

*Prof. dr hab. Jacek Jagielski*  
*Uniwersytet Warszawski*  
*Wydział Prawa i Administracji*

**Ekspertyza nr 85**

**OPINIA PRAWNA DOTYCZĄCA PAKIETU PROJEKTÓW USTAW  
OBEJMUJĄCYCH PROBLEMATYKĘ REFORMY  
CENTRUM GOSPODARCZEGO**

I. Przedłożony do zaopiniowania materiał obejmuje pakiet projektów 12 ustaw, które wprowadzić mają nowy kształt organizacyjny i funkcjonalny centrum gospodarczego. Jest to materiał nader obszerny od strony ilości projektów aktów prawnych, a równocześnie niezwykle bogaty w treści merytoryczne i odnoszący się do bardzo doniosłego zagadnienia jakim jest reforma administracji centralnej. Wymaga on wnikliwego przestudiowania i pogłębionej, wszechstronnej analizy. W przypadku przedkładanej niżej opinii wspomniane warunki nie mogły być w pełni dochowane. Dlatego też przygotowana opinia nie ma charakteru studium eksperckiego, lecz formułowana jest w konwencji uwag, refleksji i spostrzeżeń, których przedmiotem jest problematyka ogólna, strona koncepcyjna projektowanej reformy, jak i konkretne rozwiązania prawne zawarte w projektach aktów normatywnych, poprzez które reforma ta ma być wdrożona.

II. 1. Na początku nasuwają się pewne uwagi i refleksje dotyczące kwestii o charakterze ogólniejszym. Otóż należy zauważyć, że problem aparatu administracji centralnej oraz konieczność reformy tej administracji dostrzegane i podnoszone były od samego początku wkroczenia naszego kraju na drogę przebudowy ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego. Od początku lat 90-tych prowadzone też były - również w formie zinstytucjonalizowanej - prace studialne i programistyczne dotyczące przesłanek i celów reformy administracji centralnej, kierunków reformy, rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych, sposób wprowadzenia zmian w życie itd. Z pracami tymi wiąże się określony, duży dorobek w postaci wysuwanych koncepcji i propozycji rozwiązań, które jednak nie uzyskały formalnego dalszego biegu. Obecnie przedłożony pakiet projektów aktów normatywnych oznacza, że reforma administracji centralnej wychodzi już z fazy wstępnej i przybiera określony kształt koncepcyjny i prawny (oczywiście pozostający na etapie projektu, ale znajdujący się w mechanizmie procesu legislacyjnego). W tym też sensie jest to niewątpliwym krokiem do przodu na drodze reformy centralnego aparatu administracyjnego, a co za tym idzie - całej administracji publicznej.

Równocześnie jednak pojawia się pytanie, czy od strony również merytorycznej (treści) jest to krok do głębokiej, zasadniczej reformy i przebudowy ustrojowej, czy też tylko przeobrażenia organizacyjne w strukturze administracji centralnej?

Na to pytanie bardzo trudno jest dać jednoznaczną odpowiedź. Na podstawie lektury Założeń Reformy Centrum Gospodarczego Rządu jak również projektowanych aktów prawnych

nie można stwierdzić, iż cała reforma idzie w kierunku ukształtowania nowego (nowoczesnego) modelu administracji centralnej, mającego charakter docelowy, lecz raczej odnosi się wrażenie, że chodzi w niej o dokonanie niezbędnych zmian i korekt w istniejącym systemie. Inaczej mówiąc, z przedłożonych propozycji nie można wyczytać w pełni tego, co określa się mianem "filozofii reformy", a co jest jądrem, istotą jej celów, dążeń i założeń organizacyjnych i funkcjonalnych w skali całego reformowanego systemu, a nie poszczególnych jego ogniów.

Wiodąca koncepcja - choć wspomniana w Założeniach i powtarzana w uzasadnieniach projektów ustaw poprzez formułowanie podstawowych celów i kryteriów zmian - nie rysuje się w sposób do końca przejrzysty; w identyfikowaniu założeń, celów i kierunków reformy dość często operuje się formułami ogólnymi, o zadaniowym i postulatywnym charakterze (np. usprawnienie procesów przekształceń własnościowych, zwiększenie efektywności wykonywania funkcji właścicielskich, umocnienie proinnowacyjnej i proekologicznej orientacji w kształtowaniu rozwoju gospodarki czy zwiększenie konkurencyjności gospodarki w warunkach gospodarki rynkowej), które mogą służyć do opisywania nie tylko tej, ale i innej reformy. Samo zresztą określenie: Centrum Gospodarcze Rządu (i szersze Centrum Gospodarcze Państwa) - aczkolwiek stanowi termin umowny i poniekąd definiowany w Założeniach - wprowadza już pewien element zamieszania, ponieważ nie wiadomo czy chodzi tu w istocie o reformę stanu istniejącego w postaci tego Centrum, czy też o stworzenie dopiero z administracji centralnej owego Centrum?

Wątpliwości pojawić się muszą też przy sformułowaniu w Założeniach najważniejszego efektu reformy CGR jako "uporządkowanie prawa materialnego, określającego zakresy i instrumenty uprawiania przez nowe urzędy polityki gospodarczej adekwatnej gospodarce rynkowej; rozwiązania instytucjonalne reformy mają zatem charakter wynikowy w stosunku do zmian prawa materialnego". Tylko o jakie prawo materialne tu chodzi? Czy o to w ujęciu np. nauki prawa administracyjnego oraz orzecznictwa administracyjnego, tj. m.in. prawo wodne, budowlane, szkolne itd. Jeśli tak, to trzeba zauważyć, że pakiet projektowanych ustaw tylko w pewnym zakresie dotyczy przepisów materialnych, np. prawa o przedsiębiorstwach państwowych, prawa antymonopolowego, a ponadto trudno na tej podstawie dostrzec tę szczególną relację między zmianami w prawie materialnym, a zmianami w sferze instytucjonalnej, która polegałaby na tym, że te ostatnie mają wobec tych pierwszych charakter wynikowy. Nie wydaje się także, aby przytoczony efekt reformy miał nawiązywać w zamyśle projektodawców do propozycji zgłaszanej we Wstępnych Założeniach przebudowy administracji publicznej, przygotowanych w 1992 r. przez Zespół do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, wg której należałoby dążyć w prawie materialnym do przedmiotowego określenia kompetencji organów rządu (np. minister właściwy w sprawach ochrony środowiska), a to w celu uelastycznienia zasad kształtowania urzędów ministrów (tj. z pominięciem drogi ustawowej i zastąpieniem jej aktami Prezesa Rady Ministrów). Na tym tle można powiedzieć, że zależ-

ność między prawem materialnym, a realizującymi je strukturami administracji niewątpliwie istnieje, jednakże traktowanie reformy systemu organizacyjnego aparatu administracyjnego na szczeblu centralnym jako wyniku zmian w prawie materialnym jest zbyt daleko idącym uproszczeniem. Takie zaś określenie celów i zamierzeń reformy sprawia wrażenie chwiejności projektodawcy, gdy chodzi o całościową koncepcję przygotowywanych zmian.

W rezultacie, w oparciu o przedłożony materiał można stwierdzić, iż koncepcyjna ("ideologiczna") strona reformy wyartykułowana jest tu niedokładnie i rysuje się - w kontekście całościowym, systemowym - w sposób nie do końca jasny, co może upoważnić do interpretowania jej jako zamierzeń tylko rekonstrukcyjnych w obrębie dotychczasowego aparatu.

II. 2. Z przytoczonymi wyżej pytaniami i wątpliwościami łączy się ściśle refleksja dotycząca kwestii osadzenia projektowanej reformy w kontekście konstytucyjnym. Reforma dotyczy wszakże materii normowanej generalnie w ustawie zasadniczej. Prace nad nową konstytucją są w toku (i to dość zaawansowane), a projektodawca jakby pomija problem odniesienia się do tych rozwiązań, które przewiduje projekt konstytucji. Formalnie rzecz biorąc obowiązuje Mała Konstytucja i reforma ma jedynie obowiązek mieścić się - i jak podkreśla się to w Założeniach - mieści się w ramach obowiązującej regulacji konstytucyjnej. Tylko, że ten formalny aspekt osadzenia reformy w tle konstytucyjnym (tj. ściślej - Małej Konstytucji) jest nie wystarczający i właśnie nasuwa kolejne pytania i wątpliwości.

Wiadomo wszakże, iż Mała Konstytucja ma charakter przejściowy, a poza tym jest aktem niedoskonałym, zawierającym określone luki i sprzeczności. W moim przekonaniu nie może ona być zatem punktem odniesienia dla całościowej, systemowej reformy administracji centralnej, jeżeli ta reforma ma tworzyć nowy, stabilny model aparatu administracyjnego adekwatnego do gospodarki rynkowej i kanonów demokratycznego państwa prawnego, trwale funkcjonujący w przyszłości i odporny na zmiany w sferze układu politycznego. Przyjmowane dziś rozwiązania na szczeblu ustawodawstwa zwykłego (i niższym), jeśli mają pretendować do gruntownych przeobrażeń, nie mogą nie uwzględniać koncepcji i kierunków rozwiązań, jakie są zawarte w projektowanej nowej konstytucji.

Kształt ustroju administracyjnego i kształt administracji centralnej rozstrzygany jest w przepisach konstytucji (stąd każda głębsza reforma administracji musi być w konstytucji odnotowana). Jeżeli więc dzisiaj mamy sytuację projektowania zarówno konstytucji, jak i reformy dotyczącej aparatu centralnego, to jest rzeczą oczywistą, że idee i kierunki rozwiązań muszą być w obu tych płaszczyznach skorelowane ze sobą. W przeciwnym razie może dojść do kolizji wprowadzonego dziś modelu administracji centralnej z modelem zawartym w przyszłej konstytucji.

Nie odniesienie się przez projektowaną reformę do koncepcji przyszłej konstytucji zdaje się być niedostatkami przygotowywanych zmian. Ponadto skłaniać też może do takiej oceny zamierzeń reformatorskich, że są one dość wstrzemięźliwe, gdy chodzi o kwestie koncepcyjne i modelowe, skoro pozostawać mają w ramach istniejącego modelu utrwalonego w Małej

Konstytucji. Innymi słowy, proponowanej reformie z pewnością nie można przypisać radykalizmu koncepcji w sferze przekształcenia aparatu administracji centralnej i dążenia do zdecydowanego wyjścia z tradycyjnego układu organizacyjnego tego aparatu.

II. 3. Zgłoszone dotychczas uwagi nie oznaczają, że w przygotowanej reformie brak jest w ogóle pozytywów. Taka ocena byłaby oczywiście niewłaściwa. Przygotowane projekty zawierają niewątpliwie sporo rozwiązań słusznych, zasadnych i potrzebnych, tyle że generalnie sprawiają one wrażenie, iż zabrakło im pełnej konsekwencji w doprowadzeniu określonych idei do końca. Tak np. jedno z istotnych założeń - artykułowane zwłaszcza w poprzednich koncepcjach reformy - niezbędne przy nowej konstrukcji aparatu administracyjnego, a mianowicie wprowadzenie rozdziału pomiędzy administracją a funkcjami właściciela (zarządzeniem majątkiem państwowym) w projekcie znajduje wyraz, ale z pewnymi ograniczeniami. I tak m.in. funkcje właścicielskie ministrów są zminimalizowane, ale jednak częściowo pozostają, tzw. nadzór założycielski oznaczający zaangażowanie administracji publicznej w funkcjonowanie podmiotów gospodarczych nie znika z gestii organów administracyjnych w ogóle, lecz przeniesiony zostaje (w dużym co prawda zakresie) ze szczebla centralnego na szczebel wojewódzki, w bezpośrednim nadzorze założycielskim ministrów pozostaje jednak dość spora grupa przedsiębiorstw itd. W podobnym tonie można by oceniać szereg innych jeszcze propozycji rozwiązań zawartych w projektowanej reformie.

W odniesieniu do całości przedłożonych projektów nasuwa się też parę dalszych spostrzeżeń.

a) Ukształtowanie aparatu centralnego administracji (tzw. Centrum Gospodarczego Rządu) dokonywane jest w sposób tradycyjny, tj. w drodze ustaw o utworzeniu określonych organów i jednostki organizacyjnej w postaci kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Tym samym projektodawca nie poszedł tu drogą sugerowaną w opracowaniach poprzednich dotyczących reformy administracji (poza cyt. już wcześniej raportem Zespołu ds. Reorganizacji Administracji Publicznej chodzi tu także o Założenia i kierunki administracji publicznej przedłożone przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej z 1993 r.), polegającą na zniesieniu zasady tworzenia stanowisk ministrów w drodze ustawowej. Można dodać, że Mała Konstytucja także zrezygnowała z wymogu tworzenia urzędu ministra w drodze ustawy. Niezależnie od trafności tych propozycji i konstytucyjnej regulacji, chodzi o to, że projektodawca reformy trzyma się tutaj tradycyjnego wzorca kreowania organów naczelnych administracji, co oznacza, że w tym przynajmniej zakresie reforma nowej koncepcji nie wnosi. Podkreślam, chodzi tu o zasygnalizowanie podejścia projektodawcy, a nie o ocenę trafności wyboru drogi prawnej kształtowania aparatu administracyjnego (problem jest wszakże dyskusyjny i z powodzeniem można bronić racji uzasadniających przyjęty w projekcie sposób tworzenia organów naczelnych).

b) Z podniesioną kwestią kreowania urzędów ministrów wiąże się druga sprawa, mianowicie - określanie zakresu działania tych organów. Wg art. 56 ust. 1 Małej Konstytucji za-

kres działania ministra ustala ustawa. W projektach ustaw realizujących reformę przyjmuje się możliwość określania zakresu działania ministrów również w drodze rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów. Co prawda mają one ewentualnie określać ten zakres działania "szczegółowo", ale w gruncie rzeczy jest to też określenie zakresu działania ministra, co do którego to określenia wymagana jest droga ustawowa. Postanowienie zawarte w Małej Konstytucji nie jest precyzyjne (jego idea wiąże się ze zniesieniem obowiązku kreowania urzędów ministrów w drodze ustawy) i na jego tle dopuszczalność wydania (w oparciu o upoważnienie ustawowe) przepisów niższego rzędu w sferze ustalania zakresu działania ministrów pozostaje dyskusyjna. Jeżeli w tej kwestii przyjmie się odpowiedź negatywną, to oczywiście rozwiązanie proponowane w projektach będzie sprzeczne z Konstytucją. Przy odpowiedzi pozytywnej, tego zarzutu postawić nie można, niemniej wykorzystanie tych możliwości prowadzić będzie do dwuszczeblowego kształtowania zakresu działania ministrów, tj. przez ustawy oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Trzeba podkreślić, iż tego rodzaju konstrukcja jest znana, można powiedzieć, że stanowi tradycyjny model rozwiązania prawnego w przedmiocie ujmowania zakresów działania organów (model o tyle krytykowany, że w przypadku lakoniczności ustawy - co zdarzało się w praktyce, a i projekty ustaw obecnej reformy prezentują w tej mierze różny stopień ogólności - cały ciężar regulacji przesunął się na organ upoważniony, tj. obecnie na Prezesa Rady Ministrów). Jest to więc kolejna dziedzina, w której projektodawca proponuje konstrukcję z palety rozwiązań, na których zasada się dotychczasowy kształt administracji centralnej.

c) Warto też zwrócić uwagę na sprawę ujmowania w projektach ustaw statusu i pozycji prawnej urzędów ministrów. Otóż, projekty stoją na gruncie rozróżnienia wśród administracji centralnej organów naczelnych i innych organów centralnych (tzw. urzędów centralnych). Ten podział miał pełne uzasadnienie na podstawie dawniejszych przepisów konstytucyjnych, które wyraźnie operowały kategorią organów naczelnych. Mała Konstytucja używa tej formuły niejako "przy okazji", odsyłając w niektórych przypadkach (np. organów w postaci komisji czy komitetów) do ustawodawstwa zwykłego. Przy obecnej regulacji konstytucyjnej istotne znaczenie dla charakteru niektórych organów jako organów naczelnych ma zatem ustalenie ich statusu i pozycji w ustawach kreujących te organy. Tymczasem projekty ustaw tworzących nowe urzędy ministrów unikają określenia ich jako organów naczelnych. Z tym określeniem stykamy się w projekcie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów, ale wydaje się, że opisanie pozycji prawnej i roli ministrów - zwłaszcza jako organów naczelnych - powinno mieć miejsce w ustawach tworzących te organy, skoro już w tej drodze urzędy ministrów są ustanawiane. (Nie wyklucza to - rzecz oczywista - potrzeby scharakteryzowania pozycji prawnej ministra w konstytucji). Zresztą stylistyka ujęcia roli ministrów przyjęta w projekcie wzmiankowanej ustawy sugeruje właśnie, że status prawny ministrów znalazł już wcześniej swoje odzwierciedlenie w innych przepisach.

d) Na uwagę zasługuje fakt wykorzystywania przy reformowaniu Centrum formy organizacyjno-prawnej organów naczelnych w postaci komitetów (konkretnie chodzi o Komitet Integracji Europejskiej). Jest to również sięgnięcie po konstrukcję znaną (w przeszłości istniało w pewnych okresach nawet kilka komitetów mających status organów naczelnych administracji), której przydatność oceniana była różnie. Wydaje się, iż do proponowanego organu można zgłosić pewne wątpliwości (o których niżej). Warto przy okazji jednak odnotować, iż w odniesieniu do tego organu status prawny określony jest w projekcie ustawy w sposób jednoznaczny.

e) Z punktu widzenia instytucjonalnego projektowana reforma nie przynosi jakiś szczególnych efektów. Zmiany organizacyjne w aparacie administracyjnym będące jej efektem dokonywane są w zasadzie w obrębie tylko organów naczelnych - i w niewielkim stopniu sięgają innego ogniwa administracji centralnej, tj. urzędów centralnych. Można tu odczuwać pewien niedosyt dotyczący dokonania w ramach tej reformy próby podziału w poszczególnych sferach działania dziedzin z racji wagi i znaczenia politycznego należnych ministrom i tych, które mając charakter wykonawczy, niejednokrotnie rutynowy mogą się stać domeną urzędów centralnych, jako ogniwa wyspecjalizowanej, stabilnej (tj. nie podlegającej koniunkturze politycznej) administracji publicznej. W wyniku takiego podziału można by oczekiwać, iż zmiany w sferze organów naczelnych będą skutkować w obszarze organizacyjnym i funkcjonalnym urzędów centralnych (np. ustanowienie w razie potrzeby odpowiednich urzędów lub zmiany w zakresie działania już istniejących). W proponowanej reformie wątek ten został podjęty marginesowo. Przekształcenia organizacyjne (oraz związane z nimi przekształcenia funkcjonalne dotyczące zakresów działania nowych struktur) przebiegają w płaszczyźnie urzędów ministrów, zatrącając tylko częściowo o płaszczyznę urzędów centralnych.

III. 1. Przechodząc do uwag i refleksji dotyczących poszczególnych projektów regulacji prawnych składających się na pakiet reformy Centrum Gospodarczego zacząć należy od projektu unormowania sytuacji Rządu (Rady Ministrów). Projektodawca realizuje tu dyspozycję art. 53 ust. 3 Małej Konstytucji, która przewiduje właśnie odrębną ustawę normującą organizację i tryb pracy Rady Ministrów. Należy jednak zauważyć, iż intencja projektodawcy idzie jednak dalej niż tylko regulacja materii dotyczącej ściśle organizacji i trybu działania Rady Ministrów. W projekcie ustawy znalazły się też przepisy odnoszące się do pozycji ministrów, struktury ministerstw, pośrednio - urzędów centralnych. Można powiedzieć, że projektowana ustawa próbuje odzwierciedlić rząd rozumiany w szerszym sensie niż tylko przez pryzmat Rady Ministrów.

a) Kwestia unormowania roli i pozycji prawnej rządu stanowi zagadnienie kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania władzy wykonawczej w nowych warunkach, musi być przeto przedmiotem szczególnego zainteresowania (i oddziaływania) w ramach przedsięwzięć reformatorskich w obrębie administracji centralnej. Główny kierunek przekształceń tej roli i pozycji rządu - podnoszony od paru już lat - to oddzielenie w dotychczasowym układzie rzą-

dowym (a także całego aparatu centralnego) sfery politycznej i administracyjnej, wykonawczej, a co za tym idzie ukształtowanie rządu jako ogniwa decydującego o podstawowych sprawach polityki państwowej i pełniącego funkcje politycznego sterowania innymi ogniwami administracji rządowej. Realizacja przekształceń w takim właśnie kierunku jest pewnym procesem praktycznym i politycznym, a nie - uzależnionym od jednorazowych zmian strukturalnych. Zmiany te, wespół z rozwiązaniami funkcjonalnymi mogą zdecydowanie przyczynić się do przyspieszenia nowego modelu rządu.

Projekt ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów zdaje się iść generalnie we wspomnianym kierunku, aczkolwiek można odnieść wrażenie, że jest to postępowanie bardzo ostrożne i ograniczone. Tak np. w projekcie nie zawiera się opisu nowego modelu rządu, wskazuje się jedynie na podwójną rolę ministrów. Wydaje się, że generalna charakterystyka nowego ujęcia rządu (choć przyznać trzeba - niełatwa) powinna być podjęta jako wyraz kierunku przekształceń i dyrektywa do zmian w politycznym i praktycznym funkcjonowaniu "mechanizmu rządowego".

Można sądzić, iż tego rodzaju charakterystyka powinna znaleźć się także w nowej konstytucji.

b) To co zostało podniesione wyżej wydaje się o tyle uzasadnione, że rozwiązania projektu kształtowane są w kontekście schematu rządu wynikającego z Małej Konstytucji. Ta zaś utożsamia rząd - tak jak to było wcześniej - z kolegialnym organem w postaci Rady Ministrów, której skład ustalony jest w sposób sztywny, a sposób kreowania podlega pewnemu automatyzmowi. Pozostawiając Radę Ministrów jako formalną postać rządu (podstawową płaszczyznę jego działania), tj. jako konstytucyjnego organu, należałoby - zwłaszcza przy pozostawieniu dotychczasowego trybu tworzenia składu Rady Ministrów - wskazać kategorię rządu jako ogniwa politycznego w systemie władzy wykonawczej (np. poprzez zasygnalizowanie możliwości - dających się chyba wyinterpretować z Małej Konstytucji - powoływania ministrów bez teki, czy włączania w skład Rady Ministrów kierowników urzędów centralnych.).

c) Projekt ustawy eksponuje pozycję Prezesa Rady Ministrów oraz - przy akceptacji podwójnej funkcji premiera, tj. jako kierującego rządem i jako samodzielnego organu naczelnego administracji państwowej (por. art. 3 ust. 3 pkt. 2) - określa jego funkcje jako szefa rządu. Jest to rozwiązanie słuszne, nawiązujące właśnie do koncepcji rządu wyrastającego poza ramy samej Rady Ministrów. Stąd silny akcent uprawnień kierowniczych premiera w zakresie prac Rady Ministrów, ale także uprawnień koordynacyjnych i po trosze nawet nadzorczych w stosunku do członków rządu, jak również urzędów centralnych. Pewne uwagi dotyczyć mogą tu:

- bardziej precyzyjnego wskazania obszaru spraw, w których minister może zostać wyznaczony do działania z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów (czy chodzi o sprawy ze sfery rządu w ogóle, czy zakresu kompetencji Prezesa Rady Ministrów?),

- możliwości bezpośredniego oddziaływania premiera w stosunku do kierowników urzędów centralnych (art. 4 ust. 1 pkt 2), które są podporządkowane ministrom. Wydaje się, że wykonywanie uprawnień premiera winno być powiązane z powiadamianiem nadzorującego ministra.

d) W dążeniu do zapewnienia efektywności działania Rady Ministrów w projekcie przyjmuje się możliwość rozstrzygania spraw w drodze obiegowej. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z tego, iż ta droga podejmowania rozstrzygnięć ogranicza kolegialność działania (warto przypomnieć, że w przeszłości ten sposób wykorzystywany był często m.in. w praktyce prezydiów rad narodowych, co było przedmiotem krytycznej oceny i doktryny prawniczej i praktyki właśnie w kontekście naruszania reguł kolegialności). W odniesieniu do Rady Ministrów kolegialność działania jest silnie i wprost podkreślana w Małej Konstytucji (por. art. 53 ust. 3). Można mieć wątpliwości czy projektowana droga podejmowania rozstrzygnięć mieści się w formule konstytucyjnej nakazującej Radzie Ministrów działać kolegialnie. Tym bardziej, że w świetle art. 1 projektu droga obiegowa jest proponowana dla bardzo szerokiego kręgu spraw.

W kontekście kolegialnego charakteru Rady Ministrów i wymaganej przez Małą Konstytucję kolegialności działania Rady Ministrów niejasna jest też propozycja przyjęcia dla rozstrzygnięć drogi uzgodnienia. Pomijając nieprecyzyjność tej formuły (na czym polega uzgodnienie: czy np. na zgodzie wszystkich członków RM, czy tylko niezbędnej większości?) trzeba podnieść, iż idea organu kolegialnego polega na tym, że wyraża on swoją wolę w trybie parlamentarnym, a więc przez głosowanie. W konsekwencji zasadniczą formą działania organu kolegialnego jako takiego jest uchwała. Nie można więc zasady czynić z niejasnej "drogi uzgodnienia", a uchwałę traktować jako formę wyjątkową.

e) Pewne uwagi nasuwają się w stosunku do proponowanych w projekcie "organów wewnętrznych Rządu". Powstaje pytanie, co oznacza "wewnętrzny" charakter tych komitetów, komisji, rad itd. Jeżeli trzymać się ściśle określenia, to należałoby przyjąć, iż chodzi o organy wylaniane z Rady Ministrów. W odniesieniu do komitetów taki wniosek może wynikać z brzmienia przepisu, natomiast w przypadku rad, komisji itd. użyta formuła "przy Radzie Ministrów" oznacza, że są to organy wobec RM raczej zewnętrzne. Czy organy te można traktować jako ogniwa rządu w znaczeniu szerokim, politycznym? Odpowiedź byłaby tu prostsza, gdyby w ustawie znalazła się choćby generalna charakterystyka nowego modelu rządu.

Inne pytanie dotyczy roli i pozycji komitetów stałych i pozostałych organów w postaci komisji, rad, zespołów. Różnica pomiędzy tymi rodzajami organów wewnętrznych niewątpliwie istnieje, ale nie jest ona wyraźnie uwypuklona w przepisach. W obu przypadkach organy te są organami "pomocniczymi i opiniodawczo-doradczymi", z tą różnicą, że komitety tworzy się w celu uzgadniania stanowisk członków Rady Ministrów i przygotowywania roz-



strzygnięć. Ale przecież, to nie tylko cel, ale i funkcje tych komitetów. Ponadto, jaki jest w takim razie cel powoływania komisji, rad czy zespołów?

Wydaje się, że wszystkie te kwestie powinny znaleźć znacznie dokładniejsze ujęcie w przepisach.

f) Co się tyczy z kolei stanowiska pełnomocnika rządu do spraw, to należy zauważyć, iż jego charakterystyka prawna w projekcie jest bardzo ogólna.

W szczególności nie jest do końca czytelne kryterium powoływania pełnomocnika, jakim jest "uzasadnienie powierzenia spraw innemu podmiotowi niż minister". Czy chodzi tu o sprawy ponadresortowe, czy też o potrzebę - ze względu na szczególny charakter społeczny i gospodarczy spraw - wyłączenia spraw z gestii ministra? (na marginesie można odnotować, że w obecnej propozycji przewijają się refleksy dotychczasowego ujęcia pozycji prawnej pełnomocników rządu i sekretarzy stanu - zob. ustawa z 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, Dz. U. Nr 50, poz. 262 z późn.zm., zwłaszcza art. 11-12).

g) Jak już wspomniano, w ustawie sporo miejsca poświęcone zostało charakterystyce prawnej roli ministra (z zaznaczeniem aspektu politycznego członkostwa w rządzie oraz pozycji organu naczelnego administracji). Jest to niewątpliwie jeden z pozytywnych aspektów projektowanych rozwiązań w płaszczyźnie rządowej. Podkreślić warto, iż wśród przepisów opisujących rolę i pozycję ministra znalazły się też unormowania precyzujące relacje ministrów wobec tzw. urzędów centralnych, a zwłaszcza wyjaśniające treści nadzoru sprawowanego nad tymi urzędami przez określonych w przepisach ministrów. Stanowi to ważny krok ku podporządkowaniu miejsca urzędów centralnych w całym aparacie administracyjnym. Równocześnie jednak szkoda, że projektodawca wyłączył z pola swojego zainteresowania inne jeszcze istotne podstawowe problemy urzędów centralnych.

III. 2. Z projektem ustawy dotyczącej organizacji rządu związany jest ściśle projekt ustawy rozwiązującej kwestię aparatu pracy rządu i premiera. Projekt ustawy o utworzeniu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów kształtuje aparat obsługi RM i Prezesa RM w nowej postaci. Kancelaria powstaje w miejsce dotychczasowego Urzędu Rady Ministrów, jest ściśle podporządkowana Prezesowi RM, co znajduje wyraz w niezbyt może szczęśliwie określonym działaniu "z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów". W stosunku do zawartych w projekcie rozwiązań - dosyć zresztą lapidarnych - nasuwają się spostrzeżenia:

- konstrukcja Kancelarii ma charakter "zwarty", tzn. nie ma tu wydzielonych strukturalnie segmentów obsługi Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, a w konsekwencji nie ma wydzielonego w przypadku premiera elementu politycznego (gabinet premiera), który byłby składnikiem zmiennym w Kancelarii (z ustawy, a nawet statutu nie można się zresztą wiele zorientować odnośnie struktury Kancelarii, regulacja jest tu nader skąpa, a decydujące znaczenie - choć sądząc po projekcie też nie do końca - posiadać będzie regulamin Kancelarii);

- charakterystyka zadań Kancelarii jest dosyć przypadkowa i przez to wadliwa. Nie odzwierciedla ona w sposób w pełni czytelny funkcji Kancelarii i jej roli w mechanizmie funkcjonowania rządu. Np. sporo miejsca poświęca się kontroli (i koordynacji kontroli) jako zadaniu Kancelarii, a także prowadzeniu spraw kadrowych i koordynowaniu polityki kadrowej w całej administracji rządowej. Ale to nie są chyba najbardziej charakterystyczne funkcje nowego modelu aparatu obsługi rządu i premiera;

- w stosunku do niektórych wskazanych funkcji powstać może pytanie, czy rzeczywiście są one natury obsługowej (np. zapewnienie koordynacji realizacji polityki kadrowej w administracji rządowej czy wspomniane już funkcje kontrolne);

- stwierdzenie, że Kancelaria może wykonywać inne zadania określone w odrębnych przepisach lub zlecone przez Prezesa RM może w istocie utworzyć drogę do angażowania Kancelarii w inne dziedziny spraw, niż ze sfery obsługi premiera i rządu. Należy przepis ust. 3 pkt 9 doprecyzować poprzez wskazanie o jakiego rodzaju zadania może tu chodzić.

III. 3. Z projektowaną regulacją organizacji i działania Rady Ministrów a także z unormowaniem kwestii Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ściśle koresponduje projekt ustawy o urzędzie ministra Administracji Publicznej i Mieszkalnictwa. W odniesieniu do tego projektu nasuwają się następujące uwagi:

a) Połączenie w jednym organie spraw administracji publicznej i mieszkalnictwa budzi wątpliwości, głównie z punktu widzenia realizacji generalnego założenia dotyczącego ustanowienia w strukturach rządowych ośrodka kierowniczego wobec administracji rządowej w terenie, a także zajmującego się sprawami administracji publicznej w ogóle, sprawami kadr w administracji, szkolenia, informatyki, jak również inicjującego bieżącą modernizację aparatu administracyjnego, pilotującego przebieg reform administracji i inspirowanego dalsze przekształcenia. Powiązanie tych zadań i funkcji z dziedziną gospodarki mieszkaniowej, budownictwa i innymi dziedzinami (wg projektu) prowadzi do zatracenia tej głównej idei;

b) W projektowanym, nowym resorcie dosyć sztucznie łączy się wspomnianą wyżej problematykę z dziedzinami, które w swej najogólniejszej istocie należą oczywiście do administracji publicznej, ale których charakter i rodzaj zadań uzewnętrznianych w praktyce jest zgoła inny. Wydaje się, że ten resort powstał - pod względem przedmiotowym - z automatycznego objęcia jednym przydziałem sprawy pozostałe po zniesionym Urzędzie Rady Ministrów i Szefie URM oraz urzędzie ministra Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej. W ten sposób pod jednym dachem znalazły się np. sprawy podziału terytorialnego państwa, polityki wyznaniowej oraz geodezji i kartografii czy nadzoru budowlanego;

c) W rezultacie zamiast ogniwa rządowego nastawionego na realizację zadań w obszarze administracji publicznej o charakterze ogólnokierowniczym, sterującym - wobec terenowej administracji rządowej i programującym - w zakresie przekształceń całej administracji, powstał organ posiadający konglomerat różnych kompetencji o niesprecyzowanych roli i funkcjach;

d) Przyjęte w projekcie rozwiązanie szkodzić może (np. poprzez zepchnięcie ich na plan dalszy) też tym innym - poza "administracją publiczną" - zagadnieniom objętym właściwością ministra. Wydaje się, że należałoby konstrukcję proponowanego organu (i resortu administracyjnego) rozważyć ponownie. Być może warto byłoby rozważyć ideę zastosowania do części zagadnień zgrupowanych w projektowanym urzędzie ministra formuły urzędu centralnego, np. do sfery gospodarki przestrzennej i gospodarki gruntami oraz instytucji pełnomocnika rządu w sprawach np. mieszkalnictwa i budownictwa.

III. 4. W stosunku do projektowanego urzędu ministra Gospodarki i Handlu Międzynarodowego rodzi się refleksja, iż mamy do czynienia przede wszystkim z rekonstrukcją tej części aparatu administracji centralnej, która wiąże się z funkcjonowaniem gospodarki. Połączono tu dwa resorty i - jak się wydaje - nie zunifikowano obu dotychczas oddzielonych sfer: gospodarki wewnętrznej i handlu zagranicznego. Z lektury projektu wynikać może wniosek, iż w ramach jednego resortu pozostaną nadal dwa główne piony: gospodarki krajowej i handlu zagranicznego. Tymczasem intencją jest - jak można się domyślać - stworzenie ośrodka sterującego i stymulującego gospodarkę narodową jako całość, a nie poszczególne jej segmenty.

III. 5. Co się tyczy projektowanego urzędu ministra Prywatyzacji, to przekonywujący jest zamysł powierzenia mu roli "gospodarza prywatyzacji". Czy jednak określenie tej roli w projekcie jest wystarczające? Chodzi w szczególności o silniejsze wyrażenie domniemania właściwości tegoż ministra we wszystkich sprawach prywatyzacji, z wyjątkowym dopuszczeniem właściwości w tym zakresie innych organów państwowych.

Inna kwestia, którą warto zasygnalizować - to pewna swoistość rozwiązań prawnych, które służyć mają wykonywaniu zadań ministra. Chodzi po pierwsze o możliwość tworzenia delegatur terenowych ministerstwa, co jest rozwiązaniem organizacyjnym nie spotykanym w innych ministerstwach. Delegatury te nie powinny mieć pozycji samodzielnych organów terenowych, lecz jedynie charakter ekspozytur centrali w terenie. Ale i przy tym założeniu zwraca uwagę potencjalna możliwość znacznej rozbudowy struktur urzędniczych.

Ponadto chodzi tu o instytucję zlecenia poprzez ministra osobom prawnym lub fizycznym podejmowania czynności cywilnoprawnych i faktycznych w zakresie jego właściwości. Instytucja ta budzi wątpliwości ze względu na niejasność jej ujęcia. Owo zlecenie ma następować z zachowaniem zasad (jakich?) i trybu określonych w przepisach odrębnych. Taka formuła oznacza więc jedynie sygnał, że zlecenie może mieć miejsce, jeśli przepisy odrębne je przewidują i w istocie - normują. Równocześnie w projekcie mowa jest o zlecaniu czynności w zakresie właściwości ministra, co oznacza, że każda czynność cywilnoprawna oraz faktyczna mieszcząca się w zakresie działania ministra może być zlecona, o ile przepisy odrębne przewidują tu stosowny tryb. Czego zatem mają dotyczyć wspomniane zasady zlecenia zamieszczane w przepisach szczególnych?

Z brzmienia podnoszonego przepisu (art. 5) wynika w rezultacie, iż ma on przede wszystkim charakter opisu prawnej instytucji, a nie charakter tworzący konstrukcję prawną. Wydaje się, że ze względu na szczególną treść zlecenia (przede wszystkim podmiotową), cała ta konstrukcja powinna być unormowana przejrzysto w ustawie o urzędzie ministra. Potrzeba zaś wyraźnej regulacji nie może budzić zastrzeżeń ze względu na nietypowe podmioty, które są adresatami zlecenia i pełnomocnictw, jak i z uwagi na rolę, jaką ta instytucja może odegrać. Oznacza ona, że do realizacji funkcji organu administracji państwowej włączone mogą zostać osoby fizyczne oraz prawne, a nie tylko tradycyjny aparat pracy w postaci urzędu administracyjnego.

III. 6. Pewne refleksje wzbudza projektowane powołanie organu naczelnego o charakterze kolegialnym w postaci Komitetu Integracji Europejskiej. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, iż Komitet ma w większości funkcje koordynacyjne w odniesieniu do różnych podmiotów w celu zapewnienia skutecznej realizacji zadania integracji Polski ze strukturami europejskimi i dostosowywania instytucji prawnych do prawa Unii Europejskiej. Forma kolegialna stanowi jakby naturalną płaszczyznę dla koordynacji poczynań różnych podmiotów, postać Komitetu jest więc w tym przypadku zrozumiała. Natomiast nasuwa się pytanie, czy Komitet musi mieć pozycję naczelnego organu administracji państwowej i czy nie byłaby to wystarczająca ranga komitetu Rady Ministrów. Komitet ma być forum programowania, a przede wszystkim - uzgadniania kierunków działań i przedsięwzięć, rozstrzygnięcia zaś podejmować będzie w istocie Rada Ministrów (por. art. 2 ust. 2 projektu).

Niewątpliwie zagadnienie integracji stanowi zadanie państwowe (rządowe), i to mogłoby przemawiać ewentualnie za rangą organu naczelnego. Z drugiej jednak strony - wiele zadań państwowych o istotnym i szczególnym charakterze realizowanych jest przez organy nie posiadające pozycji organów naczelnych. Dotychczas w dziedzinę tę zaangażowany był pełnomocnik rządu i być może ta forma organizacyjna okazuje się niewystarczająca dla zapewnienia efektywnego przebiegu procesów interpretacyjnych i dostosowawczych (pełnomocnik ma być może zbyt małe możliwości oddziaływania). Komitet Rady Ministrów stanowiłby - jak można sądzić - dostateczną płaszczyznę pokonania barier, z którymi nie mógł uporać się pełnomocnik rządu. Należałoby więc rozważyć celowość tworzenia w tym zakresie odrębnego organu naczelnego administracji państwowej.

O ile sama idea powołania Komitetu jako organu naczelnego może być - jak to zostało wzmiankowane wyżej - dyskusyjna, o tyle zawarte w projekcie rozwiązania dotyczące działania Komitetu są ewidentnie niezrozumiałe. Chodzi w szczególności o postanowienia art. 5 ust. 1-2 oraz art. 7 ust. 1.

Tak na marginesie trzeba zauważyć, że projektodawca ustaw wchodzących w pakiet reformy wyjątkowo słabo radzi sobie z rozwiązaniami prawnymi w zakresie struktur kolegialnych. Najpierw w przypadku Rady Ministrów wprowadza - m.in. wbrew konstytucyjnej zasadzie kolegialności tego organu - obiegowy (korespondencyjny) sposób działania, a następnie

w stosunku do Komitetu Integracji Europejskiej przyjmuje pokrętne dyrektywy. Mianowicie we wskazanych wcześniej przepisach projektu wskazuje się, że rozstrzygnięcia Komitetu zapadają w drodze uchwał po uzgodnieniu spraw, ale bez głosowania, a w przypadku kiedy ta droga okaże się nieskuteczna należy przeprowadzać głosowanie. Jest to propozycja niejasna, nie odpowiadająca kolegialnemu charakterowi organu.

Trudno też zgodzić się z propozycją dotyczącą roli przewodniczącego Komitetu, która to propozycja wyznacza mu rolę jedynie warunkowego (o ile przepisy nie stanowią inaczej) reprezentanta Komitetu na zewnątrz. Kto zatem miałby być wyznaczony - nawet w tych innych (jakich?) przepisach do reprezentowania Komitetu na zewnątrz.

Zwraca też uwagę zła redakcja art. 7 ust. 2, wg której to Komitet udziela upoważnień przewodniczącemu do wydawania rozporządzeń i zarządzeń w celu wykonania ustaw (jest to jednak błąd stylistyczny, łatwy do naprawienia).

III. 7. W ramach przewidywanych przez reformę przekształceń instytucjonalnych pojawia się jednostka, która nie zajmuje pozycji naczelnego organu administracji państwowej. Jest to Rządowe Centrum Studiów Strategicznych określone jako państwowa jednostka organizacyjna (jednostka budżetowa).

Idea utworzenia tego typu jednostki wynika z dwóch głównych źródeł:

a) potrzeby stworzenia na szczeblu rządowym jednostki w szerokim obszarze stosunków społecznych i gospodarczych na użytek rządu, oraz

b) niedostosowania do tych zadań istniejącego Centralnego Urzędu Planowania.

Jednostka pełniąca wspomniane funkcje i zadania powinna być w znacznym stopniu samodzielna i niezależna od wpływu uwarunkowań doraźnych, zwłaszcza czynników politycznych.

Przesłanki ustanowienia Rządowego Centrum są w pełni przekonywujące. Usytuowanie Centrum i określenie jego pozycji i zadań w proponowanym projekcie - nader zresztą skrótowym - nie w pełni odzwierciedla chyba jednak założenia wyjściowe. W tym kontekście można podnieść dwie kwestie:

a) można mieć zastrzeżenia, co do trafności ujęcia generalnej roli Centrum jako instytucji wspierającej Radę Ministrów. Nie wiadomo - przy braku bliższej identyfikacji - na czym to wspieranie polega. Takie określenie sugerować może, iż Centrum jest jednostką pomocniczą, obsługową rządu, a nie niezależną merytorycznie i obiektywną placówką rządową w dziedzinie studiów i analiz;

b) nie jest przekonywujące powierzenie kierownictwa Centrum prezesowi zajmującemu pozycję ministra powoływanego w trybie przewidzianym w Małej Konstytucji dla ministrów resortowych. Wydaje się, że takie rozwiązanie nie jest niezbędne dla wypełniania przez Centrum założonych funkcji i zadań. Może ono natomiast oznaczać włączanie Centrum w sferę roli i funkcji administracyjnych, podczas gdy Centrum ma mieć zupełnie inną naturę. Można powiedzieć, iż dlatego właśnie nie do utrzymania jest tu Centralny Urząd Planowania, choćby

po modyfikacjach. Tymczasem wspomniane rozwiązanie organizacyjne upodabnia Centrum do istniejącego obecnie CUP.

Ponadto trzeba też podkreślić, że powierzenie kierownictwa Centrum ministrowi oznacza, że wchodzi on w skład Rady Ministrów na równi z innymi ministrami i w ten sposób wraca w rolę w konwencji przewidzianej dla ministrów resortowych. To zaś stanowi drogę, poprzez którą następuje upolitycznienie całej instytucji i uzależnienie jej od zmian politycznych. Na szwank narażona jest zatem jedna z głównych idei - jeśli dobrze odczytałem intencje - utworzenia Centrum.

IV. Przedstawione rozważania nie wyczerpują - zgodnie z poczynionym na wstępie założeniem - całej bardzo bogatej problematyki, jaką niesie ze sobą pakiet ustaw reformujących Centrum Gospodarcze Rządu. Poruszone tu zostały jedynie niektóre zagadnienia, moim zdaniem istotne, interesujące i warte zwrócenia nań szczególnej uwagi. W podsumowaniu zgłoszonych uwag i spostrzeżeń można sformułować ogólną refleksję oceniającą projektowaną reformę. Otóż, zdaniem moim projektowana reforma - mimo wszystkich krytycznych uwag - ma ten walor, że wychodzi z fazy dywagacji i przymiarek wstępnych i prezentuje już konkretny materiał znajdujący się w mechanizmie legislacyjnym. Od strony merytorycznej reforma prezentuje generalnie właściwy kierunek przebudowy aparatu administracyjnego, zmierzającego do dostosowania go do wymagań państwa prawnego i gospodarki rynkowej. Wśród założeń reformy i jej konkretnych rozwiązań wiele jest propozycji interesujących, zasadnych z punktu widzenia prawnego i organizacyjnego, rokujących nadzieję na efektywne osiągnięcie przy ich zastosowaniu celów praktycznych.

Równocześnie jednak projektodawca dosyć bojaźliwie podchodzi do dokonania głębokich, radykalnych zmian, w wyniku których ukształtowany zostałby nowy (i nowoczesny) model organizacyjno-funkcjonalny administracji centralnej. Stąd projektowane przeobrażenia mieszczą się do dotychczasowej filozofii aparatu centralnego i jego schemacie prawno-organizacyjnym i funkcjonalnym. Inaczej mówiąc, projektodawca przyjmując koncepcje i założenia reformujące aparat centralny, okazuje znaczną wstrzeźliwość, gdy chodzi o nadanie im w projektowanej warstwie prawnej głębokiego, reformatorskiego (w sensie modelowym) charakteru. W efekcie więc przedłożone projekty sprawiają w dużej mierze wrażenie raczej rekonstrukcji systemu, niż kształtowania go według nowej wizji.

W konkluzji uznać można pakiet reformy za pozytywną i we właściwym kierunku zmierzającą próbę przebudowy administracji centralnej, która jednak wymaga dalszej gruntownej analizy i dyskusji, a następnie wypracowania bardziej konsekwentnych, radykalniejszych rozwiązań systemowych (modelowych), jak również w odniesieniu do poszczególnych ogniw aparatu centralnego.