

N o t a t k i w sprawie koniecznych prac legislacyjnych nad zmianami lub doskonaleniem systemu prawa polskiego w najbliższej perspektywie czasowej - uwagi formułowane z punktu widzenia prawa administracyjnego

1. Zasadnicze przewartościowania dotyczące filozofii funkcjonowania Państwa Polskiego oraz postawy obywateli wobec państwa, charakteryzowane zostały m.in. w exposé Premiera Tadeusza Mazowieckiego na forum Sejmu w dniu 12 września br.; i tak Państwo:
  - tworzyć ma bezpieczne ramy indywidualnej i zbiorowej egzystencji określając tylko granice swobody jednostki i wspólnot obywateli
  - uznawać ma wartość ludzkiej aktywności, a zarazem nie może pozostawiać bez opieki słabych i społecznie bezbronnych,
  - respektować ma zasady, w myśl której prawo nie może być instrumentem panowania aparatu państwowego, ani żadnej grupy politycznej nad obywatelami.
2. Tego typu filozofia funkcjonowania państwa w szczególny sposób rzutować musi na kształt rozwiązań prawnych tej części porządku prawnego, która określa prawne ramy i podstawy działań administracji publicznej oraz kompetencje jej władczych ingerencji w różne sfery/w różnych obszarach/ życia społecznego.

Trzeba bowiem pamiętać, że obowiązujące aktualnie przepisy z tego zakresu tworzone były w przeważającej mierze/wyjątki są możliwe, choć nieliczne: np. przepisy ustawy o działalności gospodarczej z 1988 r lub ustawy o stowarzyszeniach z 1989 r./ w nawiązaniu do odmiennych założeń podstawowych dotyczących roli i funkcji państwa.
3. Przyjmując, iż zasadniczo niepodważalna jest konstatacja, w myśl której w państwie praworządnym "prawo administracyjne stanowi/lub stanowi winno/ konkretyzację prawa konstytucyjnego", należałoby konsekwentnie wnosić, że punktem wyjścia dla wszelkich zmian dotyczących rozwiązań prawodawczych/ustawodawczych/ w zakresie prawa administracyjnego powinny być postanowienia obowiązującej Konstytucji.

W naszych warunkach wszelako konieczne jest przynajmniej przyjęcie iż nowe koncepcje legislacyjne winny być tworzone w nawiązaniu do "założeń nowej/przyszłej/ konstytucji", /tak koncyptowano m.in. przepisy nowej ustawy o stowarzyszeniach, która i tak wymagać będzie przecież pewnych zmian/.
4. W zakresie podstaw prawnych działania administracji publicznej /czyli państwowej oraz samorządowej/ stosownych zmian w stosunkowo bliskiej perspektywie czasowej wymagałaby zwłaszcza/chodzi o sugestię, której niestety nie towarzyszy pogłębiona analiza całości problematyki oraz stosowne uzasadnienie, bowiem nie było to ze względów czasowych możliwe/:

/1/ W zakresie podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania aparatu administracji publicznej:

- a/ konieczne jest opracowanie ustawy o organizacji i zasadach funkcjonowania Rady Ministrów oraz naczelnym/centralnym organów administracji państwowej/ministrów/;
- b/ konieczne jest przygotowanie ustawy o organizacji, zakresie działania i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego oraz w ścisłym z nią związku/lub w jej ramach/z przepisów:
  - o mieniu komunalnym oraz zasadach jego wprowadzenia,
  - o finansach komunalnych,
  - o pragmatyce służbowej pracowników samorządu komunalnego,
  - o ordynacji wyborczej do samorządu terytorialnego;
- c/ konieczna jest nowa ustawa/nowela obecnych przepisów nie jest możliwa, trzeba będzie je uchylić/ dotycząca organizacji i funkcjonowania rządowej administracji terenowej/wojewódzkiej/ z uwzględnieniem:
  - rozgraniczenia w stosunku do administracji samorządowej /zakres działania i kompetencje/,
  - ordynacji określającej zasady tworzenia organów uchwałodawczych w strukturze rządowej administracji terenowej;

/2/ W zakresie administracyjnego prawa materialnego/materialno-prawnych podstaw działania administracji publicznej/ w szczególności podjąć trzeba prace dotyczące następujących przepisów:

- a/ konkretyzujących korzystanie z podstawowych wolności i praw obywatelskich/w tym w zakresie kultury, nauki i ochrony zdrowia/:
- o zgromadzeniach/nowa ustawa/,
- o stowarzyszeniach /nowelizacja/,
- o cenzurze/nowelizacja/,
- prawo prasowe/nowa ustawa/,
- o obywatelstwie/nowa ustawa/,
- o dowodach osobistych i ewidencji ludności/nowelizacja/,
- o paszportach/nowa ustawa/,
- o oświacie i wychowaniu /nowa ustawa/,
- o nauce i szkolnictwie wyższym/nowa ustawa/,
- o kulturze/nowa ustawa - pilnego uchylecia wymagają m. in. ustawa o instytucjach artystycznych z 1984 r. oraz ustawa o kinematografii z 1987 r./,
- o ochronie zdrowia/nowa ustawa - obecnie b.wiele ustaw/,
- o opiece społecznej/nowa ustawa - b.pilna/,
- o bezpieczeństwie publicznym/nowa ustawa/;

b/ dotyczących gospodarowania zasobami przyrody oraz ich ochrony:

- o działalności geologicznej i górniczej/nowa ustawa/,
- o gospodarce lasami oraz łowiectwie/nowa ustawa/,
- o ochronie przyrody oraz ochronie środowiska/nowa ustawa/;

c/ dotyczących szeroko rozumianej działalności gospodarczej:

- o przedsiębiorstwach państwowych/konieczny powrót do idei samorządnego przedsiębiorstwa, ale także nowe rozwiązania prawne dotyczące przekształceń przedsiębiorstw państwowych lub prywatyzacji oraz gruntowna analiza aktualnie obowiązujących specjalnych rozwiązań ustawowych dot. przedsiębiorstw państwowych - m.in. Wspólnota, PKP i in./,
- o gospodarce komunalnej/jest ewentualnie problem czy w tym zakresie nie powinny obowiązywać odrębne przepisy dot. przedsiębiorstw i zakładów użyteczności publicznej na szczeblu lokalnym/,
- o gospodarce energetycznej/nowa ustawa - obecna z 1984 roku jest po prostu aktem ramowym/,
- o łączności/nowa ustawa - obecna z 1984 r. opiera się na założeniach odmiennych od aktualnie realizowanych/,
- o prawie budowlanym/nowa ustawa lub gruntowna zmiana aktualnej z 1974 r./,
- o gospodarce lokalami, w tym w szczególności także lokalami użytkowymi/nowa ustawa/;

/3/ w zakresie prawa administracyjnego procesowego i wykonawczego:

a/ Kpa /potrzeba nowelizacji/,

b/ przepisy dot. NSA/nowa ustawa - chodzi m.in. o zmianę zakresu właściwości-klauzula generalna i wyłączenia enumeratywne, przyznanie w określonych sprawach kompetencji sądu "apelacyjnego" a nie tylko "kasacyjnego"-np. w niektórych sporach dot. samorządu terytorialnego, pełną regulację zagadnień postępowania przed NSA, jednoznaczne ustalenie pozycji NSA i jego sędziów-równorzędnie z pozycją SN/,

c/ administracyjne postępowanie egzekucyjne/nowa ustawa/.

5. Generalnie rzecz biorąc, główne zmiany w regulacji prawnej w zakresie prawa administracyjnego winny kłaść akcent:

- na wyraźne poszerzenie obszaru swobód i możliwości realizacji praw obywatelskich oraz gwarancji prawnych w tym zakresie,
- ale równocześnie i niejako w konsekwencji takich zmian, także na równoczesnej ustawowej konkretyzacji kompetencji administracji publicznej w zakresie tzw. "policji administracyjnej", która służyć winna ochronie i bezpieczeństwu tak obywateli, jak i zbiorowości /np. w zakresie ochrony środowiska, prawa lokalowego, budowlanego, przedtrzęsnego, sanitarnego itd./.

6. Trzeba nadmienić, że dotychczas prowadzone były już w wielu zespołach specjalistów/m.in. w ramach Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, przez specjalnie powoływane komisje, np. dla prawa górniczego/ prace studyjne, koncepcyjne lub nawet projektowo-legislacyjne /np. w odniesieniu do projektów przepisów NSA, kpa, prawa górniczego, przepisów o obywatelstwie i in./ nad szeregiem spośród w.w. zagadnień. Byłoby właściwe wykorzystanie wszystkich materiałów i dokumentacji w dalszej pracy.

w Krakowie, dnia 16 września 1989 r.

*Andrzej Wasilewski*  
/Andrzej Wasilewski/