
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

INFORMACJA

O WYNIKACH KONTROLI

Wydawanie aktów wykonawczych do ustaw przez organy administracji rządowej i Prezesa NBP

Nr ewid. 198/97/P/96/004
DAP-41002/96

WARSZAWA, WRZESIEŃ 1997

SPIS TREŚCI

CZĘŚĆ OGÓLNA	5
Charakterystyka kontroli	5
Synteza ustaleń kontroli.....	6
WYWIĄZYWANIE się z obowiązku wydawania aktów wykonawczych do ustaw przez organy administracji rządowej i Prezesa NBP.....	6
Realizacja przez Radę Ministrów konstytucyjnego obowiązku przedstawiania skutków finansowych i załączania projektów podstawowych aktów wykonawczych przy zgłaszaniu Sejmowi projektów ustaw	9
Sprawowanie kontroli przez Prezesa Rady Ministrów w zakresie wywiązywania się ministrów z obowiązku wydawania aktów wykonawczych.....	9
Podsumowanie i wnioski	10
CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.....	11
Analiza stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności.....	11
Istotne ustalenia kontroli	16
RADA MINISTRÓW	16
PREZES RADY MINISTRÓW	19
MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ.....	20
MINISTER FINANSÓW.....	21
MINISTER GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ I BUDOWNICTWA.....	23
MINISTER ŁĄCZNOŚCI	25
MINISTER OBRONY NARODOWEJ	27
MINISTER KULTURY I SZTUKI	29
MINISTER OCHRONY ŚRODOWISKA, ZASOBÓW NATURALNYCH I LEŚNICTWA.....	30
MINISTER PRACY I POLITYKI SOCJALNEJ	33
MINISTER PRZEMYSŁU I HANDLU	34
MINISTER ROLNICTWA I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ	35
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI.....	36
Minister spraw wewnętrznych.....	39
MINISTER-SZEF URZĘDU RADY MINISTRÓW	41
MINISTER TRANSPORTU I GOSPODARKI MORSKIEJ	41
MINISTER WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ Z ZAGRANICĄ.....	43
MINISTER ZDROWIA I OPIEKI SPOŁECZNEJ	44

PREZES GŁÓWNEGO URZĘDU MIAR.....	47
PREZES GŁÓWNEGO URZĘDU STATYSTYCZNEGO	47
PREZES NARODOWEGO BANKU POLSKIEGO	49
PREZES PAŃSTWOWEJ AGENCJI ATOMISTYKI.....	53
PREZES URZĘDU PATENTOWEGO	54
PREZES URZĘDU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH.....	54
PREZES WYŻSZEGO URZĘDU GÓRNICZEGO.....	56
PRZEWODNICZĄCY KOMISJI PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH	56
SEKRETARZ NAUKOWY POLSKIEJ AKADEMII NAUK.....	58
Realizacja przez Radę Ministrów konstytucyjnego obowiązku przedstawiania skutków finansowych i załączania projektów podstawowych aktów wykonawczych przy zgłaszaniu Sejmowi projektów ustaw	59
Opis postępowania pokontrolnego i działań podjętych po zakończeniu kontroli.....	62

ZAŁĄCZNIKI..... 69

1. Wydawanie aktów wykonawczych po upływie wielu dni bądź wielu miesięcy od dnia wejścia w życie ustaw, na podstawie których zostały wydane	71
2..... Niewydanie aktu wykonawczego	74
3..... Wydanie aktu wykonawczego z mocą wsteczną	88
4..... Wydanie aktu wykonawczego bez porozumienia	88

CZĘŚĆ OGÓLNA

Charakterystyka kontroli

Przeprowadzona w IV kwartale 1996 r. i w I kwartale 1997 r. kontrola Nr P 96004 „Wydawanie aktów wykonawczych do ustaw przez organy administracji rządowej i Prezesa NBP” została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli było zbadanie i ocena wywiązywania się przez organy administracji rządowej i Prezesa NBP z ustawowych obowiązków wydawania aktów wykonawczych w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień oraz ocena wywiązywania się przez Radę Ministrów z obowiązku wynikającego z przepisu art. 15 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym, zwanej dalej Małą Konstytucją, przedstawiania skutków finansowych projektów ustaw przy zgłaszaniu ich Sejmowi, oraz załączania projektów podstawowych aktów wykonawczych.

Kontrolą objęto wykonanie upoważnień obligatoryjnych zawartych w 136 ustawach ogłoszonych po 6 grudnia 1992 r., tj. po dniu wejścia w życie Małej Konstytucji, do dnia 31 grudnia 1995 r. Sprawdzeniu poddano ponadto realizację upoważnień obligatoryjnych zawartych w wybranych 9 ustawach ogłoszonych przed wejściem w życie Małej Konstytucji, na podstawie których nie wydano aktów wykonawczych, szczególnie istotnych - w ocenie NIK - dla realizacji celów określonych w ustawie lub wydano je wiele miesięcy po dniu wejścia w życie tychże ustaw¹.

Kontrolę przeprowadzono w 24 urzędach naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz w Narodowym Banku Polskim².

W kontroli wykonywanej i koordynowanej przez Departament Administracji Publicznej uczestniczyło również 10 jednostek organizacyjnych NIK: Departament Budżetu Państwa, Departament Edukacji, Nauki i Kultury, Departament Finansów i Bankowości, Departament Handlu Zagranicznego i Służby Zagranicznej, Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa, Departament Pracy i Spraw Socjalnych, Departament Przemysłu i Handlu, Departament Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Departament Transportu, Żeglugi i Łączności oraz Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej.

Protokoły kontroli we wszystkich kontrolowanych jednostkach zostały podpisane bez zastrzeżeń, co do zawartych w nich ustaleń.

W wielu informacjach o wynikach przeprowadzonych kontroli³, opracowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w latach 1993-1997, zawarto uwagi dotyczące realizacji upoważnień ustawowych. W informacjach tych wskazywano na cztery zasadnicze problemy:

- niewydawania aktów wykonawczych,

¹ Wykaz tych ustaw stanowi załącznik nr 1 do niniejszej Informacji.

² Wykaz jednostek kontrolowanych stanowi załącznik nr 2 do niniejszej Informacji.

³ Wykaz informacji o wynikach kontroli, w których podnoszono problem wydawania aktów wykonawczych do ustaw stanowi załącznik nr 3 do niniejszej informacji.

- wydawania ich po upływie wielu dni, miesięcy lub lat od dnia wejścia w życie ustaw, zawierających upoważnienia,
- wydawania aktów wykonawczych bez porozumienia z innymi ministrami,
- nadawania aktom wykonawczym mocy wstecznej.

Najwyższa Izba Kontroli w szeregu informacjach o wynikach kontroli, w tym w analizie wykonania budżetu państwa za rok 1993, 1994, 1995 i 1996 r. wskazywała na niezrealizowanie upoważnienia ustawowego, zawartego w przepisie art. 18 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe, dotyczącego określenia szczegółowych zasad gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych.

Synteza ustaleń kontroli

WYWIĄZYWANIE SIĘ Z OBOWIĄZKU WYDAWANIA AKTÓW WYKONAWCZYCH DO USTAW PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I PREZESA NBP

Kontrolą objęto wydawanie aktów wykonawczych na podstawie 687 obligatoryjnych upoważnień, zawartych w 136 ustawach, ogłoszonych po wejściu w życie Małej Konstytucji do końca 1995 r. Sprawdzono ponadto wykonanie obligatoryjnych upoważnień w 9 wybranych ustawach opublikowanych przed tym okresem. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą wydano 583 aktów wykonawczych stanowiących realizację 546 obligatoryjnych upoważnień. Nie zrealizowanych zostało 141 upoważnień (tj. 20 %), co zdaniem NIK świadczy o tym, że organy zobowiązane do wydania aktów wykonawczych nie wywiązywały się w sposób rzetelny z nałożonego na nie obowiązku.

Ustalenia kontroli wskazały, że w większości skontrolowanych urzędach występowały przypadki niewydawania aktów wykonawczych lub wydawania ich wiele miesięcy a nawet lat po wejściu w życie ustaw zawierających upoważnienia. Spośród 583 aktów wykonawczych:

- 112 aktów weszło w życie wraz z ustawami, na których podstawie zostały wydane albo w terminie określonym przepisami ustaw,
- 64 akty weszły w życie w terminie do 1 miesiąca od wejścia w życie ustawy,
- 87 aktów weszło w życie w terminie od 1 do 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy,
- 133 akty weszły w życie w terminie od 3 do 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy,
- 138 aktów weszło w życie w terminie od 6 do 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy,
- 49 aktów weszło w życie po upływie roku od wejścia w życie ustawy.

W składanych w toku kontroli wyjaśnieniach dotyczących przyczyn niewykonania obligatoryjnych upoważnień ustawowych wskazywano m.in. na „niezwykłą złożoność” a nawet „brak materii” podlegającej szczegółowej regulacji aktem wykonawczym, lub też nie wyznaczenie przez ustawodawcę terminu realizacji upoważnienia. Niewykonanie upoważnień uzasadniano niekiedy „zachowaniem pełnej aktualności” wcześniej obowiązujących aktów, pomimo zmiany treści upoważnień, na podstawie których zostały one wydane. Postępowanie takie było niezgodne z prawem (część szczegółowa informacji: s. 25,28-29,69,71-72)

a) Skutki niewydania aktów wykonawczych lub wydawania ich wiele dni po wejściu w życie ustaw zawierających obligatoryjne upoważnienia

Wydanie aktu wykonawczego wiele dni po ogłoszeniu przepisów ustawy zawierającej obligatoryjne upoważnienie do jego wydania - nawet w przypadku gdy ustawodawca nie określił terminu wydania - utrudnia jej stosowanie. Dla porządku prawnego jest bowiem istotne, aby treść aktów wykonawczych była znana jak najszybciej po ogłoszeniu ustawy, zawierającej upoważnienie do ich wydania.

Brak regulacji w granicach wyznaczonych obligatoryjnymi upoważnieniami może powodować, że system prawny określony przepisami ustawy nie funkcjonuje należycie, zaś jej istotne postanowienia nie mogą być realizowane. Przykładem takiej sytuacji jest m.in.:

- niewykonanie przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej pomimo upływu 5 lat od wejścia w życie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej zawartego w niej upoważnienia dot. określenia, w porozumieniu z Ministrem Finansów, sposobu ustalania odpłatności za świadczenia zdrowotne osobom nieuprawnionym do bezpłatnej opieki zdrowotnej; w ocenie NIK niewydanie aktu wykonawczego spowodowało, że ceny za usługi świadczone przez zakłady opieki zdrowotnej kształtowały się na niewspółmiernie niskim poziomie w relacji do ponoszonych przez nie kosztów (część szczegółowa informacji: s. 50-51),
- wejście w życie po upływie ponad 100 dni od dnia wejścia w życie stosownego upoważnienia, rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie trybu przekazywania mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w razie ustanowienia lub wygaśnięcia zarządu, oraz trybu ustalania i wnoszenia opłat spowodowało, że w okresie tym nie było przepisów prawnych regulujących tryb przekazywania w zarząd mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (część szczegółowa informacji: s. 39).

Stwierdzono również przypadki, w których nie wydano aktów wykonawczych na podstawie obligatoryjnych upoważnień ustawowych pomimo upływu nawet ponad 10 lat od wejścia w życie ustaw zawierających takie upoważnienia. Przykładowo:

- Minister Kultury i Sztuki nie wywiązał się z obowiązku określenia trybu finansowania badań archeologicznych na terenie inwestycji, pomimo upływu ponad 35 lat od dnia wejścia w życie ustawy o ochronie dóbr kultury, w której zawarto stosowne upoważnienie (część szczegółowa informacji: s. 33),
- Minister Zdrowia i Opieki Społecznej nie zrealizował upoważnienia zawartego w ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej dotyczącego określenia, w porozumieniu z właściwymi ministrami, jednolitych form nadzoru sanitarnego i zasad dokonywania ocen stanu sanitarnego - epidemiologicznego, pomimo upływu ponad 11 lat od wejścia w życie wymienionej ustawy (część szczegółowa informacji: s. 50).

Należy podkreślić, że wejście w życie aktów wykonawczych wiele dni po wejściu w życie ustawy zawierającej upoważnienia, **może ograniczać obywatelom korzystanie z ich praw**, co stwierdzono m.in. w odniesieniu do upoważnienia zobowiązującego Ministra Sprawiedliwości do określenia, w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, szczegółowego sposobu i trybu sprawowania przez sądy kontroli przestrzegania praw osób z zaburzeniami psychicznymi, przebywających w szpitalach psychiatrycznych i domach pomocy społecznej. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, określające m.in. legalność przyjmowania i przebywania w szpitalach psychiatrycznych osób z zaburzeniami psychicznymi i warunków, w jakich osoby te przebywają, weszło w życie blisko 2 miesiące po wejściu w życie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, co w praktyce oznaczało, że prawa pacjentów nie mogły być chronione w taki sposób, w jaki przewidywał to ustawodawca (część szczegółowa informacji: s. 41).

Niewydanie aktów wykonawczych lub wydanie ich wiele dni po wejściu w życie ustawy, **może powodować stan niepewności prawnej** potęgowany w sytuacjach, gdy dotychczasowe przepisy wykonawcze utraciły moc obowiązującą. Przykładem tego jest niewydanie przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej aktów dotyczących budowy autostrad (część szczegółowa informacji: s. 47), lub wydanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych - po upływie 5 miesięcy od wygaśnięcia dotychczasowych przepisów - zarządzenia w sprawie okresów wliczanych do okresu służby, od którego zależy nabycie

prawa do nagrody jubileuszowej oraz zasad jej obliczania i wypłacania funkcjonariuszom Policji, Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej (część szczegółowa informacji: s. 44).

Najwyższa Izba Kontroli ma jednocześnie na uwadze fakt, że treść niektórych upoważnień mogła budzić istotne wątpliwości dotyczące możliwości ich wykonania przez zobowiązane organy. Przykładem takiej sytuacji było m.in. niezrealizowanie upoważnienia zawartego w prawie bankowym, dotyczącego określenia trybu wydawania zezwoleń spółkom prawa handlowego na wykonanie niektórych czynności bankowych. Z przedstawionego stanowiska Departamentu Licencji Bankowych i Departamentu Prawnego NBP wynika, że przepis zawierający upoważnienie obarczony jest wadą prawną polegającą na braku wskazania podmiotu, który miałby sprawować nadzór nad realizacją czynności bankowych przez spółki prawa handlowego (część szczegółowa informacji: s. 56-60). Podobna sytuacja może mieć miejsce również wtedy, gdy realizacja upoważnienia ustawowego pociągałaby konieczność poniesienia znacznych, nie przewidzianych wcześniej, wydatków budżetowych. Przykładem takiego stanu były liczne rozbieżności odnoszące się przede wszystkim do skutków finansowych związanych z realizacją upoważnienia zawartego w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, zobowiązującego Radę Ministrów do określenia świadczeń przysługujących absolwentom Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, którzy przesiedlają się na pobyt stały do innej miejscowości w związku z podjęciem zatrudnienia na stanowiskach wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów (część szczegółowa informacji: s. 20).

W ocenie NIK niewłaściwe sformułowanie upoważnień ustawowych nie może uzasadniać jednak niepodjęcia przez organy administracji działań mających na celu nowelizację tych upoważnień.

Konsekwencją braku aktów wykonawczych może być **posilkowe stosowanie wcześniej obowiązujących regulacji prawnych**, pomimo ich niespójności z przepisami nowouchwalonych ustaw, bądź stosowanie tzw. „prawa powielaczowego”, uznanego m.in. za podstawę wydawania przez Prezesa NBP decyzji w sprawie nabycia znacznych pakietów akcji banków (część szczegółowa informacji: s. 57).

Brak przepisów wykonawczych pociągał niekiedy również wymierne, negatywne dla budżetu Państwa skutki finansowe (część szczegółowa informacji: s. 47).

b) Publikacja i terminy wejścia w życie aktów wykonawczych

W toku kontroli stwierdzono przypadki niepublikowania aktów wykonawczych, czego przykładem były niektóre zarządzenia wydane przez Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego oraz Sekretarza PAN (część szczegółowa informacji: s. 63, 66).

Stwierdzono, że wiele aktów wykonawczych wchodziło w życie z dniem ich ogłoszenia lub nadawano im moc wsteczną. Uzasadniano to najczęściej stwarzaniem korzystniejszych sytuacji prawnych obywatelom. Wyniki kontroli wskazały jednak, że powyższa praktyka spowodowana była częstokroć późniejszym podejmowaniem prac legislacyjnych, co wiązało się m.in. z niewłaściwą organizacją pracy w zakresie działalności legislacyjnej. Zdaniem NIK, nadawanie aktom wykonawczym mocy wstecznej niejednokrotnie miało na celu zmniejszenie skutków późniejszego wydania aktu wykonawczego - np. Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych w dniu 2 stycznia 1996 r. zwrócił się pisemnie do Dyrektora Biura Prawnego URM z wnioskiem o ogłoszenie zarządzenia podpisanego w dniu 21 grudnia 1995 r. „jeszcze z datą zeszłoroczną” (część szczegółowa informacji: s. 65). Moc wsteczną nadawano aktom prawnym wydawanym przez niektórych ministrów oraz Radę Ministrów (część szczegółowa informacji: s. 18-19, 31-32, 37, 52).

c) Współdziałanie organów administracji i innych podmiotów w procesie wydawania aktów wykonawczych

Z ustaleń kontroli wynika, iż w przypadkach, gdy ustawodawca formułując upoważnienie wskazywał na konieczność współdziałania przy wydaniu aktu wykonawczego dwóch lub więcej organów administracji, proces legislacyjny ulegał znacznemu wydłużeniu. Dotyczy to m.in. niewydania aktu wykonawczego przez Ministra Finansów z powodu braku uzgodnień z dwoma innymi ministrami (część szczegółowa informacji: s. 24-25), a także niewykonania upoważnień przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (część szczegółowa informacji: s. 26-27).

Długotrwałość uzgodnień międzyresortowych spowodowana była zarówno rozbieżnościami stanowisk prezentowanych przez poszczególnych ministrów, jak również niedotrzymaniem terminów do wyrażenia opinii, określonych przez organ uzgadniający (część szczegółowa informacji: s. 28-29, 35, 38-39, 48-49).

Wyniki kontroli wskazały również na przewlekłość procesów legislacyjnych w odniesieniu do projektów aktów wykonawczych opiniowanych przez organizacje samorządowe, związkowe lub przedstawicieli kościołów. Dotyczyło to m.in. opiniowania przez Naczelną Radę Lekarską projektów aktów, do wydania których zobowiązani byli: Minister Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Minister Sprawiedliwości (część szczegółowa informacji: s. 40-41, 51-52).

REALIZACJA PRZEZ RADĘ MINISTRÓW KONSTYTUCYJNEGO OBOWIĄZKU PRZEDSTAWIANIA SKUTKÓW FINANSOWYCH I ZAŁĄCZANIA PROJEKTÓW PODSTAWOWYCH AKTÓW WYKONAWCZYCH PRZY ZGŁASZANIU SEJMOWI PROJEKTÓW USTAW

Wyniki kontroli wskazują na nierzetelne przedstawianie przez Radę Ministrów, przy zgłaszaniu projektów ustaw, ich skutków finansowych. Stwierdzono, że skutki takie nie określone zostały w uzasadnieniach do 26 projektów ustaw. O braku takiej rzetelności może świadczyć również fakt, że m.in. w uzasadnieniu do projektu ustawy o ochronie zdrowia psychicznego nie podano skutków finansowych wynikających z wprowadzenia nowych uregulowań prawnych, podczas gdy w uzasadnieniach do projektów przepisów wykonawczych opracowanych na podstawie tej ustawy, skutki te określono na kwotę 12,7 mln zł (część szczegółowa informacji: s. 67).

Podobnie ocenić należy wywiązywanie się przez Radę Ministrów z konstytucyjnego obowiązku załączania projektów podstawowych aktów wykonawczych do projektów ustaw. Stwierdzono, że w 32 przypadkach (spośród 48) przedkładane Sejmowi projekty ustaw nie posiadały załączonych projektów aktów wykonawczych. Zdaniem NIK przekazanie Sejmowi 70% objętych sprawdzeniem projektów ustaw bez projektów aktów wykonawczych nie może być traktowane jako wyjątek od obowiązku określonego przepisami Małej Konstytucji (część szczegółowa informacji: s. 68).

SPRAWOWANIE KONTROLI PRZEZ PREZESA RADY MINISTRÓW W ZAKRESIE WYWIĄZYWANIA SIĘ MINISTRÓW Z OBOWIĄZKU WYDAWANIA AKTÓW WYKONAWCZYCH

Zgodnie z art. 55 ust. 1 Małej Konstytucji, Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów oraz koordynuje pracę poszczególnych ministrów.

Zdaniem NIK, z tak sformułowanej kompetencji wynika obowiązek nadzorowania przez Prezesa Rady Ministrów działalności ministrów, m.in. w zakresie wydawania aktów wykonawczych na podstawie obligatoryjnych upoważnień ustawowych.

Wyniki kontroli funkcjonowania Urzędu Rady Ministrów w zakresie zapewniającym Prezesowi Rady Ministrów realizację uprawnień do kontroli wywiązywania się poszczególnych ministrów z obowiązku wykonywania obligatoryjnych upoważnień ustawowych wskazują, że nie został wypracowany system skutecznego dyscyplinowania administracji rządowej w tym zakresie. Świadczyć o tym może m.in. fakt

wielokrotnego wskazywania w wykazach aktów normatywnych przekazywanych właściwym organom tych samych, nie wykonanych upoważnień ustawowych (część szczegółowa informacji: s. 68-69).

Podsumowanie i wnioski

Ustalenia kontroli wskazują, że naczelne i centralne organy administracji rządowej oraz Prezes Narodowego Banku Polskiego nie w pełni wywiązywali się z konstytucyjnego obowiązku zapewnienia wykonania ustaw, poprzez wydawanie aktów wykonawczych.

Zarówno niewydawanie aktów wykonawczych, stanowiących realizację obligatoryjnych upoważnień, jak też wydawanie tych aktów wiele dni po wejściu w życie ustaw zawierających stosowne upoważnienia, uniemożliwia harmonijne funkcjonowanie regulacji prawnej, którą tworzą ustawa oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze.

Przedstawione w niniejszej informacji ustalenia kontroli dowodzą również o braku skutecznego systemu dyscyplinowania organów administracji rządowej w zakresie wydawania aktów wykonawczych.

Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują na konieczność:

- rozpoczynania prac nad projektami aktów wykonawczych stanowiących wykonanie obligatoryjnych upoważnień ustawowych w terminach umożliwiających jednoczesne wejście w życie tych aktów z dniem wejścia w życie ustaw, zobowiązujących do ich wydania,
- opracowania skutecznego systemu dyscyplinowania organów administracji rządowej, mającego na celu wydawanie aktów wykonawczych w terminach umożliwiających kompleksowe działanie ustaw - w tym usprawnienie procesu uzgodnień międzyresortowych,
- przestrzegania przez Radę Ministrów, przy zgłaszaniu Sejmowi projektu ustawy, obowiązku przedstawiania skutków finansowych oraz załączania projektów podstawowych aktów wykonawczych,
- wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu uchylene upoważnień obligatoryjnych, jeżeli prace prowadzone nad przygotowaniem aktu wykonawczego wskazują na zasadność takiej inicjatywy.

Niezależnie od wymienionych wniosków, ustalenia kontroli wskazują na potrzebę rozważenia celowości dalszego doskonalenia procedur tworzenia prawa.

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Analiza stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą wydawanie aktów wykonawczych do ustaw oraz ich ogłaszanie określone były przede wszystkim przez:

- ustawę konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwaną Małą Konstytucją⁴,
- ustawę z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”⁵,
- uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁶,
- uchwałę nr 20 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów⁷,
- uchwałę Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej⁸.

1. W celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień Rada Ministrów oraz Prezes Rady Ministrów wydają rozporządzenia (art. 54 ust. 1 i art. 55 ust. 3 Małej Konstytucji). Minister wydaje rozporządzenia i zarządzenia (art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji).

Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów oraz koordynuje i kontroluje pracę poszczególnych ministrów (art. 55 ust. 1 Małej Konstytucji). Należy uznać, że w ramach sprawowania funkcji koordynacyjnej i kontrolnej Prezes Rady Ministrów jest uprawniony i zobowiązany do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przez poszczególnych ministrów obowiązku wydawania aktów

⁴Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426, zm.: Dz.U. z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729, z 1996 r. Nr 106, poz. 488,

⁵Dz.U. z 1950 r. Nr 58, poz. 524, zm.: Dz.U. z 1991 r. Nr 94, poz. 420, z 1993 r. Nr 7, poz. 34,

⁶M.P. z 1992 r. Nr 26, poz. 185, zm.: M.P. z 1992 r. Nr 34, poz. 239, z 1993 r. Nr 13, poz. 89, Nr 63, poz. 562, z 1994 r. Nr 47, poz. 379, Nr 62, poz. 545, z 1995 r. Nr 8, poz. 111, Nr 18, poz. 213, Nr 23, poz. 271, Nr 46, poz. 514, z 1996 r. Nr 1, poz. 3,

⁷M.P. z 1991 r. Nr 7, poz. 47, zm.: M.P. z 1992 r. Nr 7, poz. 47, Nr 25, poz. 180,

⁸M.P. z 1991 r. Nr 44, poz. 310,

wykonawczych do ustaw. Koordynacja działań i prac związanych z obsługą Rady Ministrów oraz organizacją procesu legislacji rządowej należy do Sekretarza Rady Ministrów (§ 32 ust. 1 uchwały Nr 20 Rady Ministrów).

Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów wykonywał podwójną funkcję. Kierował Urzędem Rady Ministrów powołanym do obsługi organizacyjnej, prawnej i techniczno-biurowej prac Rządu oraz realizował zadania przewidziane w odrębnych ustawach dla ministra właściwego do spraw administracji (art. 7 ust. 1-4 ustawy o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej)⁹.

2. Według postanowień wspomnianej wcześniej uchwały Nr 20, Rada Ministrów działa na podstawie programów prac Rządu, w tym programów prac legislacyjnych. Projekty programów pracy Rządu przygotowywał Sekretarz Rady Ministrów i po zaakceptowaniu przez Prezesa Rady Ministrów przedstawiał je Radzie Ministrów (§ 4 ust. 1 i 2 uchwały Nr 20 Rady Ministrów).

Rada Ministrów, w ramach posiadanych kompetencji, rozpatruje i rozstrzyga kolegialnie sprawy wniesione pod jej obrady (§ 2 ust. 1 uchwały Nr 20 Rady Ministrów). Dokumenty rządowe - projekty normatywnych aktów prawnych - opracowują w zakresie swojej właściwości, uzgadniają i wnoszą pod obrady Rady Ministrów m.in. członkowie Rady Ministrów lub kierownicy urzędów centralnych organów administracji rządowej. Do projektu aktu prawnego, kierowanego pod obrady Rady Ministrów załącza się uzasadnienie obejmujące m.in. charakterystykę przewidywanych skutków społecznych i gospodarczych, a także skutków finansowych związanych z wejściem aktu w życie, oraz źródeł finansowania. Jeżeli projekt normatywnego aktu prawnego przewiduje wydanie aktów wykonawczych, należy również dołączyć projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji (§ 6 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 uchwały Nr 20 Rady Ministrów).

Projekty dokumentów rządowych przed wniesieniem do rozpatrzenia Radzie Ministrów poddawane są przez organ wnioskujący, uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów. Mogą być także kierowane, w celu zasięgnięcia opinii, do innych organów państwowych (§ 7 ust. 1 i 3 uchwały Nr 20 Rady Ministrów). Organy te po skierowaniu do nich projektu dokumentu rządowego w celu uzgodnienia, obowiązane są zająć stanowisko w wyznaczonym terminie, zgłaszając uwagi na piśmie lub zawiadamiając o ich braku. Termin przewidywany do zajęcia stanowiska nie powinien przekraczać 30 dni. Wyznaczenie, do uzgodnienia projektu dokumentu rządowego, terminu krótszego niż 7 dni wymaga szczególnego uzasadnienia i porozumienia z Sekretarzem Rady Ministrów (§ 8 ust. 1 i 2 uchwały Nr 20 Rady Ministrów).

Niezależnie od postanowienia określonego w § 5 ust. 3 uchwały Nr 20 Rady Ministrów, ustalającego wymóg opracowywania projektów normatywnych aktów prawnych przez komórki obsługi prawnej resortu, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, każdy projekt - po przeprowadzeniu uzgodnień, a przed wniesieniem go

⁹Ustawa z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. z 1985 r. Nr 50, poz. 262, zm.: Dz.U. z 1987 r. Nr 33, poz. 180, z 1989 r. Nr 30, poz. 163, Nr 64, poz. 387, Nr 73, poz. 433 i 434, z 1990 r. Nr 34, poz. 198),

pod obrady Rady Ministrów - powinien być dodatkowo rozpatrzony pod względem prawnym i redakcyjnym przez Komisję Prawniczą w Urzędzie Rady Ministrów (§ 10 ust. 1 uchwały Nr 20 Rady Ministrów). Sekretarz Rady lub upoważniony przez niego kierownik właściwej w sprawach legislacji komórki organizacyjnej Urzędu Rady Ministrów może zwolnić ten projekt od obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą albo odmówić skierowania pod obrady Komisji projektu, opracowanego niezgodnie z zasadami określonymi w przepisach uchwały Rady Ministrów w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów lub innych przepisach prawa (§ 10 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały Nr 20 Rady Ministrów).

Prowadzony w Urzędzie Rady Ministrów rejestr projektów dokumentów rządowych wnoszonych pod obrady Rządu nadzoruje Sekretarz Rady Ministrów (§ 15 uchwały Nr 20 Rady Ministrów). Normatywne akty prawne, wydane przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów są ewidencjonowane w Urzędzie Rady Ministrów według zasad określonych przez Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów. Akty prawne wydawane przez ministrów, inne niż podlegające ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, podlegają rejestracji w rejestrze przepisów resortowych, prowadzonym przez Ministra Sprawiedliwości.

3. Uchwalony przez Radę Ministrów projekt aktu prawnego kieruje się do Sejmu. Projekty ustaw i uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu (art. 31 ust. 1 regulaminu Sejmu). Według przepisu art. 15 ust. 2 Małej Konstytucji, Rada Ministrów zgłaszając projekt ustawy przedstawia jej skutki finansowe oraz załącza projekty podstawowych aktów wykonawczych. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno przedstawiać m.in. przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu Państwa oraz przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych (art. 31 ust. 2 pkt 4 - 6 regulaminu Sejmu). Jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie zawiera elementów przedstawionych powyżej, Prezydium Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy (art. 31 ust. 5 regulaminu Sejmu).

4. Akt wykonawczy wydaje się wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie i w zakresie określonym przez upoważnienie. Przepisy upoważniające do wydania aktu wykonawczego muszą wskazywać podmiot upoważniony oraz formę aktu, do którego wydania upoważniają (§ 49 ust. 1 zasad techniki prawodawczej). Organ upoważniony w ustawie do wydania aktu wykonawczego nie może delegować (w części lub w całości) swojego upoważnienia innemu organowi, jeżeli ustawodawca wyraźnie nie określił tego w ustawie. Termin do wydania aktu wykonawczego określony jest przez ustawodawcę w upoważnieniu ustawowym bądź ustawodawca nie określa takiego terminu.

Przepisy upoważniające do wydania wykonawczego aktu normatywnego mogą przybierać dwojaką postać:

– obligatoryjne, nakazujące stanowienie aktów wykonawczych,

– fakultatywne, na mocy których ustawodawca pozostawia wykonanie upoważnienia do uznania organu.

5. Formułując upoważnienie ustawowe, ustawodawca może również wskazać na współdziałanie dwóch lub więcej organów i innych podmiotów w procesie wydawania aktu wykonawczego. W takiej sytuacji ustawodawca wskazując organ upoważniony do wydania aktu, określa formę współuczestnictwa pozostałych podmiotów, np. w porozumieniu, w uzgodnieniu, na wniosek, za zgodą.

6. Ustawa ogłoszona, zawierająca upoważnienia ustawowe do wydania aktów wykonawczych, upoważnia do wydania tych aktów przed dniem wejścia w życie ustawy, z zastrzeżeniem, że przepisy aktów wykonawczych wchodzi w życie nie wcześniej, niż z dniem wejścia w życie samej ustawy (§ 36 zasad techniki prawodawczej).

Zgodnie z § 85 ust. 1 i 2 zasad techniki prawodawczej, jeżeli funkcjonowanie ustawy jest uzależnione od wydania aktów wykonawczych, należy jednocześnie z projektem ustawy przygotować projekty aktów wykonawczych o podstawowym dla niej znaczeniu. Akty te powinny wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której są wydane.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 2 marca 1993 r. K 9/92 dokonał wykładni art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, uznając za dopuszczalne nadawanie aktom wykonawczym mocy obowiązującej - z dniem publikacji w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim - w sytuacjach uzasadnionych, pod warunkiem, iż regulacja nie zawiera pogorszenia praw obywateli i podmiotów gospodarczych (ochrona praw nabytych)¹⁰, a nadto w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 8 stycznia 1991 r. P 1/90 podkreśla, że „...zachowanie jedności koncepcyjnej określonej regulacji prawnej opartej na ustawie i aktach w stosunku do niej wykonawczych wymaga zasadniczo, aby akty takie wchodziły w życie razem z nowym przepisem ustawowym, a tym samym traciły moc poprzednie akty wykonawcze. Odwlekanie w czasie wydania nowych przepisów wykonawczych do zmienionej ustawy powoduje, że zamierzony cel rozwiązań prawnych może nie zostać spełniony...”¹¹

7. Rozporządzenia m.in. Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów wydane celem wykonania ustaw lub dekrétów i z powołaniem się na zawarte w nich upoważnienia, ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”). Zarządzenia centralnych organów administracji rządowej, wydane celem wykonania ustaw lub dekrétów z powołaniem się na zawarte w nich upoważnienia, ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (art. 2 ust. 1 pkt. 3 ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”).

Akty prawne ogłaszane w dzienniku wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej (art. 4 ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego RP „Monitor Polski”).

8. Od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej¹²; tj. od dnia 1 stycznia 1997 r., kompetencje Urzędu Rady Ministrów m.in. w zakresie legislacji przejęła

¹⁰Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1993 r. cz.I, str. 71-72.

¹¹K.Działocha, St. Paweła - Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (1986-1993), poz. 49, str. 636-649.

¹²Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 497.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (art. 2 ust. 2 pkt 2 i ust. 6 pkt 1 podanej wyżej ustawy).

Dnia 10 marca 1997 r. weszła w życie uchwała Nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. Regulaminu prac Rady Ministrów¹³, który określa, że:

- projekty programów oraz harmonogramy prac Rządu opracowuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 5 ust. 2 regulaminu prac Rady Ministrów),
- członkowie Rady Ministrów oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, każdy w zakresie swojej właściwości, opracowują m.in. projekty aktów normatywnych i uzgadniają je z członkami Rady Ministrów (§ 6 ust. 1 regulaminu prac Rady Ministrów),
- o zamiarze podjęcia inicjatywy opracowania indywidualnie określonego dokumentu rządowego „organy wnioskujące”, czyli członkowie Rady Ministrów, zawiadamiają Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli obowiązek opracowania określonego dokumentu rządowego wynika z obowiązujących przepisów albo jeżeli organ wnioskujący został zobowiązany do opracowania takiego dokumentu przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów (§ 7 ust. 1 i 2 regulaminu prac Rady Ministrów),
- rządowy organ wnioskujący jest obowiązany uzgodnić projekt dokumentu z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a pod względem prawnym i formalnym - z właściwą w sprawach legislacji komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 10 ust. 1 regulaminu prac Rady Ministrów),
- wyznaczenie terminu potrzebnego do zaopiniowania projektu dokumentu rządowego przez organy administracji rządowej, krótszego niż 7 dni, wymaga szczególnego uzasadnienia i porozumienia z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 11 ust. 2 regulaminu prac Rady Ministrów),
- skład oraz szczegółowe zasady i tryb działania Komisji Prawniczej określa Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 18 ust. 5 regulaminu prac Rady Ministrów),
- projekty dokumentów rządowych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów wnoszą m.in., zgodnie z właściwością członkowie Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, centralne organy administracji rządowej (kierownicy urzędów centralnych, pełnomocnicy Rządu) (§ 19 ust. 1 regulaminu prac Rady Ministrów).

¹³M.P. z 1997 r. Nr 15, poz. 144.

Istotne ustalenia kontroli

RADA MINISTRÓW

W okresie objętym kontrolą, NIK zbadała wykonanie przez Radę Ministrów 101 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 53 ustawach.

Do dnia zakończenia kontroli, Rada Ministrów nie zrealizowała 11 obligatoryjnych upoważnień ustawowych.

Spośród 98 aktów wykonawczych:

- 23 akty weszły w życie wraz z ustawami, na podstawie których zostały wydane albo w terminie określonym przepisami ustawy,
- 15 aktów weszło w życie w terminie do 1 miesiąca od wejścia w życie ustaw,
- 19 aktów weszło w terminie od 1 do 3 miesięcy,
- 29 aktów w terminie od 3 do 6 miesięcy,
- 5 aktów weszło w życie w terminie od 6 do 12 miesięcy,
- 7 aktów po upływie roku od wejścia w życie ustaw.

Moc wsteczną nadano 2 rozporządzeniom.

Do rozporządzeń wydanych w okresie od 6 do 26 miesięcy przykładowo należą:

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1995 r. w sprawie zasad współdziałania gmin warszawskich z organami administracji rządowej oraz określenia, które sprawy indywidualne z zakresu zadań własnych gmin rozpatrywane będą w trybie właściwym dla decyzji administracyjnych należących do zadań zleconych (Dz.U. z 1996 r. Nr 2, poz. 9) do ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.) - zostało wydane po upływie 1 roku i 6 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1995 r. w sprawie określenia trybu wydawania powszechnych świadectw udziałowych oraz terminów rozpoczęcia i zakończenia ich wydawania (Dz.U. Nr 92, poz. 455 ze zm.), wydane na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach i ich prywatyzacji (Dz.U. Nr 44, poz. 202 ze zm.) - zostało wydane po upływie 2 lat i 2 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy.

Do ww. rozporządzeń wydanych przez Radę Ministrów, którym nadano moc wsteczną należą 2 rozporządzenia:

- z dnia 13 czerwca 1995 r. w sprawie środków i limitów na podwyżki wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 1995 r. (Dz.U. Nr 70, poz. 353) - obowiązujące od dnia 1 stycznia 1995 r.,
- z dnia 11 lipca 1995 r. w sprawie wynagrodzeń prokuratorów oraz asesorów i aplikantów prokuratury (Dz.U. Nr 84, poz. 422) - obowiązujące od dnia 1 kwietnia 1995 r.

Rozporządzenia te stwarzały korzystniejsze sytuacje prawne obywatelom. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nadanie im mocy wstecznej nie naruszało więc zasad techniki prawodawczej, określonych w § 38 ust. 2 uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310).

Do czasu zakończenia kontroli, Rada Ministrów nie wywiązała się z obowiązku zrealizowania 11 obligatoryjnych upoważnień zawartych:

- w art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (j.t. Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.), dodanego ustawą z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy - Prawo wodne (Dz. U. Nr 40, poz. 183);
- w art. 8 ust. 1, art. 30 ust. 2 pkt 1,2 ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz.U. Nr 44, poz. 202 ze zm.)¹⁴;
- w art. 25 ust. 4, art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 344 ze zm.);
- w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (Dz.U. Nr 47, poz. 243)¹⁵;
- w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.)¹⁶;
- w art. 26 ust. 3 ustawy z dnia z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.), dodanym przez ustawę z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 136, poz. 704);
- w art. 46, art. 49 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm.);
- w art. 124¹ § 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 13, poz. 98 ze zm.), dodanego ustawą z dnia 12 lipca 1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien i nawiązek w prawie karnym (Dz. U. Nr 95, poz. 475).

Ze złożonych w tej sprawie wyjaśnień wicedyrektora Departamentu Prawnego Urzędu Rady Ministrów wynika, że niewykonanie upoważnień ustawowych spowodowane było:

- rozpoczętymi pracami nad nowelizacją ustaw, przewidującą skreślenie przepisów zawierających upoważnienia dla Rady Ministrów do wydania aktów wykonawczych, tj. w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (j.t. Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) w brzmieniu nadanym

¹⁴ Upoważnienia zostały uchylone ustawą z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Dz. U. Nr 30, poz. 164).

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie organizacji i sposobu zwalczania zanieczyszczeń na morzu zostało ogłoszone w Dz. U. z dnia 30 maja 1997 r. Nr 53, poz. 337.

¹⁶ Upoważnienie zostało uchylone ustawą z dnia 19 marca 1997 r. o zmianie niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz. U. Nr 43, poz. 272)

przez ustawę z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy - Prawo wodne (Dz.U. Nr 40, poz. 183), ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz.U. Nr 44, poz. 202 ze zm.) oraz ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.), tj. w 3 przypadkach,

- wystąpieniem licznych rozbieżności odnoszących się przede wszystkim do skutków finansowych, związanych z realizacją upoważnienia zawartego w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.), wprowadzonego do niej nowelą z dnia 2 grudnia 1994 r. (Dz.U. Nr 136, poz. 704 ze zm.), zobowiązującego Radę Ministrów do określenia świadczeń przysługujących absolwentom Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, którzy przesiedlają się na pobyt stały do innej miejscowości w związku z podjęciem zatrudnienia na stanowiskach wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów, tj. w 1 przypadku,
- koniecznością uprzedniego zakończenia przez Główny Urząd Statystyczny, w terminach określonych przepisami ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm.), prac związanych ze zorganizowaniem prowadzenia rejestru podmiotów gospodarki narodowej (nie później niż do dnia 31 grudnia 1997 r.) oraz zaktualizowaniem i uzupełnieniem rejestru terytorialnego (nie później niż do dnia 30 czerwca 1998 r.) - w przypadku wynikającego z art. 46 przywołanej ustawy obowiązku określenia przez Radę Ministrów szczegółowych zasad prowadzenia rejestru podmiotów i współdziałania służb statystyki publicznej z organami prowadzącymi urzędowe rejestry i systemy informacyjne administracji państwowej, a także wynikającego z art. 49 wymienionej ustawy obowiązku określenia przez Radę Ministrów szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania rejestru terytorialnego oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, tj. w 2 przypadkach.

Nie zrealizowane przez Radę Ministrów obligatoryjne upoważnienia, zawarte w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 344 ze zm.) dotyczyły:

- określenia, w drodze rozporządzenia, zakresu i trybu przekazywania przez zamawiających Urzędowi Zamówień Publicznych informacji o planach zamówień publicznych, zawartych umowach, a także o ich realizacji (art. 25 ust. 4),
- określenia w drodze rozporządzenia zakresu prac projektowych oraz trybu przeprowadzania konkursu na twórcze prace projektowe oraz na prace z zakresu działalności twórczej w dziedzinie kultury i sztuki (art. 71 ust. 2).

PREZES RADY MINISTRÓW

W okresie objętym kontrolą, NIK zbadała wykonanie przez Prezesa Rady Ministrów 17 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 14 ustawach.

Do dnia zakończenia kontroli Prezes Rady Ministrów nie zrealizował 1 obligatoryjnego upoważnienia ustawowego.

Spośród 16 aktów wykonawczych:

- 2 akty weszły w życie wraz z ustawami, na podstawie których zostały wydane,
- 7 aktów weszło w życie w terminie do 1 miesiąca od wejścia w życie ustaw,
- 2 akty w terminie od 1 do 3 miesięcy,
- 3 akty w terminie od 3 do 6 miesięcy,
- 2 akty w terminie od 6 do 12 miesięcy od wejścia w życie ustaw.

Prezes Rady Ministrów nie wykonał obligatoryjnego upoważnienia zawartego w art. 17¹ ust. 6 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.), dodanego ustawą z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 138, poz. 681)¹⁷, w którym został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, wskaźnika weryfikacyjnego oraz szczegółowych zasad jednorazowej wypłaty w wysokości zapewniającej wzrost realny przeciętnej emerytury i renty. Wydanie aktu wykonawczego, uzależnione było jednocześnie od zakładanego w ustawie budżetowej wzrostu tych świadczeń, co można było określić dopiero po zakończeniu roku.

¹⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lutego 1997 r. w sprawie jednorazowej wypłaty w marcu 1997 r. dla niektórych emerytów i rencistów zostało ogłoszone w Dz.U. z 18 lutego 1997 r. Nr 14, poz. 75.

MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

W okresie objętym kontrolą, NIK zbadała wykonanie przez Ministra Edukacji Narodowej 16 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 9 ustawach.

Do dnia zakończenia kontroli Minister Edukacji Narodowej nie zrealizował 7 obligatoryjnych upoważnień ustawowych. Spośród 9 aktów wykonawczych:

- 2 akty weszły w życie w terminie zakreślonym do ich wydania przepisami ustawy,
- 1 akt wszedł w życie po upływie 1,5 miesiąca od wejścia w życie ustawy,
- 1 akt wszedł w życie po upływie 4,5 miesiąca od terminu określonego do jego wydania,
- 1 akt wszedł w życie po upływie 5,5 miesiąca od terminu zakreślonego przepisami ustawy,
- 4 akty weszły w życie po upływie roku od wejścia w życie ustawy.

Stwierdzono, że ze względu na przedłużającą się procedurę i brak wymaganych ustawami porozumień z przedstawicielami odpowiednich kościołów, Minister Edukacji Narodowej wraz z innymi ministrami nie wykonał upoważnienia zawartego w:

- art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (wspólnie z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Ministrem Sprawiedliwości; Dz.U. Nr 97, poz. 481).

Ponadto stwierdzono, że do połowy grudnia 1996 r. Minister Edukacji Narodowej nie wydał, na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. Nr 111, poz. 535), rozporządzenia w sprawie zasad organizowania zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim¹⁸. Tym samym nie zostały przygotowane warunki prawno-organizacyjne i finansowe do organizowania niezbędnych zajęć dla ok. 5 tys. dzieci i młodzieży. Jak ustalono, powodem niewydania tego aktu było m.in. nieuwzględnienie w planie wydatków budżetowych środków niezbędnych dla sfinansowania zadań w nim określonych.

Minister Edukacji Narodowej do połowy grudnia 1996 r. nie zrealizował także 5 upoważnień wprowadzonych nowelą z dnia 21 lipca 1995 r. (Dz.U. Nr 101, poz. 504) do ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1996 r., Nr 67, poz. 329 ze zm.), których unormowania miały dotyczyć:

- szczegółowych zasad działania klas i szkół sportowych oraz szkół mistrzostwa sportowego (art. 9 ust. 5)¹⁹,
- warunków jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania (art. 92a. ust. 2)²⁰,
- profiliów kształcenia zawodowego odpowiadających określonym dziedzinom gospodarki (art. 24 ust. 3),

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 1997 r. w sprawie zasad organizowania zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim zostało ogłoszone po zakończeniu kontroli - 18 lutego 1997 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 76).

¹⁹ Zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 lutego 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad działania klas i szkół sportowych oraz szkół mistrzostwa sportowego zostało ogłoszone w M.P. z 4 marca 1997 r. Nr 13, poz. 107.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania zostało ogłoszone w Dz.U. z dnia 10 lutego 1997 r. Nr 12, poz. 67.

- rodzajów, form oraz organizacji opieki w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych (art. 68d. ust. 2 pkt 1),
- zasad udzielania i organizacji pomocy oraz opieki psychologiczno-pedagogicznej (art. 68d ust. 2 pkt 2).

MINISTER FINANSÓW

W okresie objętym kontrolą, NIK zbadała wykonanie przez Ministra Finansów 111 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 34 ustawach.

Do dnia zakończenia kontroli Minister Finansów nie zrealizował 8 obligatoryjnych upoważnień ustawowych, przy czym 2 z nich skreślone zostały w wyniku nowelizacji ustaw.

Spośród 93 aktów wykonawczych:

- 11 aktów weszło w życie wraz z ustawami, na podstawie których zostały one wydane albo w terminie zakreślonym przepisami ustaw upoważniających do ich wydania,
- 9 aktów weszło w życie w terminie do 1 miesiąca po wejściu w życie ustawy,
- 24 akty weszły w życie w terminie od 1 do 3 miesięcy,
- 27 aktów weszło w życie w terminie od 3 do 6 miesięcy,
- 20 aktów weszło w życie od 6 do 12 miesięcy,
- 2 akty weszły w życie po upływie 2 lat od wejścia w życie ustaw, na podstawie których zostały wydane.

Niewykonane według stanu na koniec 1996 r. upoważnienia dotyczyły:

- art. 84 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591), w którym został zobowiązany do określenia, w porozumieniu z Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego, zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej;
- art. 33 ust. 4 ustawy budżetowej na rok 1995 z dnia 30 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 27, poz. 141), w którym został zobowiązany do określenia wysokości i warunków otrzymania prowizji, od kwot zrealizowanych kredytów zagranicznych na pokrycie kosztów związanych z pozyskiwaniem tych kredytów dla jednostek organizacyjnych uczestniczących w procesie pozyskiwania przychodów, stanowiących zagraniczne źródło finansowania wydatków budżetu państwa;
- art. 46a. ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (j.t. Dz.U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm.) dodanym ustawą z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - Kodeks handlowy oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1995 r. Nr 96, poz. 478), w którym został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, zasad sporządzania kwartalnych i rocznych sprawozdań finansowych przedstawianych organowi nadzoru, formę tych sprawozdań oraz sposób potwierdzania przez zarząd zgodności tych sprawozdań ze stanem faktycznym;

- art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (j.t. Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.), dodanego ustawą z dnia 9 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy - Prawo budżetowe (Dz.U. z 1995 r. Nr 78, poz. 390), w którym został zobowiązany do określenia warunków emisji skarbowych papierów wartościowych, wyszczególnionych w ust. 1 i 2 tego artykułu, a w szczególności wartości nominalnej poszczególnych emisji, wysokości i sposobu oprocentowania, terminów wykupu i płatności odsetkowych, podmiotów uprawnionych do nabycia, sposobu ustalania ceny emisji oraz terminów przedawnienia;
- art. 10 ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników (Dz.U. Nr 142, poz. 702), w którym został zobowiązany do określenia trybu składania zgłoszeń identyfikacyjnych oraz składania informacji o zmianie danych objętych tym zgłoszeniem przez podatników podatków stanowiących dochody budżetów gmin;
- art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (j.t. Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 października 1995 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1995 r. Nr 142, poz. 704), w której zobowiązano m.in. do określenia składników majątkowych uznawanych za środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, sposobu ustalania ich wartości początkowej, szczegółowych zasad i stawek amortyzacji, a także trybu i terminów aktualizacji wyceny środków trwałych.

Niewykonanie niektórych ze wskazanych powyżej obligatoryjnych upoważnień - w ocenie NIK - nie miało obiektywnego uzasadnienia.

Przedłużający się proces legislacyjny związany z wydawaniem aktów wykonawczych uzasadniano m.in. długotrwałością uzgodnień międzyresortowych, złożonością zagadnień stanowiących przedmiot uzgodnień, koniecznością wykonania dodatkowych czynności. Przykładowo:

- zrealizowanie upoważnienia zamieszczonego w ustawie z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. Nr 141, poz. 692), nastąpiło po upływie 10 miesięcy od daty ogłoszenia ustawy, co uzasadniono długotrwałym procesem uzgodnień z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej;
- w odniesieniu do rozporządzenia z dnia 14 czerwca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania przez jednostki inne niż banki skonsolidowanych sprawozdań finansowych (Dz.U. Nr 71, poz. 355), tak długi czas od ogłoszenia ustawy do wydania rozporządzenia, uzasadniono złożonością zagadnień będących przedmiotem uregulowań;
- upoważnienie z art. 50 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 1995 z dnia 30 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 27, poz. 141), dotyczącej określenia niektórych wierzytelności znieśonego Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku wnoszonych jako aport rzeczowy do Polskiej Agencji Rozwoju Turystyki S.A. -

wykonano po upływie 12 miesięcy, co uzasadniono koniecznością dokonania uprzednio wyceny wiarygodności.

MINISTER GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ I BUDOWNICTWA

W okresie objętym kontrolą, NIK zbadała wykonanie przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa 18 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 7 ustawach.

Do dnia zakończenia kontroli Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa zrealizował wszystkie obligatoryjne upoważnienia ustawowe ogłoszone w okresie objętym kontrolą. Spośród 18 aktów wykonawczych:

- 2 akty weszły w życie wraz z ustawą, na podstawie której zostały wydane,
- 8 aktów weszło w życie w terminie zakreślonym przepisami ustawy,
- 4 akty weszły w życie w terminie do 1 miesiąca od wejścia w życie ustawy,

- 4 akty weszły w życie w terminie od 3 do 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustaw, na podstawie których zostały wydane.

Ponadto w toku kontroli stwierdzono, że Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa do dnia 17 grudnia 1996 r. nie wykonał 5 z 16 obligatoryjnych upoważnień zamieszczonych w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm.), na podstawie których powinien określić:

- w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, rodzaj prac geodezyjnych i kartograficznych o znaczeniu ogólnopaństwowym oraz szczegółowe zasady wykonywania tych prac (art. 19 ust. 1 pkt 3),
- w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, rodzaj map, materiałów fotogrametrycznych i teledetekcyjnych, których reprodukcja, rozpowszechnianie i rozprowadzanie wymaga zezwolenia oraz trybu udzielania tych zezwoleń (art. 19 ust. 1 pkt 5),
- wraz z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, w porozumieniu z Ministrami: Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości, sposób wykazywania w ewidencji gruntów i budynków danych odnoszących się do gruntów i budynków pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych podległym tym ministrom (art. 26 ust. 3),
- w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej, sposób klasyfikowania, kwalifikowania i porządkowania materiałów wyłączanych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 40 ust. 5 pkt 2),

- w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych, szczegółowe zasady i tryb założenia i prowadzenia krajowego systemu informacji o terenie (art. 40 ust. 4 pkt. 3).

Należy przy tym nadmienić, że przepisy przywołanej ustawy przewidywały zachowanie mocy poprzednio wydanych aktów wykonawczych, o ile nie są one z nią sprzeczne. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa podjął prace nad wykonaniem wymienionych upoważnień. Analiza stanu zaawansowania tych prac wykazała, że:

- jeden akt wykonawczy (z art. 40 ust. 5 pkt 2), tj. projekt rozporządzenia Ministra w sprawie klasyfikowania i porządkowania materiałów wyłączonych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, pozostawał od kwietnia 1996 r. w uzgodnieniach międzyresortowych i na skutek wnoszonych kolejnych uwag przez zainteresowane resorty nie został wydany do zakończenia kontroli;
- dwa upoważnienia do wydania aktów wykonawczych, zawarte w art. 19 ust. 1 pkt 3 i art. 19 ust. 1 pkt 5 cytowanej ustawy, przewidziano do zniesienia przygotowaną ustawą o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne;
- do opracowania zaś dwu pozostałych aktów wykonawczych wynikających z upoważnień art. 26 ust. 3 i art. 40 ust. 5 pkt 3, planowano przystąpić po zmodyfikowaniu upoważnień ustawowych w przygotowywanej ustawie o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne. W przypadku upoważnienia z art. 26 ust. 3 ustawy, dodatkowym warunkiem przystąpienia do opracowywania tego rozporządzenia było wcześniejsze wydanie rozporządzenia wynikającego z upoważnienia art. 26 ust. 2 pkt 1 - co też nastąpiło w dniu 17 grudnia 1996 r.

Należy podkreślić, że wydanie aktu wykonawczego stanowiącego realizację upoważnienia zawartego w art. 26 ust. 2 pkt 1, poprzedził wyjątkowo długi okres przygotowania tego projektu rozporządzenia.

Pierwsze prace nad projektem rozpoczęto w byłym Departamencie Geodezji, Kartografii i Gospodarki Gruntami już w 1991 r. Dopiero czwarta jego wersja, pochodząca z 1994 r., została przyjęta przez komórki organizacyjne Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej jako podstawa do dalszych prac. Stwierdzono, że znaczne przyspieszenie prac nad tym projektem nastąpiło w 1996 r. W dniu 19 lutego 1996 r. projekt aktu skierowano do Departamentu Prawnego, a dnia 25 marca 1996 r. przekazano do uzgodnień międzyresortowych. Projekt rozporządzenia był rozpatrywany na 7 konferencjach uzgadniających, co świadczy o skali problemów związanych z wydaniem tego rozporządzenia. Tekst rozporządzenia od strony legislacyjnej przyjęła Komisja Prawnicza URM w dniu 2 listopada 1996 r.

MINISTER ŁĄCZNOŚCI

W okresie objętym kontrolą, NIK zbadała wykonanie przez Ministra łączności 32 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 6 ustawach:

- z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 ze zm.) - 3;
- z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 45, poz. 205 ze zm.) - 1;
- z dnia 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego (Dz.U. Nr 84, poz. 386 ze zm.) - 2;
- z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (j. t. Dz. U. z 1995 r. Nr 117, poz. 564 ze zm.), znowelizowanej ustawą z dnia 12 maja 1995 r. o zmianie ustawy o łączności oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 60, poz. 310) - 24;
- z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 30, poz. 179 ze zm.), znowelizowanej ustawą z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 515) - 1.

Do dnia zakończenia kontroli Minister Łączności nie zrealizował 4 obligatoryjnych upoważnień ustawowych. Spośród 27 aktów wykonawczych:

- 3 akty weszły w życie wraz z ustawami, na podstawie których zostały wydane,
- 1 akt wszedł w życie w terminie do 1 miesiąca od wejścia w życie ustawy,
- 3 akty w terminie od 1 do 3 miesięcy,
- 13 aktów w terminie od 3 do 6 miesięcy,
- 5 aktów w terminie od 6 do 12 miesięcy,
- 2 akty po upływie roku od wejścia w życie ustaw.

Pomimo upływu ponad 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 12 maja 1995 r. o zmianie ustawy o łączności oraz niektórych innych ustaw i 15 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, do dnia zakończenia kontroli Minister Łączności nie wykonał 4 obligatoryjnych upoważnień zawartych :

- w art. 7a. ust. 8 ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności, dodanego ustawą z dnia 12 maja 1995 r. o zmianie ustawy o łączności oraz niektórych innych ustaw, zobowiązującego Ministra Łączności, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, Ministrem Spraw Wewnętrznych oraz Ministrem Spraw Zagranicznych, do określenia w drodze rozporządzenia zasad homologacji urządzeń telekomunikacyjnych używanych przez jednostki organizacyjne MON, MSW i MSZ;
- w art. 16 ust. 5 ustawy o łączności, w brzmieniu nadanym przez ww. ustawę, zobowiązującego Ministra Łączności do określenia w drodze rozporządzenia rodzaju i zakresu usług świadczonych w sieciach radiokomunikacji ruchomej;
- w art. 26 ust. 2 ustawy o łączności, w brzmieniu nadanym przez ww. ustawę, zobowiązującego Ministra Łączności, w porozumieniu z Ministrem Finansów, do określenia w drodze rozporządzenia wysokości, terminów i sposobu uiszczania opłat

za używanie częstotliwości z uwzględnieniem specyfiki wykorzystania częstotliwości przez jednostki organizacyjne MON, MSW, MSZ;

- w art. 23 ust. 5 ustawy o Policji, w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, zobowiązującego Ministra Łączności, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, do ustalenia zasad korzystania z częstotliwości radiowych przez straże gminne (miejskie)²¹.

W przypadku 2 spośród 28 zrealizowanych upoważnień, określony został termin wydania aktów wykonawczych. Oba wskazane upoważnienia zawarte zostały w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego, przy czym:

- rozporządzenie Ministra Łączności w sprawie szczegółowych zasad wymiany znaków opłaty pocztowej w związku z denominacją złotego, będące realizacją upoważnienia zawartego w art. 6 ust. 2 ww. ustawy, zostało podpisane przez Ministra w dniu 15 września 1994 r., tj. 14 dni przed terminem określonym w ustawie,
- rozporządzenia Ministra Łączności zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za używanie częstotliwości oraz rozporządzenie Ministra Łączności zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i trybu wydawania świadectwa radiooperatora oraz wysokości opłat za te świadczenia, wydane na podstawie art. 4 ust. 9 wymienionej ustawy zostały podpisane 24 listopada 1994 r., tj. 23 dni po upływie terminu wskazanego w upoważnieniu.

W pozostałych 26 zrealizowanych upoważnieniach nie określono terminu ich wykonania. Stosowne akty wykonawcze wydane były przez Ministra Łączności w terminie od 16 do 471 dni od wejścia w życie ustaw zawierających upoważnienia, z czego dla 7 z nich termin ten przekraczał 300 dni.

Z wyjaśnień złożonych do protokołu kontroli przez Podsekretarza Stanu, dotyczących przyczyn niewydania aktów wykonawczych lub wydania ich wiele dni po opublikowaniu ustaw zawierających obligatoryjne upoważnienia dla Ministra Łączności wynika, że przedłużające się prace nad ich projektami związane były przede wszystkim ze złożonością problematyki wymagającej regulacji bądź czasochłonnością procedury uzgodnień międzyresortowych. W swoich wyjaśnieniach Podsekretarz Stanu uzasadnił m.in., że niewydanie aktu wykonawczego w sprawie wysokości, terminów i sposobu uiszczania opłat za używanie częstotliwości z uwzględnieniem specyfiki wykorzystania częstotliwości przez jednostki organizacyjne MON, MSW i MSZ spowodowane było zachowaniem aktualności rozporządzenia, wydanego na podstawie upoważnienia, które zostało zmienione w wyniku nowelizacji ustawy.

Najwyższa Izba Kontroli nie podzieliła takiej argumentacji wskazując, że dla porządku prawnego istotne jest, aby treść aktów wykonawczych, niezależnie od trudności regulowanej materii, była znana przed wejściem w życie ustawy zawierającej upoważnienie do ich wydania, w celu pełnej realizacji jej postanowień. Zgodnie z § 23 ust. 1 uchwały Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej²², jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się lub zmienia jedynie przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, to oznacza to, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie nowej ustawy.

²¹ Zarządzenie Ministra Łączności z dnia 8 maja 1997 r. w sprawie korzystania z częstotliwości radiowych przez straże gminne (miejskie) zostało ogłoszone w M.P. z dnia 10 czerwca 1997 r. Nr 34, poz. 326.

²² M.P. z 1991 r. Nr 44, poz. 310

MINISTER OBRONY NARODOWEJ

W okresie objętym kontrolą zbadano wykonanie przez Ministra Obrony Narodowej 41 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 16 ustawach. Do dnia zakończenia kontroli Minister nie zrealizował 5 obligatoryjnych upoważnień ustawowych. Spośród 32 aktów wykonawczych:

- 11 aktów weszło w życie przed upływem terminu, zachowanej przepisami przejściowymi mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów,
- 14 aktów weszło w życie w terminie do 1 miesiąca od wejścia w życie ustaw,
- 2 akty w terminie od 1 do 3 miesięcy,
- 5 aktów w terminie od 3 do 6 miesięcy od wejścia w życie ustaw,

Nie wykonane przez Ministra Obrony Narodowej obligatoryjne upoważnienia zawarte są:

- w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.), który stanowi, że Minister Obrony Narodowej w drodze zarządzenia określi:
 - normy rozmieszczenia jednostek i instytucji wojskowych oraz innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, a także urzędów, uzbrojenia, środków materiałowych i sprzętu wojskowego,
 - sposób zarządzania budynkami i gruntami przeznaczonymi na zakwaterowanie Sił Zbrojnych,
 - właściwość organów wojskowych w sprawach związanych z zakwaterowaniem Sił Zbrojnych,
- art. 7 ust. 2 ustawy wymienionej wyżej, który nakłada na Ministra Obrony Narodowej obowiązek określenia w drodze zarządzenia, norm zakwaterowania żołnierzy we wspólnych kwaterach stałych;
- art. 67 ustawy z dnia 19 października 1972 r. o wynalazczości (Dz.U. z 1984 r. Nr 33, poz. 177 ze zm.), który stanowi, że postępowanie w sprawach wynalazków tajnych ustala szczegółowe przepisy wydane przez Ministra Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych. Obowiązek wydania aktu normatywnego na podstawie ww. upoważnienia powstał w związku z art. 1 pkt 66 ustawy z dnia 30 października 1992 r. o zmianie ustawy o wynalazczości i ustawy o Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1993 r. Nr 4, poz. 14),
- art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (Dz.U. Nr 47, poz. 243), który stanowi, że Minister Obrony Narodowej oraz Minister Spraw Wewnętrznych, każdy w zakresie swojego działania, określają w drodze rozporządzenia organy inspekcyjne dla jednostek pływających Marynarki Wojennej, Straży Granicznej i Policji oraz tryb przeprowadzania przeglądów i inspekcji, a także ich rodzaje;
- art. 215⁵ § 2 ustawy - Kodeks karny wykonawczy wprowadzony art. 2 pkt 18 ustawy z dnia 12 lipca 1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien i nawiązek

w prawie karnym (Dz.U. Nr 95, poz. 475), zgodnie z którym Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Obrony Narodowej i Minister Sprawiedliwości określą w drodze zarządzenia wykaz wydzielonych pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych, w których mogą być odrębnie umieszczani tymczasowo aresztowani i skazani, oraz warunki którym muszą one odpowiadać.

Trzydzieści aktów normatywnych wykonano po wejściu w życie ustaw zawierających obligatoryjne upoważnienia do ich wydania, z tym, że:

- 11 przed upływem terminów, zachowanej przepisami przejściowymi mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów,
- 1 akt - obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 stycznia 1995 r. w sprawie ogłoszenia Statutu Ewangelickiego Duszpasterstwa Wojskowego w terminie 16 dni od uchwalenia tego statutu przez ustawowo uprawniony do jego wydania Konsystorz Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Pozostałe 18 aktów normatywnych Minister Obrony Narodowej wykonał po wejściu w życie ustaw lub po upływie mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów, w tym 3 rozporządzenia i 2 zarządzenia w okresie nie krótszym niż 6 miesięcy. Są to:

- rozporządzenie z dnia 18 listopada 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad waloryzacji emerytur i rent wojskowych (Dz.U. Nr 126, poz. 625),
- rozporządzenie z dnia 25 października 1995 r. w sprawie specjalistycznego nadzoru budowlanego w dziedzinie obronności państwa oraz organów właściwych do orzekania w sprawach odpowiedzialności zawodowej w budownictwie objętym tym nadzorem (Dz.U. Nr 127, poz. 609),
- rozporządzenie z dnia 2 sierpnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane nie będące budynkami, służące obronności Państwa oraz ich usytuowanie (Dz.U. Nr 103, poz. 477),
- zarządzenie z dnia 31 sierpnia 1994 r. w sprawie obowiązków wojskowych organów porządkowych udzielających pomocy i asystujących przy czynnościach egzekucyjnych (M.P. Nr 52, poz. 441),
- zarządzenie z dnia 27 stycznia 1995 r. w sprawie określenia organów wojskowych właściwych do wyrażania zgody na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w miejscach znajdujących się pod zarządem wojskowym (M.P. Nr 5, poz. 76).

Konsekwencją długotrwałego procesu legislacyjnego było wejście w życie 2 aktów wykonawczych Ministra Obrony Narodowej z dniem ogłoszenia z mocą obowiązującą wstecz. Dotyczyło to:

- rozporządzenia z dnia 19 marca 1996 r. w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych (Dz.U. Nr 37, poz. 165 ze zm.), które weszło w życie z dniem ogłoszenia (1 kwietnia 1996 r.) z mocą od 1 stycznia 1996 r.,

- rozporządzenia z dnia 20 lutego 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu zwrotu kosztów dojazdu do miejscowości, w której pełnią czynną służbę wojskową żołnierze zawodowi, i szczegółowych zasad ustalania wysokości oraz trybu przyznawania świadczenia finansowego umożliwiającego pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego (Dz.U. Nr 23, poz. 107), które weszło w życie z dniem ogłoszenia (29 lutego 1996 r.) z mocą od 1 stycznia 1996 r.

W 14 z 32 wydanych przez Ministra Obrony Narodowej aktów normatywnych powołane w nich, jako podstawy prawne, obligatoryjne upoważnienia ustawowe wymagały współuczestnictwa innego organu, polegającego na wydaniu aktu normatywnego w porozumieniu (11 przypadków), po porozumieniu (2 przypadki) lub po zasięgnięciu opinii (1 przypadek). Akty normatywne, do wydania których wymagane było współuczestnictwo innego organu zostały wydane przez Ministra Obrony Narodowej po wykonaniu tego obowiązku.

Ponadto 2 akty prawne zostały wydane w wykonaniu ustawowego obowiązku polegającego na wspólnym wydaniu aktu normatywnego przez Ministra Obrony Narodowej z innym organem.

W toku kontroli stwierdzono, że Minister Obrony Narodowej nie wykonał 2 obligatoryjnych upoważnień zawartych w ustawie ogłoszonej przed 6 grudnia 1992 r., a mianowicie w:

- w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm.), który nakłada na Ministra Obrony Narodowej obowiązek określenia, w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych, granic terenów niezbędnych dla obronności państwa, na których nadzoruje prace geodezyjne i kartograficzne, oraz w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, zakresu i trybu sprawowania tego nadzoru;
- w art. 10 ust. 5 ustawy wymienionej wyżej, który nakłada na Ministra Obrony Narodowej obowiązek określenia, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w drodze rozporządzenia, sposobu pozyskiwania i rejestrowania oraz warunków udostępniania fotogrametrycznych i teledetekcyjnych zdjęć lotniczych, a także zdjęć satelitarnych.

MINISTER KULTURY I SZTUKI

W okresie objętym kontrolą zbadano wykonanie przez Ministra Kultury i Sztuki wykonanie 6 obligatoryjnych upoważnień, zawartych w 2 ustawach.

Do dnia zakończenia kontroli Minister Kultury i Sztuki wywiązał się z obowiązku realizacji upoważnień obligatoryjnych, wykonując 5 z nich (1 zostało w międzyczasie skreślone w wyniku nowelizacji ustawy).

Spośród wydanych aktów wykonawczych:

- 2 akty weszły w życie w terminie od 6 do 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy, na podstawie której zostały wydane (jeden z tych aktów stanowił realizację 2 upoważnień),
- 2 akty weszły w życie po upływie roku od wejścia w życie ustaw.

I tak, Minister Kultury i Sztuki wydał:

- na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych w dniu 5 grudnia 1995 r. rozporządzenie w sprawie wysokości, szczegółowych zasad

pobierania i odprowadzania opłat od czystych nośników i urzędzeń służących do utrwalania utworów dla własnego użytku osobistego oraz wskazania organizacji zbiorowego zarządzania właściwych do ich pobierania (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 5) - po 19 miesiącach od wejścia w życie ustawy,

- na podstawie art. 40 ust. 3 i art. 114 wyżej cytowanej ustawy w dniu 22 grudnia 1994 r. rozporządzenie w sprawie wysokości opłat na Fundusz Promocji Twórczości od egzemplarzy utworów, których autorska ochrona majątkowa upłynęła, szczegółowych zasad wypłat z tego Funduszu oraz przyznawania z niego stypendiów i pomocy socjalnej (Dz. U. Nr 138, poz. 735) - po 7 miesiącach od wejścia w życie ustawy,
- na podstawie art. 108 ust. 9 wyżej przytoczonej ustawy w dniu 22 grudnia 1994 r. rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu działania Komisji Prawa Autorskiego, wynagradzania jej członków, wysokości opłat za postępowanie przed tą Komisją oraz zasad ich wnoszenia (Dz. U. Nr 138, poz. 736) - po 7 miesiącach od wejścia w życie ustawy,
- na podstawie art. 51 ust. 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w dniu 15 maja 1996 r. Minister Kultury i Sztuki wydał, w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej, rozporządzenie w sprawie określenia warunków zatrudniania i powierzania innej pracy zarobkowej cudzoziemcom w ramach usług artystycznych (Dz. U. Nr 65, poz. 319) - po 17 miesiącach od wejścia w życie ustawy.

Upoważnienie zapisane w art. 47 ust. 5 w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu zostało skreślone ustawą z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1996 r. Nr 5, poz. 34).

Wyniki kontroli wskazały ponadto, że Minister Kultury i Sztuki nie wykonał niektórych upoważnień obligatoryjnych zawartych w ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. Nr 10, poz. 48 ze zm.). Pomimo, że od dnia ogłoszenia ustawy upłynęło ponad 35 lat, Minister Kultury i Sztuki nie wywiązał się z wynikającego z art. 23 ust. 5 obowiązku określenia trybu finansowania badań archeologicznych na terenie inwestycji. Nie określone zostały również zasady pokrywania kosztów konserwacji i remontów obiektów zabytkowych będących własnością Państwa (art. 30 ust. 2 wymienionej ustawy). W tym przypadku obowiązek wydania stosownego aktu wykonawczego nałożony został na Ministra Kultury i Sztuki w wyniku zmiany ustawy o ochronie dóbr kultury, wprowadzonej ustawą z dnia 30 maja 1989 r. o zmianie upoważnień do wydania aktów wykonawczych (Dz.U. Nr 35, poz. 192).

MINISTER OCHRONY ŚRODOWISKA, ZASOBÓW NATURALNYCH I LEŚNICTWA

W okresie objętym kontrolą, NIK zbadała wykonanie przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa 34 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 6 ustawach.

Do dnia zakończenia kontroli Minister Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nie zrealizował 17 obligatoryjnych upoważnień ustawowych. Spośród 18 aktów wykonawczych:

- 11 aktów weszło w życie wraz z ustawami, na podstawie których zostały wydane,
- 1 akt wszedł w życie po upływie 2,5 miesiąca,
- 5 aktów weszło w życie w terminie od 3 do 6 miesięcy,

- 1 akt wszedł w życie po upływie 10,5 miesiąca.

Nie wykonane upoważnienia zawarte były:

- w ustawie z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (Dz.U. Nr 147, poz. 713 ze zm.) - 14,
- w nowelach do ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (j.t.: Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) - 3.

Zgodnie z art. 62 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie, przepisy wydane na podstawie uchylonej ustawy z dnia 17 czerwca 1988 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (Dz.U. z 1973 r. Nr 33, poz. 197 ze zm.), zachowują swoją moc o ile nie są sprzeczne z ustawą, nie dłużej jednak niż w okresie roku od dnia wejścia jej w życie, tj. do 17 lutego 1997 r. Z analizy 14 niezrealizowanych upoważnień wynikało, że dotrzymanie terminu ich wykonania było zagrożone²³. Prace nad 4 aktami prawnymi rozpoczęto dopiero w listopadzie 1996 r.

Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nie zrealizował upoważnień z ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, które powinny określać:

- sposób, zakres i warunki stosowania środków ochrony roślin w leśnym użytkowaniu gruntów (art. 15 ust. 4),
- szczegółowe obowiązki jednostek organizacyjnych i osób fizycznych, w tym dotyczących sposobu postępowania z odpadami pozostającymi w wyniku obrotu i stosowania środków ochrony roślin (art. 58 pkt 2),
- kwalifikacje jakimi powinien odpowiadać biegły z listy rzeczoznawców oraz tryb ich stwierdzania i koszty postępowania (art. 70a).

Ponadto kontrola wykazała, że 5 aktów wykonawczych ogłoszono po kilku miesiącach od wejścia w życie ustaw, w których były upoważnienia do ich realizacji, np.:

- zarządzenie z dnia 30 grudnia 1995 r. w sprawie zasad ustalania jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu (M.P. z 1996 r. Nr 3, poz. 33), na podstawie art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78) - po 9,5 miesiącach,
- rozporządzenie z dnia 5 czerwca 1995 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania autostrady na środowisko, grunty rolne i leśne oraz dobra kultury objęte ochroną (Dz.U. Nr 64, poz. 332) - po 5,5 miesiącach.

Jedną z przyczyn wydawania aktów wykonawczych po upływie wielu dni od dnia wejścia w życie ustaw zawierających upoważnienia, były długotrwałe uzgodnienia międzyresortowe.

Stwierdzono ponadto, że Minister nie zrealizował upoważnień zawartych w ustawie z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 492 ze zm.), dotyczących:

- zasad pozyskiwania ze stanu dzikiego roślin leczniczych lub mających znaczenie dla przemysłu farmaceutycznego oraz plantacji tych roślin (art. 27 ust. 5),
- sposobów ochrony w odniesieniu do gatunków zwierząt nie należących do rodzimej fauny, prowadzących wędrowny tryb życia (art. 27 ust. 7),

²³ Do 7 czerwca 1997 r. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wykonał 7 obligatoryjnych upoważnień ustawowych.

- wysokości odszkodowań za bezprawnie pozyskiwane rośliny i zwierzęta pozostające pod ochroną gatunkową (art. 27 ust. 8)²⁴,
- zasad ochrony i hodowli w ogrodach botanicznych i zoologicznych gatunków zagrożonych wyginięciem w stanie naturalnym (art. 46 ust. 2),
- organizacji Straży Ochrony Przyrody (art. 48 ust. 6).

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 64 cytowanej ustawy, do czasu wydania aktów wykonawczych, obowiązują poprzednie akty prawne, o ile nie są sprzeczne z tą ustawą. Ustalono, iż nie przystąpiono do opracowania 1 aktu wykonawczego normującego sposoby ochrony w stosunku do gatunków zwierząt nie należących do fauny rodzimej, gdyż materia ta została uregulowana konwencją międzynarodową.

²⁴ Upoważnienie zostało uchylone ustawą z dnia 19 marca 1997 r. o zmianie niektórych upoważnień do wydania aktów wykonawczych (Dz.U. Nr 43, poz. 272).

MINISTER PRACY I POLITYKI SOCJALNEJ

W okresie objętym kontrolą zbadano wykonanie przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej 31 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 15 ustawach.

Do dnia zakończenia kontroli Minister Pracy i Polityki Socjalnej nie zrealizował 2 obligatoryjnych upoważnień ustawowych. Spośród 30 aktów wykonawczych:

- 14 aktów weszło w życie wraz z ustawami, na podstawie których zostały wydane albo w terminie określonym przepisami ustaw,
- 2 akty wykonawcze w terminie do 1 miesiąca,
- 6 aktów w terminie od 1 do 3 miesięcy,
- 3 akty w terminie od 3 do 6 miesięcy,
- 4 akty w terminie od 6 do 12 miesięcy,
- 1 akt po upływie roku od wejścia w życie ustawy.

Nie zrealizowane upoważnienia ustawowe dotyczyły:

- art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz.U. Nr 44, poz. 202 ze zm.), zobowiązującym Ministra do określenia, w drodze zarządzenia, szczegółowych zasad i trybu sporządzania spisów osób uprawnionych do otrzymania rekompensacyjnych świadectw udziałowych oraz sposobu wykonywania swego nadzoru i kontroli nad ustaleniem tych spraw przez zakłady pracy i organy rentowe²⁵,
- art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych (Dz.U. z 1995 r. Nr 4, poz. 17), zobowiązującym Ministra do określenia w porozumieniu z Ministrem Finansów zasad i weryfikacji oświadczeń o dochodach.

Do aktów wykonawczych wydanych wiele miesięcy po wejściu w życie ustaw, na podstawie których zostały wydane należały m.in.:

- rozporządzenie z dnia 15 listopada 1995 r. w sprawie programów specjalnych przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 134, poz. 661), stanowiące realizację upoważnienia zawartego w art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.), wydane zostało po 10,5 miesiącach,
- rozporządzenie z dnia 31 lipca 1995 r. w sprawie szczegółowego sposobu działania w sprawach przyjęcia do domu pomocy społecznej oraz wypisania z domu opieki społecznej osoby chorej psychicznie i upośledzonej umysłowo (Dz.U. Nr 92, poz. 460), będące wykonaniem upoważnienia wynikającego z art. 49 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. Nr 111, poz. 535), wydano po 6,5 miesiącach,

W ocenie NIK, jedną z tego przyczyn, było nienależyte sprawowanie funkcji kontrolnej przez Gabinet Ministra.

Uwagi kontroli dotyczyły również terminów wchodzenia w życie niektórych aktów wykonawczych wydawanych przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Praktyką było wprowadzanie aktów wykonawczych

²⁵ Upoważnienie zostało uchylone ustawą z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dochodów do emerytur i rent (Dz.U. Nr 30, poz. 164).

w życie z dniem ich ogłoszenia. W kilku przypadkach zastosowano 14-dniowe *vacatio legis*, zaś 3 aktom wykonawczym nadano moc wsteczną, a mianowicie:

- zarządzeniu z dnia 27 kwietnia 1993 r. w sprawie limitów wynagrodzeń osobowych w państwowej sferze budżetowej w 1993 r. (niepublikowane), nadano moc obowiązującą od 1 stycznia 1993 r.,
- rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 marca 1994 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz. U. Nr 43, poz. 168), nadano moc obowiązującą od 1 stycznia 1994 r.,
- rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 19 grudnia 1994 r. w sprawie wysokości i sposobu opłacania składki na ubezpieczenie społeczne za okres niepobierania zasiłku przez bezrobotnych z powodu osiągnięcia przez małżonka dochodu przekraczającego dwukrotnie przeciętne wynagrodzenie (Dz. U. Nr 138, poz. 737), nadano moc obowiązującą od 1 listopada 1994 r.

Nadanie wymienionym aktom wykonawczym mocy wstecznej spowodowane było terminami wejścia w życie ustaw zawierających upoważnienia do ich wydania.

MINISTER PRZEMYSŁU I HANDLU

W okresie objętym kontrolą, NIK zbadała wykonanie przez Ministra Przemysłu i Handlu 9 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 6 ustawach.

Do dnia zakończenia kontroli Minister Przemysłu i Handlu zrealizował wszystkie obligatoryjne upoważnienia ustawowe. Spośród 14 aktów wykonawczych:

- 4 akty weszły w życie w terminie od 1 do 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy, na podstawie której zostały wydane,
- 2 akty weszły w życie w terminie od 3 do 6 miesięcy,
- 5 aktów weszło w życie w terminie od 6 do 12 miesięcy, przy czym 1 z nich po upływie terminu określonego przepisami ustawy,
- 3 akty weszły w życie po upływie roku od wejścia w życie ustawy.

Upoważnienia obligatoryjne dla Ministra Przemysłu i Handlu były zawarte w:

- ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.) - 3,
- ustawie budżetowej na rok 1994 z dnia 25 marca 1994 r. (Dz. U. Nr 52, poz. 209) - 1,
- ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) - 1,
- ustawie z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. 123, poz. 600 ze zm.) - 2,
- ustawie budżetowej na rok 1995 z dnia 30 grudnia 1994 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 27, poz. 141) - 1,

- ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.) - 1.

Z 14 wydanych rozporządzeń i zarządzeń, 2 nie zostały opublikowane ze względu na ich, jak uzasadniono, charakter. Zarządzenia te weszły w życie odpowiednio od 1 stycznia 1994 r. oraz od 1 stycznia 1995 r. i stanowiły realizację upoważnień zawartych w ustawach budżetowych. We wszystkich przypadkach, w których ustawa obligowała Ministra Przemysłu i Handlu do zawarcia porozumienia z innymi ministrami, porozumienia takie były zawierane.

Tryb opracowania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych w Ministerstwie był uregulowany decyzją Nr 20 Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 7 maja 1993 r.

MINISTER ROLNICTWA I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ

W okresie objętym kontrolą, NIK zbadała wykonanie przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej 31 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 9 ustawach. Do dnia zakończenia kontroli Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie zrealizował 4 obligatoryjnych upoważnień ustawowych. Spośród 17 aktów wykonawczych:

- 3 akty weszły w życie w terminie do 1 miesiąca od wejścia w życie ustaw, na podstawie których zostały wydane,
- 2 akty weszły w życie w terminie od 1 do 3 miesięcy,
- 10 aktów weszło w życie w terminie od 3 do 6 miesięcy,
- 2 akty weszły w życie w terminie od 6 do 12 miesięcy od wejścia w życie ustaw.

Nie wykonane upoważnienia zawarte były w:

- art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78), w którym Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w porozumieniu z Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, po zasięgnięciu opinii właściwych komisji sejmowych, zobowiązany został do opracowania regulaminu funkcjonowania Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych,
- art. 33 wymienionej ustawy, w którym Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w porozumieniu z Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego zobowiązany został do opracowania zasad sprawozdawczości z zakresu obszaru gruntów wyłączonych z produkcji, ustalonych należności, opłat rocznych i innych wymienionych w ustawie, dochodów FOGR lub Funduszu Leśnego, wielkości obszarów i położenia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych podlegających rekultywacji i zagospodarowaniu, wyników rekultywacji i zagospodarowania gruntów, istniejących zasobów i eksploatacji złóż torfów,
- art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o nasiennictwie (Dz.U. Nr 149, poz. 724), w którym Minister został zobowiązany do określenia w drodze zarządzenia wykazu norm materiału siewnego, których stosowanie w ocenie i obrocie jest obligatoryjne,
- art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych (Dz.U. Nr 90, poz. 446), w którym Minister został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad przeprowadzania badań sprzętu zapewniającego skuteczne zwalczanie organizmów szkodliwych i nie powodującego szkodliwego wpływu na zdrowie ludzi i zwierząt oraz środowisko, przy czym odnotować należy, że przywołany przepis stanowiący podstawę wydania wspomnianego rozporządzenia wejdzie w życie dopiero 1 stycznia 1999 r.

Żadnemu z 17 aktów prawnych Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie nadał mocy wstecznej. Tylko 5 aktów wykonawczych zaczęło obowiązywać z dniem ich ogłoszenia z uwagi na względy gospodarcze.

W toku kontroli ustalono, że na skutek późnego wejścia w życie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 6 kwietnia 1994 r. w sprawie trybu przekazywania mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w razie ustanowienia lub wygaśnięcia zarządu, oraz trybu ustalania i wnoszenia opłat (Dz.U. Nr 51, poz. 208) - przez 105 dni nie było przepisów prawnych regulujących tryb przekazywania w zarząd mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Wydawanie aktów wykonawczych po wielu miesiącach od wejścia w życie ustaw, w których zawarto upoważnienia do ich realizacji, spowodowane było w głównej mierze długotrwałym trybem uzgodnień międzyresortowych, występującymi rozbieżnościami w trakcie tych uzgodnień, trudnością uzyskania jednolitego stanowiska w przedmiocie regulacji prawnej, potrzebą dostosowania aktu prawnego do regulacji Unii Europejskiej (tłumaczenie dyrektyw Unii Europejskiej, właściwe zrozumienie ich istoty).

W ocenie NIK, ustalony w zarządzeniu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nr 20 z dnia 1 września 1995 r. tryb opracowywania, ogłaszania aktów normatywnych oraz uzgadniania tych aktów, usprawnia procedurę legislacyjną w Ministerstwie. Wyniki kontroli wskazują na potrzebę podejmowania dalszych działań usprawniających opracowywanie projektów aktów prawnych, aby uniknąć wydawania tych aktów po wejściu w życie ustaw.

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

W okresie objętym kontrolą zbadano wykonanie przez Ministra Sprawiedliwości 17 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 9 ustawach. Do dnia zakończenia kontroli, Minister Sprawiedliwości nie zrealizował 2 obligatoryjnych upoważnień.

Spośród 16 aktów wykonawczych:

- 5 aktów weszło w życie wraz z ustawami, na podstawie których zostały wydane,
- 2 akty weszły w życie w terminie 1 miesiąca od wejścia w życie ustaw,
- 2 akty weszły w życie w terminie od 1 do 3 miesięcy,
- 1 akt wszedł w życie po przeszło 3 miesiącach,
- 3 akty weszły w życie w terminie od 6 do 12 miesięcy,
- 3 akty po upływie roku od wejścia w życie ustaw zawierających upoważnienia.

Nie wykonane przez Ministra Sprawiedliwości upoważnienia zawarte były w art. 212 § 4 i 5 Kodeksu karnego wykonawczego, wprowadzonych ustawą z dnia 12 lipca 1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien i nawiązek w prawie karnym w art. 2 pkt 16 (Dz.U. Nr 95, poz. 475). Na podstawie wymienionych przepisów Minister Sprawiedliwości zobowiązany został do określenia:

- zasad, zakresu i trybu udzielania świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności przez zakłady opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności,
- zasad, zakresu i trybu współdziałania zakładów opieki zdrowotnej z zakładami opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności w zapewnieniu tym osobom opieki zdrowotnej oraz zaopatrzenia w leki, środki farmaceutyczne i materiały medyczne.

W wymienionych upoważnieniach nie określono terminu wydania aktów wykonawczych.

Z ustaleń kontroli wynika, że wprawdzie projekty właściwych rozporządzeń zostały opracowane i skierowane do uzgodnień międzyresortowych przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed 19 listopada 1995 r., to jednak w trwającym ponad 4 miesiące okresie późniejszym zaprzestano dalszych prac legislacyjnych. Ich przerwanie spowodowane było brakiem stanowiska Naczelnej Rady Lekarskiej, która zobowiązała się do przekazania swojej opinii do dnia 15 grudnia 1995 r., a przedłożyła ją dopiero 16 kwietnia 1996 r. Kolejną wersję projektów rozporządzeń Ministerstwo Sprawiedliwości przekazało do uzgodnień międzyresortowych dopiero w dniu 21 listopada 1996 r., tj. po upływie roku od wejścia w życie ustawy. W grudniu otrzymano pozytywne opinie dotyczące przedłożonych projektów rozporządzeń z wyjątkiem Naczelnej Rady Lekarskiej, która zadeklarowała przesłanie opinii do dnia 9 stycznia 1997 r. Pomimo, że Naczelna Rada Lekarska nie wywiązała się z przyjętego zobowiązania, Ministerstwo Sprawiedliwości w trakcie wcześniejszych konsultacji, nie podejmowało z własnej inicjatywy interwencji w sprawie przyspieszenia przekazania opinii przez Radę. Działania takie podjęto dopiero w dniu 4 lutego 1997 r. w trakcie trwania kontroli NIK.

Do aktów normatywnych ogłoszonych po wejściu w życie ustawy, na podstawie której zostały wydane należą m.in.:

- rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 lutego 1995 r. w sprawie kontroli przestrzegania praw osób z zaburzeniami psychicznymi przebywających w szpitalach psychiatrycznych i domach pomocy społecznej (Dz.U. Nr 23, poz. 128), stanowiące realizację upoważnienia zawartego w art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego.

Ustawa wprowadziła daleko idącą kontrolę sądów opiekuńczych w zakresie ochrony praw pacjentów. Wspomniane upoważnienie zobowiązywało Ministra Sprawiedliwości, w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej, do określenia w drodze rozporządzenia, szczegółowego sposobu i trybu sprawowania kontroli przez sędziów sądów opiekuńczych. Zgodnie z rozporządzeniem kontrola ta obejmuje m.in. legalność przyjmowania i przebywania w szpitalach psychiatrycznych osób z zaburzeniami psychicznymi i warunków, w jakich osoby te przebywają. Ponadto, rozporządzenie określa, w jaki sposób sędzia wykonuje swoje uprawnienia.

Rozporządzenie weszło w życie blisko 2 miesiące po wejściu w życie ustawy, na podstawie której zostało wydane. Tak więc przez cały ten okres prawa pacjentów nie mogły być chronione w taki sposób, w jaki przewidywał to ustawodawca.

Wyniki kontroli wskazały na stosunkowo późne podjęcie prac nad projektem cytowanego rozporządzenia, mającego istotne znaczenie dla realizacji przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, w tym zwłaszcza dla przestrzegania praw pacjenta. Stwierdzono bowiem, że projekt rozporządzenia przesłany został właściwym ministrom w celu zgłoszenia uwag dopiero w dniu 30 listopada 1994 r. - po upływie przeszło 3 miesięcy od uchwalenia i 1 miesiąca od opublikowania ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

- rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 marca 1995 r. w sprawie sposobu tworzenia i gromadzenia środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych dla pracowników zatrudnionych w jednostkach sfery budżetowej więziennictwa, nie będących funkcjonariuszami Służby Więziennej, oraz wysokości odpisu na ten fundusz (Dz.U. Nr 37, poz. 182), zostało ogłoszone i weszło w życie 7 kwietnia 1995 r., tj. po upływie 12 miesięcy od ogłoszenia ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, która weszła w życie z mocą od dnia 1 stycznia 1994 r. Oznaczało to, że w 1994 r. brak było aktu wykonawczego dotyczącego tworzenia i gromadzenia środków funduszu dla tej grupy zawodowej, gdyż uchwalona w 1994 r. ustawa nie przewidywała zachowania mocy przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, na co wskazywało również Ministerstwo Finansów - na etapie opiniowania projektu rozporządzenia. Wyniki kontroli wskazały, że jedną z przyczyn długotrwałych prac

legislacyjnych było zainicjowanie przez Departament Prawny działań zmierzających do opracowania projektu rozporządzenia, tj. przekazanie pisma w tej sprawie do Centrum Zarządu Zakładów Karnych, dopiero po upływie ponad 3 miesięcy od daty ogłoszenia ustawy.

- rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 sierpnia 1996 r. w sprawie zasad gromadzenia danych dotyczących środków wychowawczych i poprawczych stosowanych wobec nieletnich oraz sposobu udzielania informacji sądom i prokuratorom o tych środkach (Dz.U. Nr 107, poz. 509), stanowiące realizację upoważnienia wprowadzonego ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, ustawy o ustroju sądów wojskowych, ustawy o opłatach w sprawach karnych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Rozporządzenie to weszło w życie po upływie 13 miesięcy od ogłoszenia i po blisko 9 miesiącach od wejścia w życie ustawy, na podstawie której zostało wydane.

W ocenie NIK brak właściwych podstaw prawnych określających zasady gromadzenia danych dotyczących środków wykonawczych i poprawczych uniemożliwił wdrożenie systemu centralnego gromadzenia informacji o prawomocnych orzeczeniach wobec nieletnich.

- zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich z Policją w wypadku zagrożenia bezpieczeństwa tych placówek (Dz.Urz. Min. Sprawiedliwości Nr 6, poz. 46), weszło w życie po upływie 12 miesięcy od ustawy, w której zawarto upoważnienie ustawowe.

Zdaniem NIK do czasu wydania tego zarządzenia brak było podstaw prawnych regulujących zasady współdziałania dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich z właściwymi komendantami rejonowymi Policji, w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa tych placówek.

Również realizacja niektórych upoważnień zawartych w ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin nastąpiła wiele dni po jej ogłoszeniu. Akt wykonawczy stanowiący realizację zawartego w art. 20 ust. 3 upoważnienia dotyczącego ustalenia wykazu chorób i schorzeń pozostających w związku ze służbą w Służbie Więziennej z tytułu których przysługują renty i odszkodowania, ogłoszony został po 610 dniach od wejścia w życie ustawy. Rozporządzenie w sprawie określenia wysokości funduszu socjalnego oraz zakresu i zasad korzystania ze świadczeń socjalnych przez osoby uprawnione do zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz członków ich rodzin ogłoszono po 292 dniach, zaś akt wykonawczy do określenia szczegółowych zasad postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz uprawnionych członków ich rodzin ogłoszono po 217 dniach od wejścia w życie ustawy. Z ustaleń kontroli wynika, że we wszystkich wymienionych przypadkach przewlekłość prac legislacyjnych spowodowana była m.in. długotrwałym opracowywaniem projektów rozporządzeń, które Centralny Zarząd Zakładów Karnych przekazał do Departamentu Prawnego odpowiednio po 198 dniach, 177 dniach i 198 dniach od daty ogłoszenia ustawy.

MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH

W okresie objętym kontrolą, NIK zbadała wykonanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych 92 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 12 ustawach. Do dnia zakończenia kontroli, Minister Spraw Wewnętrznych nie zrealizował 40 obligatoryjnych upoważnień ustawowych. Spośród 39 aktów wykonawczych:

- 5 aktów weszło w życie wraz z ustawami, na podstawie których zostały wydane,
- 2 akty weszły w życie w terminie od 1 do 3 miesięcy od wejścia w życie ustaw,
- 12 aktów weszło w życie w terminie od 3 do 6 miesięcy,
- 14 aktów weszło w życie w terminie od 6 do 12 miesięcy,
- 6 aktów weszło w życie po upływie roku od wejścia w życie ustaw.

W wyniku kontroli stwierdzono, że Minister Spraw Wewnętrznych wywiązał się z obowiązku wykonania 48 upoważnień, wydając 39 aktów wykonawczych. Ponadto do dnia zakończenia kontroli (31 grudnia 1996 r.) Minister Spraw Wewnętrznych podpisał 3 akty wykonawcze, z czego 2 zostały skierowane do publikacji, a 1 przekazano Ministrowi Finansów z prośbą o złożenie podpisu „w porozumieniu”, zaś dla 1 aktu wykonawczego termin do jego wydania upływa dnia 31 grudnia 1997 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że Minister Spraw Wewnętrznych nie wykonał 40 obligatoryjnych upoważnień zawartych w następujących ustawach:

- z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) - 16,
- z dnia 12 lipca 1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien i nawiązek w prawie karnym (Dz. U. Nr 95, poz. 475) - 1,
- z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 515) - 23 niezrealizowane upoważnienia, przy czym od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 496 ze zm.), Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie jest właściwy do wydawania aktów prawnych z zakresu działania Urzędu Ochrony Państwa.

Nadto stwierdzono, że Minister Spraw Wewnętrznych nie wydał aktu wykonawczego wynikającego z art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r., - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.), zgodnie z którym „właściwi ministrowie” zostali zobowiązani do określenia w drodze rozporządzenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane nie będące budynkami i ich usytuowanie. Zdaniem NIK upoważnienie to winno być traktowane jako obligatoryjne dla Ministra Spraw Wewnętrznych, gdyż obiekty takie występują w resorcie spraw wewnętrznych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niezrealizowanie 41 obligatoryjnych upoważnień ustawowych, pomimo upływu ponad roku od dnia ogłoszenia ustaw, w których są one zawarte, świadczy o nierzetelności komórek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, merytorycznie odpowiedzialnych za ich opracowanie oraz braku właściwego nadzoru w tym zakresie ze strony Ministra nad funkcjonowaniem podległych mu jednostek organizacyjnych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i nad funkcjonowaniem centralnych organów administracji, tj. Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Szefa Urzędu Ochrony Państwa.

W toku kontroli zwrócono również uwagę na długotrwałość samego procesu legislacyjnego. Stwierdzono mianowicie, że akty wydawane były po upływie wielu dni od daty ogłoszenia ustaw zawierających

upoważnienia ustawowe (od 29 do 532 dni), przy czym dla 20 aktów okres ich wydania przekraczał 300 dni.

Ponadto ustalono, że niektóre akty wykonawcze wydawane były dopiero po upływie kilku miesięcy od daty utraty mocy dotychczasowych przepisów wykonawczych, obowiązujących na podstawie wcześniejszych ustaw. Stan taki odnotowano w 5 przypadkach, tj.:

- a) 4 aktów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień wprowadzonych ustawą z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, dopuszczającej w przepisach przejściowych możliwości obowiązywania aktów wykonawczych wydanych na podstawie wcześniejszej ustawy przez okres 3 miesięcy, a mianowicie:
- zarządzenia Nr 66 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 sierpnia 1996 r. w sprawie wysokości funduszu na nagrody i zapomogi dla funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa oraz Straży Granicznej (Dz. Urz. MSW Nr 9, poz. 63), które wydano po upływie 4 miesięcy od wygaśnięcia dotychczasowych przepisów;
 - zarządzenia Nr 67 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 września 1996 r. w sprawie okresów wliczanych do okresu służby, od którego zależy nabycie prawa do nagrody jubileuszowej oraz zasad jej obliczania i wypłacania funkcjonariuszom Policji, Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej (Dz. Urz. MSW Nr 9, poz. 64), które wydano po upływie 5 miesięcy od wygaśnięcia dotychczasowych przepisów;
 - zarządzenie Nr 74 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 października 1996 r. w sprawie warunków przyznawania nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg dla funkcjonariuszy Straży Granicznej, wydanego po upływie 6 miesięcy od wygaśnięcia dotychczasowych przepisów;
 - zarządzenie Nr 75 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 października 1996 r. w sprawie warunków przyznawania nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg dla policjantów, wydanego po upływie 6 miesięcy od wygaśnięcia dotychczasowych przepisów.
- b) rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 lutego 1996 r. w sprawie terenowych organów specjalistycznego nadzoru budowlanego w dziedzinie bezpieczeństwa państwa (Dz.U. Nr 12, poz. 71), będącego aktem wykonawczym do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.), której przepisy przewidywały możliwość obowiązywania aktu wydanego do wcześniej obowiązującej ustawy przez okres 6 miesięcy; przywołane rozporządzenie wydane zostało 9 miesięcy po utracie mocy wcześniejszego przepisu.

Dyrektor Biura Prawnego MSW stwierdziła m.in., że „opóźnienie prac nad projektami wymienionych aktów wykonawczych wynika ze zbyt późnego nadesłania projektów tych aktów z jednostek odpowiedzialnych za ich przygotowanie”. Najwyższa

Izba Kontroli podziela stanowisko, że wydanie aktu wykonawczego wymaga dokonania odpowiednich prac legislacyjnych, jednakże Minister Spraw Wewnętrznych powinien zapewnić taką organizację pracy, która gwarantowałaby wydawanie tychże aktów w terminach określonych w ustawach.

MINISTER-SZEF URZĘDU RADY MINISTRÓW

W okresie objętym kontrolą zbadano wykonanie przez Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów 3 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 3 ustawach. Do dnia zakończenia kontroli, Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów nie zrealizował 1 obligatoryjnego upoważnienia ustawowego. Spośród 2 aktów wykonawczych:

- 1 akt wszedł w życie po 3,5 miesiąca od wejścia w życie ustawy,
- 1 akt wszedł w życie po 10 miesiącach od wejścia w życie ustawy, na podstawie której został wydany.

Nie wykonane przez Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów upoważnienie, zawarte było w art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 481). Dotyczyło ono określenia szczegółowych zasad i trybu przekazania Kościołowi konkretnych nieruchomości będących aktualnie we władaniu innych podmiotów prawnych, co wiązało się z wyjaśnieniem skomplikowanej sytuacji prawnej tychże nieruchomości. Najwyższa Izba Kontroli podziela uzasadnienie zawarte w złożonych do protokołu kontroli wyjaśnieniach wicedyrektora Departamentu Prawnego URM, w których wskazano na obiektywne przyczyny niezrealizowania upoważnienia zawartego w ustawie o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej.

MINISTER TRANSPORTU I GOSPODARKI MORSKIEJ

W okresie objętym kontrolą zbadano wykonanie przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej 15 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 7 ustawach.

Do dnia zakończenia kontroli MTiGM nie zrealizował 6 obligatoryjnych upoważnień. Spośród 11 aktów wykonawczych:

- 1 akt wszedł w życie wraz z ustawą, na podstawie której został wydany,
- 2 akty weszły w życie w terminie od 1 do 3 miesięcy od wejścia w życie ustaw,
- 4 akty weszły w życie w terminach od 3 do 6 miesięcy,
- 1 akt wszedł w życie po upływie 8,5 miesiąca,
- 3 akty weszły w życie po upływie roku od wejścia w życie ustaw, na podstawie których zostały wydane.

Nie zrealizowane upoważnienia zawarte zostały m.in.:

- w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.), w której MTiGM został zobowiązany do określenia warunków technicznych, jakimi powinny odpowiadać podlegające jego właściwości obiekty budowlane i ich usytuowanie (art. 7 ust. 2 pkt 2), przy czym zgodnie z art. 107 ust. 2 do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie, nie dłużej jednak niż

przez okres 3 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, zachowywały moc dotychczasowe przepisy, jeżeli nie były z nią sprzeczne;

- w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (j.t. Dz. U. z 1995 r. Nr 119, poz. 575), w której MTiGM zobowiązany został do określenia zasad przewozu kolejami linowymi, linowo-terenowymi²⁶ oraz na liniach pozostałych w budowie, przewozu koleją na bocznicę i z bocznic²⁷, przewozu koleją do i z morskich portów handlowych, przewozu w wagonach nie należących do przewoźnika kolejowego i włączania ich do taboru kolejowego²⁸ na podstawie art. 12 ust. 2, w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 2 września 1994 r. o zmianie ustawy - Prawo przewozowe (Dz.U. Nr 111, poz. 536);
- w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych (Dz.U. Nr 127, poz. 627 ze zm.), w której MTiGM został zobowiązany do wydania przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad;
- w ustawie z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (Dz.U. z 1995 r. Nr 47, poz. 243), w której MTiGM został zobowiązany do określenia trybu przeprowadzania przeglądów i inspekcji, wzorów międzynarodowych świadectw i sposobu ich potwierdzania oraz wysokości opłat za czynności z tym związanych²⁹.

Niewykonanie przez Ministra TiGM upoważnienia z ustawy - Prawo budowlane, zgodnie z którym został zobowiązany do określenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane podlegające właściwości Ministra TiGM - pociąga za sobą niekorzystne skutki, gdyż na podstawie art. 107 ust. 2 tej ustawy, z dniem 1 kwietnia 1995 r. utraciły moc, obowiązujące do tego terminu, 32 zarządzenia Ministra Komunikacji wydane w latach 1965-1975, dotyczące normatywów technicznych projektowania dróg, w tym autostrad, oraz infrastruktury transportu kolejowego. Utrata mocy przepisów dotyczących projektowania dróg, przy jednoczesnym braku nowych, wydanych na podstawie ustawy o autostradach płatnych powoduje, że brak jest przepisów techniczno-budowlanych, które regulowałyby budowanie autostrad w Polsce.

Podobne skutki pociągnęło za sobą niewykonanie upoważnienia zawartego w ustawie - Prawo przewozowe, ponieważ na podstawie art. 3 ustawy o zmianie ustaw - Prawo przewozowe, z dniem 21 stycznia 1996 r. utraciło moc 5 zarządzeń Ministra Komunikacji wydanych od 1985r. do 1987 r., regulujących zasady przewozu kolejami linowymi, linowo-terenowymi i na liniach będących w budowie, oraz zasady korzystania z bocznic i wagonów nie należących do kolei.

²⁶ Zarządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 1997 r. w sprawie zasad przewozu kolejami linowymi i linowo-terenowymi zostało wykonane po zakończeniu kontroli - ogłoszono je w M.P. z dnia 10 marca 1997 r. Nr 15, poz. 145.

²⁷ Zarządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 kwietnia 1997 r. w sprawie przewozu przesyłek towarowych koleją na bocznicę i z bocznic - zostało ogłoszone w M.P. z dnia 28 kwietnia 1997 r. Nr 26, poz. 249.

²⁸ Zarządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 czerwca 1997 r. w sprawie zasad przewozu w wagonach nie należących do przewoźnika kolejowego i włączania ich do taboru kolejowego zostało ogłoszone w M.P. z dnia 10 czerwca 1997 r. Nr 34, poz. 329.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie przepisów technicznych w zakresie zapobiegania zanieczyszczaniu morza przez statki, trybu przeprowadzania przeglądu i inspekcji, wzorów międzynarodowych świadectw, wysokości opłat z tym związanych oraz powierzania niektórych zadań organu inspekcyjnego instytucji klasyfikacyjnej zostało ogłoszone w Dz.U. z 9 stycznia 1997 r. Nr 2, poz. 16.

Następstwem niewydania przez Ministra TiGM aktów wykonawczych do ustawy o zapobieganiu zanieczyszczeniom morza przez statki było - poza niekorzystnymi skutkami ekologicznymi - zmniejszenie dochodu budżetu o ok. 60 tys. zł rocznie wpłat z tytułu pobierania opłat za wydawanie lub potwierdzanie określonych w ustawie świadectw i zezwoleń.

W trakcie kontroli stwierdzono, że w 9 przypadkach akty wykonawcze zostały wydane po upływie 1,5 miesiąca do 17,5 miesiący, liczonych od dnia wejścia w życie ustaw, w których zawarte były upoważnienia. Przykładowo:

- zarządzenie z dnia 15 lutego 1996 r. w sprawie sposobu i terminu przekazywania przez Agencje Budowy i Eksploatacji Autostrad środków finansowych z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów rolnych i leśnych (M.P. Nr 15, poz. 205) - zostało ogłoszone po 14 miesiącach od wejścia w życie ustawy o autostradach.

W ocenie NIK, na wydawanie aktów wykonawczych wiele miesięcy po dniu wejścia w życie ustaw, wpływ miało nienależyte wywiązywanie się Departamentu Prawnego z realizacji zadań w zakresie inicjowania i koordynowania działalności legislacyjnej w ministerstwie. Pozostawienie departamentom i jednostkom bezpośrednio podległym Ministrowi, inicjatywy rozpoczęcia procesów realizacji upoważnień ustawowych do wydawania aktów prawnych powodowało - co potwierdzają wyniki kontroli - znaczne opóźnienia w podejmowaniu tych procesów. Na przykład, pierwszy projekt, będący realizacją upoważnienia zawartego w art. 85 ust. 6 ustawy - Prawo budowlane, a dotyczący zorganizowania specjalistycznego nadzoru budowlanego w resorcie transportu i gospodarki morskiej, Departament Techniki, przedłożył Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej w listopadzie 1994 r. - po 4 miesiącach od uchwalenia ustawy. Sprawa pilnego wydania przepisów wykonawczych wynikających z upoważnienia art. 7 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, dotyczących określenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać podlegające właściwości Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej obiekty budowlane i ich usytuowanie - omawiana była na wniosek Departamentu Prawnego na posiedzeniu Kierownictwa resortu dopiero 18 miesięcy od uchwalenia ustawy.

MINISTER WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ Z ZAGRANICĄ

W okresie objętym kontrolą zbadano wykonanie przez Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą 8 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 5 ustawach.

Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą zrealizował wszystkie upoważnienia obligatoryjne, wydając 7 aktów wykonawczych, przy czym:

- 1 akt wszedł w życie wraz z ustawą, na podstawie której został wydany,
- 4 akty weszły w życie w terminie od 3 do 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy,
- 2 akty weszły w życie po upływie roku od wejścia w życie ustawy, na podstawie której zostały wydane.

I tak np.:

- po upływie prawie 4 miesięcy, w dniu 28 czerwca 1993 r. zostało ogłoszone rozporządzenie z dnia 18 czerwca 1993 r. w sprawie wykazu towarów i usług dla celów poboru podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego w imporcie (Dz.U. Nr 55, poz. 252), wydane na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.), który wszedł w życie od 1 marca 1993 r.,
- po 13 miesiącach, w dniu 29 sierpnia 1994 r. zostało ogłoszone zarządzenie z dnia 8 sierpnia 1994 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych w międzynarodowym obrocie odpadami (M. P. Nr 46, poz. 374), wydane na podstawie art. 53f. ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (j.t. Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.), dodanego nowelą z dnia 3 kwietnia 1993 r. (Dz. U. Nr 40, poz. 183), która określiła termin do wydania aktu wykonawczego w terminie 14 dni od wejścia jej w życie, tj. do 18 czerwca 1993 r.

Jedną z przyczyn wydawania aktów wykonawczych wiele dni po wejściu w życie ustaw zawierających obligatoryjne upoważnienia, było nieskuteczne egzekwowanie określonych ustawą uzgodnień międzyresortowych. Przykładowo, w okresie od 17 marca do 19 lipca 1993 r. oczekiwano na podpis Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Wpływ na przedłużającą się realizację upoważnień ustawowych miała również niedostateczna obsada etatowa w Departamencie Prawnym Ministerstwa, co skutkowało niedostatecznym nadzorem nad działalnością legislacyjną prowadzoną w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Ministerstwa.

MINISTER ZDROWIA I OPIEKI SPOŁECZNEJ

W okresie objętym kontrolą zbadano wykonanie przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej 38 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 17 ustawach.

Do dnia zakończenia kontroli Minister Zdrowia i Opieki Społecznej nie zrealizował 21 obligatoryjnych upoważnień ustawowych. Spośród 17 aktów wykonawczych:

- 1 akt wszedł w życie wraz z ustawą, na podstawie której został wydany,
- 11 aktów weszło w życie w terminie od 6 do 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy,
- 5 aktów po upływie roku od wejścia w życie ustawy.

Z ustaleń kontroli wynika, że Minister Zdrowia nie wykonał upoważnień zawartych:

- w ustawie z dnia 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz. U. Nr 29, poz. 245 ze zm.), znowelizowanej ustawą z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz. U. Nr 91, poz. 456), zobowiązującą Ministra Zdrowia do:
 - ustalenia w zakresie niezbędnym do jednolitego stosowania przepisów ustawy znaczenia innych używanych w ustawie określeń, w szczególności dotyczących produkcji, obrotu, rodzaju środków spożywczych i substancji oraz zanieczyszczeń (art. 2 ust. 2),

- ustalenia zasad i trybu udzielania zezwoleń na produkcję i wprowadzanie do obrotu dietetycznych środków spożywczych i odżywek (...) oraz na produkcję i wprowadzenie do obrotu jako środków spożywczych lub innych składników takich substancji, które nie były stosowane w celu żywienia ludzi (art. 5 ust. 2),
 - określenia warunków sanitarnych produkcji mleka i jego przetwarzania (art. 17 ust. 5);
- w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (j.t. Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.), w której Minister Zdrowia został zobowiązany do określenia warunków zatrudniania i powierzania innej pracy zarobkowej cudzoziemcom w służbie zdrowia (art. 51 ust. 4);
 - w Kodeksie postępowania karnego, znowelizowanego ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, ustawy o ustroju sądów wojskowych, ustawy o opłatach w sprawach karnych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. Nr 89, poz. 443), w którym Minister Zdrowia został zobowiązany do ustalenia wykazu zakładów opieki zdrowotnej, w których prowadzone są badania psychiatryczne połączone z obserwacją oraz zakładów opieki zdrowotnej jemu podległych, w której przeprowadzane są takie badania osób pozbawionych wolności, a także warunków zabezpieczenia tych zakładów (art. 184 § 5);
 - w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz.U. Nr 138, poz. 682), w której Minister Zdrowia został zobowiązany do określenia zasad i trybu ustalania kosztów pobrania, przechowywania i transportu komórek, tkanek i narządów oraz zwrotu tych kosztów (art. 18 ust. 3).

Stwierdzono ponadto, że do czasu zakończenia kontroli, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej nie wykonał upoważnień obligatoryjnych zawartych w ustawach ogłoszonych przed 1992 r. I tak:

- MZiOS nie zrealizował upoważnienia zawartego w art. 22 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. Nr 12, poz. 49 ze zm.), dotyczącego określenia w porozumieniu z właściwymi ministrami, jednolitych form nadzoru sanitarnego i zasad dokonywania ocen stanu sanitarno-epidemiologicznego, pomimo upływu ponad 11 lat od wejścia w życie wymienionej ustawy;
- MZiOS nie wykonał, pomimo upływu 5 lat od daty wejścia w życie ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.), 4 upoważnień w niej zawartych i dotyczących:
 - określenia w porozumieniu z Ministrem Finansów, w drodze rozporządzenia, sposobu ustalania odpłatności za świadczenia zdrowotne osobom nieuprawnionym do bezpłatnej opieki zdrowotnej (art. 34 ust. 2),
 - ustalenia po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Lekarskiej, planu rozmieszczenia

publicznych zakładów opieki zdrowotnej o obszarze działania ogólnokrajowym, ponadwojewódzkim oraz szpitali będących publicznymi zakładami opieki zdrowotnej (art. 37 ust. 2),

- określenia, w drodze rozporządzenia, minimalnych norm obsady osobowej w zawodach medycznych poszczególnych, wewnętrznych komórek organizacyjnych publicznego zakładu opieki zdrowotnej i stanowisk pracy, z wyjątkiem obsługi administracyjnej (art. 40 ust. 3),
- określenia sposobu tworzenia i organizacji szpitali klinicznych, z zachowaniem przepisów o szkolnictwie wyższym i o jednostkach badawczo-rozwojowych (art. 63 ust. 2 ustawy).

W ocenie NIK niewydanie przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej m.in. rozporządzenia w sprawie określenia sposobu ustalania odpłatności za świadczenia zdrowotne osobom nieuprawnionym do bezpłatnej opieki zdrowotnej spowodowało, że ceny za usługi świadczone przez zakłady opieki zdrowotnej kształtowały się na niewspółmiernie niskim poziomie, w relacji do ponoszonych przez Z.O.Z. kosztów. Nie zrealizowanie upoważnienia do określenia sposobu tworzenia i organizacji szpitali klinicznych z zachowaniem przepisów o szkolnictwie wyższym i o jednostkach badawczo-rozwojowych było przyczyną trudności w określeniu statusu prawnego tych jednostek.

Do aktów wykonawczych wydanych po upływie ponad roku od dnia wejścia w życie ustawy zawierającej obligatoryjne upoważnienie należały m.in.:

- rozporządzenie z dnia 22 sierpnia 1996 r. w sprawie szczególnych warunków produkcji i wprowadzania do obrotu dietetycznych środków spożywczych, używek przeznaczonych do celów dietetycznych i odżywek (Dz.U. Nr 108, poz. 520), Minister wydał po upływie 3 lat i 8 miesięcy,
- rozporządzenie z dnia 22 maja 1996 r. w sprawie ogólnych wymagań sanitarnych przy przewozie środków spożywczych, używek i substancji dodatkowo dozwolonych (Dz.U. Nr 64, poz. 313), zostało wydane po upływie 3 lat i 5 miesięcy.

Jednym z powodów wydawania aktów wykonawczych wiele dni po ogłoszeniu i wejściu w życie ustaw zawierających obligatoryjne upoważnienia, było rozpoczynanie prac nad ich projektami po znacznym upływie czasu od wejścia w życie tych ustaw. Na przykład rozporządzenie będące realizacją upoważnienia wprowadzonego art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, nad projektem którego prace rozpoczęto po upływie ponad roku, przy czym został skierowany do uzgodnień międzyresortowych dopiero po upływie 3 lat, licząc od daty opublikowania ustawy.

Znaczący wpływ na opóźnienie prac legislacyjnych miało nieprzestrzeganie przez organy i organizacje, do których kierowano projekty aktów normatywnych, wyznaczonych przez ministerstwo terminów do zgłoszenia uwag. Przykładowo od maja 1996 r. wstrzymane zostały prace nad projektem rozporządzenia realizującego upoważnienie zawarte w art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, z uwagi na nieprzedstawienie przez Naczelną Izbę Lekarską wymaganej opinii. Ministerstwo kierowało pisma monitujące do Naczelnej Izby Lekarskiej w sprawie przyspieszenia opiniowania przesłanych projektów, często jednak bez rezultatu.

W Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej nie był prowadzony rejestr upoważnień ustawowych i wydanych aktów wykonawczych, co utrudniało uzyskanie bieżącej informacji o realizowaniu upoważnień ustawowych, jak również miało niekorzystny wpływ na koordynację prac z tego zakresu oraz skuteczność wewnętrznej kontroli nad przebiegiem prac legislacyjnych.

PREZES GŁÓWNEGO URZĘDU MIAR

W okresie objętym kontrolą zbadano wykonanie przez Prezesa Głównego Urzędu Miar 8 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 2 ustawach:

- ustawie z dnia 3 kwietnia 1993 r. - Prawo o miarach (Dz.U. Nr 55, poz. 248ze zm.) - zawierającej 5 upoważnień,
- ustawie z dnia 3 kwietnia 1993 r. - Prawo pobiercze (Dz.U. Nr 55, poz. 249) - zawierającej 3 upoważnienia.

Prezes Głównego Urzędu Miar zrealizował wszystkie obligatoryjne upoważnienia ustawowe. Spośród 10 wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych:

- 8 aktów weszło w życie w terminie od 1 do 3 miesięcy od wejścia w życie ustaw, na podstawie których zostały wydane,
- 1 akt wszedł w życie po 4 miesiącach,
- 1 akt wszedł w życie po upływie roku od wejścia w życie ustawy.

W trakcie kontroli stwierdzono, że w jednym przypadku zarządzenie Prezesa Głównego Urzędu Miar weszło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą wsteczną. Zarządzenie z dnia 18 stycznia 1994 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy - Prawo pobiercze, zaczęło obowiązywać z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Miar i Probiernictwa (tj. 4 marca 1994 r.), z mocą wsteczną od dnia 3 stycznia 1994 r. Jednakże ustalono, iż tego aktu wykonawczego nie można było wcześniej wydać, gdyż mógł być on podpisany dopiero po 1 stycznia 1994 r., kiedy to został utworzony Główny Urząd Miar i powołany jego Prezes, o czym stanowi ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. (Dz.U. Nr 55, poz. 247).

Wszystkie badane akty wykonawcze zostały ogłoszone w Monitorze Polskim lub w Dzienniku Urzędowym Miar i Probiernictwa.

W każdym przypadku, w którym ustawa zobowiązywała Prezesa Głównego Urzędu Miar do wydania aktu wykonawczego w porozumieniu z Ministrem Kultury i Sztuki czy też Ministrem Finansów, porozumienia takie miały miejsce.

W Głównym Urzędzie Miar prowadzony był na bieżąco rejestr upoważnień ustawowych i wydanych aktów wykonawczych.

PREZES GŁÓWNEGO URZĘDU STATYSTYCZNEGO

W okresie objętym kontrolą, NIK zbadała wykonanie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego 22 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 9 ustawach.

Do dnia zakończenia kontroli Prezes GUS nie zrealizował 7 obligatoryjnych upoważnień ustawowych. Spośród 71 aktów wykonawczych:

- 7 aktów weszło w życie wraz z ustawami, na podstawie których zostały wydane,
- 3 akty weszły w życie w terminie do 1 miesiąca od wejścia w życie ustaw,
- 2 akty weszły w życie w terminie od 1 do 3 miesięcy,
- 4 akty weszły w życie w terminie od 3 do 6 miesięcy,
- 55 aktów weszło w życie w terminie od 6 do 12 miesięcy.

Do dnia zakończenia kontroli nie zrealizowano 7 upoważnień ustawowych, przy czym w 2 przypadkach, tj. upoważnienia zawartego w:

- art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 30 grudnia 1992 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1993 r. oraz o zmianie ustawy

o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. z 1993 r. Nr 1, poz. 1), nakładającego na Prezesa GUS obowiązek ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w terminie do dnia 20 sierpnia 1993 r., wysokości przeciętnego wynagrodzenia w pierwszym półroczu w państwowej sferze budżetowej oraz w sektorze przedsiębiorstw gospodarki narodowej, akt wykonawczy nie został wydany, ponieważ w art. 39 ustawy budżetowej na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 64) uchylono podstawę do wydania ww. aktu wykonawczego;

- art. 15 ust. 5a. ustawy z dnia 15 lutego 1992r. o podatku dochodowym od osób prawnych (j. t. Dz. U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 ze zm.), dodanego ustawą z dnia 13 października 1995 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 142, poz. 704), nakładającego na Prezesa GUS obowiązek ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wskaźników przeliczeniowych i określenia sposobu ich stosowania w aktualizacji wyceny wartości środków trwałych, aktu wykonawczego nie wydano, gdyż Minister Finansów nie ogłosił rozporządzenia w sprawie aktualizacji wyceny środków trwałych.

W 3 spośród 7 niezrealizowanych upoważnień określono termin wydania aktów wykonawczych, który nie upłynął do dnia zakończenia kontroli (7 grudnia 1996 r.):

- w art. 17¹ ust. 8 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalenia emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450), dodanego ustawą z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 138, poz. 681), nałożony został na Prezesa GUS obowiązek ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie do dnia 15 lutego 1997 r. realnego wzrostu emerytur i rent w 1996 r.,³⁰
- w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm.) zobowiązano Prezesa GUS do ustalenia, w drodze zarządzenia, wzoru wniosku o wpis do rejestru podmiotów - nie później niż do dnia 31 grudnia 1997 r. (art. 62 ww. ustawy),
- w art. 43 ust. 4 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm.) nałożony został na Prezesa GUS obowiązek ustalenia, w drodze zarządzenia, wzoru zaświadczenia o wpisie do rejestru podmiotów i nadanym numerze identyfikacyjnym - nie później niż do dnia 31 grudnia 1997 r. (art. 62 ww. ustawy).

W pozostałych 2 przypadkach do dnia zakończenia kontroli nie sfinalizowano prac nad wydaniem aktów wykonawczych, stanowiących wykonanie upoważnień zawartych w:

³⁰ Obwieszczenie Prezesa GUS z dnia 7 lutego 1997 r. w sprawie realnego wzrostu emerytur i rent w 1996 r. zostało ogłoszone w Monitorze Polskim z dnia 14 lutego 1997 r. Nr 8, poz. 63.

- art. 28 ust. 5 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm.) nakładającym na Prezesa GUS obowiązek określenia, w drodze zarządzenia, trybu powoływania rachmistrzów spisowych, ankierów statystycznych, rzeczoznawców i społecznych korespondentów statystycznych, oraz ich udziału w prowadzonych badaniach statystycznych,
- art. 33 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm.) zobowiązującym Prezesa GUS do ustalenia, w drodze zarządzenia, ogólnych zasad metodologicznych oraz definicji pojęć stosowanych w badaniach statystycznych statystyki publicznej oraz podania ich do publicznej wiadomości.

Najwyższa Izba Kontroli podzieliła stanowisko zawarte w wyjaśnieniach Dyrektora Biura Prawnego GUS, dotyczących przyczyn niezrealizowania upoważnień ustawowych wynikających z art. 28 ust. 5 oraz art. 33 ustawy o statystyce publicznej. Z treści wyjaśnień wynikało, iż funkcjonowanie służb statystyki publicznej (w tym rachmistrzów spisowych, ankierów statystycznych, rzeczoznawców i społecznych korespondentów statystycznych) oraz proces adaptowania do statystyki polskiej ogólnych zasad metodologicznych i definicji pojęć stosowanych w badaniach statystycznych odpowiadających standardom europejskim, wymaga odpowiednio długiego czasu dla dokonania prac legislacyjnych.

PREZES NARODOWEGO BANKU POLSKIEGO

W okresie objętym kontrolą zbadano wykonanie przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego 15 obligatoryjnych upoważnień zawartych w 7 ustawach. Do dnia zakończenia kontroli Prezes NBP nie zrealizował 2 obligatoryjnych upoważnień ustawowych. Spośród 14 aktów wykonawczych:

- 1 akt wszedł w życie wraz z ustawą, na podstawie której został wydany,
 - 5 aktów weszło w życie w terminie od 1 do 3 miesięcy, przy czym 2 z nich zostały wydane w terminie zakreślonym do ich wydania przepisami ustawy,
- 2 akty weszły w życie w terminie od 3 do 6 miesięcy,
- 4 akty weszły w życie w terminie od 6 do 12 miesięcy,
- 2 akty weszły w życie po upływie roku od wejścia w życie ustawy.

Ponadto stwierdzono, że Prezes NBP nie zrealizował 4 z 32 upoważnień ustawowych zawartych w 2 ustawach ogłoszonych przed 6 grudnia 1992 r.

Nie wykonane przez Prezesa NBP upoważnienia ustawowe zawarte były w następujących aktach normatywnych:

- w ustawie z dnia 31 stycznia 1989 r. - Prawo bankowe (j.t.Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359 ze zm.), w której Prezes Narodowego Banku Polskiego został zobowiązany do:
 - w art. 11¹ ust. 3 - określenia w porozumieniu z Ministrem Finansów, w drodze zarządzenia, trybu wydawania zezwoleń spółkom prawa handlowego na wykonywanie niektórych czynności bankowych oraz wykonywania nadzoru nad realizacją czynności bankowych dopuszczonych tymi zezwoleniami;
 - w art. 48 ust. 3 - określenia zakresu informacji o podmiotach gospodarczych, trybu ich przekazywania, a także udostępniania bankom;

- w art. 81 ust. 3 - określenia w porozumieniu z Ministrem Finansów, w drodze zarządzenia, szczegółowych wymagań dotyczących wyposażenia banków we własny kapitał, a w szczególności minimum kapitału własnego banku z udziałem kapitału polskiego i banku z udziałem kapitału zagranicznego, a także trybu postępowania przy składaniu informacji i wydawaniu decyzji w sprawie wyrażenia zgody w przypadkach, o których mowa w art. 78 ust. 1;
- w art. 100 ust. 5 pkt 1 - ustalania norm płynności, norm dotyczących pokrycia funduszami własnymi aktywów banku oraz normy dopuszczalnego ryzyka w działalności banków;
- w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 369 ze zm.), w której Prezes Narodowego Banku Polskiego został zobowiązany do:
 - w art. 23 ust. 6 - określenia na wniosek prezesa zarządu banku krajowego, w porozumieniu z Ministrem Finansów, szczegółowych zasad sporządzania zbiorczego (skonsolidowanego) sprawozdania finansowego zrzeszenia regionalnego;
 - w art. 39 ust. 6 - określenia, w porozumieniu z Ministrem Finansów, źródeł finansowania funduszu hipotecznego, który banki regionalne winny utworzyć do dnia 31 grudnia 1995 r. w celu dostarczenia zrzeszonym bankom długoterminowych środków finansowych pod posiadane zabezpieczenie hipoteczne do wysokości 60% wartości hipotek.

Przepisy stanowiące podstawę do wykonania upoważnień ustawowych zawarte w ustawie - Prawo bankowe obowiązują od 9 kwietnia 1992 r., a w odniesieniu do ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw - od 13 sierpnia 1994 r. Ustawodawca nie określił w wymienionych aktach prawnych terminów do wykonania tych upoważnień.

1/ Wyniki kontroli wskazały, że nie podjęto prac zmierzających do wykonania upoważnienia zawartego w art. 11¹ ust. 3 Prawa bankowego, dotyczącego określenia, w drodze zarządzenia, trybu wydawania zezwoleń spółkom prawa handlowego na wykonanie niektórych czynności bankowych. Z przedstawionego kontrolującym stanowiska Departamentu Licencji Bankowych i Departamentu Prawnego NBP wynika, że przepis art. 11¹ ust. 3 obarczony jest wadą prawną, polegającą na braku wskazania podmiotu, który miałby sprawować nadzór nad realizacją czynności bankowych przez spółki prawa handlowego.

2/ Prace nad opracowaniem zarządzenia Prezesa NBP w sprawie określenia zakresu, trybu przekazywania i udostępniania bankom informacji o podmiotach gospodarczych prowadziły kolejno trzy jednostki organizacyjne Narodowego Banku Polskiego: do końca 1993 r. Departament Analiz i Badań, następnie do września 1995 r. - Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, a obecnie Departament Prawny NBP.

Kolejne dwie wersje ww. zarządzenia opracowane przez GINB w 1995 r. zostały krytycznie zaopiniowane przez Departament Prawny, który stwierdził, że unormowania zawarte w tych projektach wykraczały poza

upoważnienie ustawowe, gdyż prowadziły do rozszerzenia zakresu przekazywanych informacji o dane dotyczące udzielonych gwarancji, poręczeń, akredytyw, wykupionych akcji i dyskonta weksli.

3/ Pomimo braku regulacji normatywnej, której wydanie przewidziane zostało w art. 81 ust. 3 Prawa bankowego, NBP realizował zadania w tym zakresie poprzez przyjęcie i zatwierdzenie na posiedzeniu Zarządu NBP w dniu 21.05.1993 r., zasad dotyczących wymagań proceduralnych i kapitałowych dla nowo tworzonych banków, wydanych następnie przez Departament Licencji Bankowych w formie wewnętrznej publikacji NBP pt. „Informacja o stosowanych przez NBP podstawowych zasadach dopuszczenia do działalności bankowej i nadawania upoważnień dewizowych” zaopiniowanych przez Ministra Finansów w dniu 2.08.1993 r. „Informacja...” nie mająca charakteru aktu normatywnego stanowiła swoisty przykład tzw. „prawa powielaczowego” wydanego wobec braku aktu wykonawczego przewidzianego w ustawie.

Z ustaleń kontroli wynika, że na podstawie uregulowań zawartych w „Informacji...”, Departament Licencji Bankowych NBP przygotowywał projekty decyzji Prezesa NBP o wydaniu licencji na utworzenie banków w formie spółek akcyjnych, a Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego NBP od dnia 1 lutego 1994 r. (w początkowym okresie DLB) przyjmował wnioski od osób fizycznych bądź prawnych, zamierzających nabyć pakiety akcji banku dające ponad 10% głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy oraz przygotowywał projekty decyzji Prezesa NBP w sprawie nabycia znacznych pakietów akcji. Prezes NBP wydał w latach 1993-1996 - 82 takie decyzje.

W okresie od listopada 1992 r. do października 1996 r. zostało sporządzonych przez DLB 8 projektów zarządzenia, stanowiącego wykonanie upoważnienia z art. 81 ust. 3 - Prawa bankowego, które następnie były opiniowane przez Ministra Finansów, Biuro Prawne Urzędu Rady Ministrów, zainteresowane ministerstwa, Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego i poszczególne departamenty NBP. W dniu 27 czerwca 1996 r. projekt zarządzenia uzyskał akceptację Ministra Finansów. Jednakże w związku z zastrzeżeniem z dnia 18 lipca 1996 r., wniesionym przez Prezesa Urzędu Antymonopolowego (w toku uzgodnień międzyresortowych), dotyczącym uzupełnienia regulacji zawartych w treści § 5 projektu zarządzenia, określającego tryb postępowania przy rozpatrywaniu wniosków o wyrażenie zgody na nabycie znaczących pakietów akcji banków, obecnie projekt jest przedmiotem ponownych uzgodnień pomiędzy departamentami NBP.

4/ Wobec braku regulacji prawnej, do wydania której Prezes NBP został zobowiązany w art. 100 ust. 5 pkt 1 ustawy - Prawo bankowe, wykorzystywano nadal wydane przez Prezesa NBP zalecenie Nr 5 z dnia 18 września 1990 r., dotyczące pomiaru płynności finansowej banków wraz z załącznikiem - formularzem sprawozdawczym pn. „Stan pokrycia aktywów pasywami” w podziale na 8 okresów czasowych, którego nowelizacja nastąpiła 9 marca 1993 r. Załącznik zalecenia Nr 5 w formie wzoru sprawozdania pozwala ustalić niedobór lub nadwyżkę środków finansowych banku na dzień sprawozdawczy, a więc kwotę niedopasowania w poszczególnych 8 okresach płynności. W zaleceniu nie zostały określone normy płynności dla banków, a jedynie wskazuje się bankom na potrzebę utrzymania symetrii między okresami, na jakie przyjmowane są wkłady i lokaty, z okresami w których środki te są zagospodarowywane przez bank. Według wyjaśnień GINB, poważnym problemem jest ustalenie wartości progowej wskaźnika płynności finansowej dla banków. Nałożenie na banki ograniczeń w postaci określonych wartości wskaźnika może hamować rozwój banku, zwłaszcza takiego, który umiejętnie zarządza swoimi aktywami i pasywami i świadomie podejmuje ryzyko wyższych zysków, kosztem niższej płynności finansowej, nie zaniehbując jednak bezpieczeństwa depozytów. GINB uważa ponadto, że wyznaczenie miary płynności i nawet przestrzeżenie jej przez banki nie jest i nie może być gwarantem pełnego bezpieczeństwa banku.

Tak więc, w ocenie NBP na obecnym etapie nie jest właściwe wprowadzenie wspólnych norm płynności dla wszystkich banków polskich i banków zagranicznych prowadzących działalność w Polsce.

W związku z powyższym GINB w dniu 5 lipca 1996 r. przekazał bankom dokument pn. „Rekomendacje dla banków, dotyczące systemu i monitorowania płynności finansowej”. Rekomendacje te przede

wszystkim mają „charakter jakościowy”, koncentrując się na wybranych elementach płynności, które w ocenie nadzoru bankowego mają istotne znaczenie i mogą być wykorzystane przez banki do opracowania własnych procedur, określenia strategii, czy metod monitoringu płynności finansowej banku. Przygotowywany przez GINB system sprawozdawczości dla banków (tzw. Call Report) pozwoli - zdaniem GINB - na szczegółową analizę w zakresie płynności finansowej banków, co powinno przyczynić się do sfinalizowania prac nad określeniem norm płynności przez Prezesa NBP.

5/ Na podstawie przekazanego w dniu 19 czerwca 1996 r. przez Prezesa Banku Gospodarki Żywnościowej S.A., wniosku o określenie szczegółowych zasad sporządzania zbiorczego (skonsolidowanego) sprawozdania finansowego zrzeszenia regionalnego, GINB NBP przygotował projekt zarządzenia stanowiącego wykonanie upoważnienia zawartego w art. 23 ust. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Pismem z dnia 14 października 1996 r. projekt ten został przekazany do zaopiniowania przez departamenty NBP i firmę audytorską Arthur Andersen. Kolejny projekt zarządzenia w powyższej sprawie, opracowany z uwzględnieniem zgłoszonych przez ww. podmioty uwag, pismem z dnia 6 grudnia 1996 r. przekazany został do zaopiniowania przez Ministra Finansów, BGŻ S.A. i banki regionalne.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli pilna potrzeba wykonania wymienionego upoważnienia podyktowana jest rozpoczętym już procesem przygotowawczym do badań finansowych przez firmy audytorskie w bankach spółdzielczych (finansowanych w ramach programu PHARE), których podstawowym celem jest sporządzanie zbiorczych (skonsolidowanych) sprawozdań finansowych zrzeszeń regionalnych.

6/ W związku z wystąpieniem Prezesa BGŻ S.A. o określenie, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 39 ust. 6 ww. ustawy, źródeł finansowania funduszu hipotecznego, Pierwszy Zastępca Prezesa NBP w piśmie z dnia 21 czerwca 1995 r. do Ministra Finansów wskazał kilka propozycji NBP dotyczących finansowania tego funduszu, jak również wniósł zastrzeżenia do wniosku BGŻ S.A. w przedmiotowej sprawie. Wniosek ten, zdaniem NBP, nie zawierał żadnych założeń funkcjonowania funduszu hipotecznego, ani nie określał choćby szacunkowo skali wydatków koniecznych do poniesienia w związku z jego utworzeniem i funkcjonowaniem.

Jednocześnie w piśmie z dnia 9 października 1996 r. do Ministra Finansów, Pierwszy Zastępca Prezesa NBP przedstawiając propozycje nowelizacji wymienionej ustawy, zaproponował wykreślenie z treści ustawy przepisu o funduszu hipotecznym, ponieważ zdaniem NBP, jest on enigmatyczny i nie daje podstaw do prawidłowego tworzenia tego funduszu i racjonalnego korzystania z jego środków. Do czasu zakończenia kontroli Minister Finansów nie udzielił odpowiedzi na ww. propozycję.

7/ W toku kontroli stwierdzono również przypadki, gdzie co prawda wydano akty wykonawcze, ale nastąpiło to po upływie bardzo długiego okresu. Przykładowo:

- zarządzenie z dnia 22 listopada 1996 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do sporządzania sprawozdawczego bilansu płatniczego oraz bilansów należności i zobowiązań zagranicznych państwa, stanowiące wykonanie upoważnienia zawartego w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim, zostało ogłoszone po upływie ponad 4 i pół roku od wejścia w życie ustawy;
- zarządzenie Nr 8/96 z dnia 16 września 1996 r. w sprawie określenia międzynarodowych instytucji finansowych, których poręczenie lub gwarancje wyłączają kredyty z sumy kredytów ustalonej w celu określenia wskaźnika koncentracji, stanowiące wykonanie upoważnienia zawartego w art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy - Prawo bankowe, zostało ogłoszone po upływie 3 i pół roku od wejścia w życie upoważnienia do jego wydania.

Jako przyczynę tak długiego terminu wykonania pierwszej z wymienionych upoważnień, w uzyskanych wyjaśnieniach podano m.in. trudności w opracowaniu zarządzenia, wynikające z konieczności uwzględniania w kolejnych 8 projektach zarządzenia - wielokrotnie zmienianych uregulowań (zarządzeń) Ministra Finansów i zaleceń Międzynarodowego Funduszu Walutowego w zakresie obowiązków

sprawozdawczych jednostek, od których informacje służą do sporządzenia bilansu płatniczego, jak również uregulowań nowego prawa dewizowego, znowelizowanego w październiku 1995 r.

W drugim przypadku, jako powód niewykonania przez 4 i pół roku upoważnienia ustawowego, podano ograniczoną ilość podmiotów, do których to zarządzenie miało się odnosić, a co za tym idzie, niewielką ilość udzielanych gwarancji oraz małe zainteresowanie tą kwestią polskich banków.

Zdaniem NIK, negatywnie ocenić należy niewydanie przez organ upoważniony - przez okres ponad 4 i pół roku, jak to miało miejsce w odniesieniu do przedstawionych upoważnień określonych w Prawie bankowym, czy przez ponad 2 lata - w przypadku upoważnień wynikających z ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej, bardzo istotnych dla tworzenia banków i działalności całego systemu bankowego aktów wykonawczych. Brak takich regulacji prawnych nie mógł być zastąpiony przez substytuty w postaci wewnętrznych publikacji NBP o bliżej niesprecyzowanym charakterze prawnym, takimi jak wspomniana wyżej „Informacja...”, czy też skierowanymi do banków zaleceniami, o charakterze ogólnym. W ocenie NIK, taką praktykę NBP, należy ocenić jako niezgodną z prawem.

Najwyższa Izba Kontroli za niewłaściwe uznała postępowanie Prezesa NBP, który będąc zobowiązanym na podstawie upoważnienia do wydania aktu wykonawczego powstrzymał się od jego realizacji - negatywnie oceniając przyjęte w upoważnieniu rozwiązania ustawowe, a nie podejmując jednocześnie działań w celu stosownej nowelizacji ustawy (miało to miejsce w przypadku upoważnienia zawartego w art. 11¹ ust. 3 Prawa bankowego)

W ocenie NIK, niewystarczającym uzasadnieniem tak znacznych opóźnień w wydawaniu aktów wykonawczych przez Prezesa NBP, są występujące problemy merytoryczne w zakresie regulowanej materii, jak to miało miejsce np. w przypadku wykonania upoważnień zawartych w art. 48 ust. 3 - Prawo bankowe.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych kierowanych do Prezesa NBP w latach 1992-1996, wielokrotnie formułowała uwagi dot. niewykonania opisanych wyżej upoważnień ustawowych.

PREZES PAŃSTWOWEJ AGENCJI ATOMISTYKI

W okresie objętym kontrolą ustawa z dnia 10 kwietnia 1986 r. - Prawo atomowe (Dz.U. Nr 12, poz. 70 ze zm.) nowelizowana była dwukrotnie, przy czym jedynie pierwsza z nowel, tj. ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o zmianie ustawy - Prawo atomowe (Dz.U. Nr 90, poz. 418) zawiera w art. 1 pkt 5 obligatoryjne upoważnienie dla Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki do wydania aktu wykonawczego.

Powyższą nowelą do ustawy - Prawo atomowe, regulującą generalnie sprawy dofinansowywania z budżetu PAA działalności związanej z bezpiecznym wykorzystywaniem energii atomowej, wprowadzony został m.in. przepis z mocy którego gminie, na której terenie znajduje się Krajowe Składowisko Odpadów Promieniotwórczych, przysługuje coroczna opłata z tytułu eksploatacji składowiska, wypłacana z budżetu PAA. Prezes PAA zobowiązany został do określenia w drodze zarządzenia, które ze składowisk, przeznaczonych do przyjmowania i stałego składowania odpadów promieniotwórczych, jest Krajowym Składowiskiem Odpadów Promieniotwórczych.

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o zmianie ustawy - Prawo atomowe weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 26 sierpnia 1994 r., natomiast zarządzenie Prezesa PAA w sprawie określenia Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych wydane zostało 2 września 1994 r. i zaczęło obowiązywać od dnia publikacji, tj. 12 września 1994 r. (M.P. Nr 49, poz. 407).

Na mocy ww. zarządzenia jako Krajowe Składowisko Odpadów Promieniotwórczych uznana została Centralna Składnica Odpadów Promieniotwórczych znajdująca się na terenie gminy Różan w województwie ostrołęckim, co stworzyło podstawę do przekazania z budżetu PAA pierwszej transzy środków ww. gminie (330.400 zł).

Sprawa konieczności stworzenia podstaw prawnych do dofinansowywania gminy Różan ze środków budżetowych nabrała szczególnego znaczenia w momencie podjęcia w marcu 1994 r. przez Zarząd tej gminy uchwały o wstrzymaniu dalszego składowania odpadów promieniotwórczych w CSOP oraz

zablokowaniu dojazdu do niej. Wcześniej, tj. już pod koniec 1993 r., PAA - wychodząc naprzeciw zgłaszanym przez władze gminy żądaniom finansowym uzależniającym możliwość dalszego korzystania z CSOP od przyznania dotacji budżetowej - wystąpiła z propozycją uregulowania tej kwestii w ramach przygotowanego w związku z zamierzoną nowelizacją ustawy Prawo atomowe, rozporządzenia Rady Ministrów, przesyłając projekty stosownych aktów do uzgodnień międzyresortowych.

Wskutek zakwestionowania przez Ministra Finansów projektu rozporządzenia RM w części dotyczącej przekazywania środków budżetowych gminie jako niezgodnego z ustawą o finansowaniu gmin, PAA zainicjowała umieszczenie przepisu o opłacie z tytułu eksploatacji składowiska w samej ustawie. Powyższa inicjatywa nastąpiła w sytuacji, gdy początkowa wersja projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo atomowe regulująca sprawę dofinansowywania z budżetu PAA działalności związanej z bezpiecznym wykorzystywaniem energii atomowej opracowana pod koniec 1993 r. została już przyjęta przez Radę Ministrów. Ponadto wprowadzenie pojęcia „Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych” i delegacji dla Prezesa PAA do określenia, które ze składowisk jest Krajowym Składowiskiem dokonane zostało przez Nadzwyczajną Podkomisję Sejmową w ostatniej fazie prac legislacyjnych.

Z tych też powodów zarządzenie weszło w życie po 17 dniach od wejścia w życie ustawy.

PREZES URZĘDU PATENTOWEGO

W okresie objętym kontrolą zbadano realizację przez Prezesa Urzędu Patentowego 7 obligatoryjnych upoważnień, zawartych w dwóch ustawach: ustawie z dnia 30 października 1992 r. o ochronie topografii układów scalonych (Dz.U. Nr 100, poz. 498) oraz w ustawie z dnia 9 stycznia 1993 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. Nr 10, poz. 46). Do dnia zakończenia kontroli Prezes Urzędu Patentowego wykonał wszystkie obligatoryjne upoważnienia. Spośród 4 aktów wykonawczych:

- 2 akty weszły w życie w terminie do 1 miesiąca od wejścia w życie ustawy, na podstawie której zostały wydane,
- 2 akty weszły w życie po upływie roku od dnia wejścia w życie ustawy.

We wszystkich przypadkach, w których ustawa nakładała na Prezesa Urzędu Patentowego obowiązek zawarcia porozumienia z Ministrem Finansów i samorządem rzeczników patentowych (lub też zasięgnięcia opinii samorządu), porozumienia takie miały miejsca.

W Urzędzie jest prowadzony na bieżąco rejestr zarządzeń i decyzji Prezesa Urzędu Patentowego (publikowanych i niepublikowanych), zawierający informacje o upoważnieniach ustawowych dla Prezesa Urzędu Patentowego.

Opracowanie aktów prawnych w zakresie ochrony własności przemysłowej odbywało się na podstawie uchwały Nr 20 Rady Ministrów oraz zarządzenie Prezesa Urzędu Patentowego Nr 1 z dnia 1 marca 1994 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Urzędu Patentowego.

PREZES URZĘDU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

W okresie objętym kontrolą Prezes Urzędu Zamówień Publicznych zobowiązany został do wykonania 5 upoważnień zawartych w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 344) i ustawie z dnia 6 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 99, poz. 488).

Do dnia zakończenia kontroli Prezes Urzędu zrealizował wszystkie upoważnienia obligatoryjne. Spośród 5 aktów:

- 1 akt wszedł w życie wraz z ustawą, na podstawie której został wydany,
- 1 akt wszedł w życie w terminie do 1 miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy,

- 1 akt wszedł w życie po przeszło 2 miesiącach,
- 1 akt wszedł w życie po 6 miesiącach od wejścia w życie przepisów na podstawie których został wydany,
- 1 akt wszedł w życie po upływie roku od wejścia w życie przepisów, na podstawie których został wydany.

Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych nałożyła na Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych obowiązek wydania aktów wykonawczych dotyczących:

- wzoru zaproszenia do składania ofert (art. 33 ust. 7),
- regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań (art. 92 ust. 1 pkt 1),
- warunków wpisu na listę arbitrów i skreślenia z listy arbitrów (art. 92 ust. 1 pkt 2).

Upoważnienia ustawowe zostały wykonane w sposób następujący:

- zarządzenie z dnia 5 października 1995 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań w sprawach o udzielenie zamówień publicznych (M.P. Nr 52, poz. 575), podpisano po 458 dniach od dnia ogłoszenia i wejścia w życie przepisu ustawowego, ale w 298 dni od powołania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych,
- zarządzenie z dnia 2 stycznia 1995 r. w sprawie określenia warunków wpisu na listę arbitrów i skreślenia z listy arbitrów (M.P. Nr 1, poz. 15), podpisano po 182 dniach od dnia ogłoszenia i wejścia w życie przepisu ustawowego, ale 22 dni od powołania Prezesa UZP,
- zarządzenie z dnia 29 grudnia 1994 r. w sprawie określenia wzoru zaproszenia do składania ofert o przetargu ograniczonym (M.P. z 1995 r. Nr 1, poz. 14), podpisano po 179 dniach od dnia ogłoszenia ustawy o zamówieniach publicznych, w tym 18 dni od powołania Prezesa UZP, a 3 dni przed wejściem jej w życie.

Ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych zobowiązała Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych do wydania kolejnych aktów prawnych dotyczących:

- wzoru ogłoszenia o wyborze oferty oraz dodatkowych informacji, które muszą być zawarte w ogłoszeniu (art. 50 ust. 4 pkt 1 i 2),
- wysokości wynagrodzenia za czynności arbitrów (art. 92 ust. 1 pkt 3).

Na podstawie wymienionych wyżej upoważnień zostały wydane akty wykonawcze:

- zarządzenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 25 sierpnia 1995 r. w sprawie określenia wzoru ogłoszenia o wyborze oferty oraz dodatkowych informacji jakie muszą być zawarte w ogłoszeniu (M.P. Nr 43, poz. 501 ze zm.), podpisane w dniu ogłoszenia ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych, a 15 dni przed wejściem jej w życie,
- zarządzenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 13 października 1995 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia za czynności arbitrów (M.P. Nr 56, poz. 625), podpisane zostało 48 dni po ogłoszeniu i 35 dni po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych.

Na wydawanie aktów wykonawczych wiele dni po ogłoszeniu ustawy o zamówieniach publicznych określony wpływ miało powołanie Prezesa UZP dopiero w dniu 10 grudnia 1994 r. pomimo, że przepisy ustawy dotyczące utworzenia Urzędu Zamówień Publicznych weszły w życie z dniem jej ogłoszenia, tj. 4 lipca 1994 r. Najwyższa Izba Kontroli nie obciążała więc Prezesa UZP odpowiedzialnością za niepodjęcie prac legislacyjnych w okresie, gdy nie pełnił on funkcji centralnego organu administracji państwowej właściwego w sprawach zamówień publicznych. Dopuszczenie natomiast do tego, że zarządzenie Prezesa UZP w sprawie regulaminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań w sprawach o udzielenie zamówień publicznych nastąpiło po upływie 298 dni od dnia powołania Prezesa UZP było, zdaniem NIK, działaniem nierzetelnym.

PREZES WYŻSZEGO URZĘDU GÓRNICZEGO

W okresie objętym kontrolą zbadano wykonanie przez Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego 3 obligatoryjnych upoważnień, zawartych w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geodezyjne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.).

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego zrealizował wszystkie obligatoryjne upoważnienia. Spośród wydanych 3 aktów wykonawczych:

- 2 akty weszły w życie wraz z ustawą,
- 1 akt wszedł w życie po upływie 8 miesięcy od wejścia w życie ustawy.

Stwierdzono, że dwa zarządzenia stanowiące realizację dwóch upoważnień, zostały ogłoszone w Monitorze Polskim, zaś trzy zarządzenia, będące wykonaniem jednego upoważnienia, rozesłano według rozdzielnika do jednostek i komórek organizacyjnych urzędów górniczych, nadto zgłoszono je do rejestru przepisów resortowych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W każdym przypadku, w którym przepisy ustawy zobowiązywały Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego do wydania aktu wykonawczego w porozumieniu z Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, z b. Ministrem Przemysłu i Handlu oraz Prezesem Państwowej Agencji Atomistyki, porozumienia takie miały miejsce.

W Urzędzie prowadzony był na bieżąco rejestr aktów normatywnych Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego - aktów publikowanych i niepublikowanych.

PRZEWODNICZĄCY KOMISJI PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH

W okresie objętym kontrolą, NIK zbadała wykonanie przez Przewodniczącego Komisji Papierów Wartościowych 5 obligatoryjnych upoważnień zawartych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.).

Do dnia zakończenia kontroli Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych zrealizował wszystkie obligatoryjne upoważnienia ustawowe. Spośród 6 aktów wykonawczych:

- 1 akt wszedł w życie po upływie 2,5 miesiąca od wejścia w życie ustawy, na podstawie której został wydany,
- 1 akt wszedł w życie po upływie 4,5 miesiąca,
- 1 akt wszedł w życie po upływie 6,5 miesiąca,
- 3 akty weszły w życie po upływie roku od wejścia w życie ustawy.

Realizując upoważnienia ustawowe Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych wydał:

- zarządzenie z dnia 14 lutego 1995 r. w sprawie określenia zakresu informacji podawanych w skonsolidowanych sprawozdaniach finansowych jednostek będących emitentami papierów wartościowych dopuszczonych lub ubiegających się o ich dopuszczenie do publicznego obrotu (M.P. z dnia 7 marca 1995 r. Nr 12, poz. 151),
- zarządzenie z dnia 5 kwietnia 1995 r. w sprawie zakresu dodatkowych informacji podawanych w sprawozdaniach finansowych innych niż banki jednostek będących emitentami papierów wartościowych dopuszczonych lub ubiegających się o ich dopuszczenie do publicznego obrotu (M.P. z dnia 6 maja 1995 r. Nr 21, poz. 257),
- zarządzenie z dnia 14 czerwca 1995 r. w sprawie zakresu dodatkowych informacji podawanych w sprawozdaniach finansowych banków oraz w skonsolidowanych sprawozdaniach finansowych banków będących emitentami papierów wartościowych dopuszczonych lub ubiegających się o ich dopuszczenie do publicznego obrotu (M.P. z dnia 6 lipca 1995 r. Nr 32, poz. 376),
- zarządzenie z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, w tym również określenia wzorów sprawozdań finansowych, funduszy powierniczych (M.P. z dnia 22 stycznia 1996 r. Nr 4, poz. 38),
- zarządzenie z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, w tym również określenia wzorów sprawozdań finansowych, podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo maklerskie (M.P. z dnia 22 stycznia 1996 r. Nr 4, poz. 39),
- zarządzenie z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, w tym również określenia wzorów sprawozdań finansowych, wydzielonych w ramach banku organizacyjnie i finansowo wewnętrznych jednostek organizacyjnych prowadzących działalność maklerską (M.P. z dnia 22 stycznia 1996 r. Nr 4, poz. 40),

Zarządzenia powyższe zostały wydane w porozumieniu z Ministrem Finansów i Prezesem Narodowego Banku Polskiego.

Ustawa o rachunkowości weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r., a jej przepisy miały zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdań finansowych za rok obrotowy rozpoczynający się w 1995 r. W ocenie NIK, w przypadku 3 spośród wymienionych aktów wykonawczych podpisanych przez Przewodniczącego KPW w I półroczu 1995 r., podmioty zobowiązane do ich stosowania miały więc możliwość odpowiednio wcześniejszego zapoznania się z ich treścią. Pozostałe 3 zarządzenia, podpisane przez Przewodniczącego KPW w dniu 21 grudnia 1995 r., zostały ogłoszone dopiero 22 stycznia 1996 r. W toku kontroli ustalono, że przekazując ostatnie z wymienionych zarządzeń do dyrektora Biura Prawnego URM, w piśmie z dnia 2 stycznia 1996 r. dyrektor Biura Prawnego KPW stwierdziła, że cyt.:” ze względu na znaczenie i charakter rozwiązań zawartych w tym akcie (niezależnie od skrócenia okresu *vacatio legis* do 7 dni), ze wszechmiar pożądane byłoby spowodowanie ogłoszenia go w Monitorze Polskim jeszcze z datą zeszlóroczną”.

Wyniki kontroli wskazały na ścisłą współpracę przy opracowywaniu projektów aktów wykonawczych z innymi, niż wymienione w upoważnieniu zawartym w ustawie o rachunkowości podmiotami, a także szeroki zakres konsultacji przeprowadzonych z biurami i domami maklerskimi, funduszami powierniczymi i uznanymi firmami audytorskimi. Analiza treści korespondencji w tej sprawie wskazuje, iż tak szeroki zakres uzgodnień miał niewątpliwie dodatni wpływ na jakość wydanych zarządzeń, regulujących po raz pierwszy przedmiotową materię i nie znajdujących w dotychczas obowiązującym prawie polskim swoich odpowiedników.

Stwierdzono, że w Komisji Papierów Wartościowych prowadzony był i na bieżąco aktualizowany wykaz upoważnień ustawowych dla Przewodniczącego KPW.

SEKRETARZ NAUKOWY POLSKIEJ AKADEMII NAUK

W okresie objętym kontrolą Sekretarz Naukowy Polskiej Akademii Nauk, zobowiązany został na podstawie art. 51 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (j.t. Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.), do wydania zarządzenia określającego warunki zatrudniania lub powierzenia cudzoziemcom wykonywania innej pracy zarobkowej w placówkach Polskiej Akademii Nauk. Upoważnienie to zostało zrealizowane w terminie zakreślonym przepisami ustawy.

Stwierdzono, że po 2,5 miesiącach od wejścia w życie ustawy, a mianowicie 17 marca 1995 r. Sekretarz Naukowy PAN wydał zarządzenie Nr 6/95 w sprawie warunków zatrudniania lub powierzania cudzoziemcom wykonywania innej pracy zarobkowej w placówkach Polskiej Akademii Nauk. Wspomniany akt wykonawczy regulował wyłącznie warunki stałego zatrudnienia cudzoziemców w placówkach PAN, pomijając zasady powierzania im innych prac zarobkowych, chociaż jednoznacznie wskazywał na to tytuł zarządzenia. Stan ten został zmieniony dopiero 12 grudnia 1995 r., kiedy to Sekretarz Naukowy PAN wydał zarządzenie Nr 12/95 zmieniające poprzednie, w którym w pełni uregulował materię, zgodnie z upoważnieniem zawartym w wyżej cytowanej ustawie.

W trakcie kontroli ustalono, że zarządzenia Sekretarza Naukowego PAN nie były publikowane, nawet te, które stanowiły wykonanie upoważnienia ustawowego.

REALIZACJA PRZEZ RADĘ MINISTRÓW KONSTYTUCYJNEGO OBOWIĄZKU PRZEDSTAWIANIA SKUTKÓW FINANSOWYCH I ZAŁĄCZANIA PROJEKTÓW PODSTAWOWYCH AKTÓW WYKONAWCZYCH PRZY ZGŁASZANIU SEJMOWI PROJEKTÓW USTAW

28.1. Przedstawienie skutków finansowych wejścia w życie ustaw

Kontrolę wywiązywania się przez Radę Ministrów z obowiązku przedstawiania przy ogłaszaniu projektu, skutków finansowych ustaw przeprowadzono w stosunku do 54 projektów ustaw. Skutki finansowe określone w wymiarze kwotowym lub wskaźnikowym określono co do 28 z tych ustaw. W przypadku 5 ustaw ich skutki określone zostały jako „trudne do oszacowania” lub jako „niemożliwe do określenia” (dotyczyło to m.in. projektowanej ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy oraz projektowanej ustawy o zaspokojeniu ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, niektórych świadczeń przysługujących emerytom i rencistom).

W Sekretariacie Rady Ministrów URM nie odnotowano przypadków zwrotu rządowych projektów ustaw przez Prezydium Sejmu z powodu nieokreślenia w uzasadnieniu skutków finansowych.

Ustalenia kontroli dotyczące wydawania aktów wykonawczych przez ministrów wykazały, że w trakcie prac nad projektami ustaw ministrowie nieprecyzyjnie określali skutki finansowe wejścia w życie tych ustaw. Przykładowo podczas kontroli w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej stwierdzono, że w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 26 października 1995 r. o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów, podano, że wprowadzenie jej w życie nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu. W uzasadnieniach do trzech aktów wykonawczych, stanowiących wykonanie upoważnienia zawartego w art. 5 ust. 5, art. 13 ust. 1 oraz art. 14 ust. 2 ustawy - zawarte zostały natomiast informacje o tego rodzaju skutkach. Określone zostały one na kwotę 925 tys. zł, dofinansowania z części 35 budżetu państwa. Natomiast w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego nie podano skutków finansowych wprowadzenia nowych uregulowań prawnych, natomiast w uzasadnieniach do projektów przepisów wykonawczych, przygotowywanych na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy, skutki te (dla budżetu państwa) określono *na 12,7 mln zł rocznie, według poziomu cen z 1995 r.*

28.2. Załączanie projektów podstawowych aktów wykonawczych przy zgłaszaniu Sejmowi projektów ustaw

Realizację konstytucyjnego obowiązku załączania do projektów ustaw projektów podstawowych aktów wykonawczych skontrolowano na podstawie 48 rządowych projektów ustaw, które zawierały upoważnienia do wydania aktów wykonawczych. Ustalenia kontroli wykazały, iż w 32 (na 48) przypadkach projekty ustaw przedkładane Sejmowi nie posiadały dołączonych projektów aktów wykonawczych, natomiast w 13 przypadkach załączono projekty tylko niektórych aktów wykonawczych.

W wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli, wicedyrektor Departamentu Prezydialnego RM, do zadań którego to Departamentu należało m.in. przekazywanie do Sejmu zaakceptowanych przez Rząd projektów ustaw podał, iż Rada Ministrów mogła zadecydować o przekazaniu do Sejmu projektu ustawy bez aktów wykonawczych ze względu na brak możliwości ich opracowania na danym etapie prac lub pilności ich regulacji. W niektórych przypadkach oceniono, że wymagane w upoważnieniach ustawowych akty wykonawcze nie mają charakteru zasadniczego i możliwe jest ich opracowanie po uchwaleniu danego projektu ustawy.

W ocenie NIK przekazanie do Sejmu ponad 70 % (spośród skontrolowanych) projektów ustaw bez projektów aktów wykonawczych, nie może być traktowane jako wyjątek od obowiązku określonego w art. 15 Małej Konstytucji. Stwierdzono bowiem, że projekty aktów wykonawczych nie były załączone do projektów ustaw mających zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania systemu prawa. Dotyczyło to m.in. takich projektów ustaw jak: o rachunkowości, o statystyce, prawo dewizowe. Tego typu ustawy wprowadzają istotne zmiany w funkcjonowaniu całych dziedzin życia gospodarczego, a zatem już w toku prac nad ich uchwaleniem ustawodawca powinien mieć możliwie jak najpełniejszy obraz proponowanych rozwiązań prawnych i skutków ich wprowadzenia w życie.

28.3. Kontrola wywiązywania się ministrów z obowiązku wydawania aktów wykonawczych

Badając funkcjonowanie Urzędu Rady Ministrów w zakresie działań zapewniających Prezesowi Rady Ministrów realizację uprawnień do kontroli wywiązywania się ministrów z obowiązku wydawania aktów wykonawczych do ustaw ustalono, iż URM prowadził rejestr niewydanych aktów wykonawczych do ustaw i wielokrotnie przesyłał właściwym ministrom i kierownikom urzędów centralnych wykazy niewydanych przez nich aktów wykonawczych do ustaw wskazując na konieczność terminowego wydawania aktów wykonawczych. Fakt wielokrotnego wskazywania w przekazywanych właściwym organom administracji wykazach tych samych niewykonanych upoważnień, w ocenie NIK, świadczy o nieskuteczności przyjętej metody kontroli wydawania aktów wykonawczych.

Ustalono ponadto, że w sytuacjach gdy konieczność wydania aktów wykonawczych była kwestionowana przez adresata upoważnienia, URM prowadził korespondencję zmierzającą do określenia formy realizacji upoważnienia ustawowego. Dotyczyło to m.in. upoważnień ustawowych określonych dla Ministra Sprawiedliwości i Prezesa GUC.

Przykładowo, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, w piśmie skierowanym do URM stwierdził, że w sprawie określania szczegółowych zasad i trybu umarzania, rozkładania na raty i odraczania spłaty należnych kosztów sądowych nie jest przewidziane upoważnienie do wydania rozporządzenia, tylko rozszerzono podstawę już istniejącego rozporządzenia. Stwierdził także, iż brak jest terminów do wydania aktów wykonawczych. Poglądu tego nie podzielił Dyrektor Departamentu Prawnego URM, który stwierdził, iż uchylenie lub zniesienie w toku nowelizacji ustawy upoważnienia do wydania aktu wykonawczego powoduje utratę mocy obowiązującej tego aktu. Dyrektor Departamentu podkreślił jednocześnie, że obligatoryjne akty wykonawcze powinny wchodzić w życie w tym samym terminie jak ustawa, na podstawie której zostały wydane.

Prezes GUC zaprezentował natomiast stanowisko, że wskazane przez dyrektora Departamentu Prawnego URM upoważnienie (jako niewykonane), dot. określenia zasad stosowania kursów waluty krajowej do walut obcych dla ustalenia wartości celnej towarów, wprowadzone ustawą z dnia 28 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy Prawo celne, zostało zrealizowane zarządzeniem Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego (M.P. Nr 34, poz. 411) - załącznik nr 6 stanowiący instrukcję posługiwania się formularzem jednolitego dokumentu administracyjnego SAD.

Nie podziеляjąc takiego poglądu dyrektor Departamentu Prawnego URM argumentował, że zamieszczenie w ustawie nowego lub zmienionego upoważnienia do wydania aktu wykonawczego zobowiązuje wskazany w upoważnieniu organ do wydania nowego aktu wykonawczego niezależnie od tego, czy w dniu wejścia w życie ustawy istniały już jakieś uregulowania w tej dziedzinie. Dyrektor Departamentu Prawnego URM stwierdził jednocześnie, że powołany przez Prezesa GUC fragment zarządzenia (załącznik nr 6) nie jest aktem stanowiącym normę prawną, a jedynie informacją o sposobie wypełniania druku.

Opis postępowania pokontrolnego i działań podjętych po zakończeniu kontroli

Kierownicy kontrolowanych jednostek nie wnieśli zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach kontroli.

Oceny, uwagi i wnioski wynikające z ustaleń kontroli przedstawione zostały w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do poszczególnych ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego.

Wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wymienionych adresatów dotyczyły w szczególności:

- podjęcia niezbędnych działań organizacyjnych w celu przyspieszenia wykonania zaległych upoważnień ustawowych,
- zapewnienia w przyszłych pracach legislacyjnych wydawania aktów wykonawczych w terminach określonych w ustawach, a w przypadku braku takich terminów, realizowanie obligatoryjnych upoważnień w terminie umożliwiającym jednoczesne wejście w życie aktu wykonawczego z ustawą,
- uzyskania porozumienia w sprawie wydania aktu wykonawczego, jeżeli tak stanowi przepis upoważniający do wydania tego aktu,
- przestrzegania w pracach legislacyjnych zasady dokonywania, przed wydaniem określonego aktu normatywnego, analizy skutków finansowych, wynikających z wprowadzenia postanowień tego aktu w życie,
- wzmocnienia nadzoru nad pracami legislacyjnymi prowadzonymi w poszczególnych departamentach ministerstw w zakresie terminowego przygotowywania projektów aktów wykonawczych oraz usprawnienia współdziałania tych jednostek w pracach związanych z uzgadnianiem opracowywanych aktów prawnych,

-
- podjęcia działań zmierzających do wypracowania skutecznych metod współpracy między naczelnymi i centralnymi organami administracji rządowej, w celu realizacji obligatoryjnych upoważnień ustawowych.
 - rozważenia celowości zaprowadzenia rejestru upoważnień ustawowych i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych,

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłosili:

- Prezes Narodowego Banku Polskiego,
- Minister Łączności,
- Minister Zdrowia i Opieki Społecznej.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło w całości zastrzeżenia złożone przez Prezesa NBP i Ministra Łączności, uwzględniło natomiast zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. I tak:

- Prezes Narodowego Banku Polskiego, nie kwestionując ustaleń kontroli, wniósł zastrzeżenia do sformułowanej przez NIK oceny wywiązywania się przez Prezesa NBP z obowiązku wydawania aktów wykonawczych, a także do oceny dotyczącej przyczyn i skutków niewydania niektórych aktów wykonawczych. Prezes NBP stwierdził w szczególności, że w uwagach i wnioskach zawartych w wystąpieniu pokontrolnym nie uwzględniono ogólnego stanu realizacji przez Prezesa NBP obowiązku wydawania aktów wykonawczych na podstawie upoważnień ustawowych, nie zweryfikowano wynikających z ustaw zadań legislacyjnych o te, które z istotnych przyczyn prawnych i merytorycznych nie mogły być zrealizowane. Prezes NBP wskazał również, że w wystąpieniu pokontrolnym nie znalazł odbicia fakt, że realizacja upoważnień ustawowych przebiegała w warunkach „burzliwej transformacji polskiego systemu bankowego”.

Oddalając w całości zgłoszone zastrzeżenia, Kolegium NIK stwierdziło m.in., że jedynie zmiana aktualnego stanu prawnego może zwolnić Prezesa NBP z obowiązku realizacji obligatoryjnych upoważnień ustawowych, zaś Narodowy Bank Polski nie podejmował skutecznych działań mających na celu nowelizacji ustawy w sytuacji, gdy przyjęte w niej uregulowania uznane były za wadliwe. Kolegium NIK uzupełniło natomiast treść wystąpienia o dane dotyczące ogólnej liczby obligatoryjnych upoważnień dla Prezesa NBP.

- Minister Łączności, nie kwestionując ustaleń kontroli wniósł zastrzeżenia do ocen dotyczących niewydania niektórych aktów wykonawczych, na podstawie obligatoryjnych upoważnień ustawowych. Zdaniem Ministra, przyczyny niewydania tych aktów miały charakter obiektywny.

Kolegium NIK, oddalając w całości zgłoszone zastrzeżenia, w szczególności nie podzieliło przedstawionej przez Ministra Łączności argumentacji, że niewykonanie upoważnień ustawowych spowodowane było „brakiem materii”, będącej przedmiotem rozporządzenia, „niezwykłą jej złożonością” lub też zachowaniem „pełnej aktualności” przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie upoważnień, zmienionych następnie w wyniku nowelizacji ustawy.

- Zastrzeżenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej dotyczyły sformułowanej w wystąpieniu pokontrolnym uwagi o niewykonaniu upoważnienia wynikającego z art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 21 października 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, zobowiązującego Ministra do opracowania, w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, docelowej sieci publicznych zakładów psychiatrycznej opieki zdrowotnej.

Kolegium NIK, uwzględniając zastrzeżenia w całości stwierdziło, że Minister Zdrowia i Opieki Społecznej mógł uznać, że art. 55 ust. 1 wymienionej ustawy nie jest przepisem upoważniającym do wydania aktu wykonawczego, a nakłada jedynie na Ministra obowiązek dokonania czynności faktycznej, polegającej na opracowaniu docelowej sieci tych zakładów.

W pismach stanowiących odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, Najwyższa Izba Kontroli poinformowana została o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, m.in., że:

- Minister Obrony Narodowej podjął działania zmierzające do przyspieszenia prac legislacyjnych nad niewydanymi aktami wykonawczymi, a także mające na celu wydawanie w przyszłości aktów wykonawczych w terminach zapewniających kompleksowe działanie przepisów ustaw, zawierających obligatoryjne upoważnienia; opracowano również projekt zarządzenia, dotyczącego trybu przygotowywania i uzgadniania aktów o charakterze normatywnym;
- Minister Pracy i Polityki Socjalnej zobowiązał właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa do wcześniejszego przygotowywania aktów wykonawczych tak, aby akty te mogły wchodzić w życie niezwłocznie po ogłoszeniu ustawy zawierającej upoważnienie; usprawniono jednocześnie wykonywanie kontroli przez Gabinet

Ministra w zakresie prowadzonych prac legislacyjnych oraz zaprowadzono rejestr upoważnień ustawowych;

- Prezes Głównego Urzędu Statystycznego zobowiązał Biuro Prawne GUS do przestrzegania zasady, aby akty wykonawcze do projektów ustaw wydawanych z inicjatywy GUS były przygotowywane łącznie z projektem ustawy;
- Minister Transportu i Gospodarki Morskiej zwiększył zakres zadań Departamentu Prawnego o nadzór nad realizacją upoważnień ustawowych;
- w projekcie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów zamieszczono przepisy dyscyplinujące poszczególne jednostki organizacyjne w zakresie spraw związanych z terminowym opracowywaniem aktów wykonawczych;
- Minister Edukacji Narodowej wydał decyzję w sprawie organizacji prac legislacyjnych w Ministerstwie.

W związku z przeprowadzoną kontrolą, Najwyższa Izba Kontroli skierowała także wystąpienia pokontrolne do Prezesa Rady Ministrów oraz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W wystąpieniach przekazanych Prezesowi Rady Ministrów i Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zawarto wnioski dotyczący opracowania, dla Prezesa Rady Ministrów, projektu systemu skutecznego dyscyplinowania administracji rządowej w zakresie:

- opracowywania projektów podstawowych aktów wykonawczych przed przedłożeniem projektów ustaw Sejmowi,
- wydawania aktów wykonawczych we właściwym terminie,
- opracowywania skutków finansowych wejścia w życie aktów wykonawczych tak, by Sejm dysponował informacjami niezbędnymi do oceny zasadności wprowadzania nowych rozwiązań prawnych.

System ten, według oceny Najwyższej Izby Kontroli, powinien uznać za podstawę kompetencji Prezesa Rady Ministrów określone w Konstytucji.

W piśmie stanowiącym odpowiedź na wystąpienie pokontrolne, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował o sposobie realizacji wniosku pokontrolnego, poprzez przygotowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów obligującego ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz pozostałe właściwe organy do podjęcia działań w zakresie prawidłowego i terminowego przygotowywania projektów aktów wykonawczych, stanowiących realizację obligatoryjnych upoważnień ustawowych. Jednocześnie w piśmie tym, Minister-Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów polemizował z oceną zawartą w wystąpieniu pokontrolnym, dotyczącą nierzetelności działań organów administracji państwowej w zakresie wywiązywania się z obowiązku wydawania aktów wykonawczych na podstawie upoważnień ustawowych stwierdzając, że ocena ta wynika z „niedopuszczalnej ekstrapolacji incydentalnych przypadków”. W piśmie skierowanym do NIK, Minister-Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyraził także wątpliwości, czy obejmując kontrolą wywiązywanie się przez Radę Ministrów z obowiązku przedstawiania skutków finansowych projektów ustaw przy zgłaszaniu ich Sejmowi oraz załączania projektów podstawowych aktów wykonawczych do tych ustaw, Najwyższa Izba Kontroli nie przekroczyła swoich uprawnień.

Najwyższa Izba Kontroli nie podzieliła poglądu prezentowanego przez Ministra-Szefa Kancelarii Rady Ministrów wskazując, że niewykonanie ok. 20 % obligatoryjnych upoważnień, a także wydawanie aktów wykonawczych wiele miesięcy, a nawet lat po wejściu w życie ustaw zawierających upoważnienia, w pełni uzasadnia ocenę dotyczącą nierzetelności działań organów administracji państwowej. Zdaniem NIK rzetelność oznacza bowiem m.in. wykonywanie swoich obowiązków z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie.

Odnosząc się do poruszonej kwestii ustawowych kompetencji kontrolnych NIK należy mieć na uwadze, że zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli, kontroli podlega cała działalność administracji rządowej, w tym realizacja obowiązków Rządu wobec Sejmu. W czasie kontroli nie tylko nie naruszono uprawnień Sejmu, ale wykonywano konstytucyjne kompetencje NIK.

W przekazanej Najwyższej Izbie Kontroli odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Prezes Rady Ministrów nie podzielił zawartej w nim oceny o braku skutecznej kontroli w

zakresie wydawania aktów wykonawczych stwierdzając m.in., że: „przedmiotem zainteresowania NIK były działania kilku kolejnych Prezesów Rady Ministrów i kilku kolejnych Rad Ministrów”.

Prezes Rady Ministrów poinformował jednocześnie, że po rozważeniu uwag pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK „wydał polecenie by sformalizować procedury kontrolne dotyczące wydawania obligatoryjnych aktów wykonawczych, w formie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów”.

Warszawa, dnia września 1997 r.

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej

Krystyna Szajdakowska

Akceptuję:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Kownacki

Warszawa, dnia września 1997 r.

Zatwierdzam:

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski

Warszawa, dnia 8 września 1997 r.

ZAŁĄCZNIKI

ZAŁĄCZNIK nr 1

Wykaz ustaw opublikowanych przed wejściem w życie Małej Konstytucji, zawierających obligatoryjne upoważnienia, których wykonanie objęto kontrolą

1. ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. Nr 10, poz. 48 ze zm.),
2. ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (j.t. Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.),
3. ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. Nr 12, poz. 49 ze zm.),
4. ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (j.t. Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359 ze zm.),
5. ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (j.t. Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 360 ze zm.),
6. ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm.),
7. ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.),
8. ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.),
9. ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 492 ze zm.).

Załącznik nr 2

Wykaz skontrolowanych jednostek oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających kontrolę

Departament Administracji Publicznej	- Ministerstwo Sprawiedliwości - Urząd Rady Ministrów - Główny Urząd Statystyczny - Urząd Zamówień Publicznych - Ministerstwo Obrony Narodowej - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych - Ministerstwo Łączności
Departament Budżetu Państwa	- Ministerstwo Finansów
Departament Edukacji, Nauki i Kultury	- Ministerstwo Edukacji Narodowej - Ministerstwo Kultury i Sztuki - Polska Akademia Nauk - Państwowa Agencja Atomistyki
Departament Finansów i Bankowości	- Narodowy Bank Polski - Komisja Papierów Wartościowych
Departament Handlu Zagranicznego i Służby Zagranicznej	- Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą
Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa	- Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa
Departament Pracy i Spraw Socjalnych	- Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej
Departament Przemysłu i Handlu	- Ministerstwo Przemysłu i Handlu - Wyższy Urząd Górniczy - Główny Urząd Miar - Urząd Patentowy RP
Departament Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	- Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
Departament Transportu, Żeglugi i Łączności	- Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej
Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej	- Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej

Załącznik nr 3.

Synteza ustaleń zawartych w Informacjach o wynikach kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w latach 1993-1997, w których wskazywano na problem wydawania aktów wykonawczych na podstawie upoważnień ustawowych

1. WYDAWANIE AKTÓW WYKONAWCZYCH PO UPŁYWIE WIELU DNI BĄDŹ WIELU MIESIĘCY OD DNIA WEJŚCIA W ŻYCIE USTAW, NA PODSTAWIE KTÓRYCH ZOSTAŁY WYDANE

- 1.1. W informacji o wynikach kontroli procesu tworzenia prawa przez naczelne organy administracji, opracowanej w lipcu 1993 r. przez b. Zespół Administracji Publicznej wskazano, że rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 listopada 1992 r. w sprawie warunków i sposobu ustalania kosztów ponoszonych w związku z prowadzeniem kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska (Dz.U. Nr 95, poz. 471 ze zm.), wynikające z przepisu art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. Nr 77, poz. 335 ze zm.), zostało wydane po upływie 14 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Ponadto akt wykonawczy w sprawie warunków skazania spirytusu oraz ustalania ubytków naturalnych w produkcji i magazynowaniu spirytusu, wynikający z przepisu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 22 kwietnia 1959 r. o zwalczaniu niedozwolonego wyrobu spirytusu (Dz.U. Nr 27, poz. 169 ze zm.) został wydany w formie rozporządzenia przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej po upływie roku.

- 1.2. W informacji o wynikach kontroli stanu organizacji i finansowania szkół podstawowych oraz przygotowań do ich ustawowego przekazania gminom, opracowanej w listopadzie 1993 r. przez b. Zespół Edukacji, Nauki i Kultury podano, iż do końca września 1993 r. opublikowano bądź podpisano i przekazano do ogłoszenia 60 aktów wykonawczych do ustawy z dnia 7

września 1991 r. o systemie oświaty, z czego 60% ukazała się po 31 sierpnia 1992 r.; tj. po terminie wyznaczonym w art. 113 ww. ustawy. Na przykład:

- zarządzenie nr 29 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24.09.1992 r. w sprawie zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów w szkołach publicznych dla dzieci i młodzieży oraz przeprowadzania egzaminów sprawdzających i klasyfikacyjnych (Dz.Urz. MEN Nr 7, poz. 32),
- zarządzenie nr 33 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6.10.1992 r. w sprawie ramowego statutu przedszkola publicznego (Dz.Urz. MEN Nr 7, poz. 35),
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 1993 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów (Dz.U.Nr 74, poz. 350 ze zm.),
- zarządzenie nr 5 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 marca 1993 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez przedszkola i szkoły publiczne dokumentacji przebiegu nauczania (Dz.Urz.MEN Nr 4, poz. 12).

1.3. W informacji o wynikach kontroli funkcjonowania placówek opieki całkowitej nad dziećmi i młodzieżą, finansowanych ze środków budżetowych będących w dyspozycji Ministra Edukacji Narodowej, opracowanej w kwietniu 1994 r. przez b. Zespół Edukacji, Nauki i Kultury podniesiono, że po upływie półtora roku Minister Edukacji Narodowej wypełnił ustawowy obowiązek kierując do publikacji rozporządzenie regulujące organizację i zasady działania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych, wynikające z upoważnienia ustawowego zawartego w przepisie art. 71 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95, poz. 425 ze zm.).

1.4. W informacji o wynikach kontroli realizacji ustaw o ochronie przeciwpożarowej i o Państwowej Straży Pożarnej, opracowanej w sierpniu 1994 r. przez b. Zespół Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych wskazano, że po upływie 7 miesięcy od dnia wejścia w życie upoważnienia ustawowego zawartego w przepisie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U.Nr 88, poz. 400 ze zm.), Minister Spraw Wewnętrznych wydał rozporządzenie z dnia 7 września 1992 r. w sprawie

szczegółowego zakresu działania Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 69, poz. 351).

- 1.5. W informacji o wynikach kontroli realizacji postanowień Konwencji Celnej dotyczącej międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR, opracowanej w grudniu 1994 r. przez b. Zespół Transportu, Żeglugi i Łączności stwierdzono, że rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 3 lutego 1994 r. w sprawie kontroli przewoźników zagranicznych dokonujących międzynarodowych przewozów drogowych (Dz.U. Nr 18, poz. 68), wydane na podstawie upoważnienia ustawowego wprowadzonego art. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 4 września 1992 r. o zmianie ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. Nr 75, poz. 369), które zostało ogłoszone po upływie 1 roku i 3 miesięcy od daty wejścia w życie upoważnienia ustawowego do jego wydania.
- 1.6. W Informacji o wynikach kontroli stanu przygotowań do realizacji rządowego programu budowy autostrad, opracowanej w maju 1995 r. przez b. Zespół Transportu, Żeglugi i Łączności wskazano, że:
 - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie ustalenia kierunkowego układu autostrad i dróg ekspresowych (Dz.U. Nr 92, poz. 424) weszło w życie po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, na podstawie której zostało wydane,
 - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 1994 r. w sprawie określenia organu właściwego w sprawach przygotowania budowy i eksploatacji autostrad i dróg ekspresowych (Dz.U. Nr 51, poz. 202) weszło w życie po upływie 10 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.
- 1.7. W informacji o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi w miastach, opracowanej w grudniu 1996 r. przez b. Departament Transportu, Żeglugi i Łączności wskazano na przewlekły proces przygotowywania aktów wykonawczych, wynikających z ustawy z dnia 28 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 17, poz. 212), dotyczących pobierania opłat za:
 - zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcją drogi,

- parkowanie pojazdów samochodowych na drogach (projekt rozporządzenia Rady Ministrów przesłano do uzgodnień międzyresortowych po upływie 9 miesięcy od daty uchwalenia przez Sejm ww. ustawy, w której upoważnienie zostało zawarte),
- przeprawy promowe na drogach publicznych (projekt rozporządzenia skierowano do uzgodnień międzyresortowych po upływie 17 miesięcy od daty uchwalenia przez Sejm upoważnienia ustawowego).

2. NIEWYDANIE AKTU WYKONAWCZEGO

- 2.1. W informacji o wynikach kontroli funkcjonowania służb celnych, opracowanej w marcu 1993 r. przez b. Departament Handlu Zagranicznego i Służby Zagranicznej wskazano m.in. na niezrealizowanie upoważnienia ustawowego zawartego w przepisie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu Urzędu Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, tj. uregulowania szczegółowego zakresu działania wymienionego Ministra.
- 2.2. W informacji o wynikach kontroli procesu tworzenia prawa przez naczelne organy administracji, opracowanej w lipcu 1993 r. przez b. Zespół Administracji Publicznej wskazano, że rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie określenia szczegółowej organizacji i zasad funkcjonowania państwowego Monitoringu, wynikające z upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 1991 r. Nr 77, poz. 335 ze zm.), nie zostało wydane do końca zakończenia kontroli (tj. 23 grudnia 1992 r.), mimo upływu przeszło 14 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.
- 2.3. W informacji o wynikach kontroli stosowania przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej przepisów ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego, opracowanej w listopadzie 1993 r. przez b. Zespół Transportu, Żeglugi i Łączności wskazano, że Minister Transportu i Gospodarki Morskiej nie dopełnił obowiązku wydania aktów wykonawczych wprowadzonych ustawą z dnia 4 września 1992 r. o zmianie

ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. Nr 75, poz. 369). Nie zostały wydane akty wykonawcze określające:

- niezbędne dokumenty do wydania koncesji oraz treść i wzór koncesji (art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego - Dz.U. Nr 75, poz. 332 ze zm.),
- organy właściwe w sprawach kontroli przestrzegania przez zagranicznych przewoźników obowiązujących przepisów w zakresie międzynarodowych przewozów drogowych oraz zasady ich prowadzenia (art. 13¹ ustawy).

2.4. W informacji o wynikach kontroli realizacji zadań dotyczących gospodarowania zasobami przyrody przez Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych oraz Krajowy Zarząd Parków Narodowych, opracowanej w grudniu 1993 r. przez b. Zespół Ochrony Środowiska i Gospodarki Przestrzennej wskazano na niewydanie aktów wykonawczych do ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 492 ze zm.), dotyczących:

- zasad pozyskiwania ze stanu dzikiego roślin leczniczych lub mających znaczenie dla przemysłu farmaceutycznego oraz prowadzenie plantacji tych roślin (art. 27 ust. 5),
- sposobów ochrony w odniesieniu do gatunków zwierząt nie należących do rodzimej fauny, prowadzących wędrowny tryb życia (art. 27 ust. 7),
- zasad ochrony i hodowli w ogrodach botanicznych i zoologicznych gatunków fauny i flory zagrożonych wyginięciem w stanie naturalnym (art. 46 ust. 2),
- wysokości odszkodowań za bezprawnie pozyskane rośliny i zwierzęta pozostające pod ochroną gatunkową (art. 27 ust. 8).

2.5. W informacji o wynikach kontroli stanu i organizacji transportu kombinowanego, opracowanej w czerwcu 1994 r. przez b. Zespół Transportu, Żeglugi i Łączności wnioskowano o wydanie rozporządzenia w sprawie określenia zasad przewozu na liniach kolejowych w portach morskich, w celu usprawnienia współpracy kolej-porty - na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w przepisie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada

1984 r. - Prawo przewozowe (Dz.U. z 1991 r. Nr 53, poz. 272 ze zm.) oraz realizację przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej upoważnienia wynikającego z przepisu art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach (j.t. Dz.U. z 1989 r. Nr 52, poz. 310 ze zm.), dotyczącego określenia zasad użytkowania kolei w portach morskich i śródlądowych, oraz organów i trybu postępowania tych organów w zakresie rozgraniczenia zadań i obowiązków w stosunku do kolei znajdujących się w tych portach.

2.6. W informacji o wynikach kontroli prawidłowości wydawania decyzji administracyjnych w zakresie działalności telekomunikacyjnej i pocztowej, opracowanej w czerwcu 1994 r. przez b. Zespół Transportu, Żeglugi i Łączności wskazano na niewydanie aktu wykonawczego przez Ministra Łączności, dotyczącego:

- określenia wymagań technicznych i eksploatacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia CB Radio (art. 9 ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności - Dz.U.Nr 86, poz. 504 ze zm.),
- określenia rodzaju dokumentów i zakresu informacji mogących uprawdopodobnić, że wnioskodawca spełni warunki wykonywania działalności gospodarczej, określone w koncesji (art. 20 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej - Dz.U.Nr 41, poz. 324 ze zm.).

2.7. W informacji o wynikach kontroli wykonywania postanowień Prawa Górniczego i Geologicznego oraz gospodarowania środkami na prace geologiczne, opracowanej w lipcu 1994 r. przez b. Zespół Ochrony Środowiska i Gospodarki Przestrzennej wskazano, iż Rada Ministrów nie wydała rozporządzenia w sprawie określenia wysokości opłat koncesyjnych (art. 16j ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym). Ponadto, w ciągu trzech lat od dnia wejścia w życie ustaw z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie Prawa górniczego i o zmianie ustawy o prawie geologicznym nie wydano ośmiu aktów wykonawczych, w tym w sprawie:

- opłat koncesyjnych na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin oraz eksploatację złóż,

-
- podziału zadań i zasad współdziałania między urzędami górniczymi a terenowymi organami administracji rządowej w zakresie kontroli i nadzoru nad robotami geologicznymi,
 - sposobu sporządzania i trybu zatwierdzania dokumentacji geologicznej, jak również sporządzania projektów prac geologicznych oraz określenia organów administracji rządowej właściwych do zatwierdzania tych projektów,
 - kwalifikacji osób uprawnionych do prowadzenia robót geologicznych i sposobu ich stwierdzania,
 - zakresu informacji o wynikach prac geologicznych objętych tajemnicą państwową,
 - składu, organizacji i regulaminu działania państwowej służby geologicznej.
- 2.8. W Analizie wykonania budżetu państwa w 1993 r., zatwierdzonej przez Kolegium NIK w lipcu 1994 r. wskazano m.in. na niewydanie rozporządzenia Ministra Finansów określającego szczegółowe zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych, stanowiącego realizację dyspozycji zawartej w art. 18 ust. 6 ustawy - Prawo budżetowe. Podniesiono również, że Urząd Kombatantów i Osób Represjonowanych nie wystąpił z inicjatywą opracowania przy ewentualnej współpracy z Ministrem Łączności i Krajową Radą Radiofonii i Telewizji szczegółowych zasad przyznawania ulg i zwolnień pomimo, że ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U.Nr 17, poz. 75 ze zm.) nałożyła taki obowiązek na „właściwe organy administracji rządowej”.
- 2.9. W informacji o wynikach kontroli finansowania zadań realizowanych przez gminy ze środków budżetu państwa w formie dotacji oraz z niektórych funduszy celowych, opracowanej w sierpniu 1994 r. przez b. Zespół Administracji Publicznej, wskazano na konieczność wprowadzenia przez Ministra Finansów, na podstawie przepisów art. 18 ust. 6 i art. 42 ust. 2 ustawy - Prawo budżetowe, rozwiązań prawnych uniemożliwiających wielokrotne rozliczenie tych samych wydatków poniesionych przez gminę na realizację danej inwestycji równolegle w różnych źródłach finansowania oraz

wydanie przez Ministra Finansów rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych w wykonaniu obligatoryjnego upoważnienia ustawowego zawartego w przepisie art. 18 ust. 6 ustawy - Prawo budżetowe.

2.10. W informacji o wynikach kontroli realizacji ustaw o ochronie przeciwpożarowej i o Państwowej Straży Pożarnej, opracowanej w sierpniu 1994 r. przez b. Zespół Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych podano, że Minister Spraw Wewnętrznych nie zrealizował obowiązku wydania aktów wykonawczych, wynikających z ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 88, poz. 400 ze zm.):

- w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (art. 2 ust. 2),
- w sprawie zakresu i warunków, na jakich strażak i członkowie jego rodziny mogą korzystać z bezpłatnych świadczeń leczniczych społecznej służby zdrowia (w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej - art. 65 ust. 2),
- nie określił dla ministrów, wojewodów, organów gmin oraz podmiotów gospodarczych zakresu odpowiedzialności za realizację zadań z dziedziny ochrony przeciwpożarowej oraz za przydzielone im zadania w zakresie organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (art. 14 ust. 3),
- nie określił szczegółowych zasad, zakresu i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (art. 20).

Realizując wnioski pokontrolne NIK, Minister Spraw Wewnętrznych wykonał ww. upoważnienia ustawowe, wydając stosowne rozporządzenia. Stwierdzono natomiast, że wydanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych aktów wykonawczych na trzy dni przed upływem wyznaczonego terminu, wynikającego z przepisu art. 127 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, dot. zorganizowania przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, spowodowało utrudnienia w przygotowaniu jednostek ochrony przeciwpożarowej do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych.

2.11. W informacji o wynikach kontroli funkcjonowania wolnych obszarów celnych oraz działalności agencji celnych, opracowanej w sierpniu 1994 r. przez b. Zespół Handlu Zagranicznego i Służby Zagranicznej wskazano na rezultaty wdrożenia w życie ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz.U. Nr 75, poz. 445), określających:

- szczegółowe warunki funkcjonowania wolnych obszarów celnych,

- wymogi wobec podmiotów ubiegających się o utworzenie wolnych obszarów celnych i prowadzących na ich terenie działalność gospodarczą,
- środki nadzoru wobec podmiotów naruszających przepisy prawa.

Ponadto zwrócono uwagę na niewydanie przez Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą rozporządzenia w sprawie określenia warunków i sposobu powierzania podmiotom gospodarczym czynności w zakresie agencji celnej, wynikającego z przepisu art. 116 ust. 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz.U. Nr 75, poz. 445).

2.12. W informacji o wynikach kontroli realizacji zadań Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w zakresie funkcjonowania administracji i gospodarki morskiej, opracowanej we wrześniu 1994 r. przez b. Zespół Transportu, Żeglugi i Łączności wskazano, że w wyniku nieosiągnięcia porozumienia między Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej a Ministrem Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych, nie zostały wykonane postanowienia ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich RP i administracji morskiej (Dz.U. z 1994 r. Nr 32, poz. 131 ze zm.) w sprawie wydania aktu wykonawczego dotyczącego współpracy urzędów morskich z Marynarką Wojenną i Strażą Graniczną.

Nie wydano także przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 1981 r. Nr 38, poz. 229 ze zm.) określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać bazy przeładunkowo-składowe paliw płynnych, w tym portowe terminale paliw płynnych oraz bazy przeładunkowo-składowe gazu skraplanego oraz ziemnego.

Wskazano również na niewydanie przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej aktów wykonawczych do ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o państwowej morskiej służbie hydrograficznej i oznakowania nawigacyjnego (Dz.U. Nr 32, poz. 132), zawartych w przepisach art. 1 ust. 3, art. 3 ust. 1 i art. 9 ust. 2 wymienionej wyżej ustawy.

2.13. W informacji o wynikach kontroli realizacji obowiązku oznaczania wyrobów spirytusowych i tytoniowych znakami skarbowymi akcyzy oraz funkcjonowania szczególnego nadzoru podatkowego nad wytwarzaniem, importem i obrotem tymi wyrobami, opracowanej w listopadzie 1994 r. przez b. Zespół Handlu Zagranicznego i Służby Zagranicznej podano, że Minister Finansów nie zrealizował upoważnienia ustawowego zawartego w przepisie art. 8 ust. 1 ustawy o zobowiązaniach podatkowych który stanowi, że Minister Finansów może zarządzić zaniechanie ustalania zobowiązań podatkowych i

poboru podatków - w tym podatku akcyzowego - w stosunku do grup podatników. Zlecił natomiast organom podatkowym wydawanie decyzji w sprawie obniżenia należnego podatku akcyzowego. NIK wskazała, że zalecenie takie stanowi naruszenie - określonej przepisami właściwości rzeczowej - kompetencji organów podatkowych, a w efekcie naruszenie przepisów art. 19 i 20 k.p.a.

- 2.14. W informacji o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie gospodarowania zasobami przyrody na terenach objętych ochroną, opracowanej w grudniu 1994 r. przez b. Zespół Ochrony Środowiska i Gospodarki Przestrzennej wskazano na niewydanie aktów wykonawczych do ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 492 ze zm.), do czego zobowiązano Radę Ministrów (1 akt wykonawczy) i Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (9 aktów wykonawczych).
- 2.15. W informacji o wynikach kontroli prywatyzacji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części jego mienia, opracowanej w styczniu 1995 r. przez b. Zespół Przekształceń Własnościowych wskazano, iż Rada Ministrów nie wykonała ustawowego obowiązku wydania aktu wykonawczego do ustawy z dnia 19 lipca 1991 r. o zmianie ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 75, poz. 329), dotyczącego sposobu likwidacji przedsiębiorstw państwowych.
- 2.16. W informacji o wynikach kontroli realizacji ustawowych zadań w zakresie ochrony dóbr kultury przez państwową służbę ochrony zabytków, opracowanej w marcu 1995 r. przez b. Zespół Edukacji, Nauki i Kultury, wskazano na konieczność podjęcia przez Ministra Kultury i Sztuki działań zmierzających do wydania przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach (Dz.U. Nr 10, poz. 48 ze zm.), w tym ustalających zasady pokrywania kosztów konserwacji i remontów obiektów zabytkowych, będących własnością państwa (art. 30 ust. 2 ustawy) oraz określających tryb finansowania badań archeologicznych na terenie inwestycji (art. 23 ust. 5 ustawy).

- 2.17. W informacji o wynikach kontroli opieki socjalnej nad młodzieżą szkolną i akademicką, opracowanej w marcu 1995 r. przez b. Zespół Edukacji, Nauki i Kultury, NIK wskazała m.in., że nie zostało wykonane upoważnienie ustawowe zobowiązujące Radę Ministrów do wydania rozporządzenia, określającego przedsięwzięcia i środki dla zmniejszenia różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między poszczególnymi regionami kraju, a zwłaszcza między ośrodkami wielkomijskimi i wiejskimi, wynikająca z przepisu art. 96 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95, poz. 425 ze zm.).
- 2.18. W informacji o wynikach kontroli stanu przygotowań do realizacji rządowego programu budowy autostrad, opracowanej w maju 1995 r. przez b. Zespół Transportu, Żeglugi i Łączności wskazano na niewydanie aktów wykonawczych do uchwalonej dnia 27 października 1994 r. ustawy o autostradach płatnych (Dz.U. Nr 127, poz. 627 ze zm.) przez Radę Ministrów (2 rozporządzenia), przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (3 rozporządzenia i 2 zarządzenia) oraz przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (1 rozporządzenie), z których najistotniejsze to:
- rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad,
 - rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania autostrady na środowisko, grunty rolne i leśne oraz dobra kultury objęte ochroną,
 - rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowe oraz trybu pracy komisji przetargowej.
- 2.19. W informacji o wynikach kontroli likwidacji przedsiębiorstw państwowych na podstawie art. 19 ustawy o p.p., opracowanej w czerwcu 1995r. przez b. Zespół Przemysłu i Handlu wskazano na niewydanie rozporządzenia Rady Ministrów, przewidzianego w przepisie art. 25 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (t.j. Dz.U. z 1991 r. Nr

18, poz. 80 ze zm.), które winno unormować kwestie objęte delegacją ustawową, a dotyczące postępowania likwidacyjnego, realizowanego na podstawie przepisu art. 19 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

2.20. W informacji o wynikach kontroli przemian organizacyjno-strukturalnych i programowych w oświacie w latach 1990-1994, opracowanej w październiku 1995 r. przez b. Zespół Edukacji, Nauki i Kultury zwrócono uwagę na niewywiązanie się przez Radę Ministrów z ustawowego obowiązku określenia - w drodze rozporządzenia - przedsięwzięć i środków dla zmniejszenia różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między poszczególnymi regionami kraju, a zwłaszcza między ośrodkami wielkomijskimi i wiejskimi - pozostawiony w mocy przepis art. 96 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U.Nr 95, poz. 425 ze zm.).

2.21. W informacji o wynikach kontroli wykonywania postanowień Prawa Geodezyjnego i Kartograficznego oraz gospodarowaniu Funduszem Gospodarki, Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, opracowanej w styczniu 1996 r. przez b. Zespół Ochrony Środowiska i Budownictwa podano, że spośród 20 upoważnień ustawowych, adresowanych do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm.), do końca sierpnia 1995 r. wydano tylko 8 aktów wykonawczych. I tak:

- a) Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej nie określił:
- rodzaju prac geodezyjnych i kartograficznych o znaczeniu ogólnopństwowym oraz nie ustalił szczegółowych zasad wykonywania pozostałych prac geodezyjnych i kartograficznych (art. 19 ust. 1 pkt 3),
 - rodzaju map, materiałów fotogrametrycznych i teledetekcyjnych, których reprodukcja, rozpowszechnianie i rozprowadzanie wymaga zezwolenia oraz trybu udzielania tych zezwoleń (art. 19 ust. 1 pkt 5),
 - rodzajów dokumentów stanowiących podstawę ustalania przebiegu granic oraz sposób i tryb wykonywania przez geodetę czynności ustalania przebiegu granic i sporządzania dokumentacji przy rozgraniczaniu nieruchomości (art. 32 ust. 6).

-
- b) Ministrowie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie określili w drodze rozporządzeń:
- sposobu zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz szczegółowego zakresu informacji objętych tą ewidencją, sposobu i terminów sporządzania terenowych i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych tą ewidencją (...), a także rodzajów budynków, które nie będą wykazywane w ewidencji (art. 26 ust. 2 pkt 1),
 - sposobu ewidencjonowania przez państwową służbę geodezyjną i kartograficzną przebiegu granic i powierzchni jednostek podziału terytorialnego państwa (art. 26 ust. 2 pkt 2).
- c) Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w porozumieniu z Ministrami: Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych oraz Sprawiedliwości nie wydali rozporządzenia dotyczącego określenia sposobu wykazywania w ewidencji gruntów i budynków danych odnoszących się do gruntów i budynków pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych tym ministrom (art. 26 ust. 3);
- d) Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa nie wydał rozporządzenia o sposobie pozyskiwania i rejestrowania oraz warunkach udostępniania fotogrametrycznych i teledetekcyjnych zdjęć lotniczych, a także zdjęć satelitarnych (art. 10 ust. 5).
- e) Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych nie określił granic terenów niezbędnych dla obronności państwa, na których Minister Obrony Narodowej nadzoruje prace geodezyjne i kartograficzne (art. 10 ust. 1) oraz w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa nie określił zakresu i trybu sprawowania nadzoru przez Ministerstwo Obrony Narodowej nad pracami geodezyjnymi i kartograficznymi wykonywanymi na terenach niezbędnych dla obronności państwa (art. 10 ust. 1).
- f) Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych, nie określił szczegółowych zasad i trybu założenia i prowadzenia krajowego systemu informacji o terenie (art. 40 ust. 5 pkt 3);
- g) Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej nie określił sposobu klasyfikowania, kwalifikowania i porządkowania materiałów wyłączonych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 40 ust. 5 pkt 2);
- h) Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie wydał rozporządzenia dotyczącego:
- urzędowej tabeli klas gruntów (art. 26 ust. 1 pkt 1),
 - sposobu i trybu przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a także rodzaje gruntów wyłączonych z klasyfikacji (art. 26 ust. 1 pkt 2).

2.22. W informacji o wynikach kontroli organizacji przewozów materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym, opracowanej w lutym 1996 r. przez b. Departament Transportu, Żeglugi i Łączności wnioskowano o wydanie przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej przepisów wykonawczych, regulujących problematykę przewozu materiałów

niebezpiecznych, stosownie do art. 84 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. - Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz.U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41), dotyczących określenia jednostek uprawnionych do kursowego doksztalcania kierowców pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, warunków takiego doksztalcania oraz warunków, jakie powinny spełniać osoby ubiegające się o doksztalcanie na tych kursach.

- 2.23. W informacji o wynikach kontroli realizacji wybranych rządowych programów w sferze ochrony zdrowia, opracowanej w lutym 1996 r. przez Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej, NIK wskazała, że Minister Zdrowia i Opieki Społecznej nie wydał aktu wykonawczego dotyczącego określenia minimalnych norm wyposażenia publicznych zakładów opieki zdrowotnej w sprzęt i aparaturę medyczną oraz standardów tego wyposażenia, wynikającego z przepisu art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.).
- 2.24. W informacji o wynikach kontroli realizacji zadań pomocy społecznej przez administrację rządową oraz gminy, opracowanej w lipcu 1996 r. przez Departament Pracy i Spraw Socjalnych wnioskowano o zrealizowanie przez kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych upoważnienia ustawowego określonego w przepisie art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U.Nr 17, poz. 75 ze zm.). Wskazano ponadto, że niezbędnym jest wydanie przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej rozporządzenia, o którym mowa w przepisie art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz.U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60 ze zm.), dotyczącego możliwości podwyższenia przez wojewodów opłat za pobyt w domach pomocy społecznej do wysokości pełnych kosztów utrzymania.
- 2.25. W informacji o wynikach kontroli realizacji zadań przez administrację publiczną, Lasy Państwowe oraz zainteresowane podmioty gospodarcze w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych, opracowanej w sierpniu 1996 r. przez Departament Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, wskazano na niewydanie przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki

Żywnościowej oraz Prezesem GUS aktu wykonawczego, dotyczącego zasad prowadzenia sprawozdawczości w zakresie ochrony gruntów leśnych, wynikającego z przepisu art. 33 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78). Nie zostało również zrealizowane upoważnienie ustawowe, wynikające z przepisu art. 23 ust. 2 ww. ustawy, odnoszące się do regulaminu funkcjonowania Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (FOGR), do realizacji którego zobowiązani byli: Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w porozumieniu z Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, po zasięgnięciu opinii właściwych komisji sejmowych.

- 2.26. W informacji o wynikach kontroli funkcjonowania p.p. powierzonych w zarządzanie osobom fizycznym lub prawnym, opracowanej w grudniu 1996 r. przez b. Zespół Przemysłu i Handlu wskazano, że Rada Ministrów nie zrealizowała upoważnienia ustawowego, wynikającego z przepisu art. 45d ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (j.t. Dz.U. z 1991 r. Nr 13, poz. 80 ze zm.), dotyczącego trybu zawierania umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym.
- 2.27. W informacji o wynikach kontroli funkcjonowania Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa, opracowanej w listopadzie 1993 r. przez b. Zespół Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej odnotowano, że nie wydano aktu wykonawczego określającego zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych, do wydania którego zobowiązany był Minister Finansów na podstawie przepisu art. 18. ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe.
- 2.28. W informacji o wynikach kontroli wykorzystania środków państwowych na zaopatrzenie wsi i gospodarstw w wodę, opracowanej w maju 1994 r. przez b. Zespół Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Minister Finansów nie zrealizował upoważnienia ustawowego zawartego w przepisie art. 18 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (j.t. Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344), dotyczącego szczegółowych zasad gospodarki finansowej funduszy celowych. Nieokreślenie przez Ministra takich zasad spowodowało, że warunki udzielania dotacji z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej były ustalone przez wojewodów w porozumieniu z

wojewódzkimi sejmikami samorządowymi. W wyniku braku aktu wykonawczego w kontrolowanych województwach różnie były określane warunki udzielania dotacji na finansowanie inwestycji zaopatrzenia wsi w wodę i kanalizację. W niejednakowej wysokości określono również udział środków własnych gmin w poniesionych nakładach.

- 2.29. W informacji o wynikach kontroli gromadzenia i wykorzystania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z uwzględnieniem zadań wynikających z ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 16, poz. 201 ze zm.), opracowanej w październiku 1994 r. przez b. Zespół Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia wskazano na niewydanie przez Ministra Finansów rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej państwowymi funduszami celowymi, wynikającego z upoważnienia zawartego w przepisie art. 18 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe.
- 2.30. W Analizie wykonania budżetu państwa w 1994 r. zatwierdzonej przez Kolegium NIK w lipcu 1995 r., wskazano na niewydanie przez Ministra Finansów rozporządzenia określającego szczegółowe zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych na podstawie przepisu art. 18 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe. Brak przepisów wykonawczych sprzyjało rozszerzeniu się swobody w dysponowaniu środkami funduszy celowych.
- 2.31. W Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1995 r. zatwierdzonej w lipcu 1996 r. ponownie wskazano na niewykonanie przez Ministra Finansów obowiązku, nałożonego na niego ustawą z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe, dotyczącego wydania przepisów wykonawczych w sprawie szczegółowej gospodarki finansowej funduszy celowych. W świetle wprowadzonej w połowie 1995 r. zmiany prawa budżetowego, Minister Finansów został zwolniony z obowiązku wydania takich przepisów. Od dnia 22 lipca 1995 r. obowiązek ten obciąża każdego z ministrów, którzy nadzorują fundusze. Stwierdzono, że po roku od wprowadzenia nowelizacji prawa budżetowego nie zostały wydane przepisy wykonawcze w tej sprawie.

Wskazano ponadto, że Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych nie wykonał upoważnienia zawartego w przepisie art. 19

pkt 3 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. Nr 17, poz. 75 ze zm.), dotyczącego opracowania w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej, zasad przyznawania i podziału środków na pomoc pieniężną dla kombatantów oraz określenia jednostek przyznających tę pomoc.

- 2.32. W informacji o wynikach kontroli prawidłowości funkcjonowania i rozliczenia Funduszu Rozwoju Eksportu, opracowanej w kwietniu 1996 r. przez b. Departament Handlu Zagranicznego, wskazano na brak przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe, dotyczących określenia szczegółowych zasad gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego. Obowiązek ten obciąża obecnie każdego z ministrów, którzy nadzorują fundusze.
- 2.33. W informacji o wynikach kontroli wykonania przez Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych planu finansowego Państwowego Funduszu Kombatantów (dział 86 rozdz. 8693) ponownie wskazano na nierealizowanie przez Kierownictwo Urzędu w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej, upoważnienia wynikającego z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. Nr 17, poz. 75 ze zm.), zobowiązującego do określenia jednostek przyznających pomoc pieniężną kombatantom oraz zasad jej przyznawania i podziału środków przeznaczonych na ten cel. Brak powyższych uregulowań spowodował, że wojewoda poznański odmówił obsługi finansowej PFK przez podległy mu WZPS z uwagi na niezgodność dotychczasowych rozwiązań z obowiązującym stanem prawnym. Oznacza to, że po 31 marca 1996 r. w województwie poznańskim ustawa o kombatantach nie była realizowana w części dotyczącej świadczeń, z tytułu doraźnej pomocy pieniężnej dla kombatantów.
- 2.34. W Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1996 r., zatwierdzonej przez Kolegium NIK w lipcu 1997 r., ponownie wskazano na niewykonanie przez ministrów nadzorujących państwowe fundusze celowe upoważnienia określonego w art. 18 ust. 6 ustawy - Prawo budżetowe, odnośnie wydania przepisów wykonawczych (rozporządzeń) w sprawie

szczegółowych zasad gospodarki finansowej funduszy (w 1996 r. rozporządzenie w tej sprawie wydał jedynie Minister Pracy i Polityki Socjalnej dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Represjonowanych).

3. WYDANIE AKTU WYKONAWCZEGO Z MOCĄ WSTECZNĄ

- 3.1. W analizie wykonania budżetu państwa w 1993 r., zatwierdzonej przez Kolegium NIK w lipcu 1994 r. podano, iż rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 1993 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalania stawek dotacji przedmiotowych do pasażerskich przewozów autobusowych i kolejowych (Dz.U. z 1994 r. Nr 17, poz. 58) wprowadziło z mocą wsteczną, tj. z dniem 1 listopada 1993 r. przepis dotyczący podwyższenia stawek dotacji do przewozów pasażerskich.

4. WYDANIE AKTU WYKONAWCZEGO BEZ POROZUMIENIA

- 4.1. W informacji o wynikach kontroli ochrony podróżnych oraz przesyłek w przewozach kolejowych przed przestępczością kryminalną, opracowanej w grudniu 1994 r. przez b. Zespół Transportu, Żeglugi i Łączności wskazano, że zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 3 listopada 1961 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i sposobu współdziałania organów ochrony kolei z Organami Milicji Obywatelskiej i ochrony granic, wydane na podstawie ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach (t.j. Dz.U. z 1989 r. Nr 52, poz. 310 ze zm.), wydane zostało niezgodnie z treścią upoważnienia ustawowego - bez porozumienia z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Załącznik nr 4

Wykaz aktów prawnych regulujących m.in. procedurę stanowienia aktów wykonawczych

- 1) Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426, zm.: Dz.U. z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729, z 1996 r. Nr 106, poz. 488),
- 2) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. - przepisy utrzymane w mocy na podstawie przepisu art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426, zm.: Dz.U. z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729, z 1996 r. Nr 106, poz. 488),
- 3) Ustawa z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. z 1985 r. Nr 50, poz. 262, zm.: Dz.U. z 1987 r. Nr 33, poz. 180, z 1989 r. Nr 30, poz. 163, Nr 64, poz. 387, Nr 73, poz. 433 i 434, z 1990 r. Nr 34, poz. 198),
- 4) Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (Dz.U. Nr 58, poz. 524, zm.: Dz.U. z 1991 r. Nr 94, poz. 420, Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34),
- 5) Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 26, poz. 185, zm.: M.P. z 1992 r. Nr 34, poz. 239, z 1993 r. Nr 13, poz. 89, Nr 63, poz. 562, z 1994 r. Nr 47, poz. 379, Nr 62, poz. 545, z 1995 r. Nr 8, poz. 111, Nr 18, poz. 213, Nr 23, poz. 271, Nr 46, poz. 514, z 1996 r. Nr 1, poz. 3; Nr 43, poz. 419; z 1997 r. Nr 34, poz. 323),
- 6) Uchwała Nr 20 Rady Ministrów z dnia 12 listopada 1991 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów (M.P. z 1991 r. Nr 7, poz. 47, zm.: M.P. z 1992 r. Nr 7, poz. 47, Nr 25, poz. 180), obowiązująca w okresie, którego dotyczyła kontrola,
- 7) Uchwała Nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 15, poz. 144) obecnie obowiązująca,
- 8) Uchwała Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad i techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310),

Orzecznictwo

- 1) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1993 r., K 9/92 - Biuletyn Rady Legislacyjnej Nr 5/95, str. 87 i nast.,
- 2) Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 stycznia 1991 r., P 1/90 - Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (1986-1993), K.Działocha, St. Paweła, poz. 49, str. 636-649.