

Prof. dr hab. Andrzej Wasilewski  
Uniwersytet Jagielloński

Ekspertyza nr 87

**UWAGI DOTYCZĄCE PRZEKAZANEGO DO LASKI MARSZAŁKOWSKIEJ ZESTAWU PROJEKT'W USTAW W SPRAWIE REFORMY  
CENTRUM GOSPODARCZEGO RZĄDU**

**(Sejm II kadencji - Druki Sejmowe nr 1426 - 1437 oraz tekst nt. "założenia reformy Centrum Gospodarczego Rządu" - Warszawa, 14 czerwca 1995 r. ss. 57 + 12 + 7)**

1. Cele reformy są w zasadzie w pełni przekonujące i nawiązujące wyraźnie do analogicznych założeń reformy przygotowanej w swoim czasie przez ekipę Rządu pani Premier Suchockiej.

2. Przedstawiony zestaw projektów zaopatrzony został w "uzasadnienia", które jednak w dużej mierze ograniczają się wyłącznie do opisu zawartości poszczególnych propozycji ustawodawczych, bez podjęcia próby wyjaśnienia czy projektodawcy brali pod uwagę inne możliwości rozwiązań organizacyjnych i prawnych określonych zagadnień i jakie względy zdecydowały o ich odrzuceniu.

Bodaj najbardziej uderzające w tym względzie są projekty dotyczące utworzenia urzędu Ministra Skarbu Państwa, Ministra Prywatyzacji oraz Ministra Finansów.

2.1. Sama idea wprowadzenia nowych rozwiązań organizacyjno-strukturalnych w celu wyraźnego rozgraniczenia publicznoprawnych działań państwa w sferze finansów publicznych oraz prywatnoprawnych działań w sferze zarządu majątkiem państwowym zasługuje w pełni na uznanie. W tym celu proponuje się w szczególności utworzenie dwu urzędów: Ministra Skarbu Państwa i Ministra Finansów.

2.2. Nie jest natomiast zrozumiałe dlaczego zdecydowano się w tej sytuacji na propozycję utrzymania (utworzenia) odrębnego urzędu Ministra Prywatyzacji. Abstrahując od tego, że jest to rozstrzygnięcie natury politycznej, nie można zignorować faktu, że koliduje ono w sposób zasadniczy z jednym z celów proponowanej reformy jakim jest konsolidacja CGR i w dużym zakresie (biorąc pod uwagę aktualny zasięg oraz przewidziany okres procesów prywatyzacyjnych) uniemożliwia osiągnięcie tych celów, w którym służyć ma utworzenie urzędu Ministra Skarbu Państwa.

*Nota bene*, propozycja utworzenia urzędu Ministra Prywatyzacji obok urzędu Ministra Skarbu Państwa jest sprzeczna z wyraźnym postanowieniem "Założeń reformy CGR", które przewidują utworzenie jednego urzędu Ministra Skarbu Państwa i Prywatyzacji (s. 30-31 "Założeń...").

2.3. Wreszcie, przy tej okazji na uwagę zasługuje także i to, że propozycja utworzenia akurat urzędu Ministra Skarbu Państwa wydaje się zbyt ramowa. Biorąc pod uwagę funkcje tego "nietypowego" (jak się przyznaje) resortu, na którym mają spoczywać przede wszystkim

zadania z zakresu gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa i ochrony jego interesów, zastanawiające jest "odesłanie" do aktu wykonawczego całej regulacji prawnej dotyczącej organizacji i funkcjonowania terenowych jednostek tego ministerstwa (art. 8 projektu).

3. W zgłoszonych projektach zauważyć można liczne niekonsekwencje, które z jednej strony - świadczą o tym, że odbiegają one w istotny sposób od deklarowanych tez "Założeń reformy...", a z drugiej strony - w sposób zamierzony lub niezamierzony (trudno przesądzić) obiektywnie rzecz biorąc niewątpliwie utrudnią prawidłową realizację niektórych zadań państwa (np. zwalczania praktyk monopolistycznych, ochrony konsumenta lub ochrony środowiska) a także dalszą decentralizację funkcji państwowych. I tak dla przykładu:

Nie jest zrozumiałe dlaczego w projekcie "ustawy o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej" (Druk Sejmowy nr 1437) zakłada się pełne "zespolenie" funkcji i zadań administracji rządowej na szczeblu wojewódzkim, bez uwzględnienia zróżnicowanych funkcji i ról jakie mają do wypełnienia poszczególne organy. W konsekwencji może to w wielu wypadkach co najmniej faktycznie stworzyć sytuację praktycznej "neutralizacji" kompetencji (zwłaszcza w wypadku nadzoru wykonywanego wobec podmiotów podporządkowanych wojewodzie) niektórych organów:

- np. w wypadku zmian proponowanych w odniesieniu do PIH (s. 5-6 "Uzasadnienie");
- np. w wypadku inspektorów wojewódzkich PIOŚ (s. 7 jw., gdzie mowa eufemistycznie o obowiązku "uzgadniania").

4. Całokształt zgłoszonych propozycji w odniesieniu do organizacji i funkcjonowania organów administracji rządowej na szczeblu wojewódzkim w ogóle nie uwzględnia zapowiedzianej w "założeniach reformy ..." decentralizacji administracji publicznej (propozycji i zadań administracji samorządu terytorialnego i gospodarczego).

Pytanie zasadnicze brzmi czy należy dokonywać tak zasadniczych i kosztownych zmian na szczeblu administracji wojewódzkiej bez równoczesnego przedstawienia i uwzględnienia reformy decentralizacji administracji terenowej w państwie.

5. "Uzasadnienie", które towarzyszy projektowi "ustawy o wprowadzeniu w życie ustaw..." (Druk Sejmowy nr 1436) ma mieć w rozumieniu projektodawców znaczenie wiodące dla objaśnienia całego przedsięwzięcia. Otóż jego lektura nasuwa istotne wątpliwości:

5.1. Wszystkie projekty mają charakter ramowy i w zasadzie ograniczają się do sformułowania podstaw prawnych mających na celu utworzenie nowych struktur administracji rządowej lub zmianę obowiązujących przepisów prawnych dotyczących zasad ich funkcjonowania. Przy tym w każdym projekcie ustawy sformułowany jest także przepis mający określać "datę jej wejścia w życie". Dotyczy to także wspomnianego projektu (Druk Sejmowy nr 1436). Budzi to poważny niepokój.

5.2. Istotną "luką" projektów dotyczących reformy jest przede wszystkim zupełne pominięcie "procedur aplikacyjnych", które pozwolą w sposób z góry uporządkowany zrealizować całe przedsięwzięcie. Skala reform i ich przedmiot nie pozwala na zredukowanie całej opera-

cji do zmiany podstaw prawnych działania tworzonych urzędów i niektórych przepisów prawa materialnego.

W tym wypadku wydaje się niezbędne przygotowanie ustawy o zasadach i trybie wprowadzenia w życie zmian, których dotyczą pozostałe projekty ustaw. Ustawa taka powinna określać nie tylko "kalendarz" samych zmian, ale także zasady i tryb ich przygotowania w poszczególnych urzędach i to w sposób, który umożliwi nie tylko nominalną, ale przede wszystkim merytoryczną konsolidację funkcji i zadań obecnie działających instytucji oraz agregację materiałów jakimi aktualnie dysponują. Są to czynności, które wymagać będą rozłożenia w czasie.

5.3. Można wyrazić przekonania, że nazbyt optymistyczne z tego punktu widzenia są chyba deklaracje dotyczące kosztów wprowadzenia w życie reformy (s. 15 i n. "Uzasadnienia..." Druk Sejmowy nr 1436). Mowa jest tam o przeprowadzkach, kosztach osobowych itp., ale brak wzmianki np. o kosztach niezbędnego przygotowania, zmian lub agregacji dotychczas różnych lub rozproszonych systemów informacji i dokumentacji, jakie są podstawą funkcjonowania reformowanych instytucji. Stosowne przedsięwzięcia w tym zakresie wymagają uprzedniego przygotowania (kwestia czasu i kosztów), także ze względu na potrzebę zapewnienia ciągłości funkcjonowania tych instytucji mimo przeprowadzonej reformy. Ma to także swoje konsekwencje prawne, m.in. w odniesieniu do ewentualnych "przepisów przejściowych".

6. Pomijam w tym miejscu uwagi natury techniczno-legislacyjnej, które nasuwają się przy lekturze projektów (np. zmiana proponowana w art. 15 "ustawy o wprowadzeniu..." Druk Sejmowy nr 1436 jest tak zasadnicza, a sama ustawa, której dotyczy, tak ważna, że winna się zapewne stać przedmiotem odrębnego nowego projektu).