

Jan Rokita

Zbudować państwo. 20 idei na rzecz poprawy jakości rządzenia Polską

Streszczenie/tezy główne:

- 1) niska jakość rządzenia w Polsce, nawet w zestawieniu z niektórymi innymi krajami postkomunistycznymi, ma swoje zasadnicze (co nie znaczy wyłączone) 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 wybraną 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).zespolecie 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 także na kluczowe polityczne warunki, których spełnienie byłoby konieczne dla skutecznego podjęcia takiego planu, a także na niektóre ugruntowane interesy, które w każdym warunkach będą 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, iż: „nie wdrożono całościowych mechanizmów poprawy efektywności rządzenia”.³ Zaś 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 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). I 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 bowiem 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, iż 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 bez odwrócenia tego 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

¹ Warszawa 1985, s.177

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

³ „Sprawne państwo 2020”, MP 2013 poz. 136, s. 13

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

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 rządu, nieuchronnie naruszającego długotrwale i mocno osadzone grupowe interesy, których beneficjenci nie zawahają się użyć różnorodnych środków oporu, od sabotażu administracyjnego począwszy, aż po próby mobilizacji różnych segmentów opinii publicznej, 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 jasne rozumienie związku pomiędzy mechanizmami zarządzania należącymi do sfery internum państwa a zewnętrznymi efektami rządu. Przewaga mechanizmów horyzontalnych w procesie rządu 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, a tym samym integruje państwo i ogranicza społeczne wrażenie chaotyczności rządu,
 - c). przezwycięża 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 lobbies, forsujących korzystne dla nich, a nie dla ogółu, rozwiązania polityczne i prawne,
 - f). sprzyja ograniczeniu siebiepaństwa 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 nawet istotny wpływ na poprawę jakości tworzonego prawa, co przekonująco wykazali Goetz i Zubek w raporcie sporządzonym dla „Ernst & Young”.⁵Oдноśnie punktów b). oraz c). warto zauważyć, że to właśnie zjawisko niekoherencji polityk publicznych zyskało w ustach b. ministra słynne miano „państwa istniejącego teoretycznie”, zaś brak zdolności prowadzenia projektów innowacyjnych i bardziej skomplikowanych został

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

wskazany w tzw. raporcie Hausnera (1), jako najpoważniejsza wada polskiej administracji, która ujawniła się przy okazji absorpcji funduszków europejskich.⁶

4. Rzeczą pierwszorzędą 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 Goetz.⁷

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 publicznych.⁸ W pierwszej kolejności wymagałoby to istotnej modyfikacji dotychczasowego kształtu Kancelarii Premiera, tak, aby obok funkcji techniczno-usługowych, stała się ona w głównej mierze instytucją urealnającą zwierzchnictwo szefa rządu nad całością prowadzonych polityk publicznych. Oznaczałoby to konieczność rozdzielenia części organizacyjnej rządu (która nazwiemy tutaj zgodnie z jej funkcją Kancelarią Rady Ministrów) od stworzonej na nowo realnej Nowej Kancelarii Premiera, w skład której wchodzić powinny:

- 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 państwie.⁹ Obie kancelarie, mające wyraźnie odrębne funkcje państwowe, mogłyby funkcjonować pod zwierzchnictwem premiera w ramach jednego urzędu, który roboczo nazwiemy tutaj Sekretariatem Generalnym Rządu.

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

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

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

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

zlikwidowano Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, którego wadą była nadmierna autonomizacja względem premiera. Należy odtworzyć i stopniowo rozbudowywać ośrodek analityczny tego rodzaju, który pełniłby trojaką funkcję:

- a). na użytek premiera przygotowywał strategie i programy w dziedzinie polityk publicznych, zwłaszcza takie, które wymagają podejścia ponadsektorowego oraz innowacyjnego myślenia,
- b). odpowiadał 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,
- c). zapewnił trwanie instytucjonalnej pamięci państwa, umożliwiającą 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, iż „wzmocnienie centrum rządu jako ośrodka analitycznego” jest jednym z postulatów OECD formułowanych wobec Polski.¹¹

- 6. Powyższe instrumentarium instytucjonalne pozwolić winno 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 materiałach ministrom ustne zalecenia (ostatnimi laty procedura ta przybierała czasem kształt upokarzającego dla ministrów politycznego teatrum), polecenia w trybie przewidzianym ustawą o Radzie Ministrów, albo interweniuje, zawiesza, albo czasem nawet 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 sugeruje.¹² 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 zapoznaną dziś 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

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

¹¹ Tamże

¹² Por. S. Kawalec i inni, „Państwo dla obywateli”, <http://gotoslawek.org/linki/PanstwoDlaObywateli.pdf>, (cyt. jako raport Kawalca), I, 8, 3.

całej sfery publicznej, o jakość kadr państwowych, 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, w tym zwłaszcza nie czyni tego resort MAiC, który „administrację” ma wprowadzić w nazwie, naprawdę zaś zajmuje się kwestiami 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 konstytutywnych 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 także 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 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 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 rozstrzyga bowiem nie tylko o możliwości sprawowania przezeń zwierzchnictwa nad administracją, ale także stanowi najważniejsze narzędzie ograniczania partykularyzmów rodzących się w ministerstwach i innych agendach rządowych. Nie wyklucza to oczywiście możliwości zlecenia przez szefa rządu nadzoru nad wszystkimi,

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

¹⁴ Por. J. Hausner i inni, „Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej? Rekomendacje”, Fundacja GAP, Kraków 2014, (cyt. jako raport Hausnera 3), http://kongresig.pl/wp-content/uploads/Raport_Konkurencyjna_Polska_Jak_awansowac_w_swiatowej_lidze_gospodarczej.pdf

bądź niektórymi z nich powoływanym ad hoc ministrom bez teki (tak jak przy służbach specjalnych). W żadnym razie nie mogą one jednak tworzyć jednego ze „zwyczajnych” sektorowych resortów, to bowiem kłóciłoby się z ich misją.

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, takich jak np. zróżnicowane koncepcje dochodu obowiązujące w ramach tych systemów. Są to ewidentne świadectwa chaosu i niesterowności urzędów publicznych. Integracja taka stałaby się także 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 niezharmonizowane 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, iż rezygnacja z reform instytucjonalnych prowadzi w końcu do daremności wysiłków politycznych. Autorzy raportu „Państwo dla obywatela” wypracowali szczegółowy koncept konsolidacji inspekcji, tak, aby „odbrązowić” 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 oraz KRRiT, które winny zostać zintegrowane z UOKiK. Trzy ostatnie pozostałyby jako wyspecjalizowane urzędy -odpowiednio- pilnujące bezpieczeństwa ruchu, oraz oceniające działalność programową nadawców RTV.¹⁶

¹⁵ Raport Kawalca, II, 4

¹⁶ Por. tamże, II, 5

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 kwestie struktury urzędów i ich kompetencji są szczególnie podatne na sektorowy lobbing urzędników zatrudnionych w tych instytucjach, traktowanych często na dodatek jako źródło ekspertyzy, a nie grupa interesu.¹⁷ Niestety, nie rozumiał tego ustawodawca konstytucyjny z 1997 roku, toteż przepisy Konstytucji wprowadzają w tej mierze niejasność i chaos; 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 administracją 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. A 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, dotyczącym źródeł prawa),

b). poszerzenie i doprecyzowanie uprawnień premiera i rządu w tej mierze (w rozdziale VI, dotyczącym rządu).

Jedna z możliwych koncepcji takich zmian przedstawiona została w tzw. Sprawozdaniu Granata.¹⁸ 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 administracyjnych.¹⁹

10. W administracji terytorialnej trzeba konsekwentnie przeprowadzić zasadę zespolenia sektorowych służb państwowych pod zwierzchnictwem tzw. władzy ogólnej, działającej na danym obszarze terytorium 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, zaś 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 w praktyce uniemożliwia prowadzenie w terenie wielosektorowych strategii, ze względu na

¹⁷ Raport E&Y, s.42 i nast.

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”, s.150-151, w: „O naprawę III Rzeczypospolitej”, ISP 1998

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

brak terytorialnej władzy faktycznie zdolnej do 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, iż 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 pracą syzyfową, 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 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.

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 etc). Ma to często swoją 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 (zob. pkt.19),
 - b.) z jednoczesnym pozostawieniem władzy organizacyjnej nad administracją rządową Radzie Ministrów (zob. pkt 9),
 - c.) oraz (postulowanym m.in. w Raporcie Hausnera (2) ²¹ pozostawieniem „swobody organizacyjnej” jednostkom samorządowym w wyborze sposobu i form organizacyjnych, w jakich uznają za najlepsze wykonywanie zadań przewidzianych przez prawo (zob. pkt 12 b).

Należy wprowadzić zwłaszcza ostry i dychotomiczny rozdział kompetencji pomiędzy wojewodę i samorząd wojewódzki, zgodnie z intencjami autorów koncepcji województwa samorządowego, która nigdy konsekwentnie nie została zrealizowana. ²² Wedle niej wojewoda winien być:

²¹ Por. J. Hausner i inni, „Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce”, MSAP 2013-2014, (cyt. jako raport Hausnera 2)

http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf

²² Por. M. Stec i inni, „Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym”, ISP 1997

- a). organem administracji ogólnej odpowiedzialnym za przestrzeganie prawa, bezpieczeństwa oraz porządku publicznego i z tego tytułu winny mu być podporządkowane wszystkie rządowe policje, służby, inspekcje i straże (z wyjątkiem służb specjalnych i wojska, nad którym wojewoda winien także przejmować zwierzchnictwo w sytuacji, gdy wykonuje ono w sytuacjach nadzwyczajnych funkcje cywilne, np. przy powodzi),
- b). nadzorcą legalności działania wszystkich władz publicznych na obszarze województwa,
- c). przedstawicielem rządu, wykonującym zadania wynikające z polityki rządu, oraz dyspozycji premiera.

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 więc bycie kimś na kształt regionalnego „prefekta” (w analogii do administracji krajów romańskich) i z tego powodu winien on zostać wyłączony z korpusu politycznego.²³ Z kolei samorządowi wojewódzkiemu winny zostać podporządkowane wszelkie urzędy i agencje, których misją nie jest pilnowanie porządku, bezpieczeństwa i praworządności 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).

12. O ile reformy strukturalne są kwestią 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 jej winna silnie misyjna nowa agencja typu GUAP (por. pkt 7 a). Obok postępującej informatyzacji (chaotycznej i korupcyjnej z powodu sektorowego podejścia i to pomimo powołania dysfunkcjonalnego 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 fakt, iż w państwie obowiązują dziś dwa odmienne sposoby planowania budżetowego i rozliczania środków publicznych: „krajowy” (anachroniczny) oraz „unijny”. Na pewnym etapie reforma ta będzie wymagać zmiany konstytucyjnej w rozdziale X Konstytucji, wprowadzającej wieloletni plan finansowy państwa, jako element parlamentarnej procedury uchwalania budżetu i udzielania absolutorium rządowi;²⁴

b). zwiększanie władzy organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego nad podległymi im strukturami administracyjnymi. Obecnie państwo blokuje ustawami możliwość wykonywania zadań przez jst w sposób innowacyjny, oszczędny bądź niestandardowy, narzucając im ustawami jednolite formy organizacyjne (np. tzw. centra pomocy rodzinie w powiatach etc.). Należy otworzyć szerszą możliwość zlecania wykonywania zadań przez jst

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

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

podmiotom niepublicznym, co wymaga podjęcia przez rząd zadania standaryzacji podstawowych usług publicznych;²⁵

c). stopniowa implementacja 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 pozorowany,²⁶ a którego urealnienie winno zostać skorelowane z tworzeniem pionu budżetu programów w urzędzie premiera (por. pkt 4). Upublicznienie celów agend administracyjnych oraz wartości osiąganych przez nie wskaźników pomiaru efektów stałoby się czynnikiem wymuszającym poprawę jakości rządzenia.²⁷

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 kwestii ochrony i podwyższania standardów służby publicznej. Szczególnie dotkliwa jest pod tym względem luka w przepisach Konstytucji, i to pomimo, że regulacje w tej mierze należą do materii konstytucyjnych par excellence, gdyż konstruuje 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 (tak 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: uniezależnia treść takich rozstrzygnięć od czynnych polityków, którzy z natury rzeczy wprzęgnęliby je w spór o władzę, a ponadto odpowiada potrzebie zniuansowanych, a nie topornie ogólnych rozstrzygnięć w tej materii.

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

²⁸ Na tej drodze Trybunał sformułował np. standard lojalności państwa wobec obywatela, wymagający m.in. „takiego stanowienia i stosowania prawa, aby nie stawało 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)

14. Z podobnych względów wskazane jest uzupełnienie Konstytucji w rozdziale II (części końcowej - poświęconej obowiązkom 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 wymaga precyzyjnego określenia prawnego, które do tej pory istnieje tylko w przepisach płacowych (tzw. „r-ka”). Zgodnie z utrwalonymi zasadami prawa obowiązywałoby 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 zaostrzało 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 najlżejszą;²⁹

b). obowiązku wszystkich funkcjonariuszy publicznych 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. Ale 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. 9-letnie), 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 włącznie, na tych spośród wyższych funkcjonariuszy publicznych, którzy sprzeniewierzyliby się swojej przysiędze (wymaga to także usensownienia treści owych przysięg, traktowanych dzisiaj jako beztreściowa „liturgia”) i w ten sposób uchybili godności swojej funkcji.

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

Reformy określone w pktach 13-15 pozwoliłyby przekształcić Trybunał Stanu w istotny dla państwa i realnie działający „sąd standardów”. Dziś państwo cierpi na brak tego rodzaju instytucji.³⁰

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, a także jego niestabilności i szczegółowości wzrastają wprost proporcjonalnie do stopnia decentralizacji procesu powstawania prawa w rządzie i w parlamencie.³¹ 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. Zaś nadmierna szczegółowość ustaw sprawia, że w systemie prawnym narastają wewnętrzne niespójności. Co prawda podobne trendy występują w różnym nasileniu we wszystkich zachodnich demokracjach, jednak stopień ich nasilenia jest różny, a w Polsce należy w ostatnich latach do najwyższych.³² Wskazuje 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:
- 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 lobbys, 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, powyższym celem służyłoby w szczególności sposób:

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

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

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

- 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 Plac Ustawodawczych Rządu, który winien mieć także priorytet w pracach parlamentarnych, co wyeliminowałoby chaos ustaw incydentalnych, tworzonych ze względu na doraźne potrzeby politycznego piaru,
- 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 votum zaufania dla rządu.

Reformy te wymagają skorelowanej nowelizacji Konstytucji,³⁴ 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 (o czym mowa w pktcie 4), bez czego nowe i lepiej pomyślane instytucje mogą pozostać pustymi formami ustrojowymi, nie przynoszącymi oczekiwanych materialnych efektów.

18. Uspołecznienie 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, wysłuchanie publiczne albo Biuletyn Informacji Publicznej wyraźnie pokazują, 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. Wysłuchania publiczne (odbywane jedynie w ramach prac parlamentarnych) służą rozładowaniu napięcia politycznego, jeśli skumuluje się ono wobec jakiegoś projektu, a nie

³³ I, 3, 2

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

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 powinny zostać uproszczone bądź wyeliminowane.³⁵ 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 materia ustawowa stać się może cokolwiek, co za taką uznają posłowie, co oczywiście sprzyja inflacji ustawodawstwa. Ograniczenia takie winny być dwojakiego rodzaju:

a). część obecnych materii ustawowych zwłaszcza zakresu władzy organizacyjnej rządu nad administracją i majątkiem skarbowym, winna zostać przeniesiona do samoistnych rozporządzeń rządu (zob. pkt. 9 a),

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 etc). Ustawy organiczne z mocy Konstytucji wymagałyby kwalifikowanej większości głosów dla swej nowelizacji, a także obowiązywałyby w ich przypadku sztywne i wymagające licznych konsultacji oraz analizy procedury uchwalania. Świeży 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 pktach 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 sędziów.³⁶ Rada, której większość członków składałaby się z szanowanych obywateli nie będących sędziami, miałaby „stać na straży prawa do sprawiedliwego rozpatrywania spraw przez niezawisłych sędziów w niezależnych sądach”. W ten sposób przełamana zostałaby nie tylko antydemokratyczna, ale także sprzyjająca powstawaniu koterii w wymiarze sprawiedliwości, dotychczasowa zasada

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), a także raport Kawalca I,3,2

³⁶ Sprawozdanie Granata, LVI - LVIII

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

³⁷ Por. np. raport Straży Miejskiej w Warszawie, „Sędziowie najczęściej łamią prawo”, <http://prawo.rp.pl/artukul/1107014.html>. Z kolei np. NSA odmówił w 2015 roku prasie informacji nt. posiadanego parku limuzyn.

³⁸ Por. raport Hausnera (3), s. 130