art. 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jednolity – Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, z późn. zm.) przewiduje możliwość upoważnienia przez Prezesa Rady Ministrów ministra właściwego do spraw administracji publicznej do wykonywania, w jego imieniu, przysługujących mu uprawnień, z wyjątkiem powoływania i odwoływania wojewody oraz rozstrzygania sporów między wojewodą a właściwym ministrem. Poza tym, w myśl art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity – Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.), Prezes Rady Ministrów, w celu wykonywania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej i ustawach, może w szczególności wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których minister ten działa z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów.

Można zatem przyjąć, że w chwili obecnej istnieją podstawy prawne do upoważnienia przez Prezesa Rady Ministrów ministra właściwego do spraw administracji publicznej do wykonywania przez niego funkcji nadzorczych w odniesieniu do wskazanych wyżej organów. Ponadto trzeba zauważyć, że w obowiązującym porządku prawnym Prezes Rady Ministrów nie kieruje żadnym działem administracji rządowej. Sprawuje jedynie nadzór nad działalnością administracji rządowej nie objętą zakresem działań administracji rządowej, wykonywaną przez podmioty wymienione w art. 33a ustawy o działach administracji rządowej. Jednocześnie, stosownie do art. 148 pkt 2, 4 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Prezes Rady Ministrów m.in. kieruje pracami Rady Ministrów, zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania oraz koordynuje i kontroluje prace członków Rady Ministrów. W tej sytuacji można przyjąć, że prawo nie przewiduje wyraźnych kryteriów odnośnie przekazania funkcji nadzorczych nad określonymi podmiotami Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrom działowym. Zarazem pozycja ustrojowa Prezesa Rady Ministrów oraz wykonywanie przez niego nadzoru nad niektórymi centralnymi organami administracji publicznej (wskazanymi w art. 33a ustawy o działach administracji rządowej) wydają się dowodzić, że Prezes Rady Ministrów nie powinien bezpośrednio nadzorować organów nie będących organami centralnymi. Potwierdzeniem tego może być także wyłączenie nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad regionalnymi izbami obrachunkowymi i przekazanie go ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Należy przy tym wskazać, że nie ma prawnych przeszkód do powierzenia nadzoru zarówno nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi jak i Krajową Komisją Uwłaszczeniową również temu ministrowi. Ponadto konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego i praworządności uzasadniają ustawowe, a nie w trybie upoważnienia, przekazanie nadzoru nad wojewodami ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej.

Biorąc pod uwagę powyższe, przedłożony projekt zakłada dokonanie zmian w ustawach:

1. z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity – Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856, z późn. zm.),

2. z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity – Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548),
3. z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jednolity – Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, z późn. zm.).

W ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych proponuje się dodać art. 3a stanowiący, że nadzór nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych sprawuje Prezes Rady Ministrów, a zatem nadzór ten nie obejmuje działalności orzeczniczej samorządowych kolegiów odwoławczych. Ponadto Prezes Rady Ministrów, zgodnie z proponowanymi zmianami, może powierzyć wykonywanie nadzoru nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Minister właściwy do spraw administracji publicznej stwierdzałby przypadki powtarzającego się ze strony prezesa kolegium naruszania prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylania się od ich wykonywania, co stanowiłoby okoliczność uzasadniająca odwołanie prezesa kolegium, a także wnioskowałby do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie prezesa kolegium. Biorąc pod uwagę, że minister właściwy do spraw administracji publicznej będzie pełnił funkcje pomocnicze w sprawowaniu nadzoru nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi, wskazane jest, aby prezes kolegium przedkładał roczną informację o działalności kolegium, poza Prezesem Rady Ministrów i sejmikiem województwa, również ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej.

Ponadto proponuje się dodanie przepisu, w myśl którego członkostwo w kolegium ustaje z powodu trwałej utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku, stwierdzonej orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS. Tego rodzaju rozwiązanie jest analogiczne do rozwiązań przyjętych w odniesieniu m.in. do mianowanych pracowników samorządowych, urzędników państwowych czy też urzędników służby cywilnej i ma na celu zapobiegnięcie ewentualnym sytuacjom, w których członek kolegium na skutek choroby jest niezdolny do wykonywania swoich obowiązków, pozostając przy tym jednocześnie członkiem kolegium.

W ustawie o działach administracji rządowej proponuje się nadać nowe brzmienie art. 6 ust. 2 uwzględniające objęcie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej nadzoru nad Krajową Komisją Uwłaszczeniową oraz proponuje się dodać ust. 3a

w art. 33a stanowiący, że Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych.

W ustawie o administracji rządowej w województwie proponuje się nadać nowe brzmienie art. 11 ust. 1, w myśl którego nadzór nad działalnością wojewody pod względem zgodności z polityką rządu będzie wykonywać Prezes Rady Ministrów, natomiast nowy ust. 1a tego przepisu wskazuje, że nadzór z punktu widzenia zgodności z prawem, pod względem rzetelności i gospodarności będzie sprawować minister właściwy do spraw administracji publicznej, który jednocześnie będzie dokonywać okresowej oceny pracy wojewody. Biorąc pod uwagę fakt, że w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego określają uprawnienia w stosunku do wojewodów przysługujące właściwym ministrom (np. rozpatrywanie odwołań od decyzji wojewodów czy też rozpatrywanie skarg dotyczących zadań lub działalności wojewody), należy wskazać, iż nadzór nad działalnością wojewody sprawowany przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej na podstawie art. 11 ustawy o administracji rządowej w województwie nie narusza tych uprawnień.

### **Ocena Skutków Regulacji (OSR)**

Wejście w życie ustawy w proponowanym brzmieniu nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa. Nie będzie miało również wpływu na rynek pracy, konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki oraz sytuację i rozwój regionalny.

Projekt ustawy oddziałuje na następujące organy: samorządowe kolegia odwoławcze, wojewodów oraz Krajową Komisję Uwłaszczeniową. W celu konsultacji z zainteresowanymi podmiotami projekt został przekazany do Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych oraz do wojewodów. Uwagi zgłoszone przez wojewodów były przedmiotem obrad w trakcie Konwentu Wojewodów w dniach 24-26 września 2003 r., podczas których omówiono i wyjaśniono wszystkie sporne kwestie.

W wyniku konsultacji Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych podjęła uchwałę Nr 17/2003 z dnia 18 września 2003 r. opiniującą negatywnie projekt ustawy w jej pierwotnym brzmieniu, w którym zakładano przekazanie nadzoru nad działalnością samorządowych kolegiów odwoławczych pod kątem zgodności z



prawem bezpośrednio ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej (przeciwko takiemu rozwiązaniu protestowało też Rządowe Centrum Legislacji oraz Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów). Zdaniem Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych kolegia są organami quasi-sądowymi, niezawisłymi w orzekaniu, kontrolującymi legalność wykonywania przez organy samorządu terytorialnego powierzonych im zadań w sprawach indywidualnych. Kolegia są organami samorządu terytorialnego w znaczeniu procesowym, przyjętym na użytek postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego, co potwierdza art. 5 § 2 pkt 6 i art. 22 § 2 K.p.a. Jedną z zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej jest zasada samodzielności samorządu terytorialnego, wyrażona w art. 165 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji. Natomiast kontrolę orzecznictwa kolegiów na podstawie art. 21 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym sprawuje sąd administracyjny, toteż niedopuszczalna jest kontrola sprawowana w tym samym zakresie przez inny organ. Propozycja poddania działalności samorządowych kolegiów odwoławczych nadzorowi ministra właściwego do spraw administracji publicznej stoi – zdaniem Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych – w sprzeczności z zasadami państwa prawa, z zasadą niezawisłości w orzekaniu, z zasadą sprawowania nadzoru nad orzecznictwem kolegiów przez sąd administracyjny i godzi w dwuinstancyjność postępowania administracyjnego. Także porównywanie samorządowych kolegiów odwoławczych z organizacją i pozycją ustrojową regionalnych izb obrachunkowych jest nieuprawnione albowiem regionalne izby obrachunkowe to państwowe organy nadzoru i kontroli gospodarki finansowej, które nie wydają żadnych decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji, zatem ich funkcjonowanie nie ingeruje bezpośrednio w sferę praw i wolności jednostki. Ponadto samorządowe kolegia odwoławcze nie wykonują żadnych funkcji pozostających w zakresie administracji rządowej, stąd określenie ich pozycji ustrojowej w ustawie o działach administracji rządowej i na zasadach regulujących funkcjonowanie administracji rządowej nie znajduje uzasadnienia.

Konsumując uwagi zgłoszone do pierwotnego brzmienia projektu w zakresie zmian dotyczących samorządowych kolegiów odwoławczych, przyjęto, w uzgodnieniu z Rządowym Centrum Legislacji, konstrukcję opisaną powyżej.

Należy zaznaczyć, że funkcja pomocnicza ministra właściwego do spraw administracji publicznej w wykonywaniu nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych będzie polegać m.in. na ustalaniu w toku postępowania wyjaśniającego zaistnienia przyczyn, które mogą przesądzić o odwołaniu prezesa kolegium (powtarzające się naruszenie prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylanie się od ich wykonywania) i wnioskowaniu, w przypadku stwierdzenia takich przyczyn, do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie prezesa kolegium. Ponadto minister właściwy do spraw administracji publicznej uzyskuje narzędzie do oceny działalności kolegiów w postaci obowiązku przekazywania mu przez prezesa kolegium rocznej informacji o działalności kolegium.



**URZĄD**  
**KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**  
SEKRETARZ  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ STANU  
*Jarosław Pietras*

Sekr.Min.JP- 489 /04/DPE/msz

Warszawa, dnia 22.06.2004 r.

**Pan**  
**Aleksander Proksa**  
**Sekretarz Rady Ministrów**

Opinia o zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, z prawem Unii Europejskiej wyrażona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (DZ. U. Nr 106 poz. 49), przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Ministra Jarosława Pietrasa, działającego z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej.

*Jarosław Pietras*

W związku z przedłożonym projektem ustawy (pismo nr RM-10-110-04), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

*Jarosław Pietras*

Do wiadomości:

Pan Ryszard Kalisz  
Minister Spraw Wewnętrznych  
i Administracji

*Jarosław Pietras*

