



Centrum Analiz
Klubu Jagiellońskiego

Raport

3/2015

PLAN BUDOWY PAŃSTWA

20 IDEI NA RZECZ POPRAWY
JAKOŚCI RZĄDZENIA



Autor: Jan Rokita

Współpraca: Stanisław Starnawski

Plan budowy państwa.

**20 idei na rzecz poprawy
jakości rządzenia**

Jan Rokita

współpraca: Stanisław Starnawski



Jan Rokita
Ekspert ds. ustroju

Polityk, publicysta, od 4 czerwca 1989 roku poseł na sejm (kolejno I, II, III, IV, V kadencji). Ukończył Wydział Prawa oraz Filozoficzno-Historyczny Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. W latach osiemdziesiątych był szefem Niezależnego Zrzeszenia Studentów oraz działaczem opozycyjnego ruchu Wolność i Pokój. W roku 1988 zorganizował i przewodniczył Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka. Uczestniczył w obradach okrągłego stołu, wchodził w skład Komitetu Obywatelskiego przy L. Wałęsie. Jest laureatem Nagrody Kisiela i Człowiek Roku tygodnika Wprost 2003 roku.



Stanisław Starnawski
Asystent CA KJ ds. prawa i regulacji

Student prawa i filozofii Uniwersytetu Warszawskiego. Członek zarządu Klubu Jagiellońskiego – Mazowsze i Fundacji Odpowiedzialność Obywatelska. Redaktor kwartalnika „Pressje”. Absolwent Warsztatów Regulacyjnych CARS UW. Aktywnie uczestniczył w samorządzie studenckim i ruchu naukowym na Wydziale Prawa i Administracji, przez lata wiceprezes Koła Naukowego Prawa Administracyjnego. Absolwent XXIII Szkoły Liderów Politycznych. Zainteresowania: prawo zamówień publicznych, energetyka, rynek kolejowy, filozofia państwa.

Plan budowy podmiotowego państwa

Na każdym poziomie Polsce doskwiera niezdolność do planowania, koordynacji, wdrażania i ewaluacji polityki. Widać to począwszy od komicznego przykładu sprzedaży drożdżówek w szkołach, a skończywszy na tragicznym przypadku braku koordynacji polityki państwa po katastrofie smoleńskiej. Jeżeli zmiana rządu ma pociągnąć za sobą zwiększenie skuteczności władzy, to konieczne jest, by nowy gabinet za swój priorytet uznał realizację szeregu państwowotwórczych działań. Dopiero one dadzą państwu sterowność, a rządzącym realne narzędzia przeprowadzania koniecznych reform. Publikowany przez Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego raport autorstwa Jana Rokity zawiera założenia planu poprawy jakości rządzenia. Realizacja „planu Rokity” stanowi warunek długofalowego sukcesu politycznego nowej ekipy rządzącej.

Państwo polskie istnieje teoretycznie. Praktycznie nie istnieje – dlatego, że działa poszczególnymi swoimi fragmentami, nie rozumiejąc, że państwo jest całością. Tam, gdzie państwo działa jako całość, ma zdumiewającą skuteczność.

Bartłomiej Sienkiewicz

Obecna sytuacja polityczna nie ma precedensu w historii III RP: jedna formacja zgromadziła w swoich rękach pełnię władzy ustawodawczej i wykonawczej. Mimo to istnieje poważne ryzyko, że trud reformatorski bądź to nie zostanie podjęty, bądź to zostanie w ogromnej mierze zniweczony. Interes państwa wymaga, by nie ograniczał się jedynie do koncentrujących uwagę opinii publicznej ruchów, które w praktyce stanowią wycofanie się z reform poprzednich rządów (przywrócenie wieku emerytalnego, likwidacja gimnazjów, przekształcenie kilku ministerstw w inne, głęboka rotacja kadr w segmentach siłowych). Skuteczność nowego rządu stoi dziś pod znakiem zapytania nie tyle z powodów kadrowych, co z racji strukturalno-funkcjonalnej słabości władzy w Polsce. Jej struktura premiuje dziś logikę resortową i blokuje możliwość realizacji polityk horyzontalnych, to jest takich, które nie dotyczą jednego obszaru życia społeczno-gospodarczego podległego jednemu z ministerstw, ale które ze względu na swój strategiczny charakter są uwzględniane w pracy wielu resortów.

Słabość centrum rządu oraz brak instytucji odpowiedzialnej za opracowywanie strukturalnych reform i planowanie działań wymagających ponadresortowej koordynacji uniemożliwiają skuteczne rządzenie państwem. Potencjalnych reformatörów skazuje na wyniszczający konflikt z grupami interesu zarówno wewnątrz, jak i spoza administracji. Faktyczna podmiotowość państwa – czyli zdolność do definiowania i realizacji interesu publicznego – wymaga pilnej budowy.

Czym przejawia się brak realnego centrum decyzyjnego państwa?

Za komiczny przykład braku zdolności do realizowania celów politycznych uznać można sytuację, w której minister edukacji narodowej ogłasza jako swój istotny sukces przekonanie ministra zdrowia, by dopuścił do sprzedaży jagodzianek w szkołach.

Dużo poważniejszą i tragiczną ilustracją braku skuteczności państwa jest chaos, do jakiego dopuszczono w pierwszych godzinach po katastrofie smoleńskiej. W niedawnym wywiadzie prasowym został on podsumowany przez dyplomatę pełniącego 10 kwietnia 2010 roku funkcję zastępcy ambasadora Rzeczypospolitej w Moskwie słowami: „Spodziewałem się, że zaraz po katastrofie na lotnisku w Moskwie wyląduje jakiś herkules, w ostateczności jego polski odpowiednik. Z niego wysiądą dziesiątki ludzi: polscy śledczy, lekarze, służby i cały, gotowy sztab kryzysowy. Tymczasem nie przyjechał nikt taki. (...) Zamiast sztabu kryzysowego Warszawa przysłała delegację w postaci ministra zdrowia i szefa Kancelarii Premiera w randze sekretarza stanu, którzy nie mieli zielonego pojęcia o Wschodzie. (...) Wtedy okazała się nam Polska resortowa w pełnej krasie. Każde ministerstwo działało na własną rękę: osobno wojsko, osobno służby wewnętrzne, jeszcze inaczej BOR, lekarze podlegli Ministerstwu Zdrowia lub Kancelarii Premiera. Nikt tego nie koordynował, nikt nie ogarniał całości. Powinien oczywiście szef sztabu kryzysowego”ⁱ.

Poważne potraktowanie powyższych diagnoz każe postawić postulaty nie ograniczające się do wymiany kadr i symbolicznej reorganizacji instytucji władzy, ale będące całościowym projektem państwowotwórczym. W dzisiejszej strukturze rządu próby faktycznej realizacji priorytetów władzy ugrzęznąć muszą w międzyresortowych konfliktach bądź zostać wyprowadzone – co, jak celnie wykazał w niedawnym raporcie CA KJ prof. Artur Wołekⁱⁱ, było powszechną praktyką rządu w latach 2007–2015 – poza formalną strukturę rządu. Takie „rządzenie poza rządem”, choć wycinkowo może okazać się skuteczne, długofalowo jest działaniem politycznie destrukcyjnym.

Budowa podmiotowego państwa jest więc warunkiem koniecznym, by długa lista wyborczych obietnic przejmującego dziś władzę środowiska miała szansę na realizację. W niniejszym raporcie Jan Rokita formułuje plan, którego realizacja pozwoliłaby nazwać Polskę państwem istniejącym już nie tylko teoretycznie, ale także praktycznie.

Po pierwsze, należy przeprowadzić całościową reformę Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która wyposaży premiera w realne narzędzia wyznaczania zadań, kierowania, koordynacji i kontroli administracji rządowej. Wymaga to stworzenia w ramach KPRM instytucji odpowiedzialnych za programowanie prac rządu, budżety programów i ewaluację działań. Równolegle należy zmienić sposób współpracy z ministrami konstytucyjnymi: powinni mieć oni precyzyjnie określone zadania przez premiera, a następnie rozliczani – również przez opinię publiczną – z realizacji swego „portfolio”. Uzu-

ⁱ P. Marciniak, *Chaos po katastrofie w Smoleńsku*, rozm. R. Mazurek, rp.pl, [online:] <http://www4.rp.pl/Plus-Minus/310099976-Rozmowa-Mazurka-Chaos-po-katastrofie-w-Smolensku.html>.

ⁱⁱ Przepis A. Wołek, *Rząd do remontu. Wnioski instytucjonalne z lat 2007–2015 i najważniejsze wyzwania kadencji 2015–2019*, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, Raport 2/2015.

pełnieniem powyższych działań powinno być nowe podejście do polityki administracyjnej, co wymaga ustanowienia odpowiednich instytucji rządowych odpowiedzialnych za problemy strukturalne i funkcjonalne, obsługę finansowo-księgową rządu oraz zarządzanie kadrami w administracji. Mogłoby się to odbyć poprzez powołanie odpowiedzialnych kolejno za każdy z tych trzech obszarów sekretarzy stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wreszcie konieczne jest też przeniesienie planowania budżetowego z ministerstwa finansów do KPRM oraz stopniowe przechodzenie na planowanie wieloletnie.

Po drugie, konieczne jest stworzenie instytucjonalnego zaplecza analitycznego, które wspierałoby premiera w planowaniu i ewaluacji polityk ponadsektorowych. W 2006 roku w ramach programu „Tanie państwo” Prawo i Sprawiedliwość zlikwidowało Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, które mimo wad mogło po odpowiedniej reformie odgrywać taką rolę. Konieczne jest dziś stworzenie podległego Prezesowi Rady Ministrów ośrodka, którego zadaniem będzie przygotowywanie na użytek premiera długofalowych strategii i programów oraz konsolidacja ponadsektorowej wiedzy w zakresie polityk publicznych.

Po trzecie, konieczna jest konsolidacja rozproszonych dziś instytucji odpowiedzialnych za pobór danin publicznych, inspekcji rządowych oraz regulatorów rynku. Działaniom tym towarzyszyć powinno również zespolenie administracji terytorialnej oraz precyzyjny rozdział dublujących się dziś w niej kompetencji, w tym wyznaczenie linii demarkacyjnej pomiędzy kompetencjami wojewody a kompetencjami samorządu wojewódzkiego.

Po czwarte, równoległe powinno rozpocząć się przeprowadzenie całościowej reformy procesu stanowienia prawa, obejmującej między innymi konsolidację rozproszonych dziś centrów legislacyjnych, zwiększenie przejrzystości prac ustawodawczych i uspołecznienie procesu prawotwórczego. Za powyższe działania, a także kompleksowy przegląd prawa i stworzenie założeń do reformy hierarchii aktów prawnych, odpowiadać powinien polityk w randze wicepremiera bez teki.

Wreszcie po piąte, konieczny jest cały szereg działań o charakterze prawodawczym z nowelizacjami Konstytucji RP włącznie. Dopelnieniem procesu państwowotwórczego powinno być bowiem m.in. określenie aksjologii służby publicznej w Konstytucji RP, reforma Trybunału Stanu oraz reforma Krajowej Rady Sądownictwa, która umożliwiłaby obywatelski nadzór nad sędziami.

Rozpoczęcie większości tych działań wyniknąć musi z decyzji politycznych, które powinny zostać podjęte w ciągu pierwszy stu dni nowego rządu. Precyzyjne zadaniowanie ministrów, powołanie sekretarzy stanu odpowiedzialnych za politykę administracyjną oraz wicepremiera odpowiedzialnego za reformę procesu stanowienia prawa nie wymagają żadnych zmian prawnych i powinny zostać przeprowadzone wraz z ukonstytuowaniem się nowego rządu. Przywrócenie – pod tą czy inną nazwą – RCSS oraz reforma KPRM powinny zostać zapowiedziane w exposé jako zadania do wykonania

właśnie w czasie pierwszych stu dni pracy nowego rządu. Taka dynamika reformy decyzyjnego centrum państwa pozwoliłaby z optymizmem patrzeć na realizację pozostałych elementów „planu Rokity”. Dałaby także nowej ekipie szansę na przeprowadzenie kluczowych reform w pozostałych obszarach.

Istotnym problemem polskiego życia publicznego jest niewykorzystywanie wiedzy doświadczonych praktyków rządzenia państwem. Zapraszając do współpracy w Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego Jana Rokitę, mieliśmy ambicję wypełnić tę lukę.

W jednym z niedawnych wywiadów Rokita stwierdził: „W ciągu ostatnich 10 lat straciłem wiarę w to, że Polska jest zdolna do skoku instytucjonalnego, tego co nazywałem «szarpnięciem cugłami». Głębiej postudiowałem polską historię, zastanowiłem się nad polskimi tradycjami, polską mentalnością, polskim podejściem do państwa i doszedłem do wniosku, że to, co mnie by się w Polsce marzyło, czyli moja IV Rzeczpospolita, która miałaby najsprawniejsze w Europie instytucje, to Polska nieosiągalna”ⁱⁱⁱ. Publikujemy „plan Rokity” dlatego, że w tym wymiarze pozostajemy z jego autorem w fundamentalnym sporze, w którym – mamy nadzieję – historia przyzna nam rację. Wierzimy, że ów instytucjonalny skok jest możliwy. Jesteśmy jednak przekonani, że impuls do podjęcia reformatorskiego wysiłku – wobec podporządkowania ostatnich dwóch lat logice maratonu czterech kolejnych wyborów ogólnokrajowych – musi wyjść spoza partii politycznych.

Publikujemy „plan Rokity” z nadzieją, że ów wysiłek zostanie podjęty przez polityków ekipy przejmującej dziś odpowiedzialność za Polskę. Życzymy im, by w konsekwencji realizacji sformułowanych przez Rokitę postulatów pod koniec rozpoczynającej się kadencji mogli powiedzieć, że odpowiadali za rządzenie państwem podmiotowym, a nie istniejącym tylko teoretycznie.

Marcin Kędziński i Krzysztof Mazur

ⁱⁱⁱ J. Rokita, *Tylko bomba atomowa powstrzyma PiS*, rozm. T. Sawczuk, Kultura Liberalna, [online:] <http://kultura-liberalna.pl/2015/08/11/rokita-wywiad-andrzej-duda/>.

Główne tezy:

1. Niska jakość rządzenia w Polsce, nawet w zestawieniu z innymi krajami postkomunistycznymi, ma swoje zasadnicze (co nie znaczy wyłączne) źródło w słabościach systemu instytucjonalno-organizacyjnego władzy państwowej.
2. Istotą tego systemu jest wertykalny mechanizm zarządzania na niemal wszystkich szczeblach władzy publicznej (poza jednostkami samorządu terytorialnego), który daje w polityce państwowej zasadniczą przewagę czynnikom branżowym i resortowym nad interesem państwa jako całości.
3. Naprawa tego stanu rzeczy wymaga kilku zasadniczych reform państwa, nazywanych tu Planem Poprawy Jakości Rządzenia, które służyłyby zwiększeniu sterowności państwa i odzyskaniu przez demokratycznie wybieraną władzę realnego zwierzchnictwa nad czynnikami branżowymi i resortowymi. Reformy te to:
 - a) budowa centrum egzekutywy państwowej, zaplecza intelektualnego rządu i systemu „pamięci instytucjonalnej” państwa,
 - b) stworzenie warunków instytucjonalnych dla prowadzenia długofalowej polityki administracyjnej,
 - c) zespolenie administracji i wzmocnienie tzw. „władzy ogólnej”,
 - d) wprowadzenie obowiązujących prawnie i egzekwowalnych standardów postępowania wysokich funkcjonariuszy publicznych, co jest związane z głęboką przebudową ustroju trybunałów,
 - e) zmiana podejścia do systemu tworzenia prawa, w tym przede wszystkim jego centralizacji,
 - f) korekta ustroju wymiaru sprawiedliwości.
4. Raport wskazuje również na kluczowe polityczne warunki, których spełnienie byłoby konieczne dla efektywnego podjęcia takiego planu, a także na niektóre ugruntowane interesy, mogące w każdych warunkach przeciwdziałać takiemu przedsięwzięciu.

„Organizacja jest wszystkim.
Bez niej nic w ogóle istnieć nie może, a już najmniej sztuka”.
(Adrian Leverkühn w *Doktorze Faustusie*¹)

1. Jakość rządzenia państwem polskim jest niska, a w ciągu ostatniej dekady pod pewnymi względami uległa nawet pogorszeniu. Konkluzja taka płynnie nie tylko z analiz prowadzonych przez niezależnych ekspertów², ale sformułowana została także otwarcie w oficjalnym dokumencie rządowym, uchwalonym przez Radę Ministrów w 2013 roku i opublikowanym w „Monitorze Polskim”. W szóstym roku premierostwa Donalda Tuska rząd przyznał, że: „nie wdrożono całościowych mechanizmów poprawy efektywności rządzenia”³. Natomiast we wcześniejszym o rok raporcie zespołu doradców premiera (tzw. raport Boniego) diagnoza jakości rządzenia jest nawet ostrzejsza. Mówi się tam o „nieefektywnym zarządzaniu zasobami, niskiej aktywności administracji i jej słabej orientacji na potrzeby i zmiany społeczne”⁴. Charakterystyczne jest, że w ciągu dekady nie podjęto żadnego poważniejszego projektu z zakresu jakiegokolwiek polityki publicznej, który wymagałby zdolności rządu do wielosektorowej koordynacji, podczas gdy takie projekty były przedmiotem ambicji wcześniejszych rządów (np. decentralizacja Buzka albo plan Hausnera). Nawet proste projekty ogłaszane publicznie przez szefa rządu kończyły się fiaskiem, jeśli ich wdrożenie wymagało ponadsektorowego zarządzania strukturą państwa (np. plan ograniczenia etatów urzędniczych). Efektywna ponadsektorowa koordynacja, będąca warunkiem możliwości prowadzenia podmiotowej polityki, a w konsekwencji suwerenności państwa, wykracza dzisiaj poza zdolności zarządcze państwa polskiego.
2. Przyczyny takiego stanu rzeczy leżą nie tylko w zaniżonych ambicjach przywództwa państwowego, ale także w wadliwych instytucjach państwowych i metodach zarządzania. Można postawić nawet hipotezę, że zachodzi zależność pomiędzy świadomością polityków co do niesterowności państwa a zaniżaniem przez nich ambicji w dziedzinie strategicznego myślenia o celach politycznych. Ze względu na własne polityczne bezpieczeństwo także szefowie rządu samoograniczają się do wąskich i krótkoterminowych celów, możliwych do realizacji w strukturze resortowej, bez wielosektorowej koordynacji. Taka „strategia obronna” dostrzegalna jest wyraźnie przy analizie programowych expose kolejnych premierów. Trudno w ogóle zakładać możliwość prowadzenia w Polsce bardziej ambitnej polityki

1 T. Mann, *Doktor Faustus*, Warszawa 1985, s. 177.

2 Np. kolejne analityczne raporty Fundacji GAP i MSAP, opracowywane pod kierunkiem J. Hausnera.

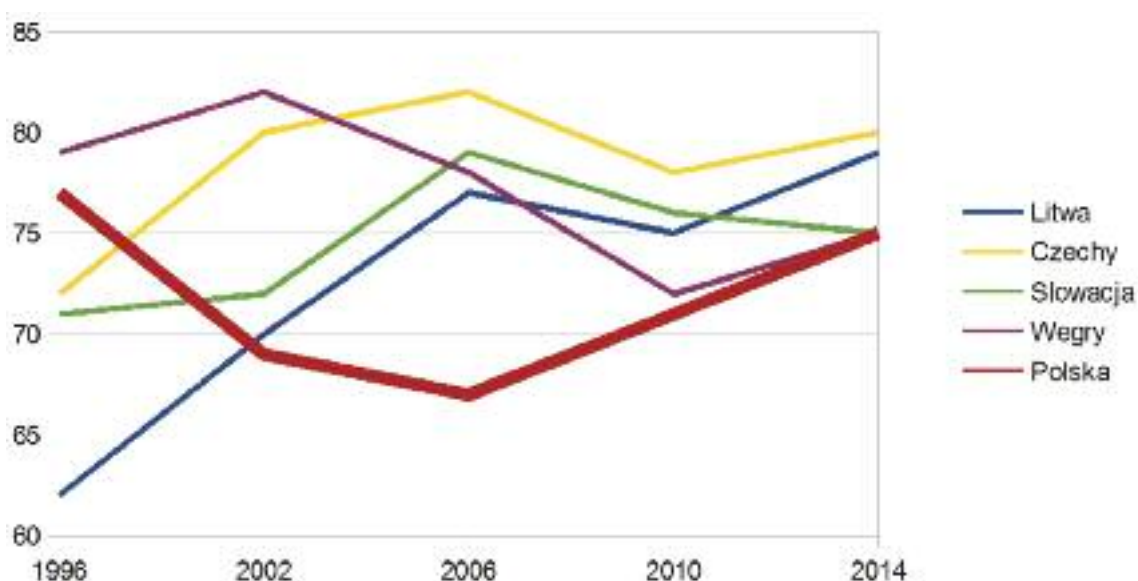
3 *Sprawne państwo 2020*, „Monitor Polski” 2013, poz. 136, s. 13.

4 *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, Warszawa 2012, s. 126, [online:] https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2011/12/Polska2030_final_november2012.pdf, (cyt. jako raport Boniego).

JAKOŚĆ RZĄDZENIA JEST BADANA PRZEZ BANK ŚWIATOWY MIĘDZY INNYMI ZA POMOCĄ WSKAŹNIKA „EFEKTYWNOŚĆ RZĄDÓW” (GOVERNMENT EFFECTIVENESS). WŚRÓD PAŃSTW REGIONU JEDYNIEMIE POLSKA I WĘGRY ZANOTOWAŁY TEN WSKAŹNIK NIŻSZY W ROKU 2014 NIŻ W ROKU 1996.

	1996	2002	2006	2010	2014
Litwa	62	70	77	75	79
Czechy	72	80	82	78	80
Słowacja	71	72	79	76	75
Węgry	79	82	78	72	72
Polska	77	69	67	71	75

Źródło: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.



bez odwrócenia wspomnianego trendu. Punktem wyjścia do tego celu musi być jednak obmyślenie i przeprowadzenie szeregu wstępnych reform instytucjonalnych, zapewniających przewagę horyzontalnym mechanizmom rządzenia nad dominującymi dotąd wertykalnymi oraz zasadzie zwierzchnictwa politycznego nad czynnikami resortowymi i branżowymi. Oznaczałoby to konieczność równoczesnego podjęcia wysiłku reformatorskiego na kilku polach, m.in.: budowy nowego centrum egzekutywy państwowej, centralizacji procesu ustawodawczego i zespolenia administracji terytorialnej, a także wsparcia efektów tych przedsięwzięć pakietem reform na rzecz podniesienia standardów służby publicznej. W praktyce politycznej wymagałoby to przedłożenia przez rząd wieloaspektowego Planu Poprawy Jakości Rządzenia oraz jego akceptacji przez konstytucyjną większość parlamentarną, albowiem szereg spośród postulowanych tutaj reform wymagać będzie nowelizacji konstytucji. Co szczególnie ważne, wymagałoby to także silnego przywództwa politycznego na czas prowadzonych reform ze strony szefa rządu oraz jego zgodnej kooperacji z kluczowymi ministrami, kierownictwem parlamentu

oraz głową państwa. Konieczność spełnienia tych warunków wynika m.in. z wewnętrznej logiki takiego Planu Poprawy Jakości Rządzenia, nieuchronnie naruszającego długotrwale i mocno osadzone grupowe interesy, których beneficjenci nie zawahają się użyć różnorodnych środków oporu, od sabotażu administracyjnego poczynając, a na próbach mobilizacji różnych segmentów opinii publicznej kończąc, w formie demonstracji, protestów i strajków. Potencjalnym zagrożeniem mogą być także media, które zazwyczaj z łatwością angażują się we wspieranie interesów grupowych przeciw interesowi państwa. Tymczasem do istoty reform mających przywrócić sterowność i podmiotowość państwu należy osłabianie politycznej siły resortowych, sektorowych, zawodowych czy związkowych grup interesu, a zwłaszcza nieformalnych powiązań, koterii czy „układów” w całej sferze publicznej.

3. Z punktu widzenia ewentualnej debaty publicznej nad tą kwestią oraz hipotetycznego procesu politycznego, który prowadziłby do zdefiniowania i podjęcia takich reform, kluczowe jest zrozumienie związku pomiędzy mechanizmami zarządzania należącymi do sfery *internum* państwa a zewnętrznymi efektami rządzenia. Przewaga mechanizmów horyzontalnych w procesie rządzenia państwem zazwyczaj przynosi m.in. następujące efekty:
- a) umożliwia sterowanie polityczne, pozwalając rządowi na sprawcze i podmiotowe prowadzenie polityki państwa,
 - b) zmniejsza niekoherencję polityk publicznych, tym samym integruje państwo i ogranicza społeczne wrażenie chaotyczności rządzenia,
 - c) przewycięża tzw. *imposybilizm*, umożliwiając administracji prowadzenie projektów skomplikowanych, innowacyjnych i wymagających sieciowej współpracy,
 - d) sprzyja jasnej odpowiedzialności tzw. władzy ogólnej za całokształt rezultatów działania wszystkich resortów, służb i agend publicznych,
 - e) redukuje znaczenie branżowych lobby, forsujących korzystne dla nich, a nie dla ogółu, rozwiązania polityczne i prawne,
 - f) sprzyja ograniczeniu *sobiepaństwa* rozmaitych resortowych agend, utrudnia korupcyjne bądź nepotyczne mechanizmy doboru kadr, prowadzi do konieczności stawiania wyższych wymagań urzędnikom, zmuszonym do ustawicznego konfrontowania swoich racji z ludźmi z zewnątrz, „spoza układu”,
 - g) ułatwia zmniejszanie kosztów państwa, dzięki możliwej wspólnej obsłudze prawnej, finansowej, logistycznej różnych agend i służb,
 - h) ma istotny wpływ na poprawę jakości tworzonego prawa, co przekonująco wykazali Goetz i Zubek w raporcie sporządzonym dla Ernst & Young⁵.

5 K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, [online:] http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Stanowienie_prawa_w_Polsce_raport.pdf (cyt. jako raport E&Y).

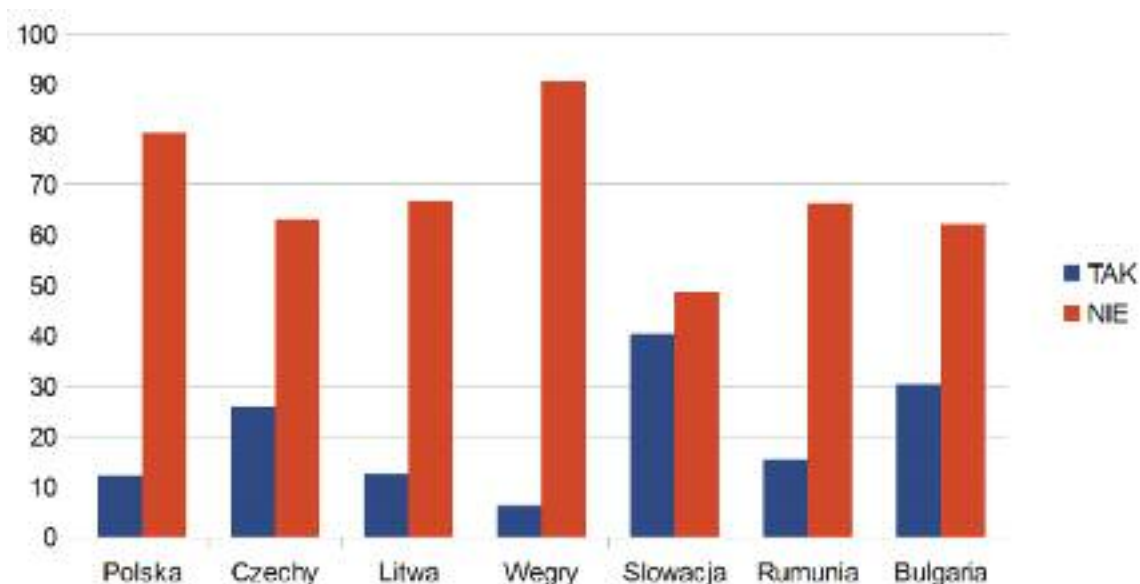
Odnosnie punktów b) oraz c) warto zauważyć, że to właśnie zjawisko niekoherencji polityk publicznych zyskało w ustach byłego ministra słynne miano „państwa istniejącego teoretycznie”, brak zaś zdolności prowadzenia projektów innowacyjnych i bardziej skomplikowanych został wskazany w tzw. raporcie Hausnera (1) jako najpoważniejsza wada polskiej administracji, która ujawniła się przy okazji absorpcji funduszy europejskich⁶.

W RAPORCIE *INNOBAROMETER 2010* ZBADANO INNOWACYJNOŚĆ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ.

PONIŻEJ ZNAJDUJĄ SIĘ ODPOWIEDZI NA PYTANIE, CZY OD 2008 ROKU INSTYTUCJA WPROWADZIŁA NOWĄ USŁUGĘ JAKO PIERWSZA, PRZED INNYMI INSTYTUCJAMI PUBLICZNYMI W KRAJU.

	Tak	Nie
Polska	12,3%	80,1%
Czechy	26%	63%
Litwa	12,5%	66,7%
Węgry	6,2%	90,6%
Słowacja	40,3%	48,6%
Rumunia	15,4%	66,2%
Bułgaria	30,3%	62,1%

Źródło: *Innobarometer 2010: Analytical report on innovation in public administration*, Eurobarometer 2011, s. 83.



6 J. Hausner i in., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, [online:] <http://www.pte.pl/pliki/pdf/Kurs%20na%20innowacje.pdf>, (cyt. jako raport Hausnera [1]).

4. Rzeczą pierwszorzędną jest takie przemodelowanie konstrukcji urzędu premiera, aby był on zdolny wypełniać funkcje wyznaczania zadań, kierowania, koordynacji i kontroli administracji rządowej, wynikające z konstytucji. W istocie rzeczy dzisiejszy kształt instytucjonalnego otoczenia premiera nie pozwala na skuteczne wykonywanie żadnego z tych zadań. „Prawdziwy problem to nie predyspozycje czy chęć do przywództwa poszczególnych osób, lecz braki instytucjonalne istniejące w samym centrum rządu” – twierdzi prof. Klaus Goetz⁷. Jeszcze w 1993 roku sformułowany został przez pracujących dla rządu ekspertów postulat utworzenia nieistniejącego *de facto* od czasu likwidacji sekretariatów KC PZPR centrum egzekutywy państwowej, które stanowiłoby *sui generis* „mózg państwa” w dziedzinie programowania i prowadzenia polityk publicznych⁸. W pierwszej kolejności wymagałoby to istotnej modyfikacji dotychczasowego kształtu Kancelarii Premiera, tak aby obok funkcji techniczno-usługowych stała się ona w głównej mierze instytucją urealnianą zwierzchnictwo szefa rządu nad całością prowadzonych polityk publicznych. Oznaczałoby to konieczność rozdzielenia części organizacyjnej rządu (którą nazwiemy tutaj zgodnie z jej funkcją Kancelarią Rady Ministrów) od stworzonej na nowo realnej Nowej Kancelarii Premiera, w skład której wchodzić powinny:

WŚRÓD OSÓB PIASTUJĄCYCH STANOWISKA MINISTERIALNE W REGIONIE DOMINUJE POGLĄD, ŻE „CENTRUM RZĄDU” NIE PEŁNI ISTOTNEJ FUNKCJI POLITYCZNEJ:

„Badania przeprowadzone przez Ferdinanda Mullera Rommela (Muller-Rommel, 2008) potwierdzają dominację zadań administracyjnych i technicznych. Przeprowadził on wiele wywiadów z ministrami z 10 państw Europy Środkowej i Wschodniej, z których 70% ankietowanych wskazało wymienione zadania jako najważniejsze dla instytucji formalnie pełniących zadania centrum rządu. Zadania zaś polityczne, według nich polegają raczej na doradzaniu premierowi (tak twierdziło 27% pytanych) niż proponowaniu własnych rozwiązań (tylko 4%). Zakres politycznych aktywności centrów rządów różni się w zależności od kraju. Ten wymiar działalności istotnie zauważalny jest przede wszystkim w Czechach (59% ankietowanych byłych czeskich ministrów wskazało zadania związane z polityką za częściej realizowane), Rumunii (47%) oraz Węgrzech (42%). W Polsce 73% pytanych wskazało, że KPRM pełni głównie zadania administracyjne”.

Źródło: L. Skiba, *Rzadzić państwem*, Warszawa 2010, s. 45.

⁷ K. Goetz, *Sprawuje władzę, ale nie kontroluje sytuacji: dlaczego urząd premiera musi się wzmocnić?*, druk w archiwum autora.

⁸ Por.: *Informacja o reformie administracji publicznej RP*, URM 1993.

- a) pion programowania prac rządu, zajmujący się tworzeniem najistotniejszych dla danej większości rządowej polityk publicznych,
- b) pion ewaluacji efektów działań rządu, kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego (ten ostatni wymaga przeniesienia z ministerstwa finansów), zajmujący się bieżącą oceną wykonywania tych polityk,
- c) pion budżetu programów, zajmujący się zadaniowym planowaniem strony wydatkowej budżetu państwa.

Trzy powyższe struktury stanowią jądro każdej egzekutywy państwowej.

Wyposażenie premiera w pion budżetu programów wymaga odebrania uprawnień do tworzenia strony wydatkowej budżetu ministrowi finansów, za wyjątkiem projekcji wydatków sztywnych i kosztów obsługi zadłużenia (to są bowiem wyliczenia „niepolityczne”, lecz profesjonalne). System kontroli zarządczej premiera wobec resortów, którego celem ma być monitoring skuteczności, wydajności i oszczędności środków publicznych w toku realizowanych programów, wymaga stworzenia faktycznie od zera. Jego brak jest obecnie czynnikiem najbardziej osłabiającym programowo-strategiczną rolę premiera w państwie⁹. Obie kancelarie, mające wyraźnie odrębne funkcje państwowe, mogłyby działać pod zwierzchnictwem premiera w ramach jednego urzędu, który roboczo nazwiemy tutaj Sekretariatem Generalnym Rządu.

ISTOTĄ SYSTEMU WŁADZY W POLSCE JEST WERTYKALNY MECHANIZM ZARZĄDZANIA NA NIEMAL WSZYSTKICH SZCZEBŁACH WŁADZY PUBLICZNEJ, KTÓRY DAJE W POLITYCE PAŃSTWOWEJ ZASADNICZĄ PRZEWAŻĘ CZYNNIKOM BRANŻOWYM I RESORTOWYM NAD INTERESEM PAŃSTWA JAKO CAŁOŚCI.

5. Tak skonstruowana Nowa Kancelaria Premiera nie będzie mogła pełnić funkcji „mózgu państwa” w dziedzinie polityk publicznych, o ile nie zostanie uzupełniona o solidne i zinstytucjonalizowane zaplecze naukowo-analityczne. W roku 2006 pochopnie zlikwidowano Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, którego wadą była nadmierna autonomizacja względem premiera. Należy odtworzyć i stopniowo rozbudowywać ośrodek analityczny tego rodzaju, który:
 - a) na użytek premiera przygotowywałby strategie i programy w dziedzinie polityk publicznych, zwłaszcza takie, które wymagają podejścia ponadsektorowego oraz innowacyjnego myślenia,
 - b) odpowiadałby za poprawność procedur oraz intelektualną jakość ocen skutków regulacji (OSR), których obecny niski poziom (albo często zwyczajna fikcyjność) jest jedną z istotnych przyczyn niskiej jakości legislacji,

⁹ Drastycznym tego świadectwem jest fakt, iż jeden z byłych premierów skarżył się publicznie, że musi sam zakładać zeszyty na swoich ministrów, aby pamiętać, jakie wydał im dyspozycje.

c) zapewnił trwanie instytucjonalnej pamięci państwa, umożliwiającej konsolidację rozproszonych rządowych baz wiedzy i informacji¹⁰ oraz ciągłość prac reformatorskich ponad zmieniającymi się ekipami rządowymi.

Radę Programową takiego ośrodka o dość rozległych kompetencjach winni stanowić każdorazowi członkowie Zespołu Doradców Premiera, co gwarantowałoby utrzymanie ścisłego związku prowadzonych studiów z założeniami programowymi szefa rządu, przy okazji także zmuszając premiera do powoływania na swoich doradców osób o odpowiednich kwalifikacjach intelektualnych.

Warto zwrócić uwagę, że „wzmocnienie centrum rządu jako ośrodka analitycznego” jest jednym z postulatów OECD formułowanych wobec Polski¹¹.

6. Powyższe instrumentarium instytucjonalne winno pozwolić na zmianę relacji pomiędzy premierem a ministrami, resortami i administracją rządową w dziedzinie planowania i prowadzenia polityk publicznych. Do tej pory premier najczęściej wydaje w tych materiach ministrom ustne zalecenia (ostatnimi laty procedura ta przybierała nawet kształt upokarzającego dla ministrów politycznego teatrum), polecenia w trybie przewidzianym ustawą o Radzie Ministrów albo interweniuje, zawiesza, albo cofa skutki prac resortów w ich ostatniej fazie. Bardzo rzadko natomiast działa w charakterze strategicznego przywódcy rządu. Dysponując instytucjonalnymi możliwościami formułowania i egzekucji polityk publicznych, premier powinien zacząć wyznaczać poszczególnym ministrom ich zadania, wynikające z programu działania rządu przedstawionego w expose, w formie swego rodzaju „portfolio”, stanowiącego załącznik do rozporządzenia atrybucyjnego, określającego zakres kompetencji danego członka rządu. Ustawa o Radzie Ministrów taki właśnie sposób wykorzystania rozporządzeń atrybucyjnych nie tylko dopuszcza, ale nawet sugeruje¹². Takie „portfolio” każdego członka rządu winno być publikowane (ze względu na możliwość kontroli obywatelskiej), mogłoby także ulegać modyfikacjom, w zależności od ewolucji priorytetów politycznych danego gabinetu.

7. Należy przywrócić państwu politykę administracyjną jako jedną z polityk publicznych o kluczowym znaczeniu oraz skonstruować instytucje, których misją byłoby jej prowadzenie. Znaczenie polityki administracyjnej w państwie wynika przede wszystkim z jej ponadsektorowego charakteru. W oczywisty zatem sposób może ona być w ręku premiera jednym z najistotniejszych narzędzi integracji wewnętrznej państwa, dbałości o standardy całej sfery publicznej, o jakość kadr państwo-

¹⁰ Zgodnie z rekomendacją raportu Boniego (cel 10, punkt 3).

¹¹ *Tamże*.

¹² Por. S. Kawalec i in., *Państwo dla obywateli*, Warszawa 2005, [online:] <http://gotoslawek.org/linki/PanstwoDlaObywateli.pdf>, (cyt. jako raport Kawalca), I, 8, 3.

wych, przeciwdziałania korupcji, nepotyzmowi czy zapobiegania marnotrawieniu środków publicznych. Zasadniczy paradoks wszystkich dotychczasowych raportów na temat „sprawnego państwa” (raport Boniego), „państwa optimum” (Polska 2020) czy „całkowitej modernizacji administracji rządowej” (raport Hausnera[2]) i licznych zawartych w nich słusznych rekomendacji polega na tym, że nie mają one żadnego instytucjonalnego adresata. W Polsce nikt bowiem nie prowadzi polityki administracyjnej, zwłaszcza nie czyni tego resort MAiC, który „administrację” ma wprawdzie w nazwie, naprawdę zaś zajmuje się sprawami tak odległymi, jak informatyzacja, powódzie i susze czy polityka wobec mniejszości narodowych i Kościołów. Istnieje zatem potrzeba ukonstytuowania odrębnych instytucji rządowych w trzech obszarach spraw konstytucyjnych dla polityki administracyjnej oraz nadania tym instytucjom silnej misji, pozwalającej w imieniu szefa rządu występować władczo wobec wszystkich resortów, agend i urzędów administracji rządowej, a pośrednio oddziaływać na kształt administracji samorządowej. Dotyczy to:

- a) instytucji odpowiedzialnej za całokształt problemów strukturalnych i funkcjonalnych administracji, czyli m.in. za zintegrowany kształt ministerstw i urzędów publicznych, porządkowanie ich kompetencji, procedury postępowania, optymalizację kosztów, implementację zasad zarządzania przez rezultaty, a także za ciągły proces reform administracyjnych (koncepcja ta została opracowana przez autorów ustawy o Głównym Urzędzie Administracji Publicznej, uchwalonej w 2000 roku i zawetowanej przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego¹³),
- b) instytucji odpowiedzialnej za obsługę finansowo-księgową całego rządu i skonsolidowane zakupy dla administracji rządowej, a także za wyznaczanie standardów zamówień publicznych (dotychczasowy UZP plus Centrum Usług Wspólnych, postulowane m.in. w raporcie Hausnera [3])¹⁴,
- c) instytucji odpowiedzialnej za zarządzanie kadrami w administracji rządowej. W 2006 roku pochopnie zlikwidowano Urząd Służby Cywilnej, teraz potrzebne jest nie tylko jego przywrócenie, ale wyposażenie we władcze uprawnienia

W ciągu dekady nie podjęto żadnego poważniejszego projektu z zakresu jakiegokolwiek polityki publicznej, który wymagałby zdolności rządu do wielosektorowej koordynacji, podczas gdy takie projekty były przedmiotem ambicji wcześniejszych rządów.

13 Druk sejmowy nr 2008. Por. też odpowiedź na zapytanie skierowane do wiceministra J. Płoskonki, [online:] <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf/main/282644F2>.

14 Por. J. Hausner i in., *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej? Rekomendacje*, Fundacja GAP, Kraków 2014, [online:] http://kongresig.pl/wp-content/uploads/Raport_Konkurencyjna_Polska_Jak_awan_sowac_w_swiatowej_lidze_gospodarczej.pdf, (cyt. jako raport Hausnera [3]).

do kształtowania karier urzędniczych, radykalnie ograniczające w tej mierze kompetencje resortowe bądź sektorowe. Takie rozwiązanie pozostaje warunkiem *sine qua non* podniesienia jakości kadr w administracji i ograniczenia praktyk partyjnego bądź rodzinnego trybu obsadzania stanowisk w niektórych sektorach administracji (np. w podległych resortowi rolnictwa).

Aby te trzy instytucje mogły realnie przyczynić się do podniesienia jakości rządzenia, muszą zostać skonstruowane jako narzędzia w ręku premiera, działające w jego imieniu i stąd czerpiące swoje „imperium” względem całej administracji. To ich efektywność i dyspozycyjność wobec szefa rządu rozstrzygają nie tylko o możliwości sprawowania przezeń zwierzchnictwa nad administracją, ale także stanowią najważniejsze narzędzie ograniczania partykularyzmów rodzących się w ministerstwach i innych agendach rządowych. Nie wyklucza to oczywiście możliwości zlecenia przez szefa rządu nadzoru nad wszystkimi bądź niektórymi z nich powoływanym *ad hoc* ministrom bez teki (tak jak przy służbach specjalnych). W żadnym razie nie mogą one tworzyć jednego ze „zwykajnych” sektorowych resortów, to bowiem klóciłoby się z ich misją.

EFEKTYWNA PONADSEKTOROWA KOORDYNACJA, BĘDĄCA WARUNKIEM MOŻLIWOŚCI PROWADZENIA PODMIOTOWEJ POLITYKI, a W KONSEKWENCJI SUWERENNOŚCI PAŃSTWA, WYKRACZA DZISIAJ POZA ZDOLNOŚCI ZARZĄDCZE PAŃSTWA POLSKIEGO.

8. Dopełnieniem procesu przewycięzania wertykalnej metody działania rządu powinna stać się konsolidacja instytucji odpowiedzialnych za pobór danin publicznych, rozproszonych branżowych regulatorów rynku oraz inspekcji rządowych, których zadaniem jest administracyjna kontrola rynku.
 - a) utworzenie jednego centralnego urzędu odpowiadającego za pobór podatków, ceł i składek ubezpieczenia społecznego pozwalałoby zintegrować trzy odrębnie dziś działające systemy egzekwowania danin publicznych, działające w ramach aparatu skarbowego, ZUS oraz urzędów celnych. Odmienności procedur w tych systemach nie tylko zwiększają koszty państwa, mnożą ilości zbędnych kontroli przedsiębiorców, ale prowadzą także do systemowych niekoherencji polityki skarbowej państwa, jak np. zróżnicowane koncepcje dochodu obowiązujące w ramach tych systemów. Są to ewidentne świadectwa chaosu i niesterowności urzędów publicznych. Integracja taka stałaby się oczywistym czynnikiem uproszczenia podatków i paropodatków, a zwłaszcza mechanizmu ich poboru.
 - b) Obecnie działa ponad dziesięć rządowych inspekcji, których kompetencje nakładają się na siebie, a przepisy odnoszące się do ich działania są niezhar-

nizowane i *de facto* są nierealizowane. Skutkiem tego jest nie tylko swego rodzaju „kontrolna anarchia” państwa, ale także nadmierne obciążenie kontrolne przedsiębiorców. System inspekcji jest modelowym przykładem sytuacji, w której wysiłki kolejnych rządów „ulżenia doli” przedsiębiorców i uwolnienia ich od nadmiaru kontroli spełniają na niczym, ponieważ warunkiem koniecznym ich sukcesu jest reforma systemu inspekcji, której jednak żaden z rządów nie podejmuje. Jest to dowód tezy, że rezygnacja z reform instytucjonalnych prowadzi w końcu do daremności wysiłków politycznych. Autorzy raportu *Państwo dla obywatela* wypracowali szczegółowy koncept konsolidacji inspekcji tak, aby „odbranzowić” zakresy ich działania i zredukować ilość do trzech: Inspekcji Bezpieczeństwa Publicznego (obejmującej m.in. zadania Inspekcji Ochrony Środowiska, Inspekcji Sanitarnej, Urzędu Dozoru Technicznego i nadzoru budowlanego), Inspekcji Nadzoru Rynku (m.in. zadania Inspekcji Handlowej, Inspekcji Sanitarnej, Głównego Urzędu Miar, Wyższego Urzędu Górniczego i urzędów morskich) oraz Inspekcji Zdrowia i Żywności (m.in. zadania Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspektora Substancji i Preparatów Chemicznych oraz Inspektoratów Rybołówstwa Morskiego)¹⁵.

c) Podobny problem (choć w mniej drastycznym nasileniu) dotyczy regulatorów rynku. Potrzebne jest zerwanie ich powiązań z interesami branżowymi oraz uporządkowanie nakładających się kompetencji. Konsolidacja winna dotyczyć przede wszystkim UKE i URE oraz zadań regulacyjnych UTK, ULC i KRRiT, które winny zostać zintegrowane z UOKiK. Trzy ostatnie pozostałyby jako wyspecjalizowane urzędy – odpowiednio: pilnujące bezpieczeństwa ruchu oraz oceniające działalność programową nadawców RTV¹⁶.

9. Polityka administracyjna państwa winna znajdować się w gestii egzekutywy, ponieważ dotyczy ona internum państwa i ma na celu jego sprawność oraz wewnętrzny porządek organizacyjny. Jak dowodzą tezy raportu Goetza i Zubka, parlamentarne prace nad ustawami regulującymi struktury urzędów i ich kompetencje są szczególnie podatne na sektorowy lobbing urzędników zatrudnionych w tych instytucjach, traktowanych często jako źródło ekspertyzy, a nie grupa interesu¹⁷. Niestety, nie rozumiał tego ustawodawca konstytucyjny z 1997 roku, toteż przepisy ustawy zasadniczej wprowadzają w tej mierze niejasności. Dotyczy to zarówno nadmiernie rygorystycznie „zamkniętego” systemu źródeł prawa zawartego w rozdziale III, jak i oddania parlamentowi (a w praktyce lobbystycznym komisjom sejmowym i współpracującym z nimi resortom) władzy organizacyjnej nad admi-

15 Raport Kawalca, II, 4

16 Por. *tamże*, II, 5

17 Raport E&Y, s. 42 i nn.

nistracją publiczną, w przepisach rozdziału IV. Nowa regulacja winna się stać częścią niezbędnej noweli konstytucyjnej i zostać zintegrowana ze zmianami konstytucyjnymi, których celem ma być poprawa jakości prawa. Koncept przekazania Radzie Ministrów całości władzy organizacyjnej w dziedzinie administracji rządowej wyraźnie współgra z konieczną dla reformy ustawodawstwa ideą ograniczenia materii ustawodawczych (por. pkt 19). Tak więc potrzebne jest:

- a) wprowadzenie do konstytucji instytucji samoistnych rozporządzeń Rady Ministrów (tzn. wydawanych wyłącznie na podstawie konstytucji), przy pomocy których rząd mógłby tworzyć i znosić organy, urzędy i instytucje administracji rządowej, określać ich organizację, kompetencje oraz limity zatrudnienia, wprowadzać mechanizmy koordynacji, ewaluacji i kontroli ich pracy, a także regulować zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego i dysponowania majątkiem państwowym (w rozdziale III Konstytucji RP, dotyczącym źródeł prawa),
- b) poszerzenie i doprecyzowanie uprawnień premiera i rządu w tej mierze (w rozdziale VI, dotyczącym rządu).

Jedną z możliwych koncepcji takich zmian przedstawiona została w tzw. sprawozdaniu Granata¹⁸. Warto podkreślić, że zastrzeżenie polityki administracyjnej dla egzekutywy nie narusza uprawnień obywateli do rozpatrzenia ich spraw przez właściwe organy na podstawie prawa powszechnie obowiązującego; uprawnienia te bowiem będą nadal wynikać z ustaw dotyczących prawa materialnego i proceduralnego, nie zaś z regulacji dotyczących ustroju i organizacji urzędów administracyjnych¹⁹.

10. W administracji terytorialnej trzeba konsekwentnie przeprowadzić zasadę zespolenia sektorowych służb państwowych pod zwierzchnictwem tzw. władzy ogólnej, działającej na danym obszarze kraju. Istotą zespolenia administracji jest „uchwycenie linii pośredniej pomiędzy czysto jednostkowym charakterem jednolitej władzy administracyjnej a stosunkiem równorzędności, w jakim pozostają do siebie władze osobne”²⁰. W praktyce oznacza to, że organ władzy ogólnej ma odpowiadać za prowadzenie polityk publicznych na swoim terenie, natomiast służby sektorowe mają zagwarantować profesjonalizm i praworządność swoich działań. Niekontrolowany rozrost sektorowych administracji specjalnych dezintegruje państwo, sprawia, że na terenie jednego województwa (czy powiatu) różne agendy rządowe prowadzą odmienne polityki, mnoży koszty administracji państwa, a przede wszystkim uniemożliwia prowadzenie w terenie wielosektorowych strategii, ze względu na brak terytorialnej władzy faktycznie zdolnej do

18 M. Jankowski, *Propozycje zmian w Konstytucji RP przygotowane przez zespół pracujący pod kierownictwem prof. Mirosława Granata*, druk w archiwum autora.

19 Por. J. Rokita, *Batalia o rząd*, [w:] *O naprawę III Rzeczypospolitej*, red. A. Nielicki, Kraków 1998, s. 150-151,

20 Szerzej na ten temat: tamże, s. 161 i nn. Cyt. formuła zespolenia pochodzi od T. Hilarowicza.

skutecznej koordynacji. Tej zasadniczej wady ustroju państwa nie są w stanie przewyciężyć tworzone na podstawie prawa rozmaite „rady” i „kolegia”, realnie pozbawione zdolności koordynacji. Należy zwłaszcza pamiętać, że niezdolność współdziałania różnych segmentów administracji jest historycznie uwarunkowaną największą słabością polskiej administracji. Dlatego właśnie Konstytucja marcowa (1921) w art. 66 przewidziała obowiązek zespolenia służb państwowych w terenie „w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem”. Powrót do konstytucjonalizacji podobnej normy ustrojowej, w nieco złagodzonej, bo nie wymagającej jedności urzędu, formie, w rozdziale I konstytucji, wydaje się być warunkiem *sine qua non* możliwości uporządkowania ustroju administracji terytorialnej. Bez takiej normy wysiłki na rzecz zespolenia są w istocie syzyfową pracą, gdyż przepisy o zespoleniu uchwalone w jednej ustawie są pod wpływem lobbystów w administracji i wspierających ich partii politycznych, często sprawujących „patronat” nad „swoimi” urzędami, uchylane przepisami innej ustawy. Tak właśnie się stało w przypadku zespalającej reformy, przeprowadzonej z inicjatywy rządu premiera Jerzego Buzka (proces zaczął się od wyłączenia z zespolenia Inspekcji Sanitarnej oraz Inspekcji Transportu Drogowego, a potem obejmował kolejne służby). Zespolenie administracji terytorialnej winno być logicznym korelatem opisanej wyżej przebudowy urzędu premiera.

Nowa Kancelaria Premiera nie będzie mogła pełnić funkcji „mózgu państwa” w dziedzinie polityk publicznych, o ile nie zostanie uzupełniona o solidne i zinstytucjonalizowane zaplecze naukowo-analityczne.

11. Dla skutecznego przeprowadzenia zespolenia administracji terytorialnej niezbędny jest równoczesny precyzyjny rozdział dublujących się kompetencji. W dzisiejszym stanie państwa i prawa regułą są nakładające się nawzajem, a czasem nawet kolidujące ze sobą, kompetencje służb rządowych oraz trzech szczebli administracji samorządowej (np. pomoc społeczna, ochrona środowiska itd.). Ma to często przyczynę w fakcie, że ustawodawca, pragnąc podkreślić polityczną ważność niektórych funkcji państwa, umieszcza je jednocześnie na różnych szczeblach administracji. Najskuteczniejszym sposobem trwałego wyeliminowania tej praktyki byłoby:
- a) uregulowanie zasad działania administracji publicznej i podziału kompetencji w poświęconej temu ustawie organicznej (por. pkt 19),
 - b) z jednoczesnym pozostawieniem władzy organizacyjnej nad administracją rządową Radzie Ministrów (por. pkt 9),

- c) oraz (postulowanym m.in. w raporcie Hausnera [2])²¹ pozostawieniem „swo-
body organizacyjnej” jednostkom samorządowym w wyborze sposobu i form
organizacyjnych, w jakich uznają za najlepsze wykonywanie zadań przewi-
dzianych przez prawo (por. pkt 12b).

Należy wprowadzić zwłaszcza ostry i dychotomiczny rozdział kompetencji po-
między wojewodę i samorząd wojewódzki, zgodnie z intencjami autorów koncepcji
województwa samorządowego, która nigdy konsekwentnie nie została zrealizo-
wana²². Wedle niej wojewoda winien być:

- a) organem administracji ogólnej odpowie-
dzialnym za przestrzeganie prawa, bez-
pieczeństwa oraz porządku publicznego.
Z tego tytułu winny mu być podporząd-
kowane wszystkie rządowe policje,
służby, inspekcje i straże (z wyjątkiem
służb specjalnych i wojska, nad którymi
wojewoda winien także przejmować
zwierzchnictwo w sytuacji, gdy wykonuje
ono w sytuacjach nadzwyczajnych funk-
cje cywilne, np. przy powodzi),
- b) nadzorcą legalności działania wszystkich władz publicznych na obszarze wo-
jewództwa,
- c) przedstawicielem rządu, wykonującym zadania wynikające z polityki rządu
oraz dyspozycji premiera.

**Należy przywrócić pań-
stwu politykę admini-
stracyjną jako jedną
z polityk publicznych
o kluczowym znaczeniu
oraz skonstruować insty-
tucje, których misją by-
łoby jej prowadzenie.**

W praktyce powinno to oznaczać przekazanie licznych zadań dotyczących rozwoju
społeczno-gospodarczego województwa samorządowi regionalnemu, gdyż ten
winien być wyłącznym „gospodarzem” województwa. Czytelną misją wojewody
jest bycie kimś na kształt regionalnego „prefekta” (w analogii do administracji
krajów romańskich), dlatego należy go wyłączyć z korpusu politycznego²³. Z kolei
samorządowi wojewódzkiemu winny zostać podporządkowane wszelkie urzędy
i agencje, których misją nie jest pilnowanie porządku, bezpieczeństwa i prawo-
rządności, ale realizowanie różnych polityk publicznych, których celem jest rozwój
społeczno-gospodarczy. Taka kompetencyjna linia demarkacyjna oznaczałaby
także decentralizację kolejnych funkcji państwa (np. w dziedzinie drogownictwa).

21 Por. J. Hausner i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, [online:] http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf, (cyt. jako raport Hausnera [2]).

22 Por. M. Stec i in., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, Warszawa 1997.

23 J. Płoskonka, *Nowa koncepcja wojewodów*, druk w archiwum autora.

12. O ile reformy strukturalne są sprawą zasadniczych, ale jednorazowych decyzji, o tyle reformy funkcjonalne administracji, których celem jest jej modernizacja, wymagają prowadzenia w państwie w sposób ciągły. Świetnym tego przykładem są kraje anglosaskie, które osiągnęły największe postępy w unowocześnianiu administracji (np. Nowa Zelandia, Wielka Brytania). Prowadzić je winna silnie misyjna nowa agencja typu GUAP (por. pkt 7a). Obok postępującej informatyzacji (chaotycznej i korupcyjnej z powodu sektorowego podejścia, w dodatku mimo powołania dysfunkcyjnego MAiC) są to m.in.:
- a) modernizacja planowania budżetowego, które stopniowo winno stawać się wieloletnie (zamiast wyłącznie rocznego), wraz z możliwością przesuwania niewykorzystanych środków na lata następne (analogicznie jak w UE). Jest głęboką anomalią obowiązywanie dziś w państwie odmiennych sposobów planowania budżetowego i rozliczania środków publicznych: „krajowego” (anachronicznego) oraz „unijnego”. Na pewnym etapie reforma ta będzie wymagać zmiany konstytucyjnej w rozdziale X, wprowadzającej wieloletni plan finansowy państwa, jako element parlamentarnej procedury uchwalania budżetu i udzielania absolutorium rządowi²⁴,
 - b) zwiększanie władzy organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego nad podległymi im strukturami administracyjnymi. Obecnie państwo blokuje ustawami możliwość wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego w sposób innowacyjny, oszczędny bądź niestandardowy, narzucając im ustawami jednolite formy organizacyjne (np. tzw. centra pomocy rodzinie w powiatach itd.). Należy otworzyć szerszą możliwość zlecania wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego podmiotom niepublicznym, co wymaga podjęcia przez rząd zadania standaryzacji podstawowych usług publicznych²⁵,
 - c) stopniowe wprowadzenie w życie metod zarządzania przez rezultaty, wymagających wykształcenia w administracji umiejętności i procedur określania zhierarchizowanych celów działania poszczególnych agend, określania jakościowych wskaźników pomiaru efektów oraz kontroli zarządczej. Elementem tej metody są także procedury tzw. budżetu zadaniowego, który wedle ocen ekspertów jest dotąd wprowadzany w sposób formalny i pozorowany²⁶, a którego urealnienie winno zostać skorelowane z tworzeniem pionu budżetu programów w urzędzie premiera (por. pkt 4). Upublicznienie celów agend administracyjnych oraz wartości osiągniętych przez nie wskaźników pomiaru efektów stałoby się czynnikiem wymuszającym poprawę jakości rządzenia²⁷.

24 Jeden z możliwych wariantów takiej noweli zawarty został w sprawozdaniu Granata, LXXI-LXXII.

25 Obszerniej na ten temat: por. raport Hausnera (2), s. 48.

26 Por. raport Hausnera (3), gdzie mowa o „budżecie zadaniowym postawionym na głowie, który sprowadza się do wypełniania tabelki, a nie do strategicznego zarządzania instytucjami”, s. 41.

27 Por. raport Kawalca, I, 5.

13. Istotnym mankamentem ustroju państwa, utrudniającym starania o poprawę jakości rządzenia, jest niedostatek prawnie obowiązujących i egzekwowalnych standardów postępowania wysokich funkcjonariuszy publicznych. Dlatego Plan Poprawy Jakości Rządzenia będzie niekompletny bez uwzględnienia w nim zagadnień ochrony i podwyższania standardów służby publicznej. Szczególnie dotkliwa jest pod tym względem luka w przepisach ustawy zasadniczej, i to mimo że regulacje w tej mierze należą do materii konstytucyjnych *par excellence*, gdyż konstruują aksjologię ustroju państwa, do której zarówno ustawodawstwo zwykłe, jak i praktyka rządzenia winny się stosować. Przede wszystkim brak w rozdziale I konstytucji zasadniczej normy, definiującej sprawowanie wysokich funkcji (zarówno w instytucjach państwa – w parlamencie, administracji, sądownictwie – jak i w publicznym sektorze gospodarczym) jako służbę publiczną, która w żadnym razie nie może być źródłem przywilejów władzy. Taka norma umożliwiłaby stopniowe powstawanie bardzo cennego dla państwa „orzecznictwa etycznego” Trybunału Konstytucyjnego, precyzującego praktyczne standardy pełnienia służby publicznej. Do tej pory Trybunał formułuje czasami pewne standardy w dziedzinie życia publicznego, wyprowadza je jednak najczęściej przez nadinterpretację (tzw. *interpretatio extensiva*) konstytucyjnej klauzuli art. 2, mówiącej o „demokratycznym państwie prawnym”²⁸. Precyzowanie standardów służby publicznej drogą etycznego orzecznictwa Trybunału jest lepsze od kazuistycznego stanowienia ich w aktach prawnych z dwóch co najmniej powodów: niezależnia treść takich rozstrzygnięć od czynnych polityków, którzy z natury rzeczy wpręgęliby je w spór o władzę, a ponadto odpowiada potrzebie zniuansowanych, a nie topornie ogólnych rozstrzygnięć w tej materii.

**ZASADNICZY PARADOKS
WSZYSTKICH DOTYCHCZASO-
WYCH RAPORTÓW NA TEMAT
„SPRAWNEGO PAŃSTWA” PO-
LEGA NA TYM, ŻE NIE MAJĄ
ONE ŻADNEGO INSTYTUCJO-
NALNEGO ADRESATA. W POL-
SCE NIKT BOWIEM NIE
PROWADZI POLITYKI ADMI-
NISTRACYJNEJ, W TYM
ZWŁASZCZA NIE CZYNI TEGO
RESORT MAiC.**

14. Z podobnych względów wskazane jest uzupełnienie konstytucji w rozdziale II (części końcowej, poświęconej obowiązkowi wobec państwa) o dwie inne normy, których funkcją byłaby ochrona wysokich standardów służby publicznej:

a) obowiązku zachowania tzw. „najwyższej staranności” w wykonywaniu funkcji przez kategorię „wysokich funkcjonariuszy publicznych”. Kategoria ta skądinąd

²⁸ Na tej drodze Trybunał sformułował np. standard lojalności państwa wobec obywatela, wymagający m.in. „takiego stanowienia i stosowania prawa, aby nie stawalo się ono swoistą pułapką dla obywatela i mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r, sygn. akt K27/00).

wymaga precyzyjnego określenia prawnego, które do tej pory istnieje tylko w przepisach płacowych (tzw. „r-ka”). Zgodnie z utrwalonymi zasadami prawa obligowałyby to osoby piastujące wysokie funkcje publiczne w parlamencie, administracji, sądownictwie i innych organach władzy do większej dbałości o powierzone im dobro publiczne, niżli ta, jakiej prawo wymaga od wszystkich w sytuacjach zwyczajnych (np. przy wykonywaniu umów), czyli tzw. „należytej staranności”. Odpowiadałoby to nie tylko powszechnemu poczuciu sprawiedliwości, które dobrze oddaje zasada *noblesse oblige*, ale także zaostrożałoby w praktyce odpowiedzialność cywilną i karną wyższych funkcjonariuszy publicznych za szkody powstałe w rezultacie ich zawinionych działań. Wprowadzenie tego rodzaju normy do konstytucji, a następnie stosowanie jej wprost w rozmaitych postępowaniach, otworzyłoby znacznie szerszą możliwość ustalania winy ludzi władzy, także wtedy, gdy przez brak kompetencji, umiejętności lub charakteru dopuścili się oni szkodliwych dla państwa i obywateli zaniedbań, a mimo to – w dzisiejszych warunkach prawnych – nie można ich ani ukarać, ani nawet zmusić do podjęcia próby naprawienia strat. Tradycja prawa rzymskiego mówi tu o odpowiedzialności za *culpa levissima*, czyli winę najlżejszą²⁹,

- b) obowiązku wszystkich funkcjonariuszy publicznych do unikania sytuacji konfliktu interesu publicznego i prywatnego. Konstytucjonalizacja tej normy otworzyłaby z kolei drogę do praktycznej oceny konkretnych i zróżnicowanych sytuacji w tej mierze przez Trybunał Stanu.

15. Pakiet najważniejszych reform mających na celu ochronę standardów wymaga także odnowy, urealnienia i nadania jasnej misji Trybunałowi Stanu, który w obecnym kształcie jest martwy i zbędny. Bierze się to z braku określenia standardów służby publicznej w konstytucji, co oznacza, że nawet przypadki drastycznego ich łamania nie stanowią deliktów konstytucyjnych. Także z wadliwego ustroju Trybunału, w którym mechanizm doboru członków wiąże ich z każdorazową większością parlamentarną, czyniąc Trybunał niezdolnym do oceniania czynów ludzi władzy aktualnie sprawowanej, a wymagane procedury służą *de facto* blokadzie jakiegokolwiek postępowania. Reforma Trybunału wymaga zatem:

- a) zmiany jego konstrukcji, tak aby był on powoływany na długie kadencje (np. dziesięcioletnie), niepokrywające się z kadencjami sejmowymi,
- b) rozszerzenia kognicji na wszystkich wyższych funkcjonariuszy publicznych i zasadniczego uproszczenia procedur,
- c) wyposażenia w możliwość nakładania szeregu kar honorowych, aż do pozbawienia funkcji publicznej łącznie, na tych spośród wyższych funkcjonariuszy publicznych, którzy sprzeniewierzyliby się swojej przysiędze (wymaga to także

29 Por. szerzej na ten temat: J. Rokita, *Uszlachetnić polską demokrację*, Polska XXI.

usensownienia treści owych przysięg, traktowanych dzisiaj jako beztreściowa „liturgia”) i w ten sposób uchybili godności swojej funkcji.

Reformy określone w punktach 13-15 pozwoliłyby przekształcić Trybunał Stanu w istotny dla państwa i realnie działający „sąd standardów”. Dziś państwo cierpi na brak tego rodzaju instytucji³⁰.

16. Wertykalno-resortowa metoda zarządzania państwem oraz wynikająca z niej strategiczna słabość centrum władzy jest także pierwszą co do ważności przyczyną postępującej degrengolady całości systemu prawnego. Jak wnikliwie wykazali Goetz i Zubek, trendy nadprodukcji prawa oraz jego niestabilności i szczegółowości wzrastają wprost proporcjonalnie do stopnia decentralizacji procesu powstawania prawa w rządzie i w parlamencie³¹. Owa decentralizacja (wedle terminologii raportu E&Y) jest bezpośrednim skutkiem bardzo słabych mechanizmów ponadsektorowej koordynacji w toku całego procesu legislacyjnego, występujących na dodatek niemal wyłącznie w końcowej fazie rządowych prac nad projektami praw. Tymczasem rosnąca nadprodukcja prawa powoduje nadmierne obciążenia regulacyjne, zwłaszcza dla biznesu, opóźniając tempo wzrostu gospodarczego, a także sprawia, że przepisy z jakiegokolwiek branży przestały być przyswajalne myślowo dla obywatela. Efektem niestabilności prawa są rosnące koszty nieustannego dostosowywania biznesu do nowych przepisów i brak zaufania do państwa. Nadmierna szczegółowość ustaw sprawia, że w systemie prawnym narastają wewnętrzne niespójności. Co prawda podobne trendy występują w różnym stopniu we wszystkich zachodnich demokracjach, jednak ich nasilenie jest różne, a w Polsce należy w ostatnich latach do najwyższych³². Wskazują to na realne możliwości zahamowania degrengolady prawa, które wymaga równoczesnych i skorelowanych ze sobą reform instytucji i procedur, z nowelizacją przepisów konstytucyjnych w rozdziałach III i IV włącznie. Reformy te winny być obliczone na jednoczesne przeprowadzenie trzech operacji:

W 2006 roku pochopnie zlikwidowano Urząd Służby Cywilnej, teraz potrzebne jest nie tylko jego przywrócenie, ale wyposażenie we władcze uprawnienia do kształtowania karier urzędniczych, radykalnie ograniczające w tej mierze kompetencje resortowe bądź sektorowe.

30 Zbliżone propozycje noweli konstytucyjnej w dziedzinie standardów znajdują się w sprawozdaniu Granata, III, X.

31 Por. raport E&Y, s. 5-6, 12-13, 48.

32 Barometr prawa Grand Thornton, [online:] https://www.google.pl/?gfe_rd=cr&ei=qWDCVbeaA-uv8we-wISADw&gws_rd=ssl#q=barometr+prawa.

- a) centralizacji procesu legislacyjnego w rządzie i parlamencie oraz usztywnienia procedur tworzenia prawa,
- b) uspołecznienia procesu tworzenia prawa i wprowadzenia mechanizmów stałej jego ewaluacji,
- c) ograniczenia materii ustawodawstwa zwykłego.

17. Centralizacja procesu legislacyjnego ma na celu roztoczenie jak najpełniejszej kontroli premiera (i działającego w jego imieniu pionu programowego kancelarii) nad powstającymi w łonie administracji inicjatywami wprowadzenia bądź nowelizacji przepisów, tak aby z jednej strony jak najściślej wynikały one z politycznej strategii rządu, z drugiej zaś nie mogły być efektem interesów sektorowych lobby albo wynikać z resortowych planów uprzywilejowania interesów partykularnych środowisk bądź wąskich grup biznesu. Natomiast na etapie parlamentarnych prac ustawodawczych winna ona chronić tekst projektu ustawy przed ingerencjami uszczegółowiającymi lub zmieniającymi sens projektowanych norm. Pośród całego szeregu reform wymagających podjęcia na tym polu, powyższemu celom służyłoby w szczególności sposób:

- a) zespolenie całości służb legislacyjnych prezydenta, parlamentu, premiera oraz resortów w jednolitym Narodowym Centrum Legislacji (zgodnie z koncepcją opisaną w raporcie Kawalca)³³, tak aby każdy projekt ustawy był redagowany w tej instytucji i prowadzony od początku do końca (zgodnie z zasadą „jednego pióra”) przez jednego legislatora, który własnym podpisem brałby odpowiedzialność za jego jakość,
- b) nadanie wiążącego charakteru Planowi Prac Ustawodawczych Rządu, który winien mieć także priorytet w pracach parlamentarnych, co wyeliminowałoby chaos ustaw incydentalnych, tworzonych ze względu na doraźne potrzeby politycznego PR,
- c) zmiana metody pisania aktów prawnych w rządzie, tak aby Rada Ministrów obowiązkowo rozpatrywała założenia aktów prawnych, a ich redakcja następowała zawsze w Narodowym Centrum Legislacji,
- d) powrót do dawnego systemu sejmowych dwóch czytań, uniemożliwiającego składanie poprawek w toku sejmowej debaty generalnej,
- e) umożliwienie premierowi łączenia głosowania nad integralnym tekstem projektu rządowego z wnioskiem o wotum zaufania dla rządu.

Reformy te wymagają skorelowanej nowelizacji konstytucji³⁴, regulaminów rządu i parlamentu oraz ustawy o Radzie Ministrów. Należy podkreślić, że ich powodzenie jest mocno uwarunkowane uzyskaniem zdolności i woli strategicznego programowania prac rządu przez urząd premiera (por. pkt 4), bez czego nowe i lepiej

³³ Raport Kawalca, I, 3, 2.

³⁴ Niektóre z tych zmian w sprawozdaniu Granata, por. także: raport Kawalca, I, 3; memoriał A. Lawiny do marszałka sejmu (druk w archiwum autora).

pomyślane instytucje mogą pozostać pustymi formami ustrojowymi, nie przynoszącymi oczekiwanych materialnych efektów.

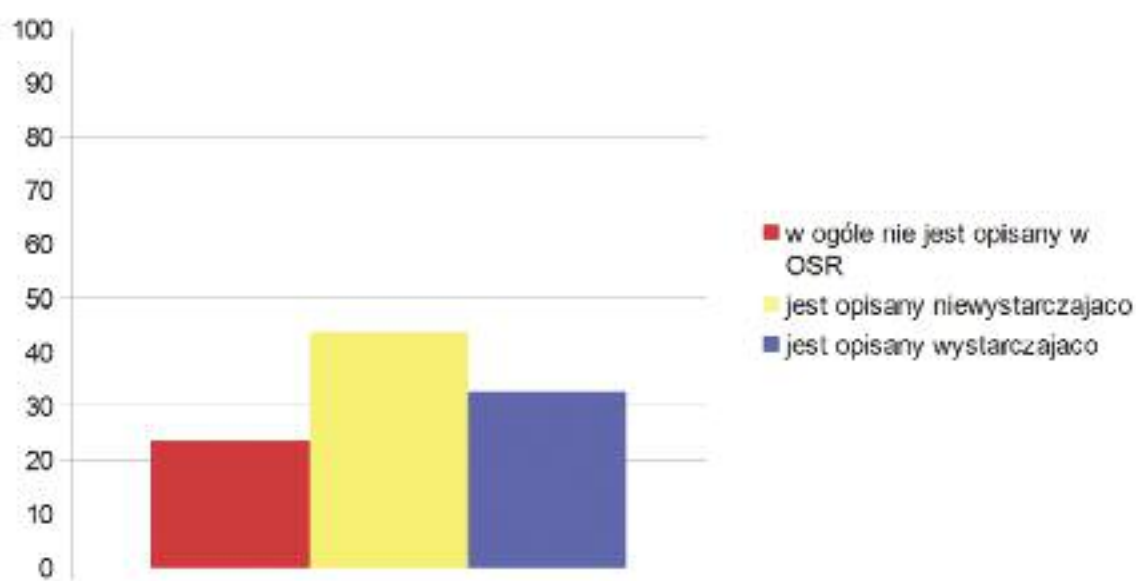
18. Uspółcześnienie procesu tworzenia prawa stanowi konieczne uzupełnienie reguł scentralizowanej kontroli nad tokiem legislacji i wymaga w pierwszym rzędzie obowiązkowego upubliczniania projektów ustaw i rozporządzeń jeszcze na etapie ich założeń oraz pełnego otwarcia procesu legislacyjnego na instytucje obywatelskie i rynkowe (w zależności od tego, kto jest ich adresatem). Ma ono na celu poddanie każdego projektu aktu prawnego jak najwnikliwszej analizie co do jego kosztów i efektów. W przeciwieństwie do uzasadnień autorskich projektów aktów prawnych, które koncentrują się na korzyściach (zazwyczaj domniemanych) płynących z przyjęcia kolejnego aktu prawnego, grupy obywatelskie, a zwłaszcza rynek mają naturalną skłonność do krytyki tych projektów, ujawniając nieprzewidziane często przez autorów ich złe skutki. Tymczasem sposób, w jaki w ciągu ostatnich lat wprowadzano (bądź rozwijano) takie instytucje, jak oceny skutków regulacji, wystuchanie publiczne albo Biuletyn Informacji Publicznej, wyraźnie pokazuje, że owe roztropnie pomyślane środki społecznej kontroli i ewaluacji projektów prawnych stają się w warunkach polskiej administracji formalne, a przez to w znacznej mierze fikcyjne. OSR-y sporządzane są często przez inicjatorów ustaw, w związku z tym zaprzeczają swojemu sensowi. Wystuchania publiczne (odbywane jedynie w ramach prac parlamentarnych) służą rozładowaniu napięcia politycznego, jeśli skumuluje się ono wobec jakiegoś projektu, a nie służą poprawie jakości przepisów. W BIP natomiast nie można się zapoznać z założeniami projektów, bo administracja albo ich nie tworzy, albo czyni to w tajemnicy. Nadal nie istnieje postulowany od lat przez ekspertów obowiązkowy przegląd regulacyjny, który nakładałby na każdego ministra obowiązek okresowego publikowania raportów regulacyjnych, obejmujących przepisy z zakresu danego działu administracji, którego najważniejszą częścią winna być lista aktów prawnych, które w danym okresie programowania należy uprościć bądź wyeliminować³⁵. Deregulacja prawa pozostaje w związku z tym zjawiskiem „akcyjnym”, a nie ciągłym.
19. Reforma systemu legislacji winna zostać dopełniona przez nowelę konstytucyjną, ograniczającą materialny zakres ustawodawstwa zwykłego. W obecnej sytuacji ustrojowej materią ustawową stać się może cokolwiek, co za taką uznają postowie, a to oczywiście sprzyja inflacji ustawodawstwa. Ograniczenia takie winny być dwojakiego rodzaju:

³⁵ Por. raport BRE-CASE, P. Rymaszewski, P. Kurek, P. Dobrowolski, *Reforma procesu stanowienia prawa*, s. 20-22 (autorzy wzorują się na amerykańskich Regulatory Impact Analysis); raport Kawalca I,3,2.

W RAPORCIE *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw* ZBADANO JAKOŚĆ OCENY SKUTKÓW REGULACJI (OSR) POSZCZEGÓLNYCH AKTÓW PRAWNYCH. Z BADANIA WYNIKA, ŻE OPIS PROBLEMU (JEGO CHARAKTER I SKALA), KTÓREMU PRZECIWDZIAŁAĆ MA AKT PRAWNY:

- 23,6% w ogóle nie jest opisany w OSR,
- 43,6% jest w OSR opisany niewystarczająco,
- 32,7% jest w OSR opisany wystarczająco.

Źródło: G. Kopińska i in., *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Warszawa 2012, s. 106.



- a) część obecnych materii ustawowych, zwłaszcza z zakresu władzy organizacyjnej rządu nad administracją i majątkiem skarbowym, winna zostać przeniesiona do samoistnych rozporządzeń rządu (por. pkt 9a),
- b) natomiast inna część, będąca *de facto* nieistniejącym w dzisiejszej rzeczywistości ustrojowej Zbiorem Praw Podstawowych Rzeczypospolitej, winna być stopniowo przenoszona do ustaw organicznych (np. kodeksy, prawo o ustroju sądów, prokuratur, NIK, policji, służb skarbowych, a także materialne prawo podatkowe itd.). Ustawy organiczne z mocy konstytucji wymagałyby kwalifikowanej większości głosów dla swej nowelizacji, a także obowiązywałyby w ich przypadku sztywne i wymagające licznych konsultacji oraz analiz procedury uchwalania. Przykład Węgier (gdzie z pewną przesadą uregulowano większość spraw państwa nowymi ustawami organicznymi) jest świadectwem skuteczności tej idei w walce z nadprodukcją, niestabilnością i nadmierną szczegółowością praw.

Rząd, który uznałby zreferowaną w punktach 17-19 reformę prawotwórstwa za element swojej politycznej misji, winien dla jej realizacji powołać w okresie przejściowym silnie politycznie umocowanego wicepremiera.

20. Z całościową reformą prawotwórstwa warto skorelować (wymagającą także noweli konstytucyjnej) redefinicję ustrojowej funkcji Krajowej Rady Sądownictwa, co dopełniałoby zakres materialny pakietu podstawowych zmian konstytucyjnych, wynikających z Planu Poprawy Jakości Rządzenia. Ponad dziesięć lat temu prof. Andrzej Rzepliński (uczestniczący w zespole prof. M. Granata) skonstruował projekt nowej wersji art. 186 konstytucji, którego istotą jest odwrócenie ustrojowej roli KRS z reprezentanta korporacji sędziowskiej w rzecznika interesów obywateli – klientów sądu wobec tej korporacji – oraz efektywną instytucję obywatelskiej kontroli nad procesem doboru i nominacji sędziów³⁶. Rada, której większość członków składałaby się z szanowanych obywateli niebędących sędziami, miałaby „stać na straży prawa do sprawiedliwego rozpatrywania spraw przez niezawisłych sędziów w niezależnych sądach”. W ten sposób przetamana zostałaby nie tylko antydemokratyczna, ale także sprzyjająca powstawaniu koterii w wymiarze sprawiedliwości, dotychczasowa zasada doboru sędziów w zamkniętym dla obywateli kręgu korporacyjnej kooptacji. Należy podkreślić, że korporacja sędziowska jest dziś najbardziej zamkniętą i obdarzoną przywilejami korporacją prawa publicznego, co przynosi negatywne konsekwencje dla etosu zawodu sędziego (m.in. najwyższy poziom naruszeń prawa chronionych immunitetem, a także brak społecznej kontroli nad przywilejami, które korporacja przyznaje swoim członkom na koszt publiczny³⁷). Nowa KRS stać się powinna organem konstytucyjnym, który inicjowałby późniejsze reformy całego systemu sprawiedliwości, dotychczas bardzo trudne albo niemal niemożliwe do przeprowadzenia ze względu na paradoksalne rozwiązanie ustrojowe, na mocy którego najważniejszy organ państwa w tym obszarze jest zarazem organem korporacji, co szczelnie domyka i hermetyzuje cały system. Dotychczasowa sytuacja ustrojowa w tej mierze stanowi dobry przykład trafności diagnozy zawartej w Raporcie Hausnera (3), wedle którego „do głównych słabości naszego państwa należy zdominowany przez układy resortowo-korporacyjne system reprezentacji interesów”³⁸.

36 Sprawozdanie Granata, LVI-LVIII.

37 Por. np. raport Straży Miejskiej w Warszawie; A. Łukaszewicz, *Wykroczenia drogowe: sędziowie najczęściej łamią przepisy ruchu drogowego*, rp.pl, [online:] <http://prawo.rp.pl/arttykul/1107014.html>. Z kolei np. NSA odmówił w 2015 roku prasie informacji nt. posiadanego parku limuzyn.

38 Por. raport Hausnera (3), s. 130.



Centrum Analiz

Klubu Jagiellońskiego

Misją Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego jest stworzenie programu na rzecz podmiotowości Polaków. Wierzymy, że skuteczne, sprawne i dobre państwo stworzyć mogą tylko obywatele, którzy dzięki zorganizowanej wspólnocie, są w stanie osiągać swoje zbiorowe i indywidualne cele.

Nasza działalność angażuje jednak nie tylko czas, ale także środki finansowe, których rozmiar rośnie wprost proporcjonalnie do liczby inicjatyw, które podejmujemy. Jeśli podzielasz nasze cele i dostrzegasz, tak jak my, potrzebę budowy podmiotowości Polski i Polaków, zachęcamy Cię do wsparcia Centrum Analiz darowizną pieniężną, której wysokość możesz określić sam.

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
89 2490 0005 0000 4520 9401 3436
Tytuł: Darowizna na cele statutowe

Analiza eksperta Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
Listopad 2015
Redakcja merytoryczna: Bartłomiej Radziejewski
Redakcja językowa i korekta: Maciej Kietbas
Skład: Rafał Siwik
Okładka: Kinga Promińska

Zapraszamy na naszą stronę internetową: www.cakj.pl