

MARIA JASTRZĘBSKA
Uniwersytet Gdański

ZADANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ORGANÓW ADMINISTRACJI ZESPOŁONEJ W ZAKRESIE ROLNICTWA

Głównym celem drugiego etapu reformy samorządowej jest dalsza, w stosunku do pierwszego etapu reformy samorządowej zapoczątkowanego na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, decentralizacja władzy, jak również finansów publicznych. Wprowadzenie dwóch kolejnych szczebli samorządu terytorialnego i przekazanie im odpowiednich do zakresu zadań - kompetencji oraz zasobów: prawnych, finansowych, kadrowych i organizacyjnych, służy właśnie temu nadrzędnemu celowi. Z dniem 1 stycznia 1999 roku zmiana modelu samorządu terytorialnego i podziału terytorialnego kraju stała się faktem. W ten też sposób, w zgodzie ze standardami Unii Europejskiej, a w szczególności z tzw. zasadą subsydiarności, władza znalazła się bliżej obywateli.

Zgodnie z uregulowaniami ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁽¹⁾ zasadniczymi jednostkami tego podziału stały się, z dniem 1 stycznia 1999 r., gminy (2489 gmin), powiaty (308 powiatów ziemskich, 65 miast na prawach powiatu - powiaty grodzkie) i województwa (16 województw - regionów).

Podział taki został dokonany z uwagi na zakres zadań, jaki mają do wykonania wymienione jednostki samorządu terytorialnego, nie zaś ze względu na zakres podległości⁽²⁾. Rozgraniczenie zadań gminy, powiatu i województwa sprawia, że wspólnoty te działają niezależnie od siebie, co nie oznacza, że nie mogą ze sobą współpracować, tworząc różnego rodzaju porozumienia o wzajemnym

(1) Dz. U. Nr 96, poz. 603.

(2) Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne o znaczeniu lokalnym i regionalnym, czyli zaspokajają zbiorowe potrzeby społeczności gminy, powiatu, województwa. W ten też sposób zadania państwa zostają realizowane w sposób zdecentralizowany, gdyż społeczności lokalne i regionalne „biorą swoje sprawy w swoje ręce”. Por.: „Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie”. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami prof. Z.Niewiadomskiego. Warszawa 1998, s. 36.

powierzaniu sobie określonych zadań publicznych, czy też związki o charakterze międzygminnym (związki komunalne), międzypowiatowym (związki powiatów) dla wspólnego wykonywania zadań.

Zgodnie z uregulowaniami ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa⁽³⁾, zwanej dalej ustawą kompetencyjną (w skrócie u. k.), wprowadzono zmiany w zakresie zadań i kompetencji gmin, powiatów i województw samorządowych również w zakresie rolnictwa. Akty prawne związane z działalnością rolniczą, do których ustawa kompetencyjna wprowadziła zmiany, można podzielić na pięć grup⁽⁴⁾.

Do pierwszej grupy zaliczyć można akty prawne związane z reformą rolną oraz osadnictwem na terenie ziem odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska:

1. Dekret z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (art. 5 u. k.);
2. Dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (art. 6 u. k.);
3. Dekret z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziem Odzyskanych (art. 9 u. k.);
4. Dekret z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą i osadnictwem (art. 11 u. k.).

W wymienionych dekreтах zadania i kompetencje związane z wykonywaniem ich postanowień przekazano starostom (zadania powiatu z zakresu administracji rządowej), a są to następujące zadania:

ad.1

- stwierdzanie, czy nieruchomość podlega pod działanie dekretu o reformie rolnej,
- składanie wniosku o wpis do księgi wieczystej wraz z niezbędną dokumentacją,
- poświadczenie opisu granic działki na podstawie dokumentacji geodezyjnej;

ad. 2

- orzekanie w trybie dekretu,
- wykonywanie wszelkich czynności z zakresu dekretu,

(3) Dz. U. Nr 106, poz. 668.

(4) Przygotowano na podstawie cyklu publikacji pt.: „Co w gminie, co w powiecie, co w województwie. Tabela kompetencyjna”. „Rzeczpospolita” z dnia 15 i 16 10. 1998.

- wydawanie decyzji o ustaleniu ceny i określeniu granic nabytego gospodarstwa oraz o przeniesieniu prawa własności nadanego gospodarstwa na nabywcę;

ad. 3

- poświadczenie nabycia własności gospodarstwa rolnego w formie aktu nadania,
- ustalenie granic gospodarstw rolnych i ich szacunek (orzeczenie o wykonaniu aktu nadania),
- zmiana obszaru nadanego gospodarstwa rolnego;

ad. 4

- orzekanie o nadaniu własności nieruchomości dzierżawcom i o ustaleniu ceny nabycia nieruchomości (także z innych tytułów niż dzierżawa),
- orzekanie o zwolnieniu repatriantów od obowiązku uiszczenia ceny nabycia nadanych im nieruchomości państwowych,
- zezwolenie na uznanie większego obszaru gospodarstwa za własność posiadacza.

Do drugiej grupy aktów prawnych można zaliczyć ustawy związane z gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi:

1. Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (art. 22 u. k.);
2. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (art. 40 u. k.);
3. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (art. 81 u. k.).

W wymienionych aktach prawnych zmiany polegają na przekazaniu zadań i kompetencji starostom i organom gmin w następującym zakresie:

ad. 1

do kompetencji starostów należą:

- ustalanie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową lub mienie gromadzkie,
- ustalanie w decyzji wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie⁽⁵⁾,
- zatwierdzanie i wprowadzanie zmian w planach zagospodarowania gruntów spółki zarządzającej wspólnotą;

(5) Projekty wykazów ustalanych przez starostę sporządzają dla obszarów gmin wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast). Jeśli wspólnota położona jest na obszarze dwóch lub więcej powiatów, wojewoda określa który ze starostów jest właściwy.

do kompetencji zarządu gminy należy:

- zatwierdzanie statutu spółki zarządzającej wspólnotą,
- zatwierdzanie wykazu zaległości będącego podstawą wystawienia przez spółkę tytułów wykonawczych,
- sprawowanie nadzoru nad działalnością spółki,
- powoływanie spółki przymusowej, nadawanie jej statutu oraz wyznaczanie organów tej spółki i wynagrodzenia osób wyznaczonych do organów spółki spoza członków spółki,
- wydawanie zgody na zbycie, zamianę, przeznaczenie na cele publiczne lub społeczne wspólnot lub ich części oraz zaciąganie pożyczek przez spółkę,
- zatwierdzanie aktu zbycia spółki⁽⁶⁾,
- zatwierdzanie planu zagospodarowania i wprowadzanie w nim zmian;

ad. 2

- przeprowadzanie scalania i wymiany gruntów na koszt Skarbu Państwa należy *do zarządu gminy* (zadania zlecone gminie przez administrację rządową na mocy ustaw),
- grunty wydzielone z gruntów uczestników scalenia na cele miejscowej użyteczności publicznej oraz pod ulice i drogi przechodzą na własność gminy, a nie jak dotąd na własność państwa;

ad. 3

- zadania i kompetencje rejonowego organu rządowej administracji ogólnej zostały przekazane *starostom* (zadania powiatu z zakresu administracji rządowej); starosta wydaje decyzje stwierdzającą wygaśnięcie dotychczasowych decyzji i przekazania mienia do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ponadto starosta może nieodpłatnie przekazać Lasom Państwowym grunty wchodzące w skład wymienionego Zasobu.

Do trzeciej grupy aktów prawnych można zaliczyć ustawy związane z hodowlą zwierząt:

1. Ustawa z dnia 13 lipca 1939 r. o nadzorze nad niektórymi środkami żywienia zwierząt (art. 4 u. k.);
2. Ustawa z dnia 1 lipca 1949 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (art. 8 u. k.);
3. Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych u zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej (art. 126 u. k.);

(6) Gminom przyznano prawo pierwokupu w razie sprzedaży nieruchomości, stanowiącej wspólnotę gruntową; dotychczas prawo to przysługiwało państwu. Por. A. Liszewska: Rolnictwo, czyli od osadnictwa do restrukturyzacji. „Rzeczpospolita” z dnia 15. 10. 1998 r.

4. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (art. 135 u. k.).

W wymienionych ustawach wprowadzono następujące zmiany:

ad. 1

- nadzór nad jakością środków żywienia zwierząt przejęli od rejonowych lekarzy weterynarii, powiatowi lekarze weterynarii;

ad. 2

- kompetencje wojewody dotyczące zarządzenia zamknięcia społecznej lub prywatnej lecznicy dla zwierząt przejmują powiatowy lekarz weterynarii, natomiast nadzór nad wykonywaniem ustawy w stosunku do lecznic sprawuje starosta za pośrednictwem powiatowego lekarza weterynarii;

ad. 3

- Państwową Inspekcję Weterynaryjną zastąpiono Inspekcją Weterynaryjną, którą kieruje, z pomocą Głównego Inspektoratu Weterynarii, Główny Lekarz Weterynarii będący centralnym organem administracji rządowej (powoływany i odwoływany jest przez premiera);
- organami Inspekcji Weterynaryjnej są: Główny Lekarz Weterynarii, wojewoda przy pomocy wojewódzkiego lekarza weterynarii, powiatowy lekarz weterynarii oraz graniczny lekarz weterynarii⁽⁷⁾ (wojewódzkiego i granicznego lekarza weterynarii powołuje i odwołuje wojewoda, a powiatowego lekarza weterynarii - starosta); wojewódzki, powiatowy i graniczny lekarz weterynarii kieruje odpowiednio wojewódzkim, powiatowym i granicznym inspektoratem weterynarii; w postępowaniu administracyjnym organem pierwszego stopnia, jest powiatowy lub graniczny lekarz weterynarii, organami drugiego stopnia w stosunku do wymienionych - jest wojewódzki lekarz weterynarii, a w stosunku do niego Główny Lekarz Weterynarii;
- rada powiatu i sejmik województwa rozpatrują informacje właściwego lekarza weterynarii o stanie bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego na obszarze powiatu lub województwa;
- rada powiatu może określić w uchwale kierunki działania właściwego lekarza weterynarii, w celu zapewnienia na danym obszarze należytego stanu bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego; w razie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego starosta, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać właściwemu powiatowemu

(7) Wojewódzki lekarz weterynarii jest kierownikiem wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej. Natomiast powiatowy lekarz weterynarii kieruje powiatową inspekcją weterynaryjną wchodzącą w skład zespolonej administracji powiatowej. Siedziby oraz terytorialny zakres działania granicznych lekarzy weterynarii określa w rozporządzeniu minister właściwy do spraw rolnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej. Por. A.Liszewska, op. cit.

lekarzowi weterynarii pisemne polecenie podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia;

ad. 4

- decyzję o dopuszczeniu reproduktora do rozrodu naturalnego wydaje starosta (poprzednio związek hodowców) po zasięgnięciu opinii izby rolniczej, a odwołanie przysługuje do wojewody (poprzednio do ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej),
- zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie pozyskania, konfekcjonowania, przechowywania i dostarczania nasienia wydaje wojewoda (poprzednio minister rolnictwa i gospodarki żywnościowej),
- właściwy do spraw rolnictwa minister wydaje opinię na temat programu oceny i selekcji reproduktorów, opracowanego odrębnie dla każdego gatunku i ras zwierząt.

Do czwartej grupy aktów prawnych można zaliczyć ustawy związane z uprawą roślin:

1. Ustawa z dnia 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych (art. 107 u. k.);
2. Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o nasiennictwie (art. 109 u. k.).

W wymienionych ustawach wprowadzono następujące zmiany:

ad. 1

- zastąpienie Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin Inspekcją Ochrony Roślin, której organami są Główny Inspektor Ochrony Roślin i wojewoda wykonujący swoje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony roślin,
- Główny Inspektor Ochrony Roślin jest centralnym organem administracji rządowej - powoływany i odwoływany jest przez premiera, natomiast wojewódzkiego inspektora ochrony roślin powołuje i odwołuje wojewoda,
- wojewoda może tworzyć zamiejscowe delegatury wojewódzkiego inspektoratu ochrony roślin oraz może powierzyć prowadzenie spraw z zakresu jego właściwości organom powiatów położonych na terenie województwa (w porozumieniu z wojewódzkim inspektorem),
- rada powiatu i sejmik województwa mogą określać w uchwałach kierunki działania właściwych organów inspekcji w celu zapewnienia należytej ochrony roślin, a starosta, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać wiążące polecenia przy bezpośrednich zagrożeniach fitosanitarnych;

ad. 2

- Inspekcję Nasienną tworzą Główny Inspektor Inspekcji Nasiennej (dawniej Dyrektor Centralnego Inspektoratu Inspekcji Nasiennej), który jest centralnym organem administracji rządowej (w postępowaniu administracyj-

- nym organ wyższego rzędu) powoływanym i odwoływanym przez premiera, oraz wojewódzki inspektor inspekcji nasiennej powoływany i odwoływany przez wojewodę (dawniej dyrektor okręgowego inspektoratu),
- organami Inspekcji są Główny Inspektor Inspekcji Nasiennej i wojewoda, który wykonuje swoje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora inspekcji nasiennej, jako kierownika wojewódzkiej inspekcji nasiennej, wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej; organem pierwszego stopnia w postępowaniu administracyjnym jest wojewódzki inspektor inspekcji nasiennej, a organem wyższego rzędu Główny Inspektor Inspekcji Nasiennej,
 - wojewoda może powierzyć zadania, z zakresu właściwości wojewódzkiego inspektora inspekcji nasiennej, powiatom w porozumieniu z wojewódzkim inspektorem.

Do piątej grupy pozostałych aktów prawnych można zaliczyć następujące ustawy:

1. Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o Państwowej Inspekcji Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych (art. 27 u. k.);
2. Ustawa z dnia 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (art. 28 u. k.);
3. Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (art. 85 u. k.);
4. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (art. 110 u. k.).

ad. 1

- Państwowa Inspekcja Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych została zastąpiona Inspekcją Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych (nadzór nad jej działalnością sprawuje minister właściwy do spraw rolnictwa),
- Zadania Inspekcji Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych wykonują Główny Inspektor Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych, wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora skupu i przetwórstwa artykułów rolnych (jest on kierownikiem wojewódzkiej inspekcji skupu i przetwórstwa artykułów rolnych wchodzącej w skład wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej),
- Główny Inspektor Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych jest centralnym organem administracji rządowej (powoływany i odwoływany jest przez premiera) i wykonuje on swoje zadania przy pomocy Głównego Inspektoratu Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych,
- wojewódzki inspektor skupu i przetwórstwa artykułów rolnych wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje Inspekcji Skupu i Przetwór-

stwa Artykułów Rolnych przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu skupu i przetwórstwa artykułów rolnych,

- w postępowaniu administracyjnym organem pierwszej instancji jest wojewódzki inspektor skupu i przetwórstwa artykułów rolnych, a organem wyższego stopnia jest Główny Inspektor Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych,
- wojewoda w porozumieniu z wojewódzkim inspektorem skupu i przetwórstwa artykułów rolnych może powierzyć powiatom, w drodze porozumienia, prowadzenie spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego inspektora skupu i przetwórstwa artykułów rolnych,
- Główny Inspektor Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych może ustalić ogólne kierunki działania organów Inspekcji lub w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego w zakresie należącym do właściwości Inspekcji może ustalić szczegółowe zasady postępowania, a także zasady współdziałania z innymi organami administracji publicznej i kontroli.

ad. 2

- Państwowa Inspekcja Sanitarna została zastąpiona Inspekcją Sanitarną,
- do wydawania rozporządzeń dotyczących ogólnych zasad wewnętrznej kontroli jakości zdrowotnej środków spożywczych i używek w zakładach produkcyjnych lub wprowadzających do obrotu takie artykuły oraz ogólnych zasad wewnętrznej kontroli przestrzegania higieny w tych zakładach ma uprawnienia minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa (poprzednio zasady te określała w drodze rozporządzenia Rada Ministrów).

ad. 3

- w wyniku zmian Agencja uzyskała prawo do gospodarowania funduszami Unii Europejskiej i innymi pochodzącymi z pomocy zagranicznej, przekazywanymi na podstawie umów rządowi RP na realizację zadań, do których Agencja została powołana.

ad. 4

- wraz ze zmianą podziału terytorialnego państwa zmienił się obszar działania izb rolniczych; w związku z tym, zgodnie z uregulowaniami ustawy kompetencyjnej Rada Ministrów, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Izb Rolniczych, określi teren działania izb; ponadto izby rolnicze mogą realizować zadania własne wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw) po przekazaniu im tych zadań w drodze porozumienia przez organa odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego; natomiast sprawy indywidualne, wynikające z zakresu zadań własnych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, załatwiane są przez izby w trybie postępowania administracyjnego⁽⁸⁾.

(8) B.Jaworska - Dębska: Samorząd rolniczy. „Rzeczpospolita” z dnia 15.10.1998.

Za wcześnie jeszcze jest na jakiekolwiek oceny, dotyczące efektywności funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Można jednak przypuszczać, że tak jak działalność gmin w latach 1990-1998 przyniosła oczekiwane rezultaty, tj. zwiększenia efektywności działania w porównaniu z okresem, gdy zadania powierzone gminom wykonywane były przez władze centralne, tak również podobnie pozytywne efekty funkcjonowania powiatów i województw samorządowych, a także wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej i powiatowej administracji zespolonej będzie można zaobserwować już w najbliższym czasie.