

**RZĄDOWY SYSTEM DECYZYJNY  
w POLSCE**  
**(Studium politologiczne okresu transformacji)**



**Grzegorz Rydlewski**

**RZĄDOWY SYSTEM DECYZYJNY  
w POLSCE  
(Studium politologiczne okresu transformacji)**



**Warszawa 2002**

Publikacja dofinansowana przez Wydział Dziennikarstwa  
i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego  
oraz przez Fundację POLITEJA

Recenzent: prof. dr hab. Jan Wawrzyniak

Redakcja: Teresa Pawlak-Lis

Korekta: zespół

Projekt okładki: Agnieszka Maczunder

© Copyright by Grzegorz Rydlewski and Dom Wydawniczy ELIPSA,  
Warszawa 2002

ISBN 83-7151-473-5



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA,  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 635 03 01, 635 17 85, e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl)  
[www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

## SPIS TREŚCI

### WSTĘP

Inspiracje, przedmiot i główne pytania rozważań. . . . . 9

### ROZDZIAŁ I. UJĘCIE MODELOWE . . . . . 19

1. Decyzje rządowe. . . . . 19
2. Rządowy proces decyzyjny . . . . . 23
3. Rządowy system decyzyjny . . . . . 24
4. Zagadnienie efektywności. . . . . 27
5. Punkty krytyczne i zagrożenia . . . . . 29
6. Konkluzje . . . . . 32

### ROZDZIAŁ II. UWARUNKOWANIA . . . . . 34

1. Sfera zasad ustrojowych . . . . . 34
2. Obszar stosunków prawnych między rządem i innymi organami . . . . . 38
3. Inne regulacje prawne dotyczące rządu . . . . . 45
4. Praktyka życia politycznego . . . . . 51
5. Wyzwania koalicyjności. . . . . 53
6. Przekształcenia w gospodarce . . . . . 55
7. Nowe zjawiska społeczne . . . . . 57
8. Nowe zjawiska cywilizacyjne. . . . . 58
9. Zmiany w świadomości społecznej . . . . . 58
10. Strategia polityki zagranicznej . . . . . 60
11. Sytuacje nadzwyczajne. . . . . 62
12. Doświadczenia innych państw . . . . . 63
13. Charakter zmian w otoczeniu. . . . . 65
14. Konkluzje . . . . . 70

### ROZDZIAŁ III. POWIĄZANIA Z OTOCZENIEM . . . . . 72

1. Charakter powiązań. . . . . 72
2. Powiązania legalne. . . . . 74
3. Powiązania patologiczne . . . . . 78
4. Konkluzje . . . . . 79

### ROZDZIAŁ IV. DYNAMIKA ZMIAN W SYSTEMIE. . . . . 82

1. Okres do jesieni 1993 r.. . . . . 82

|  |            |
|--|------------|
| 2. Okres rządów koalicji SLD-PSL .....   | 86         |
| 3. Okres od jesieni 1997 r. do jesieni 2001 r. ....  | 92         |
| 4. Konkluzje .....   | 94         |
| <b>ROZDZIAŁ V. SFERA INSTYTUCJI .....</b>  | <b>97</b>  |
| 1. Zmiany struktury rządu. ....  | 97         |
| 2. Koncepcja elastycznej struktury rządu .....   | 102        |
| 3. Zmiany pozycji Prezesa Rady Ministrów .....   | 106        |
| 4. Zagadnienie centrum rządu .....   | 107        |
| 5. Zagadnienia pozycji poszczególnych członków Rady Ministrów ...  | 113        |
| 6. Przekształcenia w instytucjonalnym zapleczu rządu .....   | 115        |
| 7. Konkluzje .....   | 127        |
| <b>ROZDZIAŁ VI. SFERA PROCEDUR .....</b>   | <b>129</b> |
| 1. Podstawowe źródła prawne. ....  | 129        |
| 2. Rozwiązania z 1991 r. ....  | 130        |
| 3. Regulacje z lat 1996 i 1997 .....   | 133        |
| 4. Modyfikacje w latach 1997-2001 .....  | 142        |
| 5. Konkluzje .....   | 144        |
| <b>ROZDZIAŁ VII. SFERA KADR .....</b>  | <b>145</b> |
| 1. Znaczenie czynnika kadrowego .....  | 145        |
| 2. Zagadnienie ciągłości i zmian .....   | 146        |
| 3. Politycy i urzędnicy .....  | 150        |
| 4. Służba cywilna. ....  | 157        |
| 5. Mechanizmy rekrutacji i awansu .....  | 166        |
| 6. Zagadnienie konfliktu interesu .....  | 170        |
| 7. Konkluzje .....   | 174        |
| <b>ROZDZIAŁ VIII. PROBLEMY FUNKCJONALNE SYSTEMU .....</b>  | <b>180</b> |
| 1. Etap generowania inicjatyw .....  | 180        |
| 2. Etap analizy i selekcji inicjatyw .....   | 182        |
| 3. Etap przekształcania inicjatyw w projekty .....   | 186        |
| 4. Etap wyjaśniania i usuwania rozbieżności oraz rozstrzygania sporów .....  | 187        |
| 5. Etap oceny prawnej projektów. ....  | 189        |
| 6. Etap rozstrzygania przez Radę Ministrów .....   | 191        |
| 7. Etap poinformowania o podjętych decyzjach .....   | 193        |
| 8. Etap realizowania decyzji .....   | 194        |
| 9. Konkluzje .....   | 196        |
| <b>UWAGI KOŃCOWE .....</b>   | <b>198</b> |
| Badany system w perspektywie historycznej, główne prawidłowości przekształceń, przesłanki zwiększenia jakości decydowania rządowego i hipotezy prognostyczne |            |

|   |     |
|---|-----|
| <b>TABELE, ZESTAWIENIA, ANEKSY</b> .....                              | 207 |
| 1. Model rządowego systemu decyzyjnego .....                          | 207 |
| 2. Problemy poszczególnych etapów rządowego procesu decyzyjnego ..... | 208 |
| 3. Procedura rządowego procesu decyzyjnego .....                      | 216 |
| 4. Zmiany struktury Rady Ministrów .....                              | 226 |
| 5. Członkowie Rady Ministrów – ciągłość i zmiana .....                | 244 |
| 6. Kierownicze stanowiska w administracji rządowej .....              | 248 |
| 7. Zatrudnienie w administracji rządowej .....                        | 259 |
| 8. Korpus służby cywilnej .....                                       | 261 |
| 9. Prezydium Rządu .....  | 262 |
| 10. Stałe komitety Rady Ministrów .....                               | 263 |
| 11. Pełnomocnicy Rządu .....  | 267 |
| 12. Centrum rządu .....   | 274 |
| 13. Struktura administracji rządowej .....                            | 279 |
| 14. Statystyka aktywności Rady Ministrów .....                        | 280 |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b> .....   | 283 |
| <b>SUMMARY</b> .....  | 305 |
| <b>INDEKS NAZWISK</b> .....   | 313 |



# WSTĘP

## Inspiracje, przedmiot, struktura i główne pytania rozważań

W warunkach globalnej konkurencji, która cechuje sytuację we współczesnym świecie, rośnie znaczenie poszukiwania rezerw mogących zwiększyć efektywność przebiegu procesów społeczno-politycznych i gospodarczych. Obszarem takich poszukiwań staje się w poszczególnych państwach działalność rządu, która jest rozpatrywana w kontekście jakości rządzenia. Jest to naturalne. Sprawnie funkcjonujący rząd wzmacnia bowiem istniejące w danym okresie szanse i możliwości. Błędy i ograniczenia w jego działaniu stanowią utrudnienie, a często wręcz blokadę, w rozwiązywaniu problemów społecznych. Mimo upływu czasu jako nadal aktualną uznać trzeba ocenę F. Konecznego z lat dwudziestych poprzedniego stulecia, zgodnie z którą „administracja stanowi wykładnik państwowości”, a tym samym „na nic najpatriotyczniejsza troska o państwo, jeśli nie zdołamy obmyślić administracji dla Polaków stosownej, trafnej”<sup>1</sup>. Rodzi to zapotrzebowanie na refleksję dotyczącą przesłanek, kryteriów i warunków efektywnego funkcjonowania rządu oraz punktów krytycznych i zagrożeń z tym związanych.

Z aktywnością rządu wiążą się bardzo złożone, przedmiotowo rozległe i zróżnicowane układy wartości, zasad, norm, instytucji, procedur i działań oraz związań personalnych<sup>2</sup>. Naturalnym środowiskiem tej aktywności jest konkurencja celów i programów oraz konflikt interesów. Te ogólne prawidłowości zachowują swoją aktualność również w przypadku Polski. Próba analizy bogatej rzeczywistości empirycznej dotyczącej funkcjonowania rządu w Polsce w okresie transformacji społeczno-politycznej lat dziewięćdziesiątych XX stulecia, która jest przedmiotem tych rozważań, wymaga wyodrębnienia zagadnienia podstawowego, które może stanowić punkt odniesienia i kryterium uporządkowania rozważań szczegółowych. W niniejszej książce taką rangę nadano decydowaniu. Rząd został potraktowany jako podmiot podejmowania i realizowania decyzji, zaś proces zmian odnoszących się do rządu ujęto w kontekście przekształceń

<sup>1</sup> F. Koneczny, *Dzieje administracji w Polsce*, Warszawa 1999 (reprint wydania z 1924 r.), s. II.

<sup>2</sup> Por. E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 9 i nast. Dotyczy to w równej mierze instytucji „w znaczeniu personalnym” tzn. obejmujących osobę lub zespół osób, którym „pewien układ norm nadał pewne uprawnienia i obowiązki, iżby wykonywały łącznie pewną określoną funkcję i spełniały pewne zadanie”, jak i w „znaczeniu funkcjonalnym” tzn. obejmujących wszelkie „czynności uregulowane” podejmowane w Radzie Ministrów. Na ten temat szerzej zob. Cz. Znamirowski, *Szkola prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1999, s. 56 i nast.

dotyczących procesu decydowania oraz systemu w ramach którego ten proces się odbywa. Tym samym, bez lekceważenia odpowiedzi na pytanie o to: jak jest zbudowany rządowy system decyzyjny, szczególną uwagę zwrócono na analizę tego, jak ten system działa.

Celem dominującym tych rozważań było zidentyfikowanie relacji, w jakich pozostają rozwiązania instytucjonalne, proceduralne i kadrowe wskazanego wyżej systemu z wynikami jego działania, które manifestują się w bilansie oraz sposobie dystrybucji korzyści i obciążeń zawartych w decyzjach rządowych. Przyjęto założenie, że rozwiązania systemowe, w tym szczególnie procedury prawne, powinny być badane przede wszystkim w kontekście wartości ich rezultatów, gdyż to właśnie owe rezultaty decydują w podstawowym stopniu o ocenie tych rozwiązań<sup>3</sup>. Trzeba podzielić pogląd, że wnikliwa analiza instytucji nie może kończyć się na opisie norm, które te instytucje kształtują. Potrzebna jest refleksja prowadząca do ustalenia faktycznego sposobu wykonywania przez daną instytucję przydzielonych jej w płaszczyźnie normatywnej funkcji<sup>4</sup>.

Takiego ukształtowania punktów zainteresowań nie można utożsamiać z próbą jednostronnego rozstrzygnięcia kontrowersji występującej między zwolennikami podejścia instytucjonalnego w badaniu przemian zachodzących w fazie transformacji ustrojowej a rzecznikami wykorzystywania w tych przypadkach teorii racjonalnego wyboru<sup>5</sup>. Nie ulega bowiem wątpliwości, że traktując decyzje rządowe jako efekt preferencji i zasobów władzy aktorów politycznych zaangażowanych w proces ich stanowienia, trzeba równocześnie pamiętać, że to właśnie rozwiązania instytucjonalne stanowią otoczenie wpływające na dokonywane wybory oraz współdecydują, które rozwiązania są dopuszczalne, pożądane i istotne.

Podejście funkcjonalne staje się coraz częściej ważnym dopełnieniem tradycyjnych analiz instytucjonalno-normatywnych rządu<sup>6</sup>. Ma to silny związek z faktem, że proces stanowienia i implementacji programów rządowych ma podstawowe znaczenie dla osiągnięcia skuteczności sprawowania władzy państwowej oraz dla wzmocnienia zdolności do zagwarantowania stabilnego rozwoju społeczno-politycznego<sup>7</sup>. Od przebiegu tego procesu zależy w dużym stopniu zdolność rządu<sup>8</sup>. Jest tak, gdyż decydowanie „jako sztuka rozwiązywania problemów,

<sup>3</sup> Zob. D. Lyons, *Etyka i rządy prawa*, Warszawa 2000, s. 190.

<sup>4</sup> Por. Cz. Znamirowski, *op. cit.*, s. 77.

<sup>5</sup> Zob. A. Krouwel, B. Verbeek, *Instytucje jako pola walki: Demokratyczne konsekwencje budowania instytucji w systemach postkomunistycznych*, (w:) *Demokracja w Europie Środkowej 1989-99*, red. J. Miklaszewska, Kraków 2001, s. 331 i nast.

<sup>6</sup> Zob. *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wrocław 2000.

<sup>7</sup> Zob. A. Jabłoński, *Rząd i administracja publiczna*, (w:) *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999, s. 140 i nast.

<sup>8</sup> Rozumiana jako szczególny typ relacji „pomiędzy społeczeństwem a instytucjami państwa, od których zależy ogólny bilans sytuacji społeczno-politycznej kraju oraz szanse przedłużenia rządów” (por. A. Gruszczak, *Problemy rządzenia w krajach Europy Środkowowschodniej*, Kraków 2000, s. 8).

wartościowania rozwiązań i dokonywania najlepszych z punktu widzenia korzyści i ryzyka wyborów<sup>9</sup> rozstrzyga w zasadniczym stopniu o jakości rządu.

Pojęcie „rząd” jest używane w literaturze oraz w praktyce politycznej w różnym znaczeniu<sup>10</sup>. Również w Polsce raz odnosi się je wyłącznie do Rady Ministrów, innym razem nadaje mu się znaczenie szersze. W tym przypadku Rada Ministrów jest traktowana jako główny, ale nie jedyny podmiot działania rządu<sup>11</sup>. I właśnie to drugie rozumienie (*sensu largo*) przyjęto w niniejszej książce. Wydaje się ono szczególnie przydatne w przypadku analizy politologicznej. Pozwala bowiem objąć zainteresowaniem całość rozwiązań strukturalno-organizacyjnych i funkcjonalnych, a tym samym umożliwia na wyjście poza rozważania ściśle normatywne.

Takie podejście jest możliwe tym bardziej, że Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>12</sup> – w przeciwieństwie do ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>13</sup> i Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.<sup>14</sup> – nie traktuje już tak jednoznacznie pojęcia Rady Ministrów jako synonimu rządu<sup>15</sup>.

Szersze rozumienie pojęcia „rząd” tworzy konieczność określenia granicy zainteresowań. W niniejszych rozważaniach granica taka została wyznaczona przy uwzględnieniu kryterium funkcjonalnego. W efekcie przedmiotem zainteresowania są w tej książce nie tylko działania samej Rady Ministrów, ale i ta część aktywności poszczególnych ministrów, zrównanych z nimi przewodniczących komitetów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, organów terenowej administracji rządowej oraz ich instrumentów wykonawczych, która w układzie funkcjonalnym jest związana z rozstrzygnięciem spraw przez Radę Ministrów i ma znaczenie dla kształtowania jej politycznej oraz prawnej oceny i odpowiedzialności.

<sup>9</sup> J. Penc, *Decyzje w zarządzaniu*, Kraków 1997, s. 8.

<sup>10</sup> Por. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 7.

<sup>11</sup> Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 140.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483. Dalej jako konstytucja z 1997 r.

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 84, poz. 426, z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729 oraz z 1996 r. Nr 106, poz. 488. Dalej jako ustawa konstytucyjna z 1992 r.

<sup>14</sup> Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, z 1980 r. Nr 22, poz. 81, z 1982 r. Nr 11, poz. 83, z 1983 r. Nr 39, poz. 175, 1987 r. Nr 14, poz. 82, z 1988 r. Nr 19, poz. 129, z 1989 r. Nr 19, poz. 101 i Nr 75, poz. 444, z 1990 r. nr 16, poz. 94, Nr 29, poz. 171 i Nr 67, poz. 397, z 1991 r. Nr 41, poz. 176 i Nr 119, poz. 514 oraz z 1992 r. Nr 75, poz. 367. Dalej jako konstytucja z 1952 r.

<sup>15</sup> Nie wydaje się, aby przeszkodą dla takiego potraktowania relacji między pojęciem Rady Ministrów i rządu było stanowisko, zgodnie z którym – jak to ocenił – A. Gwiżdż „na gruncie naszych unormowań konstytucyjnych oba te terminy mają charakter synonimów i znaczą dokładnie to samo”, gdyż – co odnotował ten sam autor – w „języku prawniczym (tj. w literaturze, w publicystyce) możemy posługiwać się nimi wymiennie, natomiast w języku prawnym (tj. w języku aktów prawnych) obowiązuje oczywiście terminologia urzędowa, konstytucyjna”. Zob. A. Gwiżdż, *Rada Ministrów i administracja rządowa. Uwagi o przepisach rozdziału VI Konstytucji RP*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 5-6, s. 14.

Konstytucja sytuuje w Polsce Radę Ministrów jako element władzy wykonawczej w państwie. Przy całym zróżnicowaniu rozumienia pojęcia władzy<sup>16</sup>, słuszne jest twierdzenie, zgodnie z którym jedną z konsekwencji sprawowania władzy jest „zarządzanie zasobami ludzkimi i materialnymi”<sup>17</sup>. Zasadniczym elementem zarządzania jest decydowanie, rozumiane jako dokonywanie nie-losowych (to znaczy świadomych, co nie musi znaczyć racjonalnych) wyborów między różnymi możliwymi zachowaniami, w tym wyborów między podjęciem i zaniechaniem działania. Analiza przekształceń systemowych zachodzących w dziedzinie decydowania jest w ocenie autora szczególnie przydatna przy badaniu przemian związanych z działaniem rządu. Daje ona również możliwość dokonywania porównań z rozwiązaniami występującymi w innych państwach.

Ustytuowanie Rady Ministrów wśród podmiotów władzy wykonawczej w państwie ma znaczenie nie tylko dla określenia zakresu przedmiotowego decyzji rządowych, który jest wyznaczony przez realizowanie funkcji wykonawczej państwa, czyli administrowanie sprawami publicznymi w dziedzinach, które nie są zastrzeżone przepisami prawa dla innych organów<sup>18</sup>. Współdecyduje ono również o ukierunkowaniu poszukiwań zmierzających do określenia mechanizmów, nadających owym decyzjom walor rozstrzygnięć obowiązujących. Ważną podpowiedzią w tej sprawie może być, nawiązująca do rozważań T. Hobbesa na temat motywów posłuszeństwa wobec rozstrzygnięć innych, konstatacja, zgodnie z którą władza jest koegzystencją autorytetu i siły, zaś „posłuszeństwo władzy jest tym solidniejsze, im mocniejsza wiara w kompetencje i talenty ją sprawujących, w ich dobrą wolę, a także w mądre i sprawiedliwe zaprogramowanie mechanizmów władzy”<sup>19</sup>. We współczesnym państwie dodatkowego znaczenia nabiera ocena, że „moc władcza” bierze się nie tylko z wytwarzanego w świadomości jednostek (składających się na społeczeństwo) kapitału sugestii związanych z „obawą przed szkodą i nadzieją na korzyść”, ale i że tytułem do władzy i postawy władczej może być – obok siły i autorytetu – ugoda, która ma w sobie „elementy współstanowienia” przez to, że ustanawia normy tożsame dla układających się stron<sup>20</sup>.

Zmiany kompetencji, organizacji, zasad oraz trybu działania rządu i administracji rządowej<sup>21</sup> stały się po 1989 r. częścią ogólnej transformacji społeczno-politycznej w Polsce. Stanowiło to nieuniknione następstwo przekształceń zachodzących w innych obszarach życia społecznego. Równocześnie było to, i w swojej istocie jest nadal, ważnym uwarunkowaniem możliwości uzyskania postępu w innych dziedzinach.

<sup>16</sup> Zob. szerzej A. Pawłowska, *Władza, elity, biurokracja*, Lublin 1999, s. 27 i nast.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 83.

<sup>18</sup> Zob. P. Sarnecki, *Rozdział VI, Rada Ministrów i administracja rządowa*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. A. Garlicki, Warszawa 2001, s. 3.

<sup>19</sup> J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 1999, s. 6.

<sup>20</sup> Por. Cz. Znamirowski, *op. cit.*, s. 76 i 112.

<sup>21</sup> Rozumianej w kategoriach strukturalno-organizacyjnych.

Świadomość potrzeby dokonania zmian dotyczących organizacji i zasad działania rządu i administracji rządowej występowała w Polsce od początku kształtowania się nowej sytuacji politycznej po wyborach parlamentarnych w 1989 r. Okres od września 1989 r. do jesieni 2001 r., który stanowi przedmiot analizy w niniejszej pracy, to czas działania w Polsce ośmiu Rad Ministrów. Ich pracami kierowało dziewięciu Prezesów Rady Ministrów<sup>22</sup>. Początek działania trzech z tych Rad Ministrów (kierowanych przez T. Mazowieckiego, W. Pawlaka i J. Buzka) był związany z ukształtowaniem zasadniczo odmiennych układów politycznych w parlamencie. Okres pełnienia obowiązków Prezesa Rady Ministrów przez J. Buzka to czas kilku zasadniczych rekonstrukcji strukturalnych i personalnych Rady Ministrów, wynikających m. in. z rozpadu koalicji rządowej Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności oraz z podziałów w samej AWS.

W latach dziewięćdziesiątych, wraz z upływem czasu, coraz wyraźniej dawała o sobie znać potrzeba dokonania zasadniczej reformy rządu. Równocześnie liczne uwarunkowania powodowały, że niezbędne przekształcenia odbywały się w tej dziedzinie z poważnym opóźnieniem w stosunku do czasu uznania ich potrzeby, a nadto, iż miały one często charakter cząstkowy wobec do wcześniejszych zamiarów. Część z tych uwarunkowań miała charakter obiektywny. Część jednak bez wątplenia miała przyczyny subiektywne. Kiedy analizuje się proces zmian w analizowanej tu dziedzinie, dostrzegać trzeba pełną aktualność trudności, na jakie natknęli się już członkowie komisji Prezesa Rady Ministrów do opracowania projektu reorganizacji administracji państwowej w 1926 r.<sup>23</sup>

Naturalny punkt odniesienia, a w części również i punkt wyjścia, dla projektów reform dotyczących systemu administracji rządowej w Polsce stanowiły rozstrzygnięcia normatywne i doświadczenia wypracowane w warunkach ustroju socjalistycznego przed 1989 r. Zasadnicza odmienność doktrynalna tych rozstrzygnięć<sup>24</sup> powodowała jednak, że wyznaczały one w większym zakresie pole niezbędnych zmian, niż obszary kontynuacji.

<sup>22</sup> Zob. aneks s. 226-243.

<sup>23</sup> W swoim sprawozdaniu Bobrzyński, St. Kasznica i St. Smólski odnotowali m.in.: „Podjęliśmy pracę naszą jako znawcy przedmiotu, nie licząc się ze względami politycznymi, ani też z naturalnym oporem, który z istniejącej organizacji administracyjnej wydobywa się zawsze przeciw dalej sięgającym zmianom. Prowadziliśmy pracę naszą wśród zgodnego chóru głosów, które w publicystyce przemawiały za najdalej idącą reformą administracji. Każdy niemal jednak z tych głosów wykluczał od tej reformy pewną dziedzinę, którą się szczególnie interesował i którą chciał mieć nietkniętą, a gdyby wszystkie te wyjątki zestawić, pokazałoby się, że mimo powszechnego żądania reformy prawie żadna reforma praktycznie nie jest możliwa”. *Sprawozdanie Komisji powołanej przez P. Prezesa Rady Ministrów do opracowania projektu reorganizacji administracji państwowej*, Warszawa 13 lutego 1926 r. (drukowano jako rękopis: Drukarnia Państwowa Nr 31796. 16. II. 26), s. 2.

<sup>24</sup> Zob. M. Grzybowski, *Rząd w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1980; T. Szymczak, *Organy władzy i administracji europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970; *Struktura i tryb pracy rządu w państwach socjalistycznych. Materiały prawno-porównawcze*, red. M. Konarski, Warszawa 1982.

W latach 1944-1989 administracja rządowa w Polsce przechodziła liczne zmiany organizacyjne<sup>25</sup>. W pierwszych latach po II wojnie światowej były one w dużej mierze związane z przyjmowaniem modelu wypracowanego w państwie radzieckim. Od października 1956 r. coraz większe znaczenie dla kolejnych reorganizacji i zmian funkcjonalnych uzyskiwać zaczęły uwarunkowania związane z dążeniem do zwiększenia efektywności działania struktur administracji rządowej. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych (szczególnie w okresie wychodzenia ze stanu wojennego) dodatkowymi impulsami stało się dążenie do wmontowania w system instytucji i rozwiązań powszechnie uznawanych za gwarancje praworządności. Znalazło to wyraz m.in. w przywróceniu sądownictwa administracyjnego oraz utworzeniu Trybunału Konstytucyjnego i urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. W latach osiemdziesiątych, kiedy potrzeba przyjęcia nowych rozwiązań w zakresie organizacji i działania rządu była coraz bardziej dostrzegana, sprawami zmian w strukturze i funkcjonowaniu administracji zajmowały się specjalnie w tym celu utworzone struktury organizacyjne, w tym Komitet Rady Ministrów do Spraw Realizacji Reformy Gospodarczej oraz Komisja Partyjno-Rządowa do Spraw Przejścia i Unowocześniania Struktur Organizacyjnych Gospodarki i Państwa.

Zasygnalizowanej powyżej wewnętrznej dynamiki rozwiązań dotyczących rządu w latach 1944-1989 nie można lekceważyć, czy też pomijać. Równocześnie jednak dostrzegać trzeba, że mimo tych zmian w całym okresie PRL w płaszczyźnie doktrynalnej podstawowe znaczenie dla szczegółowych rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych składających się na rządowy system decyzyjny miały przesłanki wynikające z obowiązujących wówczas zasad ustrojowych<sup>26</sup>. Dotyczyło to przede wszystkim zasad: jednolitej władzy państwowej; przewodniej roli partii marksistowsko-leninowskiej (w tym w wytyczaniu polityki państwa oraz w zakresie doboru kadr i obsady stanowisk państwowych); centralizmu demokratycznego; dominacji w systemie gospodarczym państwowych środków produkcji, planowania społeczno-gospodarczego oraz monopolu państwa w istotnych dziedzinach gospodarki (m.in. w handlu zagranicznym).

Po 1989 r. istniała tylko niewielka możliwość odwołania się w procesie przebudowy administracji rządowej do rozwiązań z okresu międzywojennego. Dla organizacji i trybu działania rządu i administracji rządowej w Polsce w tym okresie<sup>27</sup> podstawowe znaczenie miały rozwiązania przyjęte w 1918 r. Z założenia miały one mieć charakter przejściowy. W praktyce postanowienia dekretu Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelných

<sup>25</sup> Zob. szerzej: *Zagadnienia struktury i funkcjonowania rządu*, red. Z. Jarosz, Warszawa 1979; *Studia nad rządem PRL w latach 1952-1980*, red. M. Rybicki, Wrocław 1985; J. Stembrowicz, *Struktura, organizacja i tryb funkcjonowania rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1974. Zob. też: S. Gebethner, *Nowe elementy w organizacji Rządu PRL*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 6, s. 886-902. oraz J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 195 i nast.

<sup>26</sup> Zob. M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 9 i nast.

<sup>27</sup> Zob. *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Szczecin 1991; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919-1926*, Warszawa 1969.

w Królestwie Polskim<sup>28</sup>, okazały się trwalsze niż zakładano. Nie zrealizowano zapowiedzi konstytucji z marca 1921 r. w sprawie nowego uregulowania tych zagadnień w trybie ustawy. Podobnie stało się z zapowiedziami konstytucji z kwietnia 1935 r., w których przewidywano uregulowanie w dekrete wspomnianych spraw. Ograniczone znaczenie miały też w praktyce wyniki prac czterech kolejnych komisji rządowych, które w latach międzywojennych były powoływane dla opracowania całościowej reformy administracji<sup>29</sup>.

Jak to już odnotowano książka niniejsza została napisana z myślą o zidentyfikowaniu i wyjaśnieniu procesu zmian zachodzących w rządowym systemie decyzyjnym w okresie dwunastu lat polskiej transformacji, przy ujęciu tej problematyki w sposób całościowy i skupieniu uwagi na zasadniczych problemach wiążących się z tą tematyką. Dotychczasowe próby z tym związane koncentrowały się głównie na chronologicznym opisie warstwy empirycznej<sup>30</sup> lub też dotyczyły tylko wybranych zagadnień szczegółowych analizowanych przede wszystkim w aspekcie normatywnym<sup>31</sup>.

Dla podjęcia tej problematyki oraz sposobu jej ujęcia bez wątplenia swoje znaczenie miał fakt, że autor przez kilka lat uczestniczył w tym okresie w kształtowaniu mechanizmów pracy rządu, w tym m. in. w charakterze sekretarza Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów, sekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów, sekretarza Rady Ministrów oraz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zebrane wówczas doświadczenia pozwalają na sformułowanie jednoznacznej oceny, że zjawiska i procesy występujące w rządowym systemie decyzyjnym mają podstawową rolę w tworzeniu zdolności rządu<sup>32</sup> oraz zwiększaniu jakości i efektywności tego rządu w perspektywie przygotowania Polski do integracji europejskiej<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Dz. P.K.P. (Dziennik Praw Królestwa Polskiego) Nr 1, poz.1. Szerzej zob.: J. Malec, D. Malec, *op. cit.*, Kraków 2000, s. 147 i nast., *Wybór źródeł do nauki prawa konstytucyjnego (Druga Rzeczpospolita)*, red. T. Szymczak, Łódź 1999 oraz obszerna informacja bibliograficzna w: H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 331 i nast.

<sup>29</sup> Zob. A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce*, Warszawa 1977; B. Hadyniak, *Reforma centrum gospodarczego w perspektywie historycznej*, (w:) *Reforma Centrum Gospodarczego Rządu. Przesłanki, cele, kierunki*, red. J. Monkiewicz, Warszawa 1995, s. 18 i nast. oraz R. Hausner, *Projekt ustawy o organizacji administracji rządowej*, Warszawa 1931; J. Jachowski, *Ustrój władz administracyjnych*, Poznań 1933; A. Suligowski, *Jak wzmocnić polską organizację państwową*, Warszawa 1925.

<sup>30</sup> Por. *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989-1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998, W. Jednaka, *Proces decyzyjny w administracji rządowej*, (w:) *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, *op. cit.*, s. 111-128.

<sup>31</sup> Zob. E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, (w:) *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 133-155; R. Mojak, *Pozycja ustrojowa i struktura władzy wykonawczej (problematyka stosunków między prezydentem a rządem)*, *ibidem*, s. 86-132; Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm (1989-1997)*, Lublin 1998.

<sup>32</sup> Zob. A. Gruszcak, *op. cit.*, s. 8 i nast.

<sup>33</sup> *Jakość rządu: Polska bliżej Unii Europejskiej?*, red. J. Hausner, M. Marody, Kraków 2000, s. 15 i nast.

U podstaw tych rozważań leżało dążenie do realizacji pięciu zasadniczych celów. Po pierwsze, ich intencją była rekonstrukcja i systematyzacja uwarunkowań decydujących o zmianach dotyczących działania rządowego systemu decyzyjnego rozpatrywanych w perspektywie zagadnienia stabilności i równowagi. Po drugie, ukazanie struktury i istoty funkcjonowania tego systemu, przy równoczesnym poddaniu analizie jego zdolności do samoregulacji. Po trzecie, zarysowanie jego głównych problemów i punktów krytycznych oraz przeanalizowanie sprawy zdolności działania w warunkach stresów. Po czwarte, ukazanie relacji zachodzących między przekształceniami w rządowym systemie decyzyjnym a efektywnością działania rządu. I po piąte, przeanalizowanie jak ukształtowany współcześnie w Polsce model funkcjonowania rządu mieści się wśród doktrynalnych, normatywnych, instytucjonalnych i funkcjonalnych rozwiązań występujących w państwach Unii Europejskiej.

Takiemu określeniu głównych kierunków zainteresowań badawczych towarzyszyło dążenie, by przedstawiane konkluzje, które z natury rzeczy odnoszą się do działania rządu w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, zawierały również treści o charakterze bardziej uniwersalnym. Chodziło o to, by te uwagi były przydatne przy analizie systemowej zagadnienia efektywności działania rządowego systemu decyzyjnego, a tym samym miały również, szczególnie w sferze rozważań dotyczących punktów krytycznych i zagrożeń, walor wniosków o charakterze ogólnym. Intencja taka ma silny związek z faktem, że niniejsze rozważania z jednej strony dotyczą okresu już zamkniętego, którego granice wyznaczyło pierwsze dwanaście lat polskiej transformacji, z drugiej zaś jednak strony odnoszą się do procesu zmian modernizacyjnych w rządowym systemie decyzyjnym, które trwają nadal.

Sformułowanym powyżej celom zostały podporządkowane zakres przedmiotowy, metoda oraz struktura rozważań. Kolejnymi etapami tych rozważań są: modelowe ujęcie rządowego systemu decyzyjnego; analiza podstawowych uwarunkowań działania tego systemu; określenie charakteru, znaczenia i struktury powiązań występujących między rządowym systemem decyzyjnym a aktywną częścią jego otoczenia; rekonstrukcja kalendarza i kierunków zmian zachodzących w tym systemie połączona z oddzielnym podjęciem spraw związanych ze zmianami zachodzącymi w sferze instytucji, procedur oraz rozwiązań kadrowych; przegląd problemów, które obecne są w poszczególnych etapach rządowego procesu decydowania oraz zestawienie końcowe wniosków z całości rozważań. Integralnym elementem pracy jest aneks, w którym obok schematu modelu rządowego systemu decyzyjnego zawarto szczegółowe zestawienia pokazujące: obraz relacji między Radą Ministrów i Sejmem (m.in. dane o wystąpieniach przedstawicieli rządu, inicjatywach ustawodawczych Rady Ministrów oraz interpelacjach i zapytaniach do rządu); przekształcenia w strukturze Rady Ministrów; zmiany w zakresie organów pomocniczych Rady Ministrów (m.in. stałych komitetów Rady Ministrów i pełnomocników rządu); rozwiązania proceduralne i podstawowe problemy poszczególnych etapów rządowego procesu decyzyjnego; zmiany

w strukturze instytucjonalnej rządowego systemu decyzyjnego oraz główne problemy dotyczące kadr rządowych.

Bilans zawartych w tej książce rozważań skłania do sformułowania twierdzenia, że ogólny kierunek przemian zachodzących w rządowym systemie decyzyjnym w Polsce w latach dziewięćdziesiątych był związany z dostosowaniem do zmieniających się warunków oraz z wykorzystywaniem doświadczeń demokratycznych państw współczesnej Europy i służył wypracowywaniu rozwiązań wzmacniających zdolność rządu. Mimo licznych, szczególnie w pierwszej połowie analizowanej dekady, zmian rządów i uzyskiwaniu wpływu na rządzenie przez stojące do siebie w opozycji programowe ugrupowania polityczne, nie odnotowano w tym czasie w procesie zmian w rządowym systemie decyzyjnym jakiś dramatycznych, frontalnych odwrótów od przyjętych już wcześniej rozwiązań. Równocześnie jednak rozważania niniejsze prowadzą do wniosku, że prawidłowość ta występowała bardziej wyraziście w płaszczyźnie normatywnej niż w sferze praktyki działania rządu.

Cechą charakterystyczną stało się w odniesieniu do całej dekady, że wypełnianie treścią istniejących rozwiązań prawnych natrafiało na liczne przeszkody. Pozwala to na sformułowanie oceny, że w Polsce, u progu XXI wieku, sposobu dalszego doskonalenia działania rządowego systemu decyzyjnego należy poszukiwać przede wszystkim w konsekwentnej realizacji w praktyce wypracowanych już zasad i regulacji normatywnych. Tworzy nadto przesłanki dla przedstawienia hipotezy, zgodnie z którą – w przeciwieństwie do sytuacji występującej w czasie ostatnich dziesięciu lat XX wieku, kiedy o zmianach w rządowym systemie decyzyjnym w Polsce decydowały przede wszystkim uwarunkowania wewnętrzne – na pierwszy plan wśród impulsów wyznaczających dalsze modyfikacje wysuną się impulsy o charakterze uniwersalnym. Dotyczy to przede wszystkim konsekwencji: po pierwsze – globalizacji i związanych z nią zmian zadań i warunków działania państwa w sytuacji dalszej koncentracji kapitału i umacniania się ponadpaństwowych sił geopolitycznych; po drugie – instytucjonalnej integracji europejskiej i wynikających z niej modyfikacji w zakresie stopnia samodzielności działania poszczególnych państw, w tym ograniczenia suwerenności w obszarze treści i procedur decydowania rządowego; oraz po trzecie – kształtowania się społeczeństwa informacyjnego i wiążących się z tym rewolucyjnych zmian dotyczących komunikowania się, wytwarzania, przechowywania, przetwarzania i przesyłania informacji oraz zarządzania nimi.

Przedstawiając rezultaty swoich badań i wnioski wynikające z obserwacji zebranych w trakcie pracy w administracji rządowej autor dziękuje wszystkim teoretykom i praktykom zajmującym się problematyką rządu, którzy swoimi uwagami wzbogacili jego sposób rozumowania. Szczególne podziękowania autor składa w tym kontekście kolegom z kilku kolejnych rządów oraz członkom zespołu naukowego z Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Oddzielne podziękowania autor kieruje do recenzenta wydawniczego – prof. dra hab. J. Wawrzeniaka z Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.



# Rozdział I

## UJĘCIE MODELOWE

### 1. Decyzje rządowe

Decydowanie, czyli najogólniej: dokonywanie nielosowych wyborów, stanowi podstawową formę działania Rady Ministrów. W trybie kolegialnym, wykonując ustanowione dla niej w konstytucji i ustawach zadania oraz kompetencje, rozpatruje ona poszczególne sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia, które mają charakter decyzji<sup>1</sup>. Złożoną ich strukturę ukazuje uchwalony w 1997 r. regulamin pracy Rady Ministrów<sup>2</sup>, który jako rozstrzygnięcia wymienia akty normatywne, programy, sprawozdania, informacje, analizy problemowe, oceny realizacji zadań oraz stanowiska wobec określonych spraw.

Decyzje Rady Ministrów w sposób funkcjonalny powiązane są z działaniami podejmowanymi przez inne podmioty instytucjonalne, składające się na administrację rządową, które w praktyce mają ważne znaczenie dla stopnia użyteczności społecznej, racjonalności i efektywności działania Rady Ministrów. Analiza rządowego systemu decyzyjnego musi obejmować w związku z tym również sprawy zakresu i mechanizmów rozstrzygania przez Prezesa Rady Ministrów, poszczególnych członków Rady Ministrów, centralne urzędy administracji rządowej oraz wojewodów, wtedy, gdy jest to systemowo i funkcjonalnie powiązane z decydowaniem przez Radę Ministrów.

W tym sensie można więc mówić o decyzjach rządowych w rozumieniu węższym (*sensu stricto*), związanym wyłącznie z rozstrzygnięciami samej Rady Ministrów, które jest bez wątplenia bardziej właściwe dla rozważań ściśle normatywnym, a także szerszym, w którym uwzględnia się również część rozstrzygnięć innych elementów składowych „maszyny rządowej”, co jest bardziej przydatne dla ukazania faktycznego działania rządu (*sensu largo*).

Dostrzegać trzeba, że status i formy decyzji rządowych są bardzo zróżnicowane. Przede wszystkim wśród nich wyodrębnić można niejednorodnie wewnętrznie rozstrzygnięcia normatywne i pozanormatywne. Ponadto obok decyzji, które mają

<sup>1</sup> Przez decyzję należy w tym kontekście rozumieć świadomy i ukierunkowany akt nielosowego, nieprzypadkowego wyboru, jednego działania ze zbioru działań lub powstrzymania się od działań. Zob. E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 202.

<sup>2</sup> Zob. uchwała nr 113 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów*, Monitor Polski (dalej – M.P.) Nr 15, poz. 144 z późn. zm.

charakter strategiczny, także i w tym przypadku występują takie, które są taktyczne lub operacyjne<sup>3</sup>. Zgodnie z kryterium zakresu, obok decyzji które są źródłami powszechnie obowiązującego prawa oddzielną grupę stanowią te, które mają charakter wewnętrzny, zaś obok rozstrzygnięć systemowych dostrzegać trzeba decyzje w sprawach jednostkowych. Biorąc pod uwagę charakter poszczególnych decyzji, można dokonać podziału na inicjujące i stanowiące, oraz na samoistne i wykonawcze, a także na regulujące i alokujące. Niezależnie od wskazanych wyżej propozycji usystematyzowania decyzji można też wykorzystać możliwości, wynikające z klasycznych typologii decyzji<sup>4</sup>.

Pole decyzji rządowych wyznacza fakt, że Rada Ministrów jest w Polsce – obok Prezydenta RP – elementem władzy wykonawczej w państwie. Jej obecne miejsce w systemie organów władzy państwowej określone zostało przy tym głównie poprzez wskazanie podstawowych funkcji. Zgodnie z normami konstytucji z 1997 r. składają się na nie prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa oraz koordynowanie i kontrolowanie prac organów administracji rządowej. Przy określeniu praktycznej treści tego konstytucyjnego sformułowania kompetencyjnego uznać trzeba za słuszną interpretację, w której wskazuje się, że prowadzenie polityki to złożony proces obejmujący reagowanie na występujące problemy społeczne, wypracowywanie określonych koncepcji, rozstrzyganie oraz aktywność realizacyjną, która obejmować może własne działania Rady Ministrów, kontrolowanie działań wykonawczych innych podmiotów, a także ingerowanie o charakterze korekcyjnym (w tym poprzez zmianę rozstrzygnięcia)<sup>5</sup>.

Istotne jest, że w sprawach z tego zakresu, które nie są zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego, obowiązuje zasada domniemania kompetencji na rzecz Rady Ministrów. Zasada ta likwiduje zagrożenie pustki kompetencyjnej w sferze władzy wykonawczej<sup>6</sup>. Równocześnie jednak, wraz z szerokim katalogiem kompetencji rządu, powoduje że Rada Ministrów jest bez wątpienia silniejszym od prezydenta elementem władzy wykonawczej<sup>7</sup>. Tym bardziej, że w wyniku rozwiązań konstytucyjnych z 1997 r. prezydent utracił część instrumentów oddziaływania na jej skład i działanie. Między innymi przestała obowiązywać wcześniejsza zasada, zgodnie z którą premier przy przedstawianiu kandydatur ministrów spraw zagranicznych, obrony narodowej oraz spraw wewnętrznych był zobowiązany zasięgnąć opinii prezydenta, a także zrezygnowano z rozwiązania pozwalającego prezydentowi zwoływać w sprawach szczególnej wagi posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć. Prezydent uzyskał możli-

<sup>3</sup> Zob. J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, s. 367.

<sup>4</sup> Zob. J. Supernat, *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2000, s. 19 i nast.

<sup>5</sup> Por. P. Sarnecki, *Rozdział VI...*, *op. cit.*, s. 4 i nast.

<sup>6</sup> Por. M. Wyrzykowski, *Osiem tez w sprawie systemu rządów premierowskich*, (w:) *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga Jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, AUW, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999.

<sup>7</sup> Ma ona w systemie organów państwowych, jak to określił A. Gwiżdż, „pozycję centralną” i „nie tylko wytycza ona główne kierunki polityki, ale i stanowi centrum zarządu codziennymi sprawami Państwa”. Zob. Tenże, *Konstytucja RP i inne teksty prawne*, Warszawa 1997, s. XX.

wość zwoływania Rady Gabinetowej z udziałem Rady Ministrów, ale organ ten nie ma kompetencji decyzyjnych właściwych rządowi. Stanowi miejsce wymiany opinii oraz ocen i – co wykazała praktyka polityczna<sup>8</sup> – nie odegrał on dotychczas większej roli w kształtowaniu rozstrzygnięć rządowych.

Dla określenia pola decyzji rządowych istotne znaczenie ma obecnie fakt, że konstytucja z 1997 r. wskazała jako zadania Rady Ministrów w szczególności: zapewnienie wykonania ustaw; ochronę interesów skarbu państwa (obejmującego majątek państwowy); uchwalanie projektu budżetu państwa, kierowanie wykonaniem tego budżetu oraz przygotowanie sprawozdania z jego wykonania; zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz porządku publicznego; sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi; zawieranie umów międzynarodowych, wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzanie i wypowiedzanie innych umów międzynarodowych, a także sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Jest istotne, że normy konstytucyjne określają nie tylko zadania Rady Ministrów, ale i dostępne jej środki działania, na które składają się: wydawanie rozporządzeń, koordynowanie prac organów administracji rządowej, kontrolowanie pracy tych organów, uchwalanie projektu budżetu państwa, zawieranie umów międzynarodowych, wymagających ratyfikacji, zatwierdzanie i wypowiedzanie innych umów międzynarodowych oraz coroczne określanie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej. Analiza konstytucji pokazuje, że wspomniany katalog kompetencji i dostępnych środków działania Rady Ministrów jest szerszy niż indeks zawarty w art. 146. Elementami tych kompetencji i środków działania są również: kierowanie organami administracji rządowej, zawieranie umów z przedstawicielami kościołów nierymskokatolickich (wskazane w art. 25 ust. 5), podejmowanie uchwał normatywnych (art. 93), wykonywanie inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1), uchylanie rozporządzeń i zarządzeń ministrów (art. 149 ust. 2), wnioskowanie w sprawie wprowadzenia stanu wojennego i stanu wyjątkowego (art. 229 i 230) oraz wprowadzanie stanu klęski żywiołowej (art. 232).

Na status rozstrzygnięć rządowych wpływ ma fakt, że – co omówione będzie dokładniej w następnym rozdziale – zgodnie z konstytucją Rada Ministrów ma prawo inicjatywy ustawodawczej. Ma też obecnie wyłączność w sprawie inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej i zmian w tej ustawie oraz ustaw o zaciąganiu długu publicznego i udzielaniu gwarancji finansowych przez pań-

<sup>8</sup> Prezydent A. Kwaśniewski zwołał do 18 października 2001 r. (tzn. w liczącym blisko cztery lata okresie) Radę Gabinetową zaledwie cztery razy. Pierwsze posiedzenie odbyło się 27 stycznia 1998 r. i było poświęcone omówieniu zadań państwa w 1998 r.; drugie (z 24 marca 1998 r.) – służyło wymianie uwag na temat przygotowania Polski do negocjacji z Unią Europejską; trzecie (z 23 lutego 1999 r.) – miało na celu omówienie spraw związanych z polskim członkostwem w NATO oraz przebiegiem reform społecznych realizowanych z inicjatywy rządu; czwarte (z 4 września 2001 r.) – związane było z groźbą kryzysu finansów państwa. Spotkania te nie przyniosły ustaleń o jakościowym znaczeniu. Po żadnym z nich nie opublikowano nawet wspólnego komunikatu.

stwo. Jako jedyny organ, Rada Ministrów może też w części przypadków określić swój projekt ustawy za pilny. Powoduje to rozpatrzenie tego projektu przez parlament przy zastosowaniu przyspieszonej procedury. Zgodnie z normami konstytucji z 1997 r. nie może to jednak dotyczyć projektów ustaw podatkowych, ustaw związanych z wyborem prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwości władz publicznych, a także kodeksów.

Przy całym zróżnicowaniu można wskazać na trzy zasadnicze cechy wspólne decyzji rządowych. Związane są one z rolą i usytuowaniem Rady Ministrów w systemie organów państwowych oraz trybem jej pracy i sposobem odpowiedzialności za swoje działania. Po pierwsze: są to decyzje kierownicze<sup>9</sup>. Po drugie: mają one charakter polityczny<sup>10</sup>. Po trzecie: są one w swoim podstawowym zakresie kolegialne<sup>11</sup>.

Granice decyzji rządowych są określone również przez fakt, że fundamentalną zasadą ustrojową jest konieczność posiadania przez Radę Ministrów zaufania Sejmu. Współdecyduje o nich również to, że działania rządu i poszczególnych jego członków, a także decyzje organów administracji rządowej podlegają kontroli ze strony innych niż Sejm organów państwowych. W konkretnych przypadkach wykonują ją organy kontroli państwowej (Najwyższa Izba Kontroli<sup>12</sup>) i ochrony prawa (w tym Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>13</sup>) lub sądy (w tym sądy administracyjne) i trybunały (Trybunał Konstytucyjny – w sprawach dotyczących aktów normatywnych oraz Trybunał Stanu – w sprawach odpowiedzialności personalnej za naruszenie konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem)<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Zob. H.A. Simon, *Podejmowanie decyzji kierowniczych. Nowe nurty*, Warszawa 1982; J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, Warszawa 1997; B. Wawrzyniak, *Decyzje kierownicze w teorii i praktyce zarządzania*, Warszawa 1980; S. Zawadzki, *Przyczynek do teorii podejmowania decyzji państwowych*, (w:) *Z zagadnień teorii polityki*, red. K. Opałek, Warszawa 1978.

<sup>10</sup> A. Bodnar, *Decyzje polityczne*, Warszawa 1985; R. Herbut, *Proces decyzyjny w polityce – teoria i praktyka podejmowania decyzji*, (w:) *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, *op. cit.*; Z. J. Pietraś, *Teoria decyzji politycznych*, Lublin 1990.

<sup>11</sup> Zob. N.R.P. Meier, *Aktywa i pasywa w rozwiązywaniu problemów przez grupy*, (w:) *Zachowanie człowieka w organizacji*, red. W.E. Scott, L.L. Cummings, Warszawa 1983; H. Sosnowska, *Klasyfikowanie reguł decyzyjnych*, (w:) *Grupowe podejmowanie decyzji. Elementy teorii, przykłady zastosowań*, red. H. Sosnowska, Warszawa 1999.

<sup>12</sup> A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997.

<sup>13</sup> A. Pieniążek, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie organów państwa*, (w:) *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, *op. cit.*

<sup>14</sup> M. Domagała, *Charakter prawny i miejsce Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu w systemie organów państwa*, (w:) *ibidem*; M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie przemian ustrojowych*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3; E. Zwierchowski, *Sądownictwo konstytucyjne a zgodne z konstytucją stanowienie i stosowanie prawa*, (w:) *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierchowski, Warszawa 1997.

## 2. Rządowy proces decyzyjny

W literaturze dominuje szerokie rozumienie pojęcia decydowania politycznego, które zakłada ujmowanie tego zagadnienia w kategoriach procesu<sup>15</sup>. Takie podejście jest jak najbardziej uzasadnione. Jak odnotowuje Z.J. Pietraś decydowanie polega, w najogólniejszym znaczeniu, na „wyobrażaniu sobie obecnego stanu rzeczywistości, następnie stanu pożądanego, ustalaniu zakresu różnic i możliwości ich eliminacji, wyborze sposobu postępowania oraz na działaniu, którego celem jest przekształcenie stanu istniejącego w pożądaną”<sup>16</sup>. Z istoty jest to więc coś więcej niż sama procedura i technologia.

Każde decydowanie stanowi proces obejmujący kilka etapów. Dla ujęcia modelowego tego zagadnienia przydatna jest propozycja, którą przedstawił T. Sorensen, doradca prezydenta J. Kennedy’ego. Zgodnie z nią na proces decyzyjny składają się kolejne etapy decydowania, których efektem jest: zgoda co do faktów, zgoda co do celów, precyzyjna definicja problemu, sformułowanie opcji, opracowanie listy konsekwencji przyjęcia poszczególnych opcji, wybór, informacja o podjętej decyzji oraz jej wykonanie<sup>17</sup>.

Na szczególne poparcie zasługuje stanowisko, zgodnie z którym wykonywanie decyzji politycznej jest traktowane jako nieodłączna część procesu decyzyjnego<sup>18</sup>. Nie zmienia bowiem tego fakt, że w odniesieniu do części decyzji, szczególnie tych najmniej skomplikowanych pod względem przedmiotowym lub też podejmowanych w warunkach nadzwyczajnych, niektóre z etapów procesu decyzyjnego mogą występować w formie szczątkowej lub wręcz zostać pominięte.

Charakter decyzji rządowych powoduje, że ich podejmowanie jest sformalizowane. Procedury stosowane w tym przypadku są w większości wyraźnie określone w aktach normatywnych, a ich zachowanie może stanowić warunek skuteczności rozstrzygnięcia. Dotyczy to w pierwszym rzędzie decyzji rządowych w wąskim tego słowa znaczeniu, to znaczy tych, które podejmowane są przez Radę Ministrów. W innych przypadkach, szczególnie dotyczących rozstrzygnięć dokonywanych jednoosobowo (np. przez Prezesa Rady Ministrów, czy też członka Rady

<sup>15</sup> Szczególnie cenną monografię poświęconą tej tematyce stanowi książka Z.J. Pietrasia, *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 1998. Zob. też: H. Ansoff, *Zarządzanie strategiczne*, Warszawa 1985; A. Bodnar, *Problemy teorii decyzji politycznych*, (w:) *Z zagadnień teorii polityki*, op. cit.; *Decyzje polityczne w systemach społecznych*, red. A. Bodnar, W. Szczepański, Warszawa 1987; J. Grenda-Solarska, *O problemach związanych z metodologią procesu decyzyjnego*, (w:) *Z zagadnień teorii polityki*, op. cit.; A. Habuda, L. Habuda, *Teorie decyzji w odniesieniu do administracji publicznej*, (w:) *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, op. cit.; M. Karwat, W. Milanowski, *Przesłanki racjonalności i optymalności działań politycznych*, Warszawa 1980; T. Klementowicz, *Proces podejmowania decyzji politycznych*, (w:) *Elementy teorii polityki*, red. K. Opalek, Warszawa 1989; S. Sokołowski, *Decyzja a działanie*, Warszawa 1975; B. Wawrzyniak, *Decyzje kierownicze w teorii i praktyce zarządzania*, Warszawa 1980; M. Zdyb, *Istota decyzji*, Lublin 1993.

<sup>16</sup> Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, op. cit., s. 7.

<sup>17</sup> Por. T. Sorensen, *Decision – Making in the White House: The Olive Branch or the Arrows*, s. 18-19.

<sup>18</sup> Zob. podobnie Z.J. Pietraś, *Decydowanie...*, op. cit., s. 43.

Ministrów), część etapów procesu decyzyjnego może nie znajdować odzwierciedlenia w faktach dostępnych dla obserwacji i badania. Proces ten, aż do momentu dokonania wyboru (tzn. poddającego się obserwacji rozstrzygnięcia), może bowiem przebiegać w formie odwołania się decydenta wyłącznie do własnej wiedzy, intuicji, lub też swoich przekonań czy emocji. Pominięcie części etapów procesu decyzyjnego jest także możliwe, co odnotowano już wyżej, również w sytuacjach nadzwyczajnych uzasadniających odstąpienie od stosowania formalnych procedur.

Mimo tych wyjątków zasadne jest rozpatrywanie rządowego procesu decyzyjnego jako całości, której elementami są: powstanie inicjatyw zmierzających do przyjęcia rozstrzygnięcia, analiza i selekcja tych inicjatyw, postanowienie o podjęciu prac nad przekształceniem wybranej inicjatywy w projekt, opracowanie konkretnego projektu, jego uzgodnienie w gronie uczestników procesu decyzyjnego, wyjaśnienie i usunięcie w tym gronie rozbieżności stanowisk w sprawie projektu, ocena projektu pod kątem prawnej dopuszczalności i poprawności formalnej projektowanego rozwiązania, dokonanie rozstrzygnięcia przez podjęcie decyzji, ogłoszenie decyzji oraz realizacja i monitorowanie jej wykonania. Z każdym z tych etapów procesu decyzyjnego wiążą się oddzielne zadania i problemy, których umiejętność zidentyfikowania i właściwego rozwiązania ma podstawowe znaczenie dla jakości decyzji, a w efekcie dla jakości rządzenia.

Zgodzić się przy tym trzeba z oceną, że schemat wyjaśniania procesu decyzyjnego nakazuje analizę „cech ośrodka decyzyjnego (cech decydenta), cech systemu konstytucyjnego, cech problemu będącego przedmiotem decyzji, cech społeczeństwa, w jakim przebiega proces decyzyjny, oraz rezultatów procesu decyzyjnego”<sup>19</sup>.

### 3. Rządowy system decyzyjny

Proces decydowania w rządzie odbywa się w ramach działania systemu decyzyjnego, na który składają się wzajemnie powiązane: zasady, normy, kompetencje, instytucje, procedury i rozwiązania kadrowe. Dla realizacji dążenia do zidentyfikowania i uporządkowania zjawisk, jakie zachodzą w działaniu rządu, przydatne jest wykorzystanie możliwości, jakie daje analiza systemowa<sup>20</sup>. Ta stosowana z powodzeniem już od lat metoda badawcza<sup>21</sup>, jak podkreślają to liczni

<sup>19</sup> A. Jabłoński, *Rzqd...*, *op. cit.*, s.146.

<sup>20</sup> Zob. T. Langer, *Amerykańska wersja analizy systemowej w nauce o państwie*, Warszawa 1977, s. 19 i nast.; P. Sztompka, *Analiza systemowa w naukach politycznych*, (w:) *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. K. Opałek, Warszawa 1975.

<sup>21</sup> G. Almond, J.S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton 1960; D. Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs 1963; Tęgoż, *A System Analysis of Political Life*, New York 1965; W.C. Mitchell, *The American Polity*, New York 1962; M.I. Sietrow, *Zasada systemowości. Pojęcia podstawowe*, (w:) *Problemy metodologii badań systemowych*, Warszawa 1973.

autorzy<sup>22</sup>, pozwala na łączenie założeń teoretycznych z obserwacjami empirycznymi. Daje ona podstawy do skonstruowania narzędzi, które mogą służyć określeniu w ujęciu dynamicznym podstawowych problemów rządowego systemu decyzyjnego.

W trakcie rekonstrukcji modelu tego systemu na oddzielną uwagę zasługują przy takim podejściu: aktywne elementy otoczenia decyzyjnego, które składają się na kształt wejścia systemowego; zjawiska i procesy zachodzące w obszarze granicy tego systemu; mechanizmy wewnętrzne systemu; produkty stanowiące wynik jego pracy, a także zjawiska i procesy występujące w obszarze sprzężenia zwrotnego między otoczeniem i rządowym systemem decyzyjnym.

Struktura i charakter impulsów pojawiających się na wejściu rządowego systemu decyzyjnego wyznaczone są przez społeczny, polityczny i prawny status Rady Ministrów oraz jej rolę w zarządzaniu zasobami ludzkimi i materialnymi w państwie. Rząd ze swojej istoty stanowi element systemu politycznego. Działa w przestrzeni wyznaczonej przez stan społeczeństwa, w tym przez jego potrzeby, dominujące w nim wartości i jego cechy charakterystyczne, m.in. przez jego kulturę polityczną<sup>23</sup>. Szczególne znaczenie w otoczeniu rządowego systemu decyzyjnego mają w tej sytuacji kształt, sprawność i efekty działania mechanizmów artykulacji i agregacji interesów społecznych, gospodarczych i politycznych. To z nimi związane są bowiem najsilniej impulsy kierowane do rządu, które wyznaczają jego zadania i możliwości działania.

Wśród tych impulsów wyodrębnić można zasilenia i informacje<sup>24</sup>. Określają one zakres kierowanych do systemu: zadań – z których część ma charakter globalny, część zaś dotyczy określonej sprawy; możliwości działania – związanych m. in. ze stanem zasilenia w środki prawne i finansowe oraz z siłą i kondycją wewnętrzną zaplecza politycznego rządu i opozycji politycznej; poparcie – odnoszących się do wcześniej podjętej przez rząd decyzji lub dla rządu jako takiego; wzorów działania – zawartych w postępowaniu w porównywalnych sytuacjach w innych państwach.

Identyfikacja i analiza tych impulsów, w tym ich zmian i wzajemnych korelacji, to nieodzowny element rozważań zmierzających do wyjaśnienia działania rządu. Nakazuje to objęcie zainteresowaniem przede wszystkim impulsów, wynikających ze zmian zachodzących w: ustroju państwa, systemie prawnym, gospodarce,

<sup>22</sup> Zob. D. Easton, *Varieties of Political Theory, Some System Approaches to Political Theory*, Englewood Cliffs 1966, s. 129-141; T. Langer, *op. cit.*, s. 15.

<sup>23</sup> Rozumianą tu jako swoisty grupowy zespół zasad i wartości oraz modeli zachowań i postaw politycznych obowiązujących członków społeczeństwa i wywierających wpływ na jego działania w sferze politycznej oraz w relacjach między obywatelami a strukturami instytucjonalnymi funkcjonującymi w państwie. Zob. T. Filipiak, *Indywidualna i grupowa kultura polityczna w układzie uwarunkowań instytucjonalnych*, „Edukacja Polityczna” 1995, nr 6-7, s. 43 i nast. Ten sam autor w odniesieniu do kultury politycznej słusznie zwraca uwagę na „wielokierunkową tendencję współzależności i krystalizacji norm i wzorców kultury globalnej oraz subkultur w instytucjach”. Por. *Z zagadnień systemowych badań nad kulturą polityczną*, „Edukacja Polityczna” 1983, nr 3, s. 87.

<sup>24</sup> T. Langer, *op. cit.*, s. 127 i nast.

zasadniczych kierunkach polityki państwa, świadomości społecznej oraz metodach gromadzenia, przekazywania i przetwarzania informacji<sup>25</sup>.

Jednym z zasadniczych elementów składających się na strukturę rządowego systemu decyzyjnego jest sytuacja decyzyjna. Teoretycznie jest ona określona przede wszystkim przez stan rzeczywistości występującej w obszarze istotnym dla decydowania oraz przez cele i zamierzenia decydenta wiążące się z tym obszarem. Punktem wyjścia do decydowania są bowiem odpowiedzi na dwa podstawowe pytania. Po pierwsze: jaka jest określona rzeczywistość; po wtóre: jaka być ona powinna. W praktyce podstawowe znaczenie ma w tym przypadku stan wiedzy o tej rzeczywistości, który rejestrowany jest wewnątrz systemu jako przesłanka wyjściowa dla uruchomienia procesu decyzyjnego. Dla prawidłowego przebiegu i wyniku decydowania ważne jest, by obraz rzeczywistości, który uzyskuje ośrodek decyzyjny, był możliwie zbliżony do jej stanu faktycznego. Dotyczy to szczególnie spraw, które wiążą się z niezaspokojonymi i postulowanymi w stosunku do rządu potrzebami oraz z istniejącymi możliwościami ich zaspokojenia. Tym ważniejsza jest analiza zjawisk i procesów występujących w ramach granicy systemu decyzyjnego, w wyniku których dochodzi do swoistego filtrowania, a w następstwie również do deformacji treści wejścia<sup>26</sup>.

Przy traktowaniu rządu jako ośrodka decyzyjnego niezbędne jest określenie jego struktury, w tym zidentyfikowanie działających w ramach niego podsystemów. W układzie instytucjonalnym dotyczy to przede wszystkim umiejscowienia w procesie decyzyjnym: Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, członków Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, wojewodów oraz centrum rządu. W układzie funkcjonalnym rodzi to natomiast zadanie oddzielnego zajęcia się podsystemami odpowiedzialnymi za działanie poszczególnych mechanizmów wewnętrznej konwersji, w tym szczególnie za: rejestrowanie, wartościowanie i klasyfikowanie impulsów docierających do systemu z otoczenia; zarządzanie informacjami i komunikację wewnątrz systemu; opracowywanie i uzgadnianie projektów; podjęcie rozstrzygnięcia; informacje o działalności systemu kierowane do otoczenia; realizację i monitorowanie wykonania decyzji; ocenę skutków decyzji i uruchomienie ewentualnych działań korygujących lub uzupełniających.

Dla mechanizmów wewnętrznych systemu podstawowe znaczenie mają też czynniki hierarchizujące i porządkujące. Wśród nich zasadniczą rolę odgrywają: wartości podstawowe systemu<sup>27</sup>, a także wynikające z uregulowań normatywnych oraz ugruntowane przez tradycję wzory i procedury zachowań, w tym w sytuacjach napięć pojawiających się wewnątrz bądź też w otoczeniu systemu. W tym przypad-

<sup>25</sup> Zob. *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, red. A. Antoszewski, Wrocław 1994.

<sup>26</sup> K.F. Barrien, *General and Social Systems*, New Brunswick 1968, s. 14.

<sup>27</sup> Zob. I. Macek, *Aksjologiczne uwarunkowania procesu decyzyjnego w administracji publicznej*, (w:) *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, op. cit., s. 77-97; J. Sielski, *Pierwotne kategorie aksjologicznej analizy decyzyjnej*, Katowice 1997.

ku ważny jest nie tylko model normatywny, lecz również rekonstrukcja stanu faktycznego występującego w konkretnych przypadkach.

Tematem samym w sobie są interakcje między poszczególnymi obiektami systemu. Należy odnotować, że część decyzji nie musi wynikać bezpośrednio z postulatów kierowanych do systemu, a może stanowić rezultat własnych inicjatyw wypracowanych w systemie bez inspiracji zewnętrznych. Równocześnie część decyzji podejmowanych w ramach systemu rządowego nie musi znajdować swojego odzwierciedlenia w impulsach kierowanych do otoczenia, gdyż z założenia ma adresata wewnątrz systemu<sup>28</sup>. Dotyczy to przykładowo decyzji modyfikujących system w granicach wyznaczonych przez kompetencje własne poszczególnych obiektów tego systemu.

Struktura i charakter sygnałów na wyjściu rządowego systemu decyzyjnego zdeterminowane są przez fakt, że decyzje rządowe ze swojej istoty są polityczne oraz (pomijając decyzje niewładcze, np. apele, wezwania, wyjaśnienia itp.) kierownicze i mają najczęściej charakter wiążący dla adresatów, a ich realizacja może być (w granicach wyznaczonych przez przepisy prawa) wspomagana przymusem lub sankcją. Na kształt sygnałów generowanych przez system wpływa również fakt, że status i formy tych decyzji są bardzo zróżnicowane. Jako samodzielny element wyjścia traktować trzeba też informacje o podjętych decyzjach. Czas i sposób przekazania takich informacji może bowiem mieć znaczenie jakościowe i w żadnym przypadku nie powinien być traktowany jako zagadnienie techniczne. W przypadku wspomnianych wyżej rozstrzygnięć skierowanych do wnętrza systemu, informacja o ich podjęciu może stanowić jedyną formę zasygnalizowania otoczeniu systemowemu faktu podjęcia decyzji.

Posługując się kategoriami „wejścia” i „wyjścia” systemowego dostrzegać trzeba fakt, że w przypadku rządu ma miejsce wewnętrzna niejednorodność obu tych kategorii. W praktyce w rządowym systemie decyzyjnym występuje kilka wejść i wyjść.

Między sygnałami na wejściu i wyjściu rządowego systemu decyzyjnego pojawia się sprzężenie zwrotne, które powoduje, że system ten nie jest tylko biernym odbiorcą impulsów z otoczenia. Ma on możliwość aktywnie kształtować rzeczywistość występującą w tym otoczeniu, w tym wpływać na treść zasileń i informacji składających się na impulsy kierowane ponownie z otoczenia do rządu. Efekty działania rządowego systemu decyzyjnego mogą w równej mierze stanowić inspirację dla nowych impulsów z otoczenia, które mają zarówno charakter żądań, jak i zasileń oraz poparcie.

#### **4. Zagadnienie efektywności**

Cechą charakterystyczną jest równoległe występowanie w literaturze różnorodnych metod analizy i oceny decyzji. W teoriach normatywnych wykorzystuje

<sup>28</sup> T. Langer, *op. cit.*, s. 171.

się do tego modele matematyczne i elementy teorii gier<sup>29</sup>. W koncepcjach psychologicznych akcent kładziony jest na racjonalność zachowania podmiotu decyzji<sup>30</sup>. W teoriach socjologicznych podstawowe znaczenie przywiązuje się do interakcji zachodzących w stosunkach społecznych w związku z procesem decyzyjnym<sup>31</sup>. W nauce o zarządzaniu i organizacjach podstawową rolę uzyskują zagadnienia dotyczące relacji między kształtem rozwiązań instytucjonalnych a uzyskiwanymi wynikami<sup>32</sup>.

W przypadku poszukiwania ogólnych kryteriów efektywności decyzji rządowych są w dużej mierze użyteczne miary stosowane przy ocenie efektywności organizacji. Zwykle uwzględnia się wśród nich przede wszystkim skuteczność (rozumianą jako zdolność do osiągania wyników zgodnych z celami danej organizacji) oraz ekonomiczność (której miarą jest stosunek użyteczności osiągniętego wyniku do kosztów działania)<sup>33</sup>.

Dla ustalenia kryteriów oceny rozstrzygnięć rządu podstawowe znaczenie ma fakt, że jego decyzje są najczęściej wielokryterialne<sup>34</sup>. W trakcie analizy politologicznej działania rządu przy formułowaniu ocen uzasadnione jest w związku z tym oddzielne rozważenie kwestii związanych z użytecznością społeczną i racjonalnością decyzji rządowych oraz z ich aksjologiczną, społeczną, polityczną, prawną, ekonomiczną i prakseologiczną trafnością oraz dopuszczalnością. Wydaje się więc zasadne podejście, w którym centralne znaczenie uzyskuje zagadnienie optymalizacji decyzji rządowych<sup>35</sup>, zaś efektywność decydowania traktowana jest jako miara jakości, wydajności, sprawności i skuteczności działania rządu. Wszystkie inne przekształcenia systemowe, w tym dotyczące instytucji, procedur oraz kadr rozpatrywane są w tym ujęciu pod kątem ich znaczenia dla zmian optymalizujących efekty rządzenia, a więc zmierzających do osiągnięcia „najlepszych rezul-

<sup>29</sup> Zob. K. Andrzejczak, *Elementy analizy decyzyjnej*, Poznań 1992.; R.D. Luce, H. Raiffa, *Gry i decyzje*, Warszawa 1964; M. Maławski, A. Wieczorek, H. Sosnowska, *Konkurencja i kooperacja. Teoria gier w ekonomii i naukach społecznych*, Warszawa 1997; J. Nowak, *Wprowadzenie do matematycznego formułowania problemów decyzyjnych*, Warszawa 1999; *Optymalizacja procesów decyzyjnych*, red. M. Lipiec-Zajchowska, Warszawa 1999; Z. J. Pietraś, *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Lublin 1997; P.D. Straffin, *Teoria gier*, Warszawa 2001, s. 225 i nast.

<sup>30</sup> Zob. B. Czarniawska, *Podejmowanie decyzji*, Warszawa 1980; J. Koziński, *Psychologiczna teoria decyzji*, Warszawa 1977; J. Mączyński, *Diagnozowanie partycypacji decyzyjnej*, Warszawa 1998; T. Tyszka, *Analiza decyzyjna i psychologiczna decyzji*, Warszawa 1986; Tęgoż, *Psychologiczne pułapki oceniania i podejmowania decyzji*, Gdańsk 1999.

<sup>31</sup> Zob. J.W. Mercik, *Sila i oczekiwania. Decyzje grupowe*, Warszawa 1999.

<sup>32</sup> Zob. *Decyzje. Analiza systemowa organizacji*, red. A.K. Koźmiński, Warszawa 1979.

<sup>33</sup> Szerzej zob. B. Kaczmarek, *Organizacje. Polityka. Władza. Struktury*, Warszawa 2001, s. 162 i nast.

<sup>34</sup> Zob. E. Konarzewska-Gubała, *Wspomaganie decyzji wielokryterialnych*, prace Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 551, seria: Monografie i Opracowania nr 56; B. Roy, *Wielokryterialne wspomaganie decyzji*, Warszawa 1990; M.A. Kaplan, *Macropolitics, Selected Essays on the Philosophy of Science of Politics*, Chicago 1969, s. 59.

<sup>35</sup> Zob. S. Zawadzki, *Przyczynek...*, *op. cit.*, s. 320.

tatów w danych warunkach historycznych przy ograniczonych nakładach i wysiłkach oraz możliwościach ludzkich<sup>36</sup>.

Takie podejście do analizowanego zagadnienia wymaga ustalenia podstawowych kryteriów służących ocenie stopnia optymalności decydowania. W płaszczyźnie aksjologicznej za podstawowe kryterium oceniania decyzji rządowych uznać trzeba w tym kontekście stopień zgodności z systemem wartości legitymizującym działalność rządu. Dotyczy to w równej mierze wartości uniwersalnych o charakterze ponadczasowym, jak i wartości partykularnych, wynikających z aksjologicznej tożsamości programu sił politycznych tworzących dany rząd. W płaszczyźnie społecznej takimi kryteriami są natomiast stopień społecznej użyteczności danej decyzji oraz zakres skojarzenia w tej decyzji interesów w układzie chronologicznym i grupowym. W płaszczyźnie politycznej rolę kryterium przypisać należy zdolnościom: tworzenia i skutecznego realizowania polityki; wzmacniania legitymizacji rządu, przez zwiększenie poparcia w jego otoczeniu politycznym; umacniania dynamicznej stabilności systemu<sup>37</sup>; a także kreatywnego przewycięzania napięć i wychodzenia ze stresu systemowego. W płaszczyźnie prawnej podstawowym kryterium jest prawna dopuszczalność (legalność) podjętych rozstrzygnięć. W płaszczyźnie ekonomicznej takimi kryteriami są działania w ramach posiadanych środków finansowych. Z kolei w płaszczyźnie prakseologicznej podstawowe znaczenie mają kwestie wiążące się z optymalizowaniem sprawności, w tym zapewnieniem właściwego tempa reakcji na zakwalifikowane do realizacji postulatory i zwiększaniem wydajności systemu decyzyjnego, wyrażającej się w zmniejszaniu kosztów realizacji celów oraz w zdolności koncentracji środków na potrzeby obsługi najważniejszych z nich. W tym kontekście pamiętać trzeba, że jednym z wymiarów kosztów rządzenia, czy mówiąc inaczej kosztów władzy, jest stosunek wartości decyzji podjętej do wartości alternatywnych rozstrzygnięć, które zostały zaniechane na skutek tej decyzji<sup>38</sup>.

## 5. Punkty krytyczne i zagrożenia

Integralnym elementem analizy zmian zachodzących w rządowym systemie decyzyjnym jest identyfikacja głównych punktów krytycznych i zagrożeń w działaniu tego systemu. Mogą one w równej mierze być związane z sytuacjami, które mają miejsce w otoczeniu systemu rządowego, dotyczyć jego wnętrza, a także wynikać z charakteru powiązań między systemem i jego otoczeniem. W ujęciu najbardziej generalnym zagrożenia te są związane z wystąpieniem braku zdolności rządu do obsługi żądań kierowanych do niego z otoczenia. Z wyjątkiem przypad-

<sup>36</sup> Zob. E. Zieliński, *Nauka o państwie...*, op. cit., s. 206.

<sup>37</sup> Zob. M. Grzybowski, *Stabilność polityczna: egzegeza pojęcia i jego determinanty*, (w:) *Ciągłość a zmiana w ewolucji systemów politycznych*, red. M. Grzybowski, Kraków 1991.

<sup>38</sup> Por. B. Kaczmarek, op. cit., s. 361-362.

ków o charakterze szczególnym, nie chodzi przy tym o sytuacje jednostkowe, ale o stan mający cechy trwałości.

W odniesieniu do otoczenia systemu decyzyjnego wystąpienie takich sytuacji może być związane z: nadmiarem żądań, rozbieżnościami w żądaniach, mających zbliżony status, ograniczeniem zewnętrznych możliwości realizacji tych żądań lub też spadkiem stopnia poparcia dla rządu poniżej niezbędnego dla jego funkcjonowania poziomu.

Naturalnym środowiskiem, w którym podejmowane są decyzje rządowe jest konkurencja celów i programów oraz konflikt interesów w dziedzinach, których te decyzje dotyczą. Zgodzić się należy z oceną, że „w życiu społecznym mamy najczęściej do czynienia z częściowym konfliktem interesów i wszystkie strony mogą na ogół uzyskać większe korzyści w wyniku kooperacji”<sup>39</sup>. Taka sytuacja stanowi jednak dla procesu decyzyjnego tylko pozorne ułatwienie. Rozwiązania, jakie powinni „przyjąć racjonalni uczestnicy, są w takiej sytuacji mniej jednoznaczne i bardziej złożone niż w przypadku pełnego konfliktu interesów”<sup>40</sup>. Rozstrzygnięcie odbywa się w tym przypadku z zasady w warunkach, które nie są w pełni zdefiniowane, a nadto mają charakter dynamiczny. Tym samym jest to najczęściej wyciąganie wniosków z niepewnych lub też niekompletnych przesłanek<sup>41</sup>. W tej sytuacji decyzje rządowe charakteryzują się najczęściej znacznym stopniem ryzyka<sup>42</sup>, rozumianego jako prawdopodobieństwo wystąpienia odchylenia od założonego celu<sup>43</sup>. Nakłada to obowiązek uwzględnienia w procesie decydowania rządowego instrumentów identyfikowania i szacowania ryzyka oraz prewencyjnego programowania działań mających ubezpieczyć, ograniczyć lub zlikwidować negatywne skutki realizacji wariantów niekorzystnych. Niebezpieczeństwa związane z tym zagadnieniem polegać mogą albo na zlekceważeniu istniejącego ryzyka i przesunięciu pola rozstrzygnięcia do sfery zdominowanej przez mechanizmy losowe, albo też na zbytym skoncentrowaniu się na kwestiach ryzyka i rezygnacji z podjęcia rozstrzygnięcia, które obiektywnie mieści się w sferze ryzyka dopuszczalnego i stanowi szansę osiągnięcia zakładanych celów<sup>44</sup>. Przy analizie tych zagadnień uwzględnić trzeba, że prawdopodobieństwo może mieć w tej konkretnej sytuacji w równej mierze aspekty obiektywne (związane z częstotliwością wystąpienia określonych zdarzeń w przeszłości), jak i subiektywne (wynikające z wiary, przekonań i intuicji rządowych decydentów)<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> G. Lisowski, *Przedmowa do wydania polskiego*, (w:) P.D. Straffin, *Teoria gier*, *op. cit.*, s. VII.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Zob. D. von Winterfedt, *Decyzje w warunkach niepewności*, (w:) *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, red. W. Findeisen, Warszawa 1985, s. 685 i nast.

<sup>42</sup> Zob. P.G. Moore, *Ryzyko w podejmowaniu decyzji*, Warszawa 1975. O problemach stopniowania ryzyka zob. też P. Walker, *Podejmowanie decyzji i rozwiązywanie problemów*, (w:) *Praktyka kierowania*, red. D.M. Stewart, Warszawa 1994, s. 558.

<sup>43</sup> J. Penc, *op. cit.*, s. 166.

<sup>44</sup> Na temat przestrzeni ryzykownych zachowań zob. Cz. Nosal, *Umysł menedżera. Problemy, decyzje, strategie*, Wrocław 1993, s. 176.

<sup>45</sup> Zob. J. Supernat, *op. cit.*, s. 94 i nast.

Natomiast w przypadku wnętrza systemu brak zdolności rządu do realizacji swoich zadań wiązać się może z jego niedostateczną wydajnością lub niską jakością działania. Przyczynami mogą być błędy w sferze kompetencji, organizacji, zasad lub trybu działania Rady Ministrów i całego systemu administracji rządowej. W sferze kompetencji status okoliczności istotnych w kontekście rozważań o zagrożeniach w działaniu rządowego systemu decyzyjnego mają przede wszystkim: relacje między kompetencjami a zadaniami oraz stopień wewnętrznego uporządkowania zakresów kompetencyjnych. W odniesieniu do rozwiązań strukturalnych podobny status mają: stan mechanizmów wzmacniających działania wspólne i ograniczających partykularizm instytucjonalny, a także zakres możliwości elastycznego reagowania struktur na zmieniające się zadania i warunki ich realizacji. W obszarze procedur dotyczy to przede wszystkim: rozwiązań związanych z selekcją inicjatyw realizowanych w systemie, problemów obiegu informacji oraz instrumentów koordynacji poziomej i pionowej. W zakresie kadr, na oddzielną uwagę zasługują w tym kontekście: rozmieszczenie, status i zasady rekrutacji oraz rozwoju, a także stopień stabilności tych kadr rozpatrywany przez pryzmat zdolności systemu do wykorzystania tzw. pamięci systemowej, tzn. doświadczeń z przeszłości. Niebezpieczeństwa mogą w tym przypadku być następstwem braków w dziedzinie kwalifikacji i motywów działania osób uczestniczących w procesie decydowania.

W odniesieniu do charakteru powiązań między otoczeniem a rządowym systemem decyzyjnym, zakłócenia w decydowaniu mogą być związane przede wszystkim z funkcjonowaniem różnorodnych legalnych powiązań (takich jak: obligatoryjne konsultacje, klientelizm, parantelizm czy też delegowanie części zadań rządowych do organizacji pozarządowych) oraz występowaniem niedopuszczalnych relacji między osobami uczestniczącymi w decydowaniu a różnymi grupami nacisku czy interesu, które w większości współczesnych społeczeństw stanowią jeden z zasadniczych problemów, wobec których stają systemy polityczne<sup>46</sup>. Istotne znaczenie mają też w tym przypadku błędy w działaniu mechanizmów sprzężenia zwrotnego. Mogą one być spowodowane przede wszystkim brakiem sprawnych instrumentów identyfikacji sytuacji wymagających pilnej korekty wypracowanej decyzji, pod wpływem sposobu jej przyjęcia w obszarze otoczenia rządowego systemu decyzyjnego.

Przy analizie zagrożeń w działaniu rządowego systemu decyzyjnego uwzględniony musi być fakt dwoistego charakteru rządu. Z jednej strony rząd to instrument realizacji interesów i programów politycznych, które w wyniku demokratycznych rozstrzygnięć społeczeństwa uzyskały status podstawy działania Rady Ministrów. Z drugiej strony to struktura instytucjonalna o charakterze biurokratycznym<sup>47</sup>, której kompetencje i środki działania są określone w normach praw-

<sup>46</sup> Zob. B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 216 i nast.

<sup>47</sup> Na temat typu idealnego biurokracji zob. M. Weber, *Biurokracja*, (w:) *Wybór tekstów z socjologii stosunków politycznych*, cz. 2, red. J. Hochfeld, Warszawa 1961, s. 126-129.

nych. Na efekty działania rządu składa się w związku z tym aktywność polityków oraz urzędników. Wzajemne relacje między obu tymi grupami stanowią istotną okoliczność dla określania praktycznej wydajności i jakości systemu decyzyjnego.

Dwoisty charakter rządu nadaje zasadnicze znaczenie zdolności do tworzenia polityki. Zadaniem decydowania jest przekształcanie stanów istniejących w postulowane. By zadanie takie mogło być pomyślnie wykonywane, obok sprawnie działającego mechanizmu obsługującego rządowy proces decyzyjny, niezbędna jest klarowna oraz spójna wewnętrznie koncepcja programowa obejmująca preferencje i cele, jakie mają być osiągnięte w trakcie realizacji określonych w normach prawnych kompetencji Rady Ministrów i administracji rządowej. Istnienie takiej koncepcji stanowi nieodzowny warunek dokonywania racjonalnych wyborów między alternatywnymi rozwiązaniami. Pozwala na shierarchizowanie istniejących możliwości oraz ich uszeregowanie od najbardziej do najmniej pożądanych, zaś w przypadku decydowania w warunkach niepewności daje podstawy dla maksymalizowania użyteczności działania przy wykorzystaniu rachunku prawdopodobieństwa<sup>48</sup>. Wszelkie braki w tym zakresie w sposób obciążający wpływają na zdolność optymalizowania decydowania rządowego.

## 6. Konkluzje

Dotychczasowe uwagi pozwalają na zbudowanie ogólnego modelu rządowego systemu decyzyjnego, którego poszczególne segmenty poddane zostaną szczegółowej analizie w dalszych częściach tych rozważań. Kształt instytucjonalny i funkcjonalny tego modelu ilustruje schemat zawarty w aneksie niniejszej książki<sup>49</sup>. Uwagi te pozwalają też na sformułowanie kilku stwierdzeń, mających charakter metodologicznej podstawy dla dalszych analiz.

Po pierwsze, kluczowego znaczenia nabiera teza, zgodnie z którą analiza decydowania rządowego uwzględnić musi okoliczność, że wspomniane decydowanie ma charakter złożonego procesu, którego nieodłączną częścią jest również wykonywanie decyzji i odbywa się w ramach wieloelementowego systemu decyzyjnego, który funkcjonuje w ścisłym, dwustronnym powiązaniu z otoczeniem systemowym. Decydowanie rządowe musi być w związku z tym wyjaśniane w sposób całościowy, przy uwzględnieniu wszystkich zachodzących w jego trakcie związków instytucjonalnych i funkcjonalnych. Wyjaśnienia nie można w tym przypadku ograniczyć wyłącznie do zagadnienia aktywności Rady Ministrów. Należy uwzględnić zjawiska i procesy wiążące się z udziałem w tym decydowaniu innych podmiotów funkcjonujących w ramach administracji rządowej.

Po wtóre, w trakcie wspomnianego wyjaśniania trzeba również brać pod uwagę specyficzny charakter decyzji rządowych, wynikający przede wszystkim z usy-

<sup>48</sup> A. Krouwel, B. Verbeek, *op. cit.*, s. 335.

<sup>49</sup> Zob. s. 207.

tuowania Rady Ministrów w systemie politycznym i prawnym, a także uwzględnić fakt, że decyzje te podejmowane są najczęściej w warunkach konkurencji celów i programów oraz konfliktu interesu w dziedzinach, których dotyczą.

Po trzecie, w trakcie badania efektywności działania rządowego systemu decyzyjnego trzeba uwzględnić okoliczność, że decyzje rządowe są najczęściej wielokryterialne i każdorazowo muszą być analizowane w płaszczyźnie aksjologicznej, społecznej, politycznej, prawnej i prakseologicznej. Należy też dostrzegać konsekwencje wynikające z faktu, że decyzje te podejmowane są z reguły w warunkach niepewności.

Po czwarte, przy identyfikacji punktów krytycznych i zagrożeń w działaniu rządowego systemu decyzyjnego oddzielnie trzeba uwzględnić, że w równej mierze mogą one być związane z sytuacjami, które mają miejsce w otoczeniu tego systemu, dotyczyć jego wnętrza, a także wynikać z charakteru powiązań między tym systemem a jego otoczeniem. Trzeba widzieć w tym kontekście również zagrożenia związane z brakiem zdolności do kształtowania spójnego programu działania rządu przez siły polityczne stanowiące zaplecze Rady Ministrów.

## Rozdział II

# UWARUNKOWANIA

### 1. Sfera zasad ustrojowych

Impulsy stanowiące treść wejścia rządowego systemu decyzyjnego, które wyznaczają zadania i możliwości działania tego systemu, ze swojej istoty mają charakter niejednorodny. Obejmują one poparcia, zasilenia i żądania, których treść określona jest przez wartości, normy i wzorce zachowań. Związane są przy tym głównie z aktywnością instytucji, grup interesu i autorytetów funkcjonujących w systemie politycznym. W badanym okresie wszystkie te elementy wejścia rządowego systemu decyzyjnego podlegały zasadniczym, skoncentrowanym w czasie zmianom.

Wśród uwarunkowań zewnętrznych współdecydujących o zmianie możliwości, zadań i sposobu działania rządu w latach 1989-2001 na pierwszym miejscu odnotować trzeba zachodzące w tym okresie przekształcenia konstytucyjne. W latach 1989-1992 przeprowadzono osiem nowelizacji konstytucji<sup>1</sup>. Nowe regulacje dotyczące wzajemnych stosunków między organami władzy publicznej w Polsce wprowadziła ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r., która była później trzykrotnie nowelizowana. Kolejne, tym razem całościowe, regulacje zawarte zostały w konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., która po zatwierdzeniu w referendum przeprowadzonym 25 maja tegoż roku, weszła w życie z dniem 17 października 1997 r. W wyniku tych przekształceń ukształtowane zostały nowe zasady ustrojowe państwa<sup>2</sup>. Dla działania rządu szczególnie istotne były: po pierwsze – nowelizacje konstytucji z 7 kwietnia 1989 r.<sup>3</sup>, 29 grudnia 1989 r.<sup>4</sup> oraz 8 marca

<sup>1</sup> T. Mołdawa, *Ewolucja konstytucyjna Polski w latach 1989-1992*, (w:) *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, red. E. Zieliński, Warszawa 1993, s. 67-92.

<sup>2</sup> Szerzej zob. m.in.: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1998; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998; *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. 1-3, Warszawa 1995-1997; *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997; *Prawo konstytucyjne*, red. W Skrzydło, Lublin 1998; J. Wawrzyniak, *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Bydgoszcz 1999; Z. Witkowski, J. Galster, B. Gronkowska, W. Szyszkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998; *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

<sup>3</sup> Zob. F. Siemieński, *Kwietniowa nowela konstytucyjna 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 4; W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 6.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 75, poz. 444.

1990 r.<sup>5</sup>; po drugie – regulacje ustawy konstytucyjnej z 1992 r.<sup>6</sup>; po trzecie – normy konstytucyj z 1997 r.<sup>7</sup>

Zasada demokratycznego państwa prawnego<sup>8</sup>, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej<sup>9</sup> w nowy sposób wyznaczyła sposób legitymizacji<sup>10</sup> i formalne granice działania rządu oraz merytoryczną treść tych działań. Przyjęcie jako zasady konstytucyjnej normy, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, stworzyło ustrojowe przesłanki dla kontroli legalności decyzji rządowych oraz egzekwowania odpowiedzialności za te decyzje. Stało się też podstawą dla sytuacji, w której Rada Ministrów nie może realizować innych kompetencji i posługiwać się innymi środkami działania niż wyraźnie przyznanymi jej w przepisach powszechnie obowiązującego prawa<sup>11</sup>.

Odrzucona została zasada kierowniczej roli partii marksistowskiej<sup>12</sup>. W jej miejsce przyjęto zasadę pluralizmu politycznego<sup>13</sup>. Spowodowało to nieprzydatność rozwiązań z okresu PRL oraz wywołało potrzebę stworzenia mechanizmów samodzielnego wypracowywania przez Radę Ministrów programu rządu, co było związane z przejściem od władzy komitetów partyjnych do rządów gabinetu ministrów<sup>14</sup>. Przyjęcie tej zasady dało w praktyce podstawę do kształtowania się systemu wielopartyjnego, a w efekcie do powstawania rządów koalicyjnych.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 94.

<sup>6</sup> Zob. M. Kallas, *Mała konstytucja z 1992 r.*, Warszawa 1993; P. Winczorek, *Wartości naczelné „małej konstytucji” z 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 1.

<sup>7</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998; Tegoż, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r.*, Kraków 1998.

<sup>8</sup> Zob.: *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje)*, red. H. Rot, Wrocław 1992; J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999; L. Morawski, *Spór o pojęcie państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6; Tegoż, *Zasada państwa prawnego – próba interpretacji*, Acta UNC 1996, Prawo 35; J. Oniszczyk, *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, Warszawa 1996; M. Pietrzak, *Model demokratycznego państwa prawnego*, Studia Konstytucyjne, tom VII; F. Ryszka, *Demokratyczne państwo prawa*, (w:) *Naród – Władza – Społeczeństwo. Księga pamiątkowa ku czci Jerzego J. Wiatra*, red. A. Jasińska-Kania i J. Raciborski, Warszawa 1996; W. Sokolewicz, *Państwo prawne – jego cechy i kryteria*, (w:) *Posel jako ustawodawca*, Warszawa 1992; J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 6.

<sup>9</sup> Por. nowelizacja konstytucji z 7 kwietnia 1989 r. Zob.: T. Dybowski, *Zasada sprawiedliwości społecznej jako problem konstytucyjny w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Sądownictwo Konstytucyjne*, zeszyt 1, Warszawa 1996; R. A. Tokarczyk, *Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa*, (w:) *Projekt konstytucji. Wartości i prawo*, Annales UMCS 1997, Prawo 44; Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996.

<sup>10</sup> Zob. S. Gebethner, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania władzy publicznej*, (w:) *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997.

<sup>11</sup> Zob. P. Sarnecki, *Rozdział VI...*, *op. cit.*, s. 10 i nast.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> J. Majchrowski, *Partie polityczne w świetle nowej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12.

<sup>14</sup> Por.: E. Zieliński, *Proces przeobrażeń ustrojowo-politycznych*, (w:) *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, *op. cit.*, s. 45 i nast.

Podstawą ustroju państwa stała się zasada podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej<sup>15</sup>. Określiło to nowe relacje między rządem i innymi organami władzy publicznej.

Przyjęta została zasada przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego. Spowodowało to ograniczenie swobody działania rządu w sprawach uregulowanych w tym prawie<sup>16</sup>.

Uchylone zostały normy konstytucyjne zawierające rozwiązania ustroju gospodarczego właściwe dla formacji socjalistycznej<sup>17</sup>, a następnie ustanowiona zasada społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych<sup>18</sup>. Dla działań rządu było to istotne z kilku powodów. Po pierwsze – następstwem tych zmian było m.in. zniesienie szczególnej roli własności państwowej, planowania społeczno-gospodarczego oraz monopolu handlu zagranicznego, co w konsekwencji stało się podstawą jakościowych przekształceń własnościowych w zakresie środków produkcji. Po drugie – wyznaczyło to istotne wskazania dotyczące sposobu dochodzenia przez rząd do decyzji. W szczególności ściśle wiązało się ze zwiększeniem liczby decyzji podejmowanych w trybie negocjowania z podmiotami pozarządowymi, w tym najczęściej z silnymi grupami interesu. Po trzecie – konsekwencją stał się większy udział podmiotów pozarządowych w wykonywaniu decyzji rządowych jako zadań zleconych.

Zasada uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej<sup>19</sup> spowodowała, że rząd uzyskał nowego partnera, który podjął

<sup>15</sup> Por. ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. Zob.: J. Ciemniwski, *Podział władz w „Małej konstytucji” (Kilka uwag o stosunkach między parlamentem a rządem)*, (w:) „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993; H. Suchocka, *Zasada równowagi i hamowania władz publicznych w konstytucji*, (w:) *Gospodarka – administracja – samorząd terytorialny. Praca poświęcona 45-leciu pracy twórczej Profesor Teresy Rabskiej*, red. H. Olszewski i B. Popowski, Poznań 1997.

<sup>16</sup> Zob.: C. Banasiński, *Pozycja prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym (w świetle konstytucji z 1997 r.)*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 2; *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, red. C. Mik, Toruń 2000; *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997; R. Kwiecień, *Prawo międzynarodowe a porządek prawny (zagadnienia teoretyczne)*, „Studia Prawnicze” 1997, nr 3-4; Tenże, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000; M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997; C. Mik, *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 1; R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 1; A. Wasilkowski, *Prawo krajowe-prawo wspólnotowe-prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne*, (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997; A. Wyrozumalska, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4.

<sup>17</sup> Por. nowelizacja konstytucji z 29 grudnia 1989 r., Dz.U. Nr 75, poz. 444.

<sup>18</sup> P. Häberle, *„Społeczna gospodarka rynkowa” jako trzecia droga. Konsekwencje dla dzisiejszego prawodawstwa konstytucyjnego*, (w:) *Konstytucja i gospodarka*, red. P. Kaczanowski, Warszawa 1995.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

wykonywanie w imieniu własnym i na swoją odpowiedzialność istotnej części zadań publicznych realizowanych poprzednio przez administrację rządową. Rozwinięcie tej zasady spowodowało pojawienie się w systemie źródeł prawa, we wcześniej nie występującym zakresie, prawa miejscowego<sup>20</sup>. Konstytucja przyjęła przy tym zasadę domniemania właściwości samorządu terytorialnego w sprawach wykonywania zadań publicznych, które nie są zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Równocześnie jednostkom samorządu terytorialnego zapewniono w konstytucji udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, zaś członkom wspólnoty samorządowej prawo decydowania, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty.

Zasada decentralizacji władzy publicznej stała się przesłanką dla wycofywania się rządu i administracji rządowej z wykonywania części zadań oraz zmniejszania liczby spraw, w których decyzje podejmowane są przez Radę Ministrów, ministrów i kierowników centralnych urzędów administracji rządowej przy równoczesnym przekazaniu części kompetencji do terenowych organów zespolonej administracji rządowej. Praktyczne znaczenie tej zasady wzrosło w związku z akceptacją ze strony przeważającej części sił politycznych w Polsce dla doktryny subsydiarności (pomocniczości)<sup>21</sup> państwa oraz koncepcji decentralizacji i dekoncentracji władzy.

Odrębnym uwarunkowaniem konstytucyjnym dla działania rządowego systemu decyzyjnego w latach dziewięćdziesiątych stały się regulacje prawne tworzące możliwość bezpośredniego inicjowania przez obywateli prac nad rozwiązaniami prawnymi w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej<sup>22</sup>, rozstrzygania części spraw w trybie referendum<sup>23</sup>, przyjęte w konstytucji standardy w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela, a także prawo do skargi konstytucyjnej<sup>24</sup>.

Przytoczone zasady konstytucyjne miały tym większe znaczenie dla kształtowania warunków działania rządowego systemu decyzyjnego, że w konstytucji z 1997 r. jako normę generalną przyjęto bezpośrednie ich stosowanie<sup>25</sup>. Choć równocześnie nie sposób jednak pominąć okoliczności osłabiającej praktyczne znaczenie tego rozstrzygnięcia, która wynikała z wolnego tempa wdrażania w życie norm konstytucyjnych.

<sup>20</sup> A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.

<sup>21</sup> E. Popławska, *Zasada pomocniczości w projekcie konstytucji*, „Jurysta” 1997, nr 4.

<sup>22</sup> A. Szmyt, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, (w:) *Wybrane zagadnienia nowej konstytucji*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, tom 3.

<sup>23</sup> *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M.T. Staszewski, Warszawa 1997; *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M.T. Staszewski, Warszawa 1995.

<sup>24</sup> B. Banaszak, *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych*, (w:) *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997; Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1.

<sup>25</sup> Zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji; normy samowymagalne w konstytucji*, (w:) *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.

## 2. Obszar stosunków prawnych między rządem i innymi organami

Istotne impulsy modyfikujące warunki działania i zadania Rady Ministrów, wystąpiły w latach 1989-2001 również w obszarze relacji rządu z innymi organami władzy publicznej. Przy ich rekonstrukcji w sferze normatywnej na plan pierwszy wysuwają się w tym okresie przekształcenia podstaw prawnych stosunków rządu z parlamentem, prezydentem oraz samorządem terytorialnym.

Dla relacji między Radą Ministrów i Sejmem<sup>26</sup> szczególnie istotne były: zmieniająca się rola Sejmu w kształtowaniu składu Rady Ministrów<sup>27</sup>; a także regulacje konstytucyjne dotyczące: solidarnej i indywidualnej odpowiedzialności członków Rady Ministrów przed Sejmem<sup>28</sup>, ich obowiązków związanych ze zobowiązaniem do udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania posłów, możliwość uchwalenia przez Sejm wotum nieufności i konstruktywnego wotum nieufności wobec Rady Ministrów, a także wotum nieufności wobec poszczególnych ministrów<sup>29</sup>. Takie samo znaczenie miały zmiany w przepisach konstytucyjnych dotyczących obowiązku przedłożenia Sejmowi przez rząd projektu budżetu<sup>30</sup> oraz oceny przez Sejm wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa<sup>31</sup>, a także udzielenia rządowi absolutorium<sup>32</sup>.

Już na początku okresu transformacji w 1989 r. utworzono Senat jako drugą izbę parlamentu, co w nowy sposób ukształtowało proces ustawodawczy<sup>33</sup>. Dla rządu było to istotne co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze – wydłużyło czas pracy w parlamencie nad jego inicjatywami ustawodawczymi. Po drugie – dało

<sup>26</sup> L. Garlicki, *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, (w:) *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwizdź, Warszawa 1997; T. Mołdawa, *Legislacyjna i egzekutywna pod rządami noweli kwietniowej i małej konstytucji*, (w:) *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, op.cit.; Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm (1989-1997)*, op. cit.

<sup>27</sup> A. Kulig, *Zagadnienia podstawowe formowania Rządu*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 1; Z. Szeliga, *Sejm a powoływanie, odwoływanie i dymisja Rady Ministrów RP w okresie przekształceń ustrojowych*, (w:) *Państwo, urząd, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997.

<sup>28</sup> A. Kulig, *Powoływanie i odpowiedzialność Rządu*, (w:) *Zarys ustroju państwowego Polski. Zagadnienia podstawowe Małej Konstytucji*, red. P. Sarnecki, Kraków 1993.

<sup>29</sup> J. Mordwilko, *Wotum nieufności*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (wotum zaufania, wotum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993.

<sup>30</sup> C. Kosikowski, *Odmienność w tworzeniu ustawy budżetowej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4; E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 76 i nast.; H. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.

<sup>31</sup> R. Mastalski, *Postępowanie w sprawie projektu ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.

<sup>32</sup> W. Skrzydło, *Instytucja absolutorium w polskim prawie konstytucyjnym*, (w:) *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, red. K. Działocha, Wrocław 1995.

<sup>33</sup> S. Bożyk, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Białystok 1996.

dotatkową okazję dla działań interwencyjnych w przypadku uchwalenia przez Sejm ustawy w kształcie niezgodnym z oczekiwaniami Rady Ministrów. Regulacje ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. spowodowały z kolei ograniczenie pozycji Sejmu na rzecz Senatu, prezydenta i rządu<sup>34</sup>. W ich ramach wprowadzona została formalnie zasada podziału i równowagi władzy. Rada Ministrów straciła prawo do zgłaszania inicjatyw legislacyjnych dotyczących konstytucji. Ustanowiono zakaz łączenia mandatu poselskiego i senatorskiego z zatrudnieniem w administracji, z wyjątkiem ministra, sekretarza i podsekretarza stanu.

W regulacjach konstytucyjnych z 1992 r. określono też instrumenty bezpośredniego wpływu Rady Ministrów na treść i sposób działania innych organów władzy państwowej. W przypadku Sejmu składały się na nie przede wszystkim: inicjatywa ustawodawcza<sup>35</sup>; możliwość określenia przez rząd w uzasadnionych wypadkach swojej inicjatywy ustawodawczej jako pilnej, podlegającej rozpatrzeniu w specjalnym trybie<sup>36</sup>; a także wyłączność właściwości rządu w przedmiocie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej budżetu.

O praktycznym znaczeniu możliwości określenia przez rząd w uzasadnionych wypadkach swojej inicjatywy ustawodawczej jako pilnej, świadczyło stosunkowo częste korzystanie przez Radę Ministrów z tego rozwiązania<sup>37</sup>. Według danych Kancelarii Sejmu w czasie II kadencji Sejmu wśród 473 uchwalonych ustaw 71 wynikało z rządowej inicjatywy ustawodawczej oznaczonej klauzulą pilności. Stanowiło to 15% wszystkich uchwalonych w tym czasie ustaw. W odniesieniu do ustaw uchwalonych wówczas z inicjatywy rządu wskaźnik ten wynosił 23%. Zmiany dokonane w ustawie konstytucyjnej w 1995 r. ograniczyły przedmiotowo możliwość określenia przez rząd swojej inicjatywy ustawodawczej jako pilnej. Tryb ten nie mógł być już po tej nowelizacji stosowany w przypadku: projektów ustaw konstytucyjnych, ustawy budżetowej, ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyborów prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój, właściwość i zasady funkcjonowania organów państwa oraz samorządu terytorialnego, a także kodeksów. Ograniczyło to nieco zjawisko korzystania z trybu pilnego. W III kadencji Sejmu był on wykorzystany przy uchwalaniu 68 ustaw na 640 uchwalone w sumie przez Sejm, co stanowiło 11%.

<sup>34</sup> Zob. P. Czarny, *Zmiany pozycji ustrojowej Senatu w „Małej Konstytucji”*, (w:) *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych*, op.cit.; P. Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989-1993)*, Warszawa 1995; W. Sokolewicz, *Rozdzielone, lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej Konstytucji z 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.

<sup>35</sup> K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemysł 2000; A. Patrzalek, A. Szmyt, *Podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, op. cit.; Tychże, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, op. cit.

<sup>36</sup> A. Gwiżdż, *Pilny projekt ustawy*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, op. cit.

<sup>37</sup> Zob. Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm (1989-1997)*, op. cit.

W przypadku liczonych oddzielnie inicjatyw rządowych, które doprowadziły do uchwalenia ustawy wskaźnik ten wyniósł blisko 17%<sup>38</sup>.

Należy zgodzić się z opinią, że w niektórych przypadkach miało miejsce nadużywanie przez rząd trybu pilnego, zaś „rządowe projekty ustaw powinny być tylko wyjątkowo uprzywilejowane w procedurze ustawodawczej, i to pod pewnymi warunkami”<sup>39</sup>. Równocześnie jednak oceniając znaczenie tego rozwiązania dla faktycznej efektywności funkcjonowania rządowego systemu decyzyjnego uwzględnić trzeba fakt, że średni czas rozpatrywania projektów zwykłych był w całym analizowanym tu okresie najczęściej dość długi. Przykładowo w przypadku II kadencji Sejmu, średnia ta – licząc czas od decyzji Prezydium Sejmu o skierowaniu projektu do I czytania do daty III czytania – wynosiła w przypadku inicjatyw rządowych 222 dni. Dla porównania średni okres rozpatrywania w tym samym czasie projektu pilnego (do zakończenia II czytania) wynosił dla projektów rozpatrywanych samodzielnie 36 dni, zaś podlegających procedurze rozpatrzenia wspólnego 39 dni<sup>40</sup>. W trakcie III kadencji Sejmu dla wszystkich ustaw rozpatrywanych przez Sejm w okresie do 20 października 2000 r. średni czas pracy nad projektem wyniósł 150 dni, projektów zwykłych 165 dni, projektów złożonych przez Radę Ministrów 123 dni, zaś dla projektów pilnych 21 dni<sup>41</sup>.

Część regulacji dotyczących wzajemnych stosunków między rządem i Sejmem w istotny sposób zmieniono w konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Szczególne znaczenie miało w tym przypadku przyjęcie zasady konstruktywnego wotum nieufności<sup>42</sup> i tym samym ograniczenie możliwości uchwalenia przez Sejm wotum nieufności dla całej Rady Ministrów, tylko do sytuacji, w której wskazany został kandydat na stanowisko nowego Prezesa Rady Ministrów. Zakaz łączenia mandatu poselskiego i senatorskiego z zatrudnieniem w administracji rządowej rozciągnięty został na podsekretarzy stanu.

Wśród nowych rozwiązań ustrojowych modyfikujących w omawianym okresie warunki działania rządu oddzielnie odnotować trzeba przywrócenie po kilkudziesięciu latach instytucji prezydenta, co nastąpiło już w ramach nowelizacji konstytucji z 7 kwietnia 1989 r.<sup>43</sup> Na podkreślenie zasługuje nie tylko sam fakt powoła-

<sup>38</sup> Obliczenia na podstawie: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II Kadencja, Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (14 października 1993 r. – 20 października 1997 r.)*, część 1, Warszawa 1998, s. 29 oraz *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III Kadencja, Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (20 października 1997 r. – 18 października 2001 r.)*, Warszawa 2002, s. 29.

<sup>39</sup> Zob. Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm (1989-1997)*, *op. cit.*, s. 53.

<sup>40</sup> Por. D. Chrzanowski, W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1999, raport nr 129, s. 38-39.

<sup>41</sup> Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji – stan na dzień 20 października 2000*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2001, raport nr 189, s. 25.

<sup>42</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.

<sup>43</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 101. Szerzej zob. T. Mołdawa, *Ewolucja konstytucyjna Polski w latach 1989-1992*, *op. cit.*, s. 67-92.

nia i funkcjonowania tej instytucji ustrojowej, ale i zmiany norm prawnych wyznaczających podstawy wzajemnych stosunków między prezydentem i Radą Ministrów<sup>44</sup>.

Podstawowe znaczenie miała w tym przypadku w szczególności dynamika rozstrzygnięć prawnych dotyczących: udziału prezydenta w powoływaniu Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów oraz zmian w jej składzie i decydowaniu o przyjęciu jej dymisji; możliwości wpływania przez prezydenta na pracę Rady Ministrów (m.in. prawa zwoływania i przewodniczenia jej posiedzeniom w sprawach szczególnej wagi); miejsca i uprawnień prezydenta w procesie ustawodawczym<sup>45</sup>; roli prezydenta w wprowadzaniu stanów nadzwyczajnych; uprawnień prezydenta jako zwierzchnika Sił Zbrojnych; a także obowiązku kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra części aktów prawnych prezydenta, jako warunku ich ważności<sup>46</sup>.

Zajmując miejsce Rady Państwa prezydent wyposażony został w znaczne uprawnienia w stosunku do rządu. Dotyczyły one szczególnie spraw związanych z tworzeniem rządu. Prezydent uzyskał: wyłączność w zakresie wniosku o powołanie przez Sejm Prezesa Rady Ministrów; prawo do wypowiedzania się w przedmiocie wniosków Prezesa Rady Ministrów dotyczących powoływania i odwoływania rządu lub poszczególnych jego członków, które mogły być przedstawiane Sejmowi tylko po porozumieniu z nim; możliwość dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów w okresie między sesjami Sejmu (przy wymogu ich zatwierdzenia przez Sejm)<sup>47</sup>; a także wspomniane już prawo do zwoływania w sprawach szczególnej wagi posiedzeń Rady Ministrów i przewodniczenia im. Prezydent upoważniony został również do wydawania na podstawie ustaw rozporządzeń i zarządzeń, przy czym ustawa miała (co się nie stało) określić dopiero, które akty prawne prezydenta wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

W latach 1989-1990 należy odnotować jeszcze dwie inne zmiany ustrojowe istotne dla relacji między rządem a prezydentem. Pierwszą z nich była zmiana pozycji ustrojowej prokuratury, podporządkowanej w ramach nowelizacji konstytu-

<sup>44</sup> Zob.: J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999; R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989-1992*, Warszawa 1994.

<sup>45</sup> J. Wawrzyniak, *Udział Prezydenta RP w ustawodawstwie*, (w:) „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, *op.cit.*

<sup>46</sup> A. Frankiewicz, *Zagadnienie kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP w dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w latach 1993-1997*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4.; M. Kruk, *Kontrowersje wokół instytucji kontrasygnaty na tle przepisów Małej Konstytucji*, (w:) *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1997; J. Mordwiłko, *Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2; P. Sarnecki, *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2; T. Szymczak, *Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1996, nr 38. W. Wilga, *Powstanie i ewolucja instytucji kontrasygnaty*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4.

<sup>47</sup> Dz.U. Nr 41, poz. 179. Praktyczny sens tego rozwiązania ustał po nowelizacji konstytucji z 19 kwietnia 1991 r., kiedy zlikwidowany został okres międzykadencyjny w Sejmie.

tucji z 29 grudnia 1989 r. ministrowi sprawiedliwości, któremu równocześnie powierzona została funkcja prokuratora generalnego. Drugą – nowelizacja konstytucji z 27 września 1990 r.<sup>48</sup>, którą wprowadzono zasadę wyboru prezydenta w wyborach powszechnych. Ta ostatnia zmiana w sposób oczywisty zwiększyła siłę legitymizacji prezydenta, co miało w płaszczyźnie praktyki znaczenie również w stosunkach z rządem.

W następstwie regulacji ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. prezydent uzyskał kompetencje powoływania premiera, a na jego wniosek Rady Ministrów, z tym że na tak ukształtowanym gabinetcie ciążył wymóg uzyskania zaufania w Sejmie. Rada Ministrów usytuowana została, obok prezydenta, jako element władzy wykonawczej<sup>49</sup>. Jej miejsce w systemie organów państwowych, jako naczelnego wykonawczego i zarządzającego organu władzy państwowej, określone zostało poprzez wskazanie podstawowych funkcji. Złożyły się na nie: prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa oraz kierowanie całością administracji rządowej. Przyjęto przy tym zasadę domniemania kompetencji na rzecz Rady Ministrów<sup>50</sup>.

Nowe rozwiązania dotyczące relacji między prezydentem a Radą Ministrów wprowadziły przepisy konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Należy się zgodzić z oceną, że rozwiązania te – co podjęte będzie jeszcze w dalszych rozważaniach – wzmocniły pozycję Rady Ministrów<sup>51</sup>. Utrzymano umiejscowienie Rady Ministrów – obok prezydenta – jako jednego z dwóch organów władzy wykonawczej, ale równocześnie prezydent stracił prawo do zwoływania posiedzeń Rady Ministrów i przewodniczenia im. Z porządku konstytucyjnego usunięto też normę mówiącą o tym, że Prezes Rady Ministrów informuje prezydenta o podstawowych problemach, będących przedmiotem pracy Rady Ministrów. Rząd kierowany przez J. Buzka uznał to za przesłankę do odejścia od stosowanej od 1992 r. praktyki stałego zapraszania przedstawiciela prezydenta na wszystkie posiedzenia Rady Ministrów, co stało się przedmiotem napięć między tymi dwoma organami władzy wykonawczej. Nową instytucją wprowadzoną do systemu konstytucyjnego stała się Rada Gabinetowa, którą prezydent może zwoływać w sprawach szczególnej wagi. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów, obradująca pod przewodnictwem prezydenta, z tym że nie przysługują jej kompetencje Rady Ministrów. Jak wskazano poprzednio, instytucja ta nie miała jednak w analizowanym tu okresie praktycznego znaczenia.

Kolejna grupa okoliczności modyfikujących warunki działania rządowego systemu decyzyjnego wywołana została przez zasadnicze zmiany dotyczące samo-

<sup>48</sup> Dz.U. Nr 67, poz. 397.

<sup>49</sup> P. Sarnecki, *Władza wykonawcza w Małej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 7.

<sup>50</sup> D. Górecki, *Pozycja ustrojowoprawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r.*, Łódź 1994; T. Szymczak, *Prezydent – pozycja ustrojowoprawna (wybrane zagadnienia)*, Acta UŁ, „Folia Iuridica” 1994, nr 59.

<sup>51</sup> Zob. A. Antoszewski, *Instytucje władzy ustawodawczej i wykonawczej*, (w:) *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999, s. 109.

rządu terytorialnego oraz organizacji terytorialnej państwa. Podstawowe znaczenie miała w tym przypadku dynamika rozwiązań prawnych dotyczących: relacji między organami władzy państwowej i samorządu terytorialnego; uprawnień prawotwórczych organów samorządu terytorialnego<sup>52</sup>; uprawnień organów rządowych wobec samorządu terytorialnego<sup>53</sup>; zakresu i zasad wykonywania przez samorząd terytorialny zadań publicznych oraz sposobów finansowania tej działalności; liczby i charakteru szczebli terytorialnego podziału państwa; wzajemnych relacji między kompetencjami organów rządowych i samorządem terytorialnym.

Już nowelizacje konstytucji z 29 grudnia 1989 r. i 8 marca 1990 r. wprowadziły w tym zakresie nowe regulacje. Stworzyły one podstawy dla ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, w której przywrócono radom gminnym wyłącznie charakter samorządowy. Rady zaprzestano tym samym traktować równocześnie jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej. Spowodowało to ograniczenie obszaru spraw, które mogły być regulowane decyzjami rządowymi<sup>54</sup>.

Aż do końca 1998 r. na strukturę administracyjną państwa składały się: samorządowe gminy i rządowe województwa, z tym że między tymi elementami struktury działały jeszcze jednostki pośrednie – urzędy rejonowe o statusie administracji rządowej. Zmiany w tym okresie miały tylko charakter częściowy. Jednym z ich elementów były wprowadzone w 1996 r. rozwiązania ustawowe dotyczące tzw. wielkich miastach, zgodnie z którymi 46 największych miast otrzymało dodatkowe uprawnienia i związane z tym środki.

W okresie do 1993 r., w dużej mierze w związku z częstymi zmianami rządów, nie udało się sfinalizować w formie nowych uregulowań ustawowych zaawansowanych już prac studialnych i legislacyjnych, zmierzających do wprowadzenia trójstopniowego podziału terytorialnego oraz decentralizacji i dekoncentracji władzy<sup>55</sup>. W latach 1993-1997, głównie w związku z brakiem jednolitego stanowiska w koalicji rządowej SLD-PSL wobec projektu wprowadzenia powiatów, rząd w sprawach kompleksowej reformy tej sfery zagadnień ograniczył się do przedstawienia w 1997 r. Sejmowi dokumentu programowego, zawierającego analizę możliwych wariantów reformy. Powołany po wyborach parlamentarnych w 1997 r. rząd koalicji AWS-UW za jedno ze swoich głównych zamierzeń programowych przyjął przeprowadzenie decentralizacji i dekoncentracji władzy. Przedstawione przez ten rząd projekty stały się podstawą dla nowych systemowych regulacji ustawowych.

<sup>52</sup> H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady stanowienia prawa miejscowego*, Warszawa 1994.

<sup>53</sup> P. Sobieszewski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, (w:) *Ustrój administracji publicznej*, red. J. Szreniawski, Lublin 1995.

<sup>54</sup> Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990; E.K. Nowacka, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej w Polsce*, Wrocław 1994; *Prawo samorządu terytorialnego*, red. P. Czechowski, S. Piątek, Warszawa 1994.

<sup>55</sup> Obszerna dokumentacja tych prac zob. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1-2, s. 92-150.

Ostateczny kształt nowych regulacji<sup>56</sup> ustalony został w 1998 r. w toku obfitujących w spory prac parlamentarnych. W części rozwiązań szczegółowych, m. in. dotyczących liczby województw, stopnia partycypacji samorządu terytorialnego w dochodach z podatku, czy też utrzymania niektórych administracji specjalnych, przyjęte regulacje miały charakter kompromisowy. Od 1 stycznia 1998 r. na nową strukturę zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju składają się: samorządowe gminy, samorządowe powiaty i rządowo-samorządowe województwa. Powiaty zostały ukształtowane jako nowe struktury lokalnej wspólnoty samorządowej o uprawnieniach podmiotu prawnego. Do ich zadań zaliczono wykonywanie zadań publicznych o charakterze przekraczającym możliwości działania gmin. Nowa sytuacja stworzona została również w przypadku województw, których liczbę zmniejszono ostatecznie z czterdziestu dziewięciu do szesnastu. Obok dotychczasowego charakteru rządowego uzyskały one dodatkowo status regionalnej wspólnoty samorządowej.

Powiaty i województwa nie mają uprawnień nadrzędnych i nadzorczych wobec gmin. Jedną z zasad nowego systemu samorządowego stała się bowiem niezależność poszczególnych szczebli samorządowej administracji publicznej. Zachowano możliwość przekazywania sobie nawzajem przez samorządy części funkcji administracyjnych w drodze porozumienia oraz tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego wspólnych struktur (związków i porozumień) w celu wykonywania zadań publicznych.

Nadzór nad samorządem terytorialnym sprawuje Prezes Rady Ministrów. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu legalności oraz kontroli sądowej. Równocześnie jednak, wraz z reformą samorządową, od 1 stycznia 1999 r. część kompetencji administracji rządowej przekazana została do właściwości organów samorządu terytorialnego. Podstawowe kompetencje gminy obejmują obecnie sprawy: szkolnictwa podstawowego, przedszkoli, opieki społecznej, utrzymania ulic i dróg lokalnych, gospodarki komunalnej, gospodarki lokalowej i budownictwa mieszkaniowego, rejestru działalności gospodarczej, gospodarki terenami oraz większość tzw. spraw obywatelskich. Kompetencje powiatów to przede wszystkim: szkolnictwo ponadpodstawowe, pomoc społeczna i polityka prorodzinna, komunikacja i transport, drogi powiatowe, kultura, kultura fizyczna i turystyka, geodezja i gospodarka gruntami, zagospodarowanie przestrzenne i nadzór budowlany, gospodarka wodna i ochrona środowiska, rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe, porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa, przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy oraz ochrona praw konsumenta,

<sup>56</sup> Zob.: J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Warszawa 2000; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001; M. Kulesza, *Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rządu ds. Reform Ustrojowych Państwa*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7-8; J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcja i realizacja*, Warszawa 2000; *Samorząd terytorialny i administracja rządowa. Gmina, powiat, województwo*, oprac. G. Rydlewski, Warszawa 1999; *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, oprac. Z. Niewiadomski, Warszawa 1998.

a także współpraca z organizacjami pozarządowymi. Kompetencje województwa, jako wspólnoty samorządowej związane są z prowadzeniem polityki regionalnej, formułowaniem strategii wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju regionu oraz sprawami: szkolnictwa wyższego i policealnego, specjalistycznych placówek służby zdrowia, domów pomocy społecznej, utrzymania dróg wojewódzkich, instytucji kultury o zasięgu regionalnym, gospodarki wodnej, ochrony środowiska oraz zagospodarowania przestrzennego. Ten stan rzeczy ma zasadnicze znaczenie dla nowego określenia pola decyzji rządowych, które w wyniku przeprowadzonych zmian uległy istotnemu ograniczeniu.

Dla funkcjonowania rządowego systemu decyzyjnego miały też ważne znaczenie przekształcenia w strukturze i wzajemnych relacjach dotyczących terenowych organów administracji rządowej i ich stosunku z centralnymi organami tej administracji. Aż do końca 1998 r. kształt terenowej administracji rządowej opierał się w dużej mierze na regulacjach przyjętych przed przełomem społeczno-politycznym 1989 r. Na szczeblu województwa istotnym komponentem układu kompetencji były organy rządowej administracji specjalnej, które podlegały bezpośrednio poszczególnym ministrom i kierownikom urzędów centralnych. Zgodnie z rozwiązaniami prawnymi obowiązującymi od 1 stycznia 1999 r. wojewoda, który zgodnie z konstytucją jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, ma czuwać nad przestrzeganiem prawa, zapewnieniem bezpieczeństwa oraz realizacją określonych prawem standardów usług publicznych. Ma więc uprawnienia kontrolne i koordynacyjne, a nie realizacyjne. Jest zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej w województwie, nadzoruje legalność działania jednostek samorządu terytorialnego oraz jest reprezentantem Skarbu Państwa w odniesieniu do powierzonego mu mienia.

W zmianach wprowadzonych od 1 stycznia 1999 r. znalazła realizację zasada prymatu zespolenia terytorialnego nad układem podziałów branżowych. Zmniejszono zasadniczo liczbę administracji niezespolonych. Stworzono możliwość prawną dla powierzania przez wojewodę, w trybie porozumienia, prowadzenia części swoich spraw organom samorządu terytorialnego z obszaru województwa. W całym okresie niestabilna sytuacja występowała w zakresie ustroju miasta stołecznego Warszawy. Ustawa uchwalona przez Sejm w 1998 r. nie weszła w życie w związku z podzieleniem przez Trybunał Konstytucyjny zastrzeżeń prezydenta. Do ustawy uchwalonej w tej sprawie w 2000 r. prezydent zgłosił zaś weto.

### **3. Inne regulacje prawne dotyczące rządu**

Niezależnie od odnotowanych już wcześniej, wskazać należy jeszcze na cztery kolejne obszary unormowań prawnych podlegające przekształceniom, które wywołały dodatkowe zmiany w kompetencjach, zadaniach i warunkach działania Rady Ministrów. Pierwszy – wiąże się z prawem Rady Ministrów do stanowienia rozporządzeń z mocą ustawy. Drugi – dotyczy statusu aktów normatywnych Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Trzeci – obejmuje obowiązki Rady Ministrów związane

z wejściem w życie konstytucji z 1997 r. Czwarty – związany jest z regulacjami prawnymi dotyczącymi bezpośrednio organizacji i trybu pracy Rady Ministrów.

Pierwsza z tych kwestii stanowi okoliczność ważną dla wyznaczenia pola decyzji rządowych. Wraz z końcem działalności Rady Państwa zniesiona została instytucja dekretu z mocą ustawy<sup>57</sup>. Nieudaną próbę uzyskania prawa do czasowego i ograniczonego przedmiotowo stanowienia regulacji prawnych o randze ustawowej podjął już we wrześniu 1991 r. rząd J.K. Bieleckiego. Odwołując się do doświadczeń okresu międzywojennego i wskazując na zasięg podejmowanych reform, a także nasilanie się kampanii wyborczej, rząd ten upatrywał w rozporządzeniach z mocą ustawy możliwość szybkiego reagowania na zmieniające się warunki<sup>58</sup>. Inicjatywa połączona została z rządowym projektem doraźnych zmian w konstytucji, które zmierzały do wzmocnienia władzy wykonawczej. W warunkach napięć politycznych obie te inicjatywy nie uzyskały niezbędnego poparcia w Sejmie<sup>59</sup>.

Prawo Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy wprowadziła dopiero ustawa konstytucyjna z 1992 r.<sup>60</sup> Rozwiązania te zawierały ograniczenia przedmiotowe i czasowe oraz zakładały konieczność uzyskania zgody prezydenta jako warunku publikacji, ale bez obowiązku przedstawiania tych aktów prawnych Sejmowi do zatwierdzenia<sup>61</sup>. Instytucja rządowego rozporządzenia z mocą ustawy okazała się jednak nietrwała na gruncie prawa. Nie znalazła ona już potwierdzenia w konstytucji z 1997 r. Uwarunkowania polityczne spowodowały przy tym, że Rada Ministrów nie skorzystała w praktyce z posiadanych w latach 1992-1997 uprawnień. Rząd H. Suchockiej wystąpił wprawdzie do Sejmu 25 stycznia 1993 r. z inicjatywą w tej sprawie (wnosząc do niej autopoprawki 17 lutego

<sup>57</sup> K. Działocha, *Instytucja dekretu z mocą ustawy i jej stosunek do zasady wyłączności ustawodawczej parlamentu*, Wrocław 1981.

<sup>58</sup> Zob. Sejm RP X kadencji, druk nr 1060.

<sup>59</sup> 13 września 1991 r. na 73 posiedzeniu Sejmu RP za ustawą głosowało 196 posłów, przeciw 94 posłów, a 32 wstrzymało się od głosu. Wymagana przy głosowaniu ustawy konstytucyjnej większość dwóch trzecich wynosiła 215. Do uchwalenia ustawy zabrakło 19 głosów. Zob. Kronika Sejmowa, Sejm X kadencji, nr 36, s. 3-4.

<sup>60</sup> Zob. K. Działocha, *Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1; Tegoż, *Ustawodawstwo delegowane*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, op. cit.; L. Garlicki, *Rozporządzenie z mocą ustawy (na tle Małej Konstytucji z 17 X 1992 r.)*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1993; A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu*, (w:) *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, op. cit.; B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Rozporządzenie z mocą ustawy w polskim systemie konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3; P. Sarnecki, *Rozporządzenia z mocą ustawy w ustawie konstytucyjnej z 17 X 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3; F. Siemiński, *Kontrola Sejmu nad rozporządzeniami z mocą ustawy*, (w:) *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych*, op.cit.; *Kompetencje Rady Ministrów w dziedzinie stanowienia prawa w świetle Małej Konstytucji z 1992 r.*, Rzeszowskie Zeszyty Naukowe, Prawo-Ekonomia 1994, tom XV; W. Smoktunowicz, *Dylematy prawotwórcze organów władzy wykonawczej*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 6.

<sup>61</sup> Stanowiło to odejście od ugruntowanej w Polsce tradycji parlamentarnej i ograniczało możliwości Sejmu w zakresie kształtowania treści prawa. Por. T. Mołdawa, *Ewolucja konstytucyjna Polski w latach 1989-1992*, op. cit., s. 91.

i 25 maja 1993 r.), zmierzając do uzyskania zgody na regulację za pomocą rządowych rozporządzeń z mocą ustawy 24 problemów. Projekty te nie zostały jednak rozpatrzone przez Sejm, co rząd ocenił jako przyczynę zahamowania „wielu reform oraz istotne naruszenie interesów wielu obywateli (np. załóg państwowych zakładów pracy, które nie mogły skorzystać z praw wynikających z paktu o przedsiębiorstwie)”<sup>62</sup>.

Konstytucja z 1997 r., w której jako zasadę potraktowano wyłączność ustawodawczą parlamentu, wprowadziła nowe regulacje dotyczące źródeł prawa<sup>63</sup>. Przyjęta w niej koncepcja zamkniętego systemu źródeł prawa oraz podziału aktów prawnych na powszechnie i wewnętrznie obowiązujące wprowadziła ważne ograniczenia dotyczące rządowych aktów normatywnych. Jedynym rządowym źródłem prawa powszechnie obowiązującym stały się rozporządzenia wykonawcze. Rozstrzygnięto przy tym, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Postanowiono równocześnie, że organ upoważniony w ustawie do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. Bardziej wyraźnie w stosunku do poprzednich norm konstytucyjnych ograniczono też zakres spraw, które mogą być uregulowane w rozporządzeniu, przez wskazanie, że musi on być określony w ustawie wraz z wytycznymi dotyczącymi treści rozporządzenia<sup>64</sup>.

Te regulacje stanowiły zasadniczą zmianę poprzednio obowiązujących norm ustawy konstytucyjnej z 1992 r. w sprawie rządowych przepisów wykonawczych<sup>65</sup> oraz zmodyfikowały warunki legalności podustawowych aktów normatywnych<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Por. *Raport o stanie państwa*, „Przegląd Rządowy” 1993, nr 10, s. 16.

<sup>63</sup> Zob. A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.

<sup>64</sup> W praktyce już po wejściu w życie konstytucji z 1997 r. uchwalono liczne ustawy, które nie zawierają wymaganych konstytucyjnie wytycznych. Zwrócił na to uwagę m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich. Por. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Sejmu z dnia 24 lutego 1999 r. (Nr RPO/301658/99/V/ST).

<sup>65</sup> Zob. K. Działocha, *Ustawa a inne akty normatywne*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, op. cit.; A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu (w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 roku)*, op. cit.; Tegoż, *Akty wykonawcze. Zarys problematyki*, (w:) *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, i A. Preisner, Wrocław 1995; A. Preisner, *Zakres i formy prawotwórczej działalności organów wykonawczych*, (w:) *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997; Z. Szeliga, *Prawotwórcza rola Rady Ministrów RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1997; Tegoż, *Uwagi o prawotwórczej działalności Rady Ministrów w warunkach przekształceń ustrojowych*, (w:) *Kierunki ewolucji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Żmigrodzki, Lublin 1997.

<sup>66</sup> Zob. K. Działocha, *Zagadnienia kompetencji i trybu tworzenia prawa przez naczelne organy administracji rządowej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej*, red. R. Balicki, B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 1997; J. Porowski, *Warunki legalności podustawowych aktów normatywnych w poglądach Trybunału Konstytucyjnego. Przegląd orzecznictwa za lata 1986-1995*, Warszawa 1996; B. Szepietowska, *Przestanki konstytucyjności i legalności rozporządzenia. Opinia prawna*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2.

Pewnym problemem stało się w tym kontekście zaliczenie przez konstytucję do powszechnie obowiązujących źródeł prawa ratyfikowanych umów międzynarodowych. Umowy ratyfikowane za zgodą ustawową stały się wewnątrz krajowym aktem ponadustawowym. Równocześnie umowy takie nie dają podstaw dla wydawania przez rząd rozporządzeń, ani też innych aktów wykonawczych. Trzeba bowiem podzielić pogląd, że ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację, nie spełnia dyspozycji konstytucji w sprawie upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych<sup>67</sup>. W efekcie praktyczne wejście w życie takiej umowy międzynarodowej wymagało najczęściej wydania ustawy wykonawczej tworzącej podstawy dla działań prawodawczych związanych z aktami wykonawczymi.

W konstytucji z 1997 r. zawarto normę rozstrzygającą, że uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Rozstrzygnięto też, że zarządzenia są wydawane na podstawie ustawy i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Postanowiono przy tym, że wspomniane uchwały i zarządzenia podlegają kontroli, co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Trzeba natomiast podzielić pogląd, zgodnie z którym do sfery działalności prawotwórczej Rady Ministrów zalicza się prawo Rady Ministrów (działającej na wniosek swojego prezesa) do uchylecia rozporządzeń lub zarządzeń ministra. Jak to bowiem słusznie odnotowuje P. Sarnecki skorzystanie z tego prawa oznacza zmianę stanu prawnego, gdyż „z dotychczas uregulowanego zakresu zagadnień określone zagadnienie staje się zagadnieniem wolnym od regulacji”<sup>68</sup>.

Regulacje konstytucji z 1997 r. wyznaczyły też istotne obowiązki Rady Ministrów związane z faktem wejścia w życie konstytucji oraz ze zmianami w systemie źródeł prawa<sup>69</sup>. Po pierwsze – obowiązek przedstawienia Sejmowi w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie konstytucji (tzn. do 17 października 1999 r.) projektów ustaw niezbędnych do stosowania konstytucji<sup>70</sup>. Po drugie – obowiązek przedsta-

<sup>67</sup> Por. A. Bałaban, *Prymat ustawy czy umowy międzynarodowej*, „Rzeczpospolita” z 21 stycznia 1998 r., s. 12.

<sup>68</sup> P. Sarnecki, *Rozdział VI...; artykuł 149, op. cit.*, s. 7.

<sup>69</sup> Zob. K. Działocha, *Dostosowanie ustawodawstwa do nowej konstytucji w świetle jej artykułu 236, ust. 1*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12. Zob. też *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie dostosowania ustawodawstwa do wymogów nowej Konstytucji RP*, (w:) *Informacja o dokonaniach w latach 1993-1997, sprawach znajdujących się w toku realizacji oraz o problemach wymagających pilnego podjęcia*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1997.

<sup>70</sup> W samej konstytucji znajduje się 99 odesłań do ustaw. Na tle sformułowanego w konstytucji obowiązku Rady Ministrów pojawiła się dyskusja o tym, co oznacza w praktyce konstytucyjny zwrot o „ustawach niezbędnych do stosowania konstytucji”. Sam rząd uznał, że taki status ma 28 ustaw. Por. J. Pilczyński, *Niewiele ponad fundament*, „Rzeczpospolita” z 8 czerwca 1999 r. Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów oceniła natomiast w 1997 r., że wykaz zmian koniecznych obejmuje 36 pozycji, zaś zmian pożądanых przynajmniej 29 pozycji. Por. *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie dostosowania ustawodawstwa...*, *op. cit.*, zał. 1 i 2.

wienia Sejmowi w tym samym terminie wykazu umów międzynarodowych zawierających postanowienia niezgodne z konstytucją. Po trzecie – obowiązek ustalenia w tym samym czasie, które z uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń ministrów lub innych organów administracji rządowej podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie konstytucji wymagają – stosownie do wskazanych wyżej wymagań – zastąpienia ich przez rozporządzenia wydane na podstawie upoważnienia ustawy, której projekt w odpowiednim czasie Rada Ministrów przedstawi Sejmowi.

Równocześnie Rada Ministrów zobowiązana została do przedstawienia w tym samym czasie Sejmowi projektu ustawy określającej, które akty normatywne organów administracji rządowej wydane przed dniem wejścia w życie konstytucji stają się uchwałami albo zarządzeniami w rozumieniu zawartym w konstytucji. W sumie były to bardzo rozległe obowiązki i to nawet po przyjęciu przez rząd wąskiego rozumienia ich treści, zgodnie z którym za niezbędne do stosowania konstytucji, w rozumieniu art. 236 ust. 1, uznano 28 ustaw<sup>71</sup>.

W sumie więc nowe regulacje konstytucyjne z 1997 r. zawierały w sobie zbiór obligatoryjnych żądań skierowanych do rządowego systemu decyzyjnego, które stanowiły dla tego systemu zadania do realizacji.

Na marginesie trzeba odnotować, że rozstrzygnięcia konstytucji w sprawie źródeł prawa rozpatrywane wspólnie stworzyły poważny problem dla realizowania przez organy administracji rządowej funkcji regulacyjnej. Wiązał się on z ograniczeniem prawa stanowienia rozporządzeń wykonawczych do organów wskazanych w konstytucji, z równoczesnym nałożeniem obowiązku zastąpienia zarządzeń organów administracji rządowej, mających charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego, przez rozporządzenia wydane na podstawie upoważnienia ustawy. W efekcie kierownicy urzędów centralnych zostali pozbawieni prawa do wydawania w tych sprawach zarządzeń, a równocześnie nie mają prawa stanowienia rozporządzeń. Pojawił się w związku z tym problem, kto ma przejąć ich obowiązki<sup>72</sup>.

W wyniku dokonywanych zmian konstytucyjnych modyfikacji podlegały też w analizowanym okresie rozwiązania dotyczące Rady Ministrów<sup>73</sup> i Prezesa Rady Ministrów<sup>74</sup>. Zmiany te również dynamizowały warunki działania rządu w latach 1989-2001. Po pierwsze – dotyczy to pominięcia przez ustawę konstytucyjną z 1992 r. instytucji Prezydium Rządu, przy równoczesnym postanowieniu w art. 53 ust. 3, że Rada Ministrów działa kolegialnie. Na marginesie odnotować trzeba, że fakt, iż zasada kolegialności nie została powtórzona wprost w konsty-

<sup>71</sup> Por. *Informacja Rządu w sprawie stanu realizacji przez Radę Ministrów obowiązków wynikających z art. 236 ust. 1 oraz 241 ust. 2 i 6 Konstytucji Rzeczypospolitej*, Sejm RP III kadencji, druk nr 1103.

<sup>72</sup> Por. *Rząd, czyli główny projektodawca ustaw*, rozmowa K. Chrupkowej z A. Proksą, sekretarzem Rady Ministrów, „Rzeczpospolita” z 13 listopada 1998, s. 17.

<sup>73</sup> E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, (w:) *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997; W. Skrzydło, *Rada Ministrów*, (w:) *Prawo konstytucyjne*, op. cit.

<sup>74</sup> W. Skrzydło, *Status prawny Prezesa Rady Ministrów w świetle Małej Konstytucji*, „Studia Juridica” 1995, nr 28.

tucji z 1997 r., stanowi podstawę dla pytania o to czy ta zasada nadal obowiązuje, gdyż „wielosobowość Rady Ministrów niekoniecznie oznacza wymóg kolegialności”<sup>75</sup>. Po drugie – stworzenia przez nowelizację w 1996 r. art. 53 ust. 2 ustawy konstytucyjnej możliwości powoływania w skład Rady Ministrów również osób, których członkostwo wynika z ustaw szczególnych, co w konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. zostało zachowane w art. 147 ust. 4 tylko w odniesieniu do przewodniczących określonych w ustawach komitetów. Po trzecie – stworzenia przez nowelizację w 1996 r. art. 56 ust. 1 ustawy konstytucyjnej możliwości powoływania w skład Rady Ministrów także ministrów dla wypełniania zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów, którzy nie kierują określonym działem administracji rządowej. Po czwarte – wprowadzenia przez art. 53 ust. 3 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. normy, zgodnie z którą organizację i tryb pracy Rady Ministrów określa ustawa, co zostało później zmienione w art. 146 ust. 4 konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. przez rozstrzygnięcie, że w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach Rada Ministrów określa organizację i tryb swojej pracy. Potencjał tej ostatniej regulacji konstytucyjnej nie został, jak się wydaje, w całości uwidoczniiony. Jeśli bowiem zgodzić się z opinią wyrażoną przez P. Sarneckiego w komentarzu do pkt. 12, ust. 4 art. 146 konstytucji<sup>76</sup>, to nastąpiła zmiana podmiotu właściwego do regulacji „organizacji i trybu pracy Rady Ministrów”. W drodze zawężenia materii ustawodawczej sprawy te przekazane zostały do kompetencji samej Rady Ministrów. Nie może ich więc – tak jak to jest obecnie – regulować Sejm, a to stawia „na porządku dziennym, po pierwsze, sprawę konstytucyjności dotychczasowego uregulowania ustawodawczego w tej materii, o drugie zagadnienie dopuszczalności takich aktów ustawodawczych *pro futuro*”<sup>77</sup>. Po piąte – nowego określenia pozycji Prezesa Rady Ministrów, który w art. 40 konstytucji z 1952 r. sytuowany był jako kierujący Radą Ministrów i Prezydium Rządu; w art. 55 ustawy konstytucyjnej z 1992 r. wskazany był jako kierujący pracami Rady Ministrów, koordynujący i kontrolujący pracę poszczególnych ministrów oraz zwierzchnik służbowy wszystkich pracowników administracji rządowej; zaś zgodnie z art. 148 i 153 konstytucji z 1997 r. reprezentuje on Radę Ministrów, kieruje jej pracami, zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów, sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w konstytucji i ustawach oraz jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej, a także zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej. Po szóste – odejścia od zasady, że urząd ministra tworzy się ustawą, jak to ujmował art. 42 ust. 2 konstytucji z 1952 r. oraz że zakres działania ministra określa ustawa, jak to określał art. 56 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 1992 r., na rzecz normy, że minister kierujący

<sup>75</sup> P. Sarnecki, *Rozdział VI..., artykuł 147, op. cit.*, s. 4.

<sup>76</sup> Zgodnie z którym w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach Rada Ministrów „określa organizację i tryb swojej pracy”.

<sup>77</sup> P. Sarnecki, *Rozdział VI..., artykuł 146, op. cit.*, s. 31. Problemu tego nie zlikwidowały zmiany ustawowe uchwalone przez Sejm w 2001 r.

działem administracji rządowej działa w ramach uprawnień określanych ustawami, która stanowiła element nowelizacji w 1996 r. tego artykułu ustawy konstytucyjnej, a następnie normy art. 149 ust. 1 konstytucji z 1997 r., zgodnie z którą zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy.

Dokonując przeglądu zmian prawnych szczególnie istotnych dla rządu odnotować trzeba zróżnicowany wpływ Rady Ministrów na nowe regulacje. Tylko w części były to bowiem rozwiązania wynikające z inicjatyw rządowych, bądź znajdowały się w zgodzie z opiniami rządu. Znaczące inicjatywy legislacyjne Rady Ministrów związane bezpośrednio z warunkami działania rządu nie znalazły wystarczającego poparcia w parlamencie dla ich uchwalenia. Do tej grupy należy przede wszystkim zaliczyć, wspomniane już wyżej, projekty dotyczące rządowych rozporządzeń z mocą ustawy. Nie znalazły również potwierdzenia w ostatecznych rozstrzygnięciach konstytucyjnych niektóre opinie zgłaszane przez przedstawicieli Rady Ministrów<sup>78</sup> w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Nie doczekały się również uchwalenia przez Sejm niektóre inicjatywy ustawodawcze Rady Ministrów dotyczące sposobu organizacji administracji rządowej.

Na odnotowanie zasługuje, że obok treści nowych regulacji istotnymi okolicznościami dla działania i zadań rządu był też sam kalendarz zmian ustrojowych dotyczących kompetencji i usytuowania Rady Ministrów w systemie organów władzy publicznej. W szczególności dostrzegać trzeba w tym kontekście długi proces dochodzenia do rozstrzygnięcia w konstytucji z 1997 r. modelu relacji między parlamentem, prezydentem i rządem<sup>79</sup>. Sytuacja ta stanowiła znaczne utrudnienie w przygotowywaniu przez Radę Ministrów nowych rozwiązań szczegółowych dotyczących działania rządu.

## 4. Praktyka życia politycznego

W całym analizowanym okresie zmiany ustrojowe i prawne przeprowadzane były w ścisłym powiązaniu z procesami zachodzącymi w praktyce życia politycznego. W pierwszym okresie dla warunków działania kolejnych rządów w pła-

<sup>78</sup> Radę Ministrów reprezentowali w tych pracach prof. S. Gebethner i prof. A. Gwiżdż.

<sup>79</sup> R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989-1997*, Warszawa 2001; S. Gebethner, *Rząd w projektach Konstytucji RP w świetle doświadczeń innych państw*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1995, nr 3.; Tegoż, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, (w:) *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997; M. Kruk, *Parlament – prezydent – rząd: wybór modelu rządów*, (w:) *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1995; *Projekty konstytucyjne 1989-1991*, red. M. Kallas, Warszawa 1992; *Projekty Konstytucji 1993-1997*, do druku przygotował R. Chruściak, część 1 i 2, Warszawa 1997; W. Sokolewicz, *Rząd w przyszłej konstytucji*, *Studia Konstytucyjne*, tom VIII, Warszawa 1990; J. Wawrzyniak, *Pozycja konstytucyjna rządu*, (w:) *Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, red. M. Kruk, Warszawa 1994.

czyżnie politycznej szczególne znaczenie miały okoliczności związane z mechanizmem przełomu politycznego w 1989 r.; w drugim zaś konsekwencje zjawisk i procesów zachodzących w ramach sceny politycznej w Polsce.

Wybory parlamentarne 4 i 18 czerwca 1989 r.<sup>80</sup>, były wynikiem długotrwałych, obfitujących w spory i kompromisy, rozmów między przedstawicielami władz PRL i reprezentantami głównych nurtów opozycji politycznej, prowadzonych przy aktywnym udziale delegatów Kościoła katolickiego w Polsce<sup>81</sup>. Ostateczny i decydujący element tych rozmów stanowiły ustalenia w ramach tzw. spotkania „Okrągłego Stołu”<sup>82</sup>. Wyniki tych wyborów, co wyraźnie potwierdzają oceny osób aktywnych wówczas na scenie politycznej, przerosły wyobrażenia przedstawicieli głównych sił społecznych i politycznych w Polsce<sup>83</sup>. W następstwie rozwoju wydarzeń, w tym wobec niepowodzenia misji utworzenia rządu przez Cz. Kiszczaka, pojawiła się potrzeba kompromisu politycznego w sprawach politycznego i personalnego składu władz w państwie. W efekcie niekomunistyczny rząd powołany przez Sejm 12 września 1989 r., którego kierownictwo objął T. Mazowiecki, miał w swoim składzie, i to na istotnych stanowiskach, ministrów z poprzedniego układu politycznego. Prezydentem wybrany został, kierujący poprzednio państwem i PZPR, W. Jaruzelski. Kadra administracji rządowej, a także wojska i służb specjalnych składała się z osób powołanych na stanowiska w okresie prowadzenia polityki personalnej w państwie przez instancje PZPR. W Europie Środkowowschodniej, mimo postępującego rozpadu systemu państw socjalistycznych, nadal istniał blok militarny i gospodarczy związany z ZSRR. Na terytorium Polski stacjonowały wojska rosyjskie. Wszystkie te okoliczności tworzyły układ istotnych uwarunkowań dla rządu T. Mazowieckiego. Współdecydowały one o sposobach i kalendarzu działań tego rządu.

Kolejnym uwarunkowaniem określającym warunki działania rządu stał się proces programowego, personalnego i organizacyjnego różnicowania sceny politycznej. Następował on głównie wraz z podziałami w ramach obozu politycznego, który wywodził się z tradycji „Solidarności” i związany był z L. Wałęsą. W jego następstwie w wyborach parlamentarnych 27 października 1991 r. ukształtował się rozdrobniony parlament z kilkunastoma ugrupowaniami politycznymi<sup>84</sup>. Dodatkową okolicznością wyznaczającą w tym okresie warunki dla działania rządu były

<sup>80</sup> Zob. J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowanie wyborcze społeczeństwa polskiego 1989-1995*, Warszawa 1997.

<sup>81</sup> Zob. P. Raina, *Rozmowy z władzami PRL Arcybiskup Dąbrowski w służbie Kościoła i Narodu*, Warszawa 1995, tom drugi (1982-1989); Tęgoż, *Droga do „Okrągłego Stołu”*. Zakulisowe rozmowy przygotowane, Warszawa 1999.

<sup>82</sup> K. Dubiński, *Magdalena – transakcja epoki*, Warszawa 1990; K. B. Janowski, *Legislacyjne konsekwencje obrad „okrągłego stołu”*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1.

<sup>83</sup> Por. *Rok 1989. Geremek odpowiada Żakowski pyta*, Warszawa 1990; K. Barcikowski, *U szczytów władzy*, Warszawa 1998, 472 i nast.

<sup>84</sup> S. Gebethner, *Sejm rozczłonkowany: wytwór ordynacji czy polaryzacji na polskiej scenie politycznej*, (w:) *Wybory '91 a polska scena polityczna*, red. S. Gebethner, J. Raciborski, Warszawa 1991.

napięcia występujące między wybranym w wyborach powszechnych w 1990 r. na prezydenta L. Wałęsą, a częścią środowisk politycznych byłej opozycji.

Niestabilność sceny politycznej i związane z nią częste zmiany rządów były jedną z zasadniczych przyczyn tego, że od września 1989 r. do października 1993 r. prace na rzecz reformy administracji rządowej koncentrowały się przede wszystkim na działalności analitycznej i opracowywaniu projektów planowanych rozwiązań. Mimo merytorycznego zaawansowania tych prac nie udało się w tym czasie najczęściej doprowadzić do rozstrzygnięć finalnych. Do wyjątków należały nowe rozwiązania o charakterze systemowym w administracji rządowej związane ze wspomnianą już poprzednio reformą gminną z 1990 r.

Ważnym uwarunkowaniem dla działania rządu była praktyka stosunków między rządem a prezydentem. W analizowanym okresie przeważał układ, w którym oba te organy władzy wykonawczej wywodziły się z różnych obozów politycznych, lub też, jak to miało miejsce w trakcie części kadencji L. Wałęsy, mimo wspólnego rodowodu politycznego znajdowały się w sporze. Okoliczność ta powodowała, że w swojej polityce legislacyjnej Rada Ministrów musiała liczyć się z praktyczną możliwością blokowania przez prezydenta inicjowanych przez siebie ustaw. Tworzyło to konieczność poszukiwania w parlamencie większości potrzebnej dla przełamania weta prezydenckiego, a to zaś wymuszało w sposób oczywisty kompromisy programowe lub personalne.

Wśród okoliczności, które uwzględniać musiał rząd w okresie po 1989 r. były też nowe rozwiązania dotyczące mediów. Zniesienie cenzury, nowe mechanizmy kształtowania polityki personalnej i programowej w mediach publicznych, powstanie prywatnych stacji telewizyjnych i rozgłośni radiowych, utrata wpływu na poprzednio rządowy dziennik „Rzeczpospolita” – to tylko niektóre elementy zmian. Ich istotą było, że sprawy sterowania obiegiem informacji publicznej przestały stanowić element zakresu przedmiotowego działania Rady Ministrów.

## 5. Wyzwania koalicyjności

Okoliczność o charakterze jakościowym w całym badanym okresie stanowił dla rządowego systemu decyzyjnego fakt konieczności odwoływania się w praktyce (a w większości tego okresu również w płaszczyźnie formalnej) do rządzenia koalicyjnego. Rozdrobnienie polityczne parlamentu rodziło w okresie I, II i III kadencji Sejmu konieczność tworzenia koalicji rządowych<sup>85</sup>, a także odwoływania się przez rząd do poparcia ugrupowań formalnie znajdujących się poza koalicją rządową (przykład rządów J. Olszewskiego i H. Suchockiej) lub prezydenta (rząd J.K. Bieleckiego). W tym przypadku praktyka polityczna wyprzedziła teorię.

<sup>85</sup> A. Antoszewski, *Proces formowania koalicji gabinetowych*, (w:) *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, op. cit., s. 43-64; *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989-1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998; G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000.

Powstawanie koalicji rządowych stało się praktyczną koniecznością, a nie efektem wyboru o charakterze doktrynalnym. Brak było przy tym doświadczeń możliwych do wykorzystania w tych nowych warunkach. Dominowało uczenie się na kolejnych błędach.

Sytuacji tej nie zmieniała okoliczność, że doświadczenia zachodnioeuropejskie pokazują, iż przy spełnieniu określonych warunków rządy koalicyjne nie muszą ze swojej istoty być mniej efektywne<sup>86</sup>. Uwarunkowania historyczne zasadniczo ograniczyły bowiem w Polsce zdolność kształtowania wyborów politycznych na podstawie kryteriów ściśle programowych. Pole możliwych układów koalicyjnych w zasadniczym stopniu wyznaczone zostało przez rodowód polityczny poszczególnych ugrupowań parlamentarnych. W mniejszym zaś związane było z takimi czynnikami jak zbieżności programowe i formalna siła w parlamencie liczona liczbą posiadanych mandatów. Przy tworzeniu koalicji rządowych granica między formacjami politycznymi ukształtowanymi z ewolucyjnego przekształcenia struktur działających w systemie politycznym PRL oraz podmiotami politycznymi powstałymi na bazie tradycji NSZZ „Solidarność” okazała się w całej dekadzie lat dziewięćdziesiątych trudna do zniesienia. W tych warunkach istniały zasadnicze przeszkody dla kształtowania się koalicji maksymalnie zwartych<sup>87</sup>, czy też koalicji minimalnego zasięgu<sup>88</sup>, które w perspektywie porównawczej wykazują się największą zdolnością do określania i realizowania wspólnej polityki.

Taki charakter zaplecza politycznego rządu, z jednej strony stał się przesłanką nakazującą poszukiwanie mechanizmów jednoznacznego rozstrzygania spraw w ramach Rady Ministrów, z drugiej zaś utrudniał kształtowanie i realizowanie spójnej i konsekwentnej polityki rządu. Trudności te – dając o sobie znać w przypadku wszystkich rządów – nasiliły się szczególnie w drugiej połowie okresu funkcjonowania rządu kierowanego przez J. Buzka. Związane to było z rozpadem koalicji AWS-UW, a następnie dekompozycją samego AWS, co spowodowało, że rząd utracił większość w Sejmie, zaś w jego składzie znalazły się osoby wiążące swoją przyszłość polityczną z opozycyjnymi wobec siebie ugrupowaniami.

Koalicyjny charakter rządów tworzył w analizowanym tu okresie istotne wyzwania dla rządowego systemu decyzyjnego w zakresie zadań związanych z: kształtowaniem wspólnej polityki; przekształcaniem celów i programów politycznych w konkretne plany i działania rządu; zapewnieniem jednolitości koncepcyjnej i politycznej oraz koordynacji zachowań w relacjach między kierownikami partii i ugrupowań współtworzących rząd, członkami frakcji stanowiących

<sup>86</sup> A. Antoszewski, *Tworzenie i utrzymanie koalicji gabinetowych*, (w:) *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997, s. 313-314; L. Dodd, *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton 1976, s. 128; Z. Kiełmiński, *Koalicje rządzące w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1984; Tęgoż, *Teorie zwycięskich koalicji w demokracji parlamentarnej (zarys problematyki)*, (w:) *Parlament w demokracjach zachodnich*, red. Z. Kiełmiński, T. Mołdawa, Warszawa 1992, s. 12-13.

<sup>87</sup> Z. Kiełmiński, *Teorie zwycięskich koalicji...*, *op. cit.*, 1992, s. 18-20.

<sup>88</sup> A. Antoszewski, *op. cit.*, s. 307; R. Axelrod, *Conflict of Interests: A Theory of Divergent Goals in Application to Politics*, Chicago 1970.

zaplecze parlamentarne rządu oraz samym rządem; a także kreatywnym i konstruktywnym pokonywaniem napięć i konfliktów występujących w koalicji. W efekcie powodowało to konieczność uwzględnienia w działaniu rządowego systemu decyzyjnego konsekwencji programowych i organizacyjnych uzgodnień zapisanych w umowie koalicyjnej; przyjętych mechanizmów politycznych bieżącej koordynacji programowej prac rządu; istniejących relacji personalnych między składem rządu a kierownictwami partii politycznych wchodzących w skład koalicji rządowej; a także ustaleń politycznych określających zachowania koalicji w sytuacjach kryzysowych, w tym niepublicznych kanałów uzgodnień i konsultacji. Obok potrzeby blokowania naturalnych tendencji do zachowań partykularnych, które wynikają z rozbieżnych interesów branżowych, pojawiała się konieczność ograniczania różnic motywowanych politycznie.

## 6. Przekształcenia w gospodarce

Zasadniczą okolicznością wyznaczającą zmianę warunków działania i zadań rządu były systemowe przekształcenia w gospodarce i finansach, związane z wdrażaniem nowych zasad ustrojowych oraz zjawiskami i procesami zachodzącymi w tych dziedzinach na świecie. Na szczególne odnotowanie zasługuje w tym kontekście modyfikująca rola prywatyzacji, deregulacji i liberalizacji gospodarki, a także koncentracji kapitału oraz globalizacji gospodarki w skali świata. W końcu badanego okresu istotną okolicznością określającą warunki działania rządowego systemu decyzyjnego były zjawiska związane z osłabieniem tempa wzrostu gospodarczego na świecie.

Prywatyzacja zasadniczo zmieniła układ własności w gospodarce narodowej. Rozmiary tego procesu charakteryzuje fakt, że do końca 1998 r. przedsiębiorstwa państwowe objęte procesem przekształceń własnościowych (6129) stanowiły 70% ogólnej liczby przedsiębiorstw państwowych zarejestrowanych w rejestrze REGON w dniu 30 czerwca 1990 r.<sup>89</sup> Wymuszało to gruntowną rekonstrukcję instrumentów dostępnych w działaniach rządu związanych z prowadzeniem polityki gospodarczej. Tłem dla tej rekonstrukcji był spór doktrynalny, w istotny sposób związany z podziałami na polskiej scenie politycznej, którego przedmiotem było zróżnicowane podejście do zagadnienia interwencjonizmu państwowego. Opcja liberalna zderzała się w tym sporze ze stanowiskiem, zgodnie z którym „nieograniczona konkurencja niesie groźbę destabilizacji i rodzi tendencję destabilizacji gospodarki”, zaś „rynek sam nie jest w stanie stworzyć mechanizmów stymulujących harmonijny wzrost i najkorzystniejsze ustrukturalizowanie gospodarki”<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> *Mały Rocznik Statystyczny 1999*, Warszawa 1999, s. 326. W latach 1990-2000 było to 6711 przedsiębiorstw. Zob. *Rocznik Statystyczny 2001*, Warszawa 2002, s. 567. Zob. też. J. Mujżel, T. Baczko, *Rozwój sektora prywatnego w gospodarce polskiej w okresie przemian*, (w:) *Dynamika transformacji polskiej gospodarki*, Warszawa 1996.

<sup>90</sup> Por. W. Nieciński, *Rozpad i dziedzictwo socjalizmu realnego a transformacja społeczeństwa*, Warszawa-Białystok 1991, s. 179.

Prywatyzacja stworzyła też nowe, nieznanne w tym zakresie w przeszłości, zjawiska związane z koniecznością ochrony interesów państwa w relacjach z prywatnym kapitałem. W otoczeniu rządowego systemu decyzyjnego znalazła się znaczna liczba prywatnych podmiotów gospodarczych uzależnionych od rozstrzygnięć rządowych i gotowych do tworzenia wszystkimi dostępnymi środkami sprzyjających dla siebie warunków działania. W wyniku procesu komercjalizacji pojawiła się grupa podmiotów gospodarczych, które przy zachowaniu państwowego układu własnościowego podporządkowane zostały przepisom prawa handlowego. Powstała też liczna grupa podmiotów gospodarczych, w których państwo było jednym z właścicieli. Instytucje rządowe stały się atrakcyjnym odbiorcą usług i towarów. Wszystko to nadało szczególną rangę regulacjom dotyczącym konfliktu interesu w administracji rządowej oraz rozstrzygnięciom związanym z zamówieniami publicznymi. Zgodzić się trzeba z oceną, że taka sytuacja stworzyła dodatkowe zagrożenia korupcją. Jak to odnotowuje w swojej analizie S. Rose-Ackerman przekształcenia transformacyjne w państwach post-socjalistycznych powodują, że „do wzięcia jest całe bogactwo państwa”, zaś „korzyści płynące z prywatyzacji przedsiębiorstwa komunalnego w Europie Zachodniej czy huty w kraju rozwijającym się są znikome w porównaniu z wartością udziałów w prywatyzacji socjalistycznego państwa” i w efekcie „z bogactwa tego starają się coś uszczknąć zarówno grupy przestępcze, jak i przedsiębiorstwa legalne”<sup>91</sup>.

Kolejnym uwarunkowaniem wzmacniającym znaczenie wskazanych wyżej zmian w działaniu rządowego systemu decyzyjnego była koncentracja kapitału i pojawienie się na dużą skalę, w tym w relacjach z zagranicą, a także w ramach giełdowego rynku akcji, obrotu papierami wartościowymi. Wyzwoliło to dodatkowo potrzebę ukształtowania nowych mechanizmów monitorowania i ochrony bezpieczeństwa finansowego państwa.

Podobne znaczenie miało zjawisko globalizacji gospodarki w skali światowej. Po pierwsze – rząd w wyniku tego zjawiska stracił część swoich możliwości regulacji i kontroli w gospodarce. Wynikało to z faktu, że „globalna gospodarka tworzy świat, w którym pozanarodowe siły geoeconomiczne dyktują narodową politykę gospodarczą”<sup>92</sup>, gdyż „era regulacji biznesu przez rządy narodowe po prostu się skończyła”, a „działalność przenosi się tam, gdzie nie jest regulowana, i często może się to odbywać bez fizycznego przenoszenia się kogokolwiek”<sup>93</sup>. Po drugie – globalizacja spowodowała, że procesy gospodarcze w Polsce stały się w znacznie większym stopniu uzależnione od tendencji w gospodarce światowej, a tym samym bardziej niż w przeszłości wrażliwe na zjawiska kryzysowe w świecie.

Ograniczenie pola suwerenności decyzji rządu w sprawach gospodarczych związane też było z pojawieniem się faktycznej samodzielności organów pozarządowych w kształtowaniu parametrów określających w sposób istotny warunki

<sup>91</sup> S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy. Przyczyny, skutki i drogi reform*, Warszawa 2001, s. 68.

<sup>92</sup> L.C. Thurow, *Przyszłość kapitalizmu*, Wrocław 1999, s. 171.

<sup>93</sup> *Ibidem*, s. 173.

rozwoju gospodarczego. Taki charakter uzyskały przede wszystkim decyzje Rady Polityki Pieniężnej w sprawie stóp procentowych, które – poprzez wpływ na tempo rozwoju gospodarczego – stały się czynnikiem określającym poziom dochodów budżetowych. W nowych warunkach z zakresu działań rządu wyłączo- no więc w dużej mierze sprawy związane z prowadzeniem polityki pieniężnej.

## 7. Nowe zjawiska społeczne

Oddzielną grupę okoliczności istotnych dla działania rządu stanowiły w ana- lizowanym okresie liczne nowe zjawiska społeczne, w tym przede wszystkim zmieniające się warunki demograficzne, rozwarstwienie społeczne, bezrobocie (w tym bezrobocie strukturalne na wsi) oraz patologie społeczne (m.in. narkoma- nia) i przestępczość zorganizowana (w tym terroryzm kryminalny, przestępczość gospodarcza i korupcja)<sup>94</sup>. Obok klasycznej biedy pojawiło się zagrożenie o cha- rakterze strukturalnym związane z ukształtowaniem się grupy „ludzi odrzuconych”.

Z tymi zjawiskami i procesami wiązały się rozległe zadania dla rządowego systemu decyzyjnego. W większości były to zadania zupełnie nowe pod wzglę- dem jakościowym. Ich obsługa wymaga też nowych kompetencji<sup>95</sup>. Równoległe skutki tych zjawisk i procesów w sposób zasadniczy modyfikowały przestrzeń społeczną stanowiącą podstawowe środowisko działania rządowego systemu decyzyjnego. W sumie więc owe nowe zjawiska społeczne oddziaływały w rów- nym stopniu na zadania analizowanego tu systemu, co i na warunki ich realizacji.

Nową okolicznością dla rządu stała się również sytuacja występująca w dziedzi- nie związków zawodowych. Przy utrzymywaniu się polityzacji związków zawo- dowych, zmniejszał się zasięg ich działania. Tworzyło to potrzebę zmian w podej- ściu rządu do zadania identyfikowania reprezentatywnych kanałów artykułowania interesu pracobiorców. W końcu badanego okresu związki zawo- dowe działały już tylko w około 45% zakładów pracy, w tym zaledwie w 9% przedsiębiorstw powstałych w latach dziewięćdziesiątych jako prywatne<sup>96</sup>.

Istotnym elementem uwarunkowań społecznych dla funkcjonowania systemu decyzyjnego rządu był też stały wzrost liczby organizacji pozarządowych, które wykazywały zainteresowanie włączeniem się w realizację zadań publicznych,

<sup>94</sup> Zob.: I. Frenkel, *Ludność, zatrudnienie i bezrobocie na wsi w latach 1988-1995*, Warszawa 1997; M. Pohoski, *Nierówności społeczne i ruchliwość społeczna w Polsce. Kontynuacja i zmiany w okresie transformacji ustrojowej*, (w:) M. Marody, E. Gucwa-Leśny, *Podstawy życia społecznego w Polsce*, Warszawa 1996; *Spółczesność polskie w latach 1989-1995/96. Zagadnienia polityki społecznej*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1997.

<sup>95</sup> Por. *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku*, red. S. Golinowska, Warszawa 2000.

<sup>96</sup> *Raport o stanie państwa i działaniach rządu w latach 1997-2001*, Kancelaria Prezesa Rady Mini- strów, Warszawa 2001, s. 70.

szczególnie w sferze oświaty, ochrony zdrowia, pomocy społecznej i ochrony środowiska. W końcu badanego okresu takich organizacji było blisko 35 tys.<sup>97</sup>

## 8. Nowe zjawiska cywilizacyjne

Wśród nowych zjawisk o charakterze cywilizacyjnym szczególnie istotnym wyzwaniem dla działania rządowego systemu decyzyjnego stało się kształtowanie społeczeństwa informacyjnego<sup>98</sup> i związana z tym rewolucja w zakresie technologii komunikowania się oraz wytwarzania, przechowywania, przetwarzania, przesyłania i zarządzania informacjami.

Rząd stał się uczestnikiem tego procesu oraz użytkownikiem powstałych w jego efekcie nowoczesnych technik informatycznych. Rozwój systemów komputerowych i internetu wraz ze związanym z tym procesem rozbudowy: programów obsługujących bazy danych, systemów zarządzania informacją, systemów wspomagania logistycznego i eksperckiego procesów decyzyjnych, programów obsługujących pocztę elektroniczną oraz elektroniczną wymianę danych stworzyły dla rządu nowe możliwości (dotyczące m.in. organizacji systemu decyzyjnego oraz sposobu porozumiewania się z otoczeniem tego systemu), zagrożenia (w tym nową kategorię przestępstw) oraz zadania związane m.in. z zagwarantowaniem bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych<sup>99</sup>.

Równolegle przed rządem pojawiły się zadania związane z kształtowaniem się nowego kanału dwustronnej komunikacji między administracją rządową i obywatelami oraz nowej formy demokracji określanej coraz częściej jako cyberdemokracja, czy też elektroniczna demokracja, a także elektronicznej gospodarki<sup>100</sup>.

## 9. Zmiany w świadomości społecznej

Do elementów otoczenia istotnych dla warunków działania rządu w Polsce należały w latach 1989-2001 zmiany w stanie opinii publicznej (rozumianej jako postawa dominująca w społeczeństwie polskim, wspólna wola tego społeczeństwa i suma ogólnych wypowiedzi<sup>101</sup>) oraz kultury politycznej społeczeństwa.

<sup>97</sup> *Ibidem*, s. 71.

<sup>98</sup> T. Goban-Klas, P. Sienkiewicz, *Spółeczeństwo informacyjne: szanse, zagrożenia, wyzwania*, Kraków 1999.

<sup>99</sup> Zob. *Stanowisko Rady Ministrów w sprawie uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce* oraz dokument Komitetu Badań Naukowych i Ministerstwa Łączności *Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce* z listopada 2000 r., Sejm RP III kadencja, druk nr 2435.

<sup>100</sup> Por. J. Kisielewski, *Gospodarka elektroniczna jako czynnik integracji europejskiej*, (w:) *Integracja i globalizacja. Problemy przystosowań w państwach Europy Środkowowschodniej*, red. M. Lipiec-Zajchowska, Warszawa 2001.

<sup>101</sup> Por. S. Blac, *Public relations*, Kraków 2001, s. 50.

Kultura polityczna społeczeństwa – jak to już wcześniej odnotowano – ze swojej istoty stanowi aktywny fragment otoczenia, w którym działa rządowy system decyzyjny. Składające się na nią: wiedza o polityce, sądy wartościujące dotyczące tego jak powinna być sprawowana polityka oraz występujące wzory zachowań, stanowią środowisko, w którym rząd podejmuje swoje decyzje. Odwołując się do koncepcji metodologicznej G. Almonda i S. Verba, zgodnie z którą można mówić o kulturze politycznej typu parafialnego, poddańczego i uczestniczącego<sup>102</sup>, odnotować należy, że w analizowanym okresie kierunek zmian w kulturze politycznej społeczeństwa polskiego wyznaczało kształtowanie się ostatniego z tych typów kultury.

W ślad za tymi zmianami zachodziły przekształcenia w obowiązujących i postulowanych standardach: odpowiedzialności w działaniach publicznych, roli dialogu w dochodzeniu do decyzji oraz sposobach ich legitymizacji. Trzeba zgodzić się z T. Filipiakiem, kiedy odnotowuje on, że wszelkie próby oddalania (czy wręcz przeciwstawiania) jednostkowych zachowań politycznych i grupowych postaw politycznych od kontekstu instytucjonalnego i badanie ich samych w sobie „nie mogą dać prawidłowych wyników, gdyż byłaby to analiza w sztucznie wytworzonych sytuacjach”<sup>103</sup>.

W analizowanym okresie szczególne znaczenie miała dynamika poglądów i ocen dotyczących zadań i granic działania organów państwa, sposobów dochodzenia do decyzji w sprawach najbardziej żywotnych problemów społecznych i gospodarczych oraz roli partnerów społecznych, dialogu, negocjacji i porozumienia w procesie decyzyjnym<sup>104</sup>. Znaczącym uwarunkowaniem stały się w tym kontekście również coraz wyraźniej obecne w świadomości społecznej poglądy akcentujące potrzebę zagwarantowania (w tym m.in. przez dostęp do informacji) przejrzystości działania rządu i innych organów publicznych w państwie. Wspomniane poglądy i oceny składały się na określone postulaty kierowane pod adresem rządowego systemu decyzyjnego.

Zmieniające się poglądy na temat rządu, w tym w sprawach jego roli w życiu publicznym, poziomu jego społecznej legitymizacji, a także ocen jakości działania stanowiły fragment poparcia i żądań kierowanych do rządowego systemu decyzyjnego. Trwałym elementem tych impulsów był postulat poprawy jakości działania rządu. Społeczna ocena efektywności pracy kolejnych rządów była stosunkowo niska. Trwałą tendencją było przy tym pogarszanie się tej oceny wraz z czasem funkcjonowania poszczególnych rządów. Ocena taka odnosiła się również do jakości norm prawnych stanowionych lub też przygotowywanych w postaci projektów przez rząd. Było to dodatkową przesłanką dla poszukiwań nowych

<sup>102</sup> M. Chmaj, *Kultura polityczna*, (w:) *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*, Kraków 1999, s. 164-166.

<sup>103</sup> Por. T. Filipiak, *Z badań polskiej i amerykańskiej kultury politycznej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa (seria: prawo) 1999, nr 1, s. 142-143.

<sup>104</sup> *Negocjacje. Droga do paktu społecznego. Doświadczenia, treść, partnerzy, formy*, red. T. Kowalak, Warszawa 1995.

rozwiązań w organizacji i procedurach przygotowania projektów ustaw i aktów normatywnych rządu.

Bogaty materiał porównawczy dotyczący tej problematyki zawarty jest w wynikach regularnie przeprowadzanych sondaży społecznych, w tym szczególnie badań Centrum Badania Opinii Społecznej<sup>105</sup>.

## 10. Strategia polityki zagranicznej

Wśród uwarunkowań modyfikujących warunki działania i zadania rządu istotną rolę miały w latach dziewięćdziesiątych również zmiany w polskiej polityce zagranicznej. Po pierwsze – były one przede wszystkim związane z upadkiem bloku państw socjalistycznych, w tym likwidacją Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Po drugie – stanowiły konsekwencję przyjęcia przez Polskę orientacji euroatlantyckiej, w tym akcesu do Unii Europejskiej oraz wejścia w skład NATO.

Akces Polski do Unii Europejskiej stworzył potrzebę harmonizacji polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej<sup>106</sup>. Stało się to uwarunkowaniem ograniczającym swobodę działania rządu w dziedzinie normatywnej<sup>107</sup>. Ponadto spowodowało konieczność przygotowania specjalnych rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych, a także wymusiło opracowanie szczegółowego programu dostosowania naszych regulacji prawnych do standardów Unii Europejskiej<sup>108</sup>.

<sup>105</sup> *Nowa rzeczywistość. Oceny i opinie 1989-1999*, red. K. Zagórski, M. Strzeszewski, Warszawa 2000. Zob. też *Pierwsza dekada niepodległości. Próba socjologicznej syntezy*, red. E. Wnuk-Lipiński, M. Ziółkowski, Warszawa 2001.

<sup>106</sup> Tylko w czasie III kadencji Sejmu do 21 czerwca 2001 r. Rada Ministrów skierowała do Sejmu 153 projekty ustaw zmieniających przepisy dostosowujące prawo polskie do prawa Unii Europejskiej. Por. *Raport o stanie państwa i działaniach rządu w latach 1997-2001*, op. cit., s. 140.

<sup>107</sup> Zob. J. Galster, *Teoretyczne aspekty obowiązywania, stosowania i przestrzegania prawa wspólnotowego w porządku krajowym*, (w:) *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń 1998.

<sup>108</sup> Zob. przedstawiony przez Radę Ministrów *Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej*, Sejm III kadencji, druk 1194, a także *Informacja Rządu dla Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o przebiegu negocjacji o członkostwo oraz Informacja Rządu o najważniejszych działaniach dostosowawczych w Polsce do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej w 1999 roku*, Sejm III kadencji, druk 1678; *Rządowy Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, Sejm III kadencji, druk 2134; *Rządowa Informacja do Raportu Komisji Europejskiej z postępów na drodze zbliżania Polski do członkostwa w UE 1999-2000*, Sejm III kadencji, druk 2158. Związane z tym procesem dylematy w sposób systemowy przedstawione są w kolejnych tomach „EU- monitoringu” przygotowanych w latach 1996 – 2000 przez zespół autorów współpracujących z Fundacją im. Fredricha Eberta w Warszawie. Zob.: M. Belka, J. Hausner, L. J. Jasiński, M. Marody, M. Zirk-Sadowski, *Polska transformacja w perspektywie integracji europejskiej*, Warszawa 1996; J. Hausner, M. Marody, J. Wilkin, A. Wojtyna, M. Zirk-Sadowski, *Przystąpienie czy integracja? Polska droga od Unii Europejskiej*, Warszawa 1998; *Trzy Polski: Potencjał i bariery integracji z Unią Europejską*, red. J. Hausner,

W niektórych dziedzinach gospodarki, m.in. w górnictwie, hutnictwie, rolnictwie i ochronie środowiska, niezbędne stały się w związku z tym zasadnicze zmiany systemowe o istotnych konsekwencjach społecznych i finansowych. Ich opracowanie i wdrożenie stało się jednym z ważnych zadań rządu.

Równocześnie aplikacja Polski do Unii Europejskiej dała możliwość korzystania przez nasz kraj ze wsparcia finansowego ze środków unijnych. Stworzyło to dla rządowego systemu decyzyjnego dodatkowe zasilenie. Stało się to też jednak okolicznością nakazującą ukształtowanie w ramach struktur rządowych systemu sprawnej koordynacji i współpracy międzyresortowej w sprawach pozyskiwania i racjonalnego wykorzystywania pomocy przedakcesyjnej.

Perspektywa integracji z Unią Europejską stworzyła konieczność przygotowania rządowego systemu decyzyjnego w Polsce do działania w warunkach, w których niezbędne będą sprawnie funkcjonujące mechanizmy: bieżącej koordynacji między podejmowanymi w tym systemie decyzjami a rozstrzygnięciami organów stanowiących Unii Europejskiej, sprawnego przekształcania rozstrzygnięć organów stanowiących Unii Europejskiej w decyzje rządowe, a także uzgodnień w zakresie programów finansowanych wspólnie ze środków rządowych oraz z funduszy Unii Europejskiej.

Realizacja praw i obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej ukształtowała zapotrzebowanie na uzyskanie przez urzędników administracji państwowej (w tym szczególnie rządowej) umiejętności współpracy z instytucjami wspólnotowymi i administracjami państw członkowskich UE. Zgodzić się też trzeba z opinią, że nowa sytuacja zrodziła potrzebę przygotowania administracji rządowej do współdziałania z organami samorządu terytorialnego w celu wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej dla finansowania polityki rozwoju regionalnego<sup>109</sup>.

Wspomniane uwarunkowania współdecydowały nie tylko o kierunkach polityki rządu, ale i stały się impulsem do dokonania istotnych zmian w zakresie związań instytucjonalnych. Znalazło to wyraz m.in. w utworzeniu Komitetu Integracji Europejskiej i Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej oraz w zmianach o charakterze proceduralnym (obejmujących m. in. nowelizację regulaminu prac Rady Ministrów).

Dodatkowo wspomniana perspektywa stworzyła konieczność przygotowania rządowego systemu decyzyjnego do działania w sytuacji, w której podejmowane w nim decyzje będą mogły być zaskarżone przez państwa partnerskie oraz osoby prawne i fizyczne do organów Unii Europejskiej, zaś stosowane w tym systemie

M. Marody, Warszawa 1999; *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?*, red. J. Hausner, M. Marody. Zob. też *Przygotowanie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*, red. J. Borkowski, Dokumentacja Akcesyjna Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, tom 5.

<sup>109</sup> Por. Z. Gilowska, *Pożądanym mechanizm wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego*, Lublin 2000.

procedury kontrolne oraz poziom dostępu do informacji publicznej będą musiały być dostosowane do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej<sup>110</sup>.

W sumie trzeba więc dostrzegać, że proces integracji w Europie stał się przesłanką powodującą, że „suwerenne narody i reprezentujące je organy państwowe w coraz większym stopniu i zakresie przestają samodzielnie wykonywać takie kompetencje będące atrybutem władzy suwerennej jak stanowienie prawa, wykonywanie tego prawa, rozstrzyganie powstałych na jego tle sporów czy decydowanie o finansach państwa”<sup>111</sup> i zaczynają te kompetencje wykonywać wspólnie z organami Unii Europejskiej.

Wejście Polski do NATO zrodziło przede wszystkim konieczność przeprowadzenia licznych zmian dotyczących polskich sił zbrojnych, w tym związanych z organizacją, wyposażeniem oraz procedurami. Stworzyło to też konieczność dokonania zmian w rozwiązaniach prawnych i praktyce postępowania w dziedzinach wiążących się z polskimi kontaktami z NATO, w tym m.in. dostosowania procedur postępowania z informacjami niejawnymi do standardów obowiązujących w tej organizacji. I w tym przypadku występowało więc modyfikujące oddziaływanie na sposób i treść działania rządowego systemu decyzyjnego.

## 11. Sytuacje nadzwyczajne

W 1997 r. miała miejsce klęska powodzi, której intensywność oraz rozległy zasięg terytorialny i czasowy stworzyły wyzwania dla działania rządu w warunkach nadzwyczajnych. Uwidocznili one, że rządowy system decyzyjny jest niedostatecznie przygotowany do funkcjonowania w takich warunkach. Sytuacja ta zdecydowanie przypominała, że w państwie muszą istnieć specjalne rozwiązania prawne, organizacyjne i proceduralne, które mogą być uruchomione w sytuacjach nadzwyczajnych. Pokazała też, że istniejące regulacje, formalnie kompleksowe, są niespójne z nową strukturą gospodarczo-własnościową oraz w niedostatecznym stopniu uwzględniają aktualny układ wzajemnych kompetencji rządu, terenowych organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego.

Braki występujące w zakresie takich rozwiązań spowodowały w 1997 r. konieczność podejmowania decyzji rządowych na podstawie doraźnie kształtowanych podstaw prawnych, co w sposób istotny ograniczyło efektywność działania rządu i administracji rządowej. Trzeba zgodzić się w tym kontekście z oceną autorów

<sup>110</sup> Por. *Program doskonalenia zdolności w zakresie umiędzynarodowienia procesów podejmowania decyzji politycznych. Podsumowanie i zalecenia*, raport przygotowany przez IRSH MANAGEMENT INSTITUTE w maju 1996 r. dla OMEGA PMU w ramach projektu *Adaptacja administracji publicznej i procesów decyzyjnych do członkostwa w organizacjach ponad- i międzynarodowych*. Zob. też *Dostęp do informacji publicznej*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, seria „Informacje i Opinie”, nr IP-91P.

<sup>111</sup> K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, (w:) *Spór o suwerenność*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2001, s. 173. Zob. też: K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 87 i nast.

raportu Biura Bezpieczeństwa Narodowego, zgodnie z którą „tworzenie nowych struktur kierowniczych w obliczu zagrożeń jest ze wszech miar nieracjonalne”, gdyż „struktury takie powinny być tworzone zawczasu, a wszelkie procedury działania okresowo ćwiczone”<sup>112</sup>.

Pomimo tych doświadczeń, w dużej mierze z powodu stanu stosunków między prezydentem a rządem po 1997 r., nie udało się w całym analizowanym tu okresie doprowadzić do uchwalenia ustaw tworzących nowoczesną podstawę kształtowania procesów decyzyjnych w państwie w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych o globalnym charakterze. Inicjatywy ustawodawcze prezydenta w sprawach dotyczących stanów nadzwyczajnych, złożone jeszcze w 1997 r., nie doczekały się do końca 2001 r. skutecznej decyzji parlamentu. Taka sytuacja stanowiła istotne ograniczenie zdolności działania rządowego systemu decyzyjnego w warunkach potencjalnych sytuacji nadzwyczajnych. Te zaś, jak pokazała powódź z lata 2001 r., są zjawiskami jak najbardziej praktycznymi. Nie chodzi przy tym wyłącznie o działania ściśle ratownicze, ale o model działania decyzyjnego rządu w sytuacjach nadzwyczajnych związanych z wielkimi katastrofami, zagrożeniem konstytucyjnego ustroju państwa i bezpieczeństwa obywateli, czy też zagrożeniem zewnętrznym.

## 12. Doświadczenia innych państw

Istotnym elementem zasileń rządowego systemu decyzyjnego stały się wzory działania rządów w państwach demokratycznych, w tym w szczególności w państwach Unii Europejskiej. Przy całym zróżnicowaniu rozwiązań występujących w tych państwach w zakresie struktury i zasad działania rządowych systemów decyzyjnych analiza poszczególnych rozwiązań tworzy przesłanki dla wyodrębnienia kilku tendencji o charakterze uniwersalnym. Wspomniane tendencje stały się w latach dziewięćdziesiątych naturalną inspiracją dla modyfikacji rozwiązań rządowego systemu decyzyjnego w Polsce<sup>113</sup>.

<sup>112</sup> *Raport o stanie systemu przeciwdziałania zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, opracowanie Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 1997, s. 32.

<sup>113</sup> W połowie lat dziewięćdziesiątych gruntowną analizę tych rozwiązań na zlecenie rządowe przeprowadził zespół badaczy z Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, kierowany przez prof. Z. Kielmińskiego w ramach Programu Omega PL9208-01-01: *Przegląd procedur związanych z działalnością Rady Ministrów. Rozwijanie modelu funkcji rządu centralnego na podstawie doświadczeń najbardziej zaawansowanych krajów europejskich*. Efektem tych prac były obszerne opracowania zawierające materiały źródłowe oraz diagnozę merytoryczną i konkretne rekomendacje, które w części zostały wykorzystane w czasie opracowywania zasad reformy instytucjonalnej i funkcjonalnej rządu w latach 1996-1997.

Były one przedmiotem stałej analizy w rządowych instytucjach studiów strategicznych<sup>114</sup>.

Do tendencji takich zaliczyć trzeba przede wszystkim rosnącą rolę szefa rządu, który w większości państw, odchodząc od pełnienia wyłącznie roli przewodniczącego rządu, stał się faktycznym kierownikiem i koordynatorem prac rządu. Towarzyszy temu najczęściej kształtowanie silnego centrum rządu. Bez względu na występowanie odmiennych rozwiązań organizacyjnych (model dualistyczny m.in. w Wielkiej Brytanii i we Francji oraz monolityczny m.in. w Republice Federalnej Niemiec czy Danii) w większości państw stało się ono miejscem tworzenia i koordynowania polityki rządu oraz organizowania prac szefa rządu i całego rządu.

Wspólnym elementem sytuacji w państwach Unii Europejskiej jest również wzmacnianie rozwiązań, które mają stanowić gwarancję kolegalności, lojalności, dyskrecji oraz jednolitości działania rządu. Ekspozowana jest zasada rozstrzygania przez osiągnięcie consensusu oraz zasada publicznego solidaryzowania się przez członków rządu z decyzjami i polityką tego rządu. W ostatnich latach dodatkowym elementem rozwiązań stało się wprowadzanie regulacji stanowiących odpowiedź na postulat nakazujący zdecydowanie rozszerzyć sferę informacji powszechnie dostępnych dla wszystkich zainteresowanych o przebiegu procesu decyzyjnego, w tym również o przygotowywanych projektach rozwiązań normatywnych oraz okolicznościach towarzyszących podjęciu konkretnych decyzji.

Rozwijane są różnorodne formy koordynacji pracy rządu. Na szczeblu rządowym są to m.in.: narady przygotowawcze z udziałem wszystkich członków rządu (np. w Austrii, Szwecji, czy Finlandii), francuska „rada gabinetowa”, systemy stałych komitetów rządowych (np. w Wielkiej Brytanii i RFN) oraz komitetów zwoływanych ad hoc (np. w Irlandii, Austrii czy w Belgii). Na szczeblu międzyresortowym są to m.in.: stałe komisje międzyministerialne złożone z przedstawicieli wszystkich ministrów (np. w Hiszpanii), komisje międzyministerialne (np. we Francji), czy też działania koordynacyjne ministrów bez teki (np. we Włoszech). Wspomniana tendencja znajduje również wyraz w koordynacji zadaniowej – związanej z konkretnymi obszarami działania rządu, np. z polityką dotyczącą integracji europejskiej. Celem jest, by w procesie decydowania jak najwięcej spraw zostało uzgodnionych i rozstrzygniętych jeszcze przed formalnym podjęciem decyzji na posiedzeniu rządu.

W państwach Unii Europejskiej charakterystyczne są również w większości przypadków: szczegółowe uregulowanie zasad wnoszenia spraw pod obrady rządu, oraz określenie formy i porządku tych obrad; rozbudowa służb prasowych i informacyjnych rządu oraz przyjęcie w ich działaniu wzorców zaczerpniętych z doświad-

<sup>114</sup> Zob. m.in. szczegółowy *Raport z drugiego stadium prac (listopad 1995 – luty 1996). Zasady organizacji i działania rządów w Zachodniej Europie*, (maszynopis powielany) Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego – Program OMEGA PL9208-01-01, Warszawa marzec 1996 r. Zob. też *Rządowe procesy decyzyjne w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2001.

czeń marketingowych; tworzenie rozwiązań prawnych, organizacyjnych i funkcjonalnych, mających stanowić gwarancję zapewnienia realizacji zadań rządu w warunkach stanów nadzwyczajnych wywołanych kryzysami politycznymi oraz zdarzeniami o charakterze klęsk żywiołowych; tworzenie rozwiązań prawnych, organizacyjnych i funkcjonalnych, pozwalających na stałe dostosowywanie struktury i zasad działania rządowego systemu decyzyjnego do zmieniających się warunków; postępująca przebudowa struktury administracji rządowej w kierunku zdywersyfikowanego systemu organów i jednostek o zróżnicowanym statusie, przy szerszym wykorzystywaniu możliwości zlecenia realizacji części zadań publicznych w imieniu rządu organizacjom niepaństwowym; a także ściśle określenie zasad zatrudniania, statusu i zadań w administracji rządowej polityków oraz urzędników służby cywilnej.

Oddzielną grupą uwarunkowań, które stanowiły element zasilenia rządowego systemu decyzyjnego w Polsce w latach 1989-2001, były doświadczenia zebrane w zachodzącej równolegle transformacji systemów politycznych państw Europy Środkowowschodniej<sup>115</sup>.

### 13. Charakter zmian w otoczeniu

Cechą charakterystyczną okresu transformacji w Polsce była w latach 1989-2001 znaczna ilość zasadniczych zmian w mechanizmach życia społecznego, politycznego i gospodarczego, które wymagały nowych regulacji prawnych. W okresie od początku X kadencji w dniu 4 lipca 1989 r. do końca III kadencji w dniu 18 października 2001 r., tylko samych ustaw Sejm uchwalił łącznie 1982, w tym: w czasie X kadencji – 248<sup>116</sup>, I kadencji – 109<sup>117</sup>, II kadencji – 473<sup>118</sup> i w okresie III kadencji – 1152<sup>119</sup>. Dokonywane zmiany były skoncentrowane w czasie. Rząd był najczęściej w różny sposób zaangażowany w ich realizację. Liczne z tych zmian wymagały decyzji Rady Ministrów, w tym bardzo często niezbędne były rozstrzygnięcia o charakterze normatywnym. Z różnych, pojawiających się niezależnie powodów, powstawała potrzeba częstego nowelizowania rozwiązań prawnych dotyczących tych samych dziedzin.

Podstawowym związany z tym wyzwaniem była konieczność modyfikacji mechanizmów przygotowywania i rozstrzygania spraw, w tym zmian w organiza-

<sup>115</sup> Zob. *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe. Towards Public Sector Reform in Post – Communist Societies*, red. J.J. Hesse, Oxford-Cambridge 1993.

<sup>116</sup> *Niektóre dane statystyczne o pracy Sejmu i jego organów. X Kadencja*, część I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1991, s. 20.

<sup>117</sup> *Niektóre dane statystyczne dotyczące prac Sejmu RP I kadencji i jego organów*, „Kronika Sejmo-wa”, nr 77 z 3 czerwca 1993 r., s. 2.

<sup>118</sup> *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II Kadencja, Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (14 października 1993 r. – 20 października 1997 r.)*, część 1, Warszawa 1998, s. 5.

<sup>119</sup> *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III Kadencja, Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (20 października 1997 r. – 18 października 2001 r.)*, Warszawa 2002.

cji samych posiedzeń Rady Ministrów. Niezbędne stało się zwiększenie wydajności rządowego systemu decyzyjnego oraz poprawa jakości decyzji Rady Ministrów. Trwałym elementem sytuacji było przeciążenie rządowego systemu decyzyjnego. Bardzo obszerny porządek obrad posiedzeń Rady Ministrów obejmował w analizowanym okresie najczęściej od kilkunastu do kilkudziesięciu spraw. Znajdowały się wśród nich rządowe projekty ustaw, własne akty normatywne Rady Ministrów, dokumenty programowe i problemowe, oceny i stanowiska, w tym związane z pracami w Sejmie i Senacie, a także różnorodne sprawy dotyczące sytuacji bieżącej.

W okresie X kadencji do Sejmu wpłynęły w sumie 194 rządowe inicjatywy ustawodawcze<sup>120</sup>. Rządy utworzone przez Sejm I kadencji przyjęły 137 projektów ustawodawczych<sup>121</sup>. W czasie funkcjonowania trzech kolejnych rządów koalicji PSL-SLD, to znaczy w okresie od listopada 1993 r. do października 1997 r., Rada Ministrów: przyjęła 345 projektów ustaw. W tym samym okresie – według danych rządowych<sup>122</sup> – Rada Ministrów przyjęła też 895 rozporządzeń oraz 510 uchwał (w tym: 12 tajnych, 34 publikowane i 465 nie publikowane), a także liczne dokumenty, które nie miały charakteru normatywnego, w tym: 136 dotyczących zagadnień polityczno-społecznych, 336 dotyczących zagadnień gospodarczych oraz 357 zawierających stanowiska wobec parlamentarnych i prezydenckich inicjatyw legislacyjnych. W chwili zakończenia działania rządu W. Cimoszewicza w trakcie opracowywania znajdowało się 81 kolejnych projektów ustaw, 124 projekty rozporządzeń, 45 projektów uchwał oraz 60 innych dokumentów rządowych<sup>123</sup>. Tylko w okresie od 31 października 1997 r. do 30 listopada 1998 r. rząd J. Buzka skierował do Sejmu 106 projektów ustaw; przyjął 221 rozporządzeń i 89 uchwał oraz ponad 350 innych dokumentów rządowych. W tym samym czasie Prezes Rady Ministrów wydał 71, zaś poszczególni ministrowie 600 rozporządzeń<sup>124</sup>. W sumie Rada Ministrów kierowana przez J. Buzka skierowała do Sejmu 553 projekty ustaw<sup>125</sup>. Liczne z tych rozstrzygnięć wiązały się z reformą emerytalną, zdrowotną, oświatową i samorządową i tworzyły potrzebę kolejnych zmian w przepisach wykonawczych. Znaczne obciąż-

<sup>120</sup> *Niektóre dane statystyczne o pracy Sejmu i jego organów. X Kadencja, op. cit.*, s. 20.

<sup>121</sup> 91 z nich skierowanych zostało do Sejmu I kadencji (zob. *Niektóre dane statystyczne dotyczące prac Sejmu RP I kadencji i jego organów*, „Kronika Sejmowa”, nr 77 z 3 czerwca 1993 r., s. 2.). Projekty przyjęte w okresie przerwy międzykadencyjnej zostały natomiast skierowane do Sejmu II kadencji. Por. *Raport o stanie państwa*, „Przegląd Rządowy” 1993, nr 10, s.16.

<sup>122</sup> *Informacja o sprawach przyjętych przez Radę Ministrów w latach 1993-1997, sprawach znajdujących się w toku realizacji oraz o problemach wymagających pilnego podjęcia*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa październik 1997 r. Uwzględnić należy, że zestawienia rządowe nie zawsze pokrywają się z sejmowymi z uwagi na terminy przesłania inicjatyw do Sejmu.

<sup>123</sup> Por. *Raport z czterech lat rządów koalicji Polskiego Stronnictwa Ludowego i Sojuszu Lewicy Demokratycznej*, materiał prezentacyjny Rady Ministrów, „Rzeczpospolita” z 17 października 1997, s. 7.

<sup>124</sup> Zob. *Rząd, czyli główny projektodawca ustaw*, rozmowa K. Chrupkovej z Aleksandrem Proksą, sekretarzem Rady Ministrów, „Rzeczpospolita” z 13 listopada 1998, s. 17.

<sup>125</sup> *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III Kadencja, Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (20 października 1997 r. – 18 października 2001 r.)*, op. cit., s. 28.

żenie systemu decyzyjnego Rady Ministrów w czasie funkcjonowania rządu J. Buzka dobrze charakteryzuje statystyka prac stałych komitetów Rady Ministrów. W okresie od listopada 1997 r. do końca czerwca 2001 r. komitety te odbyły łącznie 423 posiedzenia, na których rozpatrzyły w sumie 2 663 sprawy (w tym 423 dotyczących ustaw, 663 – rozporządzeń, 372 – projektów stanowisk rządu wobec poselskich i senackich projektów ustaw oraz 1 155 związanych z innymi dokumentami)<sup>126</sup>.

Na przeciążenie rządowego systemu decyzyjnego wpływała również znaczna aktywność legislacyjna parlamentarzystów. Znajdowała ona wyraz w licznych poselskich inicjatywach ustawodawczych oraz w daleko idących zmianach wprowadzanych do projektów rządowych. W okresie X kadencji Sejmu ponad 48% wszystkich ustaw Sejm uchwalił na podstawie inicjatyw ustawodawczych posłów i Senatu<sup>127</sup>. W Sejmie I kadencji inicjatywy poselskie (227) i senackie (9) stanowiły ponad 70% wszystkich zgłoszonych inicjatyw ustawodawczych<sup>128</sup>. W trakcie II kadencji Sejmu posłowie, komisje sejmowe oraz Senat wnieśli łącznie 450 projektów, co stanowiło blisko 55% wszystkich inicjatyw<sup>129</sup>. W przypadku Sejmu III kadencji było to ponad 50%<sup>130</sup>. Dającą się zauważyć tendencję zmniejszania procentowego udziału inicjatyw legislacyjnych parlamentarzystów uznać trzeba w tym kontekście za zjawisko jak najbardziej pozytywne. Podobne znaczenie przypisać należy temu, że jak pokazuje statystyka, wydajność inicjatyw rządowych liczona stosunkiem inicjatyw uchwalonych do zgłoszonych przewyższała w całym analizowanym okresie podobny wskaźnik obliczony dla inicjatyw parlamentarzystów<sup>131</sup>.

Zasługującą natomiast na negatywną ocenę specyfiką okresu transformacji stała się sytuacja, w której wiele inicjatyw legislacyjnych wychodziło od parlamentarzystów reprezentujących ugrupowania polityczne współtworzące rząd. Co więcej wiele z tych inicjatyw nie zawierało w uzasadnieniu projektu źródeł jego finansowania. Przykładowo w trakcie II kadencji wśród 438 projektów, które pociągały za sobą obciążenie budżetu państwa było 224 inicjatyw złożonych przez parlamentarzystów, w tym 171 nie spełniało wymogu wskazania źródła sfinansowania<sup>132</sup>.

<sup>126</sup> *Raport o stanie państwa i działaniach rządu w latach 1997-2001*, op. cit., s. 141-143.

<sup>127</sup> Obliczenia na podstawie: *Niektóre dane statystyczne o pracy Sejmu i jego organów. X Kadencja*, op. cit., s. 20.

<sup>128</sup> Obliczenia na podstawie: *Niektóre dane statystyczne dotyczące prac Sejmu RP I kadencji i jego organów*, „Kronika Sejmowa” nr 77 z 3 czerwca 1993 r., s. 1 i 2.

<sup>129</sup> Obliczenia na podstawie: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II Kadencja, Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (14 października 1993 r. – 20 października 1997 r.)*, op. cit., s. 28.

<sup>130</sup> Obliczenia na podstawie: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III Kadencja, Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (20 października 1997 r. – 18 października 2001 r.)*, op. cit., s. 27-28.

<sup>131</sup> *Ibidem*.

<sup>132</sup> Por. D. Chrzanowski, W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji*, op. cit., s. 7 oraz 58-60. Zob. też: W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji – stan na dzień 20 października 2000*, op. cit. oraz J. Konacka-Dobrowolska, *Ilościowa analiza projektów ustaw za okres I kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3; Też: *Analiza projektów ustaw będących przedmiotem prac Sejmu II kadencji (od 19.09.1993 do 6.09.1994 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4.

Pochodną znacznej aktywności legislacyjnej parlamentarzystów była potrzeba opracowania przez rząd w krótkim okresie, już po zakończeniu prac legislacyjnych w parlamencie, bardzo wielu aktów wykonawczych do uchwalanych ustaw. Z licznymi ustawami, w tym szczególnie nowymi regulacjami o charakterze kompleksowym, wiązała się często potrzeba opracowania rządowych aktów wykonawczych. Odnotować trzeba w tym kontekście, że w przeciwieństwie do Rady Ministrów, na innych podmiotach inicjatywy legislacyjnej nie ciąży obowiązek dołączania projektów aktów wykonawczych.

W tej sytuacji rząd tylko częściowo wywiązywał się z zadania przygotowania aktów wykonawczych, co dodatkowo pogłębiało napięcia w systemie prawnym<sup>133</sup>. Trwałym zjawiskiem stały się zaległości w wydawaniu aktów wykonawczych do ustaw. Przykładowo, w związku ze znacznym przyspieszeniem prac legislacyjnych w Sejmie pod koniec II kadencji, rząd W. Cimoszewicza pozostawił – według stanu na 31 października 1997 r. – 321 nie zrealizowanych upoważnień ustawowych. Na 5 września 1998 r. takich upoważnień było również ponad 300<sup>134</sup>, zaś w dniu zakończenia działalności przez Radę Ministrów kierowaną przez J. Buzka, tj. 19 października 2001 r. zaległości w wydawaniu aktów wykonawczych do ustaw dotyczyły 423 delegacji<sup>135</sup>.

W warunkach przeciążenia systemu decyzyjnego dawał o sobie znać bardzo wyraźnie problem jakości decyzji rządowych. Na niedostatki w tym zakresie systematycznie uwagę zwracały przede wszystkim organy kontroli prawa i środowiska prawnicze. Od powołania w 1993 r. szczególnie aktywna w podkreślaniu potrzeby zmian z tym związanych była Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów. I chociaż w sensie formalnym Rada ta stanowiła jeden z elementów szeroko rozumianych struktur rządowych, to warto zasygnalizować jej postulaty już w fazie prezentowania uwarunkowań zewnętrznych dla działania rządu. Jest to uzasadnione w sytuacji, gdy postulaty te stanowiły w swoich treściach przegląd opinii środowisk prawniczych w Polsce.

W 1994 r. Rada Legislacyjna wskazała na utrzymujące się w praktyce legislacyjnej uchybienia i niedostatki, zaliczając do nich przede wszystkim: brak dostatecznej troski o zgodność aktów normatywnych z konstytucją i ustawami, brak ich spójności<sup>136</sup> z całym systemem prawa oraz zgodności tych regulacji z zasadami

<sup>133</sup> S. Wronkowska-Jaśkiewicz, *Ocena praktyki Rady Ministrów, która nie realizuje w określonym przez ustawę terminie obowiązku wydania aktów wykonawczych do ustawy upoważniającej i skutków takiej praktyki dla ochrony praw obywateli*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Materiały 1992, nr 15.

<sup>134</sup> Por. *Odpowiedź ministra – członka Rady Ministrów, szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 września 1998 r. na interpelację nr 902 posła Jerzego Jaskierni w sprawie ograniczenia jawności działalności prawotwórczej rządu w zakresie wydawania aktów wykonawczych do ustaw*.

<sup>135</sup> Najwięcej zaległych aktów wykonawczych mieli wówczas: Minister Środowiska (68), Minister Zdrowia (57), Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (51), Minister Gospodarki (42), Minister Sprawiedliwości (42), Minister Finansów (29), Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (28) oraz Minister Pracy i Polityki Społecznej (20). Por. *Wykaz delegacji nie zrealizowanych*, Rządowe Centrum Legislacji, październik 2001 r., materiał nie publikowany.

<sup>136</sup> S. Wronkowska, *Spójność systemu prawa*, (w:) *Jakość prawa*, red. A. Wasilkowski, Warszawa 1996.

poprawnego prawotwórstwa<sup>137</sup>. Równocześnie Rada podkreśliła potrzebę działań zmierzających do usunięcia przyczyn tego stanu rzeczy. Do których zaliczyła: pośpiech; partykularyzm; doraźność polityki legislacyjnej wynikająca z braku dalekosiężnych i systemowych koncepcji legislacyjnych oraz z traktowania działalności prawotwórczej jako środka rozładowywania bieżących trudności gospodarczych i społecznych; brak spójności w rządowym systemie jednostek organizacyjnych do spraw legislacji oraz niedostateczny ilościowo i jakościowo poziom kadr legislatorów, związany z ich niskim statusem materialnym. Na tym tle Rada postulowała ustanowienie w obrębie rządu i jego poszczególnych agend określonych wymogów proceduralnych, które by wymuszały na inicjatorach projektów aktów normatywnych gruntowne zbadanie i przemyślenie ich zasadności. Proponowała m.in. przestrzeganie zasady opracowywania założeń do bardziej złożonych projektów ustaw oraz ustanowienie obowiązku takiego sporządzania uzasadnień do przedkładanych Radzie Ministrów, by jasno było stwierdzone w nich, że w fazie prac przygotowawczych rozpatrzono aspekty konstytucyjności i legalności proponowanego aktu normatywnego, a także przeanalizowano spójność projektu z obowiązującym systemem prawa i orzecznictwem<sup>138</sup>.

Postulaty zmian w organizacji rządowego procesu legislacyjnego Rada Legislacyjna przedstawiła jeszcze wyraźniej pod koniec 1995 r. W czasie specjalnego posiedzenia dokonała ona analizy powiązań występujących między rozwiązaniami tego procesu a jakością stanowionego prawa. Podstawą stały się wypowiedzi kilkudziesięciu przedstawicieli nauki oraz praktyki prawniczej zebrane w ramach ankiety obejmującej pytania dotyczące m.in. planowania prac legislacyjnych, roli założeń i uzasadnienia projektu ustawy, procedur przygotowania projektów rządowych, znaczenia uzgodnień międzyresortowych oraz prac Komisji Prawniczej w Urzędzie Rady Ministrów, zadań Rady Legislacyjnej, mechanizmów harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej, spraw kadr legislacyjnych oraz potrzeby ustawowego uregulowania spraw tworzenia prawa i nowych zasad ogłaszania aktów normatywnych<sup>139</sup>.

Dla treści tych postulatów, obok powtórzenia opinii z 1994 r., podstawowe znaczenie miały oceny, że: po pierwsze – niezbędne jest programowanie rządowej działalności legislacyjnej w formie wieloletniego programu strategicznego, weryfikowanego co roku i rozpisanego na konkretne zadania dla poszczególnych podmiotów zaangażowanych w rządową legislację; po drugie – należy stopniowo dążyć, do tego aby każdy ważniejszy projekt ustawy przechodził przez etapy obejmujące sformułowanie założeń, przygotowanie też projektu oraz opracowywanie projektu artykułowanego; po trzecie – procedura uzgodnień międzyresortowych

<sup>137</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993; Tychże, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997.

<sup>138</sup> Por. *Uchwała Rady Legislacyjnej z dnia 15 czerwca 1994 r. w sprawie praktyki legislacyjnej*, maszynopis.

<sup>139</sup> Zob. *Organizacja procesu legislacyjnego a jakość stanowionego prawa (Popowo, 23-24 listopada 1995 r.)*. Zbiór nadesłanych wypowiedzi, Sekretariat Rady Legislacyjnej, Warszawa 1995.

powinna dotyczyć założeń i tez projektu, a nie projektów artykułowanych; po czwarte – niezbędne jest stworzenie w rządzie jednego centralnego ośrodka legislacyjnego. Z tym, że w tej ostatniej sprawie konkurowały ze sobą oceny, zgodnie z którymi miejscem takiego centralnego ośrodka powinien być Urząd Rady Ministrów lub Ministerstwo Sprawiedliwości<sup>140</sup>.

Do niektórych z tych postulatów nawiązywano częściowo w późniejszych przekształceniach dokonywanych w rządowym systemie przygotowywania aktów normatywnych. Miało to miejsce szczególnie w okresie reformy rządu na przełomie 1996 i 1997 r., w tym przy okazji uchwalenia w 1997 r. nowego regulaminu Rady Ministrów, a także w 1999 r. przy okazji nowelizacji ustawy o działach administracji, kiedy utworzone zostało Rządowe Centrum Legislacji. Działania te zostaną szerzej przedstawione w dalszych fragmentach tych rozważań. Tu poprzestać wypada na ogólnej uwadze, że próby modyfikowania i porządkowania systemu nie doprowadziły do likwidacji zastrzeżeń dotyczących jakości legislacji rządowej<sup>141</sup>.

## 14. Konkluzje

W latach 1989-2000 o kształcie wejścia systemowego współdecydowały dwie podstawowe cechy charakterystyczne dla aktywnych elementów otoczenia rządowego systemu decyzyjnego. Pierwszą z nich była znaczna intensywność impulsów. Drugą – ich zasadnicza zmienność. Miało to oczywisty związek z rozmiarami i tempem przekształceń zachodzących we wszystkich sferach życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Wynikało z faktu, że w tym okresie system polityczny w Polsce wraz ze swoim otoczeniem, w tym otoczeniem międzynarodowym, znajdował się w sytuacji „naruszonej równowagi”<sup>142</sup>. Istotne zmiany jakościowe dokonały się w stosunkowo krótkim czasie w ostatniej dekadzie XX wieku. Znajdowało to odzwierciedlenie szczególnie w obszarze ustroju państwa, systemie prawnym, gospodarce, zasadniczych kierunkach polityki państwa, stanie świadomości społecznej oraz metodach gromadzenia, przekazywania i przetwarzania informacji.

Te uwarunkowania wyzwały w latach dziewięćdziesiątych potrzebę dokonywania w rządowym systemie decyzyjnym zasadniczych zmian. Dla sprostania pojawiającym się wyzwaniom niewystarczające stało się doskonalenie dotychczasowych metod pracy. Powstała konieczność opracowania i wdrożenia w życie

<sup>140</sup> Zob. stanowisko Rady Legislacyjnej: *Organizacja procesu legislacyjnego*, „Jurysta” 1996, nr 6.

<sup>141</sup> Por. P. Winczorek, *Programowanie ustawodawstwa*, „Rzeczpospolita” z 10-11 listopada 1997 r., s. 3.

<sup>142</sup> O możliwościach wykorzystania tego pojęcia zapożyczanego z teorii ewolucji (J.M. Gowdy, *New Controversies in Evolutionary Biology: Lessons for Economics*, „Methodus”, czerwiec 1991, s. 86) w identyfikowaniu procesów społecznych zob. L.C. Thurow, *Przyszłość kapitalizmu*, *op. cit.*, s. 16 i nast.

nowych rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonalnych. Wystąpiła potrzeba wypracowania nowych kompetencji, związanych przede wszystkim ze zdolnością do tworzenia w strukturach rządowych spójnej polityki (zdolnością tworzenia programu działań) oraz z umiejętnością skutecznej realizacji tej polityki, w warunkach pluralizmu politycznego, przy niejednorodnym programowo i organizacyjnie zapleczu politycznym rządu.

Nowe uwarunkowania stanowiły nie tylko wyzwania dla działania rządowego systemu decyzyjnego, ale i wyznaczały równocześnie granice tego działania. Określały one w nowy sposób treść podstawowych kryteriów, które spełniać musi rządowy system decyzyjny, takich jak: legalność, kompletność, niezbędność, poprawność logiczna i formalna, oparcie na prawdzie, adekwatność i sensowność programowa, dopuszczalność społeczna i finansowa, dopuszczalność w perspektywie integracji z Unią Europejską oraz efektywność. Naturalnych wzorów przy poszukiwaniach optymalnych kierunków modyfikacji rozwiązań rządowego systemu decyzyjnego w Polsce dostarczały równocześnie rozwiązania dominujące w rządowych systemach decyzyjnych w państwach Unii Europejskiej.

## Rozdział III

# POWIĄZANIA Z OTOCZENIEM

### 1. Charakter powiązań

Zjawiskiem o jakościowym znaczeniu jest fakt, że impulsy, które stanowią punkt wyjścia dla działań rządu, podlegają w fazie recepcji przez rządowy system decyzyjny aktywnym modyfikacjom. Dotyczy to przede wszystkim żądań i poparć kierowanych do rządu, ale występuje również, chociaż nie tak intensywnie, w przypadku wchodzących w skład tych impulsów zasileń.

Merytorycznie i formalnie poprawne wyłonienie z rzeczywistości otaczającej rząd informacji o potrzebach i możliwościach działania stanowi problem sam w sobie. Dotyczy to szczególnie czasów współczesnych, dla których charakterystyczna jest znaczna liczba i dynamika impulsów wymagających analizy i oceny. W warunkach nadmiaru sygnałów obecnych w aktywnej części otoczenia okolicznością istotną staje się ograniczona pojemność receptorów rządowego systemu decyzyjnego. Z przyczyn ściśle pragmatycznych musi istnieć mechanizm przeglądu, wstępnej selekcji oraz rejestrowania i dystrybucji pojawiających się sygnałów. Porządkowanie strumieni informacji już na wejściu systemu decyzyjnego jest w tej sytuacji nie tylko uzasadnione, ale wręcz niezbędne. Proces ten przebiega jednak w oparciu o dwa różne mechanizmy, z których każdy zasługuje na odmienną ocenę.

Pierwszy z nich związany jest z aktywnym zabieganiem zainteresowanych o uwzględnienie ich racji przy podejmowaniu decyzji publicznych, co w warunkach ustroju demokratycznego staje się zjawiskiem powszechnym i przy zachowaniu równouprawnienia wszystkich zainteresowanych w podejmowaniu takich działań nie powinno rodzić zastrzeżeń. Ta prawidłowość ma pełne zastosowanie do decyzji rządowych. I w tym przypadku występują różnorodne formy lobbingu instytucjonalnego i personalnego<sup>1</sup>. Stanowią one naturalny mechanizm funkcjonowania społeczeństwa uczestniczącego. Najczęściej celem tych działań (określanych nieraz jako *government public relations*<sup>2</sup>), które są podejmowane coraz szerzej przede wszystkim przez podmioty gospodarcze, jest w tym przypadku: optymalizacja własnych warunków działania, ograniczenie ingerencji rządu

<sup>1</sup> Zob. K. Jasiołki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing*, Warszawa 2000, s. 16 i nast.

<sup>2</sup> Zob. K. Wójcik, *Public relations od A do Z*, Warszawa 1997, tom II, s. 215.

w swoją działalność, dążenie do uzyskania uprzywilejowanej pozycji lub też auto-prezentacja<sup>3</sup>.

Mechanizm drugi wiąże się z modyfikacjami obrazu sygnałów rejestrowanych bezpośrednio po przekroczeniu granicy systemowej i stanowiących informację wyjściową dla procesu decydowania, które wynikają z różnorodnych powiązań powstających między podmiotami impulsów kierowanych do rządu a osobami i podmiotami instytucjonalnymi, uczestniczącymi w obsłudze kolejnych etapów rządowego procesu decyzyjnego. Chodzi przy tym o wszystkie powiązania z udziałem tych, którzy zaangażowani są w rejestrowanie, analizowanie, selekcionowanie, opracowywanie, uzgadnianie, ocenianie poszczególnych inicjatyw oraz rozstrzyganie i realizowanie decyzji.

W wyniku wspomnianych wyżej mechanizmów impulsy kierowane do rządowego systemu decyzyjne mają w praktyce zróżnicowane szanse na to, by stać się podstawą dla podjęcia inicjatywy decyzyjnej. Jedne z nich są premiowane już w punkcie wyjścia, inne spychane są na dalszy plan, bądź wręcz całkowicie pomijane. Zachodząca w obszarze granicy rządowego systemu decyzyjnego modyfikacja treści wejścia nabiera charakteru patologicznego wówczas, gdy jej efektem staje się nieuprawnione zapewnienie pierwszeństwa interesom partykularnym nad interesem ogółu lub też jakościowa zmiana obrazu tych treści. Takie zaś zagrożenia są realne szczególnie w związku ze znaczeniem decyzji rządowych dla interesów politycznych lub ekonomicznych poszczególnych grup i osób. Nie ulega wątpliwości, że w tym przypadku dają o sobie znać konsekwencje sytuacji, w której decyzje rządowe (w części kierowanej poza system) są nierozłącznie związane z konkurencją celów i programów, konfliktem interesów oraz nielosowymi wyborami dotyczącymi rozdziału dóbr i zarządzania zasobami.

W przypadku modyfikacji treści sygnałów funkcjonujących w otoczeniu rządowego systemu decyzyjnego wynikających z ograniczonej pojemności receptorów tego systemu oraz z aktywnego zabiegania zainteresowanych o uwzględnienie ich racji zagrożenia mogą wynikać z niedostatecznej jakości związanych z nimi regulacji i praktyki działania. Natomiast w przypadku powiązań między uczestniczącymi w procesie przygotowywania i podejmowania decyzji a tymi, których interesy zależą od tych decyzji, zagrożenia tkwią niejednokrotnie w samej istocie tych związków. Część z nich z zasady kreuje bowiem sytuację, w której w sposób patologiczny jest naruszona równość szans poszczególnych podmiotów działających w otoczeniu rządowego systemu decyzyjnego.

Analizując te zagadnienia B.G. Peters podkreśla, że praktycznie rzecz biorąc we wszystkich systemach politycznych różnorodne grupy nacisku i interesu usiłują wpłynąć na treść decyzji administracji publicznej. Peters zwraca w tym kontekście uwagę na to, że w trakcie podejmowania ważnych, publicznych decyzji ma miejsce kształtowanie się powikłanych związków między urzędnikami oraz grupami nacisku i interesu<sup>4</sup>. Autor ten podejmuje interesującą próbę uporządkowania wspo-

<sup>3</sup> Zob. K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska..., *op. cit.*, s. 44.

<sup>4</sup> B.G. Peters, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 214.

mnianych związków, poczynając od tych z nich, które mają charakter legalny, a kończąc na powiązaniach o charakterze nielegalnym<sup>5</sup>. Stosowne uwzględnienie tych propozycji przy odpowiedzi na pytania związane z powstawaniem decyzji rządowych jest pożyteczne tym bardziej, że cechą dominującą zainteresowań badawczych w Polsce jest nadal analiza obrazu normatywnego mechanizmów decydowania w sprawach publicznych.

## 2. Powiązania legalne

W przypadku wejścia rządowego systemu decyzyjnego w Polsce w latach dziewięćdziesiątych odnotować trzeba przede wszystkim nasilanie się znaczenia lobbingu rozumianego jako rzecznictwo interesu obejmujące „pewien zestaw technik wpływania na proces decyzyjny, które polegają na przekonywaniu przedstawicieli władz państwowych do określonych rozwiązań prawnych, administracyjnych, problemowych itp.”<sup>6</sup> Jest cechą charakterystyczną, że w Polsce z jednej strony niesłusznie kojarzy się lobbing wyłącznie z uzyskiwaniem korzyści w podejrzany sposób<sup>7</sup>, a z drugiej – brak jest czytelnych regulacji prawnych odnoszących się do tego zjawiska. Wymaga to uwagi tym bardziej, że w okresie transformacji ustrojowej i społecznej występuje wiele czynników sprzyjających wypaczeniom lobbingu. Należy się zgodzić, że „granica między profesjonalizmem i ignorancją, między partycularyzmem a szerszą wizją, między sztuką przekonywania i negocjacji a korupcją jest momentami tak nieuchwytna, że należy czuwać nad profesjonalnymi i klarownymi regułami gry lobbingowej”<sup>8</sup>.

Wśród mechanizmów powiązań rządowego systemu decyzyjnego z otoczeniem społeczno-politycznym, które w Polsce miały w latach dziewięćdziesiątych szczególne znaczenie dla wpływania na decyzje rządowe, wymienić trzeba bez wątplenia obligatoryjne konsultacje, rozumiane jako nałożony przepisami prawnymi formalny obowiązek zaciągnięcia opinii i ustosunkowania się do zgłoszonych uwag przedmiotowo właściwych grup interesu. Trwałym dążeniem poszczególnych instytucjonalnych reprezentacji interesu staje się prawne zagwarantowanie sobie statusu obligatoryjnego konsultanta decyzji rządowych. Z pozycją taką wiąże się duży potencjał wpływu na bieg spraw publicznych. Obligatoryjne konsultacje są bowiem sformalizowane, a nadto poprzedzają ostateczne decyzje, a więc – w sprzyjającej sytuacji – mogą wpływać modyfikująco na ich treść.

W praktyce mechanizm obligatoryjnych konsultacji w największym stopniu dotyczy relacji między rządem i związkami zawodowymi. W tym przypadku zgod-

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 216 i nast.

<sup>6</sup> K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska..., *op. cit.*, s. 16.

<sup>7</sup> E. Bednarska, *Lobbing*, „Sektory Polskiej Gospodarki”, październik – grudzień 1998 r., s. 3.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

nie z istniejącymi rozwiązaniami ustawowymi<sup>9</sup> prawo opiniowania założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do tych ustaw w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych mają ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe, a także ogólnokrajowe związki zawodowe reprezentatywne dla pracowników większości zakładów pracy. Jest istotne, że odrzucenie opinii związkowej przy podejmowaniu decyzji wymaga pisemnego uzasadnienia. W przypadku rządowych projektów ustaw związek zawodowy ma dodatkowo prawo przedstawiać swoje opinie w trakcie prac legislacyjnych w komisjach parlamentarnych.

Katalog pozarządowych obligatoryjnych konsultantów rządu nie ogranicza się tylko do związków zawodowych. Próba jego rekonstrukcji w części związanej z tworzeniem prawa podjęta w Sejmie w 1998 r. zakończyła się wskazaniem kilkudziesięciu podmiotów<sup>10</sup>. Na liście tej, nie licząc organów doradczych powoływanych przy członkach Rady Ministrów oraz instytucji państwowych, znalazły się: organy samorządu zawodowego, w tym: rolników, lekarzy, lekarzy weterynarzy, aptekarzy, pielęgniarek i położnych, doradców podatkowych, biegłych rewidentów, rzeczników patentowych i komorników; a także: izby gospodarcze, organizacje pracodawców, organizacje społeczno-zawodowe rolników, Krajowa Rada Spółdzielczości, Krajowa Rada Sądownictwa, Rada Główna Szkolnictwa Wyższego oraz kościoły i inne związki wyznaniowe.

Innym mechanizmem wpływania przez zainteresowanych określonymi decyzjami rządowymi na treść tych decyzji, który dał o sobie znać w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, są wspólne działania podejmowane przez różnorodne problemowe i środowiskowe koalicje grup interesów. Celem ich powstawania jest wywarcie presji na decydentów. Ich polem aktywności są szczególnie wspólne działania promocyjne podejmowane dla wzmocnienia znaczenia zgłaszanych postulatów. Jest charakterystyczne, że wśród podmiotów tych koalicji są nie tylko instytucje gospodarcze, ale i organizacje związków zawodowych i typu *non-profit*. Istotną rolę w tych grupach interesu zaczynają odgrywać podmioty wyspecjalizowane w lobbingu, takie jak Polska Rada Biznesu, Business Center Club, czy też niektóre firmy konsultingowe.

Część podmiotów ubiegających się o uwzględnienie ich postulatów jest wyposażona w dodatkowe gwarancje prawne swojej aktywności. Związki zawodowe, społeczno-zawodowe organizacje rolników, organizacje samorządu rolniczego, aptekarskiego oraz rzeczników patentowych, a także Krajowa Rada Spółdzielczości mają, w sprawach związanych ze swoimi zadaniami, ustawowe prawo do inicjowania aktów prawnych, występowania o ich wydanie lub przedstawianie swoich wniosków w tym zakresie. Zaś związkom zawodowym przysługuje dodatkowo, ustawowo gwarantowane, prawo wyrażania opinii w środkach masowego przekazu, w tym także w radiu i telewizji, na temat założeń lub projektów

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, art. 19, Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 z póź. zm.

<sup>10</sup> Pismo marszałka Sejmu, M. Płażyńskiego z dnia 18 listopada 1998 r. do posłanek i posłów na Sejm.

ustaw i aktów wykonawczych w zakresie objętym swoimi zadaniami. W przypadku związków zawodowych dodatkowymi instrumentami nacisku są uprawnienia do wchodzenia w spory z rządem oraz prawo do organizowania akcji protestacyjnych, w tym strajków i manifestacji. W praktyce lat dziewięćdziesiątych związki zawodowe i inne grupy nacisku niejednokrotnie korzystały z tych instrumentów wzmacniania swoich postulatów, które nie zostały w ich ocenie właściwie zrealizowane.

W przeglądzie mechanizmów powiązań administracji publicznej z otoczeniem społecznym – szczególnie w sferze gospodarki – B.G. Peters zwraca oddzielnie uwagę na korporatyzm. Cechą charakterystyczną jest w tym przypadku istnienie oficjalnie uznanych grup interesu. Podstawą tego rodzaju powiązań jest wyposażenie w uprawnienia do reprezentowania określonych interesów „ograniczonej liczby dobrze wyodrębnionych, nie konkurujących ze sobą, hierarchicznie uporządkowanych i funkcjonalnie wyspecjalizowanych grup, w których członkostwo jest obowiązkowe”<sup>11</sup>. W Polsce mechanizm ten występował w latach dziewięćdziesiątych tylko w ograniczonym zakresie. Na odnotowanie zasługują w tym kontekście przede wszystkim rozwiązania zmierzające do ukształtowania i uczynienia przedstawicielem interesów samorządu rolników izb rolniczych<sup>12</sup>. Podobny charakter miały uzyskać organizacje samorządu gospodarczego, ale w tym przypadku nie udało się doprowadzić do ostatecznych rozstrzygnięć.

W Sejmie II kadencji zgłoszono w tej sprawie dwa oddzielne projekty ustaw. Projekt poselski ustawy o samorządzie gospodarczym z 1993 r.<sup>13</sup> przewidywał, że każdy podmiot gospodarczy będzie obowiązkowo należał do izby przemysłowo-handlowej, cechu i izby rzemieślniczej, zrzeszenia handlu i usług lub zrzeszenia transportu. Organizacje te miały tworzyć struktury pionowe. Zakładano, że samorząd gospodarczy będzie reprezentantem zrzeszonych podmiotów wobec organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a do jego uprawnień miało również należeć wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych, dotyczących działalności gospodarczej. Konkurencyjny poselski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych zgłoszono w 1995 r.<sup>14</sup>. Zakładał on powołanie instytucji reprezentującej interesy podmiotów gospodarczych, która miała zapewnić im możliwość wpływania na stanowienie prawa i działalność organów administracji rządowej i samorządowej. Organami samorządu miały być według tego projektu okręgowe izby przemysłowo-handlowe i Krajowa Izba Przemysłowo-Handlowa.

Spór między zwolennikami tych alternatywnych rozwiązań spowodował, że Sejm II kadencji nie zdołał uchwalić ustawy regulującej byt samorządu gospodarczego. Również późniejsze starania w tej sprawie nie zakończyły się jak dotychczas ostatecznymi rozstrzygnięciami.

<sup>11</sup> P.C. Schmitter, *Still a Century of Corporatism?*, „Review of Politics” 1974, nr 36, s. 93.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, Dz.U. z 1996 r., Nr 1, poz. 3 z późn. zm.

<sup>13</sup> Sejm II kadencji, druk sejmowy nr 132 z dnia 16 listopada 1993 r.

<sup>14</sup> Sejm II kadencji, druk sejmowy nr 1300 z dnia 15 września 1995 r.

Uwarunkowania polityczne spowodowały, że w Polsce w latach dziewięćdziesiątych stosunkowo duże znaczenie dla relacji między rządowym systemem decyzyjnym a grupami nacisku i interesu miał układ określany jako klientelizm. Jego podstawą jest swobodny wybór przez decydentów rządowych określonych podmiotów jako reprezentujących najlepiej zbiorowe interesy, co prowadzi do ograniczenia znaczenia sygnałów wysyłanych przez pozostałe podmioty. Zgodzić się trzeba, że klientelizm jest typem relacji, w którym pomiędzy decydentami i grupami nacisku dochodzi do wzajemnego uzależniania, zaś efektem jest często „preferencyjna redystrybucja zasobów na korzyść arbitralnie wybranych grup interesu w zamian za ich poparcie polityczne”<sup>15</sup>. Nie ulega wątpliwości, że ten model powiązań systemu decydowania z otoczeniem uznany być musi jako istotne utrudnienie w docieraniu do ośrodka decyzji rządowych wiedzy o rzeczywistym układzie impulsów występujących w otoczeniu systemowym. Jego następstwem jest realne niebezpieczeństwo oparcia decyzji na fałszywych przesłankach.

Klientelizm w Polsce w latach dziewięćdziesiątych dawał o sobie znać szczególnie w relacjach rządu ze związkami zawodowymi. Stosunki te silnie uwarunkowane były przez zasadniczy podział na scenie politycznej na siły wywodzące się z NSZZ „Solidarność” oraz wyrosłe z przekształceń struktur funkcjonujących w systemie politycznym państwa przed 1989 r. Ten model stosunków znajdował w tym przypadku wyraz w skłonności poszczególnych rządów do uwzględniania w działaniach związanych z redystrybucją i samoregulacją opinii i interesów „swoich” związków zawodowych i dystansowaniu się wobec opinii „obcych” związków zawodowych. Praktyka dostarczyła równocześnie licznych dowodów potwierdzających słuszność opinii, że „klientelizm to taki wzór relacji między administracją publiczną i grupami nacisku, który opiera się w dużej mierze na symbiozie obu partnerów, a więc – jak w biologii – na ich wzajemnej zależności”<sup>16</sup>.

Brak trwałego zdominowania układu politycznego przez jedną partię spowodował, że w Polsce w latach dziewięćdziesiątych nie miał w praktyce szans realizacji model powiązania rządowego systemu decyzyjnego z jedną grupą nacisku określany jako parantelizm. Jego istotą jest bowiem silny, zobowiązujący związek zapośredniczony za pomocą rządzącej partii politycznej<sup>17</sup>. Związek ten prowadzi do swoistej kooptacji danej grupy interesu i wytworzenia przez partię „swojej” struktury grup interesu. Przykładów takich powiązań można bez trudu doszukać się przy analizie działania administracji publicznej w Polsce do 1989 r. W latach dziewięćdziesiątych dostrzegać można co najwyżej, mające w sumie ograniczone znaczenie, próby kreowania przez układ rządzący określonych grup nacisku (zespołów ekspertów, czy też firm konsultingowych), jako podmiotów artykulacji opinii i interesów zbieżnych z kierunkami działań rządu i mogących stanowić uzasadnienie dla wyboru tych kierunków.

<sup>15</sup> K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska..., *op. cit.*, s. 254.

<sup>16</sup> B.G. Peters, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 232.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 236.

Jako oddzielny element powiązań między rządowym systemem decyzyjnym a jego otoczeniem odnotować trzeba udział podmiotów pozarządowych w realizacji zadań rządowych. Mechanizm ten był wykorzystywany w latach dziewięćdziesiątych w stopniu większym niż w przeszłości. Tendencja wzrostu jego znaczenia wydaje się przy tym być stabilna. Obok organizacji typu *non-profit* wśród podmiotów pozarządowych, które uczestniczą w realizacji zadań rządowych najliczniej występują obecnie organy samorządu terytorialnego. W dużej części przypadków zlecenie realizacji zadań rządowych odbywa się na zasadach fakultatywnych i objęte jest konkurencją podmiotów dążących do uzyskania takiego zlecenia. Jednak również i w tej sferze dostrzegać trzeba utrzymywanie się powiązań kreowanych przez wybory o charakterze uznaniowym, dokonywanych bez zagwarantowania powszechnego dostępu do informacji o występowaniu zapotrzebowania na obsługę danego zlecenia oraz z pominięciem zasady jawności procedur decyzyjnych. Nie ulega wątpliwości, że stanowić to może zagrożenie dla właściwego funkcjonowania wykonawczych elementów rządowego systemu decyzyjnego.

## 2. Powiązania patologiczne

W relacjach między zainteresowanymi podjęciem określonej decyzji a uczestniczącymi w decydowaniu pojawia się w sposób nieunikniony możliwość występowania powiązań o charakterze patologicznym. Mogą one towarzyszyć części odnotowanych wyżej form powiązań legalnych, albo też stanowić samodzielną formę tych powiązań o charakterze związków nielegalnych. Do takich zaliczyć należy przede wszystkim powiązania o charakterze korupcyjnym, w ramach których dochodzi do wykorzystywania stanowisk zajmowanych w systemie decyzyjnym dla prywatnych korzyści. Może to znajdować wyraz m.in. w formach łapownictwa, płatnej protekcji, handlu wpływami i informacjami, ingerowania w funkcjonowanie rynku zamówień publicznych, czy też wykorzystywaniu dla celów prywatnych majątku i finansów publicznych<sup>18</sup>.

Ich istota jest związana z naruszeniem zasad i norm prawnych oraz etycznych. Powoduje to, że wiedza o faktycznym występowaniu tych zjawisk jest w dużej mierze ograniczona. Niedoskonałymi źródłami wskazującymi na ich istnienie mogą być w tym przypadku wyniki badań opinii publicznej. Podobną rolę odgrywają informacje prasowe dotyczące decyzji, których treść nasuwa podejrzenia o stronniczość osób decydujących. Tylko część przypadków tych nieprawidłowości zostaje stwierdzona w trakcie działań kontrolnych oraz w wyniku postępowania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Przy analizie zjawisk i procesów zachodzących w Polsce w latach dziewięćdziesiątych w ramach granicy rządowego systemu decyzyjnego szczególnie ważnym

<sup>18</sup> Zob. K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska..., *op. cit.*, s. 254.

zagadnieniem są patologie systemowe wynikające z charakteru powiązań podmiotów gospodarczych i politycznych ze strukturami rządowymi. Nawet niepełne sygnały o ich występowaniu wskazują bowiem, że miały w tym okresie miejsce zjawiska podobne do tych, które odnotowuje D. Długosz, na marginesie analizy E. Page poświęconej sytuacji w USA<sup>19</sup>, wskazując na powstawanie „żelaznych trójkątów” interesów polityków, urzędników i przedsiębiorców. W ramach tych powiązań kształtują się swoiste podsystemy „złożone z parlamentarzystów stanowiących prawo, uzależnionych od grup interesu wskutek konieczności pozyskania funduszy wyborczych, urzędników administracji, którym parlamentarzyści przyznają co roku środki budżetowe na funkcjonowanie administracji i których kontrolują, oraz przedstawiciele grup nacisku uzależnionych od decyzji podejmowanych przez komisje parlamentarne i urzędników rządowych”<sup>20</sup>. I w tym przypadku – niezależnie od negatywnych kwalifikacji prawnych i etycznych – takie sytuacje uznane być również muszą jako przeszkoda w optymalizowaniu przebiegu rządowego procesu decyzyjnego.

### 3. Konkluzje

W świetle dotychczasowych rozważań przy analizie funkcjonowania rządowego systemu decyzyjnego uwzględnić trzeba jako okoliczność o charakterze jakościowym fakt, iż obraz sygnałów, który jest rejestrowany bezpośrednio po przekroczeniu granicy systemowej i stanowi informację wyjściową dla procesu decydowania, nie jest tożsamy z kształtem sygnałów kierowanych do rządu. Różnice dotyczą przede wszystkim oceny znaczenia oraz rangi określonych żądań i poparcia. W tej sytuacji dążenie do maksymalnego zbliżenia obrazu rejestrowanego przez receptory rządowego systemu decyzyjnego do obrazu faktycznie występujących w otoczeniu tego systemu impulsów stanowić musi inspirację dla wzmocnienia i organizacyjnego zróżnicowania elementów strukturalnych odpowiedzialnych w rządzie za aktywne pozyskiwanie i analizowanie informacji. W fazie poszukiwania metod zwiększania efektywności działania rządowego systemu decyzyjnego uzyskanie maksymalnego zbliżenia obu opisanych wyżej stanów (tzn. realnie istniejącego i rejestrowanego jako przesłanka do podjęcia decyzji rządowej) staje się zadaniem o podstawowym znaczeniu.

Aktywny, modyfikujący charakter granicy rządowego systemu decyzyjnego wynika głównie z trzech, odmiennych jakościowo, ale wzajemnie wiążących się funkcjonalnie powodów. Pierwszy z nich to ograniczona pojemność receptorów rządowego systemu decyzyjnego. Powód drugi to zróżnicowana aktywność pod-

<sup>19</sup> E.C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, Harvester Wheatsheaf 1992, s. 102.

<sup>20</sup> D. Długosz, *Władza polityczna a władza biurokratyczna*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998 r., nr 5, s. 57.

miotów kreujących impulsy istotne dla działania rządu ukierunkowana na promowanie i wzmacnianie tych impulsów. Powód trzeci to różnorodne powiązania powstające między podmiotami poszczególnych impulsów kierowanych do rządu a osobami i podmiotami instytucjonalnymi uczestniczącymi w obsłudze kolejnych etapów rządowego procesu decyzyjnego. Część tych powiązań ma charakter wyraźnie patologiczny.

Polskie doświadczenia lat dziewięćdziesiątych dotyczące relacji między otoczeniem społeczno-politycznym i gospodarczym rządu oraz rządowym systemem decyzyjnym potwierdzają występowanie coraz bardziej aktywnych i profesjonalnych działań zmierzających do wywarcia wpływu na poszczególne decyzje. Równocześnie przy porównaniu sposobu uregulowania tych zagadnień w płaszczyźnie prawnej z rozwiązaniami w innych państwach<sup>21</sup> widać wyraźnie, że równolegle z liberalizacją gospodarki oraz demokratyzacją stosunków politycznych w Polsce niezbędne jest wprowadzenie odpowiedniego otoczenia prawnego i instytucjonalnego, mającego na celu zabezpieczenie przed patologiami w omawianej tu dziedzinie.

Należy przewidywać, że w Polsce dla powiązań między interesami grup i instytucji pozarządowych oraz przebiegiem rządowego procesu decyzyjnego rosnące znaczenie uzyskiwać będzie przede wszystkim lobbing instytucjonalny i indywidualny. Wyraźnie istnieje tu w związku z tym potrzeba klarownych regulacji prawnych dotyczących wszystkich działań zmierzających do wywarcia wpływu na organy publiczne, w tym na rząd. Trzeba się zgodzić z opinią, że zasadniczym elementem tych regulacji powinny być normy ustalające jednolite zasady powszechnego dostępu do nie objętych określoną ustawowo tajemnicą państwową lub służbową informacji o projektach działań, osobach odpowiedzialnych za ich przygotowanie, planowanym kalendarzu tych prac, przewidywanych mechanizmach konsultacji oraz postępowaniach i decyzjach dotyczących szczególnych uprawnień<sup>22</sup>.

Próbę ustawowego uregulowania tych zagadnień podjęto w Polsce w sposób szerszy dopiero w 2000 r. Złożono wtedy w Sejmie dwa poselskie projekty ustaw dotyczące dostępu do informacji publicznej oraz jawności procedur decyzyjnych i działalności grup interesów<sup>23</sup>. W końcu III kadencji Sejm uchwalił na podstawie tych projektów ustawę, zgodnie z którą dostęp do informacji publicznych stanie się regułą, zaś jego blokowanie będzie możliwe tylko w ściśle określonych sytuacjach wyjątkowych<sup>24</sup>. Wejście w życie przepisów tej ustawy wymagać będzie licznych zmian w podejściu do informacji o działaniu rządowego systemu decyzyjnego.

<sup>21</sup> *Lobby – piąta władza*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Materiały i Dokumenty, nr 123, kwiecień 1994; Ustawy o lobbingu, *ibidem* nr 126; K. Jasiński, *Doświadczenia lobbyingu na świecie – implikacje dla Polski*, Materiały na konferencję: *Jawność procesów decyzyjnych w Polsce – dialog, lobbying, informacja*, Warszawa (Sejm), 16 lutego 1999 r.

<sup>22</sup> M. Jakubowski, A. Kaczorowski, *Lobbying a dostęp do informacji – założenia regulacji prawnych*, Materiały na konferencję: *Jawność procesów decyzyjnych w Polsce – dialog, lobbying, informacja*, *op. cit.*, s. 6.

<sup>23</sup> Sejm III kadencji, druki sejmowe nr 2094 i 2153.

<sup>24</sup> Por. ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. Nr 112, poz. 1198.

Doświadczenia licznych państw pokazały słuszność oceny, że fałszywa jest teza, zgodnie z którą demokracja jest ze swojej istoty odporna na zjawiska korupcyjne<sup>25</sup>. W świetle tych doświadczeń podstawowym kierunkiem poszukiwań metod wyeliminowania z powiązań między rządem a otoczeniem jego działania związków o charakterze patologicznym jest ograniczenie tendencji do utajniania procedur decydowania oraz usuwanie braku precyzji i uznaniowości regulacji prawnych określających zasady decydowania i zakres przedmiotowy decyzji. Problemy te podjęte będą jeszcze w dalszej części książki, przy analizie spraw konfliktu interesu w odniesieniu do kadr rządowych.

<sup>25</sup> Por. O. A. Sánchez, *Przedmowa*, (w:) *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*, oprac. J. Pope, Warszawa 1999, s. 13 i nast.

## Rozdział IV

# DYNAMIKA ZMIAN W SYSTEMIE

### 1. Okres do jesieni 1993 r.

W rządowym systemie decyzyjnym w latach 1989-2001 zachodziły liczne i istotne zmiany w zasadach działania oraz rozwiązaniach instytucjonalnych, proceduralnych i kadrowych. Właśnie wewnętrzna dynamika może być uznana za główną cechę charakterystyczną procesów zachodzących w tym systemie. Było to związane przede wszystkim ze zmianami zasad ustroju politycznego i gospodarczego państwa oraz z łączącymi się z tym przekształceniami w sferze praktyki życia politycznego, gospodarczego i społecznego.

Jak to już odnotowano szerzej we wcześniejszych rozważaniach, odejście od sytuacji, w której rząd realizował politykę ustalaną w strukturach sprawującej władzę partii, stworzyło konieczność powstania rządowego ośrodka programowania prac Rady Ministrów. Zmiany wzajemnych relacji prawnych i praktyki stosunków między poszczególnymi organami i instytucjami publicznymi w państwie wyznały w nowy sposób pole i granice decyzji rządowych. Powstawanie kolejnych rządów koalicyjnych stało się przesłanką nakazującą wypracowanie nowych mechanizmów kształtowania składu i jednoznacznego rozstrzygnięcia spraw w ramach Rady Ministrów. Znaczna ilość decyzji Rady Ministrów, niezbędnych w związku z zachodzącymi w Polsce przemianami, tworzyła konieczność dokonania zmian w mechanizmach przygotowania spraw kierowanych do rozstrzygnięcia przez rząd. Postulat poprawy jakości prawa był przesłanką dla dokonania zmian w procedurach przygotowania projektów ustaw i aktów normatywnych rządu. Pojawiła się potrzeba wypracowania nowych zasad kształtowania kadr uczestniczących w przygotowaniu decyzji rządowych. Oddzielnymi uwarunkowaniami wymuszającymi dokonanie zmian stała się nowa polityka zagraniczna tworząca m.in. potrzebę stworzenia mechanizmów harmonizacji polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej oraz uwzględnienia konsekwencji wejścia Polski w skład NATO.

W okresie od września 1989 r. do października 1993 r. działania na rzecz reformy administracji rządowej objęły głównie prace analityczne i opracowywanie projektów planowanych rozwiązań<sup>1</sup>. W większości przypadków nie udało się

<sup>1</sup> Syntetyczny obraz prac związanych z reformą administracji rządowej zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, wydanie piąte, Warszawa 2001, s. 228-243. Zob. też G. Rydlewski, *Problemy reformy rządu i administracji rządowej w okresie przemian społeczno-politycznych w Polsce w latach 1989-1998*, (w:) *Państwo – demokracja – samorząd, Księga jubileuszowa na sześćdziesiąte urodziny Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, red. T. Mołdawa i in., Warszawa 1999, s. 117-134.

w tym czasie doprowadzić do rozstrzygnięć finalnych. Zdecydowały o tym przede wszystkim dwa uwarunkowania. Pierwsze z nich to znaczna liczba innych zadań wymagających pilnej realizacji. Drugie to niestabilność na scenie politycznej i duże zróżnicowanie w Sejmie oraz związane z tym częste zmiany rządów. Istotne dla funkcjonowania rządowego systemu decyzyjnego inicjatywy legislacyjne Rady Ministrów nie zostały zakończone w tym czasie uchwaleniem ustaw. M.in. w trakcie swojej trwającej od 4 lipca 1989 r. do 31 października 1991 r. X kadencji Sejm odrzucił rządowe projekty: ustawy konstytucyjnej o wydawaniu przez Radę Ministrów rozporządzeń z mocą ustawy<sup>2</sup>, ustawy o utworzeniu urzędu Ministra Administracji Publicznej oraz Kancelarii Rady Ministrów<sup>3</sup>, ustawy o działalności gospodarczej gmin<sup>4</sup>, ustawy o rozwiązywaniu stosunku pracy z pracownikami państwowymi mianowanymi w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz terenowych organów administracji rządowej<sup>5</sup>. W tej samej kadencji Sejm nie zajął ostatecznego stanowiska wobec rządowego projektu ustawy o państwowej służbie publicznej<sup>6</sup>.

Nowym rozwiązaniem o charakterze systemowym dotyczącym administracji rządowej była w tym czasie przede wszystkim reforma gminna z 1990 r. związana z przywróceniem radom gminnym wyłącznie charakteru samorządowego. Została ona przygotowana we współdziałaniu rządu (w ramach, którego powołano urząd specjalnego pełnomocnika) oraz parlamentu. Rozwiązaniem porządkującym sprawę działania Rady Ministrów stał się natomiast regulamin przyjęty w 1991 r.<sup>7</sup>

W okresie od 1989 do 1993 r. problematyka reformy rządu podjęta została w bardziej rozwiniętej formie w marcu 1992 r. we „Wstępnych założeniach przebudowy administracji publicznej” przygotowanych przez Zespół do spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, którym kierował J. Stępień<sup>8</sup>. Uznano w nich, że przebudowę należy rozpocząć od zmiany pozycji premiera i Rady Ministrów w celu odciążenia ich od funkcji administracyjnej. Podkreślono, że pilnym zadaniem jest zniesienie podziału na ministerstwa funkcjonalne i gałęziowo-branżowe, zaś reforma administracji centralnej musi być rozpatrywana w ścisłym powiązaniu z zadaniami poszczególnych jednostek terytorialnych państwa. Zespół postulował stworzenie sytuacji prawnej i faktycznej, w której rząd stanie się „organem

<sup>2</sup> Sejm X kadencji, druk 1060.

<sup>3</sup> Sejm X kadencji, druk 995.

<sup>4</sup> Sejm X kadencji, druk 1066.

<sup>5</sup> Sejm X kadencji, druk nr 741.

<sup>6</sup> Sejm X kadencji, druk 1064.

<sup>7</sup> Zob.: *Uchwała Nr 20 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów*, M.P. Nr 7, poz. 47 i z 1992 r. Nr 7, poz. 47 oraz Nr 25, poz. 180.

<sup>8</sup> *Wstępne założenia przebudowy administracji publicznej*, Zespół do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, Warszawa 1992, s.19. Zespół ten powołany został zarządzeniem nr 29 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 1992 r. Poza przewodniczącym w jego skład weszli: M. Gintowt-Jankowicz i J. Sulimierski – jako wiceprzewodniczący oraz R. Andrzejewski, W. Klisiewicz, T. Rabska, H. Izdebski, M. Kulesza, M. Graniecki, J. Latkowski i (od 28 lutego 1992 r.) L. Kieres – jako członkowie.

kierowania państwem, nie zaś zgromadzeniem ministrów, reprezentujących resortowe interesy i problemy na forum rządowym”. Opowiedziano się też za zdefiniowaniem pozycji i funkcji ministra w sposób, który stworzy podstawy dla traktowania ministra jako politycznego czynnika władzy wykonawczej. Na tym tle sformułowano postulat zniesienia zasady tworzenia urzędu ministra w trybie ustawy oraz ustanowienia zasady elastyczności w kształtowaniu zakresu działania ministra przez premiera<sup>9</sup>.

Prace przygotowawcze do reformy nasilone zostały w okresie rządu H. Suchockiej. W październiku 1992 r. powołany został urząd Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej<sup>10</sup>, który został powierzony M. Kuleszy. Między grudniem 1992 r. a marcem 1993 r. w Biurze Reformy Administracji Publicznej URM przygotowano cztery kolejne wersje dokumentu roboczego pt. „Założenia i kierunki reformy administracji publicznej”<sup>11</sup>. Obok uwag o charakterze ogólnym zawierał on tezy dotyczące: rządu i administracji centralnej, systemu terytorialnego, państwowej służby cywilnej, informatyki w administracji oraz zagadnień zamówień publicznych. Już w samej strukturze tego dokumentu odzwierciedlone było przekonanie, że zmiany muszą mieć charakter kompleksowy i wielopłaszczyznowy.

Punktem wyjścia projektu była ocena, że „administracja polska jest dysfunkcyjna, a jako system, jako całość znajduje się na granicy sterowalności”, co rodzi „poważne zagrożenia, zarówno w skali ogólnej jak i lokalnej”<sup>12</sup>. W założeniach podkreślano, że istniejący system administracji rządowej, ukształtowany w warunkach innego ustroju politycznego, obciążony jest przede wszystkim: przewagą struktur resortowych, które są szczególnie odporne na próby koordynacji; brakiem układu decyzyjnego oraz mechanizmów doboru kadr i przepływu informacji; a także nadmierną koncentracją władzy i kompetencji administracyjnych w centrum. Wskazywano też na: pomieszczenie sfery politycznej władzy wykonawczej z funkcjami czysto administracyjnymi; brak jasnej polityki kadrowej; wysokie koszty działania oraz rozproszenie organizacyjne administracji.

Jako zasadnicze cele reformy administracji wskazano: zwiększenie sterowalności państwa, a w tym przede wszystkim operatywności centrum władzy wykonawczej przez uporządkowanie struktur administracji centralnej i terenowej; uporządkowanie systemu terytorialnego, w tym dalszą decentralizację zadań publicznych i rozbudowę mechanizmów państwa obywatelskiego i dokończenie reformy samorządowej (wprowadzenie powiatów); usprawnienie funkcjonowania administracji, w tym przepływu informacji i procesów decyzyjnych; stworzenie nowoczesnej kadry służby publicznej oraz wzrost efektywności wykorzystania

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 6 i nast.

<sup>10</sup> Por. *Uchwała Nr 112/92 Rady Ministrów z dnia 13 października 1992 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej*, (niepublikowana).

<sup>11</sup> *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, (seria: Materiały reformy administracji publicznej), wyd. Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej – Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993, s. 87.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 11.

środków publicznych. Szczegółowe propozycje nowych rozwiązań zawarte zostały w odrębnych opracowaniach Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej<sup>13</sup>.

Projekt dotyczący centrum rządu poprzedzony został ekspertyzami autorskimi, w tym ekspertów angielskich z RIPA International Ltd.<sup>14</sup> Od grudnia 1992 r. do sierpnia 1993 r. problematyka ta była przedmiotem regularnych prac grupy roboczej (tzw. Zespołu ds. Reformy Centrum Rządu) złożonej z wyższych urzędników administracji rządowej (m.in. M. Graniecki i M. Kulesza) oraz ekspertów krajowych i zagranicznych (m.in. prof. H. Izdebski i prof. Z. Pełczyński).

Zgodnie ze wspomnianym projektem, punktem ciężkości reformy powinno być przygotowanie mechanizmu organizowania systemu podejmowania decyzji politycznych (m.in. wybór celów, priorytetów, metod realizacji celów) oraz legislacyjnych i administracyjnych (przybierających formę aktów prawnych). Elementami tego mechanizmu proponowano uczynić: stałe komitety Rady Ministrów, komitety *ad hoc* Rady Ministrów, stałe konferencje międzyministerialne, konferencje międzyministerialne *ad hoc* oraz konferencje międzyministerialne dla spraw dotyczących nie więcej 3 organów administracji. Z wyjątkiem ostatniej z tych form koordynacji i uzgadniania stanowisk (gdzie organizatorem miał być minister), rolę gospodarza w tym systemie sprawować miały: od strony merytorycznej – Gabinet Premiera, a od strony techniczno-organizacyjnej Sekretariat Generalny Rządu.

W celu zagwarantowania zdolności do wypracowywania decyzji w sprawach o charakterze czysto politycznym w projekcie proponowano ukształtowanie nieformalnego ciała decyzyjnego – Rady Politycznej. W skład tego ciała, działającego pod przewodnictwem premiera, wchodzić mieli: wicepremierzy (odzwierciedlający strukturę koalicji rządowej), ministrowie delegowani przez Radę Ministrów, członkowie Gabinetu Premiera (wyznaczeni przez premiera), przedstawiciel Kancelarii Prezydenta oraz przedstawiciele klubów parlamentarnych lub partii, tworzących koalicję rządową. Decyzje Rady Politycznej miały stanowić podstawę dla późniejszych formalnych decyzji Rady Ministrów, albo wyznaczać ogólne kierunki działania administracji rządowej.

W płaszczyźnie instytucjonalnej projekt przewidywał, że w skład centrum rządu wchodzić powinny: Gabinet Polityczny Premiera (współdziałający ściśle z podobnymi gabinetami ministrów)<sup>15</sup>; aparat pomocniczy techniczno-administracyjnej obsługi bieżącej premiera (niewielki Sekretariat Prezesa Rady Ministrów) oraz Sekretariat Generalny Rządu, jako instytucja obsługi administracyjnej centrum rządu. Ten ostatni dzielić się miał na trzy pionery merytoryczne: obsługi merytorycznej, organizacyjnej i prawnej Prezesa Rady Ministrów, wicepremierów, mini-

<sup>13</sup> *Funkcjonowanie i aparat Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów*, (seria: Materiały reformy administracji publicznej), wyd. Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej – Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993, s. 104.

<sup>14</sup> P. Kemp, E. Truch, J. Bridle, P. Collins, J. Poznański, *Propozycje w zakresie reformy Urzędu Rady Ministrów (URM)*, (maszynopis powielony), Warszawa 1993, s. 95.

<sup>15</sup> Z odrębnym pionem politycznym, gospodarczym i zespołem rzecznika prasowego Prezesa Rady Ministrów. Por. *Funkcjonowanie i aparat...*, *op. cit.*, s. 33.

strów bez teki, Rady Ministrów i jej komitetów<sup>16</sup>; obsługi legislacyjnej Rady Ministrów i jej komitetów<sup>17</sup> oraz organizacyjnej i kancelaryjno-biurowej posiedzeń Rady Ministrów i jej komitetów; a także obsługi administracyjno-gospodarczej i technicznej rządu<sup>18</sup>. Strukturami tymi miał kierować, pod nadzorem politycznym premiera lub wskazanego przez niego ministra, Sekretarz Generalny Rządu sprawujący swoje obowiązki niezależnie od zmian politycznych rządów.

Zgodnie z przygotowanym projektem Prezes Rady Ministrów sprawować miał również (bezpośrednio lub przez upoważnionego członka Rady Ministrów) nadzór nad Urzędem Ochrony Państwa, Dyrekcją Generalną Administracji Publicznej, Dyrekcją Generalną Państwowej Służby Cywilnej oraz niektórymi innymi urzędami centralnymi.

Część proponowanych rozwiązań została 31 sierpnia 1993 r. przyjęta przez Radę Ministrów i skierowana w formie projektów ustaw do Sejmu wybranego we wrześniu 1993 r. Zmiana struktury politycznej Sejmu uczyniła ten fakt zdarzeniem o charakterze wyraźnie symbolicznym.

## 2. Okres rządów koalicji SLD i PSL

Rząd W. Pawlaka wycofał z Sejmu projekty ustaw złożone przez poprzedni gabinet. Równocześnie nie zdecydował się na wystąpienie w sprawach reformy administracji rządowej z własnymi inicjatywami ustawodawczymi, mimo że były one już wstępnie przygotowane w tym czasie w Urzędzie Rady Ministrów. Wyjątkiem stały się projekty dotyczące zamówień publicznych, ustroju Warszawy oraz służby cywilnej w urzędach administracji rządowej. Premier uzasadniał swoją wstrzeźliwość wobec kompleksowej reformy dążeniem do uniknięcia destabilizacji administracji rządowej. Dość powszechnie wiązano ją jednak z obawami PSL, iż ewentualna reorganizacja rządu oraz struktury terenowej administracji rządowej może naruszyć interesy tego ugrupowania politycznego.

Między listopadem 1993 r. a styczniem 1995 r. prace dotyczące reformy administracji rządowej nie wyszły poza etap opracowań koncepcyjnych. W 1994 r. Rada Ministrów omówiła cztery projekty ustaw. Projekt ustawy o Radzie Ministrów (później o nowej nazwie: o organizacji i funkcjonowaniu naczelných organów administracji państwowej) zawierał w swojej ostatecznej wersji regulacje dotyczące organizacji i trybu działania Rady Ministrów, podstawowe zakresy działania ministrów (kierujących wymienionymi w projekcie 19 działami administracji), a także wzorcowe elementy struktury ministerstwa oraz wykaz kierowniczych sta-

<sup>16</sup> Złożony z 9 biur (Biura: Programowego, Kontaktów Publicznych Prezesa Rady Ministrów, Analiz Ekonomicznych Prezesa Rady Ministrów, Personalnego i Organizacji, Spraw Parlamentarnych, Prasowego, Kontroli, Skarg i Listów, Prawnego, Informacji i Analiz). *Ibidem*.

<sup>17</sup> Złożony z Sekretariatu Rady Ministrów, Sekretariatu Komitetów i Konferencji oraz Biura Legislacyjnego. *Ibidem*.

<sup>18</sup> Złożony z Biur: Kadr, Administracyjno-Finansowego, Informatyki i Łączności oraz Spraw Obronnych. *Ibidem*.

nowisk państwowych w administracji rządowej i wymagania wobec osób powoływanych na te stanowiska. Jest charakterystyczne, że projekt ten odchodził od wcześniejszych zamierzeń likwidacji Urzędu Rady Ministrów, a równocześnie wzmacniał pozycję Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów. Projekt ustawy o terytorialnych organach administracji rządowej, obejmował regulacje dotyczące pozycji wojewody, administracji specjalnych i ich wzajemnych stosunków oraz relacji tych organów do samorządu terytorialnego. W projekcie tym utrzymywano dwustopniową strukturę podziału administracyjnego kraju, na którą składały się rządowe województwa i samorządowe gminy oraz wzmacniano pozycję administracji rządowej szczebla rejonowego. Tym samym nie podejmował on propozycji utworzenia samorządowych powiatów jako struktur pośrednich w podziale administracyjnym kraju, które były przedmiotem inicjatyw poselskich<sup>19</sup>. Stało się to podstawą negatywnych ocen proponowanej regulacji w Sejmie<sup>20</sup>. Projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej był kolejną wersją kompleksowej regulacji dotyczącej zasad dostępu do służby cywilnej, trybu postępowania kwalifikacyjnego do tej służby oraz obowiązków i praw urzędników tworzących tę służbę. Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych oparty był na założeniu, że w okresie wdrażania nowego modelu państwowej służby cywilnej będą współistniały dwie regulacje prawne dotyczące urzędników rządowych<sup>21</sup>. Wychodząc z tych przesłanek w projekcie zawarto przepisy wynikające z nowych regulacji obecnych w wymienionych wyżej projektach ustaw.

W żadnej z tych spraw nie podjęto jednak do końca działania Rady Ministrów kierowanej przez W. Pawlaka ostatecznych decyzji. Różnice zdań z Ministrem-Szefem Urzędu Rady Ministrów M. Strąkiem, który był głównym promotorem rozwiązań zawartych w tych projektach ustaw, doprowadziły w maju 1994 r. do dymisji Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, M. Kuleszy, a następnie do likwidacji tego urzędu.

W 1994 r. ukształtowane zostały w ramach „Strategii dla Polski” wstępne założenia reformy gospodarczej części rządu. Punktem wyjścia tych prac była ocena sformułowana przez wicepremiera G. Kołodkę, zgodnie z którą: „Istniejący układ ministerstw i centralnych urzędów gospodarczych jest dysfunkcyjny i utrudnia transformację gospodarczą. Mechanizm koordynacyjny jest niedrożny i konflikto-geny, sprawność polityki makroekonomicznej jest ograniczona, procedury decyzyjne wydłużone”, zaś kierunek zmian w centrum gospodarczym rządu wyznacza potrzeba: deetatyzacji, decentralizacji, konsolidacji, unifikacji z państwami OECD,

<sup>19</sup> Por. *Poselski projekt ustawy o samorządzie powiatowym*, Sejm RP II kadencja, druk nr 295 z 29 stycznia 1994 r.

<sup>20</sup> Por. *Opinia Zespołu do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej*, nr 4 'b' z dnia 22 czerwca 1994 r., (maszynopis), s. 7.

<sup>21</sup> Zasada ta była kwestionowana przez ekspertów, którzy dopatrywali się w niej utrudnienia dla zarządzania kadrami administracji oraz komplikacji i zamętu w obszarze praw i obowiązków pracowniczych oraz uprawnień kompetencyjnych. Por. *Opinia Zespołu do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej*, nr 4 'c' z dnia 22 czerwca 1994 r., (maszynopis), s. 9.

wzmocnienia orientacji prorozwojowej oraz wdrożenia zasady równowagi sił i wzajemnej kontroli<sup>22</sup>.

Rząd premiera J. Oleksego już na początku swojego urzędowania zadeklarował, że uznaje za problem wymagający podjęcia narastającą dysharmonię między potrzebami zmieniającego się państwa a niezmiennym systemem funkcjonalnym i organizacyjnym administracji rządowej. Równocześnie Rada Ministrów przyjęła pogląd, że reforma nie może być jednorazowym aktem obejmującym całość problematyki administracji publicznej i musi być programowana jako rozłożony na etapy proces. Ponadto wyrażono przekonanie, że dla dalszego rozwoju gospodarki szczególnie pilną sprawą jest przebudowa „Centrum Gospodarczego Rządu”<sup>23</sup>. W celu przygotowania założeń oraz programów aplikacyjnych zmian powołany został urząd Pełnomocnika Rady Ministrów ds. Reformy Centrum Gospodarczego Rządu. Na stanowisko pełnomocnika został powołany M. Pol jako sekretarz stanu w Urzędzie Rady Ministrów.

20 maja 1995 r. założenia reformy zatwierdzone zostały przez Radę Ministrów. Jako podstawowy cel przyjęto „ukształtowanie Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu, maksymalnie przyczyniającego się do stabilnego długookresowego rozwoju gospodarki kraju i zwiększania jej konkurencyjności w warunkach gospodarki rynkowej”<sup>24</sup>. Jako cele szczegółowe wskazano: zwiększenie zdolności do formułowania i realizacji spójnych, średnio i długookresowych strategii gospodarczych; racjonalizację struktur, mechanizmów koordynacyjnych i decyzyjnych; ograniczenie bezpośredniego oddziaływania rządu na działalność podmiotów gospodarczych; przyspieszenie działań dostosowawczych i integracyjnych z Unią Europejską; usprawnienie procesów przekształceń własnościowych i zwiększenie ich efektywności; zwiększenie efektywności wykonywania funkcji właścicielskich w stosunku do majątku państwowego oraz umocnienie proinnowacyjnej i proekologicznej orientacji w kształtowaniu rozwoju gospodarki.

Istotne znaczenie miała decyzja o rozszerzeniu przedmiotu reformy o zagadnienia związane z dostosowaniem organizacji i trybu pracy Rady Ministrów oraz kształtu i funkcjonowania zaplecza Prezesa Rady Ministrów i rządu do zmian społeczno-politycznych dokonujących się po 1989 r. We współdziałaniu z Pełnomocnikiem Rady Ministrów ds. Reformy Centrum Gospodarczego Rządu podstawowe zadania związane z przygotowaniem tej części projektów realizował zespół pracujący pod kierunkiem sekretarza Rady Ministrów, sekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów, G. Rydlewskiego. Zmiany miały objąć rozwiązania instytucjonalne i funkcjonalne.

Projekty rozwiązań planowanych przez rząd w ramach reformy zawarte zostały w treści 12 projektów ustaw skierowanych do Sejmu 15 grudnia 1995 r. Ostatecz-

<sup>22</sup> *Reforma Centrum Gospodarczego Rządu. Przesłanki, cele, kierunki*, red. J. Monkiewicz, Warszawa 1995, s. 5-6.

<sup>23</sup> *Reforma Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu (Informacja syntetyczna)*, maszynopis powielony – Urząd Rady Ministrów (Biuro Pełnomocnika RM do Spraw Reformy Centrum Gospodarczego Rządu), Warszawa 1996, s. 3.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 4.

ny ich kształt był w części kompromisem między wstępnymi rozwiązaniami modelowymi oraz tymi, które były możliwe do przyjęcia przez Radę Ministrów, w ramach której obok różnic merytorycznych wyraźnie dawały o sobie znać różnice polityczne.

Prace nad tymi projektami prowadzone były przy świadomości zagrożenia destabilizacją instytucji i mechanizmów działania administracji rządowej wiążącego się z reformą. Udział we wszystkich pracach rządu w tym okresie pozwala na ocenę, że premier J. Oleksy traktował te zagrożenia bardzo poważnie i krytycznie przyjmował inicjatywy rozszerzenia przedmiotowego projektowanych zmian. Równocześnie znacznym utrudnieniem dla prac nad reformą była niechętna postawa niektórych członków Rady Ministrów wobec projektów zmian. W części taka postawa związana była z dążeniem do zachowania dotychczasowej struktury Rady Ministrów oraz układu kompetencji poszczególnych ministrów. W części zaś miała źródła o charakterze politycznym. Te ostatnie dawały o sobie znać szczególnie w postaci oporu, na jaki natrafiały propozycje wzmocnienia pozycji Prezesa Rady Ministrów u ministrów wywodzących się z PSL oraz ministrów powiązanych z prezydentem L. Wałęsą (tzw. ministrów prezydenckich).

Do problemów, które wywoływały najwięcej sporów i dyskusji w końcowej fazie przygotowywania projektów rządowych należały sprawy dotyczące: budownictwa i polityki mieszkaniowej, handlu zagranicznego i stosunków gospodarczych z zagranicą, przekształceń własnościowych oraz uprawnień właścicielskich wobec przedsiębiorstw gospodarczych. Szczególnie dużo uwag dotyczyło powołania odrębnego urzędu właściwego w sprawach integracji europejskiej. Projekt ten wywoływał konsekwentny sprzeciw ze strony ministra spraw zagranicznych. Podkreślał on, że polityka integracyjna jest częścią polskiej polityki zagranicznej i rozwiązaniem zapewniającym realizację interesów państwa w tej dziedzinie jest zachowanie pierwszoplanowej roli ministra spraw zagranicznych. MSZ przedstawił własny projekt ustawy o Urzędzie do spraw Integracji Europejskiej, który zakładał, że kierownik tego Urzędu ma podlegać ministrowi spraw zagranicznych i ma być powoływany i odwoływany na jego wniosek przez Prezesa Rady Ministrów. Dążenie do podporządkowania problematyki integracji europejskiej ministrowi spraw zagranicznych dawało znać o sobie wielokrotnie również w okresie późniejszym, w tym w czasie dyskusji parlamentarnej nad nowelizacją ustawy o działach administracji rządowej w 1999 r., kiedy to zgłoszono wręcz wniosek w sprawie likwidacji Komitetu Integracji Europejskiej. Krytyczne stanowisko w sprawie powołania Komitetu Integracji Europejskiej prezentował w 1995 r. również minister współpracy gospodarczej z zagranicą, który wskazywał, na możliwości kolizji kompetencyjnych między tym komitetem i ministrem gospodarki. Minister finansów, podkreślając powiązanie pomocy zagranicznej z wydatkami budżetowymi, opowiadał się za przekazaniem do jego urzędu kompetencji związanych z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem tej pomocy.

MSZ negatywnie odnosił się też do nadawania ministrowi gospodarki kompetencji związanych z reprezentowaniem rządu w stosunkach gospodarczych

z zagranicą, gdyż – jak podkreślał – rząd za granicą powinien być reprezentowany przez jednego ministra, tj. ministra spraw zagranicznych, który odpowiada za koordynowanie całości polityki zagranicznej państwa. Minister-Kierownik Centralnego Urzędu Planowania opowiadał się za powołaniem urzędu ministra strategii gospodarczo-społecznej lub Komitetu Strategii Gospodarczo-Społecznej na czele z członkiem Rady Ministrów, krytycznie odnosząc się do proponowanej konstrukcji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych.

Przygotowaniom projektów nowych rozwiązań towarzyszyły istotne ograniczenia ustrojowe. Opracowywano je w sytuacji, kiedy nie rozstrzygnięte były jeszcze sprawy o zasadniczym charakterze dla kształtu uprawnień i wzajemnych relacji między organami władzy publicznej w państwie. W Zgromadzeniu Narodowym prowadzone były prace nad nową konstytucją. W 1995 r. trudno było przewidzieć kiedy te prace się zakończą. Trwała dyskusja na temat nowej struktury organizacji państwa, w tym relacji między organami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz liczby szczebli podziału terytorialnego kraju. Poszczególne projekty konstytucji odmiennie regulowały relacje między parlamentem, prezydentem i rządem<sup>25</sup>. Brak było jednolitego podejścia do kwestii zakresu konstytucjonalizacji zagadnień związanych z rządem. Otwarta pozostawała kwestia utrzymania konstytucyjnej normy nakazującej określenie w ustawie zasad organizacji i trybu pracy Rady Ministrów. Na przeszkodę z tym związane wskazywała m.in. Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów. Wyraziła ona wręcz ocenę, że zasadnicza przebudowa centrum administracji rządowej nie powinna być podejmowana niejako „w przeddzień” uchwalenia nowej konstytucji oraz przed rozstrzygnięciem, czy w Polsce funkcjonować będzie system prezydencki, czy też parlamentarno-gabinetowy<sup>26</sup>.

Z projektami z 1995 r. związane były również znaczące ograniczenia polityczne. PSL oceniał, że ma zbyt mały wpływ na program rządu. Sprawy terenowych organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego były przedmiotem różnicy zdań w koalicji rządowej. Sojusz Lewicy Demokratycznej opowiadał się za przywróceniem powiatów i wprowadzeniem trójstopniowego podziału administracyjnego kraju. PSL był zdecydowanie przeciwny takim rozwiązaniom. W efekcie reforma była przygotowywana w warunkach dążenia ministrów z PSL do zachowania dotychczasowej struktury Rady Ministrów oraz układu kompetencji poszczególnych jej członków. Wspomniane trudności spowodowały też, że zre-

<sup>25</sup> Por. *Projekty konstytucyjne 1989-1991*, do druku oprac. M. Kallas, *op. cit.*; *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 1993*, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, *op. cit.*; *Projekty Konstytucji 1993-1997*, do druku oprac. R. Chruściak, *op. cit.*; a także E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, (w:) *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, *op. cit.*; S. Gebethner, *Rząd w projektach Konstytucji RP w świetle doświadczeń innych państw*, *op. cit.*; J. Wawrzyniak, *Pozycja konstytucyjna rządu*, (w:) *Jaka Konstytucja? (Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku)*, *op. cit.*

<sup>26</sup> Por. *Opinia Zespołu Rady Legislacyjnej o projektach ustaw dotyczących reorganizacji rządu oraz funkcjonowania administracji rządowej*, lipiec 1994 r., (maszynopis), s. 5.

zygnowano w zasadzie z rozszerzania przedmiotu proponowanych zmian o regulacje dotyczące terenowej administracji rządowej oraz relacji między tą administracją i samorządem terytorialnym.

Sprawy reformy rządu stały się przedmiotem zasadniczych sporów w Sejmie i Senacie. Jest charakterystyczne, że stronami wzajemnych sporów w licznych przypadkach byli przedstawiciele ugrupowań koalicji rządowej. W końcowej fazie prac nad pakietem ustaw związanych z reformą administracji można było wręcz odnotować więcej współbrzmiących wystąpień w przypadku parlamentarzystów z Sojuszu Lewicy Demokratycznej i opozycyjnej Unii Wolności, niż w przypadku SLD i PSL. Ostatecznie, po burzliwej dyskusji i wprowadzeniu licznych zmian w stosunku do pierwotnych projektów, Sejm uchwalił w 1996 r. pakiet ustaw dotyczących nowych rozwiązań w zakresie struktury i trybu działania rządu oraz zasad tworzenia i działania służby cywilnej w urzędach administracji rządowej.

Proces wdrażania podstawowych rozwiązań reformy przypadł na czas, w którym działał rząd premiera W. Cimoszewicza. Elementami tego procesu były rozległe zmiany instytucjonalne, kadrowe i proceduralne, które przeprowadzono w rządzie w końcu 1996 r. i na początku 1997 r. Dla ich przeprowadzenia Prezes Rady Ministrów powołał specjalny Zespół do spraw koordynacji działań organów administracji rządowej podejmowanych w celu wdrożenia reformy centrum administracyjno-gospodarczego Rządu, któremu przewodniczył L. Miller, Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów<sup>27</sup>. Powołani zostali również likwidatorzy urzędów znoszonych i pełnomocnicy do spraw organizacji urzędów tworzonych<sup>28</sup>.

Narastające napięcia polityczne w koalicji rządowej, a w 1997 r. również kampania polityczna przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi oraz sytuacja związana z katastrofalną powodzią, tworzyły coraz mniej korzystne warunki dla kontynuowania reformy administracji rządowej. We wrześniu 1996 r. między SLD i PSL doszło do ostrego sporu w sprawie obsady stanowisk w tworzonych urzędach administracji rządowej oraz trybu dokonania zmian w składzie Rady Ministrów w związku z reformą centrum administracyjno-gospodarczego rządu. Ze strony PSL wysunięta została koncepcja dymisji całej Rady Ministrów, z powołaniem się na konieczność obsady w tym trybie nowo utworzonych stanowisk ministrów. Autorzy tej koncepcji prezentowali stanowisko, że konstrukcja art. 68 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. nie zezwala w tym przypadku na dokonanie zmian w składzie Rady Ministrów przez prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Tło takiego stanowiska – niezgodnego z opiniami większo-

<sup>27</sup> Zarządzenie Nr 31 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1996 r., (niepublikowane).

<sup>28</sup> Por. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 1996 r. w sprawie trybu likwidacji ministerstw i urzędów znoszonych w ramach reformy centrum administracyjno-gospodarczego Rządu oraz trybu organizowania ministerstw, urzędów i innych organów utworzonych w ramach tej reformy*, Dz.U. Nr 108, poz. 517.

ści ekspertów<sup>29</sup> – w sposób oczywisty wyznaczał spór o obsadę personalną poszczególnych stanowisk w rządzie, w tym szczególnie stanowiska ministra skarbu państwa.

Mimo wcześniejszych zapowiedzi oraz przygotowania roboczych projektów regulacji nie udało się w tej sytuacji doprowadzić do decyzji Rady Ministrów dotyczących drugiego etapu reformy. Miał on służyć w szczególności dokonaniu kolejnych zmian w materialnym prawie gospodarczym, zmierzających do dekoncentracji i decentralizacji kompetencji. Utrzymujące się między SLD i PSL rozbieżności w sprawie podziału administracyjnego kraju uniemożliwiły uzgodnienie projektów ustaw dotyczących systemowej decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego. Rząd ograniczył się w związku z tym do przedstawienia Sejmowi w maju 1997 r. dokumentu programowego zawierającego dwa warianty reformy<sup>30</sup>.

### 3. Okres od jesieni 1997 r. do jesieni 2001 r.

Rząd J. Buzka od początku swojej działalności skoncentrował się na zasadniczej reformie samorządu terytorialnego i terenowej administracji rządowej oraz ustanowieniu trójstopniowego podziału terytorialnego kraju. Uznał przy tym, że decentralizacja i dekoncentracja władzy to kluczowe zadanie i warunek powodzenia innych reform społecznych. W projektach rządowych w tych sprawach powrócono w dużej mierze do założeń opracowanych jeszcze przed listopadem 1993 r.

Jak to już wcześniej odnotowano ostateczna treść nowych rozstrzygnięć ukształtowana została dopiero w parlamencie w ramach kompromisu zawartego między większością rządową tworzącą koalicję AWS-UW, a opozycyjnym SLD. Kompromis taki okazał się niezbędny, gdy koalicji rządowej nie udało się zachować jednolitości wewnętrznej w części spraw szczegółowych, a nadto jej głosy nie wystarczyły do odrzucenia weta Prezydenta RP zgłoszonego w sprawie liczby województw. W pakiecie ustaw uchwalonych w 1998 r. przez Sejm zawarte zostały nowe rozwiązania dotyczące struktur, organów, kompetencji, procedur działania i sposobów finansowania samorządu terytorialnego w województwach,

<sup>29</sup> Por. S. Gebethner, *Ekspertyza w sprawie konstytucyjnych aspektów rekonstrukcji składu Rady Ministrów w związku z wprowadzeniem w życie ustaw reformujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej*, maszynopis z dnia 26 sierpnia 1996 r., s. 6; H. Izdebski, *Opinia w sprawie możliwości zastosowania art. 68 ust. 2 „Małej Konstytucji” do zmian w Radzie Ministrów związanych z wejściem w życie pakietu ustaw „Reformy Centrum Administracyjnego i Gospodarczego Rządu”*, maszynopis z dnia 22 sierpnia 1996 r., s. 4. Część konstytucjonalistów podkreślała, że obie koncepcje trybu zmian obciążone są wadami, a przyjęte rozwiązanie będzie miało znaczenie precedensowe. Por. S. Krukowski, *Zmiany rządu czy zmiany w rządzie*, „Rzeczpospolita” z 27 sierpnia 1996; P. Winczorek, *Dwie możliwości rekonstrukcji*, *Ibidem*.

<sup>30</sup> Por. *Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego*, Sejm RP II kadencja, druk nr 2367.

powiatach i gminach oraz terenowej administracji rządowej (zespólonej i niezespólonej).

1 stycznia 1999 r. miejsce dwustopniowego podziału terytorialnego państwa zajął system trójstopniowy, obejmujący samorządowe gminy i powiaty oraz województwa, które mają charakter zarówno samorządowy, jak i rządowy. Część kompetencji ministrów została przekazana wojewodom. Zmniejszeniu uległa liczba administracji niezespólonych (poprzednio określanych jako administracje specjalne) w terenie. Niektóre kompetencje wojewodów przekazane zostały organom samorządu terytorialnego. Zmianom uległ mechanizm finansowania zadań publicznych oraz sposób wykorzystywania środków pochodzących z podatków. W związku z reformą wprowadzono kilka nowych regulacji o charakterze kompleksowym oraz dokonano zmian w stu kilkudziesięciu ustawach szczegółowych określających kompetencje i zasady działania poszczególnych organów administracji publicznej.

Znaczenie tych zmian dla zmodyfikowania warunków działania rządowego systemu decyzyjnego było tym większe, że w swoich zasadniczych elementach system organizacji terytorialnej państwa oraz kształt terenowej administracji rządowej do końca 1998 r. opierały się na regulacjach przyjętych, jeszcze przed przełomem społeczno-politycznym 1989 r., po wprowadzeniu w 1975 r. podziału na 49 województw.

Z opisanych we wcześniejszych częściach tej książki przyczyn nowe rozwiązania dotyczące samorządu terytorialnego miały w latach 1989-1997 charakter częściowy. Ich zasadniczym elementem były regulacje z 1990 r., zgodnie z którymi przywrócono radom gminnym wyłącznie samorządowy charakter i tym samym przestano je równocześnie traktować jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej. Na zmiany te składały się też wprowadzone w 1996 r. rozwiązania ustawowe dotyczące wielkich miast, zgodnie z którymi 46 największych miast otrzymało dodatkowe uprawnienia i związane z tym środki. Innym ich elementem było zwiększenie, na marginesie reformy centrum administracyjnego i gospodarczego rządu, z początkiem 1997 r. zakresu kompetencji wojewodów w wyniku przekazania im części kompetencji rządu i ministrów, w tym funkcji organu założycielskiego w stosunku do około 1300 przedsiębiorstw państwowych, a także włączenie w ramy terenowej administracji ogólnej część administracji specjalnych.

Dla rządowego systemu decyzyjnego istotne znaczenie miało, że Rada Ministrów kierowana przez J. Buzka przygotował również nowe regulacje dotyczące służby cywilnej. W tej sprawie rząd wystąpił z inicjatywą ustawodawczą. I w tym przypadku nawiązano do projektu przygotowanego przed listopadem 1993 r. Prace nad tą inicjatywą w Sejmie przebiegały w ostrym sporze politycznym z opozycją dopatrującą się w odejściu od regulacji z 1996 r. próby stworzenia warunków dla dokonania kolejnych zmian kadrowych wśród pracowników urzędów rządowych. Tłem tego sporu był rozległy zakres zmian na stanowiskach wykonawczych dokonanych w pierwszych miesiącach funkcjonowania rządu J. Buzka oraz rozbieżna ocena procesu uruchamiania służby cywilnej na podstawie ustawy

z 1996 r. Do uchwalonej przez Sejm ustawy zastrzeżenia zgłosił Prezydent RP, który dopatrywał się w niej braku zgodności z konstytucją i skierował ją przed podpisaniem do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał podzielił zastrzeżenia tylko w części. Umożliwiło to na wejście ustawy w życie<sup>31</sup>.

Przykładem bardzo opornego wdrażania w życie nowych rozwiązań dotyczących organizacji pracy Rady Ministrów stały się ustalone ustawowo jeszcze w latach 1996-1997, a po raz pierwszy zastosowane dopiero na jesieni 1999 r., mechanizmy pozwalające na elastyczne określanie przez Prezesa Rady Ministrów struktury rządu. Podstawą tych mechanizmów stała się – jak to szczegółowo zostanie przedstawione w następnym rozdziale – ustawowo określona lista działań administracji rządowej. Zniesiono zasadę tworzenia i znoszenia w drodze odrębnych ustaw urzędów ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej. Przeważała opinia, że takie rozwiązanie, którego tradycja sięgała w Polsce 1918 r., utrudnia dostosowywanie instrumentów instytucjonalnych do szybko zmieniających się zadań rządu.

Elementem przekształceń w rządowym systemie decyzyjnym w okresie funkcjonowania Rady Ministrów kierowanej przez J. Buzka stały się również: nowe ukształtowanie zaplecza legislacyjnego związane z utworzeniem od 1 stycznia 2000 r. Rządowego Centrum Legislacji, zmniejszenie liczby urzędów centralnych nadzorowanych bezpośrednio przez Prezesa Rady Ministrów oraz zmniejszenie rozmiarów rządowej administracji niezespólonej.

Jako kierunek zmian, który – w sposób nasilający wraz z upływem czasu – był charakterystyczny dla całego okresu lat 1989-2001, uznać należy tendencję do zwiększania liczby i funkcjonalnego różnicowania urzędów centralnych oraz tworzenia nowych rozwiązań organizacyjnych i finansowych w postaci agencji rządowych oraz funduszy celowych.

## 4. Konkluzje

Próba przedstawienia kalendarza przekształceń w rządowym systemie decyzyjnym, które zaszły w latach dziewięćdziesiątych, pozwala na wyodrębnienie trzech jakościowo odmiennych etapów tych zmian.

Pierwszy z nich trwał od 1989 r. do jesieni 1993 r. i obejmował przede wszystkim prace koncepcyjne i przygotowawcze dotyczące poszczególnych projektów, które jednak w większości nie doprowadziły w tym czasie do wprowadzenia opracowanych zmian do systemu prawnego.

Etap drugi, przypadający na okres od listopada 1993 r. do końca października 1997 r., który pokrywał się z czasem funkcjonowania trzech kolejnych rządów koalicji SLD-PSL, doprowadził do sfinalizowania w płaszczyźnie prawnej kilku projektów dotyczących przede wszystkim organizacji i trybu pracy Rady Mini-

<sup>31</sup> Dz.U. Nr 49, poz. 483.

strów, zakresu działania ministrów oraz zasad kształtowania kadr administracji rządowej. Rozstrzygnięcia te przypadły jednak na koniec wspomnianego okresu i – pomijając sferę zmian instytucjonalnych – w dużej części nie zostały wdrożone do praktyki działania rządu.

Etap trzeci analizowanych zmian rozpoczął się w listopadzie 1997 r. i trwał przez cały okres działania niejednorodnego pod względem kadrowym i politycznym rządu kierowanego przez premiera J. Buzka. W okresie tym zostały w części wdrożone – niejednokrotnie po wcześniejszych modyfikacjach – rozwiązania prawne wprowadzone formalnie do systemu w latach poprzednich, a nadto uruchomiono własne projekty tworzące nową sytuację dla granic, zasad i sposobów funkcjonowania rządowego systemu decyzyjnego. Wśród tych ostatnich zasadnicze znaczenie miała reforma podziału terytorialnego kraju oraz ograniczenie w podstawowej części zasięgu administracji rządowej do poziomu województwa.

W końcowej fazie działania rządu J. Buzka podstawowym problemem dla tego gabinetu stało się utrzymanie zdolności do dalszego funkcjonowania w warunkach rozpadu zaplecza politycznego, utraty większości w Sejmie oraz zasadniczego spadku poparcia społecznego. To właśnie te okoliczności decydowały o części rozwiązań strukturalnych i kadrowych, które zostały wówczas wprowadzone. Dotyczy to między m.in. zniesienia w 2001 r. urzędu Ministra Łączności.

Analiza kierunków przekształceń rządowego systemu decyzyjnego w latach dziewięćdziesiątych pozwala na ocenę, że główne tendencje tych zmian, mimo występujących utrudnień i okresowych zahamowań, były w swoim podstawowym nurcie stabilne. Pewnym wyjątkiem było odrzucenie po utworzeniu rządu J. Buzka wcześniejszych rozwiązań dotyczących służby cywilnej i zastąpienie ich nowymi regulacjami ustawowymi.

We wprowadzanych rozwiązaniach odszukać można bez trudności inspiracje wynikające z przedstawionych już wcześniej doświadczeń w działaniu rządów w państwach Unii Europejskiej. Dotyczy to przede wszystkim regulacji: wzmocniających pozycję Prezesa Rady Ministrów; tworzących podstawy dla ujęcia w nowy sposób pozycji i zadań centrum rządu; rozbudowujących mechanizmy koordynacji w rządzie; porządkujących przebieg posiedzeń Rady Ministrów; dających możliwość elastycznego kształtowania rozwiązań instytucjonalnych, w tym struktury Rady Ministrów oraz zmierzających do oddzielenia politycznej i urzędniczej części kadr administracji rządowej.

Przy analizie kalendarza zachodzących przekształceń wyraźnie widać równocześnie, że omawiana tu problematyka nie została wyłączona z obszaru sporu politycznego między ugrupowaniami działającymi w latach dziewięćdziesiątych na polskiej scenie politycznej. W efekcie zmiany zaplecza politycznego rządu każdorazowo prowadziły do czasowego zahamowania przemian. W sposób oczywisty opóźniało to niezbędne procesy dostosowawcze i tym samym stanowiło istotne utrudnienie we właściwym wykonywaniu przez rząd zadań związanych z decydowaniem. We wspomnianym już przypadku służby cywilnej doprowadziło to wręcz do trwającej prawie dwa lata (od jesieni 1997 r. do jesieni 1999 r.) przerwy w praktycznym wdrażaniu tego rozwiązania. Na oddzielne odnotowanie

zasługuje również prawidłowość, że w omawianej dziedzinie trudniejsze od doprowadzenia do określonych rozstrzygnięć prawnych stało się praktyczne wdrożenie zawartych w nich rozwiązań.

# Rozdział V

## SFERA INSTYTUCJI

### 1. Zmiany struktury rządu

Z przedstawionych już wcześniej powodów konstrukcja instytucjonalna rządu w swoich zasadniczych elementach, związanych z działami administracji państwowej, aż do jesieni 1996 r. stanowiła w dużej mierze powielenie sytuacji ukształtowanej w latach 1987-1988<sup>1</sup>. Zmiany w latach 1989-1993 sprowadzały się do: utworzenia jednego urzędu Ministra Przemysłu i Handlu w miejsce ministrów: Przemysłu oraz Rynku Wewnętrznego<sup>2</sup>; utworzenia nowego urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych<sup>3</sup>; wyodrębnienia problematyki łączności z zakresu działania Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności (który uzyskał nazwę Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej<sup>4</sup>) i utworzenia oddzielnego urzędu Ministra Łączności<sup>5</sup>; przeniesienia problematyki leśnictwa z kompetencji Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej (zastąpionego urzędem Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej<sup>6</sup>) do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa<sup>7</sup>, który zastąpił urząd Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych; a także zniesienia Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń

<sup>1</sup> Utworzono wówczas urzędy Ministrów: Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (ustawa z dnia 23 października 1987 r., Dz.U. Nr 33, poz. 173 z póź. zm.), Pracy i Polityki Socjalnej (ustawa z dnia 23 października 1987 r., Dz.U. Nr 33, poz. 175 z póź. zm.), Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (ustawa z dnia 23 października 1987 r., Dz.U. Nr 33, poz. 176 z póź. zm.), Edukacji Narodowej (ustawa z dnia 23 października 1987 r., Dz.U. Nr 33, poz. 178 z póź. zm.) oraz Centralny Urząd Planowania (ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r., Dz.U. Nr 41, poz. 327 z póź. zm.).

<sup>2</sup> Zob. Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu i Handlu, Dz.U. Nr 66, poz. 286.

<sup>3</sup> Zob. Ustawa z dnia 3 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych, Dz.U. Nr 51, poz. 299.

<sup>4</sup> Zob. Ustawa z dnia 1 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, Dz.U. Nr 67, poz. 407.

<sup>5</sup> Zob. Ustawa z dnia 1 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Łączności, Dz.U. Nr 67, poz. 408.

<sup>6</sup> Zob. Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Dz.U. Nr 73, poz. 434.

<sup>7</sup> Zob. Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Dz.U. Nr 51, poz. 299.

oraz powołania w to miejsce Komitetu Badań Naukowych<sup>8</sup>. W nowy sposób ukształtowano również zakres kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych, co związane było m. in. z utworzeniem Urzędu Ochrony Państwa. Oceniając wskazane wyżej zmiany uznać trzeba, że miały one w większości charakter wyraźnie dostosowawczy. W części przypadków, jak np. utworzenie urzędu Ministra Łączności, pogłębiały przy tym branżowy charakter struktury Rady Ministrów.

Jako rozstrzygnięcie istotne dla funkcjonowania rządowego systemu decyzyjnego uznać trzeba w tym okresie likwidację instytucji Prezydium Rządu. Instytucja ta była władna wydawać w zakresie właściwości Rady Ministrów dyspozycje realizacyjne w sprawach politycznych, gospodarczych i społecznych, które uznano za nie cierpiące zwłoki. Prezydium Rządu miało też udział w programowaniu prac Rady Ministrów. Instytucja ta działała aż do wejścia w życie przepisów ustawy konstytucyjnej z 1992 r., kiedy uznano ją za niezgodną z konstytucyjną zasadą kolegalności Rady Ministrów<sup>9</sup>.

Przedmiotem zmian była również w analizowanym okresie liczba członków kolejnych Rad Ministrów. Rząd T. Mazowieckiego liczył w chwili powołania 24 osoby (w tym 4 wiceprezesów Rady Ministrów, sprawujących równocześnie funkcje ministrów oraz 4 ministrów – członków Rady Ministrów). Rząd J. K. Bieleckiego – 20 osób (w tym 1 wiceprezes Rady Ministrów, sprawujący również funkcję ministra), z tym, że 2 urzędy ministrów nie były obsadzone (powołano kierowników urzędów). Gabinet J. Olszewskiego – 17 osób (w tym 1 minister – członek Rady Ministrów) przy braku obsady 4 urzędów ministrów (powołano kierowników). W skład Rady Ministrów H. Suchockiej wchodziło zaś w chwili powołania 25 osób, w tym: Prezes Rady Ministrów, 2 wiceprezesów Rady Ministrów sprawujących równocześnie funkcje ministrów, 18 ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji państwowej (tzn. Urzędem Rady Ministrów, Centralnym Urzędem Planowania oraz ministerstwami: Edukacji Narodowej; Finansów; Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa; Łączności; Obrony Narodowej; Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa; Pracy i Polityki Socjalnej; Przekształceń Własnościowych; Przemysłu i Handlu; Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej; Sprawiedliwości; Spraw Wewnętrznych; Spraw Zagranicznych; Transportu i Gospodarki Morskiej; Współpracy Gospodarczej z Zagranicą; Zdrowia i Opieki Społecznej), 1 przewodniczący komitetu sprawującego funkcję naczelnego organu administracji państwowej (Komitetu Badań Naukowych) oraz 3 ministrowie zadaniowi, powołani dla podejmowania działań określonych przez Radę Ministrów. W zakresie działania tych ostatnich znajdowały się m.in.: kontakty rządu z organami Sejmu i Senatu oraz klubami poselskimi, utrzymywanie kontaktów z kierownictwami partii, organizacji politycznych, stowarzyszeń i organizacji zawodowych, a także sprawy rządowego programu promocji i wspomaganie rozwoju prywatnej przed-

<sup>8</sup> Zob. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych, Dz.U. Nr 8, poz. 28.

<sup>9</sup> Zagadnienie składu Prezydium Rządu przedstawione zostało w aneksie niniejszej książki. Zob. s. 262.

siębiorczości oraz reprezentowanie rządu w kontaktach ze środowiskami przedsiębiorców. Rządy W. Pawlaka, J. Oleksego i W. Cimoszewicza liczyły w chwili powstania po 21 osób. W każdym z tych gabinetów było 3 wiceprezesów Rady Ministrów sprawujących równocześnie funkcje ministrów kierujących działem administracji rządowej.

Istotne zmiany w strukturze instytucjonalnej Rady Ministrów przewidziano w projektach ustaw skierowanych do Sejmu w ramach reformy w grudniu 1995 r. Z problemami centrum rządu ściśle wiązały się rozwiązania projektu dotyczące Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Przewidywały one zastąpienie Urzędu Rady Ministrów Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, co było połączone z pozbawieniem nowego urzędu kompetencji władczych i wyprowadzeniem poza jego struktury wszystkich funkcji, które nie wiążą się bezpośrednio z obsługą Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Rozwiązania te zakładały pełne podporządkowanie Kancelarii Prezesowi Rady Ministrów – działającego przy pomocy powoływanego i odwoływanego przez siebie Szefa Kancelarii. Planowano też ukształtowanie w Kancelarii Centrum Legislacyjnego Rządu oraz rozbudowę Centrum Informacyjnego Rządu.

Projekty przewidywały też utworzenie urzędu Ministra Administracji Publicznej i przejęcie przez niego z Urzędu Rady Ministrów zadań związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej; współdziałaniem administracji rządowej z organami samorządu terytorialnego; kształceniem i doskonaleniem kadr administracji rządowej; stosunkami państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi oraz sprawami współpracy transgranicznej. W projekcie rządowym przewidziano również przejęcie przez Ministra Administracji Publicznej zadań związanych z geodezją oraz gospodarką komunalną i mieszkaniową, co od początku stanowiło przedmiot sporów. Projekt przewidywał również, że ten sam minister zajmował się będzie sprawami wewnętrznymi dotyczącymi: policji, służby granicznej i straży pożarnej, z wyjątkiem spraw Urzędu Ochrony Państwa, które podporządkowane zostały bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów.

W projektach rządowych przewidziano także utworzenie nowego urzędu o nazwie: Komitet Integracji Europejskiej. Zgodnie z przygotowanymi regulacjami Komitet stawał się właściwy w zakresie programowania i koordynowania: polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską; działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich; a także działań administracji rządowej w zakresie pomocy zagranicznej. Zaprojektowano również utworzenie Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, jako jednostki organizacyjnej nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów. Centrum miało wspierać rząd w sprawach: programowania strategicznego; prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego; przestrzennego zagospodarowania kraju; analiz zgodności programów krótkoterminowych i średnioterminowych z programami strategicznymi.

Istotne znaczenie dla zwiększenia zdolności Rady Ministrów i poszczególnych ministrów do koncentrowania się na tworzeniu polityki miały też regulacje zawarte w gospodarczej części pakietu projektów ustaw. W szczególności odnotować trzeba w tym kontekście rozwiązanie zmierzające do uwolnienia poszczególnych

ministrów branżowych od funkcji organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych oraz z funkcji właścicielskich w stosunku do spółek z udziałem Skarbu Państwa. Przygotowane projekty przewidywały przejęcie tych funkcji przez wojewodów oraz – w stosunku do przedsiębiorstw o znaczeniu strategicznym dla państwa – Ministra Skarbu Państwa.

W czasie prac legislacyjnych w Sejmie dokonano w 1996 r. licznych zmian w projektach rządowych. Z punktu widzenia rozwiązań o charakterze systemowym, które dotyczyły regulacji instytucjonalnych, szczególnie ważne było pięć grup zmian. Po pierwsze – projekty ustaw dotyczące urzędu Ministra Prywatyzacji i urzędu Ministra Skarbu Państwa połączono w jedną ustawę o urzędzie Ministra Skarbu Państwa, w której uregulowano też zasady działania Agencji Prywatyzacji. Po drugie – zdecydowano o utworzeniu Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Po trzecie – uregulowano w podobny sposób podstawową strukturę ministerstw, co miało istotne znaczenie dla wzmocnienia zdolności do współdziałania między tymi urzędami. Po czwarte – zwiększono zakres kompetencji przekazywanych przez naczelną i centralne organy administracji wojewodom. Związane to było m.in. z: włączeniem w ramy terenowej administracji ogólnej niektórych administracji specjalnych; podporządkowaniem wojewodom kuratorów oświaty; zwiększeniem wpływu wojewodów na funkcjonowanie części organów rządowej administracji specjalnej, w tym na ich obsadę personalną. Po piąte – rozszerzono katalog kompetencji przesuwaną ze szczebla centralnego do właściwości wojewodów, w związku z przejęciem przez nich funkcji organu założycielskiego w stosunku do około 1300 przedsiębiorstw państwowych.

Ostatecznie, po uwzględnieniu poprawek Sejmu, w płaszczyźnie instytucjonalnej, reforma znalazła wyraz w utworzeniu trzech nowych urzędów ministrów (Ministra Gospodarki, Ministra Skarbu Państwa i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) oraz siedmiu innych urzędów, instytucji lub państwowych osób prawnych (Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, Komitetu Integracji Europejskiej, Agencji Prywatyzacji, Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Głównego Geodety Kraju i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta), przy równoczesnym zniesieniu sześciu urzędów ministrów (Ministra Przemysłu i Handlu, Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Ministra Przekształceń Własnościowych, Ministra-Kierownika Centralnego Urzędu Planowania, Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów) i Urzędu Antymonopolowego oraz nowym usytuowaniu Urzędu Ochrony Państwa, który podporządkowany został Prezesowi Rady Ministrów.

Rząd W. Cimoszewicza po reformie liczył 19 osób, w tym: Prezes Rady Ministrów (sprawujący równocześnie funkcję Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej), 3 wiceprezesa Rady Ministrów sprawujący równocześnie funkcje ministrów (Finansów, Skarbu Państwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej), 13 ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej (Edukacji Narodowej, Gospodarki, Kultury i Sztuki, Łączności, Obrony Narodowej, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Pracy i Polityki Socjalnej, Sprawiedliwości,

Spraw Wewnętrznych i Administracji, Spraw Zagranicznych, Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Zdrowia i Opieki Społecznej), 1 minister zadaniowy (do spraw służb specjalnych), 1 przewodniczący komitetu (Komitetu Badań Naukowych) oraz prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (na podstawie ustawy). W lipcu 1997 r. powołany został kolejny minister zadaniowy do spraw związanych z likwidacją skutków powodzi. Rada Ministrów kierowana przez W. Cimoszewicza skończyła swoją działalność na jesieni 1997 r. w składzie 19 członków (z tym, że dodatkowo na jednym stanowisku był wakat).

Zasygnalizowane już poprzednio napięcia w koalicji SLD-PSL w 1997 r. spowodowały, że mimo wcześniejszych zapowiedzi oraz przygotowania roboczych projektów regulacji, nie udało się doprowadzić do decyzji Rady Ministrów dotyczących drugiego etapu reformy. Zgodnie z założeniami miał on służyć w szczególności dokonaniu kolejnych zmian w materialnym prawie gospodarczym, zmierzających do dekoncentracji i decentralizacji kompetencji. W tym etapie reformy zamierzano również stworzyć podstawy dla powołania urzędów: Ministra Infrastruktury Gospodarczej (w miejsce Ministra Łączności oraz Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej) i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>10</sup>.

Utworzony na jesieni 1997 r. rząd J. Buzka liczył początkowo 23 członków. W swoich podstawowych elementach powielał on rozwiązania strukturalne wypracowane w ramach reformy z przełomu lat 1996 i 1997. Różnice sprowadzały się do: rezygnacji Prezesa Rady Ministrów z kierowania Komitetem Integracji Europejskiej, co spowodowało, że obowiązki te realizował oddzielny członek rządu, a także zwiększenia liczby ministrów zadaniowych do 5, w tym powołania do rządu osoby, której powierzono pełnienie obowiązków Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Te pozornie niewielkie zmiany miały jednak swoje istotne konsekwencje. W pierwszym przypadku prowadziły one do poważnych utrudnień w realizowaniu zadań związanych z obsługą polskich dążeń do wejścia w skład Unii Europejskiej. Ograniczyły one znaczenie Komitetu Integracji Europejskiej jako płaszczyzny instytucjonalnej koordynacji zadaniowej prac rządu. Zmiana druga stanowiła odejście od zasadniczej intencji towarzyszącej utworzeniu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z którą urzędem tym miała kierować osoba powoływana i odwoływana przez Prezesa Rady Ministrów i przed nim odpowiedzialna. Ukształtowano w zamian rozwiązanie, w którym na czele centrum rządu stanął polityk, który nie krył się z własnymi aspiracjami do odgrywania samodzielnej roli politycznej. W efekcie znacznie ograniczono zdolność Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do wypełniania zadań związanych z pracą na rzecz potrzeb premiera i całej Rady Ministrów.

W strukturze rządu kierowanego przez J. Buzka zachodziły w latach 1998-2000 zmiany, które wynikały z dwóch podstawowych przesłanek. Pierwszą z nich były uwarunkowania polityczne, związane m.in. ze zmianami w zapleczu politycznym tego rządu, w tym z przekształceniami w ramach ugrupowań rządzących oraz

<sup>10</sup> Por. *Reforma Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu (Informacja syntetyczna)*, op. cit., s. 12.

z rozpadem koalicji AWS – UW. Drugie uwarunkowanie miało charakter systemowy i wynikało z wdrożenia w 1999 r. koncepcji elastycznej struktury rządu. 31 grudnia 2000 r. rząd J. Buzka liczył 18 członków. W lipcu 2001 r., w dużej mierze pod wpływem uwarunkowań doraźnych związanych z napięciami wynikającymi we współpracy Prezesa Rady Ministrów z Ministrem Łączności, urząd tego ministra oraz Ministerstwo Łączności uległy likwidacji. W efekcie Rada Ministrów kierowana przez J. Buzka skończyła swą działalność w składzie 18 członków<sup>11</sup>.

## 2. Koncepcja elastycznej struktury rządu

Reforma rządu zapoczątkowana w 1996 r. przyniosła nowe rozwiązanie systemowe w zakresie kształtowania składu Rady Ministrów. Sięgająca w Polsce 1918 r. tradycja ustawowego tworzenia urzędu ministrów, odpowiadających za poszczególne działy administracji, uznana została za przeszkodę w dostosowywaniu składu rządu do szybko zmieniających się potrzeb wynikających z procesu transformacji. Stworzono w związku z tym mechanizmy elastycznego kształtowania składu rządu. Obejmowały one przepisy o ministrach zadaniowych (z zakresem zadań wyznaczanych przez Prezesa Rady Ministrów) oraz regulacje tworzące podstawy dla określania przez Prezesa Rady Ministrów szczegółowego zakresu zadań ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji. By takie regulacje stały się możliwe, Sejm 21 czerwca 1996 r. uchwalił z inicjatywy poselskiej nowelizację ustawy konstytucyjnej z 1992 r., w której odstąpiono od zasady tworzenia urzędów ministrów w drodze odrębnych ustaw<sup>12</sup>.

Nowe mechanizmy znalazły się w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów. Zawierała je również ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>13</sup>, w której ustalono listę 28 działów administracji rządowej, przy pomocy której premier miał określać pola odpowiedzialności poszczególnych ministrów. Lista ta obejmowała następujące działy: administracja publiczna, budżet, finanse publiczne, gospodarka, gospodarka morska, gospodarka wodna, instytucje finansowe, integracja europejska, kultura, kultura fizyczna i turystyka, łączność, mieszkalnictwo i rozwój miast, nauka, obrona narodowa, oświata i wychowanie, praca, rolnictwo, rozwój wsi, Skarb Państwa, sprawiedliwość, szkolnictwo wyższe, transport, środowisko, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne, zabezpieczenie społeczne, sprawy zagraniczne oraz zdrowie. Działy obejmujące: budżet, finanse

<sup>11</sup> Szczegółową informację na temat ewolucji struktury instytucjonalnej Rad Ministrów działających w okresie od jesieni 1989 r. do jesieni 2001 r. przedstawiono w aneksie do niniejszej książki. Zob. s. 226-243.

<sup>12</sup> Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 488.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 141, poz. 943.

publiczne i instytucje finansowe premier zobowiązany był powierzyć jednemu ministrowi. Przyjęto równocześnie, że obsługą ministrów mają się zajmować ministerstwa tworzone na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów.

Rozwiązaniom tym od początku towarzyszył spór. Zasadnicze różnice poglądów w gronie Rady Ministrów nie pozwoliły w 1997 r. na sfinalizowanie prac nad rządowym projektem ustawy o działach administracji rządowej, mimo że jego przedłożenie zapowiadano w czasie dyskusji parlamentarnej w 1996 r. W tej sytuacji w porozumieniu z Pełnomocnikiem Rządu ds. Reformy Centrum Gospodarczego Rządu 21 lutego 1997 r. inicjatywę ustawodawczą w tej sprawie zgłosiła Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących Reformy Centrum Administracyjnego i Gospodarczego Rządu<sup>14</sup>. Również uchwaleniu tej ustawy towarzyszył silny opór ze strony części ministrów, którzy obawiali się o uszczuplenie swoich kompetencji oraz części konstytucjonalistów przeciwnych odejściu od ustawowego trybu określania zakresu działania poszczególnych ministrów kierujących działami administracji. Jedną z konsekwencji tej sytuacji było przesunięcie wejścia w życie ustawy na 1 stycznia 1999 r.

Tak długi okres spowodował, że znacząca część przepisów zmieniających ustawodawstwo, uwzględniała stan prawny z sierpnia 1997 r. i tym samym była nieaktualna w dniu wejścia w życie ustawy<sup>15</sup>. Dało to dodatkowe argumenty konsekwentnym przeciwnikom ustawy o działach administracji rządowej<sup>16</sup>. Stan ten pogłębił się w związku z kolejnymi faktami blokującymi termin wejścia w życie ustawy. Najpierw, ustawą z 18 grudnia 1998 r. przesunięto ten termin na 1 kwietnia 1999 r.<sup>17</sup> Uzasadniono to koniecznością skupienia się na uruchomieniu reformy samorządowej i terytorialnej<sup>18</sup>. Później, sformułowano w ramach koalicji rządowej AWS-UW zastrzeżenia dotyczące braku zgodności z konstytucją tej ustawy. Równocześnie przyjęto, że aż do nowelizacji ustawa nie będzie stosowana w praktyce. Znajdowało się to w wyraźnym związku z ówczesnymi napięciami towarzyszącymi ograniczonej rekonstrukcji rządu. Takie stanowisko, co słusznie zauważył w debacie sejmowej 20 maja 1999 r. poseł J.M. Rokita, uniemożliwiało w praktyce dokonanie po 1 kwietnia zmian w Radzie Ministrów bez uprzedniej nowelizacji ustawy o działach administracji rządowej.

Prace nad przygotowaniem i wniesieniem poselskiego projektu nowelizacji ustawy administracji rządowej wykazały, że w koalicji rządowej brak było zgody w sprawie proponowanych rozwiązań naruszających interesy części ugrupowań politycznych współtworzących rząd. Również sama Rada Ministrów aż 3 razy (25 maja, 8 czerwca i 22 czerwca 1999 r.) określała, zmieniając zdanie, swoje stanowisko wobec poszczególnych rozwiązań zawartych w projekcie nowelizacji.

<sup>14</sup> Sejm RP II kadencja, druk nr 2197.

<sup>15</sup> Por. H. Izdebski, *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – Komentarz*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 8, s. 14.

<sup>16</sup> T. Rabska, *Skąd ta wiara*, „Rzeczpospolita” z 26 lutego 1999 r., s. 8.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 162, poz. 1122.

<sup>18</sup> Por. Sejm RP III kadencja, druk nr 811.

Szczególnie dużo emocji wywoływała propozycja rezygnacji z rozwiązania, w którym szef Rządowego Centrum Studiów Strategicznych wchodzi w skład Rady Ministrów, na rzecz uczynienia z Centrum organu eksperckiego i analitycznego podporządkowanego Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W pracach legislacyjnych w parlamencie dotyczących nowelizacji ustawy o działach administracji rządowej względy merytoryczne zostały zdominowane przez bieżące interesy poszczególnych ugrupowań wchodzących w skład koalicji rządowej. Na pierwszy plan wysunął się fakt, że realizacja wniosków dotyczących Rządowego Centrum Studiów Strategicznych prowadziła do pozbawienia Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego jednego ministra, propozycje związane z obszarem działania ministra właściwego w sprawach wewnętrznych miały znaczenie dla pozycji konkretnego ministra z AWS, zaś możliwość zmniejszenia zakresu kompetencji ministra odpowiedzialnego za finanse publiczne, przez zniesienie obowiązku łączenia tego działu z budżetem i instytucjami finansowymi, w konkretnym układzie znaczyła możliwość osłabienia pozycji w rządzie L. Balcerowicza<sup>19</sup>.

Niezależnie od wskazanych wyżej okoliczności dyskusja dotycząca nowelizacji ustawy o działach administracji rządowej, jaka odbyła się w Sejmie w połowie 1999 r., była wartościowa głównie w wyniku podjęcia w niej, chociaż tylko w ograniczonym zakresie, zagadnienia mechanizmów wzajemnego działania rządu i centralnych urzędów administracji rządowej. W projekcie nowelizacji dążono do uporządkowania relacji między Prezesem Rady Ministrów, ministrami oraz kierownikami centralnych urzędów administracji rządowej<sup>20</sup>. Istotą proponowanych rozwiązań było odciążenie Prezesa Rady Ministrów od nadzoru nad większością urzędów centralnych, przy równoczesnym przekazaniu związanych z tym zadań odpowiednim ministrom działowym.

Ostatecznie zmniejszono do dwunastu liczbę urzędów podporządkowanych bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Lista tych urzędów objęła: Główny Urząd Miar, Główny Urząd Statystyczny, Komisję Papierów Wartościowych i Giełd, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, Polski Komitet Normalizacyjny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Ochrony Państwa, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych, Urząd Służby Cywilnej, Urząd Zamówień Publicznych, oraz Wyższy Urząd Górniczy. Znalazły się więc na niej w większości urzędy, które bądź miały znaczenie dla wykonywania przez premiera zwierzchnictwa nad administracją, bądź też nadzorowały znaczne obszary rynku kapitałowego.

Ważnym elementem wspomnianej nowelizacji były zmiany w ustawie z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, tworzące podstawy dla utworzenia Rządowego Centrum Legislacji. Centrum powołane zostało z dniem 1 stycznia 2000 r., jako miejsce koordyno-

<sup>19</sup> Por. *Sprawozdanie Stenograficzne z 54 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 7 lipca 1999 r.*, Warszawa 1999, s. 6-35.

<sup>20</sup> Por. Sejm RP III kadencja, druk nr 1116.

wania prac związanych z rządową legislacją. Szczegółowe zadania tej jednostki organizacyjnej omówione zostaną w dalszej części tych rozważań.

Wprowadzono też zmiany w katalogu działów administracji rządowej, których liczba wzrosła do 32. Nowe działy to: rozwój regionalny, architektura i budownictwo oraz rynki rolne. Dział kultura fizyczna i turystyka został podzielony na dwa: kultura fizyczna i sport oraz turystyka. Rozszerzono dziedzinę działu kultura, zmieniając jego nazwę na kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

W wyniku tych zmian na liście działów administracji rządowej znalazły się następujące działy: 1) administracja publiczna, 2) architektura i budownictwo, 3) budżet, 4) finanse publiczne, 5) gospodarka, 6) gospodarka morską, 7) gospodarka wodna, 8) instytucje finansowe, 9) integracja europejska, 10) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, 11) kultura fizyczna i sport, 12) łączność, 13) gospodarka przestrzena i mieszkaniowa, 14) nauka, 15) obrona narodowa, 16) oświata i wychowanie, 17) praca, 18) rolnictwo, 19) rozwój wsi, 20) rozwój regionalny, 21) rynki rolne, 22) Skarb Państwa, 23) sprawiedliwość, 24) szkolnictwo wyższe, 25) transport, 26) turystyka, 27) środowisko, 28) sprawy wewnętrzne, 29) wyznania religijne, 30) zabezpieczenie społeczne, 31) sprawy zagraniczne oraz 32) zdrowie.

Utrzymano zasadę, że każdemu ministrowi kierującemu działami administracji rządowej premier może przydzielić jeden lub więcej z działów z tej listy, z tym że działy obejmujące: budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe premier zobowiązany jest powierzyć jednemu ministrowi.

Po wykorzystaniu przedstawionego mechanizmu na jesieni 1999 r. Rada Ministrów liczyła łącznie 19 członków. W jej skład wchodził: Prezes Rady Ministrów, który przewodniczył również Komitetowi Integracji Europejskiej; dwaj wicepremierzy, którzy pełnili równoległe funkcje ministrów kierujących działami administracji (Finansów oraz Pracy); 14 ministrów, którzy kierowali innymi działami administracji, a także dwaj ministrowie zadaniowi, z których jeden nadzorował w imieniu premiera służby specjalne, drugi zaś kierował Rządowym Centrum Studiów Strategicznych.

W ramach zmian przeprowadzonych w 2000 roku, w związku z opuszczeniem koalicji rządowej przez Unię Wolności i odejściem z rządu przedstawicieli tej partii, stanowisko wicepremiera utracił Minister Finansów, powierzono je zaś Ministrowi Przemysłu. Równocześnie Prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych przestał pełnić urząd ministra – członka Rady Ministrów. Osoba pełniąca obowiązki tego Prezesa RCSS objęła dodatkowo nowo utworzony urząd Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa i z tego tytułu zasiadała nadal w składzie Rady Ministrów.

Po likwidacji w lipcu 2001 r. urzędu Ministra Łączności i przekazaniu jego kompetencji Ministrowi Gospodarki liczba członków Rady Ministrów kierowanej przez J. Buzka zmniejszyła się do 19.

### 3. Zmiany pozycji Prezesa Rady Ministrów

Ustanowienie rozwiązań prawnych stwarzających podstawy dla elastycznego kształtowania struktury Rady Ministrów było fragmentem zmian zmierzających do wzmocnienia pozycji Prezesa Rady Ministrów, które uznać trzeba za jedną z cech charakterystycznych przekształceń w rządowym systemie decyzyjnych w analizowanym tu okresie.

Obok uzyskania uprawnienia do samodzielnego (rzecz jasna w wymiarze prawnym, gdyż oczywiste są tu uwarunkowania polityczne wynikające ze stanowiska zaplecza politycznego) kształtowania struktury instytucjonalnej Rady Ministrów na wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów złożyły się w latach 1989-2001 (co będzie jeszcze podjęte w dalszych rozważaniach) w szczególności: po pierwsze – liczne uprawnienia koordynacyjne określone m.in. w konstytucji z 1997 r., a także w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów; po wtóre – znaczące kompetencje w zakresie kształtowania treści prac Rady Ministrów (a w efekcie i treści jej rozstrzygnięć) oraz sposobu prowadzenia tych prac w poszczególnych sprawach; po trzecie – zmiany jakie dokonały się w zakresie usytuowania i kształtu centrum rządu; po czwarte – jego możliwości działania związane z konstytucyjnie określoną pozycją przełożonego pracowników urzędów rządowych i zwierzchnika służby cywilnej; po piąte – uprawnienia nadzorcze nad poszczególnymi urzędami administracji rządowej oraz po szóste – konstytucyjnie gwarantowane uprawnienia kontrolne wobec organów samorządu terytorialnego.

Równocześnie jednak praktyka funkcjonowania kolejnych premierów, w tym szczególnie J. Buzka dostarczyła licznych przykładów uzasadniających ocenę, że o faktycznej pozycji Prezesa Rady Ministrów decyduje nie tylko stan prawny, ale – i to w zasadniczym stopniu – jego siła polityczna oraz posiadany przez niego autorytet społeczny. Te ostatnie okoliczności decydują o zdolności politycznej i społecznej do wykorzystywania kompetencji prawnych. W przypadku, gdy Prezesem Rady Ministrów nie jest lider ugrupowania rządzącego lub współrządzącego, a osoba „wynajęta” do pełnienia tego urzędu, lub (albo oraz) osoba mająca małe poparcie społeczne, znaczne formalne kompetencje premiera mogą w praktyce stanowić podstawę powstawania dodatkowych utrudnień w procesie decyzyjnym. Wiąże się to albo z próbami kierowania tym procesem przez osoby spoza rządu (tzw. kierowanie z tylnego siedzenia) – co przedłuża proces decyzyjny i prowadzi do rozstrzygania bez ponoszenia odpowiedzialności prawnej, albo też z próbami wymuszania na premierze dokonania określonych rozstrzygnięć (np. przez mniejszościowego, ale niezbędnego dla dalszego istnienia rządu partnera koalicyjnego) – co dla odmiany pozbawia decydowanie rządowe ukierunkowania na realizację strategii programowej, a podporządkowuje ten proces doraźnym zadaniom związanym z utrzymaniem określonego układu rządowego.

W tym kontekście oddzielnie odnotować trzeba, że w całym analizowanym okresie lat 1989-2001 r. aktualny był problem ograniczonej zdolności politycznej

do korzystania przez kolejnych szefów rządów z ich uprawnień ustanowionych przepisami prawa.

#### 4. Zagadnienia centrum rządu

Elementem reformy przeprowadzonej na przełomie lat 1996 i 1997, który miał szczególne znaczenie dla działania rządu jako całości, było zniesienie Urzędu Rady Ministrów i utworzenie w to miejsce Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>21</sup>.

Do końca 1996 r. obsługę organizacyjną i prawną prac Rady Ministrów i jej stałych komitetów realizował Urząd Rady Ministrów. W kompetencji ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów znajdowało się też określanie szczegółowo zadań Sekretarza Rady Ministrów związanych z koordynacją obsługi Rady Ministrów oraz organizacją procesu legislacji rządowej, a także wyznaczanie i ustalanie zadań innych członków kierownictwa Urzędu Rady Ministrów w celu zapewnienia sprawnej obsługi Rady Ministrów.

URM spełniał w założeniu funkcje centrum rządu. Nie ulega wątpliwości, że czynił to w sposób nie odpowiadający wymaganiom wynikających z zachodzących zmian ustrojowych. Szczególnie jeśli przez „centrum rządu” rozumieć zaplecze kadrowe oraz mechanizmy instytucjonalne i proceduralne, które umożliwiają premierowi „wykonywanie politycznej funkcji kierowania rządem oraz koordynacji i arbitrażu działania administracji centralnej”<sup>22</sup>. Elementem tak rozumianego centrum rządu jest część administracji centralnej, która bezpośrednio obsługuje rząd (tzw. administracja na rzecz rządzenia). Podstawowe funkcje centrum rządu wiązać trzeba nie tylko z organizacją i obsługą procesów decyzyjnych, ale i z kształtowaniem spójnej polityki rządu, koordynacją działania aparatu administracyjnego oraz czuwaniem nad realizacją polityki rządu. Tym samym działalność centrum rządu ze swojej istoty związana być powinna również z obsługą politycznej funkcji związanej z rządzeniem, a nie tylko z administrowaniem czy też zarządzaniem<sup>23</sup>.

W Polsce funkcjonowanie urzędu, który bezpośrednio obsługuje rząd, ma długie tradycje. Funkcje centrum rządu w latach międzywojennych spełniał urząd noszący nazwę Prezydium Rady Ministrów. W okresie do 1926 r. w jego skład wchodziły trzy jednostki organizacyjne: Gabinet Prezesa Rady Ministrów, Biuro Prezesa Rady Ministrów oraz Biuro Prawne Prezesa Rady Ministrów. Później struktura tego urzędu podlegała przeobrażeniom, w wyniku których w 1939 r. działało już pięć jednostek organizacyjnych. Były nimi: Biuro Prezydyjne, Biuro Prawne,

<sup>21</sup> Szerzej zob. G. Rydlewski, *Problemy reformy rządu i administracji rządowej w okresie przemian społeczno-politycznych w Polsce w latach 1989-1998*, op. cit.

<sup>22</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, op. cit., s. 85.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 144.

Biuro Ekonomiczne, Biuro Usprawnienia Administracji oraz Biuro Personalne<sup>24</sup>.

W pracach zmierzających do przygotowania reformy administracji rządowej problematyka centrum rządu została podjęta stosunkowo najszerszej przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej, która działała w latach 1928-1933 pod kierunkiem M. Jaroszyńskiego. W dokumencie opracowanym przez Komisję w 1933 r. stwierdzono, że kierownictwo administracją rządową nie jest należycie zorganizowane<sup>25</sup>. Zdaniem Komisji: Prezydium Rady Ministrów, jako organ pomocniczy premiera i rządu, powinno składać się z: gabinetu Prezesa Rady Ministrów, gabinetu ekonomicznego, biura kierownictwa oraz sekretariatu. Na czele dwóch pierwszych z tych jednostek organizacyjnych powinni stać polityczni podsekretarze lub dyrektorzy. Trzecią miał kierować fachowy wiceminister. Również sekretariat miał podlegać wiceministrowi. Do podstawowych funkcji urzędu wspomagającego premiera i rząd zaliczono: realizację programu politycznego i gospodarczego; nadzór i wprowadzanie zmian w organizacji administracji rządowej oraz prowadzenie spraw personalnych administracji rządowej.

Na uwagę zasługują konstatacje Komisji dotyczące trybu prac projektodawczych. Dla prowadzenia tych prac postulowano tworzenie, oddzielnych dla każdego projektu lub grupy projektów, zespołów urzędniczych poza stałymi jednostkami organizacyjnymi. Miały one być odpowiedzialne za efekty swojej pracy. Do części propozycji Komisji nawiązano w praktyce w ramach reformy centrum administracyjnego i gospodarczego w 1996 r.<sup>26</sup>

W okresie od 1944 do 1989 r. centrum rządu podlegało w Polsce licznym zmianom organizacyjnym<sup>27</sup>. Początkowo jego kształt był zgodny z modelem z 1939 r. W dniu 21 listopada 1952 r. urząd Prezydium Rady Ministrów został zastąpiony przez Urząd Rady Ministrów<sup>28</sup>. Tendencją dominującą w przekształcaniach instytucjonalnych centrum rządu było stałe powiększanie liczby wchodzących w jego skład komórek organizacyjnych. W 1946 r. utworzono nowe (szóste) biuro finansowo-budżetowe, które przekształcone zostało później w biuro budżetowo-gospodarcze. W 1947 r. powstały dwie nowe jednostki, którymi były sekretariaty wiceprezesów Rady Ministrów.

W 1952 r. w Urzędzie Rady Ministrów funkcjonowało już 28 biur i jednostek równorzędnych, z których 10 miało strukturę złożoną w sumie z 50 wydziałów, zespołów i samodzielnych referatów. Ta tendencja została przejściowo ograni-

<sup>24</sup> Z. Traczyk, *Zarys strukturalnego rozwoju instytucji Urzędu Rady Ministrów z uwagami pod kątem planowanej reorganizacji i wydzielenia samodzielnego resortu administracji publicznej*, (maszynopis), informacja Departamentu Reformy Administracji Publicznej URM nr DRAP – 309 – 20/95 (2) z 28 czerwca 1995 r., s. 12.

<sup>25</sup> *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, tom XI: *Organizacja Centralnych Władz Administracyjnych*, Warszawa 1993.

<sup>26</sup> Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, *op. cit.*, s. 77.

<sup>27</sup> Por. B. Gliński, S. Kuziński, Z. W. Traczyk, *Centrum w procesie zmian*, Warszawa 1989.

<sup>28</sup> Por. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 264 z dnia 8 grudnia 1952 r. o zakresie działania Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów.

czona na jesieni 1956 r.<sup>29</sup> Zlikwidowano wtedy jednostki organizacyjne zajmujące się problematyką gospodarczą, która przekazana została do Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego (przekształconej od 31 grudnia 1956 r. w Komisję Planowania przy Radzie Ministrów). W strukturze Urzędu Rady Ministrów, aż do reorganizacji administracji państwowej w 1975 r., pozostało Biuro do spraw Prezydów Rad Narodowych. Całość problematyki związanej z działalnością administracji włączona została ponownie do Urzędu Rady Ministrów w 1985 r., w związku z likwidacją Ministerstwa Administracji i Gospodarki Przestrzennej<sup>30</sup>. W 1989 r. do urzędu tego włączono dodatkowo zadania przejęte od zlikwidowanego Urzędu do Spraw Wyznań.

W efekcie Urząd Rady Ministrów<sup>31</sup> był w praktyce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych „superministerstwem” zajmującym się licznymi zadaniami, które nie wiązały się bezpośrednio z obsługą potrzeb merytorycznych i administracyjnych premiera i rządu. Dodatkowo Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów, jako członek Rady Ministrów, miał swój własny zakres kompetencji związany ze sprawami administracji rządowej i samorządu terytorialnego. W strukturze URM funkcjonowały wówczas 32 departamenty i równorzędne im jednostki organizacyjne, w których w 1989 r. zatrudnionych było (bez uwzględnienia pracowników Gospodarstw Pomocniczych) średnio 565 osób<sup>32</sup>. Były to: gabinety (Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów i Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów), Zespół Doradców Prezesa Rady Ministrów oraz biura (Prezydialne, Prawne, Spraw Sejmowych, Spraw Funkcjonowania Gospodarki, Spraw Urzędów Administracji Państwowej, Wyznań, Kadr, Kontroli Skarg i Listów, Organizacyjne, Prasowe, Spraw Obronnych, Finansowe, Administracyjno-Gospodarcze, Spraw Lokalowych). Jednostkami wyodrębnionymi Urzędu były dwa Gospodarstwa Pomocnicze. Urząd nadzorował: Instytut Administracji i Zarządzania, Centrum Podyplomowego Kształcenia Pracowników Administracji Państwowej, Centrum Badania Opinii Społecznej, Biuro Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa oraz Zarząd Inwestycji Wydzielonych i Państwowe Przedsiębiorstwo Wydawnicze „Rzeczpospolita”.

W połowie 1993 r. w Urzędzie Rady Ministrów funkcjonowało 36 biur i równorzędnych jednostek organizacyjnych. Wśród nich: 7 gabinetów (w tym: Prezesa Rady Ministrów, dwóch wiceprezesów Rady Ministrów, Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów oraz trzech ministrów – członków Rady Ministrów, którzy byli obsługiwani przez URM), 23 biura (Administracyjne; Analiz Społecznych i Promocji; Spraw Administracji Publicznej; Spraw Informatyki; Spraw Integracji Euro-

<sup>29</sup> Por. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 10 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie statutu organizacyjnego Urzędu Rady Ministrów.

<sup>30</sup> Por. Ustawa z dnia 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.

<sup>31</sup> Por. Uchwała Nr 48/88 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1988 r., w sprawie nadania statutu Urzędowi Rady Ministrów;

<sup>32</sup> *Mały Rocznik Statystyczny 1990*, Warszawa 1990, s. 53.

pejskiej; Spraw Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych; Spraw Parlamentarnych; Spraw Pomocy Zagranicznej; Spraw Wyznań; Finansowe; Generalnego Komisarza Wyborczego; Informacyjne; Kadry; Kontroli, Skarg i Listów; Pełnomocnika Rządu do Spraw Kobiet i Rodziny; Pełnomocnika Rządu do Spraw Pobytu Wojsk Federacji Rosyjskiej w Polsce; Prasowe; Prawne; Prezydialne; Programowe Rządu; Reformy Administracji Publicznej; Spraw Obronnych; Operacyjne) oraz 2 sekretariaty (Rady Legislacyjnej i Rady Przeształceń Własnościowych) i 4 zespoły (Kontroli Przestrzegania Tajemnicy Państwowej i Służbowej; Organizacyjny; Organizacyjny Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów oraz Doradców Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów). Jako jednostka wyodrębniona działało Gospodarstwo Pomocnicze Urzędu Rady Ministrów<sup>33</sup>. Przeciętne zatrudnienie w 1993 r. w URM, liczone razem z Gospodarstwem Pomocniczym, wynosiło 1405 osób<sup>34</sup>.

W połowie 1996 r., na pół roku przed zakończeniem działalności, Urząd Rady Ministrów zatrudniał 715 osób pracujących w 34 departamentach, biurach i równorzędnych jednostkach organizacyjnych. W pionie Prezesa Rady Ministrów pracowało 161 osób. Funkcjonowały w nim: Gabinet Prezesa Rady Ministrów, Zespół Analiz i Prognoz, Zespół Doradców Prezesa Rady Ministrów, Departament Stosunków Międzynarodowych, Departament Współpracy Transgranicznej, Biuro Kadry, Szkolenia i Organizacji, Biuro Pełnomocnika Rady Ministrów do Spraw Reformy Centrum Gospodarczego Rządu, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny i Kobiet oraz Centrum Informacyjne Rządu. W pionie wiceprezesa Rady Ministrów G. Kołodki pracowało 50 osób, które zatrudnione były w: Gabinetie wiceprezesa Rady Ministrów, Sekretariacie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, Departamencie Strategii Gospodarczej oraz Zespole Programowo-Doradczym KERM. Pion wiceprezesa Rady Ministrów M. Pietrewicza zatrudniał 47 osób w: Gabinetie wiceprezesa Rady Ministrów oraz Departamencie Spraw Obronnych. W pionie wiceprezesa Rady Ministrów R. Jagielińskiego pracowało 13 osób zatrudnionych w Gabinetie wiceprezesa Rady Ministrów. W pionie przewodniczącego Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów L. Millera pracowało 16 osób, które zatrudnione były w: Sekretariacie Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów oraz w Zespole Programowo-Doradczym tego Komitetu. W pionie Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów pracowało 428 osób. W skład tego pionu wchodziły: Gabinet Ministra, Samodzielny Zespół Analityczno-Doradczy, Zespół do Spraw Zagospodarowania Mienia, Departament Wyznań, Departament Służby Cywilnej, Sekretariat Rady Ministrów, Sekretariat Rady Legislacyjnej, Departament Prawny, Biuro Parlamentarne Rządu, Departament Organizacji i Reformy Administracji Publicznej, Departament Informatyki, Biuro Kontroli, Departament Integra-

<sup>33</sup> Por. *Wykaz aktów normatywnych regulujących wewnętrzne funkcjonowanie Urzędu Rady Ministrów*, (maszynopis), Urząd Rady Ministrów (Zespół Organizacyjny), Warszawa 1993, s. 6-7.

<sup>34</sup> *Mały Rocznik Statystyczny 1995*, Warszawa 1995, s. 77.

cji Europejskiej, Departament Pomocy Zagranicznej, Biuro Administracyjne i Biuro Finansowe<sup>35</sup>.

Od początku 1997 r. funkcje centrum rządu przejęła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Powołany przez premiera na jej szefa G. Rydlewski nie wchodził w skład Rady Ministrów. Równocześnie, co szerzej zostanie omówione w części dotyczącej procedur działania rządu, nowy regulamin Rady Ministrów przewidywał bardziej aktywną rolę dla Szefa Kancelarii w przygotowywaniu spraw wymagających decyzji Rady Ministrów. Po przekazaniu innym organom części kompetencji w strukturze Kancelarii znalazło się zgodnie z zarządzeniem Szefa Kancelarii z dnia 5 marca 1997 r. 25 komórek organizacyjnych. Zatrudnienie (bez Gospodarstwa Pomocniczego) zmniejszone zostało do 511 osób.

Jak to już odnotowano, w fazie tworzenia rządu J. Buzka nastąpiło odejście od rozwiązania, że Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie jest członkiem Rady Ministrów. Wykorzystano możliwość powierzenia tego stanowiska osobie, która wcześniej powołana została w skład Rady Ministrów jako minister zadaniowy. Takie rozwiązanie było dysfunkcyjne wobec podstawowego założenia reformy z 1996 r., zgodnie z którym na czele aparatu obsługującego premiera i rząd miał stać urzędnik podporządkowany jednoznacznie Prezesowi Rady Ministrów i sprawujący swoje stanowisko z jego wyłącznej woli. Nie było to zgodne również w projektami rozwiązań przygotowanymi w latach 1992-1993. Trzeba w dużej mierze zgodzić się w tym kontekście z opinią, kierowanego przez J. Stępnia, Zespołu do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, który w 1994 r. jednoznacznie ocenił, że: „Jeśli na czele Kancelarii Rządu (Urzędu Radu Ministrów, Sekretariatu Generalnego Rządu) stoi minister, wówczas Premier pozbawiony jest bezpośredniego wpływu na funkcjonowanie tego ‘swojego’ aparatu, gdyż aparatem tym kieruje inny członek rządu, od którego Premier jest wówczas w pełni uzależniony. Lojalność koleżeńska (np. partyjna) jest pożądana i możliwa, ale przecież nie konieczna, i trudno jej bezwzględnie wymagać. [...] Ewentualna wymiana nielojalnego lub nieudolnego urzędnika jest stosunkowo łatwa. Zdymisjonowanie nielojalnego ministra jest zawsze trudniejsze, gdyż ma bezpośrednie uwikłania i konsekwencje polityczne”<sup>36</sup>.

W okresie od listopada 1997 r. do wiosny 1999 r. praktyka działania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów potwierdziła znaczenie powyższych uwag. Stanowiło to w dużej mierze następstwo ulokowania w tym urzędzie licznej grupy polityków, których obecność w Kancelarii była w większym stopniu wynikiem sytuacji w koalicji rządowej, niż efektem spójnej koncepcji merytorycznej przyjętej przez Prezesa Rady Ministrów.

Elementem praktyki działania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w pierwszym okresie funkcjonowania rządu J. Buzka było w tych warunkach ponowne zwięk-

<sup>35</sup> Por. *Limity i wykorzystanie etatów w Urzędzie Rady Ministrów*, pismo nr Os. 710-9/96/SK z 16 lipca 1996 r.

<sup>36</sup> *Opinia Zespołu do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej*, nr 4 ‘a’ z dnia 22 czerwca 1994 r., (maszynopis), s. 3.

szenie liczby komórek organizacyjnych oraz stanu zatrudnienia. Licząc średniorocznie, w 1998 r. zatrudnienie zwiększyło się w stosunku do 1997 r. z 491 osób (w tym 15 zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych oraz 25 żołnierzy i funkcjonariuszy) do 568 (w tym 19 zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych oraz 21 żołnierzy i funkcjonariuszy)<sup>37</sup>.

W atmosferze krytyki sytuacji istniejącej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wiosną 1999 r. J. Buzek dokonał zmian personalnych i organizacyjnych mających stworzyć warunki dla przywrócenia Kancelarii roli centrum rządu. Na czele Kancelarii stanęła osoba spoza składu Rady Ministrów. Zmniejszono liczbę osób na stanowiskach kierowniczych ulokowanych w Kancelarii. Zrekonstruowano i rozbudowano zaplecze doradców Prezesa Rady Ministrów. Nadano Kancelarii nowy statut<sup>38</sup>.

Zgodnie z tymi regulacjami obsługę merytoryczną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową działalności Prezesa Rady Ministrów przejęły komórki organizacyjne zgrupowane w trzech pionach. Pierwszy z nich to pion polityczny, który objął: Gabinet Polityczny Prezesa Rady Ministrów i Sekretariat Gabinetu Politycznego Prezesa Rady Ministrów. Drugi to pion obsługi składający się z: Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów, Biura Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Sekretariatu Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Departamentu Kontroli i Koordynacji oraz Departamentu Skarg i Odwołań. Trzeci, obsługujący również – w zakresie określonym przez premiera – pracę Rady Ministrów oraz stałych komitetów Rady Ministrów, to pion studiów, analiz i informacji składający się z departamentów: programowego, spraw zagranicznych, spraw ekonomicznych, spraw społecznych, polityki regionalnej, spraw obronnych, monitorowania reform, analiz i prognoz oraz Centrum Informacyjnego Rządu.

Statut określił też strukturę komórek organizacyjnych zapewniających obsługę merytoryczną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową działalność wiceprezesów Rady Ministrów, ministrów-członków Rady Ministrów (jeśli wynikało to z przepisów ustalających szczegółowy zakres ich działania) oraz sekretarzy i podsekretarzy stanu w Kancelarii. W jej skład weszły: gabinety polityczne wiceprezesów Rady Ministrów oraz ministrów-członków Rady Ministrów, sekretariaty wiceprezesów Rady Ministrów oraz ministrów – członków Rady Ministrów, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny, Sekretariat Pełnomocnika Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Biuro do Spraw Usuwania Skutków Powodzi oraz dwa biura terenowe do spraw usuwania skutków powodzi (w Krakowie i we Wrocławiu).

Oddzielnie wskazano w statucie komórki organizacyjne zapewniające obsługę merytoryczną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową działalności Rady Ministrów. Do tej kategorii zaliczono: Departament Prezydialny Rady Mini-

<sup>37</sup> *Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1998 r., część 05 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, Warszawa 1999, s. 26.

<sup>38</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1999 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Dz.U. Nr 56, poz. 590.

strów, Centrum Legislacyjne Rządu oraz Departament Spraw Parlamentarnych Rządu.

W skład ostatniej grupy jednostek organizacyjnych stanowiących, zgodnie ze statutem, komórki zapewniające obsługę zadań samej Kancelarii weszły biura: Dyrektora Generalnego; Kadr, Szkolenia i Rozwoju Zawodowego; Finansowe; Informatyki; Administracyjno-Gospodarcze oraz Ochrony. Jednostką wyodrębnioną z Kancelarii pozostało Gospodarstwo Pomocnicze.

Dostrzec trzeba intencje uporządkowania struktury Kancelarii, które odzwierciedlone zostały w treści statutu z 23 czerwca 1999 r. Zachowując mieszany charakter funkcji Kancelarii podjęto próbę oddzielenia segmentów związanych z funkcjami politycznymi i administracyjnymi, a nadto wyodrębniono pionowy obszar obsługi Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, innych osób na stanowiskach kierowniczych ulokowanych w tym urzędzie, a także w samej Kancelarii. Trzeba jednak równocześnie odnotować, że liczba komórek organizacyjnych w Kancelarii zbliżyła się do sytuacji w Urzędzie Rady Ministrów. Wyniosła w sumie 35 (nie licząc Gospodarstwa Pomocniczego). I to przy zasadniczo ograniczonym zakresie kompetencji i właściwości Kancelarii w stosunku do URM.

Nowe rozwiązania dotyczące zakresu przedmiotowego działania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wprowadziła w 1999 r. nowelizacja ustawy o działach administracji rządowej, zgodnie z którą z dniem 1 stycznia 2000 r. utworzono Rządowe Centrum Legislacji jako odrębną państwową jednostkę organizacyjną. Jej prezesa powołuje premier. Takie rozwiązanie spowodowało, że obok Kancelarii powstał drugi podmiot instytucjonalny mający bezpośredni udział w przygotowywaniu spraw na posiedzenie Rady Ministrów. Stwarzając potrzebę wypracowania mechanizmów koordynowania pracy obu jednostek organizacyjnych rozwiązanie to wprowadziło nową konstrukcję instytucjonalną centrum rządu.

Rozwiązania przyjęte w statucie z 23 czerwca 1999 r. ulegały dalszej modyfikacji w 2000 r. Obok zmian wynikających z utworzenia Rządowego Centrum Legislacji na oddzielną uwagę zasługuje utworzenie Departamentu Komunikacji Społecznej.

## **5. Zagadnienia pozycji poszczególnych członków Rady Ministrów**

Przy penetracji instytucjonalnej sfery rządowego systemu decyzyjnego, poza uwagami charakteryzującymi usytuowanie Prezesa Rady Ministrów, oddzielnego komentarza wymagają również problemy związane z pozycją innych członków Rady Ministrów. W tej mierze zasługują na odnotowanie przede wszystkim trzy okoliczności.

Pierwsza z nich dotyczy pozycji wiceprezesa Rady Ministrów, która w całym analizowanym tu okresie była stosunkowo słaba. Można w tym kontekście sformułować ocenę, że w funkcjonowaniu rządowego systemu decyzyjnego w warun-

kach polskich rola instytucji wicepremiera ma znaczenie wyraźnie pomocnicze. W istocie nie ma on w tym systemie własnych kompetencji poza tymi, które wynikają z obecności w składzie Rady Ministrów. Ewentualne dodatkowe kompetencje mogą wynikać tylko z zastępstwa Prezesa Rady Ministrów i muszą się mieścić w granicach wynikających z indywidualnie uzyskiwanych upoważnień. Ale w tym przypadku nie byłoby przeszkód formalnych, aby takie upoważnienia udzielone zostały innym członkom Rady Ministrów, jeśli wiceprezes Rady Ministrów nie został powołany.

Obserwacja i analiza praktyki związanej z działalnością wicepremierów w kolejnych rządach funkcjonujących w latach 1989-2001 prowadzą do oceny, że o faktycznej pozycji wiceprezesa Rady Ministrów w systemie decyzyjnym rządu – szczególnie po zniesieniu instytucji Prezydium Rządu – decydują przede wszystkim: po pierwsze – charakter jego legitymizacji politycznej do zajmowania tego stanowiska, który był najczęściej związany z rolą danej osoby w kierownictwie współtworzącej zaplecze rządu w parlamencie siły politycznej; po drugie – faktyczne znaczenie równolegle sprawowanych urzędów i pełnionych stanowisk w rządzie, w tym szczególnie ministra kierującego działem administracji rządowej (np. ministra finansów zajmującego kluczową rolę w konstruowaniu budżetu) lub przewodniczącego stałego Komitetu Rady Ministrów (mającego z tego tytułu znaczący wpływ na bieg spraw rządowych); po trzecie – wizja sposobu organizowania prac Rady Ministrów, której zwolennikiem jest Prezes Rady Ministrów, a w szczególności podejście premiera do problemu jednoosobowego lub też kolegialnego kierowania tymi pracami; a także po czwarte – poziom osobistego zaufania Prezesa Rady Ministrów do danego wicepremiera.

Sprawa druga związana jest z pozycją ministrów (i zrównanych z nimi przewodniczących komitetów) jako członków Rady Ministrów. W tej dziedzinie odnotować należy, że lata 1989-2001, a w szczególności od 1996 r., przyniosły bardziej precyzyjne ujęcie tej materii w regulacjach ustawowych. Znalazło to wyraz przede wszystkim w przepisach ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, które po pierwsze – określiły szczegóły związane z instrumentami uczestniczenia członków Rady Ministrów w ustalaniu i realizowaniu polityki państwa; po drugie – ustaliły sposób reprezentowania Rady Ministrów; po trzecie – uregulowały sprawy związane z udziałem członków Rady Ministrów w rozpatrywaniu spraw i podejmowaniu rozstrzygnięć na posiedzeniu Rady Ministrów.

Trzecia okoliczność zasługująca na odnotowanie związana jest z pozycją ministra-członka Rady Ministrów, który powołany został do realizacji określonych, wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów zadań i nie kieruje działem administracji rządowej. Analiza sposobu wykorzystania możliwości powoływania takiej kategorii członków Rady Ministrów w analizowanym okresie pokazuje, że w tej sferze występowało duże zróżnicowanie. W części przypadków ministrów-członków Rady Ministrów powoływano w celu realizacji określonego zadania wymagającego szczególnej uwagi oraz koordynacji działań różnych organów administracji rządowej (np. ministra właściwego w sprawach zwalczania skutków powodzi).

W niektórych sytuacjach minister taki był powołany dla wspomagania Prezesa Rady Ministrów w wypełnianiu jego obowiązków (np. minister koordynator służb specjalnych). Przeważało jednak wykorzystywanie tego rozwiązania do wprowadzania do Rady Ministrów osób, które z różnych powodów (najczęściej politycznych) w niej się musieli znaleźć, a dla których nie wystarczyło już stanowisk do obsadzenia. W efekcie w warunkach polskich instytucja ministra zadaniowego (zwanego nieraz ministrem bez teki), jak dotychczas była wykorzystywana tylko w znikomym stopniu do obsługi zadań związanych z przebiegiem procesu decyzyjnego.

## 6. Przekształcenia w instytucjonalnym zapleczu rządu

W strukturze instytucji aktywnych w ramach rządowego systemu decyzyjnego obok organów stanowiących, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów, wyodrębnić można podmioty, w działaniach których dominują funkcje pomocnicze, wykonawcze bądź obsługowe.

Według stanu na koniec działalności rządu J. Buzka w październiku 2001 r. funkcje pomocnicze dominowały w aktywności Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Centrum Legislacji, Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, a także komitetów Rady Ministrów, zespołów, rad, komisji wspólnych oraz – realizujących niejednokrotnie również funkcje wykonawcze – pełnomocników rządu. Funkcje wykonawcze dominowały w przypadku kierowników centralnych urzędów, wojewodów, organów rządowej administracji zespolonej i niezespolonej, agencji rządowych oraz funduszy celowych. Funkcje obsługowe stanowiły zaś domenę przede wszystkim ministerstw, urzędów centralnych, urzędów wojewódzkich oraz urzędów rządowej administracji zespolonej i niezespolonej.

Utrudnienie dla zachowania „czystości” tego podziału stanowi niejednorodność rozwiązań prawnych dotyczących organów administracji rządowej. Obok przeważających przypadków, w których są to podmioty jednoosobowe (tak jak w przypadku ministrów i kierowników urzędów centralnych), funkcjonują też rozwiązania, w których organem jest ciało kolegialne (np. Komisja Papierów Wartościowych i Giełd) lub nawet urząd (jak w przypadku Urzędu Patentowego). We wszystkich elementach tej struktury w latach dziewięćdziesiątych zachodziły liczne zmiany. Ich cechą dominującą stała się rozbudowa instytucjonalnego zaplecza rządu. Odstępstwem od tej zasady były próby zmniejszania liczby ministrów kierujących działaniami administracji rządowej, a w ślad za tym również liczby ministerstw.

Dostrzegać trzeba, że w przypadku znacznej części struktury wypełniającej w rządowym systemie decyzyjnym funkcje pomocnicze status i podstawy prawne działania poszczególnych instytucji były aż do 1996 r. bardzo zróżnicowane. Nie znajdowała tu odzwierciedlenia jednolita, czytelna koncepcja o charakterze sys-

temowym. Dotyczy to szczególnie pełnomocników rządu oraz różnorodnych rad i zespołów koordynacyjnych i doradczych Rady Ministrów. Analiza aktywności poszczególnych z tych organów prowadzi wręcz do wniosku, że część z nich była powoływana pod wpływem uwarunkowań doraźnych o charakterze politycznym i faktycznie nie prowadziła działalności, a w niektórych przypadkach nawet jej nie rozpoczęła. Zdarzały się przypadki, że sam fakt ukształtowania takiej struktury traktowany był jako sposób rozwiązania określonej sytuacji, gdy chodziło o instytucjonalne potwierdzenie, że rząd przywiązuje do danej sprawy szczególne znaczenie.

Próbę uporządkowania tych kwestii podjęto w 1995 r. dokonując przeglądu organów kolegialnych w celu likwidacji tych z nich, których zadania zostały już zrealizowane lub też realizowane są w innym trybie<sup>39</sup>. Ostatecznie jednak zmiany jakościowe w tych sprawach możliwe były dopiero na podstawie regulacji zawartych w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów. Ustalono wówczas m.in., że Rada Ministrów może tworzyć, w drodze rozporządzenia, stałe komitety Rady Ministrów, jako organy pomocnicze i opiniodawcze, z tym, że – co było rozwiązaniem nowym – skład tych komitetów ograniczono wyłącznie do członków Rady Ministrów. Rozstrzygnięto też, że Prezes Rady Ministrów, z inicjatywy Rady Ministrów lub własnej, może tworzyć rady i zespoły, jako organy pomocnicze lub opiniowczo-doradcze w sprawach zagadnień należących do zakresu działania Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Ustalono ponadto, że Rada Ministrów w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym może powoływać, w drodze rozporządzenia, komisje wspólne, składające się z przedstawicieli rządu oraz tej instytucji lub środowiska. Jako cel działania takich komisji określono wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki rządu oraz interesów reprezentowanej w komisji instytucji lub środowiska. Dodatkowo zawarto normę, zgodnie z którą przy Prezesie Rady Ministrów działa Rada Legislacyjna. Oddzielnie zapisano we wspomnianej ustawie prawo Rady Ministrów do powoływania przy poszczególnych ministrach komitetów doradczych i określania zakresu ich zadań.

Podstawowe znaczenie w procesie przygotowywania decyzji rządowych w latach 1989-2001 miały stałe komitety Rady Ministrów. W tym względzie przejęto w zasadniczym zakresie mechanizm koordynacji przygotowań decyzji rządowych istniejący już przed przełomem 1989 r. Funkcje stałych komitetów Rady Ministrów były w całym analizowanym okresie stabilne. Związane one były z uzgadnianiem stanowiska w ramach Rady Ministrów oraz inicjowaniem i przygotowaniem rozstrzygnięć w poszczególnych dziedzinach polityki rządu. Zmianom podlegała natomiast struktura stałych komitetów Rady Ministrów oraz stopień sformalizowania zasad i trybu ich działania.

<sup>39</sup> Zob. Pismo sekretarza stanu w URM, sekretarza Rady Ministrów G. Rydlewskiego Nr SGR/5467/95 z dnia 22 listopada 1995 r. do ministrów i kierowników urzędów centralnych.

W przededniu przełomu politycznego w 1989 r. w ramach rządu działały dwa stałe komitety Rady Ministrów: Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (mający najdłuższą tradycję i najbardziej zróżnicowane w układzie historycznym kompetencje) oraz Komitet Społeczno-Polityczny. Na początku 1992 r. utworzono Komitet Społeczno-Ekonomiczny Rady Ministrów<sup>40</sup>. Od połowy 1992 r. do jesieni 1993 r. funkcje związane z koordynacją przygotowań projektów decyzji rządu i analizą procesu realizacji zadań rządu w dziedzinie społeczno-politycznej spełniał Komitet Społeczny Rady Ministrów<sup>41</sup>, zaś w dziedzinie gospodarki państwa – Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów<sup>42</sup>. Na odnotowanie zasługuje, że w aktach powołujących oba Komitety rozstrzygnięto sprawę przewodniczenia im przez wymienionych z nazwiska wiceprezesów Rady Ministrów. Po 1993 r. działały trzy stałe komitety Rady Ministrów. Były to: Komitet Społeczno-Polityczny, Komitet Ekonomiczny (w ramach którego istniał Podkomitet Polityki Regionalnej i Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz Komitet Spraw Obronnych (w ramach którego funkcjonowały: Stały Międzyresortowy Zespół ds. przeciwdziałania zagrożeniom i innym sytuacjom kryzysowym, Zespół ds. Obrotu Specjalnego oraz Zespół do sporządzenia Analizy Aktów Prawnych obowiązujących w zakresie Obronności Państwa).

W lutym 1997 r., pod koniec funkcjonowania rządów koalicji SLD-PSL, przy okazji dostosowania podstaw prawnych działania stałych komitetów Rady Ministrów do wymagań przepisów ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, dokonano zmian polegających m.in. na powołaniu Komitetu Rozwoju Regionalnego Rady Ministrów oraz nowym określeniu zasad kształtowania składu i dziedzin działania stałych komitetów<sup>43</sup>. W przeciwieństwie do poprzednich rozwiązań sprawy powoływania i odwoływania przewodniczących stałych komitetów pozostawiono Prezesowi Rady Ministrów określając tylko, że mają to być członkowie komitetu. Ustalając w rozporządzeniu skład poszczególnych komitetów stworzono też Prezesowi Rady Ministrów podstawy do włączenia do nich ministrów powoływanych do wypełniania wyznaczonych przez niego zadań. Na stałe komitety Rady Ministrów rozciągnięto przepisy dotyczące trybu działania Rady Ministrów. Przewodniczący komitetów uzyskali upoważnienie, by w razie uznania przez nich, że sprawa wniesiona pod obrady komitetu nie wymaga zajęcia stanowiska przez komitet w pełnym składzie, tworzyli oni spośród członków komitetu zespoły i powierzyli im rozpatrzenie danej sprawy. Komitety uzyskały też prawo powoływania zespołów

<sup>40</sup> Uchwała Nr 3 Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1992 r. w sprawie powołania Komitetu Społeczno-Ekonomicznego Rady Ministrów, M.P. Nr 7, poz. 47.

<sup>41</sup> Uchwała Nr 84 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1992 r. w sprawie Komitetu Społecznego Rady Ministrów, M.P. Nr 25, poz. 178.

<sup>42</sup> Uchwała Nr 85 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1992 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, M.P. Nr 25, poz. 179.

<sup>43</sup> Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów, Dz.U. Nr 13, poz. 70, oraz sprostowanie błędu zawarte w obwieszczeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r., Dz.U. Nr 18, poz. 105.

roboczych lub ekspertów do opracowania analiz, prognoz, ekspertyz oraz koncepcji i projektów rozwiązań programowych.

W czasie decydowania o powołaniu Komitetu Rozwoju Regionalnego część członków rządu wskazywała na to, że takie rozwiązanie nie będzie służyło właściwej obsłudze przez stałe komitety ich funkcji. W istocie trudno bowiem znaleźć taką sprawę dotyczącą rozwoju regionalnego, która nie ma charakteru ekonomicznego, społecznego lub politycznego. Tym samym w proces przygotowania decyzji z tego zakresu przedmiotowego i tak muszą być włączone pozostałe stałe komitety. Ostatecznie jednak o strukturze stałych komitetów zdecydowały względy polityczne. Polskie Stronnictwo Ludowe jako uczestnik koalicji rządowej zdecydowanie domagało się wówczas, by wywodzący się z tego ugrupowania wicepremier R. Jagieliński też kierował stałym komitetem, dopatrując się w tym instrumentu zwiększenia swojego wpływu na decyzje rządowe.

Kolejne zmiany w strukturze stałych komitetów Rady Ministrów wiązały się z ukształtowaniem rządu kierowanego przez J. Buzka po wyborach parlamentarnych w 1997 r. Powrócono do struktury złożonej z trzech komitetów. Były to: po pierwsze – powołany 25 listopada 1997 r., w miejsce Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów, nowy Komitet Społeczny Rady Ministrów; po drugie – Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów i po trzecie Komitet Spraw Obronnych (w którym powołano trzy zespoły: Zespół KSORM ds. Kryzysowych, Zespół KSORM ds. Obrótu Specjalnego, Zespół KSORM ds. Gotowości Obronnej Gospodarki). Jesienią 1998 r. utworzono dodatkowo Komitet Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju<sup>44</sup>.

Niezależnie od stałych komitetów Rady Ministrów w zapleczu instytucjonalnym rządu przez cały analizowany tu okres funkcjonowała znaczna liczba innych organów pomocniczych, których – jak to już podkreślono – struktura i układ kompetencji niejednokrotnie były bardzo niejasne, a w efekcie ich praktyczne znaczenie dla poprawy funkcjonowania rządowego systemu decyzyjnego było bardzo różnicowane.

Wśród organów pomocniczych Rady Ministrów rosnące znaczenie uzyskiwała instytucja pełnomocnika rządu. W okresie od powołania rządu T. Mazowieckiego do jesieni 2001 r. działało łącznie 44 pełnomocników rządu<sup>45</sup>. Trwałą tendencją stało się zwiększanie liczby pełnomocników działających w kolejnych latach. Jeśli w latach 1989-1990 było ich maksymalnie 9, to w latach następnych ich maksymalna liczba wahała się od 10 do 16 w roku 2000, zaś w drugiej połowie 2001 r. wzrosła do 19. Jest charakterystyczne, że pełnomocników rządu ustanawiano zarówno dla inicjowania i opracowywania koncepcji rozwiązań, co i dla koordynowania oraz realizacji poszczególnych zadań.

Również w tym przypadku próbę uporządkowania sytuacji podjęto w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie

<sup>44</sup> Zob. szczegółowe zestawienie w aneksie do niniejszej książki, s. 263 i nast.

<sup>45</sup> Szczegółowe zestawienie pełnomocników rządu oraz okresy ich funkcjonowania przedstawione zostały w aneksie do niniejszej książki. Zob. s. 267 i nast.

działania ministrów. W art. 10 tej ustawy ustalono, że Rada Ministrów, określając w drodze rozporządzenia zakres udzielonych upoważnień, może ustanowić pełnomocnika rządu do określonych spraw o charakterze czasowym, których przekazanie członkom Rady Ministrów nie jest celowe. Rozstrzygnięto też, że pełnomocnika powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, a także że może nim być sekretarz stanu lub podsekretarz stanu, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach, w zakresie zadań o zasięgu regionalnym – wojewoda. Odnotować trzeba, że mimo porządkujących regulacji ustawy z 1997 r., tak szerokie wykorzystywanie instytucji pełnomocników rządu niejednokrotnie tworzyło dodatkowe problemy w działaniu rządowego systemu decyzyjnego. W części przypadków należy podzielić w tych sprawach ocenę, że system pełnomocników rządu to struktura zakłócająca układ kompetencji i odpowiedzialności członków Rady Ministrów. Szczególnie, gdy rozporządzenie określające zakres udzielonych pełnomocnikowi upoważnień niezbyt precyzyjnie oddziela je od zadań ministra kierującego działem administracji rządowej. Przedmiotem wątpliwości prawnych stało się też słusznie rozumienie ustawowego określenia, zgodnie z którym pełnomocnik ustawiany jest do spraw o charakterze czasowym. Trudno dla przykładu uznać, że taki charakter mają sprawy rodziny stanowiące zakres upoważnień jednego z pełnomocników rządu. Rozporządzenie w tej sprawie zostało zaskarżone przez grupę posłów do Trybunału Konstytucyjnego, który podzielił zastrzeżenia i nakazał dokonanie zmian. Rząd zareagował w tej sprawie formalnie. Przyjęto nowe rozporządzenie, w którym jako zadanie o charakterze czasowym ustalono przygotowanie do utworzenia działu administracji: rodzina.

Organami pomocniczymi o nieokreślonym bliżej w sferze prawnej statusie byli działający w poszczególnych okresach pełnomocnicy Prezesa Rady Ministrów. W Urzędzie Rady Ministrów był to pełnomocnik do spraw inwestycji zagranicznych<sup>46</sup> – w randze podsekretarza stanu, zaś w Ministerstwie Współpracy Gospodarczej z Zagranicą pełnomocnik do spraw przygotowania udziału strony polskiej w wystawie EXPO 2000 w Hanowerze<sup>47</sup> – w randze dyrektora generalnego. Instytucja pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów wykorzystywana była również w okresie rządu J. Buzka, kiedy to funkcjonował taki pełnomocnik do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi (sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów)<sup>48</sup>.

Jak już to odnotowano poprzednio, przy Radzie Ministrów i Prezesie Rady Ministrów w całym badanym okresie działały również liczne organy kolegialne o zróżnicowanym charakterze i kompetencjach. Były wśród nich zespoły, rady i komisje doradcze oraz opiniodawcze, koordynacyjne i stanowiące. Przykładowo w 1993 r. działało ich przy Radzie Ministrów i Prezesie Rady Ministrów – 49 oraz

<sup>46</sup> Działał on na podstawie samostnej decyzji Prezesa Rady Ministrów podjętej w związku z traktatem z dnia 21 marca 1990 r. o stosunkach handlowych i gospodarczych pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej.

<sup>47</sup> Działał on w związku z wymogami Konwencji o Wystawach Międzynarodowych z dnia 28 listopada 1928 r., z póź. zm., Dz.U. z 1994 r., Nr 56, poz. 232.

<sup>48</sup> „Biuletyn Tygodniowy” nr 9 z 2-8 marca 1998 r., s. 19.

9 przy Ministrze- Szefie Urzędu Rady Ministrów. W połowie 1996 r. istniało ich łącznie 51. Również i w tym przypadku w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów uporządkowano podstawy prawne.

Charakteryzując strukturę wspomnianych organów kolegialnych w kontekście rządowego procesu decyzyjnego odnotować trzeba, że odrębny status miało 10 międzyresortowych zespołów do spraw realizacji programu społeczno-gospodarczego „Strategia dla Polski”, które powołane zostały w 1994 r.<sup>49</sup> Były to zespoły do spraw: 1) partnerskich stosunków pracy i negocjacyjnych mechanizmów regulacji płac, 2) systemu zabezpieczenia społecznego, 3) przeciwdziałania bezrobociu, 4) rozwoju obszarów wiejskich, 5) inwestowania w kapitał ludzki, 6) zarządzania majątkiem państwowym oraz procesów przekształceń własnościowych, 7) średniookresowej strategii finansowej, 8) rozwoju i reform sektora finansowego, 9) bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i absorpcji szarej strefy, 10) międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki.

Zespoły te miały w latach 1994-1995 istotne znaczenie w kształtowaniu polityki społeczno-gospodarczej do końca działania rządu J. Oleksego. Po powołaniu rządu W. Cimoszewicza przestały one faktycznie działać i nie odgrywały już istotnej roli w przygotowywaniu projektów rozstrzygnięć rządu. Ich cechą specyficzną było uprawnienie do przedstawiania projektów rozwiązań bezpośrednio Radzie Ministrów, z pominięciem etapu uzgodnień międzyresortowych oraz bez zajęcia stanowiska stałego komitetu Rady Ministrów. Stanowiło to wyłom w procedurach przygotowywania dokumentów na posiedzenia Rady Ministrów. W świetle analizy praktyki działania Rady Ministrów w tym okresie uzasadniona jest ocena, że takie rozwiązanie w dużej mierze pozwoliło na całościowe podejmowanie przez rząd decyzji, w sprawach objętych programem „Strategia dla Polski”. Równocześnie dostrzegać trzeba jednak, że było to rozwiązanie, które przyczyniało się do osłabienia jakości decyzji rządowych w sferze prawnej. Brak uzgodnień międzyresortowych powodował bowiem, że Rada Ministrów przy swoich rozstrzygnięciach, w tym szczególnie przy inicjatywach nowelizacji ustaw oraz decyzjach w sprawie własnych aktów normatywnych nie wykorzystywała właściwie pojawiających się okazji do równoczesnego wprowadzenia kilku zmian w ramach jednej decyzji. W efekcie niejednokrotnie te same akty prawne były wielokrotnie nowelizowane.

Dla ukazania zakresu wykorzystywania w praktyce możliwości związanych z tworzeniem w ramach zaplecza rządowego kolegialnych organów pomocniczych można odnotować, że przykładowo w przededniu reformy centrum gospodarczego i administracyjnego rządu w 1996 r. przy Radzie Ministrów istniały również: Komisja Rządowa ds. Koordynacji Działań Międzyresortowych w Zakresie Polityki Ludnościowej (obsługiwana przez Centralny Urząd Planowania)<sup>50</sup>,

<sup>49</sup> Działające na podstawie uchwały nr 50 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 1994 r.

<sup>50</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 44 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 maja 1974 r. z póź. zm.

Międzyresortowy Zespół ds. Dostosowania Polskiej Gospodarki do Procesów Integracyjnych w Europie Zachodniej (obsługiwany przez Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą)<sup>51</sup>, Międzyresortowa Komisja ds. Uchodźców (obsługiwana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych)<sup>52</sup>, Międzyresortowy Zespół Koordynacyjny Narodowego Programu Zdrowia (obsługiwany przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej)<sup>53</sup>, Rada do Spraw Ochrony Lotnictwa Cywilnego<sup>54</sup> oraz Rada Koordynacyjna do Spraw Teleinformatyki<sup>55</sup>.

Oddzielnie odnotować należy istnienie w tym okresie Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu i Episkopatu (obsługiwanej od 1989 r. przez Urząd Rady Ministrów)<sup>56</sup> oraz Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych (obsługiwana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej)<sup>57</sup>.

Dla dopełnienia obrazu dodać trzeba, że przy Prezesie Rady Ministrów usytuowane były w tym samym czasie: Komisja Dyscyplinarna II Instancji<sup>58</sup>, Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa<sup>59</sup>, Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa<sup>60</sup>, Centralna Komisja do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych<sup>61</sup>, Rada Przekształceń Własnościowych<sup>62</sup>, Międzyresortowa Komisja ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej<sup>63</sup>, Międzyresortowa Komisja ds. Prywatyzacji i Restrukturyzacji Przedsiębiorstw Państwowych Przemysłu Rolno-Spożywczego (obsługiwana przez Ministerstwo Przekształceń Własnościowych)<sup>64</sup>, Międzyresortowy Zespół ds. Restrukturyzacji w Regionie Łódzkim (obsługiwany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej)<sup>65</sup>, Komisja ds. Restrukturyzacji w Regionie Łódzkim (obsługiwana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej)<sup>66</sup>, Międzyresortowy Zespół ds. Restrukturyzacji Przedsiębiorstwa Państwowego „Polskie Koleje Pań-

<sup>51</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 8 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r.

<sup>52</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 listopada 1990 r.

<sup>53</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 15 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1994 r.

<sup>54</sup> Działająca na podstawie uchwały Nr 14 Rady Ministrów z dnia 9 lutego 1995 r.

<sup>55</sup> Działająca na podstawie uchwały Nr 27 Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 r.

<sup>56</sup> Działająca na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.

<sup>57</sup> Działająca na podstawie uchwały Nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 lutego 1994 r.

<sup>58</sup> Działająca na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r., Dz.U. Nr 39, poz. 260.

<sup>59</sup> Działająca na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 1988 r., Dz.U. Nr 22, poz. 154.

<sup>60</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. z późn. zm.

<sup>61</sup> Działająca na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1993 r., Dz.U. Nr 74, poz. 355.

<sup>62</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 18 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 1991 r.

<sup>63</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 33 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 września 1991 r.

<sup>64</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 93 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 1992 r.

<sup>65</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1993 r. z późn. zm.

<sup>66</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 marca 1993 r.

stwowe” (obsługiwany przez Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej)<sup>67</sup>, Międzyresortowy Zespół ds. Koordynacji Wdrożenia Programu Prywatyzacji Przedsiębiorstw Państwowych (obsługiwany przez Ministerstwo Przekształceń Własnościowych)<sup>68</sup>, Międzyresortowy Zespół ds. Restrukturyzacji w Województwie Wałbrzyskim (obsługiwany przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu)<sup>69</sup>, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego<sup>70</sup>, Międzyresortowy Zespół ds. Restrukturyzacji i Prywatyzacji Hutnictwa Żelaza i Stali (obsługiwany przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu)<sup>71</sup>, Konwent Wojewodów<sup>72</sup>, Międzyresortowy Zespół do Spraw Zasobów Pracy (obsługiwany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej)<sup>73</sup>, Rada Legislacyjna<sup>74</sup>, Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego<sup>75</sup>, Międzyresortowa Komisja ds. Polonii i Polaków za Granicą<sup>76</sup>, Międzyresortowy Zespół ds. Koordynacji i Kontroli Handlu Środkami Odurzającymi i Psychotropowymi (obsługiwany przez Ministerstwo Sprawiedliwości)<sup>77</sup>, Komisja do Spraw Nagród Prezesa Rady Ministrów za wybitne osiągnięcia naukowe<sup>78</sup>, Komisja ds. Upamiętnienia Ofiar Zbrodni Katyńskiej<sup>79</sup>, Zespół Międzyresortowy do Koordynacji Spraw Utworzenia i Eksploatacji Krajowej Sieci Łączności<sup>80</sup>, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej<sup>81</sup>, Międzyresortowy Zespół do Opracowania Projektu Strategicznego Programu Rządowego „Zagospodarowania mienia przejętego od wojsk Federacji Rosyjskiej”<sup>82</sup>, Międzyresortowy Zespół do Opracowania Rządowego Programu Polityki Prorodzinnej<sup>83</sup>, Zespół ds. Koordynacji Prac Programowych Rządu<sup>84</sup>, Komisja ds. Ekorozwoju

<sup>67</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 maja 1993 r.

<sup>68</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 15 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1993 r.

<sup>69</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1993 r. z późn. zm.

<sup>70</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1993 r. z późn. zm.

<sup>71</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1993 r.

<sup>72</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 31 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 1993 r. z późn. zm.

<sup>73</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 41 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 października 1993 r., M.P. Nr 54, poz. 501.

<sup>74</sup> Działająca na podstawie uchwały Nr 2 Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 1994 r.

<sup>75</sup> Działająca na podstawie uchwały Nr 92 Rady Ministrów z dnia 21 października 1993 r.

<sup>76</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1994 r. z późn. zm.

<sup>77</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1994 r.

<sup>78</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 1994 r., M.P. Nr 34, poz. 282 z późn. zm.

<sup>79</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 1994 r.

<sup>80</sup> Działający na podstawie uchwały Nr 73 Rady Ministrów z dnia 11 października 1994 r.

<sup>81</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1995 r.

<sup>82</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 maja 1994 r.

<sup>83</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1995 r.

<sup>84</sup> Działający na podstawie ustaleń Rady Ministrów. Zob. Protokół ustaleń Nr 7 Rady Ministrów z dnia 7 marca 1995 r.

(obsługiwana przez Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa)<sup>85</sup>, Zespół ds. dalszej realizacji rent odszkodowawczych przyznanych osobom poszkodowanym przez żołnierzy wojsk Federacji Rosyjskiej (dawniej radzieckich)<sup>86</sup>, Rada Statystyki<sup>87</sup>, Międzyresortowy Zespół i Stały Zespół Ekspertów do Realizacji Prac Związanych z Wdrożeniem i Stosowaniem Konwencji o Zakazie Prowadzenia Badań, Produkcji, Składowania i Użycia Broni Chemicznej oraz Zniszczeniu jej Zapasów (obsługiwany przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu)<sup>88</sup>, Międzyresortowy Zespół ds. Rozwoju Gospodarki Turystycznej (obsługiwany przez Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki)<sup>89</sup>. Formalnie istniała również: Rada Prasowa (faktycznie działająca tylko w latach 1984-1986)<sup>90</sup>.

Przy Ministrze-Szefie Urzędu Rady Ministrów działały w tym czasie: Komisja Dyscyplinarna I<sup>91</sup> i II<sup>92</sup> Instancji, Komisja Ustalania Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych<sup>93</sup>, Komisja Majątkowa (właściwa w sprawie postępowania regulacyjnego dotyczącego własności nieruchomości osób prawnych Kościoła Katolickiego)<sup>94</sup>, Komisja Regulacyjna (właściwa w sprawie postępowania regulacyjnego dotyczącego własności nieruchomości osób prawnych Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego)<sup>95</sup>, Centrum Badania Opinii Społecznej (jako jednostka nadzorowana)<sup>96</sup>, Komisja Prawnicza<sup>97</sup>, Zespół opiniujący wnioski dotyczące zmian w podziale terytorialnym kraju<sup>98</sup>, Zespół Konsultacyjny do Spraw Badań Społecznych<sup>99</sup>, Zespół do Spraw Poczty Elektronicznej w Urzędach Administra-

<sup>85</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 32 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 października 1994 r. z późn. zm.

<sup>86</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1994 r.

<sup>87</sup> Podstawy prawne jej działania zawarte zostały w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. Nr 88 poz. 439.

<sup>88</sup> Działający na podstawie uchwały nr 84 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1996 r.

<sup>89</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 30 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1996 r.

<sup>90</sup> Podstawy prawne jej działania zawarte zostały w ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. *Prawo prasowe*, Dz.U. Nr 5 poz. 24 z późn. zm.

<sup>91</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 17 Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 28 października 1987 r. z późn. zm.

<sup>92</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 9 Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 27 marca 1992 r.

<sup>93</sup> Działająca na podstawie zarządzenia nr 13 Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1986 r. z późn. zm.

<sup>94</sup> Działająca na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.

<sup>95</sup> Działająca na podstawie ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 73, poz. 323.

<sup>96</sup> Działające na podstawie zarządzenia nr 18 Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1981 r. z późn. zm.

<sup>97</sup> Działająca na podstawie uchwały Nr 20 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1992 r.

<sup>98</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 7 Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 23 lutego 1994 r. z późn. zmian.

<sup>99</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 21 Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 1994 r.

cji Rządowej<sup>100</sup>, Zespół do Spraw Kontroli Przestrzegania Tajemnicy Państwowej oraz Służbowej oraz niektórych spraw z zakresu obronności w URM<sup>101</sup>, Zespół do opracowania założeń realizacji zadań wynikających z projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej i o projekcie ustawy o pracownikach państwowych<sup>102</sup>.

Znaczna liczba zespołów i rad koordynacyjnych oraz doradczych istniała też przy poszczególnych ministrach i kierownikach centralnych urzędów administracji rządowej. Przykładowo bezpośrednio przed zniesieniem tych urzędów w ramach reformy na przełomie 1996 i 1997 r.: w Ministerstwie Przemysłu i Handlu istniały 54 takie organy, w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych – 17, w Centralnym Urzędzie Planowania – 9, zaś w Ministerstwie Współpracy Gospodarczej z Zagranicą – 7.

Także w okresie działania rządu J. Buzka szeroko wykorzystywano możliwości powoływania różnorodnych organów pomocniczych i opiniodawczo-doradczych w sprawach zagadnień należących do zakresu działania Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. W części przypadków działanie takich organów wynikało z obligacji ustawowej. We wspomnianym okresie działały w poszczególnych latach m.in.: Komitet Rady Ministrów ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych<sup>103</sup>; Komitet Ochrony Informacji Niejawnych (na czele z Prezesem Rady Ministrów)<sup>104</sup>; Międzyresortowy Zespół ds. Reform Społecznych (powołany w celu koordynowania prac związanych z przygotowaniem projektów aktów prawnych niezbędnych do przeprowadzenia reform społecznych w dziedzinach: edukacji, kultury i sztuki, ochrony zdrowia, zabezpieczenia socjalnego obywateli oraz samorządu terytorialnego i administracji rządowej, a także przygotowania programów i harmonogramów prac nad reformami)<sup>105</sup>; Międzyresortowy Zespół ds. Opracowania Polityki Prorodzinnej Państwa (powołany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 11 lutego 1998 r. w celu opracowania raportu o sytuacji polskich rodzin oraz założeń i programu polityki prorodzinnej, w tym m.in.: przygotowania propozycji zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz propozycji działań na rzecz budownictwa mieszkaniowego, m.in. uruchomienie niskoprocentowych kredytów)<sup>106</sup>; Międzyresortowy Zespół ds. Wdrożenia Reformy Administracji Publicznej (powołany 12 maja 1998 r. zarządzeniem Pre-

<sup>100</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 3 Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 1994 r.

<sup>101</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 25 Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 7 września 1995 r.

<sup>102</sup> Działający na podstawie zarządzenia nr 22 Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 września 1994 r.

<sup>103</sup> Zob. „Biuletyn Tygodniowy” nr 26 z 29 czerwca- 5 lipca 1998 r., s. 26.

<sup>104</sup> Powołany na podstawie ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. Nr 11, poz. 95; z 2000 r. Nr 12, poz. 136 i Nr 39, poz. 462 oraz z 2001 r. Nr 22, poz. 247.

<sup>105</sup> Zob. „Biuletyn Tygodniowy” nr 23 z 8-14 czerwca 1998 r., s. 30.

<sup>106</sup> Zob. „Biuletyn Tygodniowy” nr 10 z 9-15 marca 1998 r., s. 19.

zesa Rady Ministrów w celu identyfikacji problemów wdrażania reformy administracji publicznej oraz ich rozwiązywania)<sup>107</sup>; Zespół Koordynacyjny ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki (pierwsze posiedzenie odbyło się 29 kwietnia 1998 r., rozpatrywał projekty rozwiązań legislacyjnych przygotowane przez 10 grup roboczych m.in. zajmujących się: problemami nowej legislacji gospodarczej, przepisami dotyczącymi rynku kapitałowego, przepisami w zakresie standaryzacji i uproszczenia procedur uzyskiwania certyfikatów, systemem podatkowym, przekształceniami własnościowymi, kwestiami rynku inwestycji i nieruchomości, problematyką rynku pracy, zagadnieniami koncesji i zezwoleń)<sup>108</sup>; Zespół Zadaniowy ds. Współpracy Administracji Publicznej z Organizacjami Pozarządowymi (rozpoczął działalność 15 maja 1998 r., związany z instytucją pełnomocnika rządu ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, mający na celu stosowanie w praktyce zasady pomocniczości państwa w kontekście przygotowywanej reformy ustrojowej oraz określenie roli sektora pozarządowego w tej reformie)<sup>109</sup>; Zespół ds. Negocjacji o Członkostwo Polski w Unii Europejskiej (powołany przez Prezesa Rady Ministrów 27 marca 1998 r. w celu opracowania – na podstawie uzgodnionych instrukcji – strategii i taktyki negocjacji); Konwent Wojewodów (powołany zarządzeniem nr 29 Prezesa Rady Ministrów z 28 kwietnia 1998 r. jako organ opiniodawczo-doradczy premiera w sprawach dotyczących terenowej administracji publicznej, w szczególności: projektów aktów prawnych, propozycji nowych rozwiązań organizacyjno-prawnych, funkcjonowania struktur organizacyjnych urzędów, współdziałania z organami rządowej administracji specjalnej i organami samorządu terytorialnego)<sup>110</sup>; a także Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów<sup>111</sup>.

Działy też: Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów<sup>112</sup>; Rada Przekształceń Własnościowych (powołana zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 6 marca 1998 r. w celu opiniowania aktów prawnych i dokumentów strategicznych z zakresu zmian własnościowych oraz projektów restrukturyzacji sektorów i podmiotów gospodarczych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki, a także opracowania propozycji strategii prywatyzacji gospodarki z założeniem zakończenia tego procesu do 2001 r. i przedstawiania propozycji założeń aktów prawnych z zakresu prywatyzacji)<sup>113</sup>; Rada ds. Reform Ustrojowych

<sup>107</sup> Zob. „Biuletyn Tygodniowy” nr 26 z 29 czerwca- 5 lipca 1998 r., s. 24.

<sup>108</sup> Zob. „Biuletyn Tygodniowy” nr 23 z 8-14 czerwca 1998 r., s. 31-32.

<sup>109</sup> Zob. „Biuletyn Tygodniowy” nr 20 z 18-24 maja 1998 r., s. 32.

<sup>110</sup> Zob. „Biuletyn Tygodniowy” nr 20 z 18-24 maja 1998 r., s. 24.

<sup>111</sup> Formalnie utworzona uchwałą Nr 8/93 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawie Rady Legislacyjnej. W 1993 r. nie została faktycznie powołana. Zarządzeniem Nr 25 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 1993 r. powołano Zespół Ekspertów do Spraw Prawa i Legislacji, który m.in. miał przygotować powołanie Rady Legislacyjnej. Zob. „Biuletyn Tygodniowy” nr 9 z 2-8 marca 1998 r., s. 15. i nr 11 z 16-22 marca 1998 r., s. 24.

<sup>112</sup> Zob. „Biuletyn Tygodniowy” nr 6 z 9-15 lutego 1998 r., s. 18.

<sup>113</sup> Zob. „Biuletyn Tygodniowy” nr 13 z 30 marca – 5 kwietnia 1998 r., s. 16.

Państwa (powołana zarządzeniem nr 3 Prezesa Rady Ministrów z 27 stycznia 1998 r., jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów)<sup>114</sup>.

Również w przypadku rządu J. Buzka odwoływano się do możliwości związanych z działalnością komisji wspólnych. W analizowanym okresie funkcjonowały m.in.: Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Episkopatu.

Przedstawiony powyżej indeks ciał kolegialnych funkcjonujących przy Radzie Ministrów i Prezesie Rady Ministrów ilustruje jak rozbudowana i zróżnicowana jest infrastruktura tych rozwiązań instytucjonalnych. Nie jest to zestawienie kompletne. Znaczna część tych ciał kolegialnych utworzona została aktami niepublikowanymi. Mimo kilku prób nie udało się w Urzędzie Rady Ministrów, a następnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów utworzyć pełnego rejestru tych rad i zespołów pomocniczych. Bez podejmowania szczegółowych rozważań na temat zasadności funkcjonowania poszczególnych z tych ciał, odnotować należy w tym miejscu, że łącznie tworzą one sytuację, w której dodatkowego znaczenia nabierają umiejętności koordynacji ich działań pod względem formalnym i funkcjonalnym. To zaś wymaga przede wszystkim zwrócenia uwagi na pełne wykorzystanie instrumentów zarządzania organizacjami obejmującymi sferę planowania i realizowania – mieszczących się we wspólnej strategii – celów i konkretnych zadań tych ciał kolegialnych. Nieodzowną przesłanką właściwego gospodarowania tymi zasobami organizacyjnymi jest w tych warunkach sprawny system zarządzania informacjami.

W wykonawczej części zaplecza instytucjonalnego rządowego systemu decyzyjnego w latach dziewięćdziesiątych odnotować trzeba trzy grupy zasadniczych dla funkcjonowania tego systemu zmian. Pierwsza z nich stanowiła efekt rozwiązań prawnych zawartych w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, a także ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Jej elementami były przepisy stanowiące, że: ministerstwo tworzy, znosi lub przekształca Rada Ministrów; w każdym ministerstwie tworzone są wymienione w ustawie jednostki organizacyjne, co nadaje strukturze ministerstw porównywalny kształt i tym samym zwiększa ich zdolność do współdziałania; Prezes Rady Ministrów ustala w drodze rozporządzenia ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra; a także, że Prezes Rady Ministrów w przypadku zmian w zakresie szczegółowego działania ministra, kierującego określonym działem administracji rządowej, może w drodze rozporządzenia dokonywać przeniesień planowanych dochodów i wydatków budżetowych między częściami. W sumie ta grupa zmian w sposób znaczący zwiększyła możliwości dokonywania przekształceń w instytucjonalnej sferze rządowego systemu decyzyjnego bez potrzeby angażowania parlamentu. W sposób naturalny wzmacniało to możliwości szybkiego dokonywania w tej sferze przekształceń.

<sup>114</sup> Zob. „Biuletyn Tygodniowy” nr 8 z 23 lutego – 1 marca 1998 r., s. 19-20.

Druga grupa zmian dotyczyła urzędów centralnych administracji rządowej. Złożyły się na nią: odnotowane już wcześniej ograniczenie liczby urzędów znajdujących się w zakresie bezpośredniego nadzoru Prezesa Rady Ministrów oraz proces zwiększania liczby urzędów centralnych administracji rządowej. W części były to urzędy, które – jak Urząd Służby Cywilnej, Urząd Zamówień Publicznych i Urząd Ochrony Państwa – wypracowywały rozwiązania i wdrażały je w życie, a więc nie tylko wykonywały ale i współuczestniczyły w tworzeniu polityki rządu. Dotyczy to obszarów, które nie są objęte zakresem działań administracji rządowej. W części były to urzędy o charakterze regulacyjnym i nadzorczym w stosunku do wyraźnie określonych obszarów polityki państwa, w których tworzenie tej polityki powierzone jest Radzie Ministrów lub poszczególnym jej członkom odpowiedzialnym za konkretny dział administracji rządowej. Do tej grupy urzędów zaliczyć trzeba: Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, Komisję Papierów Wartościowych i Giełd oraz Wyższy Urząd Górniczy. W pozostałej części były to urzędy specjalistyczne o charakterze normotwórczym i nadzorczym (Główny Urząd Miar i Polski Komitet Normalizacyjny) oraz wykonujące zadania o charakterze ogólnym (Główny Urząd Statystyczny)<sup>115</sup>.

Przekształceniom tym towarzyszyło powstawanie licznych agencji rządowych i funduszy celowych.

Trzecia grupa zmian dotyczyła skoncentrowania struktur zespolonej administracji rządowej na poziomie województwa. Wiązała się ona szczególnie z nadaniem gminom w 1990 r. charakteru ściśle samorządowego oraz z reformą administracyjną z przełomu 1999 i 2000 r., a także z zasadniczym ograniczeniem w ramach struktur rządowych liczby administracji niezespolonych.

## 5. Konkluzje

Zmiany, jakie zaszły w latach dziewięćdziesiątych w rozwiązaniach instytucjonalnych rządowego systemu decyzyjnego, miały charakter jakościowy. Zadecydowały o tym cztery podstawowe okoliczności.

Pierwszą z nich było przyjęcie nowych mechanizmów kształtowania struktury Rady Ministrów, w wyniku których zasadniczo powiększyło się pole decyzji dotyczących kształtu rządowego systemu decyzyjnego, które mogą być podejmowane samodzielnie przez Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów bez uruchamiania trybu ustawodawczego. Uelastycznienie składu Rady Ministrów oraz sposobu określania zakresu obowiązków jej członków i przekazanie uprawnień dotyczących tworzenia i znoszenia ministerstw do kompetencji Rady Ministrów dało

<sup>115</sup> Por. *Założenia systemu nadzoru Prezesa Rady Ministrów wobec urzędów centralnych wymienionych w art. 33a ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Analiz Programowych, Warszawa 19 października 2000 r.

prawne możliwości dostosowywania tych rozwiązań instytucjonalnych do szybko zmieniających się warunków działania i zadań rządu.

Drugą okolicznością o charakterze jakościowym były przekształcenia w centrum rządu, związane z uwolnieniem jego od zadań właściwych dla ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, które na gruncie prawa tworzyło lepsze warunki dla obsługi zadań związanych z tworzeniem polityki rządu oraz zapewnieniem funkcjonowania Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Obok ukształtowania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w świetle wcześniejszych doświadczeń oraz pojawiających się zadań, istotne znaczenie miało w tym zakresie również ukształtowanie: Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, Rządowego Centrum Legislacji oraz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. W tym przypadku jednak sposób wykorzystania nowych rozwiązań odbiegał w dużej mierze od pierwotnych założeń towarzyszących ich kształtowaniu, co w dużym stopniu ograniczyło ich faktyczne znaczenie dla działania rządowego systemu decyzyjnego.

Okoliczność trzecia to podjęta w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów próba uporządkowania zasad tworzenia i działania instytucji stanowiących instytucjonalne zaplecze rządu, takich jak komitety Rady Ministrów, zespoły, rady, komisje wspólne oraz pełnomocnicy rządu, a także ustalenie w tej ustawie ogólnej struktury wewnętrznej ministerstw. Regulacje te stworzyły lepsze podstawy dla racjonalizacji istniejących rozwiązań oraz dla zwiększenia zdolności współdziałania poszczególnych działających w ich ramach podmiotów.

Okoliczność czwarta związana była z zasadniczą przebudową rządowej administracji w województwach, a w szczególności z likwidacją ogniw rządowej administracji rejonowej oraz zmniejszeniem liczby ogniw administracji podlegających bezpośrednio ministrom lub kierownikom centralnych urzędów administracji rządowej.

Na odrębne odnotowanie zasługuje również okoliczność piąta, wynikająca z dającej o sobie znać w latach dziewięćdziesiątych tendencji do rozbudowy i dywersyfikacji funkcjonujących w ramach administracji rządowej urzędów centralnych, agencji rządowych i funduszy celowych. W tym jednak przypadku analiza poszczególnych rozwiązań dostarcza przesłanek dla oceny, że zmiany dokonywane były w dużej mierze pod wpływem uwarunkowań o charakterze doraźnym, czy też partykularnym. Bardzo często trudno doszukać się w nich jednolitej, klarownej koncepcji. Często nie można w związku z tym odnotować tu przełożenia na wzmocnienie wykonawczych elementów rządowego systemu decyzyjnego rozpatrywanego jako całość strukturalna i funkcjonalna.

# Rozdział VI

## SFERA PROCEDUR

### 1. Podstawowe źródła prawne

Integralnym elementem rządowego systemu decyzyjnego są zasady i tryb opracowywania, uzgadniania i wnoszenia pod obrady Rady Ministrów projektów rządowych, wyjaśniania i usuwania rozbieżności stanowisk oraz rozstrzygania związanych z tym sporów, organizacji i przebiegu posiedzeń gabinetu oraz monitorowania i kontrolowania wykonywania podjętych decyzji. Zagadnienia te były w całym analizowanym okresie lat 1989-2001 przedmiotem bardzo licznych szczegółowych regulacji prawnych.

Wśród podlegających zmianom aktów prawnych, które określały normatywny obraz procedur rządowych, podstawowe znaczenie miały trzy kategorie regulacji. Pierwszą z nich były przepisy konstytucyjne, w tym szczególnie (obecne wprost w ustawie konstytucyjnej z 1992 r.) rozstrzygnięcia dotyczące kolegalnego charakteru Rady Ministrów. Drugą – liczne przepisy ustawowe, w tym szczególnie: ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów; ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, oraz dotyczące postępowania z wiadomościami niejawnymi, a także norm ustawowych wyznaczających szczególnie tryb pracy nad projektem budżetu państwa. Trzecią – regulacje stanowione przez samą Radę Ministrów, w tym szczególnie: kolejne regulaminy pracy Rady Ministrów, akty normatywne dotyczące powoływania, statusu i zasad działania oraz miejsca w rządowym systemie decyzyjnym poszczególnych organów pomocniczych i wewnętrznych Rady Ministrów, normy ustanawiające dodatkowe wymogi postępowania z rządowymi projektami normatywnych aktów prawnych ze względu na konieczność spełnienia kryteriów zgodności z prawem Unii Europejskiej, a także dotyczące spraw związanych z realizacją obowiązków rządu wobec Sejmu i Senatu oraz reprezentacji rządu w pracach parlamentarnych i przepisy dotyczące podmiotów, kompetencji i zasad postępowań kontrolnych w administracji rządowej.

## 2. Rozwiązania z 1991 r.

Do lutego 1991 r. obowiązywały zasady pracy Rady Ministrów ustalone jeszcze w 1987 r. W regulaminie z 1991 r.<sup>1</sup>, w którym utrzymano do 1992 r. instytucję Prezydium Rządu, podjęto próbę uwzględnienia zachodzących zmian dotyczących formalnej i faktycznej sytuacji Rady Ministrów.

Jako podstawę działania Rady Ministrów uznano programy pracy rządu opracowywane przez Sekretarza Rady Ministrów i akceptowane przez Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów. Opracowywanie, uzgadnianie i wnoszenie dokumentów pod obrady Rady Ministrów powierzono, w ramach ich właściwości, członkom Rady Ministrów, kierownikom urzędów centralnych organów administracji państwowej oraz wojewodom, z tym że centralne organy administracji państwowej, podlegające nadzorowi ministra, zobowiązane były do uzgadniania i wnoszenia dokumentów pod obrady Rady Ministrów za pośrednictwem lub po porozumieniu z tym ministrem. Przyjęto zasadę, że w opracowaniu projektów normatywnych aktów prawnych uczestniczą komórki obsługi prawnej organów wnoszących te dokumenty pod obrady i są one odpowiedzialne za stronę prawną i formalną projektów.

Opracowanie, uzgodnienie i wniesienie pod obrady Rady Ministrów projektu dokumentu rządowego mogło też nastąpić z inicjatywy stałych komitetów Rady Ministrów. Zadania te mogły być też powierzone organowi opiniodawczo-doradczemu Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, pełnomocnikowi rządu, a także komisji lub zespołowi specjalistów.

Obowiązywała zasada, że projekt normatywnego aktu prawnego powinien być opracowany zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, ustalonymi przez Radę Ministrów. Do projektu takiego powinno być załączone uzasadnienie obejmujące: po pierwsze – przedstawienie istniejącego stanu w dziedzinie, która ma być normowana, oraz wyjaśnienie potrzeby i celu wydania normatywnego aktu prawnego; po drugie – wykazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym oraz charakterystykę przewidywanych skutków społecznych i gospodarczych, a także skutków finansowych, związanych z wejściem aktu w życie, oraz źródeł finansowania; po trzecie – omówienie wyników konsultacji społecznej bądź dyskusji publicznej oraz informacje o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek przeprowadzenia konsultacji lub zasięgnięcia opinii wynikał z przepisów prawa. Istniał też obowiązek dołączenia projektów aktów wykonawczych o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji.

Projekty dokumentów rządowych przed wniesieniem do rozpatrzenia przez Radę Ministrów powinny być poddawane przez organ wnioskujący uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów. Postępowaniem uzgadniającym w zakresie prawnym i formalnym powinna być objęta właściwa w sprawach legislacji komórka orga-

<sup>1</sup> Zob. Uchwała Nr 20 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów, M.P. Nr 7, poz. 47 i z 1992 r. Nr 7, poz. 47 oraz Nr 25, poz. 180.

nizacyjna Urzędu Rady Ministrów oraz właściwy przedmiotowo stały komitet Rady Ministrów.

Rozbieżności powstałe w trakcie postępowania uzgadniającego organ wnoszący wyjaśniał w toku organizowanych przez siebie konferencji, po których zakończeniu sporządzana była nowa wersja projektu dokumentu rządowego lub protokołów rozbieżności. Jeżeli nie było możliwe usunięcie rozbieżności w trakcie postępowania uzgadniającego, projekt dokumentu rządowego kierowany był do rozpatrzenia przez właściwy przedmiotowo stały komitet Rady Ministrów.

Projekty normatywnych aktów prawnych po przeprowadzeniu uzgodnień, a przed wniesieniem pod obrady Rady Ministrów, były rozpatrywane pod względem prawnym i redakcyjnym przez Komisję Prawniczą w Urzędzie Rady Ministrów. Sekretarz Rady Ministrów lub upoważniony przez niego kierownik właściwej w sprawach legislacji komórki organizacyjnej Urzędu Rady Ministrów mógł zwolnić projekt od obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą albo odmówić skierowania pod obrady Komisji Prawniczej projektu opracowanego niezgodnie z zasadami techniki prawodawczej.

Regulamin przewidywał również, że Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów opiniuje projekty ustaw lub założenia projektów ustaw na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub organu wnoszącego projekt pod obrady Rady Ministrów, albo z własnej inicjatywy – na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach. W sytuacji, gdy Rada Legislacyjna do końca 1993 r. nie funkcjonowała przepis ten nie mógł być jednak w tym czasie realizowany.

Projekty dokumentów rządowych wnoszone były do rozpatrzenia przez Radę Ministrów za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów. Wniesienie projektu dokumentu rządowego, który był przedmiotem prac stałego komitetu Rady Ministrów i nie zostały w nim usunięte rozbieżności, wymagało uzyskania stanowiska przewodniczącego Komitetu, który przedstawiał uzasadnione stanowisko w tej sprawie, wraz z propozycją rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów.

Sekretarz Rady Ministrów miał obowiązek przekazania członkom Rady Ministrów i stałym uczestnikom posiedzeń rządu wniesionych pod obrady projektów dokumentów rządowych w terminie nie krótszym niż 7 dni przed datą posiedzenia, przy czym było możliwe skrócenie tego terminu w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

W celu należytego przygotowania spraw wniesionych pod obrady Rady Ministrów oraz wyjaśnienia istniejących rozbieżności mogły być organizowane w Urzędzie Rady Ministrów konferencje przygotowawcze, z udziałem przedstawicieli wnioskodawcy i zainteresowanych organów, a także w miarę potrzeby innych osób. Konferencjom przygotowawczym przewodniczył Sekretarz Rady Ministrów lub upoważniona przez niego osoba. Wnioski i ustalenia przyjęte podczas tych konferencji powinny być zgłoszone przez wnioskodawcę w formie nowego tekstu projektu dokumentu rządowego, autopoprawki albo protokołu rozbieżności.

Do rozpatrzenia przez Radę Ministrów kierowane były też sprawy wniesione przez Prezesa Rady Ministrów lub za jego aprobatą. Zwoływanie posiedzenia Rady Ministrów oraz aprobowanie jego porządku obrad należało do kompetencji

Prezesa Rady Ministrów. Zawiadomienia o posiedzeniu wraz z porządkiem obrad nie powinny być doręczane w terminie krótszym niż 3 dni przed datą posiedzenia, chyba że posiedzenie zostało zwołane w szczególnym trybie.

Posiedzenia Rady Ministrów odbywać się mogły pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów lub upoważnionego przez niego wiceprezesa Rady Ministrów. Obecność członków Rady Ministrów na posiedzeniach była obowiązkowa. W zastępstwie nieobecnego członka Rady Ministrów w posiedzeniu mógł uczestniczyć jego stały (pierwszy) zastępca. Regulamin zawierał też normę, zgodnie z którą w posiedzeniach Rady Ministrów stale uczestniczą osoby reprezentujące organy, których udział w posiedzeniach wynika z przepisów ustaw, oraz mogą uczestniczyć w miarę potrzeby inne osoby zaproszone do udziału w całym posiedzeniu bądź jego części. Praktyka realizacji tych dyspozycji stała się w okresie działania rządu H. Suchockiej przedmiotem kontrowersji z Prezesem Najwyższej Izby Kontroli, który zarzucał, że nie jest zapraszany na wszystkie posiedzenia Rady Ministrów.

Niezależnie od wspomnianych regulacji, w okresie od 1992 r. do wejścia w życie konstytucji z 1997 r., do zwoływania posiedzeń Rady Ministrów i przewodniczenia im na podstawie przepisów ustawy konstytucyjnej uprawniony był prezydent, który nigdy nie skorzystał jednak z tych uprawnień. Wielokrotnie natomiast prezydent uczestniczył w tym czasie w obradach Rady Ministrów w charakterze gościa.

Obowiązywała zasada regulaminowa, że Rada Ministrów przyjmuje dokumenty rządowe i podejmuje rozstrzygnięcia w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków, w drodze uzgodnienia, zaś w przypadkach nieosiągnięcia uzgodnienia, rozstrzygnięcia zapadają w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów. W razie równej liczby głosów rozstrzygał głos przewodniczącego obrad. Prezes Rady Ministrów mógł zdecydować o przeprowadzeniu głosowania w trybie tajnym.

Posiedzenia Rady Ministrów miały charakter poufny. Przewodniczący obrad mógł zarządzić tajność całości bądź części posiedzenia. Z przebiegu posiedzenia Rady Ministrów sporządzany był protokół ustaleń oraz zapis przebiegu obrad, z zachowaniem przepisów o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej. Protokół ustaleń, po podpisaniu przez przewodniczącego obrad, doręczany był członkom Rady Ministrów, stałym uczestnikom obrad rządu oraz zainteresowanym organom, a w miarę potrzeby również instytucjom, których ustalenia bezpośrednio dotyczą. Zapis przebiegu obrad mógł być w całości lub w części udostępniany do wglądu zainteresowanym, przy czym osobom nie będącym członkami Rady Ministrów po wyrażeniu zgody przez Sekretarza Rady Ministrów. Sekretarz Rady Ministrów zapewniał kontrolę realizacji ustaleń zamieszczonych w protokołach, w szczególności żądając stosownych informacji o wykonaniu zadań.

Dokumenty przyjęte przez Radę Ministrów podpisywał Prezes Rady Ministrów lub upoważniony przez niego wiceprezes Rady Ministrów. Dokumenty przedkładał do podpisu Sekretarz Rady Ministrów, odpowiadając za ich poprawność prawną i formalną.

Przyjmowanie dokumentów rządowych i podejmowanie rozstrzygnięć przez Radę Ministrów, z wyjątkiem projektów ustaw, mogło następować poza posiedzeniem rządu na zasadach korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk członków Rady Ministrów (tryb obiegowy), przy czym termin do zajęcia stanowiska nie powinien być krótszy niż 3 dni. Wykaz obejmujący sprawy przyjęte w trybie obiegowym Sekretarz Rady Ministrów przedstawiał do wiadomości Rady Ministrów na najbliższym posiedzeniu.

Przy rekonstrukcji procedur związanych z działalnością rządu odnotować należy jeszcze zasady ewidencjonowania w Urzędzie Rady Ministrów normatywnych aktów prawnych wydanych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz rejestracji normatywnych aktów prawnych wydawanych przez ministrów w rejestrze przepisów resortowych, prowadzonym przez Ministra Sprawiedliwości. Ta ostatnia zasada nie dotyczyła jednak normatywnych aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw lub w Monitorze Polskim; a także z zakresu obronności państwa i Sił Zbrojnych, bezpieczeństwa państwa oraz o charakterze tajnym lub poufnym. Minister Sprawiedliwości mógł odmówić rejestrowania normatywnego aktu prawnego sprzecznego z aktem prawnym wyższego rzędu lub w inny sposób naruszającego obowiązujący system prawa, albo wydanego z naruszeniem istotnych wymogów formalnych.

### **3. Rozwiązania z lat 1996 i 1997**

Regulacje dotyczące bezpośrednio organizacji i trybu pracy Rady Ministrów znalazły swoje miejsce w projekcie reformy centrum administracyjnego i gospodarczego rządu, skierowanym przez rząd do Sejmu w grudniu 1995 r. Propozycje takich rozwiązań znalazły się w szczególności w dwóch odrębnych projektach ustaw dotyczących organizacji i trybu pracy Rady Ministrów oraz utworzenia Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W toku prac parlamentarnych w 1996 r. na podstawie tych propozycji opracowano jednolity tekst ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów. Regulacje dotyczące zakresu działania ministrów zawarto w tym tekście w wyniku uwzględnienia propozycji poselskich. Elementami tej ustawy stały się również regulacje zmierzające do: ukształtowania w ministerstwach struktur politycznej obsługi ministra; uporządkowania wewnętrznej organizacji ministerstw w celu stworzenia przesłanek dla lepszej koordynacji poziomej ich pracy; określenia pozycji dyrektora generalnego urzędu jako kierownika zakładu pracy w rozumieniu przepisów prawa pracy, a także uregulowania relacji między ministrami i ministerstwami a innymi jednostkami administracji centralnej.

Przekonanie o potrzebie ustawowego uregulowania funkcjonowania Rady Ministrów dawało o sobie znać również przed 1995 r., w tym przed przełomem politycznym 1989 r. Znalazło to wyraz m.in. w rządowej inicjatywie ustawy o Radzie Mini-

strów, która została skierowana do Sejmu 4 lipca 1983 r.<sup>2</sup> Projekt ten nie stał się jednak podstawą uchwalenia stosownej ustawy. W dużej mierze związane to było z faktem, że został on uznany przez działające wówczas gremia partyjno-państwowe, zajmujące się reformą państwa<sup>3</sup> oraz część konstytucjonalistów<sup>4</sup>, za próbę zachowawczego opisanie i potwierdzenia stanu faktycznego, a nie inicjatywę, która wnosi nowe rozwiązania mogące przyczynić się do poprawy działania rządu. Jak to już odnotowano, poprzednio nie doprowadziły do uchwalenia ustawy inicjatywy ustawodawcze zgłaszane w tych sprawach w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych.

Uchwalona w 1996 r. ustawa stała się realizacją w praktyce zawartej w ustawie konstytucyjnej z 1992 r. normy, zgodnie z którą „organizację i tryb pracy” Rady Ministrów „określa ustawa”. W niektórych przypadkach w akcie tym podniesiono do rangi regulacji ustawowej normy obecne już wcześniej w regulaminie Rady Ministrów z 1991 r. W wielu jednak swoich rozstrzygnięciach ustawa ta zawierała oryginalne treści wynikające z doświadczeń funkcjonowania rządowego systemu decyzyjnego w nowych warunkach ustrojowo-politycznych, społecznych i gospodarczych. Ustawa ta stała się podstawą określającą tryb i zasady, na jakich Rada Ministrów, wykonując ustanowione dla niej w konstytucji i ustawach zadania i kompetencje, rozpatrywała sprawy i podejmowała rozstrzygnięcia. Przypomnieć w tym miejscu wypada na marginesie, omówioną już wcześniej, interpretację P. Sarneckiego, zawartą w komentarzu do konstytucji z 1997 r., zgodnie z którą istnieją przesłanki dla uznania, że w świetle przepisów tej konstytucji, nie ma podstaw dla ustawowej regulacji zagadnień trybu i zasad działania Rady Ministrów. Nie ulega wątpliwości, że utrwalenie się takiej interpretacji, spowodować musi powstanie istotnej, nowej okoliczności dla omawianych tu zagadnień. Tym bardziej, że materia wspomnianej ustawy, na co wielokrotnie szczegółowo już wskazywano w tych rozważaniach, wykracza daleko poza sprawy ściśle proceduralne. W części zagadnienia te znalazły rozwiązanie w zmianach we wspomnianej ustawie z 2001 r. (Dz.U. Nr 154, poz. 1800).

W wykonaniu zawartej we wspomnianej ustawie delegacji w lutym 1997 r.<sup>5</sup> przyjęty został nowy regulamin prac Rady Ministrów. Warto odnotować, że w trak-

<sup>2</sup> Sejm PRL VIII kadencji, druk 334.

<sup>3</sup> Por. Krytyczna opinia zespołu ds. organizacji i funkcji centralnych organów planowania i kierowania gospodarką narodową, maszynopis z dnia 10 czerwca 1983 r. oraz materiał pt. Główne wnioski wynikające z dotychczasowej pracy zespołu I (materiał roboczy do wewnętrznego użytku zespołu I), maszynopis z października 1983 r.

<sup>4</sup> Por. Pismo S. Gebethnera do ministra W. Baki, Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy z dnia 12 lipca 1983 r., w którym autor ocenił, m.in. że „[...] projekt ustawy o Radzie Ministrów nie może – i nie mógł – być niczym innym jak przejawem petryfikacji aktualnego stanu rzeczy. A tenże stan rzeczy zaś jest wyrazem okresu przejściowego, jeśli nie wytworem końcowym starej maszynarii rządzenia i kierowania gospodarką zbudowanym u schyłku lat 1940-tych. Tym samym przedłożony Sejmowi projekt Ustawy o Radzie Ministrów musi być odczytany jako wyraz nie tylko tendencji do zamrożenia obecnych struktur centralnego ośrodka sterowania gospodarką narodową i administracją. Co więcej, oznacza to również zahamowanie rozwoju reformy [...]” (maszynopis niepublikowany).

<sup>5</sup> M.P. Nr 15, poz. 144.

cie przygotowywania projektu tego dokumentu podjęto, przy udziale środowisk naukowych, próbę opracowania propozycji zasadniczego wzmocnienia instrumentów pozwalających na sprawniejsze tworzenie i realizowanie przez rząd spójnej polityki. Przyzwyczajenia członków Rady Ministrów spowodowały jednak, że ostatecznie tylko w ograniczonym stopniu wykorzystano w tym regulaminie propozycje radykalnych zmian, które przygotowane zostały przez ekspertów z myślą o usprawnieniu prac rządu i zdyscyplinowaniu ich uczestników. W dużej mierze nawiązano natomiast do wcześniejszych regulacji z 1991 r., wiele z nich powtarzając w sposób dosłowny.

Regulamin Rady Ministrów z 1997 r. obowiązywał z niewielkimi zmianami<sup>6</sup> do marca 2002 r. Mimo zasygnalizowanej powyżej tendencji do kopiowania w tym akcie regulacji z 1991 r. w przyjętym w 1997 r. mechanizmie działania Rady Ministrów odnaleźć można jednak znaczące dla procesu decydowania rządowego nowe rozwiązania. Część z nich dotyczyła norm wzmacniających gwarancje spójności polityki rządu. Zaliczyć do nich należy przepisy mówiące, że inicjując i realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów jej członkowie przed wniesieniem sprawy do rozpatrzenia uzgadniają swoje stanowiska ze stanowiskami innych członków gabinetu, współdziałają w realizacji ustaleń rządu oraz powstrzymują się od działań osłabiających wewnętrzną spójność polityki rządu. Takie samo znaczenie można przypisać przepisom stanowiącym, że członek Rady Ministrów w swoich wystąpieniach reprezentuje stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów, a także nie może podejmować publicznej krytyki rządu oraz projektów wnoszonych przez innych członków Rady Ministrów albo decyzji podejmowanych przez nich w zakresie swoich właściwości, zaś jego wypowiedzi publiczne dotyczące istotnych spraw z zakresu działania innego członka gabinetu powinny być z nim uzgodnione, a w przypadku braku takiego uzgodnienia przedstawione Prezesowi Rady Ministrów. Kolejna regulacja w sposób jednoznaczny wskazała na potrzebę kierowania się przez członka Rady Ministrów w swoim działaniu interesem publicznym, oddzielając sprawy osobiste od obowiązków służbowych.

W regulaminie z 1997 r. zawarto dodatkowe rozwiązania prawne mające na celu ograniczenie angażowania rządowego procesu decyzyjnego do pracy nad inicjatywami, które w ocenie Prezesa Rady Ministrów z różnych względów nie powinny być podejmowane. Przy generowaniu inicjatyw w sposób wyraźny dano preferencje dla projektów wynikających z planu pracy Rady Ministrów, obowiązujących przepisów lub też zobowiązań ze strony Rady Ministrów bądź Prezesa Rady Ministrów. Wyraźnie podkreślono w związku z tym, że rząd działa na podstawie programów prac na okres danego roku lub na krótsze okresy, które mogą być punktem wyjścia dla opracowania programów szczegółowych, w tym programu prac legislacyjnych oraz harmonogramów realizacyjnych programów. Rozstrzygnięto przy tym, że projekty wspomnianych programów oraz harmonogramy opra-

<sup>6</sup> Zob. szczegółowa analiza zawarta w aneksie do niniejszej książki, s. 216 i nast.

cowuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i – po zaakceptowaniu ich przez Prezesa Rady Ministrów – przedstawia je Radzie Ministrów do zatwierdzenia.

Równolegle wprowadzono zasadę, że w pozostałych przypadkach organy upoważnione do opracowywania i uzgadniania dokumentów rządowych muszą o swoich zamiarach powiadomić Prezesa Rady Ministrów, określając w zawiadomieniu: rodzaj proponowanego dokumentu, przyczyny i potrzebę podjęcia inicjatywy, jej istotę oraz skutki społeczne i ekonomiczne, a w odniesieniu do aktów normatywnych przedstawiając również informację na temat podstawy prawnej oraz wstępnej oceny z punktu widzenia harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej. W regulaminie zawarto też ważne uprawnienie dla Prezesa Rady Ministrów do postanowienia, że prace nad zgłoszoną inicjatywą prowadzone będą w odrębnym trybie. Tryb taki polegać mógł w szczególności na powierzeniu opracowania, uzgadniania i wniesienia projektu lub niektórych z tych czynności Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub właściwemu organowi wewnętrznemu Rady Ministrów. Mógł on również znaleźć wyraz w nałożeniu na organ wnioskujący obowiązku uprzedniego przedstawienia Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub wskazanemu organowi wewnętrznemu Rady Ministrów założeń albo także tego projektu dokumentu rządowego, bądź też przedstawienia projektu dokumentu do zaopiniowania przez właściwy stały komitet Rady Ministrów lub Radę Legislacyjną.

Wśród norm regulaminu z 1997 r. zwracają uwagę rozwiązania mogące przyczynić się w przypadku ich stosowania do poprawy jakości procesu opracowania i uzgadniania projektów dokumentów mających stanowić podstawę decyzji Rady Ministrów. Rozstrzygnięto, że projekt aktu normatywnego opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, ustalonymi w odrębnym trybie. Szczegółowo określono wymagania, jakie spełniać musi uzasadnienie do projektu aktu normatywnego, które powinno obejmować informacje na temat: istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana oraz potrzeby i celu wydania aktu, a także różnic między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym, przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, prawnych i finansowych wejścia w życie projektowanego aktu oraz źródeł finansowania proponowanego rozwiązania i wynikach konsultacji społecznych bądź dyskusji publicznej. Istotne znaczenie ma norma, zgodnie z którą do projektu należy także dołączyć, opracowaną przez organ wnioskujący, wstępną opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, a jeżeli projekt przewiduje wydanie aktów wykonawczych, należy dołączyć projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji.

Jako zasadę podstawową przyjęto, że rządowy organ wnioskujący jest obowiązany uzgodnić projekt dokumentu z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a pod względem prawnym i formalnym – z właściwą w sprawach legislacji komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli, na podstawie odrębnych przepisów, projekt dokumentu rządowego podlegał zaopiniowaniu lub uzgodnieniu z organami albo podmiotami, których zakresu działania on dotyczy, to obowiązek skierowania projektu do

zaopiniowania lub uzgodnienia spoczywał na organie wnioskującym. Biorąc pod uwagę treść projektu dokumentu rządowego, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie oraz przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne projektu, stopień jego złożoności oraz jego pilność, organ ten mógł zdecydować o skierowaniu projektu do zaopiniowania przez inne organy administracji państwowej, organizacje społeczne i inne zainteresowane podmioty i instytucje. Szczegółowo określono w tych sprawach terminy zajęcia stanowiska, zgłaszania uwag lub opinii na piśmie albo zawiadomienia o braku uwag.

W regulaminie określono też zasady i sposób wyjaśniania i usuwania rozbieżności stanowisk oraz rozstrzyganie sporów w trakcie przygotowywania projektu decyzji rządowych. Jako podstawowy mechanizm uznano w tych sprawach międzyministerialne konferencje uzgodnieniowe organizowane przez organ wnioskujący. W konferencji byli obowiązani uczestniczyć przedstawiciele organów administracji rządowej, które zgłosiły uwagi do projektu. Dla koordynacji prac rządu, szczególnie w sprawach kontrowersyjnych i złożonych istotne było postanowienie, zgodnie z którym o przedmiocie i terminie takiej konferencji organ wnioskujący zawiadamia Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a ten na wniosek organu wnioskującego albo z polecenia Prezesa Rady Ministrów, wyznaczyć może sekretarza lub podsekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do przewodniczenia w konferencji. Efektem konferencji było dokonanie przez podmiot wnoszący autopoprawek albo opracowanie nowego tekstu projektu dokumentu rządowego lub sporządzenie protokołu rozbieżności.

Jeżeli mimo odbycia konferencji, nie zostały usunięte rozbieżności stanowisk, organ wnioskujący kierował projekt dokumentu rządowego, wraz z protokołem rozbieżności, do rozpatrzenia przez właściwy stały komitet Rady Ministrów, który nie był związany ustaleniami postępowania uzgodnieniowego i mógł przejąć sprawę do prowadzenia, jako organ wnioskujący. O wniesieniu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektu, co do którego nie udało się usunąć rozbieżności stanowisk w toku prac właściwego stałego komitetu Rady Ministrów, decydował przewodniczący tego komitetu. Wniosek taki wymagał szczegółowego omówienia nie usuniętych rozbieżności ze wskazaniem ich przyczyn, przedstawienia stanowiska członków komitetu oraz sformułowania jednoznacznej propozycji rozstrzygnięcia sprawy przez Radę Ministrów.

Jako nowe rozwiązanie odnotować trzeba ujęcie bezpośrednio w regulaminie rozproszonych wcześniej w odrębnych uchwałach norm odnoszących się do oceny projektów aktów prawnych pod względem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz realizacji obowiązków rządu wobec Sejmu i Senatu<sup>7</sup>. Zgodnie z tymi normami organ kierujący projekt aktu prawnego do uzgodnień był obowiązany

<sup>7</sup> Por. m.in. uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 29 marca 1994 r. w sprawie dodatkowych wymogów postępowania z rządowymi projektami normatywnych aktów prawnych ze względu na konieczność spełniania kryteriów zgodności z prawem Unii Europejskiej, M.P. Nr 23, poz. 188 oraz uchwała nr 32 Rady Ministrów z dnia 14 marca 1995 r. w sprawie realizacji obowiązków Rządu wobec Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz reprezentacji Rządu w pracach parlamentarnych, M.P. Nr 18, poz. 219.

przekazać ten dokument Komitetowi Integracji Europejskiej, w celu uzyskania opinii co do zgodności tego aktu z prawem Unii Europejskiej. Projekty aktów prawnych, wniesione do decyzji przez Radę Ministrów, nie powinny być kierowane do rozpatrzenia do czasu przedstawienia wspomnianej opinii Komitetu.

Koordinację realizacji obowiązków rządu wobec Sejmu i Senatu oraz uczestnictwa przedstawicieli rządu w pracach parlamentarnych zapewniał podsekretarz stanu do spraw parlamentarnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który współdziałał w tym zakresie z członkami kierownictw odpowiedzialnych za bieżącą koordynację spraw parlamentarnych w poszczególnych ministerstwach i urzędach centralnych. Podejmując uchwałę o skierowaniu projektu ustawy lub innego dokumentu rządowego do Sejmu, Rada Ministrów udzielała jednocześnie upoważnienia do jej reprezentowania w toku prac parlamentarnych członkowi Rady Ministrów, zgodnie z właściwością. Merytoryczne zmiany stanowiska Rady Ministrów wyrażonego w projekcie dokumentu rządowego wymagały odrębnego upoważnienia Rady Ministrów. Jeżeli jest to niezbędne z uwagi na charakter rozpatrywanej sprawy, w szczególności gdy projekt dokumentu rządowego dotyczył zakresu działania kilku ministrów albo innych organów administracji rządowej, w pracach parlamentarnych, poza przedstawicielem rządu, powinni, na zaproszenie właściwych organów Sejmu i Senatu, brać udział właściwi ministrowie lub inne organy albo ich przedstawiciele. Na żądanie właściwych organów Sejmu i Senatu mogli oni, w uzgodnieniu z przedstawicielem rządu, udzielać wyjaśnień i informacji oraz przedstawiać opinie w zakresie swojej właściwości. Zasady te odnosiły się też do zajmowania przez rząd stanowiska wobec uchwał Sejmu i Senatu oraz podejmowanych przez Sejm i Senat apeli, rezolucji, dezyderatów oraz opinii, postępowania z informacjami, sprawozdaniami i innymi dokumentami przedstawianymi przez Radę Ministrów na żądanie Sejmu i Senatu.

Regulamin z 1997 r. szczegółowo określał tryb wnoszenie projektów dokumentów do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Przede wszystkim rozstrzygał, że projekty te podlegają, przed ich wniesieniem pod obrady Rady Ministrów, rozpatrzeniu przez właściwe stałe komitety Rady Ministrów. Tylko w uzasadnionych wypadkach, w szczególności gdy waga lub pilność sprawy wymagała niezwłocznego jej rozstrzygnięcia Prezes Rady Ministrów mógł wyrazić zgodę na wniesienie projektu dokumentu rządowego do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów bez jego uprzedniego rozpatrzenia przez właściwy komitet Rady Ministrów. W takich wypadkach stanowisko, rekomendację lub opinię przedstawiał Radzie Ministrów przewodniczący właściwego stałego komitetu Rady Ministrów lub członek Rady Ministrów wskazany przez Prezesa Rady Ministrów.

Kolejnym ważnym, z punktu widzenia jakości przyszłych decyzji, był w odniesieniu do projektów aktów normatywnych przepis regulaminu nakładający na wnioskodawcę obowiązek skierowania projektu przed przedstawieniem go Radzie Ministrów do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w celu zbadania i oceny tego projektu pod względem prawnym i redakcyjnym, w tym oceny zgodności przepisów projektu z obowiązującym systemem

prawa, zasadami techniki prawodawczej oraz poprawności językowej przepisów projektu.

Przedmiotem szczegółowych regulacji prawnych był również sam sposób wnoszenia dokumentów do rozpatrzenia przez Radę Ministrów oraz zasady ich ewidencjonowania oraz przekazywania członkom rządu przez Sekretarza Rady Ministrów. Określony był jednoznacznie katalog organów upoważnionych do tego. W jego skład wchodziła, działając zgodnie ze swoją właściwością, członkowie Rady Ministrów oraz, jeśli tak było określone w odrębnych przepisach, stałe komitety Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, centralne organy administracji rządowej (kierownicy urzędów centralnych), pełnomocnicy rządu i wojewodowie.

Regulamin z 1997 r. wyróżniało w stosunku do poprzednich aktów normatywnych dotyczących tej materii bardziej precyzyjne ujęcie zagadnień odnoszących się do samych posiedzeń Rady Ministrów oraz rozpatrywania spraw i podejmowania rozstrzygnięć. Dotyczy to m.in.: terminów obrad i zawiadomień oraz porządku obrad odbywanych w stałych terminach. Przewidziano, że w porządku tym umieszcza się rozpatrywane sprawy według ich rodzaju i przedmiotu w kolejności obejmującej: pytania i odpowiedzi w ramach Rady Ministrów; projekty dokumentów rządowych w pełni uzgodnionych, których rozpatrzenie nie wymaga przeprowadzenia dyskusji; projekty dokumentów rządowych z dołączonym protokołem rozbieżności albo do których zostały zgłoszone uwagi członków Rady Ministrów; analizy problemowe lub inne sprawy dotyczące podstawowych problemów; sprawy parlamentarne; pozostałe dokumenty rządowe oraz sprawy bieżące.

Ważne znaczenie dla przebiegu procesu rozstrzygania przez Radę Ministrów miała zasada, że w czasie posiedzenia rozpatruje sprawy objęte, doręczonym członkom Rady Ministrów, porządkiem obrad. Porządek obrad mógł zostać zmieniony lub uzupełniony tylko przez Prezesa Rady Ministrów z inicjatywy własnej lub na umotywowany wniosek, zgłoszony przez członka Rady Ministrów przed rozpoczęciem obrad. Elementem dyscyplinującym członków rządu stała się też norma, zgodnie z którą uwagi do projektu dokumentu rządowego powinny być zgłoszone nie później niż do godz. 12.00 dnia poprzedzającego stały termin posiedzenia Rady Ministrów, pod rygorem ich pominięcia. Uwagi zgłoszone po tym terminie podlegały rozpatrzeniu tylko za zgodą Prezesa Rady Ministrów.

W posiedzeniach Rady Ministrów stale uczestniczyły, bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć, osoby upoważnione do tego na podstawie przepisów ustaw oraz osoby zobowiązane do uczestnictwa przez Prezesa Rady Ministrów, jeżeli uznał on ich udział w posiedzeniu za niezbędny do wykonywania powierzonych im obowiązków w zakresie realizacji polityki lub obsługi prac rządu. Prezes Rady Ministrów mógł także zapraszać do udziału w posiedzeniu lub jego części, z głosem doradczym, inne osoby, w szczególności przedstawicieli zainteresowanych organów państwowych.

Projekty dokumentów rządowych i inne sprawy przewidziane do rozpatrzenia na posiedzeniu referował Prezes Rady Ministrów lub wskazany przez niego czło-

nek Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów mógł powierzyć referowanie projektu dokumentu rządowego przedstawicielowi organu uprawnionego. Rada Ministrów, po rozpatrzeniu projektu, dokument przyjmowała lub wprowadzała w nim zmiany, albo go odrzucała, kierowała do rozstrzygnięcia w innym terminie, lub uzależniała dalsze prace od spełnienia określonych wymogów. W szczególności mogła skierować projekt dokumentu rządowego: do rozpatrzenia przez właściwy stały komitet Rady Ministrów lub inny organ wewnętrzny Rady Ministrów, z określeniem terminu do zajęcia stanowiska lub zobowiązaniem właściwego komitetu do opracowania, uzgodnienia i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu lub dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień, do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów lub wskazany organ wewnętrzny Rady Ministrów. Do czasu rozpatrzenia sprawy przez Radę Ministrów i podjęcia decyzji, o których mowa wyżej, organ uprawniony mógł wycofać wniesiony projekt dokumentu rządowego. W takim wypadku Prezes Rady Ministrów mógł zarządzić opracowanie, uzgodnienie i wniesienie projektu lub dokonanie niektórych z tych czynności w odrębnym, scharakteryzowanym już we wcześniejszych uwagach, trybie.

Rekonstruowane tu postanowienia regulaminu z 1997 r. określały również zasady rozpatrzenia projektu dokumentu lub rozstrzygnięcie sprawy w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk przez członków Rady Ministrów (tryb obiegowy). Decyzja o uruchomieniu tego trybu należała do Prezesa Rady Ministrów, który mógł zarządzić jego wykorzystanie w danej sprawie, na wniosek uprawnionego organu, Sekretarza Rady Ministrów albo z inicjatywy własnej. Termin do zajęcia stanowiska przez członków Rady Ministrów nie powinien być w tych sprawach krótszy niż 3 dni. Projekt rozstrzygnięcia uważano za przyjęty, jeżeli wszyscy członkowie Rady Ministrów wyrazili na piśmie zgodę na przyjęcie dokumentu lub proponowaną treść rozstrzygnięcia bez zastrzeżeń. W razie zgłoszenia uwag lub zastrzeżeń, które nie zostały uwzględnione lub wyjaśnione, projekt dokumentu lub rozstrzygnięcia wymagał rozpatrzenia przez Radę Ministrów na posiedzeniu. Takie rozwiązanie stanowiło jedną z gwarancji kolegialnego charakteru decyzji rządowych.

Regulamin dokładnie precyzował również sprawy związane z dokumentowaniem przebiegu posiedzeń Rady Ministrów oraz sposobem przygotowywania informacji o przyjętych rozstrzygnięciach. Z posiedzenia sporządzano, pod nadzorem Sekretarza Rady Ministrów, z zachowaniem przepisów o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej, pełny zapis jego przebiegu (na podstawie zapisu magnetofonowego) oraz protokół ustaleń. Zapis był wewnętrznym dokumentem roboczym, zaś protokół ustaleń zawierał pełne zestawienie rozstrzygnięć, z uwzględnieniem wyników przeprowadzonych głosowań oraz zgłoszonych do protokołu stanowisk odrębnych. Z każdego posiedzenia był sporządzany komunikat prasowy, informujący w szczególności o przedmiocie posiedzenia oraz o podjętych rozstrzygnięciach. Komunikat przygotowywał rzecznik prasowy rządu w porozumieniu z Sekretarzem Rady Ministrów i, po zaaprobowaniu przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, podawał go do publicznej wiadomości. Obo-

wiązywała zasada, że członkowie Rady Ministrów oraz inne osoby, uczestniczące w jej posiedzeniach nie mogą, bez zgody Prezesa Rady Ministrów, ujawniać jakichkolwiek informacji o jego przebiegu oraz o indywidualnych opiniach i stanowiskach wyrażanych na tym posiedzeniu przez jego uczestników.

Obowiązkiem członka Rady Ministrów była obecność na posiedzeniach rządu. W szczególnie uzasadnionych wypadkach Prezes Rady Ministrów mógł zwolnić członka Rady Ministrów z tego obowiązku. W takiej sytuacji osoba, która będzie nieobecna na posiedzeniu, miała obowiązek wskazać członka Rady Ministrów, który zostanie zaznajomiony ze stanowiskiem nieobecnego ministra w sprawach umieszczonych w porządku obrad posiedzenia i zaprezentuje je, za zgodą Prezesa Rady Ministrów, w czasie rozpatrywania tych spraw na posiedzeniu. Obowiązkiem tej osoby było również wskazanie sekretarza lub podsekretarza stanu, który za zgodą Prezesa Rady Ministrów, będzie uczestniczył w rozpatrywaniu spraw na posiedzeniu i składał oświadczenia oraz udzielał wyjaśnień.

Postanowienia regulaminu z 1997 r. określały też zasady działania organów wewnętrznych Rady Ministrów. Rozstrzygały one m.in., że do trybu działania stałych komitetów Rady Ministrów oraz komitetów utworzonych przez Prezesa Rady Ministrów do rozpatrywania określonej sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące trybu pracy Rady Ministrów, z uwzględnieniem odrębności wynikających z zakresu kompetencji komitetów, jako organów wewnętrznych Rady Ministrów, oraz zadań i zakresu działania tych organów, określonych w aktach o ich utworzeniu. Stwarzały też możliwość, by przewodniczący stałego komitetu Rady Ministrów – jeśli uzna, że sprawa wniesiona pod obrady komitetu nie wymaga zajęcia stanowiska przez komitet w pełnym składzie – utworzył spośród członków komitetu zespół, któremu powierzy rozpatrzenie tej sprawy. Członkowie komitetu zgłaszający uwagi do rozpatrywanej sprawy byli obowiązani uczestniczyć w posiedzeniu zespołu osobiście albo zapewnić obecność na posiedzeniu swojego upoważnionego przedstawiciela. Rozstrzygnięcie uzgodnione przez członków zespołu były traktowane jako stanowisko lub rekomendacja komitetu.

W świetle postanowień regulaminu kluczową rolę w zabezpieczeniu sprawnego funkcjonowania rządowego procesu decyzyjnego odgrywał Sekretarz Rady Ministrów, który przygotowywał i obsługiwał posiedzenia Rady Ministrów, a ponadto wykonywał obowiązki związane w szczególności z: przyjmowaniem od organów uprawnionych oraz przekazywaniem członkom Rady Ministrów projektów dokumentów; sporządzaniem i przechowywaniem zapisu posiedzenia i protokołu ustaleń oraz opracowywaniem i przekazywaniem ministrom, wojewodom i innym uprawnionym osobom protokołu ustaleń; informowaniem, za pośrednictwem rządowych służb informacyjnych, opinii publicznej o przedmiocie posiedzeń Rady Ministrów i rozstrzygnięciach, jakie zapadły na posiedzeniach; kierowaniem przez Prezesa Rady Ministrów spraw do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk (w trybie obiegowym); ewidencjonowaniem dokumentów rządowych przyjętych przez Radę Ministrów; kontrolą realizacji ustaleń zamieszczonych w protokołach

ustaleń oraz koordynowaniem działalności legislacyjnej Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Odrębne przepisy regulowały opracowywanie i uzgadnianie projektów umów międzynarodowych (państwowych, rządowych, resortowych), instrukcji negocjacyjnych i innych dokumentów związanych z zawieraniem i wypowiedaniem umów międzynarodowych, a także ogłaszanie aktów Rady Ministrów w dziennikach urzędowych.

### **3. Modyfikacje w latach 1997-2001**

Nowe elementy do układu funkcjonalnego decydowania rządowego wprowadziły zmiany, jakich dokonano w 1999 r. przy okazji nowelizacji ustawy o działach administracji rządowej. Stworzono wówczas podstawy pozwalające na utworzenie Rządowego Centrum Legislacji, jako miejsca koordynowania prac związanych z rządową legislacją. Takie rozwiązanie stanowiło częściowe nawiązanie do postulatów wielokrotnie zgłaszanych przez środowisko prawników, w tym przez Radę Legislacyjną.

Do zadań Rządowego Centrum Legislacji zaliczono: opracowywanie stanowisk prawno-legislacyjnych do rządowych projektów aktów normatywnych, koordynację przebiegu uzgodnień międzyresortowych, opracowywanie pod względem legislacyjnym rządowych projektów, opracowywanie rządowych projektów w zakresie ustalonym przez premiera, redagowanie Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, współpracę z Komitetem Integracji Europejskiej w harmonizowaniu prawa polskiego z europejskim, współdziałanie z Radą Legislacyjną w opiniowaniu rządowych projektów pod kątem zgodności z konstytucją i spójności z systemem prawa, a także kontrolę wydawania przez organa administracji rządowej przepisów wykonawczych do ustaw.

Jak już odnotowano wcześniej, zmiany, jakie wprowadzono w latach 1998-2001 do regulaminu pracy Rady Ministrów nie naruszały podstawowego trybu działania rządu. W 1998 r.<sup>8</sup> złożyły się na nie przede wszystkim: po pierwsze – zwiększenie roli szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w przygotowywaniu programu prac rządu, w tym programu prac legislacyjnych rządu oraz harmonogramu realizacyjnego; po drugie – rozciągnięcie prawa Prezesa Rady Ministrów do postanowienia o opracowaniu, uzgodnieniu i wniesieniu projektu każdego dokumentu rządowego w odrębnym trybie na wszystkie etapy przygotowywania decyzji; po trzecie – wzmocnienie znaczenia Rady Legislacyjnej w procesie przygotowania projektu przez wprowadzenie zasady, że organ wnioskujący, kierujący do uzgodnień projekt ustawy lub innego aktu normatywnego o szczególnej doniosłości społecznej, ekonomicznej lub prawnej, jest obowiązany przekazać go Radzie Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, zaś w razie wyrażenia opinii przez Radę

<sup>8</sup> M.P. Nr 12, poz. 202.

Legislacyjną, organ ten ma obowiązek odniesienia się do opinii Rady; po czwarte – ograniczenie przejęcia przewodnictwa konferencji uzgodnieniowej przez przedstawiciela Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyłącznie do sytuacji, w której z takim wnioskiem wystąpi sam organ wnioskujący; po piąte – rezygnacji w porządku posiedzenia Rady Ministrów z punktu „pytania i odpowiedzi w ramach Rady Ministrów”.

Na zmiany wprowadzone do regulaminu w 1999 r.<sup>9</sup> złożyły się przede wszystkim: po pierwsze – wprowadzenie obowiązku, by w uzasadnieniu projektu aktu normatywnego, który jest przedmiotem decyzji zawarta została również charakterystyka przewidywanych, związanych z wejściem w życie aktu, skutków dotyczących ograniczenia uznaniowości i uproszczenia stosowanych procedur, a także wewnętrznej spójności systemu prawa; po drugie – wzmocnienie pozycji Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, przez wprowadzenie zasady, że organ wnioskujący, kierujący do uzgodnień projekt ustawy lub innego aktu normatywnego, którego przepisy dotyczą funkcjonowania samorządu terytorialnego, jest obowiązany przekazać go Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego; po trzecie – jednoznaczne postanowienie, że zorganizowanie konferencji uzgodnieniowej jest obowiązkowe, w przypadku zgłoszenia licznych uwag o charakterze merytorycznym przez organy i inne podmioty uprawnione; po czwarte – jasne przedstawienie powodów pozwalających na zwrot projektu organowi wnioskującemu bez rozpatrzenia, przez stwierdzenie, że jest to możliwe, gdy projekt ten nie odpowiada wymaganiom określonym w uchwale, a w szczególności nie dołączono do niego: protokołu rozbieżności, ustosunkowania się organu wnioskującego do zgłoszonych uwag, informacji o przeprowadzeniu konferencji, informacji o wyrażeniu zgody na zwolnienie dokumentu z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą, opinii stałego komitetu Rady Ministrów, albo też nie został on uzupełniony bądź nie zostały usunięte występujące w nim braki formalne, przy równoczesnym postanowieniu, że w uzasadnionych wypadkach projekt taki może zostać rozpatrzony na posiedzeniu Rady Ministrów wyłącznie za zgodą Prezesa Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii członków Rady Ministrów wyrażonej na posiedzeniu Rady Ministrów, na którym projekt ten będzie rozpatrywany; po piąte – postanowienie, że rygor pominięcia uwag zgłoszonych do projektów nie później niż do godz. 12.00 dnia poprzedzającego posiedzenie Rady Ministrów nie ma zastosowania do projektów dokumentów włączonych do porządku obrad bez zachowania siedmiodniowego terminu przekazania przed tym posiedzeniem; po szóste – rozwiązanie, zgodnie z którym na posiedzeniu Rady Ministrów (i odpowiednio posiedzeniu stałego komitetu Rady Ministrów) nie podlegają rozpatrzeniu wniesione do projektu uwagi o charakterze legislacyjnym lub redakcyjnym, które są przekazywane właściwym komórkom organizacyjnym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów obsługującym posiedzenia Rady Ministrów.

<sup>9</sup> M.P. Nr 32, poz. 498.

## 4. Konkluzje

Oceniając przedstawione wyżej, zachodzące w latach dziewięćdziesiątych, przekształcenia w rozwiązaniach normatywnych dotyczących procedur rządowego systemu decyzyjnego uznać trzeba, że tworzyły one przesłanki prawne dla optymalizowania przebiegu procesu decydowania rządowego. Po pierwsze – wzmacniały pozycję Prezesa Rady Ministrów jako faktycznego kierownika prac rządu. Po drugie – tworzyły podstawy dla jasnego określenia uprawnień i obowiązków członków Rady Ministrów jako uczestników prac rządu oraz sposobu ich zastępowania w procesie decydowania. Po trzecie – przyniosły szczegółowe uregulowania zagadnień dotyczących pełnomocników rządu; zasad tworzenia i funkcjonowania organów pomocniczych i opiniodawczo-doradczych Rady Ministrów, w tym jej stałych komitetów oraz różnorodnych form współdziałania międzyministerialnego przed posiedzeniem Rady Ministrów. Po czwarte – stworzyły podstawy szerszego wykorzystywania w pracach rządu trybu obiegowego. Po piąte – rygorystycznie i jednoznacznie określiły zasady reprezentowania Rady Ministrów wobec innych organów, w celu zapewnienia jednolitości koncepcyjnej i politycznej wystąpień w imieniu rządu.

W 2001 r. do regulaminu prac Rady Ministrów wprowadzono zmiany dostosowawcze wynikające z potrzeby koordynacji sposobu oceny projektów decyzji rządowych w państwach OECD. W następstwie tych zmian przyjęto zasadę, że w toku analizy zgłoszonych inicjatyw Rządowe Centrum Legislacji dokonuje oceny ich skutków dla dochodów i wydatków budżetu i sektora publicznego, rynku pracy, konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej gospodarki oraz sytuacji i rozwoju regionalnego<sup>10</sup>.

Regulacje z 1997 r. okazały się w swoich podstawowych elementach trwałe. Zmiany jakich w nich dokonano w 2002 r. już po zakończeniu badanego w tej książce okresu, w czasie funkcjonowania Rady Ministrów kierowanej przez L. Millera, miały charakter ograniczony. Dotyczyły one w większym stopniu dostosowania norm regulaminu do sytuacji pozostającej po nowelizacji w 2001 r. ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, niż zmian o charakterze systemowym.

Kierunki tych zmian w sposób wyraźny nawiązywały do odnotowanych już we wcześniejszej części niniejszej książki rekomendacji wynikających z przekształceń zachodzących w rządowych systemach decyzyjnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Przy ocenach tych rozwiązań trzeba jednak pamiętać, że składają się one na normatywny obraz procedur działania decyzyjnego rządu. W praktyce, jak to jeszcze zostanie szczegółowo podjęte w dalszych rozważaniach, realizacja tych norm natrafia na poważne trudności, które związane są przede wszystkim z uwarunkowaniami wynikającymi z przeciążenia rządowego systemu decyzyjnego, presji czasu oraz napięciami w działaniu rządów koalicyjnych o niejednorodnym zapleczu politycznym.

<sup>10</sup> M.P. Nr 33, poz. 547.

# Rozdział VII

## SFERA KADR

### 1. Znaczenie czynnika kadrowego

W rządowym systemie decyzyjnym, obok zasad oraz rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonalno-proceduralnych podstawowe znaczenie odgrywają kadry. Rada Ministrów i szerzej cała administracja rządowa to również zespół ludzi wyodrębnionych w celu realizacji określonych zadań<sup>1</sup>. To właśnie od motywacji, zdolności do działań wspólnych, umiejętności i sprawności oraz rzetelności tych ludzi, których liczba uległa w badanym okresie znacznemu powiększeniu<sup>2</sup> zależy w dużej mierze przebieg procesu przygotowania, podejmowania, monitorowania i wykonywania decyzji rządowych.

Bez względu na stopień szczegółowości regulacji normatywnych określających sposób zorganizowania procesu decyzyjnego, ostateczny jego kształt wyznaczony jest przez ludzi zaangażowanych w jego obsługę. Istotną rolę w nim odgrywają nie tylko członkowie Rady Ministrów, czyli osoby bezpośrednio uczestniczące w podjęciu decyzji. Dla przebiegu i efektów tego procesu niemniej ważna jest praca bardzo wielu innych osób zatrudnionych w strukturach administracji rządowej. Dotyczy to w szczególności osób odpowiedzialnych za pozyskiwanie i zarządzanie informacjami, analizę istniejącej sytuacji pod kątem potrzeb i możliwości podjęcia określonych decyzji, organizowanie procesu decydowania, opracowywanie projektów decyzji pod względem legislacyjnym i redakcyjnym, konfrontowanie treści przygotowywanych projektów z rozwiązaniami obecnymi w polskim systemie prawnym oraz w prawie europejskim, konsultowanie projektów z podmiotami pozarządowymi, zapewnienie informacji o podejmowanych decyzjach rządowych dla zaplecza politycznego rządu i dla opinii publicznej, a także wdrażanie podjętych decyzji oraz monitorowanie i kontrolowanie ich realizacji. Ta sytuacja powoduje, że przy rozważaniu zagadnień dotyczących uwarunkowań i możliwości poprawienia jakości decyzji rządowych trzeba objąć zainteresowaniem całość kadr rządowych. Każde inne podejście byłoby niekompletne i tym samym ułomne.

Przemiany społeczno-polityczne i ustrojowe, które zaszły w Polsce po 1989 r., stworzyły nową sytuację dla administracji publicznej również w płaszczyźnie kadrowej. Rewizji uległy poprzednie podstawy doktrynalne i prawne oraz zasady

<sup>1</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 9.

<sup>2</sup> Zob. s. 259 niniejszej książki.

i warunki działania kadr administracji rządowej. W obszarze intensywnych zmian znalazły się sprawy rekrutacji, statusu formalnoprawnego, zasad funkcjonowania, modelu awansu oraz warunków działania osób zatrudnionych w tej administracji. Dodatkową przesłanką wymuszającą nowe rozwiązania stały się uwarunkowania o charakterze uniwersalnym, które związane są z takim zjawiskami i procesami charakterystycznymi dla współczesnych państw, jak: narastanie złożoności i tempa procesów społecznych, wzrost liczby osób zatrudnionych w administracji publicznej oraz wymagań merytorycznych, które muszą one spełnić, pojawienie się nowych technik komunikowania i przetwarzania informacji, czy też zmiany zadań i możliwości działania wspomnianej administracji w warunkach globalizacji<sup>3</sup>.

W tych okolicznościach dla działania rządowego systemu decyzyjnego podstawowego znaczenia nabrały w Polsce cztery zagadnienia dotyczące zjawisk i procesów zachodzących w sferze kadr. Pierwsze z nich dotyczy kwestii ciągłości i zmiany w administracji rządowej w warunkach dynamiki zaplecza politycznego rządu. Drugie – związane jest z relacjami między czynnikiem politycznym i urzędniczym w kształtowaniu decyzji rządowych. Trzecie – obejmuje kwestie związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi w administracji publicznej<sup>4</sup>, w tym szczególnie rekrutacją i mechanizmami awansu kadr administracji rządowej. Czwarte – obejmuje problematykę mechanizmów ochronnych pozwalających rozstrzygać w procesie podejmowania decyzji sprawy konfliktu interesu w zgodzie z interesem ogólnym.

W latach dziewięćdziesiątych, w ślad za doświadczeniami licznych państw demokratycznych, uznano w Polsce, że jest potrzebne jasne oddzielenie w płaszczyźnie instytucjonalnej i funkcjonalnej politycznych oraz wykonawczych elementów struktury kadrowej w administracji rządowej. Przyjęto również, że należy stworzyć instrumenty blokujące podporządkowywanie działalności administracji publicznej partykularnym interesom poszczególnych ugrupowań politycznych, które stanowią zaplecze kolejnych rządów. Oba te kierunki działań stanowiły – i w swojej istocie stanowią nadal – ważną okoliczność kształtującą działanie rządowego procesu decyzyjnego. Wyznaczyły one też kontekst dla podjęcia w Polsce w latach dziewięćdziesiątych tematu służby cywilnej.

## 2. Zagadnienie ciągłości i zmian

Problem korelacji między rotacją rządów a zmianami kadrowymi w administracji rządowej pojawił się w Polsce w latach dziewięćdziesiątych przede wszystkim w związku ze zjawiskiem częstych zmian rządów i ich zaplecza politycznego.

<sup>3</sup> A. Ferens, *Administracja publiczna. Wprowadzenie do nauki administracji publicznej*, (w:) *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 1999, s. 20.

<sup>4</sup> I. Macek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, (w:) *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, *op. cit.*, s. 126-145.

Mechanizmy państwa demokratycznego w swojej istocie zakładają możliwość powtarzających się rotacji rządów oraz zaplecza politycznego tworzącego układ rządowy. Ta ogólna prawidłowość wzmocniona była w analizowanym okresie przez kształt sceny politycznej w Polsce, który wyznaczony był poprzez fakt istnienia przez znaczną część tego okresu dwóch bloków o zbliżonym poparciu społecznym. Doświadczenia lat dziewięćdziesiątych pokazały, że system polityczny oraz politycy nie byli do takiej sytuacji właściwie przygotowani.

Okres od września 1989 roku do jesieni 2001 r. to w Polsce czas funkcjonowania ośmiu Rad Ministrów i dziewięciu Prezesów Rady Ministrów<sup>5</sup>. Licząc czas od podjęcia działania przez kolejne Rady Ministrów aż do powołania nowej Rady Ministrów (a więc łącznie z czasem, gdy rząd pełnił już tylko obowiązki) najdłużej, bo ponad 47 miesięcy, działał w tym okresie rząd J. Buzka. Rząd W. Cimoszewicza funkcjonował prawie 21 miesięcy. Gabinet kierowany przez W. Pawłaka działał nieco ponad 16 miesięcy, rząd T. Mazowieckiego – 16 miesięcy, rząd H. Suchockiej – nieco mniej niż 16 miesięcy, J. K. Bieleckiego ponad 11 miesięcy, zaś rząd J. Oleksego niespełna 11 miesięcy. Najkrócej, bo zaledwie 7 miesięcy (z tego miesiąc z innym Prezesem Rady Ministrów) działał rząd J. Olszewskiego. Rozpoczęcie działania przez rządy kierowane przez T. Mazowieckiego, W. Pawlak i J. Buzka, związane było z ukształtowaniem nowych układów politycznych. Powołanie pierwszego z nich łączyło się z zasadniczymi zmianami o charakterze ustrojowym, chociaż równocześnie trzeba jednak pamiętać, że w początkowym okresie działania tego rządu ważnym uwarunkowaniem przy kształtowaniu spraw kadrowych były uzgodnienia o charakterze politycznym, które wynikały z porozumienia „Okrągłego Stołu”. Ich konsekwencją było zachowanie w okresie przejściowym obecności w rządzie części osób związanych z układem politycznym PRL-u.

Efektywne funkcjonowanie każdego systemu decyzyjnego wymaga minimum stabilizacji kadrowej. Poznanie zasad i trybu decydowania, przekształcenie ogólnego programu w konkretne inicjatywy, przeprowadzenie symulacji i analiz pozwalających dokonać optymalnego w danych warunkach wyboru oraz skontrolowanie realizacji przyjętego rozstrzygnięcia i ewentualne skorygowanie jego treści – to czynności wymagające czasu i doświadczenia. Dla realizacji tych czynności potrzebna jest również swoista przestrzeń psychologiczna ukształtowana w sposób stymulujący do rozwoju aktywności ukierunkowanej na podejmowanie w sposób kreatywny decyzji, a nie na poszukiwania odpowiedzi na pytania dotyczące własnej przyszłości w warunkach zachodzącej, bądź też zbliżającej się zmiany politycznej. Te ogólne zasady mają też zastosowanie do decydowania rządowego. Tymczasem w Polsce w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych zmiany Rad Ministrów następowały tak szybko, że wiele systemowych rozwiązań przygo-

<sup>5</sup> Różnica wynika z faktu, że W. Pawlak powołany na stanowisko Prezesa Rady Ministrów uchwałą Sejmu z dnia 5 czerwca 1992 r. (M.P. Nr 17, poz. 126) nie utworzył rządu i – w związku ze zgłoszoną rezygnacją – odwołany został z tego stanowiska uchwałą Sejmu z dnia 10 lipca 1992 r. (M.P. Nr 23, poz. 166). Zob. szerzej s. 226-243.

towywanych w ramach rządowego procesu decyzyjnego nie mogło w tym czasie skutecznie przejść wszystkich etapów tego procesu. W wypadku inicjatyw ustawodawczych dodatkową okoliczność stanowiły wówczas niepełne kadencje parlamentu<sup>6</sup>. W połączeniu z zasadą, że wraz z zakończeniem kadencji inicjatywy, których nie udało się skutecznie przeprowadzić przez cały proces legislacyjny nie są już rozpatrywane przez nowy Sejm, dodatkowo zmniejszało to efektywność rządowego systemu decyzyjnego. Powodowało to m.in., że część decyzji była przygotowywana kilkakrotnie od nowa przez zmieniające się ekipy polityczne, co w sposób oczywisty znacząco wpływało na powstawanie opóźnień w uruchomieniu potrzebnych rozwiązań.

W okresie od września 1989 r. do końca lipca 2001 r. w skład kolejnych Rad Ministrów wchodziło łącznie 151 osób<sup>7</sup>. Tylko jedna z nich (K. Skubiszewski) uczestniczyła w czterech kolejnych rządach w całym okresie ich działania. W składzie trzech Rad Ministrów w całym okresie ich działania (w niektórych wypadkach przy zmianie zajmowanego stanowiska) znalazło się w tym czasie tylko 7 osób, zaś w składzie dwóch Rad Ministrów 15 osób. Natomiast aż 43 osoby uczestniczyły w sumie w pracach Rady Ministrów krócej niż okres działania jednego gabinetu.

W przypadku szczególnie ważnych, bądź też złożonych inicjatyw istotne znaczenie ma nie tylko ciągłość danego rządu, ale i ciągłość obsady personalnej organu wnioskującego w sprawie danej decyzji rządowej. Dostrzegać trzeba w tym kontekście liczne zmiany kadrowe, jakie zachodziły w analizowanym okresie w ramach dwóch najdłużej funkcjonujących Rad Ministrów, to znaczy rządów kierowanych przez J. Buzka i W. Cimoszewicza. W Radzie Ministrów na czele, której stał W. Cimoszewicz zmiany te wiązały się przede wszystkim z przekształceniami w strukturze Rady Ministrów w wyniku reformy centrum administracyjnego i gospodarczego rządu. W rządzie kierowanym przez J. Buzka zmiany kadrowe, które zaszły w latach 1998-2000 wynikały z dwóch podstawowych przesłanek. Pierwszą z nich były uwarunkowania polityczne, związane m.in. z modyfikacjami w zapleczu politycznym tego rządu, w tym z przekształceniami w ramach ugrupowań rządzących oraz z rozpadem koalicji AWS-UW. Drugie uwarunkowanie miało charakter systemowy i wynikało z wdrożenia w 1999 r. koncepcji elastycznej struktury rządu. W sumie w tym okresie w rządzie J. Buzka kolejnymi 22 postanowieniami prezydenta o zmianach w składzie Rady Ministrów odwołanych zostało z zajmowanych stanowisk 25 członków rządu<sup>8</sup>. Powołanych zostało na nowe stanowiska łącznie 26 osób. W przypadku 15 osób objęcie stanowiska wiązało się z wejściem w skład Rady Ministrów. W pozostałych przypadkach powołanie związane było ze zmianą stanowiska, nowym określeniem jego zakresu lub objęciem dodatkowego stanowiska przez dotychczasowych członków Rady Mini-

<sup>6</sup> Wybrany w czerwcu 1989 r. Sejm X kadencji działał zaledwie do jesieni 1991 r., zaś Sejm I kadencji od listopada 1991 r. do końca maja 1993 r.

<sup>7</sup> Szczegółowe zestawienie zob. s. 244-247.

<sup>8</sup> Dodatkowo dwóch ministrów zmarło w czasie pełnienia swoich obowiązków.

strów<sup>9</sup>. W 2001 r. odwołanych zostało kolejnych 5 członków tego rządu i powołanych na ich miejsce 4 nowych<sup>10</sup>. W kontekście szukania odpowiedzi na pytanie o stan w zakresie ciągłości i zmiany w kadrach oraz poziom doświadczenia tych kadr odnotować warto, że w chwili rozpoczynania pracy Rady Ministrów kierowanej przez J. Buzka tylko 4 osoby miały staż pracy w charakterze członka rządu, zaś w jego składzie nie znalazł się nikt z poprzedniego gabinetu.

W sytuacji małej stabilności w zakresie składów Rad Ministrów dodatkowego znaczenia nabierał fakt, że w okresie działania wszystkich tych rządów dokonywały się też liczne zmiany personalne na kierowniczych stanowiskach państwowych w administracji rządowej poza składem Rady Ministrów<sup>11</sup> oraz na innych kluczowych stanowiskach w tej administracji<sup>12</sup>. Szczególnie radykalna wymiana kadry kierowniczej w administracji rządowej nastąpiła w okresie pierwszych sześciu miesięcy urzędowania premiera J. Buzka. Odwołano wówczas wszystkich sekretarzy stanu, którzy pozostawali po poprzednim rządzie, zasadniczą część podsekretarzy stanu (pozostało ich wtedy zaledwie 11), wszystkich wojewodów z wyjątkiem wojewody opolskiego, wszystkich wicewojewodów (jeden z nich został powołany na wojewodę), większość kierowników urzędów centralnych (po upływie okresu 6 miesięcy pozostało ich zaledwie 11) oraz licznych zastępców kierowników urzędów centralnych (we wspomnianym wyżej okresie pozostało ich tylko 17)<sup>13</sup>. Jest przy tym charakterystyczne, że wśród odwołanych znalazła się liczna grupa osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji rządowej w trakcie działania kilku kolejnych, politycznie różnorodnych (czy wręcz opozycyjnych wobec siebie) rządów. Ich nominacje były podpisane przez różnych prezesów Rady Ministrów. Odnotować trzeba jednak, że rozpoczęciu działalności rządu J. Buzka towarzyszyła już nowa sytuacja prawna związana z obsadą osobową kierowniczych stanowisk państwowych w administracji rządowej oraz obecnością pracowników politycznych w urzędach administracji rządowej, co szerzej podjęte będzie w dalszej części tych rozważań. Przy rozpatrywaniu w przypadku tego rządu zagadnienia ciągłości i zmiany w kształtowaniu kadr kierowniczych administracji rządowej pamiętać również trzeba o zasadniczej zmianie kadr na stanowiskach

<sup>9</sup> Zob.: M.P. z 1997 r. Nr 81, poz. 786 i 787; z 1998 r. Nr 25, poz. 370 i 271 oraz Nr 45, poz. 636 i 637; z 1999 r. Nr 11, poz. 157 i 158, Nr 29, poz. 447, Nr 32, poz. 491, Nr 33 oraz poz. 500 i 501; z 2000 r. Nr 9, poz. 179, 180 i 181, Nr 17, poz. 360, 361, 362, 363 i 364; Nr 20, poz. 413, Nr 23, poz. 470, Nr 25, poz. 519 oraz Nr 36, poz. 722.

<sup>10</sup> Zmiany dotyczyły ministrów: skarbu, sprawiedliwości, kultury i dziedzictwa narodowego, łączności i finansów.

<sup>11</sup> W rozumieniu ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. Nr 208, poz. 101 z późn. zm.).

<sup>12</sup> Pojęcie administracji rządowej jest tu używane w szerokim znaczeniu i obejmuje organy administracji rządowej, urzędy organów administracji rządowej oraz jednostki organizacyjne podporządkowane organom administracji rządowej i ich urzędom. Zob. J. Lang, *Interpretacja pojęcia administracji rządowej użytego w art. 103 Konstytucji*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Ekspertyzy i Opinie Prawne, 1997, nr 4, s. 7.

<sup>13</sup> Zestawienie na podstawie komunikatów i stron w.w.w.

województw i wicewojewodów towarzyszącej reformie terytorialnej państwa na przełomie 1998 i 1999 r.

Na marginesie trzeba też dodać, że w instytucjach gospodarczych, na których obsadę miał wpływ rząd lub poszczególni ministrowie zjawiskiem charakterystycznym w całym analizowanym okresie był silny wpływ kształtu zaplecza politycznego rządu na funkcjonujące tam struktury kadrowe. Znajdowało to potwierdzenie w skoncentrowanych w czasie rotacji rządów zmianach w organach nadzorczych i zarządzających banków, instytucji ubezpieczeniowych i innych podmiotów gospodarczych. Jest charakterystyczne, że zmiany te dotyczyły również – szczególnie w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych – podmiotów gospodarczych, w których na obsadę kierownictwa organy administracji rządowej formalnie nie miały bezpośredniego wpływu. Może to świadczyć o występującym w tym czasie przekonaniu prywatnych właścicieli, że dokonanie takich zmian pozytywnie wpłynie na faktyczną sytuację ich firmy, co nie wystawia dobrego świadectwa istniejącej sytuacji.

W wymiarze systemowym przedstawiona wyżej sytuacja rodziła pytanie o niezbędny zakres oraz sposób zagwarantowania ciągłości na stanowiskach kierowniczych pozwalający na zachowanie potrzebnej w racjonalnym funkcjonowaniu rządu „pamięci systemowej”. Obserwacje autora jako uczestnika prac Rady Ministrów jednoznacznie potwierdzają ocenę, że brak takiej pamięci to bowiem w przypadku działania rządowego systemu decyzyjnego droga do powtarzania popełnionych już wcześniej błędów i utrudnienie w stosunkach z partnerami rządu. Na niedostatki w korelacji między zmianą zaplecza politycznego rządu a zmianami kadrowymi w administracji rządowej, a także brak stabilności kadr kierowniczych w trakcie działania tych samych rządów, wskazywali konsekwentnie eksperci zagraniczni analizujący przekształcenia zachodzące w Polsce. Taką opinię potwierdzono m.in. w raporcie na temat postępów Polski na drodze do Unii Europejskiej, ogłoszonym przez Komisję Europejską 9 listopada 1998 r. w Brukseli. W uwagach dotyczących struktur administracyjnych i ich wydajności, autorzy raportu jednoznacznie podkreślili, że w Polsce „wciąż pojawiają się problemy z utrzymaniem ciągłości instytucji na szczeblu kierowniczym, w związku ze zmianami kluczowego personelu administracyjnego wraz z kolejnymi zmianami w rządzie”<sup>14</sup>.

### 3. Politycy i urzędnicy

W płaszczyźnie doktrynalnej odpowiedzi na przedstawione wyżej pytanie o umiejscowienie oraz sposób zachowania „pamięci systemowej” w decydowaniu rządowym próbowano szukać w Polsce w latach dziewięćdziesiątych w kształtowaniu nowego modelu relacji między politykami i urzędnikami w administracji rządowej. Elementem tych poszukiwań były próby stworzenia w ramach kadr

<sup>14</sup> Polskie tłumaczenie Raportu, (w:) *Materiały i Dokumenty Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Nr 257, s. 41.

administracji rządowej korpusu służby cywilnej, jako rozwiązania instytucjonalnego i funkcjonalnego, które ma wzmocnić gwarancje wykonywania przez pracowników urzędów tej administracji wyznaczonych im zadań w sposób bezstronny i profesjonalny oraz stworzyć warunki, by ci sami pracownicy obsługiwali w sposób lojalny zmieniające się kolejne polityczne ekipy rządowe oraz byli przygotowani do działania także w warunkach napięć politycznych<sup>15</sup>. Istotą wspomnianych rozwiązań jest zidentyfikowanie i oddzielenie politycznych oraz wykonawczych elementów struktury kadrowej w administracji publicznej, przy równoczesnym stworzeniu regulacji prawnych sprzyjających temu, by działanie wykonawczej części administracji podporządkowane było realizacji interesu państwa i ogółu obywateli, a nie partykularnym interesom politycznym. W sposób oczywisty takie rozwiązania dotyczą bezpośrednio przebiegu rządowego procesu decyzyjnego. Ich urzeczywistnienie tworzy bowiem sytuację, w której przy zmieniającym się składzie bezpośrednich decydentów (członków Rady Ministrów) rozstrzygnięcia rządowe w wymiarze wykonawczym przygotowywane i wdrażane są przez zespół pracowników administracji rządowej, w znacznym stopniu uniezależnionych od zmian zaplecza politycznego rządu. Taka sytuacja ma zaś ze swojej istoty znamiona zmiany o charakterze jakościowym.

Warto odnotować, że relacje między polityką i administracją to problem o charakterze uniwersalnym, który nie stanowi polskiej specyfiki. Trzeba zgodzić się z oceną, że „nie ma administracji, która by mogła być neutralna wobec polityki; jednak tezę o możliwości zbudowania takiej administracji głosi się czasami, uznając ją za pewien stan idealny, do którego należałoby dążyć” oraz z opinią, że „w praktyce okazuje się to niezmiernie trudne, jeśli nie zupełnie nieosiągalne”<sup>16</sup>. Polityka i administracja są ze sobą mocno powiązane szczególnie w układzie funkcjonalnym. Jak to słusznie odnotował hiszpański znawca zagadnień administracji L. Rodo Lopez – administracja bez polityki nie miałaby kierunku postępowania, zaś polityka bez administracji to po prostu utopia<sup>17</sup>. Równocześnie pracownicy urzędów publicznych, jak inni ludzie, mają swoje osobiste sympatie oraz preferencje polityczne, społeczne i światopoglądowe, a także zróżnicowane interesy osobiste. Całkowite ich odrzucenie przy rozstrzygnięciu spraw publicznych stanowi cel idealny, który w pełni jest jednak bardzo trudny do osiągnięcia.

Dodatkowo pamiętać trzeba, że wśród badaczy i praktyków trwa dyskusja na temat zasadności prób oddzielenia polityki od administracji. Obecne są w niej również oceny, zgodne z którymi mechaniczne traktowanie niezależności urzęd-

<sup>15</sup> M. Gintowt-Jankowicz jako wartości podstawowe, którymi powinni kierować się w swoich działaniach członkowie korpusu służby cywilnej wymienia: legalność działania, odpowiedzialność, lojalność wobec państwa i demokratycznej władzy, uczciwość, racjonalność działania, bezstronność i sprawność. Zob. *Służba cywilna w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa 1995, s. 5.

<sup>16</sup> E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 137.

<sup>17</sup> L. Rodo Lopez, *L'administration espagnole devant les transformations économiques et sociales contemporaines*, (w:) *Annuaire Euroéen d'Administration Publique*, T. 1:1978, s. 35.

ników służby cywilnej w stosunku do polityków zatrudnionych w administracji może, dość paradoksalnie, dawać skutki odwrotne od założonych. Może bowiem prowadzić do „narastania autonomii poszczególnych segmentów administracji publicznej i niespójności różnych programów usług publicznych”<sup>18</sup>. Może też być punktem wyjścia dla kreowania sytuacji, w której urzędnicy znajdujący się w różnorodnych związkach nieformalnych, kształtować zaczynają w istocie kierunki działania rządu. Stają się oni swoistą „wewnętrzzną” grupą interesu, która działając wewnątrz instytucji rządowych zmierza do realizacji swoich partykularnych celów o charakterze środowiskowym.

Przez selekcję i sterowanie obiegiem informacji oraz dobór ekspertów i konsultantów określać zaczynają politykę rządu wyrażającą się w konkretnych jego decyzjach. W stosunku do polityków są oni poddani znacznie słabszej kontroli społecznej<sup>19</sup>. Krytycy służby cywilnej wskazują też, że – w warunkach transformacji – jest to system, który może stanowić przeszkodę w wyzwoleniu dostatecznej zdolności administracji publicznej do kreatywnego udziału w niezbędnych zmianach społecznych i gospodarczych. Podkreślają oni w tym kontekście, że zbytnia stabilność zawodowa urzędników może stanowić utrudnienie dla zachowania wymaganej dynamiki tych zmian. Duża część urzędników ukształtowała już bowiem model swoich zachowań zawodowych, w którym dominują postawy konserwatywne i nie jest skłonna do ich zmiany<sup>20</sup>.

Wspomniane problemy mają dla działania rządowego systemu decyzyjnego fundamentalne znaczenie. Szczególnie, gdy przedmiotem analizy zamierza się uczynić nie tylko obraz normatywny, ale i praktyczne działanie tego systemu. W tym kontekście trudno bowiem zlekceważyć pytanie, o to kto faktycznie decyduje o toku spraw w rządowym systemie decyzyjnym oraz o treści poszczególnych wypracowywanych w nim rozstrzygnięć. Tym bardziej, że równocześnie znacznie rozbudowana jest argumentacja przemawiająca za tym, że faktycznym decydem jest właśnie ta część kadr administracji rządowej, która znajduje się pod mniejszą kontrolą społeczną i cechuje się – jako grupa – konserwatyżmem poznawczym, tzn. jest dla niej charakterystyczna „tendencja do zachowania istniejących struktur wiedzy i postaw”<sup>21</sup>. Tworzy to w sposób naturalny potrzebę ukształtowania instytucjonalno-funkcjonalnych gwarancji, że wyzwalając system decyzyjny z obciążeń wynikających z dominacji w nim polityków, nie wykreuje się równocześnie układu, w którym cechą dominującą stanie się bierność.

W przypadku rządowego systemu decyzyjnego problemem samym w sobie jest w tym kontekście kreatywne zespolenie w jednolitą całość dwóch modeli aktywności prezentowanych przez polityków i urzędników. Dla tych pierwszych charakterystyczny jest bowiem wzór zachowania, który w psychologii politycznej

<sup>18</sup> B.G. Peters, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 262.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 281.

<sup>20</sup> A. Bida, *Po co komu służba cywilna*, „Rzeczpospolita” z 6 marca 1998 r.

<sup>21</sup> J. Reykowski, *Mechanizmy politycznego myślenia*, (w:) *Psychologia polityczna*, red. K. Skarżyńska, Poznań 1999, s. 119.

określany jest jako „wzór zachowania A”<sup>22</sup>. Składa się on z silnej potrzeby osiągnięć, silnych tendencji rywalizacyjnych, potrzeby uznania, skłonności do nieustannego angażowania się w różne formy aktywności, impulsywnego i szybkiego działania oraz psychicznej i fizycznej hiperaktywności<sup>23</sup>. Urzędników cechuje zaś – jak to już wcześniej odnotowano – ostrożność i konserwatyzm.

Niezależnie jednak od zasygnalizowanych wyżej dylematów, które podjęte zostaną jeszcze w konkluzjach tych rozważań, pamiętać trzeba równocześnie, że liczne przypadki z dziejów różnych państw, w tym historii administracji rządowej w PRL, zdecydowanie potwierdzają słuszność oceny, iż wymieszanie sfery politycznej z administracyjną daje najczęściej negatywne skutki<sup>24</sup>. Przyjmując takie stanowisko, w teorii i praktyce licznych państw demokratycznych podstawowe znaczenie nadaje się problemowi zasad obecności i wzajemnych relacji w strukturach administracji rządowej polityków i urzędników, których powołanie i rodzaj zaangażowania nie ma charakteru politycznego. W Polsce praktyka z lat dziewięćdziesiątych pokazała, że szczególnie w warunkach rządu koalicyjnego potrzebne są mechanizmy powstrzymywania i blokowania realizacji naturalnej skłonności polityków, skierowanych do wykonywania zadań w rządzie, do wprowadzania ludzi ze swojego środowiska politycznego do aparatu wykonawczego w administracji rządowej. Przy braku takich mechanizmów powstają bowiem warunki do przekształcenia administracji rządowej w teren sporów i rywalizacji między „drużynami politycznymi”, podporządkowującymi swoją działalność partykularnym interesom poszczególnych ugrupowań, które tworzą koalicję rządową. Konsekwencją tego musi być ograniczenie zdolności rządu i administracji rządowej do jednolitego działania<sup>25</sup>.

Dla funkcjonowania w Polsce w latach dziewięćdziesiątych rządowego systemu decyzyjnego istotne znaczenie miało, że rozwiązania prawne i sytuacja faktyczna dotyczące polityków w administracji podlegały w tym czasie ewolucji. Część polityków zatrudnionych była na stanowiskach kierowniczych w administracji rządowej. W przypadku każdego kolejnego rządu, który działał w Polsce w okresie transformacji po 1989 r. na stanowiskach w administracji rządowej zatrudniane były też inne osoby, których zakres obowiązków wiązał się z kształtowaniem polityki rządu. Do 1996 r. formalnie osoby te były zatrudniane na etatach urzędników. Faktycznie wykonywały zadania związane przede wszystkim z doradztwem lub też organizowaniem doradztwa dla potrzeb premiera i innych członków Rady Ministrów. W niektórych przypadkach (jak np. F. Mleczek w okresie rządu W. Pawlaka) osoby te pełniły bardzo znaczącą rolę w określaniu nie tylko kierunków programowych rządu, ale i treści poszczególnych decyzji, szczególnie tych podejmowanych przez Prezesa Rady Ministrów. W innych (jak np. A. Anklewicz w okre-

<sup>22</sup> Zob. K. Skarżyńska, *Aktywność i bierność polityczna*, (w:) *Psychologia polityczna*, *op. cit.*, s. 33.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 17; Y. Meny, A. Knapp, *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany*, Oxford 1994, s. 314.

<sup>25</sup> G. Rydlewski, *Rządzenie...*, *op. cit.*, s. 27 i nast.

sie rządu J. Oleksego, czy też A. Barcikowski w okresie rządu W. Cimoszewicza) były to bardziej osoby organizujące doradztwo dla Prezesa Rady Ministrów. Podobne zróżnicowanie odnotować można w odniesieniu do polityków wypełniających funkcje doradcze dla potrzeb innych osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach państwowych w administracji rządowej.

Ogólny kierunek ewolucji rozwiązań prawnych i faktycznych w analizowanej tu dziedzinie wyznaczała tendencja do wyodrębnienia statusu polityków zatrudnionych w administracji rządowej. Wiązało się to akceptacją dla tezy, że politycy i urzędnicy w administracji publicznej mają inne zadania i kompetencje. Różnią się też charakterem legitymizacji i statusem formalnoprawnym.

Dla wspomnianej dynamiki regulacji, określających podstawy obecności polityków w administracji rządowej, szczególne znaczenie miały zmiany z lat 1996-1997. Zasady zatrudniania doradców politycznych – osób, zajmujących w administracji rządowej kierownicze stanowiska państwowe – znalazły wyraz w zmianach przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych wprowadzonych art. 88 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej<sup>26</sup> dotyczących podstaw zatrudniania pracownika w gabinecie politycznym Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra oraz innego członka Rady Ministrów, a także doradców lub pełniących funkcje doradców osób zajmujących inne kierownicze stanowiska państwowe. Wydzielono organizacyjnie polityków zatrudnionych w administracji rządowej w charakterze doradców. Miejscem pracy tych osób stały się gabinety polityczne i zespoły doradców<sup>27</sup>.

W przyjętym rozwiązaniu podstawowe znaczenie miała zasada, zgodnie z którą zatrudnienie doradcy następuje na czas pełnienia funkcji przez osobę zajmującą kierownicze stanowisko państwowe. W efekcie stosunek pracy wszystkich osób zatrudnionych na etatach doradców politycznych w rządzie W. Cimoszewicza wygasł wraz z przyjęciem dymisji tego gabinetu. Przy kształtowaniu struktury etatowej w administracji rządowej przyjęto wówczas (co w późniejszym okresie ulegało zmianom), że w gabinecie politycznym Prezesa Rady Ministrów może być zatrudnionych 14 osób, wiceprezesa Rady Ministrów – 7 (lub 2 gdyby był on – co faktycznie miało miejsce we wszystkich przypadkach – równocześnie ministrem i miał z tego tytułu gabinet polityczny w swoim ministerstwie), ministra oraz innego członka Rady Ministrów – 5, zaś Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, kierownik urzędu centralnego oraz wojewoda mogą zatrudniać po 2 doradców politycznych, a pozostałe osoby na kierowniczych stanowiskach państwowych w administracji rządowej mogą mieć 1 etatowego doradcę politycznego.

W 1999 r., na tle dyskusji na temat roli i instrumentów działania premiera podjęta została próba wzmocnienia znaczenia zespołu doradców politycznych Prezesa Rady Ministrów. W ramach zmian w centrum rządu ukształtowano wówczas gabinet polityczny premiera, składający się z sześciu zespołów tematycz-

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 89, poz. 402.

<sup>27</sup> Zob. M. Kulesza, A. Barbasiewicz, *Funkcje gabinetów politycznych*, „Służba Cywilna” 2000-2001, nr 1, s. 50 i nast.

nych zajmujących się sprawami: społecznymi, gospodarczymi, medialnymi, bezpieczeństwa, polityki zagranicznej i integracji europejskiej. Kierowanie pracami tych zespołów powierzono osobom zatrudnionym etatowo, zaś do współpracy zaproszono grupę społecznych doradców, mających mieć w założeniu znaczne możliwości wpływania na tworzenie polityki rządu, w tym regularny dostęp do premiera<sup>28</sup>. Kierownictwo tej jednostki organizacyjnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów objął K. Marcinkiewicz, który pełnił równocześnie obowiązki sekretarza stanu. W sumie gabinetowi premiera przydzielono 20 etatów<sup>29</sup>. Znaczenie gabinetu politycznego premiera w określaniu polityki rządu wzrosło jeszcze bardziej w okresie, kiedy na jego czele stała T. Kamińska. Trwałą tendencją w okresie lat 1997-2001 (aż do zakończenia prac rządu kierowanego przez J. Buzka) było zwiększanie się liczby etatów doradców politycznych. W samej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów takich doradców zatrudnionych było w dniu 31 grudnia 1997 r. 18 (zajmowali oni w sumie 16,6 etatów), zaś w dniu 31 maja 2001 r. pracowało ich już 47 (zajmowali oni razem 41,92 etatów)<sup>30</sup>.

Wydzielenie doradców politycznych miało być w założeniu instrumentem pozwalającym na wprowadzenie do urzędów administracji rządowej współpracowników politycznych ministrów oraz innych osób na stanowiskach kierowniczych, przy równoczesnym zagwarantowaniu, że ich liczba podlegać będzie reglamentacji, zaś status będzie jasno określony. Dla funkcjonowania rządowego systemu decyzyjnego tworzyło to szansę dla wzmocnienia instrumentów służących do obsługi funkcji związanych z programowaniem prac rządu oraz tworzeniem wspólnej polityki, a także konfrontowaniem osiągniętych efektów procesów decyzyjnych z założonymi celami. Wspomniane rozwiązanie miało równocześnie ograniczyć politycznie umotywowaną rotację na stanowiskach typowo urzędniczych. Tym samym potencjalnie stanowiło to szansę na wzmocnienie znaczenia profesjonalizmu w kształtowaniu kadr urzędniczych. Późniejsza praktyka obec-

<sup>28</sup> Wśród doradców etatowych, którzy objęli kierownictwo poszczególnych zespołów byli: K. Marcinkiewicz – szef Gabinetu Politycznego Prezesa Rady Ministrów, sprawujący bezpośrednie kierownictwo zespołu do spraw bezpieczeństwa oraz A. Klarkowski – główny doradca premiera ds. polityki informacyjnej, W. Kuczyński – główny doradca premiera ds. gospodarczych, K. Luft – główny doradca premiera-rzecznik prasowy rządu, J.M. Nowakowski – główny doradca premiera ds. międzynarodowych, J. Saryusz-Wolski – główny doradca premiera ds. integracji europejskiej, a także A. Sułek – główny doradca premiera ds. społecznych. W składzie doradców społecznych znaleźli się natomiast: K. Barczyk – doradca ds. reformy samorządowej, P. Graś – doradca ds. obronnych, J.K. Bielecki – doradca ds. wykorzystania środków pomocowych, T. Kamińska – doradca ds. polityki społecznej, A. Magdziak-Miszewska – doradca ds. mniejszości narodowych, M. Markiewicz – doradca ds. komunikacji społecznej oraz J. Szomburg – doradca ds. polityki makroekonomicznej. *Nominacje dla doradców premiera*, Informacja Prasowa CIR, Warszawa 31 maja 1999 r.

<sup>29</sup> Wśród pracowników gabinetu znalazły się też, obok wymienionych poprzednio, osoby aktywne na scenie politycznej, w tym m. in. J. Byliński – były minister rolnictwa, P. Naimski – były szef UOP i A. Smółko – były poseł Unii Pracy i sekretarz Unii Wolności, J. Paradowska, *Kto doradza premierowi. Sześć nóg fotela*, „Polityka” nr 28 z 10 lipca 1999 r.

<sup>30</sup> *Raport o stanie państwa i działaniach rządu w latach 1997-2001*, op. cit., s. 561.

ności doradców politycznych w urzędach rządowych pokazała jednak, że gabinety polityczne i zespoły doradców osób pełniących kierownicze stanowiska państwowe w administracji rządowej nie układały się, jak to być powinno, w system koordynacji politycznej w rządzie. Stanowiły one natomiast bardzo często układ rywalizujących ze sobą zespołów pracujących dla potrzeb poszczególnych osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych. W niektórych przypadkach służyły tym samym wręcz umacnianiu tendencji partykularnych w rządzie. Dodatkowo niejednokrotnie doradcy polityczni – z inicjatywy własnej lub osoby, której doradzali – wykraczali w praktyce poza granice wyznaczone przez ich status w strukturach administracji rządowej i ingerowali w sferę bezpośrednio wykonawczą, właściwą dla urzędników.

Dla określenia granicy instytucjonalnej między politykami i urzędnikami w administracji rządowej istotne było rozwiązanie wprowadzone przez przepis art. 38 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, zgodnie z którym w razie przyjęcia dymisji rządu przez prezydenta „dymisję składają sekretarze i podsekretarze stanu oraz wojewodowie i wicewojewodowie”, a Prezes Rady Ministrów rozstrzyga o przyjęciu tych dymisji „w ciągu trzech miesięcy od dnia powołania Rady Ministrów”<sup>31</sup>. Regulacja ta w sposób pośredni odzwierciedliła punkt widzenia parlamentu w sprawie zakresu stanowisk przy obsadzeniu, których zmiana rządu jest okolicznością na tyle istotną, by stworzyć premierowi możliwość dokonania zmian kadrowych. Nie ulega wątpliwości, że takie rozwiązanie prawne, wprowadzone do ustawy w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie z inicjatywy posłów PSL, stanowiło zachętę dla dokonania w sposób skoncentrowany zmian na wskazanych wyżej stanowiskach.

W katalogu norm kreujących w tej dziedzinie nową sytuację trzeba również odnotować przepis art. 103 ust. 1. konstytucji z 1997 r., który wprowadził zakaz łączenia mandatów posła i senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej, z wyjątkiem zatrudnienia członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu. W znacznym stopniu ograniczył on możliwość uczestniczenia w procesie decyzyjnym rządu posłów i senatorów na stanowiskach nie związanych bezpośrednio z rozstrzyganiem.

Wśród rozwiązań ważnych dla określenia pola aktywności polityków i urzędników w administracji rządowej dostrzegać też trzeba przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, a także ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, w których oddzielono kompetencję i odpowiedzialność związaną z kierowaniem określonym działem administracji rządowej oraz kierowaniem określonym ministerstwem lub innym urzędem. W pierwszym z tych przypadków organami właściwymi stali się ministrowie, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie, a więc osoby mające legitymizację polityczną. W drugim z nich organami właściwymi stali się dyrektorzy generalni urzędów mający być w założeniu naj-

<sup>31</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 492, zm. Dz.U. Nr 156, poz. 775.

wyższymi urzędnikami służby cywilnej w tych urzędach<sup>32</sup>. Do ich kompetencji zaliczone zostały: zapewnienie urzędowi warunków funkcjonowania, ustalenie organizacji jego pracy, realizowanie polityki personalnej w służbie cywilnej oraz dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec urzędników służby cywilnej. Takie rozwiązania mają z założenia uwolnić ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów od zajmowania się sprawami obsługujących ich urzędów. Mają one tym samym pozwolić na skupienie się tych osób na kierowaniu powierzonym im działem administracji rządowej.

## 4. Służba cywilna

Stworzenie podstaw prawnych, struktur realizacyjnych oraz pierwszych rozstrzygnięć osobowych dotyczących korpusu służby cywilnej stało się w administracji rządowej w Polsce w latach dziewięćdziesiątych podstawową nową okolicznością w dziedzinie kształtowania kadr uczestniczących w obsłudze poszczególnych zadań, których realizacja jest niezbędna w rządowym procesie decyzyjnym. Idea

<sup>32</sup> Stanowisko dyrektora generalnego urzędu utworzone zostało we wszystkich urzędach administracji rządowej, z wyjątkiem urzędów terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej oraz komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, gdzie obowiązki dyrektora generalnego wykonują kierownicy tych urzędów. W przypadku Głównego Urzędu Ceł zadania przewidziane dla dyrektora urzędu wykonywał Prezes tego Urzędu. Poza służbą cywilną znalazły się stanowiska dyrektora generalnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Prezes Rady Ministrów może też określić inne urzędy, w których stanowiska dyrektora generalnego nie tworzy się z uwagi na specjalistyczny charakter zadań wykonywanych przez te urzędy. Wówczas stanowiska kierowników tych urzędów i ich zastępców muszą być obsadzone w drodze konkursu. Dyrektorzy generalni podlegają bezpośrednio właściwemu ministrowi, kierownikowi urzędu centralnego lub wojewodzie. Obsadzanie stanowisk dyrektorów generalnych, poza wstępnym okresem przejściowym po wejściu w życie ustawy, odbywa się w drodze konkursu, do udziału w którym dopuszczeni są urzędnicy służby cywilnej. Na konkretne stanowisko wyznacza Prezes Rady Ministrów na wniosek Szefa Służby Cywilnej, po zasięgnięciu opinii właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody. Dyrektora generalnego zastępuje wyznaczony przez niego dyrektor departamentu, wydziału lub komórki równorzędnej.

takiego korpusu nawiązywała do polskiej tradycji z lat 1922-1939<sup>33</sup> oraz rozwiązań obowiązujących od dawna w licznych państwach demokratycznych<sup>34</sup>. Ustawowe regulacje dotyczące służby cywilnej zostały uchwalone przez Sejm 5 lipca 1996 r., po trwających od 1990 r. pracach redakcyjnych, konsultacjach i długim procesie prac legislacyjnych w parlamencie. Swoje projekty ustaw dotyczące tych problemów wniosły do Sejmu już rządy: J.K. Bieleckiego (w 1991 r.) oraz H. Suchockiej (w 1993 r.)<sup>35</sup>. Ostatecznie podstawą prac w parlamencie stał się jednak dopiero projekt wniesiony w 1994 r. przez rząd SLD i PSL.

Zgodnie z ustawą z 1996 r. służba cywilna ustanowiona została w urzędach administracji rządowej „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa”<sup>36</sup>. Takie same sformułowania zostały następnie zawarte w art. 153 ust. 1 konstytucji z 1997 r., obok stanowiącego treść ust. 2 tego artykułu rozstrzygnięcia, zgodnie z którym zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej jest Prezes Rady Ministrów. W swoim założeniu ustawa miała rozwiązać problem relacji między merytoryczną lojalnością urzędników wobec rządu a ich polityczną neutralnością.

Ustawa z 1996 r. przewidywała, że organem administracji właściwym w sprawach służby cywilnej jest Szef Służby Cywilnej, podlegający Prezesowi Rady Ministrów. Swoje zadania wykonywał on przy pomocy, specjalnie w tym celu powołanego, Urzędu Służby Cywilnej. Organem opiniodawczym i doradczym była

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. R. P. Nr 21, poz. 164. Zgodnie z tą, nowelizowaną do 1939 r. czternaście razy ustawą, państwowej służbie cywilnej nadano charakter publicznoprawny. Odrębnie uregulowano sytuację urzędników oraz niższych funkcjonariuszy państwowych. Cechą charakterystyczną przyjętych w okresie międzywojennym rozwiązań było objęcie zasadami służby cywilnej nie tylko pracowników administracji rządowej, ale i urzędników zatrudnionych w Kancelarii Cywilnej Prezydenta oraz urzędników Sejmu i Senatu. Dopełnieniem ustawy o państwowej służbie cywilnej były przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1922 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach, urzędach, zakładach i instytucjach państwowych, a także inne akty wykonawcze szczegółowo regulujące sprawy: odbywania służby przygotowawczej, egzaminów na stanowiska w poszczególnych kategoriach zatrudnienia, uposażenia funkcjonariuszy państwowych oraz dodatków służbowych, a także postępowania kwalifikacyjnego i dyscyplinarnego. Szerzej zob. *Zarządzanie kadrami urzędniczymi w państwowej służbie cywilnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1922-1939 (podstawowe akty prawne)*, „Biuletyn Informacyjny” Nr 7 Biura Kadr i Szkolenia Urzędu Rady Ministrów, Warszawa 1994 r.

<sup>34</sup> Początków idei służby cywilnej trzeba szukać w praktyce III Republiki Francuskiej, która związana była z zasadą, zgodnie z którą „rządy i parlamenty odchodzą, a administracja pozostaje”. Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, (wydanie II), Warszawa 1999, s. 207. W Niemczech podstawowe zasady dotyczące służby cywilnej mają swoje początki w rozwiązaniach prawnych uchwalonych już w 1794 r. Działania związane z dążeniem do stworzenia profesjonalnej służby cywilnej mają swą długą historię również w Wielkiej Brytanii, gdzie pierwsza Komisja Służby Cywilnej powstała już w 1855 r. Szerzej zob. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 13-27.

<sup>35</sup> Zob. *Państwowa Służba Cywilna, Materiały Reformy Administracji Publicznej*, Wydawnictwo Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej, Warszawa 1993, s. 5 i nast.

<sup>36</sup> Art. 1.1. ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.)

Rada Służby Cywilnej powoływana przez Prezesa Rady Ministrów. Rekrutacje do służby cywilnej oparto na postępowaniu kwalifikacyjnym, które obejmowało egzamin. Postępowanie prowadziła Komisja Kwalifikacyjna powoływana przez Prezesa Rady Ministrów. Organem odwoławczym była Komisja Odwoławcza.

Regulacje ustawowe z 1996 r przewidywały, że służba cywilna będzie kształtowana ewolucyjnie. Założono, że w okresie przejściowym dominować będą nadal pracownicy administracji rządowej zatrudnieni na dotychczasowych zasadach i podstawach prawnych. Po zdaniu egzaminów mieli oni być mianowani, w imieniu państwa do jednej z kategorii urzędniczych korpusu służby cywilnej, a następnie wyznaczani na poszczególne stanowiska. Mianowań dokonywał Szef Służby Cywilnej na wniosek dyrektora generalnego urzędu, w którym dany pracownik miał zostać zatrudniony. Wyznaczanie urzędnikowi służby cywilnej stanowiska zaliczono do uprawnień dyrektora generalnego danego urzędu, z tym że na stanowiska Sekretarza Rady Ministrów i dyrektora generalnego w ministerstwie oraz urzędzie centralnym wyznaczał Prezes Rady Ministrów, zaś na stanowisko dyrektora generalnego w urzędzie wojewódzkim – minister właściwy do spraw administracji publicznej, na wniosek Szefa Służby Cywilnej.

Zakładano oddzielne rekrutowanie do czterech kategorii urzędniczych. Kategoria A – obejmowała osoby zdolne do zajmowania stanowisk kierowniczych wyższego szczebla, cechujące się w szczególności zdolnościami do kierowania złożonymi zespołami ludzkimi i podejmowania decyzji, kreatywnością, zdolnością do zarządzania środkami finansowymi, materialnymi oraz informacjami, posiadające: wyższe wykształcenie, znajomość co najmniej jednego języka obcego, a także co najmniej siedmioletni staż pracy, w tym staż czteroletni na stanowiskach kierowniczych bądź samodzielnych. Kategoria B – przeznaczona była dla osób zdolnych do zajmowania stanowisk kierowniczych niższego szczebla lub o charakterze koncepcyjnych, cechujących się w szczególności umiejętnościami współdziałania i kierowania zespołem ludzkim, zdolnościami samodzielnej analizy i syntezy, zarządzania środkami finansowymi, materialnymi oraz informacjami, posiadających: wyższe wykształcenie i co najmniej pięcioletni staż pracy. Kategoria S – obejmowała osoby zdolne do zajmowania stanowisk wymagających specjalistycznych kwalifikacji w określonym zawodzie lub dziedzinie wiedzy, posiadające wykształcenie wyższe. Kategoria C – przeznaczona była dla osób zdolnych do wykonywania prac pomocniczych wobec urzędników zaliczonych do kategorii A, B i S, posiadających: wykształcenie wyższe i co najmniej dwuletni staż pracy lub wykształcenie średnie i co najmniej siedmioletni staż pracy.

Przepisy ustawy stanowiły, że urzędnik służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się swoimi przekonaniem politycznymi ani religijnymi, ani też interesem jednostkowym lub grupowym. Ustawa zawierała zakaz publicznego manifestowania przez urzędnika służby cywilnej swoich przekonań politycznych. Urzędnik zaliczony do kategorii A nie miał prawa tworzenia ani uczestniczenia w związkach zawodowych lub partii politycznej. W dniu zaliczenia urzędnika do kategorii A jego członkostwo w związkach zawodowych i partii politycznej ustawało z mocy prawa.

Na urzędników służby cywilnej rozciągnięto przepisy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, odnoszące się do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Wprowadzono również zakaz podejmowania przez nich, bez zgody dyrektora generalnego urzędu, dodatkowego zatrudnienia, a także wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami urzędnika służby cywilnej lub podważających zaufanie do tej służby.

Działania związane ze służbą cywilną w okresie rządu W. Cimoszewicza początkowo były opóźnione, a następnie uległy gwałtownemu przyspieszeniu. Proces rekrutacji i mianowań do korpusu służby cywilnej prowadzony był również po wyborach parlamentarnych, co zrodziło zarzuty dotyczące jego upolitycznienia. Na podstawie przepisów przejściowych tej ustawy, powierzone zostało stanowisko Szefa Służby Cywilnej<sup>37</sup>, Sekretarza Rady Ministrów oraz dyrektora generalnego poszczególnych urzędów. Uruchomiono też proces kwalifikowania do służby cywilnej. Z 8558 zgłoszeń<sup>38</sup> Szef Służby Cywilnej dopuścił do niego 750 osób, z których do 29 października 1997 r. Komisja Kwalifikacyjna poddała postępowaniu 307 osób, w tym 202 – do kategorii urzędniczej A i 105 – do kategorii urzędniczej B. W wyniku tego postępowania 244 kandydatów, w tym 157 – do kategorii urzędniczej A i 68 do kategorii urzędniczej B uzyskało wynik pozytywny. Wśród osób tych znajdowało się 24 dyrektorów generalnych w ministerstwach i urzędach centralnych, 35 dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich, 60 dyrektorów i wicedyrektorów departamentów oraz komórek równorzędnych, 44 dyrektorów i zastępców dyrektorów wydziałów w urzędach wojewódzkich oraz 77 osób zatrudnionych na innych stanowiskach w urzędach administracji rządowej<sup>39</sup>. W następstwie tego postępowania status urzędnika służby cywilnej nadano 115 osobom, z których 91 osób zostało mianowanych do kategorii A, zaś 24 do kategorii B. W tej grupie znalazło się 18 osób, które pełniły już na podstawie przepisów okresu przejściowego obowiązki dyrektora generalnego w ministerstwie lub urzędzie centralnym oraz 32 dyrektorów generalnych urzędu wojewódzkiego<sup>40</sup>. W praktyce przyjęto więc zasadę budowania służby cywilnej poczynając od stanowisk najwyższych.

Rząd J. Buzka swoje decyzje dotyczące służby cywilnej oparł na założeniu, że wyniki postępowania kwalifikacyjnego przeprowadzonego w czasie działania rządu W. Cimoszewicza są niewiarygodne i proces budowy tej służby należy zacząć

<sup>37</sup> Prezes Rady Ministrów rozwiązał z nim umowę o pracę jeszcze przed powołaniem rządu J. Buzka.

<sup>38</sup> *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 4, s. 5.

<sup>39</sup> Wszystkie dane na podstawie sprawozdania Z. Stawowiak b. przewodniczącej Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej. Zob. „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 5-6, s. 10-12.

<sup>40</sup> *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej*, Biuletyn Służby Cywilnej, 1998, nr 4, s. 9.

od nowa<sup>41</sup>. Odwołano ze stanowisk dyrektorów generalnych znaczną część osób, które zostały mianowane na te stanowiska w okresie funkcjonowania rządu W. Cimoszewicza<sup>42</sup>. Wstrzymano mianowania osób, które przeszły pomyślnie proces kwalifikacji<sup>43</sup> oraz rekrutację do służby cywilnej na podstawie obowiązującej ustawy. Odwołano Komisję Kwalifikacyjną<sup>44</sup>. Przygotowano też w czerwcu 1998 r. własny projekt nowej ustawy o służbie cywilnej oparty na odmiennych od poprzednich założeniach rekrutacji, mimo uznania tej inicjatywy przez Radę Służby Cywilnej za przedwczesną<sup>45</sup>. To z kolei zostało odebrane przez ugrupowania opozycyjne jako próba stworzenia przez nowy rząd „swojej służby cywilnej”<sup>46</sup> oraz naruszenie złożonych przez premiera już na początku urzędowania zapewnień, że nie zamierza on „zastępować jednych »swoich« innymi”<sup>47</sup>, co dodatkowo skomplikowało atmosferę wokół tego rozwiązania.

Nowa ustawa o służbie cywilnej uchwalona została przez Sejm 18 grudnia 1998 r. W związku ze skierowaniem jej przed podpisaniem przez prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego, weszła ona w życie (z wyjątkiem przepisów, w sprawie których Trybunał podzielił zastrzeżenia prezydenta) dopiero 1 lipca 1999 r.<sup>48</sup> Podtrzymano w niej zasadę, zgodnie z którą zasięg służby cywilnej w Polsce jest ograniczony do osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w administra-

<sup>41</sup> Zob.: *Ibidem* oraz polemiki z takimi ocenami: J. Szachulowicz, *Uwagi do „Raportu z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej”*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 5, s. 12-14, Z. Stawowiak, *Stanowisko do „Raportu z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996-wrzesień 1997)” – w zakresie oceny funkcjonowania Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej*, *ibidem*, s. 14-16 oraz J. Gąciarz, *Odpowiedź na zarzuty zawarte w „Raporcie z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996 – wrzesień 1997)” przedstawiona na posiedzeniu Rady Służby Cywilnej w dniu 3 kwietnia 1998 r.*, *Ibidem*, s. 16-20.

<sup>42</sup> Pół roku po powołaniu rządu J. Buzka na swoich stanowiskach pozostawało 11 z 43 dyrektorów generalnych w ministerstwach i urzędach centralnych zatrudnionych na zasadach przejściowych lub mianowanych w okresie funkcjonowania rządu W. Cimoszewicza, a także 21 z 49 dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich.

<sup>43</sup> Co stało się m.in. przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Szefa Służby Cywilnej (RPO/274880/98/VIII) w związku ze skierowanymi do niego skargami. Por.: Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Adama Zielińskiego za okres od 8 maja 1997 r. do 7 maja 1998 r., „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 1998, nr 35, s. 63-64.

<sup>44</sup> Stało się to przedmiotem krytycznych interpelacji ze strony opozycji. Por. Interpelacja nr 400 z 24 marca 1998 r. posłów K. Janika i L. Nikolskiego do Prezesa Rady Ministrów w sprawie wstrzymania postępowania kwalifikacyjnego w zakresie rekrutacji do służby cywilnej, [www.ks.sejm.gov.pl:80009/se](http://www.ks.sejm.gov.pl:80009/se) oraz interpelacja nr 884 z 28 lipca 1998 r. posłów T. Iwińskiego, J. Jaskierni, L. Nikolskiego do Prezesa Rady Ministrów w sprawie odwołania członków Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej, *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Opinia Rady Służby Cywilnej z 8 czerwca 1998 r. o projekcie ustawy o służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 9, s. 4 (tam też zdanie odrębne T. Rabskiej).

<sup>46</sup> *Pismo z dnia 16 września 1998 r. Przewodniczącego Klubu Parlamentarnego SLD, L. Millera, do Prezesa Rady Ministrów, J. Buzka*. Zob. też W. Wiślański, *Zwycięzca bierze wszystko*, „Trybuna” z 3 lipca 1998 r., s. 10-11.

<sup>47</sup> Wystąpienie wygłoszone w Sejmie w dniu 10 listopada 1997 r., „Biuletyn Tygodniowy” Centrum Informacyjne Rządu, nr 45 z 12-16 listopada 1997 r., s. 12.

<sup>48</sup> Dz.U. Nr 49 z 1999 r., poz. 483.

cji rządowej. Ustawa ta włączyła automatycznie prawie wszystkich pracowników administracji rządowej<sup>49</sup> zatrudnionych w dniu jej wejścia w życie do korpusu służby cywilnej jako pracowników służby cywilnej. Nowe zatrudnienia odbywają się zgodnie z tą ustawą na podstawie umowy o pracę. Dopiero po pomyślnym przejściu postępowania kwalifikacyjnego, pracownicy służby cywilnej stają się urzędnikami służby cywilnej zatrudnianymi na podstawie mianowania. Podstawowym mechanizmem rekrutacji na stanowiska stał się zgodnie z tą ustawą konkurs. Założeniem przewodnim tych regulacji było – zgodnie z ich rządowym uzasadnieniem – stworzenie służby cywilnej nie tylko jako korpusu urzędniczego, ale również jako przejrzystego systemu wartości, norm, procedur i instytucji opartego na zasadach fachowości, rzetelności, bezstronności oraz neutralności politycznej i wyposażonego w środki gwarantujące realizację tych zasad. Przyjęcie nowej definicji korpusu służby cywilnej spowodowało, że liczba jego członków, która 1 stycznia 1999 r. wynosiła 104 osoby, 31 grudnia 1999 r. przekroczyła 116 tysięcy osób<sup>50</sup>, co rzecz jasna w podstawowej swej części było zmianą o charakterze formalnym.

W świetle tych regulacji urzędnikami służby cywilnej są dopiero osoby zatrudnione w służbie cywilnej na podstawie mianowania poprzedzonego postępowaniem kwalifikacyjnym prowadzonym raz w roku przez Szefa Służby Cywilnej. W toku tego postępowania sprawdza się wiedzę, kwalifikacje oraz predyspozycje niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej. Z postępowania takiego zwolnieni są absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Mianowania dokonuje Szef Służby Cywilnej w imieniu państwa. Jest ono połączone ze złożeniem ślubowania, w którym urzędnik zobowiązuje się „służyć Państwu Polskiemu, przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, sumiennie i bezstronnie wykonywać obowiązki urzędnika służby cywilnej zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą”. Z dniem mianowania dotychczasowy stosunek pracy osoby zatrudnionej przekształca się w stosunek pracy na podstawie mianowania. Status tych uczestników prac związanych z obsługą poszczególnych etapów rządowego procesu decyzyjnego ze swojej istoty jest najbardziej stabilny. To wśród tych osób ulokowana ma być w założeniu „pamięć systemowa” rządowej maszyny decyzyjnej.

<sup>49</sup> Dotyczyło to osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych oraz – z wyjątkiem sytuacji wskazanych w ustawach – w komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Oceniając zasięg służby cywilnej w Polsce uwzględnić trzeba, że w 1999 r. istniało ponad 900 urzędów podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej oraz ponad 1440 urzędów zespolonych wojewódzkich i powiatowych służb, inspekcji i straży. Por. *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok 1999*, (maszynopis), Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 2000, s. 2.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

O uzyskanie mianowania ubiegać się może osoba, która: jest pracownikiem służby cywilnej, legitymuje się co najmniej dwuletnim stażem pracy w tej służbie, odbyła służbę przygotowawczą lub została z niej zwolniona, posiada tytuł magistra lub równorzędny, zna co najmniej jeden język obcy, który jest językiem urzędowym, w którymś z państw – członków Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony. Mianowań dokonuje się w ramach limitu określonego corocznie przez Radę Ministrów i przedkładanego Sejmowi równocześnie z projektem ustawy budżetowej. Jest to związane z koniecznością zagwarantowania niezbędnych środków finansowych na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu służby cywilnej. Na 2000 r. (dla przeprowadzonych wyjątkowo dwóch postępowań kwalifikacyjnych) limit taki wynosił łącznie 2800 mianowań. Na 2001 r. przewidywano początkowo 2200 mianowań, zaś na 2002 r. – 2500 mianowań. Po analizie przebiegu postępowań kwalifikacyjnych przeprowadzonych w 2000 r., w szczególności w związku z ograniczonym zainteresowaniem ze strony pracowników urzędów administracji rządowej uzyskaniem statusu urzędnika służby cywilnej, dokonano korekty planowanych limitów mianowań na lata 2001-2003. Przyjęto, że realny jest limit 500 mianowań w każdym z tych lat. Warunkiem mianowania jest uzyskanie co najmniej minimalnej wymaganej liczby punktów w postępowaniu kwalifikacyjnym oraz zmieszczenie się w limicie na dany rok.

Szczegółowe regulacje dotyczące zakresu, organizacji i sposobu przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego, punktów dodatkowych (m.in. za pozytywną ocenę pracy, dodatkowy język obcy, ukończenie studiów podyplomowych, posiadanie tytułu lub stopnia naukowego, ukończone aplikacje, złożone egzaminy kwalifikacyjne i posiadane uprawnienia) oraz sposobu dokumentowania przez kandydatów posiadanych kwalifikacji określa Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami<sup>51</sup> postępowanie obejmuje: badanie zdolności ogólnych, sprawdzian wiedzy oraz pracę pisemną. Badanie zdolności ogólnych odbywa się za pomocą testu psychologicznego i ma na celu ustalenie sprawności rozumowania i efektywności rozwiązywania zadań umysłowych. Pisemny sprawdzian wiedzy ma formę składającego się z 80 pytań testu. Obejmuje on wybrane zagadnienia z prawa konstytucyjnego, z prawa administracyjnego, dotyczące funkcjonowania służby cywilnej, z dziedziny finansów publicznych, z prawa międzynarodowego publicznego oraz z organizacji i zarządzania, a także aktualne zagadnienia społeczno-gospodarcze. Praca pisemna obejmuje przygotowanie notatki lub innej wypowiedzi – na podstawie materiałów przekazanych kandydatowi. Przedmiotem oceny w tym przypadku są: logiczność, zwięzłość, jasność i poprawność językowa oraz trafność proponowanych rozwiązań lub trafność dokonania wyboru istotnych informacji z materiałów.

<sup>51</sup> Por. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 1999 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, Dz.U. Nr 79 poz. 894.

Przyjęto założenie, że docelowy udział grupy urzędników w całym korpusie służby cywilnej powinien wynosić przynajmniej 15%. Ma to związek m.in. z przyjętym w ustawie rozwiązaniem przewidującym, że kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej wyłaniać się będzie w przyszłości tylko spośród mianowanych urzędników.

Na podstawie ustawy z 1998 r., przeprowadzone zostały dotychczas trzy postępowania kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie. Ich przebieg wskazuje, że kształtowanie dojrzałej służby cywilnej może być zadaniem trudniejszym, niż to zakładano. W 2000 r., uwzględniając 260 absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, mianowanie uzyskało zaledwie 465 osób. Do obu postępowań kwalifikacyjnych, które przeprowadzono w 2000 r., zgłosiło się stosunkowo niewielu kandydatów. W pierwszym postępowaniu było ich zaledwie 361 (z czego 285 spełniało warunki przewidziane w ustawie). W drugim – warunki wstępne spełniło 274 kandydatów, z których do postępowania przystąpiło 214 osób. Wyniki uprawniające do kwalifikacji uzyskało w tym postępowaniu 161 pracowników służby cywilnej. W 2001 r. do postępowania zgłosiło się zaledwie 385 kandydatów. Faktycznie przystąpiły do niego 324 osoby, z których 218 uzyskało liczbę punktów umożliwiającą mianowanie<sup>52</sup>. Wśród osób, które przystąpiły do postępowania kwalifikacyjnego w latach 2000-2001 przeważali pracownicy ministerstw, którzy stanowili względem całkowitej liczby osób przystępujących w danym roku odpowiednio: 62% i 51% oraz urzędników centralnych (odpowiednio 16% i 23%)<sup>53</sup>.

Przyczyny tego stanu miały charakter zróżnicowany. Były wśród nich bez wątpienia blokady o charakterze politycznym, które wynikały z niedobrych doświadczeń z lat 1997-1999 urzędników mianowanych na podstawie ustawy z 1996 r. Swój wpływ miały też ograniczone motywacje finansowe. W tym przypadku oczekiwać można, że pozytywne znaczenie dla wzmocnienia motywacji do starania się o mianowanie będzie miało zwiększenie wysokości dodatków dla urzędników służby cywilnej. Na pierwszym miejscu dostrzegać trzeba jednak fakt, że zaledwie 5% pracowników urzędów administracji rządowej ma wymagane certyfikaty znajomości języka obcego, a tylko kolejne 5% deklaruje możliwość ich uzyskania<sup>54</sup>. Można oczekiwać, że pozytywne zmiany tej sytuacji spowoduje przekroczenie wymaganego przy ubieganiu się o mianowanie stażu 2 lat zatrudnienia przez grupę młodych pracowników urzędów administracji rządowej, wśród których znajomość języków obcych jest stosunkowo lepsza.

Dotychczasowe postępowania kwalifikacyjne pokazały, że kandydaci mają istotne trudności w uzyskaniu wymaganej minimalnej liczby punktów. Z punktu widzenia oceny przygotowania tych kandydatów – stanowiących przecież bardziej aktywną część pracowników administracji rządowej – do kreatywnego uczestni-

<sup>52</sup> *Postępowanie kwalifikacyjne*, informacja Urzędu Służby Cywilnej z dnia 12 września 2001 r., (niepublikowana). Zob. s. 261 niniejszej książki.

<sup>53</sup> *Postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej w świetle danych statystycznych*, opracowanie Urzędu Służby Cywilnej, (niepublikowane).

<sup>54</sup> *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej... za rok 1999*, *op. cit.*, s. 11.

czenia w obsłudze procesów decyzyjnych szczególnie ważne było, że kłopotliwe okazały się dla nich wyniki badania zdolności ogólnych oraz zadania wymagające wykazania się samodzielną pracą (sporządzenie notatki lub wypowiedzi na podstawie przekazanych materiałów). Postępowania te potwierdziły przy okazji wątpliwości w sprawie słuszności zniesienia w ustawie z 1998 r. zasady podziału urzędników na kategorie i odrębnej rekrutacji do każdej z nich. Stawianie takich samych wymagań przy mianowaniu na urzędnika służby cywilnej dla wszystkich pracowników, bez względu na ich miejsce zatrudnienia i zakres obowiązków nie może być uznane jako rozwiązanie racjonalne. Pośrednio taką opinię podzieliła komisja sejmowa, przedstawiając w 2001 r. projekt nowelizacji ustawy o służbie cywilnej<sup>55</sup>, który w atmosferze zbliżających się wyborów parlamentarnych nie miał już szans na rozpatrzenie.

W ustawie z 1998 r. wyodrębniono grupę wyższych stanowisk w służbie cywilnej, których obsadzanie następuje w drodze konkursu. Do grupy tej zaliczono stanowiska: Sekretarza Rady Ministrów, dyrektora generalnego urzędu, dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów, wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej i Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, a także dyrektora wydziału (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędzie wojewódzkim. W 1999 r. w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich istniało 1630 wyższych stanowisk w służbie cywilnej<sup>56</sup>. Konkursy na te stanowiska przeprowadza Szef Służby Cywilnej, który powołuje w tym celu zespoły konkursowe.

Urzędnik służby cywilnej, który został wyłoniony w drodze konkursu na stanowisko Sekretarza Rady Ministrów lub dyrektora generalnego urzędu, zostaje przeniesiony na to stanowisko przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Szefa Służby Cywilnej, po zasięgnięciu opinii właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody. W odniesieniu do pozostałych wyższych stanowisk w służbie cywilnej przeniesienia dokonuje Szef Służby Cywilnej. W tym przypadku, jeśli w drodze konkursu wyłoniono osobę, która nie jest członkiem korpusu służby cywilnej, co jest możliwe w okresie 5 lat od wejścia w życie ustawy z 1998 r., wówczas podstawą jej zatrudnienia jest umowa o pracę, którą zawiera dyrektor generalny urzędu na czas określony do 3 lat. Wcześniejsze rozwiązanie takiej umowy jest możliwe za dwutygodniowym wypowiedzeniem, co powoduje małą stabilność takiego stosunku pracy.

Sposób organizowania i szczegółowe zasady przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, lista wymagań, od spełnienia których uzależnione jest dopuszczenie kandydata do udziału w konkursie, a także etapy konkursu określa Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia<sup>57</sup>. Wymagania

<sup>55</sup> Zob. Sejm IV Kadencji, druk nr 2926, projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej.

<sup>56</sup> *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej... za rok 1999, op. cit.*, s. 2.

<sup>57</sup> Obecnie kwestie te reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie sposobu organizowania i szczegółowych zasad przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, Dz.U. Nr 91, poz. 1028.

konkursowe uzależnione są od zakresu wykonywanych zadań na danym stanowisku, odpowiedzialności kierowniczej, uprawnień do podejmowania decyzji, oraz rodzaju i zakresu kontaktów niezbędnych do wykonywania zadań, a także liczby podległych pracowników i stopnia ich samodzielności. W obszarze predyspozycji i zdolności ogólnych oraz umiejętności kierowniczych wymagania konkursowe mogą dotyczyć: zdolności analitycznych, kreatywności, elastyczności, pewności siebie, komunikatywności, odporności na stres, umiejętności pracy w zespole, kierowania zespołem oraz myślenia strategicznego. Konkurs składa się ze sprawdzianu (pisemnego lub ustnego), który jest przeprowadzany za pomocą tekstu (wymaga się wskazania prawidłowej odpowiedzi z czterech podanych wariantów), wypowiedzi na zadane pytania, testów psychologicznych lub zadań symulacyjnych oraz z rozmowy kwalifikacyjnej.

## 5. Mechanizmy rekrutacji i awansu

Do czasu wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej z 1996 r. podstawą rekrutacji do pracy w administracji rządowej na stanowiskach urzędniczych były decyzje członków kierownictw poszczególnych urzędów. Nie istniał system publicznego informowania o wolnych miejscach pracy w urzędach administracji rządowej, ani wspólny mechanizm poszukiwania i oceniania kandydatów do pracy. Ogólne ramy prawne dla decyzji o zatrudnieniu, a później o awansie wyznaczały przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Aż do 1989 r. znaczna część stanowisk urzędniczych w administracji rządowej była obsadzana po wcześniejszym uzyskaniu akceptacji ze strony właściwej instancji PZPR.

Cechą charakterystyczną był brak systemu specjalistycznego szkolnictwa, w którym kształceni byliby przyszli urzędnicy. Pewną zmianę w tej dziedzinie wprowadziło utworzenie w maju 1990 r. Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP)<sup>58</sup>. Słuchacze, absolwenci wyższych uczelni, często będący już urzędnikami państwowymi, po zdaniu egzaminów kształcą się przez dwa lata, korzystając z płatnego oddelegowania, a następnie przez okres nie krótszy niż pięć lat od ukończenia nauki są zobowiązani do wykonywania pracy w urzędach administracji na stanowiskach postawionych im do dyspozycji przez Prezesa Rady Ministrów. Program kształcenia w KSAP obejmuje dziesięć bloków tematycznych, na które składają się: prawo publiczne i administracja, ekonomia, finanse publiczne, stosunki międzynarodowe i polityka zagraniczna, zarządzanie, stosowane nauki społeczne, zagadnienia twórczego myślenia i rozwiązywania problemów, public policy, informatyka i języki obce<sup>59</sup>. Obok zajęć dydaktycznych słuchacze uczestniczą w stażach zagranicznych i krajowych oraz warsztatach praktycznych. Zna-

<sup>58</sup> Podstawą prawną jej działania stała się ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. (Dz.U. Nr 63, poz. 266 z późn. zm.) oraz statut z dnia 23 sierpnia 1991 r. nadany przez Prezesa Rady Ministrów.

<sup>59</sup> *Raport*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 1996.

czenie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej dla kształtowania warunków kadrowych działania rządu jest jednak – jak dotychczas – ograniczone z uwagi na niewielką liczbą jej słuchaczy. Do 1999 r. szkoła miała bowiem zaledwie 347 absolwentów. W tej sytuacji istotnym fragmentem działalności Szkoły stało się kształcenie ustawiczne, w którego różnych formach w latach 1992-1999 uczestniczyło 6600 osób z 48 urzędów<sup>60</sup>.

Zasadą dominującą w obowiązującym do połowy lat dziewięćdziesiątych modelu awansu urzędników było uzyskiwanie mianowania, które dawało większą stabilizację zawodową. Wyższe stanowiska, często bez zmiany zakresu realizowanych zadań, uzyskiwano wraz ze zwiększaniem stażu pracy. Okresowe oceny pracowników, które przeprowadzano w poszczególnych urzędach, miały w praktyce znikome znaczenie. Normą było zatrudnienie w tym samym urzędzie, a nawet w tej samej jego jednostce organizacyjnej w trakcie całej kariery zawodowej znacznej części urzędników. Poziom wynagrodzenia stanowił pochodną zajmowanego stanowiska oraz kategorii finansowej urzędu i tylko w nieznaczonym stopniu wiązał się z wynikami osiąganymi w pracy. System ten powodował, że bardzo często osoby o zróżnicowanym stażu pracy, które wykonywały porównywalne zadania w różnych urzędach, otrzymywały różnie wynagrodzenie. W efekcie rozwiązania te premiowały urzędniczą rutynę i nie tworzyły zachęt do podnoszenia kwalifikacji lub sięgania po rozwiązania innowacyjne.

Ustawa o służbie cywilnej z 1996 r. stworzyła teoretycznie wyłom w tej sytuacji. Dla kształtowania profesjonalnych kadr zdolnych do wspomaganie członków Rady Ministrów w podejmowaniu decyzji istotne znaczenie miał szczególnie fakt, że podstawowymi elementami rozwiązań stały się przede wszystkim: wspólne dla zdecydowanej większości urzędów zasady rekrutacji oraz kryteria oceny, jeden organ organizujący proces rekrutacji, jedna komisja kwalifikacyjna, publiczny i otwarty charakter naboru, możliwości awansu finansowego, związanego z posiadanymi kwalifikacjami i wynikami osiąganymi w pracy<sup>61</sup>. Wspomniany już wcześniej spór polityczny związany z praktyką stosowania tej ustawy pozbawił ją jednak faktycznego znaczenia w kształtowaniu mechanizmów rekrutacji i awansu kadr w administracji rządowej.

W większości rozwiązania te – przy częściowej modyfikacji szczegółowych mechanizmów dotyczących przede wszystkim postępowania kwalifikacyjnego –

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>61</sup> Por. Obwieszczenie Szefa Służby Cywilnej z dnia 25 lipca 1997 r., w sprawie ogłoszenia liczby wolnych miejsc w służbie cywilnej, terminu składania wniosków o dopuszczenie do postępowania kwalifikacyjnego, terminów przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego oraz rodzajów dokumentów poświadczających spełnienie warunków określonych w art. 4, pkt 1-4 i 6 ustawy o służbie cywilnej z dnia 5 lipca 1996 r., „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 2, s. 3-4; uchwała nr 1 Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej z dnia 16 lipca 1997 r., w sprawie Regulaminu Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej, *Ibidem*, s. 4; uchwała nr 2 Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej z dnia 16 lipca 1997 r., w sprawie ustalenia zakresów postępowania kwalifikacyjnego do kategorii urzędniczych, *Ibidem*, s. 6.

znalazły swoje potwierdzenie w przepisach ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. Istotne znaczenie ma w szczególności norma, zgodnie z którą każdy obywatel posiada prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do tej służby jest otwarty i konkurencyjny. Gwarancje realizacji tej zasady znajdują się w przepisach samej ustawy oraz w przepisach wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Jedną z tych gwarancji jest ciążący na dyrektorze generalnym każdego urzędu administracji rządowej obowiązek upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej w tym urzędzie, przez umieszczenie szczegółowego ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, a także poprzez opublikowanie go w „Biuletynie Służby Cywilnej”. Tylko w drugiej połowie 1999 r. przedstawiono w tym trybie zapotrzebowanie na obsadzenie ponad 3500 stanowisk, w tym 6 – średniego szczebla zarządzania, 588 – koordynacyjnych i samodzielnych, 1279 – specjalistycznych oraz 1705 – wspomagających<sup>62</sup>. Innymi gwarancjami jest podawanie przez Szefa Służby Cywilnej do publicznej wiadomości, poprzez ogłoszenia w „Biuletynie Służby Cywilnej”, informacji na temat postępowań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o mianowanie w służbie cywilnej oraz konkursów na wyższe stanowiska w tej służbie.

Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami podstawowe znaczenie dla możliwości awansu pracownika urzędu administracji rządowej ma sposób wypełniania przez niego swoich obowiązków. Ustawowy katalog obowiązków członka korpusu służby cywilnej w Polsce ma przy tym charakter otwarty i obejmuje: przestrzeganie konstytucji i innych przepisów prawa; chronienie interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela; racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi; rzetelne i bezstronne, sprawne i terminowe wykonywanie powierzonych zadań; dochowywanie tajemnicy ustawowo chronionej; rozwijanie wiedzy zawodowej oraz godne zachowywanie się w służbie oraz poza nią. Elementem tego katalogu jest też obowiązek wykonywania poleceń służbowych przełożonych, z wyjątkiem tych, których wykonanie prowadziłoby do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia.

Zakładając, że członek korpusu służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym, ustawa wprowadziła w odniesieniu do członka tego korpusu zakaz: publicznego manifestowania poglądów politycznych oraz uczestniczenia w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu. W przypadku urzędnika służby cywilnej związane z tym przepisy ustawy są jeszcze dalej idące i obejmują zakaz: pełnienia funkcji w związkach zawodowych, tworzenia oraz uczestniczenia w partiach politycznych, a także łączenia pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego. W tej ostatniej sprawie obowiązuje zasada udzielania urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej oraz czas wykonywania mandatu. Widoczna jest tu wyraźnie intencja izolowania członka korpusu służby cywilnej od polityki. Sposób realizacji tej słusznej intencji nasuwać może jednak wątpli-

<sup>62</sup> *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej... za rok 1999, op. cit., s. 22.*

wości. Zwrócił na to uwagę m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, który ocenił, że ograniczenia przynależności do partii politycznych znajdują się w konstytucji i tym samym niedopuszczalne jest ich rozszerzanie w poszczególnych ustawach.

Odrębna grupa ustawowo określonych obowiązków członków korpusu służby cywilnej wiąże się z dążeniem do zagwarantowania w ich działaniu rzetelności i bezstronności. Służyć temu mają m.in. przepisy ustawowe zakazujące powstawania w służbie cywilnej stosunku podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa, a także wprowadzające ograniczenia w podejmowaniu dodatkowej pracy. Członek korpusu służby cywilnej nie może na mocy tych przepisów podejmować dodatkowego zatrudnienia bez zgody dyrektora generalnego urzędu ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważającymi zaufanie do służby cywilnej. Urzędnik służby cywilnej nie może podejmować żadnych zajęć zarobkowych bez zgody dyrektora generalnego urzędu.

Systemowymi rozwiązaniami stały się w służbie cywilnej w Polsce okresowe oceny sposobu wypełniania swoich obowiązków przez wszystkich członków jej korpusu. Ocen takich dokonują bezpośredni przełożeni, zaś w przypadku dyrektora generalnego urzędu należą one do kompetencji Szefa Służby Cywilnej działającego w porozumieniu z właściwym ministrem, kierownikiem urzędu centralnego lub wojewodą. Sekretarza Rady Ministrów ocenia Prezes Rady Ministrów. System ocen nie dotyczy Szefa i zastępcy Szefa Służby Cywilnej.

Oceny takie, które w odniesieniu do urzędników służby cywilnej przeprowadza się nie rzadziej niż raz na 2 lata, są połączone z wnioskami dotyczącymi indywidualnego programu rozwoju zawodowego osoby ocenianej. Z ich wynikami wiąże się możliwość awansu urzędników. Szczegółowe zasady ocen określa, w drodze rozporządzenia, Prezes Rady Ministrów. Od oceny, która musi być znana ocenianemu, istnieje możliwość odwołania się do dyrektora generalnego, a następnie do sądu pracy. W przypadku oceny negatywnej ponowna ocena jest możliwa nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia jej doręczenia. Zasada ta ma znaczenie w sytuacji, gdy dwie, następujące po sobie, negatywne oceny stanowią powód dla rozwiązania stosunku pracy urzędnika służby cywilnej.

Założeniem systemu ocen jest nie tylko by „rozliczyć” urzędnika z wykonywanych obowiązków, ale również aby go wspierać, rozwijać i motywować do pracy. Celem jest uzyskanie: poprawy jakości i efektywności jego pracy, poinformowanie go jak jest oceniana jego praca, zwiększenie jego motywacji, umożliwienie podjęcia racjonalnych decyzji personalnych i kadrowych, w tym planowania ścieżek kariery zawodowej i indywidualnego programu rozwoju zawodowego urzędnika, a także stworzenie podstaw do ustalenia planu szkoleń. Przyjęto założenie, że podstawą dobrego funkcjonowania systemu ocen jest jego: cykliczność, jawność, oraz rzetelność. Jako kryteria ocen uznano wiedzę fachową oraz kompetencje: organizacyjne, interpersonalne, komunikacyjne, osobowościowe oraz kierownicze i przywódcze<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> *Kryteria ocen urzędników służby cywilnej oraz sposób przeprowadzania tych ocen*, (maszynopis), Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 2000, s. 2 i nast.

W ukształtowanym przepisami ustawy z 1998 r. systemie służby cywilnej jedną z form awansu, obok zmiany statusu z pracownika na urzędnika oraz objęcia w wyniku konkursu wyższego stanowiska (awans pionowy), stała się zmiana stopnia służbowego (awans poziomy). Wprowadzono 9 stopni służbowych, którym przyporządkowano zróżnicowane stawki dodatku ustanawianego przez Prezesa Rady Ministrów. Otrzymanie kolejnego stopnia jest możliwe po uzyskaniu pozytywnej oceny okresowej oraz wniosku w tej sprawie bezpośredniego przełożonego. W praktyce jest to możliwe raz na 2 lata. W wyjątkowych wypadkach na wniosek dyrektora generalnego Szef Służby Cywilnej może wyrazić zgodę na wcześniejsze przyznanie kolejnego stopnia służbowego, jednak nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od uzyskania posiadanego stopnia. Wynagrodzenie pracownika służby cywilnej składa się z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy i dodatku za wieloletnią pracę w tej służbie. W przypadku urzędnika służby cywilnej elementem wynagrodzenia staje się ponadto dodatek z tytułu posiadanego stopnia służbowego.

W kontekście zagadnienia jakości kadr administracji rządowej ważnym elementem systemu kadrowego są szkolenia. Mają one zróżnicowany charakter i obejmują: szkolenia centralne – organizowane przez Szefa Służby Cywilnej, szkolenia powszechne – organizowane przez dyrektorów generalnych urzędów, szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju urzędników, studium zarządzania strategicznego dla dyrektorów generalnych urzędów oraz szkolenia specjalistyczne. Plan szkoleń centralnych ustala Szef Służby Cywilnej. Warunki organizowania i prowadzenia szkoleń ustala w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów. Udział w szkoleniach jest traktowany na równi z wykonywaniem obowiązków służbowych.

Szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego dyrektora generalnego danego urzędu ustala odrębnie dla każdego urzędnika służby cywilnej zatrudnionego w tym urzędzie. Program ten wynika z: oceny pracy urzędnika oraz jego perspektyw, potrzeb i możliwości. Dyrektor generalny urzędu może skierować, na podstawie zawartej z nim umowy, członka korpusu służby cywilnej mającego wykształcenie prawnicze na aplikację legislacyjną, która kończy się egzaminem.

## **6. Zagadnienie konfliktu interesu**

Jak odnotowano wcześniej cechą lat dziewięćdziesiątych było w Polsce zwiększenie liczby przypadków, w których kadry instytucji publicznych, w tym administracji rządowej, stawały przed problemem konfliktu interesu osobistego i publicznego. Było to związane przede wszystkim z zasadniczymi zmianami w gospodarce i stosunkach finansowych. Przesłanki tej nowej sytuacji scharakteryzowano już we wcześniejszych rozważaniach. Nie ulega wątpliwości, że ma ona bezpośredni związek z przebiegiem procesów decyzyjnych w rządzie. Każdy przypadek zainfekowania tego procesu rozstrzygnięciami u podstaw, w których

ma miejsce prymat interesu osobistego lub partykularnego nad interesem ogólnym, stanowi zagrożenie dla właściwego funkcjonowania rządowego systemu decyzyjnego. Taki stan wyznacza rangę uwag na temat możliwych instrumentów unikania negatywnych skutków konfliktu interesu, w tym szczególnie ograniczania zjawiska korupcji.

Doświadczenia innych państw wykazują, że niezbędne są w tym kontekście działania o charakterze kompleksowym. Muszą to być rozwiązania, które tworzą spójny system obejmujący model etyki urzędniczej, instrumenty prewencji i skutecznie egzekwowane sankcje prawne. Cechą wspólną w państwach Unii Europejskiej jest nadanie znacznej rangi problematyce wymagań etycznych w stosunku do pracowników administracji publicznej. W poszczególnych z tych państw opracowane zostały specjalne kodeksy etyczne urzędników. W części z nich działają specjalne komisje deontologii dla służby cywilnej. Założeniem tych działań jest równoległe stworzenie mechanizmów przeciwdziałania korupcji i nadużyciom funkcji publicznych, kreowania pozytywnych wartości w administracji (takich jak: uczciwość, odpowiedzialność i obiektywizm) oraz ochrony urzędników, którzy pracują w sposób uczciwy<sup>64</sup>.

W zmieniających się warunkach społeczno-gospodarczych rośnie szczególnie znaczenie właściwych regulacji prawnych dotyczących sześciu podstawowych spraw. Po pierwsze – zasad finansowania i rozliczania partii i organizacji politycznych oraz szerzej finansowania działalności politycznej. Po drugie – ograniczeń w działalności politycznej urzędników. Po trzecie – reglamentowania podejmowania samodzielnej działalności gospodarczej przez pracowników administracji rządowej oraz osoby z nimi majątkowo związane, a także każdego innego zatrudnienia, które może prowadzić do konfliktu interesu lub naruszać zasadę równości w traktowaniu obywateli lub podmiotów prawnych. Po czwarte – przejrzystości sytuacji majątkowej pracowników administracji rządowej, w tym monitorowania i kontroli korzyści majątkowych i innych uzyskiwanych w związku z pełnioną funkcją publiczną. Po piąte – okresowych ograniczeń możliwości zatrudnienia po odejściu z urzędu publicznego w podmiocie gospodarczym, wobec którego dany urzędnik uczestniczył w nadzorowaniu i kontrolowaniu, lub z którym zawierał kontrakty i umowy. Po szóste – jasnych i równych zasad zlecania zamówień publicznych oraz dofinansowywania ze środków publicznych.

Zgodzić się trzeba też z opinią, według której w przypadku procesów decyzyjnych, zasadnicze znaczenie dla ograniczenia negatywnych skutków konfliktu interesu ma przejrzystość zasad i procedur działania administracji rządowej<sup>65</sup> oraz ograniczenie, w ramach systemowych prac deregulacyjnych, liczby przepisów, szczególnie tych, które są niejasne i mają charakter uznaniowy. Uwzględniając fakt, że w części przypadków problem konfliktu interesu nakładać się może na relacje służbowe między urzędnikiem a jego przełożonym, jest też ważne, by

<sup>64</sup> S. Zwijacz, *Podejście do zagadnień etycznych w administracji – prezentacja porównawcza*, (w:) *Etyka w urzędzie – efekt kultury czy prawa?*, Warszawa 2000, s. 6.

<sup>65</sup> Zob. B. Kudrycka, *Neutralność...*, *op. cit.*, s. 99.

istniały niezbędne zabezpieczenia urzędnika przed konsekwencjami odmowy podjęcia działań niezgodnych z interesem publicznym. Tworzone są w związku z tym zabezpieczenia urzędnika przed konsekwencjami odmowy podjęcia działań niezgodnych z interesem publicznym oraz – rozbudowane szczególnie w USA – mechanizmy umożliwiające urzędnikowi przedstawienie własnych zastrzeżeń w stosunku do działania swojego przełożonego niezależnemu inspektorowi upoważnionemu do badania tych spraw.

Szczegółowe monitorowanie sytuacji materialnej osób uczestniczących w procesach decyzyjnych oraz poddanie reglamentacji, a w części zaś wręcz wyeliminowanie łączenia funkcji publicznych z działalnością gospodarczą musi być jednak połączone z podniesieniem atrakcyjności zarobków pracowników administracji rządowej w stosunku do sektora prywatnego. Bez spełnienia tego ostatniego warunku nie można bowiem liczyć na jakościowe zmiany w działaniu rządowego systemu decyzyjnego<sup>66</sup>.

Wszystkie te elementy działań odnotowane zostały w formie postulatów w rezolucji 51 Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 28 stycznia 1997 r. oraz w stanowiącym załącznik do tej rezolucji Międzynarodowym kodeksie postępowania dla urzędników służb publicznych<sup>67</sup>. Były one też przedmiotem przeglądu rozwiązań antykorupcyjnych w państwach OECD, który został przeprowadzony w połowie 1997 r.<sup>68</sup>

Reakcją na pojawiające się wyzwania były w Polsce w latach 1989-1999 kolejne regulacje prawne. Problemy konfliktu interesu podjęto w formie ustawy już w 1992 r. Istotnym ograniczeniem ówczesnych regulacji był jednak brak rozwiniętych mechanizmów egzekucji postanowień ustawy. Podstawowe znaczenie w odniesieniu do osób decydujących o praktyce funkcjonowania rządowego systemu decyzyjnego miało w tej sytuacji dopiero uchwalenie 21 sierpnia 1997 r. kolejnej ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>69</sup>. Inicjatywa ustawodawcza w tej sprawie złożona została przez rząd w grudniu 1995 r.<sup>70</sup> Punktem wyjścia dla niej była ocena, że poprzednie regulacje zawarte w ustawie z 5 czerwca 1992 r.<sup>71</sup> nie stanowią wystarczających zabezpieczeń prawidłowego wykonywania zadań publicznych przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w urzędach państwowych, w tym w rządzie i administracji rządowej. Przewidziany w tej ustawie wyjątek od generalnego zakazu pełnienia przez te osoby funkcji we władzach spółek prawa handlowego stał się w praktyce regułą. Jednocześnie okazało się, że sprawowanie funkcji, polegającej najczęściej na członkostwie w radzie nadzorczej, z reguły

<sup>66</sup> G.S. Becker, *Chcecie zdławić korupcję? Nie oszczędzajcie na placach dla urzędników*, „Business Week” marzec 1998.

<sup>67</sup> Tekst polski zob. „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 7-8, s. 43-45.

<sup>68</sup> Wyniki tego przeglądu zob. *Walka z korupcją w krajach OECD*, „Biuletyn Służby Cywilnej”, 1998, Nr 7-8, s. 45-50.

<sup>69</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 679.

<sup>70</sup> Sejm II kadencji, druk nr 1442.

<sup>71</sup> Dz.U. 56, poz. 247, z 1995 r. Nr 4, poz. 18 i z 1996 r. Nr 73, poz. 350.

połączone było z pobieraniem wynagrodzenia w spółce. Uznano, że stanowi to zagrożenie niezależności w sprawowaniu funkcji publicznej. Zagrożenie takie związane było z powiązaniem majątkowymi mogącymi prowadzić do utożsamiania interesu pracownika urzędu rządowego z interesem spółki.

Tłem dla podjęcia prac nad nowymi regulacjami ustawowymi spraw konfliktu interesu stały się szczególnie działania wicepremiera, ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego W. Cimoszewicza podjęte w 1994 r. Działania te, znane pod nazwą „akcja czyste ręce”, ujawniły istotne nieprawidłowości, a równocześnie doprowadziły do zasadniczych sporów politycznych i prawnych. Zwróciły one uwagę na znaczenie rozwiązań prawnych i praktyki wzmacniających niezależność osób publicznych oraz ograniczających podejrzenia o stronniczość lub interesowność. Wspomniane działania zmierzały do ustalenia, w jaki sposób przestrzegane są obowiązujące wówczas przepisy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz o ograniczeniach w pobieraniu przez urzędników dodatkowych wynagrodzeń. Ujawniono wówczas, że w przypadku 21 pracowników administracji rządowej (w tym 15 administracji centralnej) doszło do naruszenia zakazu pełnienia funkcji w podmiotach gospodarczych. W 57 przypadkach, dotyczących osób pełniących kierownicze stanowiska państwowe (w tym 3 ministrów, 5 sekretarzy stanu, 38 podsekretarzy stanu lub osób zajmujących stanowiska równorzędne oraz 11 dyrektorów generalnych), stwierdzono fakty reprezentowania Skarbu Państwa w spółkach prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa połączone z pobieraniem z tego tytułu wynagrodzenia z tych spółek. W przypadku innych urzędników, sytuację taką stwierdzono w odniesieniu do 442 osób z ministerstw i urzędów centralnych oraz 158 osób zatrudnionych w terenowych urzędach administracji rządowej<sup>72</sup>.

W interpretacji stanu prawnego przyjętej przez prokuratora generalnego W. Cimoszewicza sytuacja taka była w części niedopuszczalna, w części zaś, chociaż nie naruszała prawa, równocześnie rodziła wątpliwości, czy taki mechanizm reprezentowania interesów Skarbu Państwa jest prawidłowy<sup>73</sup>. Sprawa była tym bardziej skomplikowana, że wcześniej stosowano odmienną wykładnię prawa wypracowaną przez służby prawne Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej oraz Urzędu Rady Ministrów. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny przyjął w powszechnie obowiązującej wykładni, że wynagrodzenie za udział w organach spółek z udziałem Skarbu Państwa wyczerpuje znamiona wynagrodzenia w rozumieniu przepisów ustawowych, które wprowadzają reglamentację w zakresie dodatkowego zarobkowania przez osoby publiczne. Równocześnie jednak Trybunał zauwa-

<sup>72</sup> Wystąpienie W. Cimoszewicza w Sejmie w dniu 26 października 1994 r., „Biuletyn Tygodniowy”, Biuro Prasowe Rządu, 1994, Nr 44, s. 15-20.

<sup>73</sup> *Stanowisko prokuratora generalnego skierowane do Trybunału Konstytucyjnego do sprawy W. 7/94*, Gazeta Prawna, s. 13-16.

zył, że w zaistniałej sytuacji trudno pominąć fakt, iż osoby pobierające dodatkowe wynagrodzenie mogły być przekonane o legalności swoich działań<sup>74</sup>.

Regulacje z 1997 r. stanowiły istotny postęp w kształtowaniu ustawodawstwa antykorupcyjnego w Polsce. Zlikwidowały one zagrożenia związane z pobieraniem wynagrodzeń ze spółek z udziałem Skarbu Państwa za pełnione w nich funkcje przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe. Dla ograniczenia podejrzeń o stronniczość lub interesowność w działaniu rządowego systemu decyzyjnego istotne znaczenie miały również inne rozstrzygnięcia zawarte w tych regulacjach. Po pierwsze – dotyczy to przepisów, zgodnie z którymi osoby uczestniczące w rozstrzyganiu w sprawach dotyczących podmiotów gospodarczych, nie mogą przed upływem roku od zaprzestania funkcji w administracji rządowej podjąć zatrudnienia lub wykonywać innych zajęć w tych podmiotach. Po drugie – przepisów nakładających obowiązki dotyczące składania oświadczeń o stanie majątkowym oraz o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, a także ujawniania korzyści majątkowych uzyskiwanych przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ich małżonków.

Mimo tych zmian istnieje potrzeba dalszych działań antykorupcyjnych. Nie mogą one ograniczać się do sfery prawnej, ale muszą dotyczyć również kształtowania negatywnych wobec korupcji postaw w świadomości społecznej. W okresowym raporcie Komisji na temat postępów Polski na drodze do Unii Europejskiej, który został ogłoszony przez Komisję Europejską 9 listopada 1998 r. w Brukseli, potrzeba zaostrzenia w naszym kraju walki z korupcją wymieniona została jako jeden z zasadniczych postulatów<sup>75</sup>.

## 7. Konkluzje

Kierunek zachodzących przekształceń w obszarze kadr administracji rządowej zbliża Polskę do sytuacji występującej w demokratycznych państwach współczesnego świata. Dotyczy to jednak w większym stopniu rozwiązań normatywnych niż praktyki. Wśród nowych regulacji na szczególne odnotowanie zasługują unormowania dotyczące odrębnego statusu polityków w administracji, w tym zarówno tych, którzy są zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych, jak i tych, którzy wypełniają funkcje doradcze i programujące, a także przepisy dotyczące służby cywilnej, obejmujące również zagadnienia rekrutacji, modelu awansu i doskonalenia zawodowego urzędników. Istotne znaczenie wśród nowych rozwiązań prawnych z lat dziewięćdziesiątych mają też regulacje wprowadzające zabezpieczenia przed zagrożeniami związanymi z konfliktem interesu. Choć, jak to już odnotowano, w tym przypadku nadal potrzebne są dalsze unormowania, dotyczące m.in. działalności zagadnienia grup interesu politycznego i gospodarczego, a także

<sup>74</sup> Orzeczenie z 12 stycznia 1995 r. Sprawa W. 7/94.

<sup>75</sup> *Op. cit.*, s. 7.

korupcji, która stanowi ze swojej istoty symptom instytucjonalnej niewydolności systemu<sup>76</sup>.

W perspektywie porównawczej na uwagę zasługuje równocześnie fakt, że w praktyce występuje w Polsce nadal bardzo dużo zjawisk charakterystycznych dla systemu, w którym lojalność i przydatność pracowników administracji rządowej mierzona jest przede wszystkim stosunkiem do konkretnego układu politycznego, stanowiącego zaplecze władzy wykonawczej w państwie. W efekcie w polityce kadrowej w większym stopniu obecny jest nadal system podziału łupów, niż model zgodnie z którym większość administracji rządowej powinna przypominać – jak to plastycznie określił Valery Turcey – fortepian, „który pozostaje taki sam bez względu na osobę, grającą na nim, jak i wykonywany utwór”<sup>77</sup>.

Przy ocenie tej sytuacji uwzględnić trzeba jednak, że również rozwiązania występujące w poszczególnych państwach o ugruntowanych systemach demokratycznych są w tych sprawach niejednorodne. Nadto podlegają one zmianom wynikającym z potrzeb rozwoju cywilizacyjnego, który wymusza przede wszystkim uwzględnienie w administracji specjalizacji. W modelu amerykańskim, gdzie *civil service* zatrudnia ponad 1700 tys. osób<sup>78</sup>, rozmiary zmian w administracji rządowej po wyborach są nadal – co bliższe jest sytuacji w Polsce – o wiele większe niż w przypadku państw, w których sięga się do tradycji anglosaskiej. Również i w tych ostatnich państwach zmiany na wyższych stanowiskach urzędniczych są jednak w praktyce stosunkowo częstym zjawiskiem w przypadku zmian kierownictw politycznych poszczególnych ministerstw. Chociaż większe znaczenie mają wówczas trudności w porozumiewaniu się między ludźmi, niż względy czysto polityczne<sup>79</sup>.

Przy kształtowaniu relacji między politykami i urzędnikami w administracji rządowej uwzględnić trzeba również, że Polska jest, a wiele wskazuje, że jeszcze długo będzie – chociażby z uwagi na proces związany z aplikacją do Unii Europejskiej – w sytuacji zasadniczych zmian. Pojawia się w tym kontekście problem stabilności kadr w urzędach administracji rządowej. Zbyttna stabilność zawodowa urzędników może w tych warunkach stanowić utrudnienie dla zachowania wymaganej dynamiki tych zmian. Równocześnie jednak te same uwarunkowania, a więc impulsy wynikające z szybko zachodzących i rozległych przedmiotowo zmian społeczno-politycznych i gospodarczych, nakazują szukać elementów stabilizujących system działania państwa. To zaś podnosi znaczenie stabilności systemu administracyjnego, a tym samym zwiększa zapotrzebowanie na stabilną kadrę w urzędach administracji rządowej, która może spełniać niezbędną w każdym efektywnym mechanizmie decyzyjnym „pamięć systemową”. W tej sytuacji wyjściem może i powinno być ściśle uzależnienie stabilności od pozytywnych wyników

<sup>76</sup> A.Z. Kamiński, *Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa i zagrożenie dla rozwoju polityczno-gospodarczego Polski*, (w:) *Dobro wspólne, władza, korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, Warszawa 1997, s. 23 i nast.

<sup>77</sup> Zob. B. Kudrycka, *Neutralność...*, *op. cit.*, s. 5.

<sup>78</sup> P. Miklis, *Amerykańska służba cywilna*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 1, s. 39-42.

<sup>79</sup> Zob. B. Kudrycka, *Neutralność...*, *op. cit.*, s. 34.

okresowych ocen i powiązanie jej ze sprawnie działającym systemem permanentnego szkolenia, bez którego nie można zapewnić doskonalenia działalności decyzyjnej oraz uzyskiwania nowych kompetencji przez pracowników administracji rządowej.

W Polsce ukształtowanie służby cywilnej nadal jeszcze jest w większym stopniu zadaniem do wykonania niż stanem, który został już osiągnięty. Dotyczy to w równej mierze sytuacji faktycznej, co i samej wiedzy na temat instytucji służby cywilnej. W tej drugiej płaszczyźnie interesującego potwierdzenia powyższej tezy dostarczyły wyniki przeprowadzonych w 2001 r. na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej badań dotyczących społecznego wizerunku służby cywilnej w Polsce. Ustalono w nich, że zaledwie 23% badanych zadeklarowało, iż słyszało kiedykolwiek o urzędnikach służby cywilnej. Co druga z osób twierdzących, że słyszała o urzędnikach służby cywilnej nie potrafiła podać, co oznacza to określenie<sup>80</sup>.

Przy ocenie tego stanu uwzględnić trzeba jednak fakt, że w państwach, gdzie obecnie służba cywilna jest ugruntowana, była ona tworzona przez wiele lat. Ważne jest, że kierunek zachodzących w naszym kraju przekształceń w zakresie kształtowania i działania kadr administracji rządowej zbliża jednak Polskę do sytuacji występującej w demokratycznych państwach Europy. Dotyczy to jednak w większym stopniu rozwiązań normatywnych niż praktyki. Doświadczenia współczesnych państw europejskich zawierają w sobie obecnie dwa modele służby cywilnej<sup>81</sup>. W jednym z nich, znajdującym swoje odzwierciedlenie w rozwiązaniach występujących w różnych wersjach przede wszystkim w: Niemczech<sup>82</sup>, Francji<sup>83</sup>, Austrii, Belgii, Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii, akcent położony jest na ewolucyjny rozwój kariery i stabilność sytuacji zawodowej urzędników rządowych, zatrudnianych najczęściej przez państwo a nie poszczególne urzędy. W modelu drugim, bliższym regulacjom obecnym m.in. w: Wielkiej Brytanii, Danii, Holandii, Finlandii, Włoszech i Szwecji, podstawowe znaczenie przypisuje się faktycznym kompetencjom i potwierdzonym w praktyce umiejętnościom, które są potrzebne w realizacji zadań konkretnego urzędu. Drugi z tych modeli nawiązuje do rozwiązań występujących w gospodarce wolnorynkowej. Jest on elastyczny i ma cha-

<sup>80</sup> Badania przeprowadziła Pracownia Badań Społecznych z Sopotu w dniach 8-9 września 2001 r. na 1020 osobowej próbie reprezentatywnej dla dorosłej ludności kraju. Por. Wyniki badania Omnibusowego dla Urzędu Służby Cywilnej, Sopot 2001, maszynopis niepublikowany.

<sup>81</sup> A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*, European Institute of Public Administration, Maastricht 1996; *Public Sector Management in Europe*, red. N. Flynn, F. Stehl, Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf 1996; *Służba cywilna w wybranych państwach demokratycznych*, op. cit.; D. Długosz, *Służba cywilna – jaki system dla Polski?*, „Res Publica nowa”, czerwiec 1998 r., s. 32-37; T.G. Grosse, *Rekrutacja i selekcja do służby cywilnej w państwach Unii Europejskiej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1999, nr 3, s. 26-34.

<sup>82</sup> I. Duda, *Ścieżki rekrutacji i awansu w niemieckiej służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 5-6, s. 71-75; H. Minz, *Charakterystyka niemieckiej służby cywilnej*, *ibidem*, s. 76-78; E. Prus, *Służba publiczna w Niemczech*, *ibidem*, s. 43-46; E. Prus, *Prawa i obowiązki urzędników niemieckich*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1999, nr 3, s. 35-37.

<sup>83</sup> D. Sobków, *Status urzędnika oraz zasady naboru do służby cywilnej w V Republice Francuskiej*, *Biuletyn Służby Cywilnej*, 1997 r., Nr 2, s. 53-57.

rakter bardziej menedżerski. Mutacje rozwiązań nawiązujących do obu tych modeli odnaleźć można również w państwach pozaeuropejskich. Przykładowo pierwszy z nich dominuje w Japonii<sup>84</sup> oraz – przy nadaniu znacznej rangi sprawom wykształcenia – w USA<sup>85</sup>, elementy drugiego występują zaś w Kanadzie<sup>86</sup>. Wybór konkretnego modelu służby cywilnej silnie powiązany jest z historią poszczególnych państw oraz kształtem ich ustroju politycznego. Tam, gdzie – jak na przykład we Francji – administracja publiczna przez lata stanowić musiała instrument wzmocnienia stabilności państwa, sięgano najczęściej po rozwiązania bliższe modelowi kariery. W tych państwach, gdzie – jak np. w Wielkiej Brytanii – wstrząsów i napięć w systemie politycznym było stosunkowo mniej, w większym zakresie wykorzystywano rozwiązania charakterystyczne dla modelu pozycyjnego<sup>87</sup>.

Rozwiązania polskie, szczególnie po zmianach z 1998 r., stanowią próbę wykorzystania elementów obecnych w obu wspomnianych rozwiązaniach modelowych, co odpowiada tendencjom występującym we współczesnych państwach. Z jednej strony tworzą one bowiem podstawy dla stabilnego rozwoju kariery i premią staż w administracji, z drugiej zaś uruchamiają jednak system konkurencyjnej rekrutacji przy odwołaniu się do otwartych konkursów.

Równocześnie jednak zadaniem wymagającym nadal znacznego wysiłku jest ukształtowanie w praktyce nowoczesnego modelu kadr uczestniczących w działaniu „maszyny rządowej”. Potrzebne tu są daleko idące zmiany w świadomości wszystkich uczestników rządowego systemu decyzyjnego. Niezbędne jest przełożenie na język praktyki twierdzenia, zgodnie z którym obecność polityków w administracji rządowej, związana jest przede wszystkim z potrzebą koordynacji programowej jej działań i ma stanowić gwarancję właściwego odzwierciedlenia w działaniu rządu zapowiedzi programowych sił politycznych, które tworzą zaplecze władzy wykonawczej. Potrzeba jest czasu dla ugruntowania wśród polityków przekonania, że mają oni przede wszystkim wyznaczać kierunek, określać zadania oraz dokonywać kontroli o charakterze programowym, a ich zadaniem jest też decydowanie w sprawach strategicznych lub też doradzanie, oraz że dla realizacji tych zadań powinni oni tworzyć w strukturze administracji system koordynacji politycznej. Podobnie jest z twierdzeniem, że zadania urzędników w administracji rządowej są związane głównie ze sferą wykonawczą i że ta część pracowników urzędów ma racjonalnie i sprawnie realizować zadania określone przez polityków, wdrażać politykę i zarządzać strukturami wykonawczymi, stanowiąc równocześnie tzw. pamięć systemową administracji, która jest warunkiem niezbędnym w procesie podejmowania decyzji i stanowi gwarancję zapewnienia ciągłości działania administracji publicznej.

<sup>84</sup> J. Gąciarz, *Służba cywilna w Japonii*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 3, s. 41-46.

<sup>85</sup> P. Miklis, *op. cit.*

<sup>86</sup> S. Lewandowski, *Rekrutacja i selekcja w kanadyjskiej służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 4, s. 50-54.

<sup>87</sup> D. Długosz, *op. cit.*, s. 32 i nast.

Na tym tle wśród zagadnień czekających na klarowne uregulowanie w Polsce w przyszłości dostrzegać trzeba sprawy statusu wyższych urzędników administracji rządowej. Funkcjonalne i formalnoprawne różnice występujące między politykami i urzędnikami zatrudnionymi w administracji publicznej nie są tożsame z separacją między obu tymi grupami pracowników administracji. Ma to silny związek z zasygnalizowanymi wcześniej silnymi powiązaniem funkcjonalnymi, występującymi między polityką i administracją. W szczególności związane jest z faktem, że – jak to słusznie zaczyna się zauważać – proces decyzyjny w administracji obejmuje zarówno samo podjęcie decyzji, jak i działania związane z wprowadzeniem ich w życie, które niejednokrotnie mają decydujące znaczenie dla społecznej oceny tych decyzji<sup>88</sup>.

W tej sytuacji separacja między politykami i urzędnikami uniemożliwiłaby współdziałanie, które jest niezbędnym warunkiem dla właściwego wykonywania zadań przez urzędy publiczne. W poszczególnych państwach, mniej lub bardziej formalnie, wyodrębniona jest w związku z tym w strukturach administracji kategoria stanowisk, do których w znacznej części mają zastosowanie przepisy dotyczące służby cywilnej, a równocześnie obejmuje je dymisja w przypadku zmiany rządu<sup>89</sup>. Są to wyższe stanowiska, które stanowią swoisty łącznik między klasycznymi stanowiskami politycznymi i urzędniczymi. W części przypadków rekrutacja na te stanowiska nie ma charakteru otwartego i odbywa się na podstawie decyzji prezydenta, rządu, czy też poszczególnych ministrów. W stosunku do tych stanowisk stosowane są również odrębne zasady formalne zatrudnienia i procedury ocen. Większe znaczenie ma w tym przypadku dążenie do zagwarantowania właściwych kwalifikacji osób zatrudnianych na tych stanowiskach, niż kwestie stabilności stosunku pracy.

W tym kontekście wśród zagadnień związanych z relacjami czynnika politycznego i urzędniczego w obszarze kadr zaangażowanych w obsługę rządowego procesu decyzyjnego, które nie wydają się nadal mieć właściwego uregulowania prawnego, znajduje się przede wszystkim sprawa statusu kierowników centralnych urzędów administracji rządowej. Zgodzić się należy z opiniami, zgodnie z którymi większość z tych stanowisk powinna zostać włączona do korpusu służby cywilnej<sup>90</sup>, przy ograniczeniu stopnia otwartości rekrutacji, ale bez kompromisów w sferze wymagań merytorycznych stawianych kandydatom na te stanowiska. Szczególnie wówczas jeśli, jak to postulowano już w rozważaniach dotyczących rozwiązań instytucjonalnych, przyjęty byłby model, zgodnie z którym w ministerstwach skoncentrowane są funkcje związane z określaniem polityki, zaś w urzędach centralnych skupiony jest potencjał wykonawczy. Sprawy tej nie da się jednak uregulować w sposób mechaniczny, jak to proponowali autorzy noweli-

<sup>88</sup> R. Herbut, *Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura*, (w:) *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, op. cit., s. 39.

<sup>89</sup> B. Kudrycka, *Neutralność...*, op. cit., s. 33-40. Zob. też *Bureaucratic élites in western European states*, ed. by E.C. Page and V. Vincent, Oxford 1999.

<sup>90</sup> J. Jagielski, *Centralne organy administracji*, (w:) Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 102.

zacji ustawy o służbie cywilnej przedstawionej w połowie 2001 r. Nowe rozwiązania musi w szczególności poprzedzić szczegółowa analiza kompetencji poszczególnych urzędów centralnych, tak by jasno oddzielić wśród nich urzędy ściśle wykonawcze, od tych w zakresie których znajduje się też kształtowanie polityki.

Istotne znaczenie dla wzmocnienia kadrowego elementu rządowego systemu decyzyjnego mieć będzie umiejętność wyciągnięcia wniosków z napięć do jakich doszło w relacjach między politykami i urzędnikami służby cywilnej po zmianie rządu w 2001 r. W szczególności ważne jest, aby pojawiające się trudności nie stały się przesłanką do ograniczenia znaczenia działań zmierzających do ukształtowania dojrzałej służby cywilnej, zaś wprowadzone w końcu 2001 r. na okres przejściowy ustawowe wyjątki od obowiązywania procedur służby cywilnej przy rekrutacji pracowników urzędów administracji rządowej<sup>91</sup> nie stały się rozwiązaniami trwałymi.

<sup>91</sup> Dopuszczono wówczas w okresie do dnia 31 grudnia 2002 r., jeśli jest to uzasadnione potrzebami urzędu obsadzenie wolnego stanowiska przez osoby nie będące członkami korpusu służby cywilnej. Zob. Dz.U. Nr 154, poz. 1800, art. 32, pkt 10.

## Rozdział VIII

# PROBLEMY FUNKCJONALNE SYSTEMU

Decydowanie rządowe jest, jak to już szczegółowo ukazano we wcześniejszych rozważaniach, procesem złożonym z kilku etapów. Trzeba dostrzegać, że poszczególne z nich, stanowiąc integralny i niezbędny element całości, mają równocześnie własną specyfikę i odrębne zadania. Analiza stanu oraz przesłanek i ograniczeń efektywności całego procesu decydowania w sposób naturalny objąć musi również refleksję na temat poszczególnych jego faz. Istnieje bowiem ścisła zależność między jakością działań cząstkowych związanych z generowaniem, analizą i selekcją inicjatyw, przekształcaniem tych inicjatyw w projekty, wyjaśnianiem i usuwaniem rozbieżności oraz likwidowaniem pojawiających się na tym tle sporów, oceną prawną projektów, rozstrzygnięciem w tych sprawach przez Radę Ministrów, sposobem poinformowania o podjętych decyzjach i ich wdrażaniem, a jakością i efektywnością funkcjonowania systemu decyzyjnego jako całości. Ta, wydaje się oczywista konstatacja, wymaga przypomnienia. W praktyce odnaleźć można bowiem liczne przykłady jej lekceważenia, które znajduje wyraz bądź w braku należytej uwagi poświęcanej właściwemu przebiegowi poszczególnych z tych etapów, bądź też w autonomizowaniu wobec zadań całego systemu poszczególnych podejmowanych w ich ramach działań.

W dotychczasowych rozważaniach poddano szczegółowej analizie rozwiązania modelowe rządowego systemu decyzyjnego, uwarunkowania jego działania znajdujące się w otoczeniu, mechanizmy jego powiązania z tym otoczeniem oraz przekształcenia w jego sferze instytucjonalnej, proceduralnej i kadrowej. Stwarza to, jak się wydaje, dobre podstawy dla przedstawienia obecnie – już bez koncentrowania się na dokładnym opisie stanu normatywnego – swoistych syntetycznych bilansów cząstkowych ukazujących stan, istotę, kryteria podstawowe, aktywne części tego systemu oraz punkty krytyczne i zagrożenia występujące w poszczególnych jego fazach. Inspiruje też do zestawienia postulatów, które podporządkowane są intencji kształtowania większej efektywności działania rządowego systemu decyzyjnego w Polsce.

### **1. Etap generowania inicjatyw**

Istotą tego etapu jest właściwe (w sensie przedmiotowym i czasowym) zidentyfikowanie problemów wymagających podjęcia przez rząd w formie decyzji. Pod-

stawą właściwych działań w tej fazie procesu jest po pierwsze – prawidłowe rozpoznanie zobowiązań prawnych i świadomość kompetencji rządu; po drugie – pamięć o zobowiązaniach politycznych legitymizujących rząd i treść jego strategii programowej; po trzecie – umiejętność odczytywania zmieniających się wyzwań płynących z otoczenia systemowego; po czwarte – zdolność kreatywnego reagowania na potrzeby działania wynikające z sytuacji wewnątrz systemu.

Obsługa zadań tego etapu wymaga odpowiedniej jakości działań ze strony receptorów rządowego systemu decyzyjnego, ogniw programowania prac rządu, podmiotów inicjatywy dopuszczonych formalnie do uruchomienia pracy systemu oraz instrumentów koordynacji prac rządu usytuowanych w jego centrum.

Wśród głównych punktów krytycznych i zagrożeń tego etapu podstawowe znaczenie mają: po pierwsze – braki w wiedzy o zjawiska i procesach zachodzących w otoczeniu systemu; po drugie – błędy w interpretacji stanu tego otoczenia i występujących w tym kontekście związków przyczynowo-skutkowych oraz hierarchii spraw; po trzecie – niedomogi w zakresie tworzenia wspólnej strategii działania; po czwarte – motywacje o charakterze partykularnym.

Główny problem tego etapu to zagwarantowanie, by z jednej strony – nic co wymaga podjęcia przez rząd nie zostało przeoczone, zaś z drugiej by aktywność instytucjonalnych, proceduralnych i kadrowych elementów rządowego systemu decyzyjnego nie była angażowana bez merytorycznego uzasadnienia.

W dotychczasowych rozważaniach zrekonstruowano już rozwiązania normatywne i instytucjonalne, które stanowić miały w analizowanym okresie instrumenty wspomagające właściwy przebieg fazy decydowania związanej z generowaniem inicjatyw. Podstawowe znaczenie miały wśród nich regulacje kolejnych regulaminów Rady Ministrów, w których – z rosnącą siłą – podnoszono rangę działań planowych rządu, a także rozbudowa, szczególnie w centrum rządu, struktur analitycznych.

W świetle analizy doświadczeń z lat 1989-2001 jako podstawowe uwarunkowania decydujące o faktycznym kształcie zjawisk zachodzących w fazie generowania inicjatyw w rządowym systemie decyzyjnym uznać należy: po pierwsze – dużą zmienność otoczenia tego systemu, która w znacznym stopniu ograniczała możliwości racjonalnego programowania przez rząd swoich prac w dłuższym horyzoncie czasowym i wyzwalała potrzebę podejmowania działań doraźnych; po drugie – zasadnicze trudności w kształtowaniu w ramach rządu, a także szerzej: w ramach rządowego zaplecza politycznego, wspólnej strategii programowej; po trzecie – wspomnianą już znaczną aktywność legislacyjną parlamentarzystów, którzy przyjmując rolę aktywnego podmiotu inicjatywy ustawodawczej powodowali, że rząd zasadniczą część swojej aktywności poświęcić musiał na wypełnienie licznych zobowiązań prawnych dotyczących m.in. przygotowania aktów wykonawczych lub też na swoistą konkurencję legislacyjną z posłami i senatorami (często pochodzącymi z ugrupowań formalnie wspierających rząd).

Teoretycznie w tej fazie decydowania powinni być szczególnie aktywni politycy działający w samym rządzie oraz stanowiący jego zaplecze parlamentarne i partyjne. Oni właśnie powinni być głównym „gospodarzem” tego etapu. Aktyw-

ność urzędników powinna mieć zaś w tej fazie głównie charakter pomocniczy i wiązać się z opracowywaniem i dostarczaniem informacji potrzebnych dla dokonania właściwego wyboru projektów inicjatyw oraz gwarantujących, że podjęte zostaną zadania, których realizacja stanowi dla rządu obowiązek o charakterze obligacji prawnej. To właśnie tu ma bowiem miejsce praktyczne rozpisywanie ogólnych zapowiedzi i zobowiązań programowych oraz przekształcanie ich w konkretne zadania do realizacji. Tu też kształtuje się faktyczne oblicze danego rządu oraz weryfikuje zdolność do podejmowania wspólnych inicjatyw.

W praktyce ta faza decydowania jest przez polityków bardzo często niedoceniana. W efekcie katalog inicjatyw programowych w znacznym stopniu stanowi składankę wynikającą z interesów partykularnych poszczególnych ugrupowań politycznych współtworzących rząd, polityków, grup interesu (o których szerzej wspomniano już przy analizie powiązań między badanym systemem decyzyjnym i jego otoczeniem) oraz broniących interesów resortowych (branżowych) urzędników. Tylko w nieznacznym stopniu katalog ten ma walor strategii programowej, a często bywa, że jest on niekompletny z punktu widzenia zobowiązań prawnych rządu.

Taka generalna ocena nakazuje odnotować z tym większą uwagą podejmowane w latach dziewięćdziesiątych próby wzmocnienia zdolności przekształcania ogólnego programu rządu w konkretny plan, czy też wręcz w harmonogram działania. Do takich zaliczyć trzeba w szczególności nieformalny zespół programowania prac rządu funkcjonujący w Urzędzie Rady Ministrów w trakcie działania rządu kierowanego przez H. Suchocką, czy też podobny – mający już charakter formalny – zespół istniejący w okresie funkcjonowania rządu W. Cimoszewicza.

## 2. Etap analizy i selekcji inicjatyw

Istotą tego etapu jest właściwa ocena poprawności aksjologicznej, prawnej, społecznej, politycznej, finansowej i prakseologicznej zgłoszonych inicjatyw oraz rozważenie ich wymagań proceduralnych, a na tej podstawie dokonanie wyboru propozycji przeznaczonych do opracowania z równoczesnym odrzuceniem rozwiązań niedopuszczalnych, zbędnych lub nieefektywnych oraz określenie dla inicjatyw zakwalifikowanych do realizacji optymalnego trybu przygotowania projektu.

Kryteriami stanowiącymi podstawę do oceny w tej fazie procesu decyzyjnego są przede wszystkim: legalność, kompletność, niezbędność, poprawność logiczno-formalna, prawdziwość, adekwatność i sensowność programowa, dopuszczalność społeczna, dopuszczalność finansowa, dopuszczalność w perspektywie integracji z Unią Europejską oraz efektywność.

Ocena stopnia spełniania przez rozważaną inicjatywę poszczególnych ze wskazanych wyżej kryteriów to zadanie, którego właściwa realizacja wymaga działań

ze strony całej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, podmiotów inicjatywy rządowego systemu decyzyjnego oraz instrumentów koordynacji prac rządu, a także organów pomocniczych rządu.

Główne punkty krytyczne i zagrożenia tego etapu to przede wszystkim: po pierwsze – błędna ocena w zakresie stopnia spełniania przez inicjatywę poszczególnych, wskazanych wyżej kryteriów podstawowych, a w efekcie pozytywne rekomendacje dla inicjatyw, które się faktycznie do tego nie kwalifikują; po drugie – braki w zakresie identyfikacji przesłanek nakazujących zastosowanie przy danym projekcie odrębnego trybu przygotowania. Efektem jest w tym przypadku błędny wybór, który prowadzi do zaangażowania rządu w przygotowanie decyzji opartej na inicjatywie niedopuszczalnej, zbędnej lub nieefektywnej, albo też do zablokowania inicjatywy dopuszczalnej, koniecznej i efektywnej. Konsekwencją niedostatków w realizacji zadań tego etapu może też być zaniechanie w zakresie zastosowania przy wybranym projekcie odrębnego trybu przygotowania, mimo że istnieją do tego przesłanki merytoryczne.

W perspektywie obserwacji autora poczynionych w czasie pracy w administracji rządowej nie da się przecenić znaczenia właściwego zrealizowania zadań etapu decydowania związanego z analizą i selekcją inicjatyw. Doświadczenie pokazuje, że w późniejszych fazach procesu decyzyjnego najczęściej problemów sprawiają projekty, przy wprowadzaniu, których do programu prac rządu niedostatecznie zidentyfikowano istotę i konsekwencje przygotowywanych rozwiązań lub też w przypadku, których błędnie zaprogramowano tryb prac przygotowawczych. Jako zasadę uznać w tym przypadku trzeba, że tylko wyjątkowo takie inicjatywy udaje się wyeliminować w sposób bezkonfliktowy w dalszych fazach prac. W każdym przypadku oznacza to marnotrawienie sił i środków. Najczęściej prowadzi to również do napięć w składzie Rady Ministrów oraz w ramach jej zaplecza politycznego. Obowiązuje tu bezwzględnie reguła, że zablokowanie lub też skorygowanie projektu obciążonego błędami o charakterze merytorycznym, jest tym trudniejsze i bardziej kosztowne, im bardziej prace nad tym projektem są zaawansowane, zaś jego forma ukształtowana. Dodatkowo, w przypadku, gdy informacje o trwających pracach nad daną inicjatywą docierają już do opinii publicznej, staje się to niejednokrotnie samo w sobie podstawą negatywnych zjawisk w otoczeniu społecznym. Wywołuje powstanie niezrealizowanej ostatecznie nadziei lub niepotrzebnego poczucia zagrożenia, które prowadzi w skrajnych przypadkach do uruchamiania różnych form protestu. Sprawy te zaczynają żyć własnym życiem i zdarza się, że nawet wycofanie się rządu z ostatecznego dokonania danego rozstrzygnięcia, lub też nadanie mu nowej treści, nie prowadzi do całkowitego zniesienia owych perturbacji w sferze społecznej. Negatywne, często niemożliwe już do zmiany z powodu upływu czasu, konsekwencje w sposób oczywisty mają również decyzje podejmowane w tym etapie, których efektem są merytorycznie błędne pominięcia w zakresie rozstrzygnięć rządu.

Jako okoliczność pozytywną odnotować trzeba, że elementem zmian w rządowym systemie decyzyjnym było wprowadzenie w Polsce w latach dziewięćdziesiątych rozwiązań proceduralnych i instytucjonalnych, które stanowiąc mogą instru-

menty wspomagające właściwy przebieg tej fazy decydowania. Podstawowe znaczenie wśród nich miało zawarcie w regulaminie Rady Ministrów norm, które szczegółowo określają warunki, jakie musi spełniać inicjatywa zgłaszana do podjęcia przez rząd, a także dają Prezesowi Rady Ministrów w każdym przypadku uprawnienia skierowania danej inicjatywy do przygotowania w odrębnym trybie, w tym, jak to już było scharakteryzowane wcześniej, do dokonania zmiany podmiotu, który będzie prowadził prace przygotowawcze, a także do uzależnienia decyzji o podjęciu prac w sprawie danej inicjatywy od wcześniejszego przedstawienia tezy, dyskusji w gronie Rady Ministrów lub tezy treści opinii określonego jej organu pomocniczego.

Trzeba jednak dostrzegać równocześnie, że w praktyce te formalnie obowiązujące wymogi i możliwości są wykorzystywane w sposób niedostateczny. Tymczasem ten etap decydowania stanowi szczególnie ważną okazję do dokonania przez polityków strategicznych wyborów określających oblicze programowe rządu oraz rozstrzygających o faktycznych kierunkach jego pracy i jakości rządzenia. Jest to miejsce procesu decyzyjnego, w którym wstępnie powinno rozstrzygnięte zostać nie tylko to, czym się zajmie rząd (kwestie przedmiotowe), ale i jakie będą główne treści merytoryczne przygotowywanych decyzji (kwestie jakościowe). Dlatego też i w tym przypadku „gospodarzem” powinni być politycy. Jednocześnie jeszcze większe znaczenie niż w etapie poprzednim ma właściwa realizacja swoich obowiązków przez urzędników, którzy powinni dostarczyć politykom możliwie pełną i rzetelną informację o katalogu, uwarunkowaniach i konsekwencjach poszczególnych wariantów rozwiązań. Równoległe niemniej ważna jest wola i umiejętność wykorzystania tych informacji przez polityków rządowych przy podejmowaniu decyzji, który z tych wariantów stanie się podstawą dalszej pracy, a także ich aktywność w korzystaniu z różnych (alternatywnych) źródeł tworzenia i analizowania informacji o stanowiącej przedmiot zamiarów decyzyjnych materii. W tych sprawach intuicja i przekonanie o słuszności swojej oceny, które bardzo często cechuje polityków rządowych, to zdecydowanie zbyt mało.

Analiza istniejącej praktyki stwarza przesłanki dla przedstawienia oceny, że w tej fazie procesu decyzyjnego w zasadniczym stopniu powinno ulec wzmocnieniu wykorzystywanie nowoczesnych technik, które stanowią zdecydowanie niedoceniany sposób tworzenia całościowego i w miarę kompletnego obrazu pola wyboru, w tym budowania katalogu istniejących teoretycznie rozwiązań alternatywnych oraz wartościowania poszczególnych z tych wariantów z punktu widzenia określonych przez polityków kryteriów. Należy też uznać, że optymalne byłoby rozwiązanie, zgodnie z którym ostateczna decyzja o podjęciu prac nad każdą własną inicjatywą rządu, która ma charakter całościowy, wywołuje znaczne skutki ekonomiczne lub społeczne, poprzedzona byłaby wnikliwą dyskusją na posiedzeniu Rady Ministrów nad założeniami lub tezami tego projektu oraz rozważeniem możliwych wariantów. Elementem materiałów opisujących dany projekt stać się powinien w tych przypadkach katalog głównych rozważanych

przez wnioskodawcę rozwiązań alternatywnych oraz informacja o przyczynach ich odrzucenia.

Optymalne zorganizowanie fazy selekcji inicjatyw, które rząd zamierza przekształcić w rozstrzygnięcia, zależy też od politycznego charakteru legitymizacji rządowej. Choć formalnym podmiotem decyzji w tych sprawach jest Rada Ministrów, to w układzie modelowym jest rzeczą niezbędną, by dokonywane przez nią wybory były zrozumiałe dla zaplecza politycznego rządu, w tym szczególnie dla reprezentacji tego zaplecza w parlamencie. W kontekście utrzymania zdolności politycznej rządu do działania urasta do kwestii zasadniczej potrzeba funkcjonowania sprawnych kanałów wzajemnego przepływu informacji oraz uzgodnień w relacjach: Rada Ministrów – frakcja parlamentarna – kierownictwo partii. W przypadku rządów koalicyjnych dochodzi oczywista potrzeba zagwarantowania funkcjonowania takich kanałów w relacjach między ugrupowaniami współtworzącymi zaplecze polityczne Rady Ministrów.

Trzeba odnotować, że świadomość tej okoliczności narastała w ślad za kolejnymi trudnościami w utrzymaniu koalicji rządowych. Podstawowym instrumentem były w tym przypadku działające na podstawie praktyki lub formalnych uzgodnień zapisanych w umowach koalicyjnych zespoły kierownicze. Inną formą były spotkania przedstawicieli rządu z klubami parlamentarnymi popierającymi Radę Ministrów. Nie ulega wątpliwości, że w wariantcie optymalnym wszystkie te instrumenty powinny być wykorzystywane dla zapewnienia politycznej identyfikacji całego środowiska polityków rządowych z wyborami dokonywanymi w fazie selekcji inicjatyw przez Radę Ministrów. Absolutnym minimum jest, by informacje o zamiarach decyzyjnych rządu (wraz z uzasadnieniem i głównymi założeniami) już na tym etapie trafiały do zaplecza parlamentarnego Rady Ministrów m.in. w celu ograniczenia w nim własnej aktywności w zakresie inicjatyw ustawodawczych dublujących lub też konkurencyjnych w stosunku do przygotowywanych projektów rządowych.

W świetle analizy doświadczeń z lat 1989-2001 jako podstawowe przyczyny niedostatecznego odwoływania się do postulowanych wyżej rozwiązań, mających na celu podniesienie efektywności merytorycznej i politycznej działań rządu w fazie analizy i selekcji inicjatyw, uznać można: po pierwsze – znaczne obciążenie Rady Ministrów pracami związanymi z rozstrzygnięciami finalnymi; po wtóre zaś – dominowanie wśród polityków rządowych przekonania, że na wstępnym etapie prac nad inicjatywą „nie ma co kruszyć kopii”, gdyż zawsze sprawa może być jeszcze zablokowana w dalszych stadiach procesu decyzyjnego. W efekcie w tej fazie prac główną aktywność o charakterze promocyjnym wykazuje podmiot zgłaszający dany projekt rozstrzygnięcia, zaś inni członkowie Rady Ministrów (może z wyjątkiem ministra finansów w przypadku propozycji pociągających skutki finansowe dla budżetu) wykazują na tym etapie znaczną bierność. W tym klimacie ewentualne wykorzystanie przez Prezesa Rady Ministrów przysługujących mu w tych sprawach uprawnień często traktowane jest jako działanie dyskryminujące lub przejaw braku zaufania w stosunku do polityka

wnoszącego daną inicjatywę, a nie jako wykonywanie rutynowych zadań związanych z koordynacją prac rządu.

### 3. Etap przekształcania inicjatyw w projekty

Istotą tego etapu jest nadanie zakwalifikowanej do realizacji inicjatywie decyzyjnej formy właściwej z punktu widzenia obowiązujących wymogów prawnych i redakcyjnych. W swoim założeniu jest to typowo realizacyjna faza analizowanego procesu. Kryteriami podstawowymi są w niej: legalność, kompletność, niezbędność, poprawność. Regulamin Rady Ministrów szczegółowo określa wymagania dotyczące przygotowywanych aktów normatywnych, w tym zawartości uzasadnienia oraz wstępnej opinii w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, a także nakazuje – jeśli projekt przewiduje wydanie aktów wykonawczych – opracowanie i dołączenie projektów takich aktów. W regulaminie nakłada się również obowiązek, by projekty aktów normatywnych opracowane były zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, zaś w przypadku projektów ustaw, by dodatkowo odpowiadały one wymaganiom określonym w regulaminie Sejmu.

Aktywnym elementem systemu decyzyjnego w tej fazie procesu są przede wszystkim zespoły urzędnicze właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych i służby legislacyjnej organu wnoszącego projekt, które ponoszą odpowiedzialność za stronę prawną i redakcyjną. Głównym problemem tego etapu było w całym analizowanym okresie zagwarantowanie niezbędnego profesjonalizmu w przygotowaniu dokumentu w sytuacji szybko zmieniającego się stanu prawa oraz przy konieczności nabycia nowych kompetencji związanych z poznaniem systemu prawnego Unii Europejskiej. Oddzielnym problemem były konsekwencje niedostatecznej realizacji zadań poprzedniego etapu procesu decyzyjnego. W każdej sytuacji, gdy przy kwalifikacji danej inicjatywy do realizacji niezbyt precyzyjnie rozstrzygnięte były sprawy merytoryczne związane z celami, kierunkami oraz głównymi treściami przygotowywanej decyzji, zmianie ulegał w praktyce charakter tego etapu prac. Z działań wykonawczych, polegających na zapisaniu w wymagany ze względów formalnych sposób określonej już wcześniej materii merytorycznej, prace związane z przekształcaniem inicjatywy w projekt zmieniały się w działania o charakterze jednoznacznie merytorycznym. W ich trakcie ustalano bowiem nie tylko formę, ale i faktyczną treść projektu. Tym samym w kontekście kilkakrotnie stawianego już w tych rozważaniach pytania o to, kto w praktyce ma największy wpływ na treść decyzji rządowych, odnotować trzeba, że bardzo często pozycję taką uzyskują zespoły urzędnicze zatrudnione w urzędzie obsługującym organ zgłaszający daną inicjatywę i podległe jemu służbowo. Taka sytuacja w sposób wyraźny wzmacnia warunki sprzyjające nadawaniu opracowywanym projektom charakteru partykularnego. Na tym tle widzieć trzeba zgłaszane w latach dziewięćdziesiątych przez Radę Legislacyjną

inicjatywy scentralizowania prac legislacyjnych. Ich autorzy postulowali, by rola polityków rządowych i ich urzędniczego otoczenia sprowadzała się wyłącznie do szczegółowej odpowiedzi na pytanie co ma być uregulowane, z równoczesnym pozostawieniem ustalenia formy prawnej i redakcyjnej projektu prawnikom zatrudnionym w jednej instytucji działającej jako podmiot usługowy dla Rady Ministrów. Częściowym nawiązaniem do tej inicjatywy było ukształtowanie Rządowego Centrum Legislacji.

Jako dodatkowy problem tego etapu dostrzegać trzeba również sytuację, w której w warunkach znacznego obciążenia rządowych służb prawnych licznymi zadaniami, okolicznością istotną dla sposobu wywiązywania się ich z obowiązku przygotowywania (w trybie informacyjnym) projektów ważniejszych aktów wykonawczych do projektów ustaw był fakt, wspomnianej już wcześniej, znacznej aktywności legislacyjnej posłów i senatorów. Ponieważ najczęściej rządowe projekty ustaw poddawane były w fazie prac parlamentarnych gruntownej rewizji, znaczenie wspomnianych projektów aktów wykonawczych było zasadniczo ograniczone. Powodowało to, że ten obowiązek traktowany był zwykle jako wymóg, który trzeba zrealizować wyłącznie formalnie, ponieważ po interwencji posłów i senatorów w treść i strukturę ustaw akty te i tak nie będą mogły zostać w praktyce wykorzystane w momencie wejścia w życie danej ustawy. Niezbędne w tej sytuacji stawało się przygotowanie nowych projektów w chwili, gdy ustawa już obowiązywała. W sposób oczywisty wpływało to na zmniejszenie efektywności działań decyzyjnych rządu, gdyż odwlekało możliwość wykorzystania instrumentów prawnych. Nadto tworzyło to naganną sytuację istnienia martwych regulacji prawnych.

#### **4. Etap wyjaśniania i usuwania rozbieżności oraz rozstrzygania sporów**

Istota tego etapu ściśle związana jest z faktem, że decyzje Rady Ministrów mają charakter kolegialny, zaś polityka przez nią realizowana stanowi całość i jako taka powinna być wewnętrznie spójna. Poszczególne decyzje rządowe, bez względu na to czego dotyczą, prawie nigdy nie są neutralne dla realizacji polityki w licznych innych, pozornie nieraz przedmiotowo odległych działach administracji rządowej. Znajdują się one w rozlicznych, wzajemnie się krzyżujących związkach przyczynowo-skutkowych oraz relacjach wyznaczanych przez układy wzajemnego zasilania, reglamentacji lub dystrybucji. Tym samym w procesie przygotowania projektów poszczególnych z tych decyzji do rozstrzygnięcia przez rząd niezbędne jest ustalenie stanowisk poszczególnych członków Rady Ministrów oraz podległych im urzędów, a następnie – gdy zaistnieje taka potrzeba – możliwie pełne wyjaśnienie i usunięcie powstałych na tym tle rozbieżności oraz rozstrzygnięcie zaistniałych sporów.

Jest to etap o zasadniczym znaczeniu dla koordynacji działań rządu. Jego kryteria podstawowe wynikają przede wszystkim z potrzeby konstruktywnego, kreatywnego i możliwie bezkolizyjnego usytuowania danego rozstrzygnięcia w całości spraw prowadzonych przez rząd w związku z realizacją swoich konstytucyjnie określonych zadań i kompetencji. W tym etapie każdy projekt powinien być oceniony jako część większej całości. W przypadku optymalnego przebiegu tej fazy prac efektem jest konsolidacja polityki rządu. Służy jej identyfikacja i rozstrzygnięcie spraw, które pozostawione bez uzgodnień wcześniej czy później dadzą o sobie znać jako przeszkoda w jednolitym działaniu Rady Ministrów, lub też przybiorą postać utrudnienia, które może zablokować zdolność do obsługi istotnego dla rządu zadania. W przypadku różnic ocen i stanowisk, które nie dają się usunąć, ten etap prac powinien przynieść pełną identyfikację ich istoty, stron sporu, uwarunkowań oraz możliwych wariantów rozwiązań. Takie różnice, w warunkach działania rządu, a więc w sytuacji konkurencji celów wymagających obsługi oraz konfliktów interesów związanych m.in. z ograniczonymi środkami, są rzeczą nieuniknioną. Ważne jest jednak, by wyeliminować w tym etapie wszystkie te różnice, które wynikają z nieporozumienia lub są przejawem dążenia do powrotu do wcześniej już odrzuconych wariantów działań. Ważne jest również, by zdecydowanie zawęzić pole różnic merytorycznych, które muszą być później rozstrzygnięte w gronie całej Rady Ministrów.

Cechą charakterystyczną lat dziewięćdziesiątych była w Polsce rozbudowa regulacji prawnych oraz infrastruktury instytucjonalnej mających pomagać w obsłudze zadań tego etapu decydowania. Jak to już wcześniej ukazano podstawową rolę w tych mechanizmach odgrywają międzyministerialne konferencje uzgodnieniowe (których gospodarzem jest z zasady organ wnioskujący w sprawie danej inicjatywy) oraz – stanowiące wyższy poziom rozstrzygnięcia – stałe komitety Rady Ministrów.

Formalnym dysponentem w tej fazie decydowania są politycy funkcjonujący w rządzie. Faktycznie jednak znaczą rolę w niej odgrywają zespoły urzędnicze zatrudnione w poszczególnych ogniwach administracji rządowej. Dotyczy to w szczególności poziomu międzyministerialnych konferencji uzgodnieniowych. Stopień skomplikowania materii przygotowywanych rozstrzygnięć powoduje, że przy ich ocenie niezbędna jest bardzo często wiedza specjalistyczna, co uzależnia w dużym stopniu polityków od ich współpracowników z korpusu urzędniczego. W istocie tworzy to konieczność stałego współdziałania w tej fazie procesu decyzyjnego obu tych kategorii pracowników rządowych oraz stałej konfrontacji przesłanek, wynikających z celów programowych i możliwości formalnoprawnych, organizacyjnych, finansowych oraz społecznych.

Z tym stanem rzeczy wiążą się podstawowe problemy dające o sobie znać w tej fazie procesu decyzyjnego. Zaliczyć do nich należy po pierwsze – występujące bardzo często braki w zakresie obiegu informacji między politykami kierującymi poszczególnymi działami administracji rządowej a reprezentującymi ich w trakcie uzgodnień współpracownikami, w tym z korpusu urzędniczego. W skrajnych przypadkach prowadzą one w następnych etapach procesu decy-

zyjnego do negocjowania przez członków Rady Ministrów treści zaakceptowanych przez ich współpracowników lub wręcz przez nich wprowadzonych do projektów rozstrzygnięć. W istotnym stopniu ogranicza to pewność, a więc i praktyczny sens uzgodnień, które same w sobie są pracochłonne, angażują znaczne siły i środki, a następnie okazują się niedostatecznie skuteczne.

Problem drugi – to czasochłonność procesu uzgodnień i rozstrzygania różnic oraz powstałych na tym tle sporów. W warunkach znacznej dynamiki uwarunkowań działania rządu, w tym bardzo często jakościowych zmian w sferze przesłanek decydujących o podjęciu danego problemu, a także nadaniu projektowi konkretnych treści, pojawia się w związku z tym zagrożenie, że przygotowywane rozstrzygnięcie stanie się nieaktualne jeszcze przed ostatecznym jego podjęciem. Liczne przykłady z lat dziewięćdziesiątych pokazują, że nie było to w tym okresie zagrożenie tylko teoretyczne.

Problem trzeci – to, występująca w przypadku stałych komitetów Rady Ministrów, tendencja do podporządkowywania procesu uzgodnień optyce o charakterze partykularnym, którą określał odmienny, specyficzny skład członków tych organów przygotowawczych Rady Ministrów. Zjawisko to było szczególnie wyraziste w relacjach między komitetem, którego dziedziną działania były sprawy ekonomiczne, a komitetem koncentrującym się na zagadnieniach społecznych. W tym pierwszym przeważała optyka ministrów, którzy są aktywni w tworzeniu warunków dla zasilania finansowego budżetu państwa. Była to – by użyć obrazowego skrótu – optyka dawców. W drugim z wymienionych komitetów dominowali członkowie Rady Ministrów uzależnieni od środków budżetowych, bez których nie mogą oni skutecznie obsługiwać wchodzących w skład powierzonym im działów administracji zadań. Tu dawała o sobie znać optyka biorców. Oddzielne uzgodnienie stanowisk w tych dwóch odmiennych grupach było zadaniem merytorycznie łatwiejszym, niż znalezienie wspólnego stanowiska w przypadku obu tych grup razem. Tym samym pomyślnie zakończenie uzgodnień w jednym z tych komitetów nie stanowiło jednoznacznie pozytywnego rokowania, że dana sprawa nie wzbudzi już kontrowersji w ramach całej Rady Ministrów. Pewną próbą uwzględnienia tej sytuacji było kierowanie tej samej sprawy do obu wymienionych wyżej komitetów, w tym, co – w sprawach szczególnie ważnych uznać należy za rozwiązanie pożądane – do rozpatrzenia na wspólnym posiedzeniu. Okolicznością ograniczającą dodatkowo faktyczną skuteczność uzgodnień w fazie działalności stałych komitetów było w analizowanym okresie ukształtowanie w sposób zbyt zdywersyfikowany ich struktury. Dotyczy to w szczególności faktu działania komitetu właściwego w sprawach rozwoju regionalnego, a więc takich, które ze swojej istoty muszą mieć charakter społeczny lub ekonomiczny.

## 5. Etap oceny prawnej projektów

Istotą tego etapu jest zweryfikowanie przygotowywanego rozstrzygnięcia pod względem jego zgodności z wymaganiami prawa. Odnotować tu można trzy podstawowe płaszczyzny tego badania.

Pierwsza z nich obejmuje działania zmierzające do ustalenia czy dany projekt uwzględnia istniejący stan prawny oraz czy spełnia wymagania formalne (w tym redakcyjne), a w przypadku projektu aktu normatywnego dodatkowo czy jest on przygotowany w sposób uwzględniający zasady techniki prawodawczej. Podmiotem aktywnym w tym zakresie są przede wszystkim rządowe służby legislacyjne. Do końca 1999 r. zadania z tym związane realizowane były w strukturach organizacyjnych Urzędu Rady Ministrów, a następnie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Z chwilą powołania Rządowego Centrum Legislacji zostały one przekazane do realizacji do tej jednostki organizacyjnej.

Druga płaszczyzna badania obejmuje działania mające ustalić, w jaki sposób przygotowywany projekt wpisuje się w funkcjonujący system prawa. W szczególności ma w tym przypadku miejsce szukanie odpowiedzi na pytania związane z próbą ustalenia konsekwencji dla czytelności i spójności tego systemu, a także z samą legalnością danego rozstrzygnięcia. I w tym przypadku elementem aktywnym są rządowe służby legislacyjne. Dodatkowo kwestie te są po 1993 r. przedmiotem aktywności Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów.

Płaszczyzna trzecia analizy przygotowywanego projektu zawiera działania zmierzające do oceny przygotowywanych projektów aktów prawnych pod względem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej. Do końca 1996 r. podmiotem aktywnym w tych sprawach były struktury organizacyjne znajdujące się w Urzędzie Rady Ministrów. Później zadania związane z opiniowaniem projektów decyzji Rady Ministrów w tym zakresie przejął Komitet Integracji Europejskiej.

Na tym etapie jako problemy na plan pierwszy wysuwają się trzy podstawowe okoliczności. Pierwsza z nich to znaczna dynamika przekształceń w stanie prawa, która w analizowanym okresie powodowała, że niejednokrotnie oceny dotyczące relacji przygotowywanych rozstrzygnięć do obowiązującego prawa, w tym koniecznych interwencji w poszczególne akty prawne wynikających z treści opracowywanych projektów, traciły aktualność jeszcze przed podjęciem przez Radę Ministrów decyzji w tych sprawach. Okoliczność druga to presja czasu, która powodowała, że mimo jednoznacznych norm zawartych w regulaminie Rady Ministrów niejednokrotnie decydowano się kierować do rozpatrzenia przez rząd sprawy, w których proces opiniowania pod względem prawnym nie był zakończony, albo też wszystkie uwagi zgłoszone przez podmioty uczestniczące w nim (w tym szczególnie przez Radę Legislacyjną) nie były dostatecznie rozważone. Po trzecie – szczególnie w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych – taką okolicznością były trudności w zagwarantowaniu kadr, które byłyby w stanie w krót-

kim czasie dokonać oceny stopnia zgodności (najczęściej bardzo szczegółowych i wymagających wiedzy specjalistycznej) projektów z prawem Unii Europejskiej.

Ten etap tylko z pozoru ma charakter techniczny. Trzeba bowiem dostrzegać, że wszelkie niedoskonałości w tej fazie procesu decyzyjnego w jednoznacznie negatywny sposób przekładają się na obniżenie jakości przygotowywanych rozstrzygnięć, a często i całego systemu prawa, a nadto prowadzić mogą wręcz do zaangażowania się Rady Ministrów w działania niedopuszczalne lub niepożądane.

## **6. Etap rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów**

Istotą tego etapu jest podjęcie ostatecznej decyzji w przygotowanych do rozstrzygnięcia sprawach lub też sformułowanie warunków, od których spełnienia uzależnione będzie ponowne zajęcie się daną sprawą przez Radę Ministrów.

Bezpośrednimi uczestnikami tej fazy prac decyzyjnych są członkowie Rady Ministrów. Swoistym „gospodarzem” tych prac jest Prezes Rady Ministrów. Na efektywność przebiegu tego etapu procesu istotny wpływ ma jednak również jakość działań zespołu urzędniczego (na czele z Sekretarzem Rady Ministrów) zajmującego się obsługą przygotowania i przebiegu obrad Rady Ministrów lub też, jeśli Prezes Rady Ministrów tak zarządzi, obsługującego rozstrzygnięcie w trybie korespondencyjnego uzgadniania stanowisk.

Do tego etapu mają pełne zastosowanie wszystkie wcześniej wskazane już kryteria obecne w fazie generowania i analizowania inicjatyw decyzyjnych. Kolejny sposób funkcjonowania Rady Ministrów, a także – omówiony już szczegółowo w pierwszym rozdziale tej książki – charakter samych decyzji Rady Ministrów powodują, że wśród kryteriów niezbędnych w fazie rozstrzygnięcia zasadniczego znaczenia nabierają sprawność działania oraz zdolność podporządkowania dokonywanych wyborów całościowej strategii programowej.

W pierwszej z tych kwestii odnotować trzeba, że w latach dziewięćdziesiątych podjęto znaczny wysiłek zmierzający do uwzględnienia w procedurach organizujących pracę Rady Ministrów nowych warunków, w jakich znalazły się kolejne rządy. Nie ulega wątpliwości, że również i wcześniej – jeszcze w okresie PRL-u, szczególnie w ostatnich latach przed przełomem 1989 r. – na posiedzeniach Rady Ministrów miała miejsce prezentacja różnych stanowisk i ocen, a także występowały różnice zdań przy podejmowaniu decyzji. Podstawowym miejscem dokonywania zasadniczych wyborów były jednak struktury kierownicze PZPR. W latach dziewięćdziesiątych, w granicach wyznaczonych przez potrzebę utrzymania niezbędnego do funkcjonowania poparcia w Sejmie, a także przy konieczności uwzględnienia faktu posiadania przez prezydenta prawa weta do uchwalanych ustaw, to właśnie Rada Ministrów stała się głównym miejscem decydowania w sprawach polityki państwa. W warunkach zróżnicowania politycznego w składach kolejnych Rad Ministrów, przy natłoku spraw wymagają-

cych równoległego podjęcia oraz przy konieczności dokonywania bardzo trudnych wyborów wynikających z nadmiaru celów zasługujących na obsługę, tryb pracy Rady Ministrów stał się zagadnieniem jak najbardziej merytorycznym.

W tym kontekście oddzielnie odnotować trzeba kolejne regulacje prawne, w tym szczególnie ustawy z 8 dnia sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, a także regulaminów Rady Ministrów z 1991 i 1997 r., które zmierzały do stworzenia warunków, aby posiedzenia były możliwie efektywne przy ograniczeniu czasu ich trwania. Do konkretnych rozwiązań temu służących zaliczyć trzeba w szczególności: precyzyjne uregulowanie wymagań, jakie spełniać muszą dokumenty, które mają się stać podstawą decyzji Rady Ministrów; dokładne określenie trybu zawiadamiania uczestników posiedzeń rządu o przedmiocie posiedzeń, wprowadzenie obowiązku ustosunkowywania się do przedłożonych projektów jeszcze przed posiedzeniem rządu; ustalenie stałej struktury porządku obrad, z oddzielnym ujęciem spraw, w których nie przewiduje się już dyskusji i takich, gdzie dyskusja jest przewidywana; a także rozstrzygnięcie sposobu podejmowania decyzji, możliwych wariantów merytorycznych tych decyzji oraz zasad ich dokumentowania.

W świetle własnych doświadczeń autora stwierdzić też trzeba, że dla efektywności prac decyzyjnych Rady Ministrów nie mniej istotne niż regulacje normatywne są utrwalone w praktyce, głównie jako efekt określonego stylu narzucanego przez kolejnych Prezesów Rady Ministrów, zasady działania. Istotne znaczenie mają w tym kontekście przede wszystkim: stopień rygorystyki w przestrzeganiu wymagań określonych w aktach prawnych, sposób prezentowania poszczególnych punktów porządku dziennego i granice swobody przy ich omawianiu, tryb postępowania w przypadku pojawienia się rozbieżności oraz liczba osób spoza składu uczestniczących w posiedzeniach Rady Ministrów. Niektóre z tych zasad mają być dłuższe niż czas działania rządu, w okresie funkcjonowania, którego zostały wprowadzone. Do takich bez wątpienia należy, jak się okazało zdecydowanie dyscyplinująca obrady zasada, że to Prezes Rady Ministrów, według przygotowanego przez Sekretarza Rady Ministrów i Szefa Kancelarii Rady Ministrów scenariusza, przedstawia poszczególne punkty, w których Rada Ministrów ma podjąć decyzję. Została ona ukształtowana w trakcie działania rządu J. Oleksego i przetrwała do chwili obecnej. Prowadzący obrady w swoim wprowadzeniu krótko opisuje istotę projektu oraz wyniki dotychczasowych uzgodnień i opinii w nim związanych. Wcześniej każdy projekt referowany był przez inicjatora jego przyjęcia, co bardzo często prowadziło do odnowienia – zamkniętych już we wcześniejszych fazach procesu prac – kontrowersji lub powstania nowych pól sporów, a w każdym z przypadków prowadziło do przedłużania obrad nad sprawami dobrze znanymi i wcześniej już dostatecznie omówionymi.

Podejmowane przez Radę Ministrów decyzje powinny być nie tylko optymalne w ujęciu jednostkowym, ale i odzwierciedlać w sposób właściwy wspólną strategię, a nadto – co szczególnie ważne – prowadzić do wzmocnienia zdolności rządu do działań wspólnych. Obowiązujące w Polsce rozwiązania proceduralne dopuszczają rozstrzygnięcie przez głosowanie. Tworzą więc podstawy, by – jeśli

uzna to za właściwe Prezes Rady Ministrów lub też zastępujący go przewodniczący obrad rządu – o kształcie decyzji rozstrzygała większość składu gabinetu. W przypadku nadużywania tego trybu rozstrzygania może dochodzić do sytuacji, których następstwem jest utrata lub znaczne osłabienie zdolności Rady Ministrów do działań wspólnych. Ma to miejsce wówczas, gdy kształtuje się grupa członków Rady Ministrów przegłosowanych w kilku kolejnych sprawach, lub też – co może wręcz prowadzić do rozpadu zaplecza politycznego rządu – gdy podział na popierającą daną decyzję większość i jej przeciwną mniejszość pokrywa się z układem koalicyjnym. Dodatkowo uwzględniając fakt, że znajdujący się w mniejszości, przegłosowany członek Rady Ministrów ma prawo żądać, by jego odrębne zdanie zostało odnotowane w protokole z posiedzenia, każde rozstrzygnięcie przez głosowanie stanowi dla osób mających dostęp do tego dokumentu, a praktyka pokazuje, że bardzo szybko również dla opinii publicznej, sygnał o braku jednolitości w składzie Rady Ministrów. W tej sytuacji uzasadniona wydaje się konstatacja, że każdy przypadek, w którym nie udało się doprowadzić do uzgodnienia stanowiska w składzie gabinetu i trzeba było uciekać się do rozstrzygania przez głosowanie to ilustracja, lub też zapowiedź napięć w Radzie Ministrów. Z tego stanowiska w sposób jednoznaczny wynika rekomendacja dla takiego prowadzenia fazy rozstrzygania, by głosowania na Radzie Ministrów były zjawiskiem wyjątkowym, a także by prowadzący obrady gabinetu decydował się na nie tylko w ostateczności.

W etapie rozstrzygania odbijają się jak w soczewce wszystkie mankamenty wcześniejszych etapów rządowego procesu decyzyjnego. Dotyczy to w szczególności tych z nich, które związane są z brakami koordynacji poziomej oraz właściwie przeprowadzonej oceny prawnej. Tu też dają dodatkowo o sobie znać, najczęściej w formie braku wiedzy ministra o stanowisku zajmowanym przez jego przedstawicieli we wcześniejszych etapach prac, ograniczenia w działaniu zaplecza poszczególnych członków Rady Ministrów. Następstwem jest przeważnie dyskusja „o wszystkim” oraz przekształcanie posiedzenia Rady Ministrów z miejsca podejmowania decyzji w spotkanie zespołu redakcyjnego, przy równoczesnym pominięciu zasady nakazującej zgłaszanie uwag i wniosków przed posiedzeniem w formie pisemnej. W konsekwencji – co jednoznacznie potwierdzają doświadczenia własne autora oraz opinie osób, które przez lata zajmują się obsługą prac Rady Ministrów – niejednokrotnie bardzo trudno można ustalić, co w istocie jest treścią decyzji. Zdarza się, że zespół urzędników obsługujących posiedzenie z trudem rekonstruuje to dopiero na podstawie wielokrotnego przesłuchiwania taśm z zapisem magnetofonowym dyskusji. Sytuację utrudniała do 2001 r. dodatkowo zła praktyka zapraszania na posiedzenie znacznej liczby osób spoza grona Rady Ministrów. Część z nich, co odnosi się przede wszystkim do kierowników urzędów centralnych oraz sekretarzy i podsekretarzy stanu, traktowali swoją obecność na posiedzeniu jako okazję „do zaistnienia”. Efektem były, szczególnie przy uległej postawie Prezesa Rady Ministrów, nic nie wnoszące, rozwlekłe wypowiedzi, które w istocie stanowiły najczęściej formą partykularnej promocji spraw i ludzi.

## 7. Etap poinformowania o podjętych decyzjach

Istotą tego etapu procesu decyzyjnego jest, by informacja o przyjętych rozstrzygnięciach we właściwym czasie, wraz z wyjaśnieniami niezbędnymi dla ich zrozumienia oraz dla akceptacji dokonanego wyboru trafiła do wszystkich zainteresowanych. Wśród tych ostatnich, w zależności od rodzaju rozstrzygnięcia (szerzej o nich było w pierwszym rozdziale tej książki), znajdują się, a precyzyjnie być powinny, różne grupy adresatów. W każdym przypadku są to osoby i instytucje wewnątrz administracji rządowej, które będą daną decyzję realizować. Osobnym adresatem informacji o podjętych decyzjach, powinno być, co często ze szkodą dla efektywności rozstrzygnięcia nie ma miejsca, zaplecze parlamentarne i partyjne rządu, które bez właściwego poinformowania nie ma szans na polityczne ubezpieczenie tych decyzji. Kolejnym adresatem, który powinien być uwzględniony w przypadku większości decyzji jest opinia publiczna. Trzeba też dostrzegać, że część decyzji stwarza potrzebę odrębnego poinformowania poszczególnych organizacji pozarządowych i środowisk społecznych w kraju, a często również innych państw i organizacji międzynarodowych.

W płaszczyźnie normatywnej aktywnymi elementami systemu są w tej fazie procesu decyzyjnego rzecznik prasowy rządu, który przygotowuje komunikaty z posiedzeń Rady Ministrów oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który upoważniony jest do akceptowania treści tych dokumentów. Jednak, już nawet tylko zarysowany wyżej katalog potencjalnych odbiorców informacji o podjętych rozstrzygnięciach pokazuje, że w tej fazie decydowania niezbędna jest aktywność również innych podmiotów. We właściwie działającym systemie musi być miejsce na równoległe funkcjonowanie kilku równoległych kanałów informacji, w tym wewnętrznych kanałów politycznych w relacjach: rząd, jego zaplecze polityczne w parlamencie oraz partie i ugrupowania wspierające rząd. Dodatkowego znaczenia nabiera to w sytuacji funkcjonowania rządu koalicyjnego. Dochodzi wówczas problem właściwego przepływu informacji między partnerami koalicji.

W warunkach cechującego państwo demokratyczne pluralizmu mediów zadaniem samym w sobie jest znalezienie właściwych metod i form współpracy ze środkami masowej informacji.

Znaczenie tego etapu analizowanego procesu jest wyjątkowo duże. Doświadczenie pokazuje bowiem, że niejednokrotnie właściwa i przekazana w odpowiednim momencie do stosownych adresatów informacja o podjętej decyzji ma równie ważne znaczenie, jak sama treść dokonanego rozstrzygnięcia. W układzie modelowym można wręcz mówić o pewnej autonomii obu tych produktów systemu decyzyjnego. Następstwa błędów w sposobie poinformowania o decyzji są bowiem niejednokrotnie trudniejsze do likwidacji, niż sama zmiana wadliwego rozstrzygnięcia. Dotyczy to przede wszystkim informacji skierowanej do opinii publicznej.

Zasygnalizowany już wcześniej postulat zagwarantowania jawności procedur decyzyjnych oraz informacji o przygotowywanych decyzjach stawia na porządku dziennym konieczność wypracowania przez rząd koncepcji wyprzedzającego

informowania o trwających pracach przygotowawczych dotyczących rozstrzygnięć Rady Ministrów. Zasadniczego znaczenia nabiera, by te przekazy były wewnętrznie spójne i nie tworzyły dodatkowych napięć w otoczeniu rządowego systemu decyzyjnego.

## 8. Etap realizowania decyzji

Polityczny charakter rozstrzygnięć rządowych, a także fakt, że większość z nich jest realizowana w bardzo dynamicznym otoczeniu społecznym, nadają zasadnicze znaczenie etapowi realizacji tych decyzji. Ostateczna wartość poszczególnych rozstrzygnięć mierzona jest bowiem nie tyle samą ich treścią, ile faktycznymi skutkami. Te zaś mogą być istotnie modyfikowane w fazie realizacyjnej. Zgodzić się należy z opinią, że „w procesie implementacji decyzji powstają niejednokrotnie skutki niepożądane”, które mogą wręcz „spowodować, iż decyzja polityczna okaże się bezskuteczna”<sup>1</sup>. By tak się nie stało niezbędne są: konsekwencja działania, umiejętność mobilizacji zasobów politycznych, zdolność do neutralizacji działań przeciwnych, umiejętność pozyskiwania poparcia oraz wyzwalanie społecznego poczucia identyfikacji z podjętą decyzją<sup>2</sup>.

Okoliczności te nakazują skoncentrować dodatkową uwagę: po pierwsze – na zdolności rządowego aparatu wykonawczego do kreatywnej realizacji podjętych przez Radę Ministrów decyzji; po wtóre – na instrumentach monitorowania i kontroli realizacji przyjętych rozstrzygnięć oraz analizy ich faktycznych skutków; po trzecie – na umiejętności korekcyjnego modyfikowania swoich decyzji przez Radę Ministrów w przypadku zaobserwowania, że w procesie urzeczywistniania przyjętego rozstrzygnięcia nie następuje zakładane zbliżenie stanu istniejącego do pożądanego.

W analizowanym okresie, jak to już przedstawiono we wcześniejszych fragmentach tej książki, we wszystkich tych dziedzinach miały miejsce istotne zmiany. Dotyczyły one przede wszystkim infrastruktury wykonawczej rządowego systemu decyzyjnego. Stan ocen społecznych dotyczących polityki i stylu działania rządu w latach 1989-2001 pokazuje jednak, że wspomniane zmiany nie przełożyły się w dostatecznym stopniu na satysfakcjonującą opinię publiczną poprawę efektywności działania rządu. Zmiany ilościowe w tych dziedzinach w niedostatecznym stopniu zaowocowały pożądanymi zmianami jakościowymi.

W tym kontekście na odnotowanie zasługują cztery obserwacje. Po pierwsze: nadal w stopniu niedostatecznym ugruntowana jest u decydentów rządowych teza, zgodnie z którą wykonywanie rozstrzygnięcia stanowi nieodłączny element procesu decyzyjnego, bez którego ma miejsce przerwanie tego procesu, a tym samym powstaje sytuacja swoistej „nie-decyzji”<sup>3</sup>. Po wtóre: w bilansie aktywno-

<sup>1</sup> M. Chmaj, *Decyzyjna implementacja*, (w:) *Encyklopedia politologii, Teoria polityki*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Kraków 1999, s. 61-62.

<sup>2</sup> Zob. *Ibidem*, s. 62.

<sup>3</sup> Zob. M. Chmaj, *Decyzyjny proces*, (w:) *Encyklopedia...*, *op. cit.*, s. 65.

ści Rady Ministrów działania związane z analizą sposobu realizacji i faktycznych skutków podjętych już decyzji stanowią zdecydowany margines. Sprawozdania, oceny i analizy wypierane są przez działania związane z podejmowaniem nowych decyzji. Ten drugi kierunek działań uznawany jest za ważniejszy. Dzieje się tak w dużej mierze w związku z natłokiem spraw, ale również ze względu na sytuację zasygnalizowaną w punkcie pierwszym. Po trzecie: funkcjonujący w administracji rządowej system wewnętrznej kontroli realizacji decyzji Rady Ministrów ukierunkowany jest na analizowanie strony formalnej i proceduralnej. W zasadniczo niedostatecznym stopniu jest w nim stosowane kryterium wyników merytorycznych. Liczy się przede wszystkim czy i w jaki sposób podjęto działania, a nie jakie przyniosły one efekty i dlaczego. Mimo rozległego zakresu kontroli zewnętrznej prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, również i w tym przypadku ma miejsce podejście, które podporządkowane jest kryteriom formalnym. Kontrola jakościowa jest w analizowanej dziedzinie zdecydowanie niedostateczna. Po czwarte: analiza faktycznie uzyskanych wyników w działaniach kontrolnych ograniczona jest do sytuacji ekstremalnych, związanych ze zdarzeniami o statusie publicznych afer. Stanowi tym samym wyjątek, a nie jest dominującą zasadą w całości działań kontrolnych.

## 9. Konkluzje

W świetle przeprowadzonej rekonstrukcji istoty, okoliczności i głównych problemów poszczególnych etapów rządowego procesu decyzyjnego widać, że w każdym z nich podjęto w latach 1989-2001 wysiłek zmierzający do wzmocnienia efektywności działania systemu decyzyjnego. Środkami wykorzystywanymi dla osiągnięcia tego celu były przede wszystkim: po pierwsze – określenie w sposób coraz bardziej precyzyjny warunków wstępnych, które muszą spełniać inicjatywy podejmowane w ramach rządowego systemu decyzyjnego oraz ukształtowanie szczegółowych rozwiązań proceduralnych mających się przyczynić do zagwarantowania, że pomysły, które owych kryteriów nie spełniają, zostaną zablokowane już na początku procesu; po drugie – regulacje zmierzające do podniesienia jakości procedur ukierunkowanych na koordynację i uzgodnienie stanowisk oraz precyzyjne ustalenie pól spornych w ramach rządu jeszcze przed fazą rozstrzygania przez Radę Ministrów; po trzecie – próby wyraźniejszego zdefiniowania i oddzielenia właściwości poszczególnych podmiotów działających w ramach systemu w zakresie określania programowej treści przygotowywanych decyzji oraz zagadnień formalnoprawnych i redakcyjnych wiążących się z tymi decyzjami; po czwarte – uporządkowanie samej fazy rozstrzygania przez Radę Ministrów, w tym ustanowienie stałej struktury porządku dziennego posiedzeń rządu; oraz po piąte – rozbudowanie instrumentów informacji kierowanej do opinii publicznej o decyzjach podejmowanych przez rząd.

Polem istotnych zmian były w tym samym czasie również regulacje prawne, instytucjonalne i proceduralne występujące w fazie implementacji decyzji rzą-

dowych, rozwiązania składające się na instrumenty monitorowania i kontrolowania realizacji owych decyzji oraz mechanizmy wprowadzania niezbędnych korekt do rozstrzygnięć rządowych. Tu trudniej jednak dostrzec jakieś wyraźne i klarowne tendencje mające charakter zmiany jakościowej, które mogą być uznane jednoznacznie za instrument zwiększenia efektywności działania rządowego systemu decyzyjnego. Zachodząca w tych dziedzinach w latach 1989-2001 rozbudowa i dywersyfikacja instrumentów wykonawczych oraz kontrolnych i analitycznych nie doprowadziła do pożądaných zmian jakościowych. W niektórych przypadkach, związanych przykładowo z rozbudową systemu agencji rządowych oraz funduszy celowych, zmniejszała wręcz zdolności realizacyjne rządowego systemu decyzyjnego przez rozproszenie środków budżetowych. Nie ulega wątpliwości, że w tym obszarze istnieje zapotrzebowanie na dokonanie w przyszłości istotnych zmian.

W perspektywie doświadczeń zebranych w trakcie badanego tu okresu lat 1989-2001 podstawowymi problemami, przed którymi stanął rządowy system decyzyjny były w układzie funkcjonalnym: po pierwsze – konieczność równoległej obsługi w postaci decyzji znacznej liczby impulsów wynikających z procesów i zjawisk zachodzących w aktywnej części otoczenia tego systemu; po drugie – potrzeba dostosowania czasu przygotowywania poszczególnych rozstrzygnięć do znacznej dynamiki uwarunkowań zewnętrznych, która powodowała, że decyzja mogła bardzo szybko okazać się spóźniona; po trzecie – konieczność dokonywania rozstrzygnięć w warunkach pluralizmu politycznego w zapleczu parlamentarnym rządu, przy wyraźnej ukształtowanej przewadze potrzeb wymagających obsługi nad możliwościami ich równoczesnego zaspokojenia oraz znacznych różnicach w preferencjach programowych podmiotów uczestniczących w koalicji rządowej lub wspierających dany rząd w Sejmie spoza formalnej koalicji.

W ostatnich miesiącach 2001 r., już po zakończeniu okresu, który stanowił przedmiot analizy w tej książce, nawiązano w działaniu ukształtowanego po wyborach parlamentarnych rządu do części ocen zawartych w tych rozważaniach. Dotyczy to m.in. decyzji o: odciążeniu Prezesa Rady Ministrów od bezpośredniego nadzoru nad częścią urzędów administracji rządowej; powierzeniu obowiązków Prezesa Rady Ministrów liderowi największego ugrupowania koalicyjnego i wejściu w skład rządu liderów pozostałych dwóch ugrupowań koalicji rządowej; modyfikacji struktury Rady Ministrów w celu zmniejszenia liczby członków gabinetu i likwidacji pozostałości układu branżowego; utworzeniu (z dniem 1 lipca 2002 r.) działu administracji rządowej: informatyzacja<sup>4</sup>; ograniczeniu liczby pełnomocników rządu i urzędów administracji rządowej oraz oparciu prac przygotowanych do rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów na funkcjonowaniu jednego stałego komitetu, w którym reprezentowani są wszyscy członkowie Rady Ministrów, a także radykalnym zmniejszeniu liczby osób spoza Rady Ministrów, które uczestniczą w posiedzeniach rządu.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 125, poz. 1371.

# UWAGI KOŃCOWE

Przyjęta w tej pracy konstrukcja rozważań stworzyła możliwość sukcesywnego przedstawiania podstawowych konkluzji dotyczących modelu rządowego systemu decyzyjnego oraz problemów instytucjonalnych, proceduralnych i kadrowych wiążących się z jego funkcjonowaniem w Polsce w latach 1989-2001. Nie ma powodu, by te twierdzenia w sposób szczegółowy tu powtarzać. Wydaje się jednak uzasadnione, aby do części z tych zagadnień na zakończenie raz jeszcze powrócić. W szczególności, by odnotować tu w sposób całościowy te uwagi, które mają zasadnicze znaczenie: po pierwsze – dla usytuowania badanego systemu decyzyjnego w perspektywie historycznej; po drugie – dla określenia charakteru tego systemu; po trzecie – dla oceny, które zdolności w stopniu największym decydują o jakości jego działania, a wreszcie po czwarte – dla zidentyfikowania głównych problemów, które wymagać będą lepszego rozwiązania w przyszłości.

O usytuowaniu rządowego systemu decyzyjnego w perspektywie historycznej zadecydowały w latach 1989-2001 globalne przemiany zachodzące w aktywnej części jego otoczenia, które wymusiły przeprowadzenie zasadniczych zmian w samym tym systemie. W wyniku kształtującej się sytuacji powstało przy tym zapotrzebowanie nie tylko na poprawę jakości funkcjonowania mechanizmów rządowego decydowania, ale i na przygotowanie ich do obsługi zupełnie nowych zadań. W efekcie stworzyło to potrzebę nabycia jakościowo nowych kompetencji przez podmioty aktywne w ramach analizowanego systemu. Dodatkowo nadało to zasadniczego znaczenia zdolności do zarządzania procesem zmian i uczynienia z niego trwałego instrumentu doskonalenia analizowanego tu systemu decyzyjnego.

Podobnie jak sama potrzeba zmian również i możliwości ich dokonania określone były głównie przez uwarunkowania zewnętrzne w stosunku do rządu, w tym przekształcenia ustrojowe, polityczne, prawne, ekonomiczne i społeczne. Równocześnie jednak funkcjonowanie rządowego systemu decyzyjnego wraz z generowanymi w nim efektami w postaci decyzji stanowiło bardzo często okoliczność warunkującą możliwość dokonania znacznej liczby wspomnianych przekształceń. Tym samym kształtujące się na tym tle relacje miały charakter związków dwustronnych. Rząd był w nich nie tylko adresatem impulsów tworzonych w otoczeniu swojego działania (głównie w systemie politycznym), ale i podmiotem w sposób jakościowy modyfikującym poprzez swoje rozstrzygnięcia kształt tego otoczenia. W ogólnym bilansie przekształcenia zachodzące w rządowym systemie decyzyjnym miały jednak charakter wtórny wobec zmian zachodzących

w sferze zasad ustrojowych, w obszarze stosunków prawnych i faktycznych między rządem i innymi organami w państwie, w licznych ustawowych regulacjach prawych, w praktyce życia politycznego, w tym szczególnie w kształcie systemu partyjnego, w gospodarce i życiu społecznym, w świadomości społecznej oraz w nowej strategii polityki zagranicznej Polski.

Rządowy system decyzyjny w Polsce, w kształcie odziedziczonym w 1989 r., nie był przygotowany do kreatywnego obsłużenia kierowanych do niego impulsów. Implikowało to konieczność wprowadzania do niego zasadniczych zmian, które objęły w równej mierze sferę zasad funkcjonowania, co i rozwiązań instytucjonalnych, proceduralnych oraz kadrowych. Owe przekształcenia miały charakter procesu, który w swojej istocie trwa nadal. Na odnotowanie zasługują w tym kontekście cztery jego prawidłowości.

Pierwsza z nich związana jest z faktem, że mimo częstej formalnej i faktycznej rotacji zaplecza politycznego rządu, główne przekształcenia dotyczące rządowego systemu decyzyjnego w całym okresie od września 1989 do jesieni 2001 r. miały w swoich treściach charakter stabilny. Pozbawione one były zasadniczych wstrząsów i jakościowych odwrótów od wcześniej przyjętych – w ramach dokonywanych zmian – rozwiązań.

Prawidłowość druga wyznaczona jest przez dominujący kierunek przekształceń zachodzących w analizowanym tu systemie decyzyjnym. Bez trudu można w tym przypadku zidentyfikować inspiracje wynikające z rozwiązań i tendencji występujących w państwach demokracji Europy Zachodniej. Można zaliczyć do nich przede wszystkim: rosnącą rolę szefa rządu, kształtowanie silnego centrum rządu, wzmocnienie rozwiązań stanowiących gwarancję kolegiałności, lojalności oraz jednolitości działania, rozwój różnorodnych form koordynacji prac przygotowawczych, uregulowanie spraw związanych z przebiegiem fazy rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, tworzenie warunków dla elastycznego reagowania na zmieniające się warunki i potrzeby działania, a także sięgnięcie do doświadczeń służby cywilnej.

Prawidłowość trzecia dotyczy tempa omawianych przekształceń. Uzasadniona jest tu konstatacja, że rozliczne uwarunkowania usytuowane w równej mierze w otoczeniu rządowego systemu decyzyjnego, jak i w nim samym, złożyły się na sytuację, w której wspomniane procesy dostosowawcze były opóźnione nie tylko w stosunku do potrzeb ich wprowadzenia, ale i do faktu uznania ich przydatności. W efekcie stanowiło to jedną z okoliczności ograniczających możliwości realizacyjne transformacji całego systemu społeczno-politycznego i gospodarczego.

Prawidłowość czwarta związana jest z faktem odmiennego tempa zachodzenia wspomnianych zmian jakościowych na poziomie rozwiązań normatywnych i praktyki działania. Jako właściwość zasadniczą dostrzec trzeba tu znaczne opóźnienia i niekonsekwencje w faktycznym wcielaniu nowych rozwiązań, które stały się już formalnie elementem porządku prawnego. Intensywność tej prawidłowości dawała przez cały badany tu okres podstawy do mówienia o istnieniu

dwóch odmiennych modeli rządowego systemu decyzyjnego: formalnego i faktycznego.

Przeprowadzona w tej książce analiza potwierdza i dokumentuje złożony charakter rządowego systemu decyzyjnego. Ocena ta ma przy tym walor uniwersalny. Zachowuje swoją aktualność również na przyszłość. Ów złożony charakter przejawia się w równej mierze w zakresie struktury instytucjonalno-organizacyjnej, co i w rozwiązaniach funkcjonalnych. Dotyczy on też samych decyzji rządowych, które są jakościowo i formalnie niejednorodne. Daje on o sobie znać również w postaci wielokryterialności tych decyzji.

Istotną konsekwencję złożonego charakteru rządowego systemu decyzyjnego stanowi w układzie funkcjonalnym fakt, że decydowanie rządowe jest skomplikowanym procesem, na który składa się kilka wzajemnie powiązanych, a w części również nakładających się w czasie, etapów działań. Poszczególne z nich obsługują inną fazę decydowania. Stanowiąc fragment funkcjonalnej całości każdy z nich ma własną specyfikę oraz odrębne dominujące problemy. Te działania cząstkowe związane są z generowaniem, analizą i selekcją inicjatyw, przekształcaniem tych inicjatyw w projekty, wyjaśnianiem i usuwaniem rozbieżności oraz likwidowaniem pojawiających się na tym tle sporów, oceną prawną projektów, rozstrzygnięciem przez Radę Ministrów, sposobem poinformowania o podjętych decyzjach oraz ich wdrażaniem.

W świetle uwag zestawionych w tej książce wspomniane wyżej okoliczności stanowią nieodzowny punkt wyjścia dla wszelkich prób poszukiwań związanych z identyfikacją punktów krytycznych systemu. Są one również jedyną racjonalną podstawą dla inicjatyw, które mają na celu eliminowanie występujących w tym systemie zagrożeń, a w efekcie zwiększanie efektywności jego działania analizowanej w płaszczyźnie aksjologicznej, społecznej, politycznej i prakseologicznej. Jako zdolności fundamentalne dla zwiększania jakości decydowania rządowego uznać należy w tym kontekście pięć umiejętności.

Pierwsza z nich to właściwa obsługa zadań związanych z pozyskiwaniem informacji i zarządzaniem nimi. Wszelkie zakłócenia w sferze informacji znajdujące wyraz w niedoinformowaniu lub fałszywym poinformowaniu stanowią dla efektywności rządowego systemu decyzyjnego jedno z najważniejszych zagrożeń. Dotyczy to w równej mierze zakłóceń pojawiających się w obszarach: zasilania systemu w informacje o otoczeniu, wewnątrzsystemowego zarządzania informacjami, zasilania otoczenia informacjami z systemu oraz wiedzy pozyskiwanej przez system na temat recepcji przez otoczenie podjętej decyzji. W ramach rządowego systemu decyzyjnego istnieć w związku z tym muszą gwarancje instytucjonalne i funkcjonalne pozwalające zachować we wszystkich tych płaszczyznach postawę ukierunkowaną na aktywne pozyskiwanie informacji i nimi sprawne zarządzanie. Proces poznawczy musi być w tym przypadku odciążony od ideologicznych ograniczeń, ani też nie może być podporządkowany interesom partykularnym. Bez możliwie bliskiej rzeczywistości odpowiedzi na pytanie: jak jest, nie ma szans na efektywne decydowanie.

Umiejętność druga dotyczy zdolności do tworzenia przez Radę Ministrów wspólnej polityki. Tylko rząd, mający dostatecznie ukształtowane poglądy na temat strategii swojego działania i świadomość wspólnych celów, może w sposób logiczny i wewnętrznie spójny decydować w poszczególnych sprawach jednostkowych. Bez jednolitej odpowiedzi w ramach Rady Ministrów na pytanie: jak ma być, decydowanie rządowe musi być ułomne. Podobnie jest w przypadku braku sprawnie działających instrumentów pozwalających na prewencyjne ocenianie, w jakim stosunku do założonej strategii znajdują się poszczególne przygotowywane decyzje. W analizowanym okresie można było znaleźć liczne przykłady pokazujące, że brak zdolności do tworzenia wspólnej polityki ogranicza zdolność rządu do kreowania sytuacji, spycha Radę Ministrów na pozycję administratora, a w konsekwencji prowadzi do dekompozycji zaplecza politycznego rządu oraz jego upadku. Zagadnienia te nabierają dodatkowego znaczenia, a ich prawidłowe ukształtowanie staje się zdecydowanie trudniejsze, w przypadku rządu koalicyjnego lub też Rady Ministrów pozbawionej stabilnej większości parlamentarnej, która dla funkcjonowania musi korzystać z poparcia sił politycznych formalnie znajdujących się w opozycji.

Zagadnienie trzecie wiąże się ze zdolnością do kreatywnego pokonywania napięć w systemie decyzyjnym. Owe napięcia mogą pojawiać się na kilku poziomach. Mogą one mieć charakter polityczny i wynikać z takich okoliczności jak nadmiar niemożliwych do zaspokojenia żądań, dekompozycja zaplecza politycznego, pojawienie się w tym zapleczu zasadniczych różnic poglądów, czy też spadek akceptacji społecznej dla rządu. Mogą one też być wywołane uwarunkowaniami ekonomicznymi, takimi jak nieprzewidziany kryzys finansów publicznych, niepokojące zjawiska w obrocie towarowym z zagranicą, czy też negatywne konsekwencje zdarzeń występujących w podlegającej globalizacji gospodarce światowej. Mogą one wreszcie wynikać z trudności o charakterze organizacyjnym, takich np. jak zablokowanie mechanizmów decyzyjnych przez nadmiar spraw wymagających równoległego podjęcia lub też konieczność obsłużenia potrzeb związanych z wystąpieniem sytuacji o charakterze nadzwyczajnym. W warunkach optymalnych w rządowym systemie decyzyjnym obecne być powinny rozwiązania instytucjonalne i proceduralne ograniczające niebezpieczeństwo przekształcania się sytuacji konfliktowych, które są naturalnym środowiskiem dla decydowania rządowego, w konflikt, który – szczególnie, gdy nabierze cech kryzysu globalnego – stanowi zagrożenie dla owego decydowania. Równocześnie powinny istnieć mechanizmy wspomagające w zarządzaniu kryzysem oraz stwarzające zdolność możliwie szybkiego i kreatywnego (a więc poprawiającego sytuację) pokonania napięć wiążących się z zasygnalizowanymi okolicznościami. Również i w tym przypadku dodatkowe wyzwania pojawiają się, gdy dany rząd ma charakter koalicyjny. Normą w takiej sytuacji powinno być istnienie kanałów wzajemnego informowania się i dokony-

wania uzgodnień w relacjach między rządem, liderami ugrupowań koalicyjnych oraz klubami parlamentarnymi ugrupowań stanowiących zaplecze polityczne rządu.

Problem czwarty związany jest z umiejętnością wzmacniania synergii wewnątrz systemu<sup>1</sup>. Jak to szczegółowo ukazano w tych rozważaniach, rządowy system decyzyjny to struktura, na którą składa się działanie licznych podsystemów. Są one wobec siebie do pewnego stopnia autonomiczne. Istotna jest w związku z tym zdolność kreowania sytuacji, w której efekty współdziałania podsystemów będą stanowiły wartość większą niż łączna suma możliwości każdego z nich, gdyby funkcjonowały one osobno. Taka sytuacja jest możliwa tylko w przypadku logicznego i konsekwentnego ukształtowania struktury tych podsystemów, właściwego określenia ich kompetencji, zadań i odpowiedzialności oraz zagwarantowania w relacjach między nimi odpowiedniej koordynacji programowej i organizacyjnej. Wymaga to także stworzenia mechanizmów blokujących naturalną skłonność do podejmowania przez podsystemy działań zorientowanych partikularnie, które – przy ich znacznym natężeniu – prowadzić mogą w przypadku skrajnym do entropii<sup>2</sup> grożącej funkcjonalnym rozpadem systemu. Bez ukształtowania rozwiązań wzmacniających wzajemną pomocniczość między elementami instytucjonalnymi rządowego systemu decyzyjnego oraz budujących w relacjach między nimi świadomość wspólnego celu, trudno oczekiwać efektywnego funkcjonowania tego systemu.

Umiejętność piąta obejmuje zdolność do interaktywnego wdrażania podjętych decyzji oraz właściwego monitorowania oraz kontrolowania tego procesu. W optymalnych warunkach rządowy system decyzyjny zorientowany powinien być zadaniowo. Tak też ukierunkowane być powinny działania związane z monitorowaniem i kontrolowaniem realizacji stanowiących jego produkty rozstrzygnięć oraz podejmowane na tym tle decyzje korekcyjne. Większość decyzji rządowych ma charakter interaktywny. Ich ostateczna wartość społeczna i polityczna weryfikuje się w praktyce w fazie wdrożenia. Bez implementacji owe decyzje stanowią bardzo często zaledwie pewną sformalizowaną możliwość. W tej perspektywie decydowanie rządowe widziane być może jako permanentny proces przyjmowania i wysyłania impulsów w relacjach z otoczeniem, przy założeniu, że zasadnicza ich część znajduje się we wzajemnym powiązaniu. Uczestnicząc w tym procesie Rada Ministrów jako podmiot decyzji podejmuje najczęściej próbę modyfikacji sytuacji poprzez reakcję na sytuację istniejącą. Wymaga to od rządu ciągłego rozpoznawania stanu i dynamiki sytuacji w otoczeniu społecznym oraz dokonywania analiz zmierzających do uchwycenia ujawniających się powiązań przyczynowo-skutkowych.

Elementem tego rozpoznania musi być przede wszystkim wiedza na temat dominujących w otoczeniu społecznym wartości, norm i wzorców zachowań;

<sup>1</sup> Na temat tego pojęcia zob. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2000, s. 87.

<sup>2</sup> Zob. W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 1997, s. 18 i nast.

opinii reprezentowanych przez funkcjonujące w tym otoczeniu instytucje, grupy interesu i autorytety; a także treści przypisywanych w świadomości społecznej do poszczególnych pojęć politycznych, mitów i symboli. Istotny jest tu stan kultury politycznej społeczeństwa oraz treść swoistych „prywatnych teorii” rzeczywistości, które – chociaż nie są krytycznie weryfikowane, a często nawet nie są w pełni zwerbalizowane<sup>3</sup> – to w stopniu istotnym decydują o przebiegu myślenia politycznego społeczeństwa. To właśnie suma tych okoliczności wyznacza warunki recepcji decyzji rządowych. Bez ich uwzględnienia nie może być efektywnego decydowania. Decydent musi w analizie potencjalnej recepcji społecznej przygotowywanego rozstrzygnięcia uwzględnić fakt swoistej nieracjonalności społecznych adresatów tej decyzji. Nie może on się zajmować wyłącznie przewidywaniem jak dane rozstrzygnięcie powinno być przyjęte przy uwzględnieniu zasad teorii racjonalnego wyboru<sup>4</sup>, ale musi podjąć próbę rozważenia jak może zostać przyjęte przy uwzględnieniu wszystkich odnotowanych wyżej okoliczności.

W procesie decyzyjnym Rady Ministrów istotne jest, aby rząd w każdym przypadku swoje ostateczne rozstrzygnięcia poprzedzał wnikliwą refleksją z obszaru komunikacji społecznej. Ta zaś powinna prowadzić do konstrukcji zwartego programu, którego elementami są: ustalenie aktualnego stanu kontaktów w relacji rząd – społeczeństwo; zidentyfikowanie w ramach społeczeństwa priorytetowych odbiorców danej decyzji; określenie aktualnego układu występujących wśród tych odbiorców zagrożeń i nadziei; wybranie konkretnej ścieżki modyfikacji postaw w grupie, na którą ukierunkowana jest dana decyzja; określenie – przy wykorzystaniu wiedzy z dziedziny zasad modyfikacji postaw – optymalnej formy i odpowiedniego kanału komunikacji społecznej w sprawie danej decyzji<sup>5</sup>.

Wybory parlamentarne we wrześniu 2001 r., które zamknęły analizowany w tych rozważaniach okres transformacji społeczno-politycznej, stanowią same w sobie wyrazistą cezurę. Przyniosły one kolejną, jakościową zmianę zaplecza politycznego rządu. Poza parlamentem znalazły się ugrupowania współtworzące dotychczas rząd. W tym sensie można więc mówić o nowym etapie w kształtowaniu spraw rządowego systemu decyzyjnego. Ta zmiana nie znosi jednak aktualności ocen i rekomendacji zawartych w konkluzjach tych rozważań, ani też nie minimalizuje politycznego i społecznego znaczenia problematyki efektywności działania rządowego systemu decyzyjnego. Liczne uwarunkowania powodują, że jest wręcz odwrotnie. W perspektywie przyszłości na oddzielne odnotowanie zasługują w związku z tym cztery uwagi mające charakter hipotez prognostycznych.

<sup>3</sup> Zob. J. Reykowski, *Myślenie polityczne*, *op. cit.*, s. 109.

<sup>4</sup> Zob. J. Mandrosz, *Czynniki ograniczające racjonalność poglądów i zachowań politycznych*, (w:) *Psychologia polityczna*, *op. cit.*, s. 128 i nast.

<sup>5</sup> Szerzej na temat zasad wpływania na opinię publiczną zob. S. Blac, *Public...*, *op. cit.*, s. 51 i nast.

Po pierwsze: uzasadnione jest przewidywanie, że w podlegającym globalnej konkurencji świecie, przy wyczerpywaniu się prostych rezerw i coraz bardziej ograniczonych zasobach możliwych do uruchomienia, zagadnienie jakości i kosztów rządzenia zyska na znaczeniu. Podejmowane w związku z tym będą wysiłki zwiększenia efektywności działania władzy wykonawczej. Będzie to miało swoje konsekwencje w równej mierze w sferze teorii, gdzie zostaną wypracowywane strategie służące realizacji tego zadania, jak i w sferze praktyki, gdzie owe strategie będą wdrażane<sup>6</sup>. Opracowywane będą specjalne programy zarządzania jakością rządzenia<sup>7</sup>. Oczekiwać można, że omawianych tu sprawach w stopniu zasadniczo większym niż obecnie zostaną wykorzystane możliwości związane z rozwojem nowych technik i technologii komunikowania się oraz zarządzania informacjami. Taka tendencja wystąpi również w Polsce. Będzie ona tu uwarunkowana dodatkowo przez znaczne niedobory środków w stosunku do istniejących potrzeb, które nabiorą cechy okoliczności stabilnej, co w sposób naturalny implikować musi działania ukierunkowane na szukanie oszczędności i zwiększanie efektywności instytucji funkcjonujących w sferze publicznej.

Po drugie: oczekiwać można, że w ślad za umacnianiem się wpływów koncepcji pomocniczości państwa<sup>8</sup> sprawowanie władzy wykonawczej będzie identyfikowane w jeszcze większym stopniu ze służbą publiczną powołaną do obsługi określonych potrzeb obywateli, a nie z władztwem w tradycyjnym rozumieniu tego pojęcia. Będzie to wymuszać przyjęcie przez rządowy system decyzyjny w Polsce orientacji zadaniowej. Obywatel z pozycji poddanego władzy coraz konsekwentniej przesuwać się będzie na pozycję klienta<sup>9</sup>, którego potrzeby, określone w normach prawnych jako obowiązki państwa, muszą być właściwie obsłużone przez organy władzy publicznej. Będzie to prowadzić do rewizji dominujących obecnie zasad oceny funkcjonowania rządowego systemu decyzyjnego, które ukierunkowane są nadal na analizę strony formalno-prawnej. Poprawność proceduralna to warunek niezbędny, ale niewystarczający. Na pierwszy plan przy ocenie wysunie się zdolność osiągnięcia celów, których realizacja stanowi misję rządu.

<sup>6</sup> Zob. I. Corte-Real, K. Nomden, M. Kelly, F. Petiteville, *Administration in Transition. Modernization of Public Administration in Four Countries: Portugal the Netherlands, Ireland and France. Current European Issues*, Maastricht 2000 oraz Y. Venna, *Planowanie i zarządzanie strategiczne: nowe koncepcje w administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2, s. 121 i nast.

<sup>7</sup> Zob. S. Wysocki, *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2, s. 39 i nast.

<sup>8</sup> Zob. A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2.

<sup>9</sup> Zgodzić się tu trzeba z opiniami uczestników XVI Międzynarodowego Kongresu nt. „Rola wyższej kadry administracji publicznej u progu XXI wieku”, który obradował w Warszawie w dniach 27-29 czerwca 2001 r. Por. zwłaszcza referat wprowadzający dyrektora generalnego w Urzędzie Wyższej Kadry Służby Publicznej w Holandii, B. Plesch, maszynopis. Zob. też D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej*, Poznań 1995.

Podstawowym pojęciem w zarządzaniu jakością jest dostosowanie produktu (w tym przypadku jest nim decyzja) do wymagań odbiorcy (klienta). W tej sytuacji kwestią najbliższej przyszłości jest włączenie do ocen rządowego systemu decyzyjnego (w szczególności w sferze wykonywania decyzji) metod przejętych z obszaru zarządzania jakością wykorzystywanych już z powodzeniem w sektorze prywatnym. Dotyczy to takich rozwiązań jak: normy ISO 9000 i 14000, EFQM – model zarządzania jakością European Foundation for Quality Management, czy TQM – model całościowego zarządzania jakością Total Quality Management. W tej dziedzinie trwają już prace przygotowawcze<sup>10</sup>.

Po trzecie: spodziewać się należy, że wraz ze zmniejszaniem się społecznego przyzwolenia na podporządkowywanie się rozstrzygnięciom władczym opartym na zasadzie formalnej hierarchiczności, wzrośnie znaczenie zachowania standardów etycznych w procesie decydowania rządowego<sup>11</sup>. W tym kontekście istotnego znaczenia nabierze kategoria zaufania do rządu jako uczciwego decydenta<sup>12</sup>. Umocni się też status rozstrzygania przez dialog oraz na podstawie konsensusu. Rząd będzie musiał zdecydowanie bardziej konsekwentnie otworzyć się na współdziałanie w trakcie decydowania z różnymi organizacjami pozarządowymi stanowiącymi infrastrukturę instytucjonalną społeczeństwa obywatelskiego. Wzrośnie również presja na publiczny dostęp do informacji na temat spraw związanych z procedurami rozstrzygania i okolicznościami, które złożyły się na dokonanie określonego wyboru w konkretnej sprawie. Musi to spowodować istotne zmiany w stylu decydowania oraz w podejściu do postulatu zapewnienia przejrzystości procesów decyzyjnych. Konsekwencją tych przekształceń będzie też musiało być wprowadzenie bardziej skutecznych mechanizmów ograniczania negatywnych konsekwencji różnych przypadków konfliktu interesów wśród uczestników procesu decydowania rządowego, w tym konfliktu kształtującego się na podstawie przynależności politycznej i partykularnych interesów gospodarczych.

Po czwarte: uzasadnione jest przewidywanie, że kierunki przekształceń w rządowym systemie decyzyjnym w dalszym ciągu będą skorelowane z doświadczeniami państw Europy Zachodniej. Będzie to w większym stopniu upodobnianie rozumiane jako ciągły proces zbliżania się niż jednorazowe i kompletne dosto-

<sup>10</sup> Por. *Raport z programu „Zarządzanie jakością w administracji publicznej”*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Analiz Programowych, Warszawa, wrzesień 2001 r., maszynopis niepublikowany.

<sup>11</sup> J. Bertók, *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2, s. 55 i nast.

<sup>12</sup> Por. H. Gadriot-Renard, *Spoleczeństwo, rząd, wyższa kadra administracji publicznej – wyzwania zmieniających się zależności*, referat szefa programu: Rządzenie i rola państwa w PUMA – OECD na XVI Międzynarodowy Kongresu nt. „Rola wyższej kadry administracji publicznej u progu XXI wieku”, maszynopis.

sowanie<sup>13</sup>. Będzie to wiązać się m.in. z potrzebą właściwego obsłużenia wyzwań wynikających z integracji Polski z Unią Europejską. Szczegółowe nowe rozwiązania wprowadzane do rządowego systemu decyzyjnego muszą zmierzać też do lepszego pokonania barier czasu, okoliczności oraz zdolności decydentów.

Ma rację S. Filipowicz, kiedy odnotowuje, że „w sferze publicznej dokonuje się nieustanna konfrontacja pragnień i ambicji” i że jest to sposób na kształtowanie relacji równowagi. Zgodzić się z nim trzeba również wtedy, gdy odwołując się do J. Graya<sup>14</sup>, zauważa, iż we współczesnym świecie zachodzą daleko idące przewartościowania współtworzące swoisty *modus vivendi pluralism*, kreujący nową formułę obywatelskiego zrzeszania. Formułę, w którym musi zostać przewyciężony jurudyczny punkt widzenia, wspólnie uznawane prawo przestaje być głównym znakiem tożsamości, zaś „poszukiwanie zgody ma stać się rezultatem wciąż ponawianych zabiegów politycznych, a nie wąsko rozumianych zabiegów prawno-konstytucyjnych”<sup>15</sup>.

Ta ogólna konstatacja w sposób wyraźny zwraca poszukiwania dotyczące instytucjonalnych, funkcjonalnych i kadrowych przewartościowań w rządowym systemie decyzyjnym w Polsce w stronę wzmocnienia w tym systemie rozwiązań, które (odwołując się do refleksji Cz. Znamirowskiego) lokują tytuł do władzy i postawy władczej w autorytecie i ugodzie, a nie formalnej sile wynikającej z prawa.

<sup>13</sup> Por. J. Burnham, M. Maor, *Converging Administrative System: Recruitment and Training in EU Members States*, „European Public Policy” 1995, nr 2.

<sup>14</sup> J. Gray, *Enlightenment's Wake. Politics and Culture at the Close of the Modern Age*, New York 1995, s. 120-131.

<sup>15</sup> S. Filipowicz, *Demokracja – Sfera publiczna, racjonalność, relatywizm*, (w:) S. Filipowicz, S. Józefowicz, P. Perczyński, *Demokracja: Rządy rozumu czy polityczna poprawność?*, Warszawa 2001, s. 59.



## 2. PROBLEMY POSZCZEGÓLNYCH ETAPÓW RZĄDOWEGO PROCESU DECYZYJNEGO

| 1. ETAP GENEROWANIA INICJATYW  |   |  |  |
|--|---|--|--|
| ISTOTA   | KRYTERIA<br>PODSTAWOWE  | AKTYWNE<br>ELEMENTY<br>SYSTEMU   | PUNKTY<br>KRYTYCZNE<br>I ZAGROŻENIA  |
| <p>Identyfikacja problemu wymagającego podjęcia przez rząd w formie inicjatywy</p> | <p>Zobowiązania prawne *</p> <p>Kompetencje rządu *</p> <p>Zobowiązania polityczne legitymizujące rząd *</p> <p>Strategia programowa rządu *</p> <p>Zmieniające się wyzwania płynące z otoczenia *</p> <p>Uwarunkowania wewnętrzne systemu *</p> <p>Wymogi proceduralne określone w aktach normatywnych</p> | <p>Receptory rządowego systemu decyzyjnego *</p> <p>Ogniwa programowania prac rządu *</p> <p>Podmioty inicjatywy rządowego systemu decyzyjnego *</p> <p>Instrumenty koordynacji prac rządu</p> | <p>Braki w wiedzy o otoczeniu rządu *</p> <p>Błędy w interpretacji stanu otoczenia i występujących w tym kontekście związków przyczynowo – skutkowych *</p> <p>Braki w zakresie wspólnej strategii działania *</p> <p>Motywacje partykularne *</p> <p>Pominięcia</p> |

## 2. ETAP ANALIZY I SELEKCJI INICJATYW

| ISTOTA   | KRYTERIA PODSTAWOWE   | AKTYWNE ELEMENTY SYSTEMU   | PUNKTY KRYTYCZNE I ZAGROŻENIA   |
|--|---|--|---|
| <p>Ocena poprawności aksjologiczne, prawnej, społecznej, politycznej, finansowej i prakseologicznej zgłoszonych inicjatyw oraz rozważenie ich wymagań proceduralnych *</p> <p>Wybór inicjatyw przeznaczonych do opracowania z równoczesnym odrzuceniem inicjatyw niedopuszczalnych, zbędnych lub nieefektywnych oraz określenie optymalnego dla wybranego projektu trybu przygotowania</p> | <p>Legalność *</p> <p>Kompletność *</p> <p>Niezbędność *</p> <p>Poprawność logiczno- formalna *</p> <p>Prawdziwość *</p> <p>Adekwatność i sensowność programowa *</p> <p>Dopuszczalność społeczna *</p> <p>Dopuszczalność finansowa</p> <p>Dopuszczalność w perspektywie integracji z Unią Europejską *</p> <p>Efektywność *</p> <p>Wymogi proceduralne określone w aktach normatywnych</p> | <p>Podmioty inicjatywy rządowego systemu decyzyjnego *</p> <p>Instrumenty koordynacji prac rządu *</p> <p>Instytucje pomocnicze rządowego systemu decyzyjnego *</p> <p>Rada Ministrów *</p> <p>Prezes Rady Ministrów</p> | <p>Błędna ocena w zakresie stopnia spełniania przez inicjatywę poszczególnych kryteriów podstawowych *</p> <p>Pozytywne rekomendacje dla inicjatywy niedopuszczalnej, zbędnej lub nieefektywnej i zaangażowanie rządu w jej realizację *</p> <p>Zablokowanie podjęcia przez rząd inicjatywy dopuszczalnej, koniecznej i efektywnej *</p> <p>Braki w zakresie identyfikacji przesłanek nakazujących zastosowania przy danym projekcie odrębnego trybu przygotowania i zaniechania z tym związane</p> |

### 3. ETAP PRZEKSZTAŁCANIA INICJATYW W PROJEKTY

| ISTOTA   | KRYTERIA PODSTAWOWE  | AKTYWNE ELEMENTY SYSTEMU  | PUNKTY KRYTYCZNE I ZAGROŻENIA  |
|--|--|---|--|
| <p>Nadanie zakwalifikowanej do realizacji inicjatywie decyzyjnej właściwej formy zgodnej z obowiązującymi wymogami prawnymi i redakcyjnymi</p> | <p>Legalność *</p> <p>Kompletność *</p> <p>Niezbędność</p> <p>Poprawność formalna *</p> <p>Wymogi proceduralne określone w aktach normatywnych</p> | <p>Zespoły urzędnicze właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych organu wnoszącego projekt *</p> <p>Służby legislacyjne organu wnoszącego projekt</p> | <p>Brak profesjonalizmu zespołów pracujących przy przekształceniu inicjatywy w projekt prowadzący do powstania projektu, który nie spełnia wymagań formalnych *</p> <p>Motywowana partykularnie ingerencja zespołów wykonawczych w istotę przygotowanego rozstrzygnięcia skutkująca nadaniem jemu nowego jakościowo charakteru, przez włączenie do projektu treści, które nie były przesłanką dla podjęcia inicjatywy oraz nie stanowiły wcześniej przedmiotu analizy i selekcji</p> |

**4. ETAP WYJAŚNIANIA I USUWANIA ROZBIEŻNOŚCI  
I ROZSTRZYGANIA SPORÓW**

| ISTOTA  | KRYTERIA PODSTAWOWE   | AKTYWNE ELEMENTY SYSTEMU  | PUNKTY KRYTYCZNE I ZAGROŻENIA   |
|---|---|---|---|
| <p>Konstruktywne, kreatywne i możliwie bezkolizyjne usytuowanie przygotowywanego rozstrzygnięcia w całości spraw prowadzonych przez Radę Ministrów jako organ kolegialny *</p> <p>Możliwie pełne zdefiniowanie, wyjaśnienie i usunięcie powstałych rozbieżności oraz rozstrzygnięcie jak największej części sporów występujących w ramach Rady Ministrów w związku z przygotowywaną decyzją</p> | <p>Niezbędność *</p> <p>Adekwatność i sensowność programowa *</p> <p>Dopuszczalność społeczna *</p> <p>Dopuszczalność finansowa *</p> <p>Dopuszczalność w perspektywie integracji z Unią Europejską *</p> <p>Efektywność *</p> <p>Związki przyczynowe oraz układy zasilania, reglamentacji lub dystrybucji i występujące między przygotowywaną decyzją a innymi celami i programami realizowanymi przez rząd *</p> <p>Wymogi proceduralne określone w aktach normatywnych</p> | <p>Politycy funkcjonujący w rządzie (obszar celów i strategii działania) *</p> <p>Zespoły urzędnicze zatrudnione w poszczególnych ogniach wykonawczych administracji (obszar możliwości formalnoprawnych, organizacyjnych i finansowych) *</p> <p>Instrumenty koordynacji prac rządu (konferencje uzgadniające) *</p> <p>Organy pomocnicze rządowego systemu decyzyjnego (komitety, pełnomocnicy, rady, komisje, zespoły)</p> | <p>Zakłócenia w obiegu informacji wewnątrz systemu decyzyjnego *</p> <p>Przewlekłość procesu uzgodnień rodząca niebezpieczeństwo, że przygotowywane rozstrzygnięcie stanie się nieaktualne jeszcze przed ostatecznym jego podjęciem *</p> <p>Brak identyfikacji i skutecznego rozstrzygnięcia spraw, które pozostawione bez uzgodnień tworzą podstawy utrudnień prowadzących do osłabienia lub wręcz zablokowania zdolności Rady Ministrów do jednolitego działania albo też mogą stać się przeszkodą dla realizacji innego istotnego dla rządu zadania</p> |

## 5. ETAP OCENY PRAWNEJ PROJEKTÓW

| ISTOTA  | KRYTERIA PODSTAWOWE  | AKTYWNE ELEMENTY SYSTEMU   | PUNKTY KRYTYCZNE I ZAGROŻENIA   |
|---|--|--|---|
| <p>Zweryfikowanie przygotowywanego rozstrzygnięcia pod względem jego zgodności z wymaganiami prawa oraz z zasadami, które mają stanowić gwarancję realizacji celów strategicznych dotyczących integracji Polski z Unią Europejską</p> | <p>Legalność w świetle istniejącego stanu prawa *</p> <p>Poprawność w płaszczyźnie konsekwencji dla czytelności i spójności rozwiązań prawnych i zasad obowiązujących w życiu publicznym *</p> <p>Poprawność formalna w świetle obowiązujących wymagań m.in. dotyczących techniki prawodawczej *</p> <p>Kompletność w świetle obowiązujących wymagań m.in. dotyczących treści uzasadnienia i obowiązkowych załączników (np. ewentualnych projektów aktów wykonawczych) *</p> <p>Dopuszczalność w perspektywie integracji z Unią Europejską</p> | <p>Rządowe służby legislacyjne *</p> <p>Rządowe Centrum Legislacji *</p> <p>Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów *</p> <p>Urząd Komitetu Integracji Europejskiej</p> | <p>Niedostateczna jakość formalna decyzji *</p> <p>Utrudnienie realizacji w przyszłości decyzji (np. w wyniku możliwość sprzecznych interpretacji) *</p> <p>Blokada w przyszłości realizacji decyzji (np. w wyniku zakwestionowania przez Trybunał Konstytucyjny przyjętych rozwiązań) *</p> <p>Oslabienie realizacji celów uznanych za ważne (np. przez oddalenie rozwiązań polskiego prawa od standardów europejskich) *</p> <p>Pogorszenie czytelności i spójności regulacji obowiązujących w państwie</p> |

## 6. ETAP ROZSTRZYGANIA PRZEZ RADĘ MINISTRÓW

| ISTOTA   | KRYTERIA PODSTAWOWE   | AKTYWNE ELEMENTY SYSTEMU   | PUNKTY KRYTYCZNE I ZAGROŻENIA  |
|--|---|--|--|
| <p>Podjęcie ostatecznych decyzji w przygotowanych do rozstrzygnięcia sprawach lub też określenie warunków, od których spełnienia uzależnione będzie ponowne zajęcie się daną sprawą przez Radę Ministrów</p> | <p>Legalność *</p> <p>Kompletność *</p> <p>Niezbędność *</p> <p>Poprawność logiczno- formalna *</p> <p>Prawdziwość *</p> <p>Adekwatność i sensowność programowa *</p> <p>Dopuszczalność społeczna *</p> <p>Dopuszczalność finansowa *</p> <p>Dopuszczalność w perspektywie integracji z Unią Europejską *</p> <p>Efektywność *</p> <p>Sprawność działania</p> <p>Zdolność do działań wspólnych *</p> <p>Wymogi proceduralne określone w aktach normatywnych</p> | <p>Prezes Rady Ministrów *</p> <p>Rada Ministrów *</p> <p>Instrumenty koordynacji prac rządu (Sekretarz Rady Ministrów oraz jednostki organizacyjne Kancelarii Prezesa Rady Ministrów)</p> | <p>Braki w przygotowaniu projektów rozstrzygnięć (następstwem jest niedostateczna identyfikacja przez członków Rady Ministrów przedmiotu i konsekwencji oraz ewentualnych punktów spornych związanych z podejmowaną decyzją) *</p> <p>Niedostateczna umiejętność wykorzystania przez członków Rady Ministrów efektów poprzednich etapów procesu decyzyjnego (następstwem są m.in. próby powrotu do spraw już wcześniej omówionych, przekształcanie decydowania w ponowne redagowanie projektów oraz dyskutowanie „o wszystkim”) *</p> <p>Utrata lub znaczne osłabienie zdolności Rady Ministrów do działań wspólnych</p> |

## 7. ETAP POINFORMOWANIA O PODJĘTYCH DECYZJACH

| ISTOTA   | KRYTERIA PODSTAWOWE   | AKTYWNE ELEMENTY SYSTEMU  | PUNKTY KRYTYCZNE I ZAGROŻENIA  |
|--|---|---|--|
| <p>Doprowadzenie informacji o przyjętych rozstrzygnięciach we właściwym czasie, wraz z wyjaśnieniami niezbędnymi dla ich zrozumienia oraz dla akceptacji dokonanego wyboru do wszystkich zainteresowanych, w szczególności do tych, którzy będą daną decyzję realizować, albo też których decyzja ta dotyczy</p> | <p>Wymogi proceduralne *</p> <p>Wymogi wynikające z zasad komunikacji społecznej *</p> <p>Wymogi wynikające z potrzeby wzmacniania siły układu politycznego wspierającego Radę Ministrów w relacjach między rządem, jego zapleczem parlamentarnym i partyjnym</p> | <p>Rzecznik Prasowy Rządu i rządowe służby informacyjne *</p> <p>Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów *</p> <p>Prezes Rady Ministrów *</p> <p>Członkowie Rady Ministrów *</p> <p>Pozarządowe elementy infrastruktury Rady Ministrów (m.in. parlamentarzyści, kierownictwa partii)</p> | <p>Błędy i zaniechania w zakresie doprowadzenia informacji o przyjętych rozstrzygnięciach (źle dobrany czas, kanał komunikacji lub sposób poinformowania) *</p> <p>Niedostateczne rozpoznanie przez rząd stanu i dynamiki sytuacji w otoczeniu społecznym w obszarach istotnych dla recepcji podjętej decyzji (błędy w ocenach dotyczących dominujących wartości, norm i wzorów zachowań, a także opinii właściwych dla funkcjonujących w tym otoczeniu instytucji, grup interesu i autorytetów oraz priorytetowych odbiorców danej decyzji i występujących u nich aktualnie zagrożeń i nadziei)</p> |

| 8. ETAP REALIZACJI DECYZJI   |   |  |  |
|--|---|--|--|
| ISTOTA   | KRYTERIA PODSTAWOWE   | AKTYWNE ELEMENTY SYSTEMU   | PUNKTY KRYTYCZNE I ZAGROŻENIA  |
| <p>Wykonywanie podjętej decyzji w sposób zmierzający do realizacji założonych celów, pozwalający na kreatywne i pełne wykorzystanie swoich zasobów, neutralizujący działania czynników niekorzystnych, gwarantujący stałą kontrolę realizacji przyjętych rozstrzygnięć, dający możliwość analizy ich faktycznych skutków oraz pozwalający na uruchomienie działań korekcyjnych w przypadku ustalenia, że w procesie urzeczywistnienia przyjętego rozstrzygnięcia nie następuje realizacja założonych celów</p> | <p>Wymogi wynikające z istoty decyzji rządowych, która przesądza, że wartość tych decyzji weryfikuje się w praktyce w fazie wdrożenia *</p> <p>Wymogi proceduralne określone w aktach normatywnych *</p> <p>Wymogi działania efektywnego (konsekwencja, umiejętność mobilizacji sił i środków, zdolność neutralizacji działań przeciwnych, umiejętność pozyskiwania poparcia)</p> | <p>Receptory rządowego systemu decyzyjnego *</p> <p>Instytucje wykonawcze rządowego systemu decyzyjnego *</p> <p>Ogniwa programowania prac rządu *</p> <p>Rada Ministrów *</p> <p>Prezes Rady Ministrów *</p> <p>Członkowie Rady Ministrów</p> | <p>Ograniczenia w wyzwalaniu synergii wewnątrz systemu (braki we współdziałaniu podsystemów) *</p> <p>Oddzielenie przez Radę Ministrów spraw decydowania od realizowania przyjętych rozstrzygnięć (otwarcie przestrzeni dla kształtowania się kategorii decyzji wirtualnych, swoistych „nie-decyzji”)</p> <p>Ograniczenie aktywności Rady Ministrów w dziedzinie analizy sposobu realizacji i podjętych już decyzji *</p> <p>Ukierunkowanie działań wewnętrznej kontroli w rządzie na analizę strony formalnej i proceduralnej, przy marginalizacji kontroli uzyskanych wyników merytorycznych</p> |

Opracowanie własne

### 3. PROCEDURA RZĄDOWEGO PROCESU DECYZYJNEGO<sup>1</sup>

#### 1. Formalne zgłoszenie inicjatywy

##### Program prac Rady Ministrów

Programy szczegółowe:

Program prac legislacyjnych

Harmonogram realizacyjny programów

*ustala Prezes Rady Ministrów na podstawie zgłoszeń i wniosków organów uprawnionych do zgłaszania inicjatyw*

##### Inicjatywa indywidualna uprawnionego organu wnioskującego

(w zakresie swoich właściwości)

*członkowie Rady Ministrów*

*Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*

*Kierownicy centralnych urzędów*

*(za pośrednictwem ministra sprawującego nadzór)*

*pełnomocnicy Rządu*

*organy wewnętrzne Rady Ministrów*

*województwie*

*(za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji)*

#### 1a. Analiza zgłoszonej inicjatywy i wybór trybu opracowania, uzgodnienia i wniesienia projektu

*etap obligatoryjny w przypadku inicjatyw poza zobowiązaniem przepisami prawa, programem prac Rządu<sup>2</sup> i zobowiązaniami ze strony Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów*

##### Zawiadomienie Prezesa Rady Ministrów o inicjatywie

charakter i istota dokumentu, przyczyny i potrzeby podjęcia inicjatywy  
skutki społeczne i ekonomiczne

przy aktach normatywnych: podstawa prawna; ocena skutków regulacji dla dochodów i wydatków budżetu i sektora publicznego, rynku pracy, konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej gospodarki, sytuacji i rozwoju regionalnego<sup>3</sup>; wstępna ocena zgodności z prawem Unii Europejskiej

**Możliwość zastosowania przez Prezesa Rady Ministrów  
odrębnego trybu prac nad projektem**  
(zdolność zastosowania w każdym czasie<sup>4</sup> również do inicjatyw objętych planem)

powierzenie prac Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub organowi Rady Ministrów nałożenie obowiązku:

przedstawienia założeń, tez lub oceny skutków regulacji<sup>5</sup>; uzyskania opinii stałego Komitetu Rady Ministrów lub Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów

**2. Ocena skutków regulacji**  
*dotyczy projektów aktów normatywnych*

**Przedmiot oceny**<sup>6</sup>  
(dokonuje organ wnioskujący)

skutki społeczne i ekonomiczne  
skutki dla dochodów i wydatków budżetu i sektora publicznego,  
rynku pracy, konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej gospodarki,  
sytuacji i rozwoju regionalnego

**Koordinacja ocen i zakresu konsultacji społecznych**  
(Rządowe Centrum Legislacji)

### 3. Opracowanie projektu

#### **Podmiot prac**

organ wnioskujący lub określony w decyzji Prezesa Rady Ministrów o odrębnym trybie prac

#### **Przedmiot prac**

przygotowanie projektu dokumentu odpowiadającego wymaganiom formalnym

przy projektach aktów normatywnych: wymóg zastosowania zasad techniki prawodawczej oraz sporządzenia uzasadnienia zawierającego informacje nt.: istniejącego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana oraz potrzeby i celu wydania aktu, różnic między stanem dotychczasowym a proponowanym, charakterystyki przewidywanych skutków dla dochodów i wydatków budżetu i sektora publicznego, rynku pracy, konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej gospodarki, sytuacji i rozwoju regionalnego, a także skutków prawnych, w tym dotyczących ograniczenia uznaniowości i uproszczenia stosowanych procedur i wewnętrznej spójności systemu prawa; źródeł finansowania projektowanych rozwiązań; wyników konsultacji społecznej bądź dyskusji publicznej oraz przedstawionych wariantach i opiniach; przy projektach ustaw uzasadnienie powinno odpowiadać wymaganiom określonym w konstytucji oraz w Regulaminie Sejmu, a do projektu dołączona być powinna wstępna opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej oraz projekty aktów wykonawczych o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji

#### **Koordinacja ocen i zakresu konsultacji społecznych**

Wykonuje Rządowe Centrum Legislacji, które przed rozpoczęciem etapu uzgodnień opiniuje projekt pod względem jakości oceny skutków regulacji i zakresu konsultacji społecznych<sup>7</sup>

#### 4. Uzgodnienie projektu

##### **Podmiot prac**

Rządowy organ wnioskujący

##### **Podmiotowy zakres uzgodnień**

Członkowie Rady Ministrów  
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Rada Legislacyjna<sup>8</sup>

(w przypadku ustawy lub innego aktu normatywnego o szczególnej doniosłości społecznej, ekonomicznej lub prawnej)

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego<sup>9</sup>  
(sprawy dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego)

organy lub podmioty upoważnione na podstawie odrębnych przepisów

inne organy administracji państwowej, organizacje społeczne i inne podmioty i instytucje  
(według decyzji organu wnioskującego)<sup>10</sup>

#### 5. Wyjaśnienie i usuwanie rozbieżności stanowisk oraz rozstrzygnięcie sporów

##### **Mędzyministerialna konferencja uzgodnieniowa**

(obowiązkowa w przypadku licznych uwag w fazie uzgodnień)

organizator: rządowy organ wnioskujący  
lub (na jego wniosek) Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

uczestnicy: przedstawiciele organu wnioskującego oraz organów administracji rządowej, które zgłosiły uwagi do projektu

wynik: autopoprawki, nowy tekst lub protokół rozbieżności

##### **Stały komitet Rady Ministrów**

(w przypadku otrzymania projektu z rozbieżnościami nie jest związany ustaleniami postępowania uzgodnieniowego)

status: rozpatrzenie obligatoryjne, zwolnić może z tego obowiązku  
Prezes Rady Ministrów

wynik: projekt uzgodniony lub projekt z rozbieżnościami, których nie dało się usunąć

## 6. Ocena projektów aktów prawnych pod względem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej

### **Podmiot oceny**

Komitet Integracji Europejskiej<sup>11</sup>

### **Przedmiot oceny**

zgodność z prawem Unii Europejskiej

### **Czas oceny**

w toku postępowania uzgodnieniowego

### **Status oceny**

obligatoryjna – warunkuje rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów

## 7. Rozpatrzenie projektu aktu normatywnego przez Komisję Prawniczą

### **Podmiot działań**

Komisja Prawnicza w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>12</sup>

### **Przedmiot oceny**

ocena pod względem prawnym i redakcyjnym, w tym ocena zgodności przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa, zasadami techniki prawodawczej oraz poprawności językowej

### **Czas oceny**

przed wniesieniem projektu aktu normatywnego do rozpatrzenia przez Radę Ministrów

### **Wynik prac**

ustalenie brzmienia projektu pod względem prawnym i redakcyjnym

## 7. Rozpatrzenie projektu i podjęcie rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów

### 7a. Wniesienie sprawy do rozstrzygnięcia

#### **organy uprawnione**

członkowie Rady Ministrów według właściwości  
stałe komitety Rady Ministrów  
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów  
centralne organy administracji rządowej  
*(kierownicy urzędów centralnych podległych ministrom za pośrednictwem  
tych ministrów)*  
pełnomocnicy Rządu  
*(jeśli nie postanowiono inaczej w akcie ustanawiającym pełnomocnika)*  
wojewodowie  
inne podmioty po porozumieniu z ministrem wskazanym przez  
Prezesa Rady Ministrów

#### **podmiot organizujący prace**

Sekretarz Rady Ministrów

## **7 b (1). Rozpatrzenie na posiedzeniu**

### **Zasady**

określone wymagania dotyczące terminów przedkładania dokumentów i uwag

stałe terminy  
(*możliwość zwołania w trybie nagłym*)  
stała struktura posiedzeń<sup>13</sup>  
zdolność Prezesa Rady Ministrów decydowania o porządku obrad

uwagi o charakterze legislacyjnym lub redakcyjnym nie podlegają rozpatrzeniu na posiedzeniu<sup>14</sup>

z posiedzenia sporządza się zapis posiedzenia oraz protokół ustaleń

### **Możliwe decyzje**

przyjęcie dokumentu  
wprowadzenie zmian do dokumentu  
odrzućcie dokumentu  
skierowanie do rozpatrzenia w innym terminie  
określenie warunków ponownego rozpatrzenia  
skierowanie do rozpatrzenia przez organ wewnętrzny Rady Ministrów lub zaopiniowania przez wskazany organ

## **7 b (2). Rozpatrzenie w trybie obiegowym**

### **Zasady**

zarządza Prezes Rady Ministrów

warunkiem przyjęcia dokumentu jest zgoda na piśmie ze strony wszystkich członków Rady Ministrów na proponowaną treść lub też niezgłoszenie uwag lub zastrzeżeń do projektu w wyznaczonym terminie<sup>15</sup>

wykaz dokumentów przyjętych w tym trybie podlega przedstawieniu przez Sekretarza Rady Ministrów na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów

## **8. Informacja o podjętym przez Radę Ministrów rozstrzygnięciu**

### **Komunikat prasowy z posiedzenia Rady Ministrów**

Zakres: przedmiot posiedzenia, podjęte decyzje  
tryb opracowania: przygotowuje Rzecznik Prasowy Rządu w porozumieniu z Sekretarzem Rady Ministrów, aprobuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

### **Konferencje prasowe**

## **9. Wdrażanie i kontrola realizacji podjętego przez Radę Ministrów rozstrzygnięcia<sup>16</sup>**

### **Właściwi członkowie Rady Ministrów**

### **centralne organy administracji rządowej**

### **terenowe organy administracji rządowej**

### **Sekretarz Rady Ministrów**

### **Kancelaria Prezesa Rady Ministrów**

Opracowanie własne

- <sup>1</sup> Opracowano według stanu wynikającego z przepisów ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268 oraz z 2001 r. Nr 102, poz. 1116 i Nr 154, poz. 1799), określonego w uchwale nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. – Regulamin Rady Ministrów w brzmieniu obowiązującym w dniu 5 listopada 2001 r. (M.P. z 1997 r. Nr 15, poz. 144, zm. M.P. z 1998 r. Nr 12, poz. 202, z 1999 r. Nr 32, poz. 498 i z 2001 r. Nr 33, poz. 547.) koncentrując się na podstawowych punktach procedury. W kolejnych przypisach odnotowano najważniejsze zmiany, jakie w przywołanej wyżej uchwale miały miejsce do końca działania rządu kierowanego przez J. Buzka w 2001 r. W okresie od wejścia w życie tej uchwały sprawy procedury Rady Ministrów były regulowane przepisami uchwał Rady Ministrów: Nr 160 z 23 listopada 1987 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu (M.P. 38, poz. 331 i z 1988 r. Nr 32, poz. 289) oraz Nr 20 z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu (M.P. Nr 6, poz. 47, z 1992 Nr 7, poz. 47 i Nr 25, poz. 180). Już po zakończeniu badanego w tej książce okresu, w czasie funkcjonowania Rady Ministrów kierowanej przez L. Millera, po nowelizacji powołanej wyżej ustawy (obejmującej m.in. zmianę jej tytułu na: ustawa o Radzie Ministrów, Dz.U. z 2001 r., Nr 154, poz. 1800) regulamin Rady Ministrów z 1997 r. został zastąpiony przez nowe regulacje (uchwała Nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r., M.P. Nr 13, poz. 221), w których w przedstawianych tu sprawach nie zaszły radykalne zmiany o charakterze jakościowym. W nowym regulaminie bardziej szczegółowo ujęto sprawy związane z opiniowaniem projektów rozstrzygnięć Rady Ministrów z punktu widzenia ich zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz zadania Rządowego Centrum Legislacji. Dodatkowo do podmiotów, którym w odrębnym trybie Prezes Rady Ministrów może powierzyć opracowanie, uzgodnienie i wniesienie projektu dokumentu rządowego lub od pozyskania opinii, których uzależniono dalszy tok, dołączono Rządowe Centrum Studiów Strategicznych oraz Rządowe Centrum Legislacji. Przeniesiono też, co odnotowano w kolejnych przypisach część regulacji zawartych poprzednio w ustawie.
- <sup>2</sup> Wykluczenie dotyczące programu rządu wprowadzone zostało w 1998 r. (M.P. Nr 12, poz. 220).
- <sup>3</sup> Te wymogi wprowadzono w związku z wymaganiami wynikającymi z przynależności Polski do OECD w 2001 r. (M.P. Nr 33, poz. 547).
- <sup>4</sup> Zasada to została wprowadzona w 1998 r. (M.P. Nr 12, poz. 202). W praktyce stosowanie tych przepisów ma miejsce niezmiernie rzadko i występuje w sytuacjach wyjątkowych.

- 5 Możliwość zobowiązania organu wnoszącego do przedstawienia oceny skutków regulacji wprowadzono w 2001 r. (M.P. Nr 33, poz. 547).
- 6 W wersji po zmianach z lat: 1998 (M.P. Nr 12, poz. 202), 1999 (M.P. Nr 32, poz. 498) i 2001 (M.P. Nr 33, poz. 547).
- 7 W wersji po zmianach z 2001 r. (M.P. Nr 33, poz. 547). Wcześniej zadania koordynatora realizował Urząd Rady Ministrów i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (M.P. Nr 33, poz. 547).
- 8 Wymóg wprowadzony w 1998 r. (M.P. Nr 12, poz. 202).
- 9 Wymóg wprowadzony w 1999 r. (M.P. Nr 32, poz. 498).
- 10 W regulaminie Rady Ministrów z 1991 r. (§ 7, ust. 3 i 4) wymieniony był szeroki katalog organów państwowych, do których mogły być w tej fazie kierowane projekty dokumentów rządowych w celu zasięgnięcia opinii. Miał on charakter otwarty i obejmował: Kancelarię Sejmu, Kancelarię Senatu, Kancelarię Prezydenta, Najwyższą Izbę Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Sekretarza Naukowego Polskiej Akademii Nauk, kierowników urzędów centralnych organów administracji państwowej i wojewodów (jeżeli z odrębnych przepisów nie wynikał obowiązek uzgodnienia z tymi organami projektu) oraz Sąd Najwyższy i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.
- 11 Do czasu wejścia w życie regulaminu Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. zadania te wypełniał Pełnomocnik Rządu do spraw integracji europejskiej oraz pomocy zagranicznej i właściwe jednostki organizacyjne w ramach Urzędu Rady Ministrów. Sprawy z tym związane uregulowane były przez przepisy uchwały Nr 16 Rady Ministrów z dnia 29 marca 1994 r. w sprawie dodatkowych wymogów postępowania z rządowymi projektami normatywnych aktów prawnych ze względu na konieczność spełniania kryteriów zgodności z prawem Unii Europejskiej (M.P. Nr 23, poz. 188).
- 12 Komisja Prawnicza została przeniesiona do Rządowego Centrum Legislacji. Formalnie zostało to potwierdzone w regulaminie z 2002 r.
- 13 Po zmianach z 1998r. (M.P. nr 12, poz. 202) w porządku dziennym prac Rady Ministrów umieszczane były z zasady sprawy w następującej kolejności: 1) projekty dokumentów rządowych w całości uzgodnionych, których rozpatrzenie nie wymaga przeprowadzania dyskusji, 2) projekty dokumentów rządowych z dołączonym protokołem rozbieżności albo do których zostały zgłoszone uwagi członków Rady Ministrów, 3) informacje i sprawozdania, 4) sprawy parlamentarne, 5) analizy problemowe lub inne sprawy dotyczące podstawowych problemów polityki Rządu, 6) pozostałe dokumenty rządowe, 7) sprawy bieżące. W wersji pierwotnej regulaminu z 1997 r. pierwszym punktem obrad Rady Ministrów były pytania i odpowiedzi w ramach Rady Ministrów. W praktyce poza regulaminem przyjęła się praktyka oddzielnego rozpatrywania spraw związanych z procesem aplikacji do Unii Europejskiej. W nowym regulaminie z 19 marca 2002 r. punkt siódmy określono jako: sprawy programowe rozstrzygając równocześnie, że są w nim przedstawiane m.in. okresowe informacje ministrów obejmujące stan prac w sprawach należących do działu administracji rządowej podległego ministrowi, w szczególności w zakresie prac programowo-analitycznych i legislacyjnych, najważniejsze zamierzenia i zadania do wykonania dla realizacji polityki Rady Ministrów w zakresie danego działu administracji rządowej oraz oceny stopnia wykonania zadań, ze wskazaniem ewentualnych zagrożeń w ich realizacji. Dotychczasowy punkt siódmy stał się ósmym. W regulaminie z 19 marca 2002 r. zawarto również normy, które wcześniej znajdowały się w ustawie. W szczególności stanowiące, że: 1) posiedzenia Rady Ministrów odbywają się przy obecności większości członków Rady Ministrów, 2) rozstrzygnięcia zapadają w drodze uzgodnienia, 3) w wypadkach, gdy osiągnięcie uzgodnienia nie jest możliwe, projekt rozstrzygnięcia może być, z inicjatywy przewodniczącego posiedzenia, poddany głosowaniu, 4) rozstrzygnięcia w drodze głosowania, zapadają zwykłą większością głosów obecnych członków Rady Ministrów, a w razie równej liczby głosów, rozstrzyga głos przewodniczącego posiedzenia, 5) członek Rady Ministrów może zgłosić do protokołu odrębne stanowisko w stosunku do rozstrzygnięcia podjętego na posiedzeniu Rady Ministrów, 6) udział członków Rady Ministrów w rozpatrywaniu spraw i podejmowaniu rozstrzygnięć na posiedzeniu Rady Ministrów jest obowiązkowy, 7) w wypad-

ku usprawiedliwionej nieobecności ministra na posiedzeniu, za zgodą Prezesa Rady Ministrów, w rozpatrywaniu spraw przez Radę Ministrów bierze udział wskazany przez ministra sekretarz lub podsekretarz stanu, a przy podejmowaniu rozstrzygnięć, nieobecnego ministra może zastąpić inny minister wskazany przez Prezesa Rady Ministrów. Dodatkowo ustalono w tych regulacjach, że: 1) zaproszenie przez Prezesa Rady Ministrów na obrady może dotyczyć w szczególności Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz przedstawicieli innych zainteresowanych organów państwowych, 2) Prezes Rady Ministrów może, na wniosek uprawnionego organu albo z inicjatywy własnej, zarządzić ponowne rozpatrzenie dokumentu rządowego lub rozstrzygnięcie sprawy, 3) protokół ustaleń z posiedzenia doręcza się członkom Rady Ministrów, wojewodom, Prezesowi Narodowego Banku Polskiego, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli oraz organom i sobom wskazanym przez Prezesa Rady Ministrów.

<sup>14</sup> Zasada ta została wprowadzona w 1999 r. (M.P. Nr 32, poz. 498).

<sup>15</sup> Stan po zmianach z 1998 r. (M.P. Nr 12, poz. 202) i 1999 r. (M.P. Nr 32, poz. 498). Wcześniej obowiązywała zasada uzależniająca przyjęcie rozpatrywanego w tym trybie dokumentu od pisemnego potwierdzenia zgody przez wszystkich członków Rady Ministrów.

<sup>16</sup> W relacjach z parlamentem do 1997 r. obowiązki związane z tym zakresem spraw regulowały przepisy uchwały Nr 32 Rady Ministrów z dnia 14 marca 1995 r. w sprawie realizacji obowiązków Rządu wobec Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz reprezentacji Rządu w pracach parlamentarnych (M.P. Nr 18, poz. 219). Później sprawy znalazły regulację w samym regulaminie Rady Ministrów. Kontrola realizacji ustaleń zamieszczonych w protokołach Rady Ministrów należy do Sekretarza Rady Ministrów.

## 4. ZMIANY STRUKTURY RADY MINISTRÓW

### 1. Struktura Rady Ministrów kierowanej przez T. Mazowieckiego<sup>1</sup>

| LP  | Nazwa stanowiska  | Data zmian strukturalnych <sup>2</sup> |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
|-----|---|--|----------------------------|-----------------------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------------|
|     |   | 12 IX<br>1998 <sup>3</sup>             | 1 XII<br>1989 <sup>4</sup> | 20 XII<br>1989 <sup>5</sup> | 1 I<br>1990 <sup>6</sup> | 6 VII<br>1990 <sup>7</sup> | 14 IX<br>1990 <sup>8</sup> | 12 X<br>1990 <sup>9</sup> |
| 1.  | Prezes Rady Ministrów   |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 2.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów  |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 3.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej    |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 4.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej               |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 5.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister – Kierownik Urzędu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 6.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych                                |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 7.  | Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów   |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 8.  | Minister Edukacji Narodowej   |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 9.  | Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa                                       |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 10. | Minister Kultury i Sztuki   |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 11. | Minister Łączności <sup>10</sup>  |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 12. | Minister Obrony Narodowej   |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 13. | Minister Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych                                     |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 14. | Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa <sup>11</sup>            |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 15. | Minister Pracy i Polityki Socjalnej   |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 16. | Minister Przekształceń Własnościowych <sup>12</sup>                                   |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 17. | Minister Przemysłu  |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 18. | Minister Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej <sup>13</sup>                 |  |                            |                             |                          | W <sup>14</sup>            |                            |                           |
| 19. | Minister Rynku Wewnętrznego   |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 20. | Minister Sprawiedliwości  |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 21. | Minister Spraw Wewnętrznych <sup>15</sup>   |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 22. | Minister Spraw Zagranicznych  |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 23. | Minister Transportu, Żeglugi i Łączności  |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 24. | Minister Transportu i Gospodarki Morskiej   |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 25. | Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą  |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 26. | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej  |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 27. | Minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania                                    |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |
| 28. | Minister – członek Rady Ministrów <sup>16</sup>                                       |  |                            |                             |                          |                            |                            |                           |

| LP  | Nazwa stanowiska   | Data zmian strukturalnych <sup>2</sup> |                            |                            |                          |                            |                            |                           |    |
|-----|--|--|----------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------------|----|
|     |  | 12 IX<br>1998 <sup>3</sup>             | 1 XII<br>1989 <sup>4</sup> | 20XII<br>1989 <sup>5</sup> | 1 I<br>1990 <sup>6</sup> | 6 VII<br>1990 <sup>7</sup> | 14 IX<br>1990 <sup>8</sup> | 12 X<br>1990 <sup>9</sup> |    |
| 29. | Minister – członek Rady Ministrów <sup>17</sup>  |  |                            |                            |                          |                            |                            |                           |    |
| 30. | Minister – członek Rady Ministrów <sup>18</sup>  |  |                            |                            |                          |                            |                            |                           |    |
| 31. | Minister – członek Rady Ministrów <sup>19</sup>  |  |                            |                            |                          |                            |                            |                           |    |
| 29. | <b>Liczba członków Rady Ministrów<sup>20</sup></b>   | 24                                     | 24                         | 24                         | 24                       | 23                         | 25                         | 24                        |    |
|     | <b>wiceprezesów Rady Ministrów</b>   | 4                                      | 4                          | 4                          | 4                        | 2                          | 2                          | 2                         |    |
|     | <b>ministrów zadaniowych</b>   | 4                                      | 4                          | 3                          | 3                        | 3                          | 3                          | 2                         |    |
| 30. | <b>Liczba członków Rady Ministrów wchodzących w skład rządu przez cały okres jego dziania<sup>21</sup></b> |  |                            |                            |                          |                            |                            |                           | 18 |
|     | <b>w tym na tych samych stanowiskach</b>   |  |                            |                            |                          |                            |                            |                           | 18 |
| 31. | <b>Liczba członków Rady Ministrów, którzy wchodzili już w skład poprzednich rządów</b>                     |  |                            |                            |                          |                            |                            |                           | 0  |
|     | <b>W tym w skład poprzedniej Rady Ministrów</b>  |  |                            |                            |                          |                            |                            |                           | 0  |

Opracowanie własne (zaciemniono okresy obsadzenia danego stanowiska; litera W oznacza wakaty)

- <sup>1</sup> Rząd powołany przez Sejm w dniu 12 września 1989 r. (M.P. Nr 32, poz. 243). Złożył Sejmowi dymisję w dniu 27 listopada 1990 r., która została przyjęta w dniu 14 grudnia 1990 r. (M.P. 48, poz. 364). Pełnił obowiązki do 11 stycznia 1991 r.
- <sup>2</sup> Jako zmiany strukturalne traktuje się w tym zestawieniu takie, które: prowadzą do zmiany liczby członków Rady Ministrów, związane są z tworzeniem lub znoszeniem urzędów ministrów, powodują powstanie lub ustanie wakatu, albo kształtują nową sytuację w zakresie łączenia stanowisk w Radzie Ministrów.
- <sup>3</sup> M.P. Nr 32, poz. 243.
- <sup>4</sup> Na podstawie przepisów ustawy z dnia 1 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (Dz.U. 67, poz. 407) sprawy należące do Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności, w zakresie ustalonym ustawą, przeszły do zakresu działania Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.
- <sup>5</sup> Uchwałą Sejmu odbyło się pierwsze powołanie na utworzony Urząd Ministra Łączności. (M.P. Nr 43, poz. 344).
- <sup>6</sup> Weszły w życie przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Dz.U. Nr 73, poz. 433; z 1990 r. Nr 46, poz. 270; z 1991r. Nr 101, poz. 444 i Nr 114, poz. 492) oraz ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (Dz.U. Nr 73, poz. 434 i z 1991 r. Nr 7, poz. 24).
- <sup>7</sup> M.P. Nr 27, poz.209 i 210.
- <sup>8</sup> Uchwałą Sejmu z dnia 14 września 1990 r. powołany został pierwszy Minister Przekształceń Własnościowych(M.P. Nr 34, poz. 269).
- <sup>9</sup> Odwołanie A. Halla.
- <sup>10</sup> Urząd utworzony został na podstawie ustawy z dnia 1 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Łączności (Dz.U. Nr 67, poz. 408 i z 1990 r. Nr 66, poz. 504).
- <sup>11</sup> Powstał na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Dz.U. Nr 73, poz. 433).

- <sup>12</sup> Urząd ministra przekształceń własnościowych utworzony został ustawą z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych (Dz.U. Nr 51, poz. 299).
- <sup>13</sup> Powstał na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (Dz.U. Nr 73, poz. 434).
- <sup>14</sup> Stanowisko Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie było obsadzone do 14 września 1990 r. (M.P. Nr 34, poz. 270).
- <sup>15</sup> W dniu 6 kwietnia 1990 r. Sejm uchwalił nową ustawę o Ministrze Spraw Wewnętrznych (Dz.U. Nr 30, poz. 181).
- <sup>16</sup> Artur Balazs.
- <sup>17</sup> Aleksander Hall.
- <sup>18</sup> Marek Kucharski.
- <sup>19</sup> Witold Trzeciakowski.
- <sup>20</sup> Bez wakatów.
- <sup>21</sup> Przyjęto, że zmiany wprowadzone ustawą o utworzeniu urzędu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej oraz ustawą o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nie naruszają ciągłości w zajmowaniu stanowiska.

## 2. Struktura Rady Ministrów kierowanej przez J.K. Bieleckiego<sup>1</sup>

| LP  | Nazwa stanowiska  | Data zmian strukturalnych <sup>2</sup> |              |                |                |
|-----|---|--|--------------|----------------|----------------|
|     |   | 12 I<br>1991                           | 16 I<br>1991 | 29 VII<br>1991 | 29 VII<br>1991 |
| 1.  | Prezes Rady Ministrów   |  |              |                |                |
| 2.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów  |  |              |                |                |
| 3.  | Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów   |  |              |                |                |
| 4.  | Minister Edukacji Narodowej   |  |              |                |                |
| 5.  | Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa   |  |              |                |                |
| 6.  | Minister Kultury i Sztuki   |  |              |                |                |
| 7.  | Minister Łączności  |  |              |                |                |
| 8.  | Minister Obrony Narodowej   |  |              |                |                |
| 9.  | Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa  |  |              |                |                |
| 10. | Minister Pracy i Polityki Socjalnej   |  |              |                |                |
| 11. | Minister Przekształceń Własnościowych   |  |              |                |                |
| 12. | Minister Przemysłu <sup>3</sup>   |  |              |                |                |
| 13. | Minister Przemysłu i Handlu <sup>4</sup>  |  |              |                |                |
| 14. | Minister Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej   |  |              |                |                |
| 15. | Minister Rynku Wewnętrznego <sup>5</sup>  | W                                      | KM           | KM             |                |
| 16. | Minister Sprawiedliwości  |  |              |                |                |
| 17. | Minister Spraw Wewnętrznych   |  |              |                |                |
| 18. | Minister Spraw Zagranicznych  |  |              |                |                |
| 19. | Minister Transportu i Gospodarki Morskiej   |  |              |                |                |
| 20. | Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą  |  |              |                |                |
| 21. | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej  |  |              |                |                |
| 22. | Minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania  |  |              |                |                |
| 23. | Minister – Kierownik Urzędu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń <sup>6</sup>   | W                                      | KU           |                |                |
| 24. | <b>Liczba członków Rady Ministrów<sup>7</sup></b>   | 20                                     | 20           | 20             | 20             |
|     | <b>wiceprezesów Rady Ministrów</b>  | 1                                      | 1            | 1              | 1              |
|     | <b>ministrów zadaniowych</b>  | 0                                      | 0            | 0              | 0              |
| 25. | <b>Liczba członków Rady Ministrów wchodzących w skład rządu przez cały okres jego dziania tym na tych samych stanowiskach</b> |  |              |                | 19             |
|     |   |  |              |                | 19             |
| 26. | <b>Liczba członków Rady Ministrów, którzy wchodzili już w skład poprzednich rządów</b>  | 5                                      |              |                | 5              |
|     | <b>w tym w skład poprzedniej Rady Ministrów</b>   | 5                                      |              |                | 5              |

Opracowanie własne (zaciemniono okresy obsadzenia danego stanowiska; litera W oznacza wakat, litery KM oznaczają kierownika ministerstwa, zaś KU kierownika urzędu)

<sup>1</sup> J. K. Bielecki został powołany na stanowisko Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Prezydenta RP, uchwałą Sejmu z dnia 4 stycznia 1991 r. (M.P. Nr 1, poz. 3). Rząd powołany przez Sejm w dniu 12 stycznia 1991 r. (M.P. Nr 3, poz. 12). Dzień przed pierwszym posiedzeniem Sejmu wybranego w dniu 27 października 1991 r. Prezes Rady Ministrów złożył Sejmowi dymisję rządu, która została przyjęta w dniu 5 grudnia 1991 r. (M.P. Nr 45, poz. 313). Rząd pełnił obowiązki do 23 stycznia 1991 r.

- 2 Jako zmiany strukturalne traktuje się w tym zestawieniu takie, które: prowadzą do zmiany liczby członków Rady Ministrów, związane są z tworzeniem lub znoszeniem urzędów ministrów, powodują powstanie lub ustanie wakatów, albo kształtują nową sytuację w zakresie łączenia stanowisk w Radzie Ministrów.
- 3 Urząd ministra zniesiony przez przepisy ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu i Handlu (Dz.U. Nr 66, poz. 286).
- 4 Urząd ministra utworzony przez przepisy ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu i Handlu (Dz.U. Nr 66, poz. 286).
- 5 Urząd ministra zniesiony przez przepisy ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu i Handlu (Dz.U. Nr 66, poz. 286).
- 6 Urząd zniesiony przez przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych (Dz.U. Nr 8, poz. 28).
- 7 Bez wakatów.

### 3. Struktura Rady Ministrów kierowanej przez J. Olszewskiego<sup>1</sup>

| LP  | Nazwa stanowiska  | Data zmian strukturalnych <sup>2</sup> |                          |                           |                           |                            |
|-----|---|--|--------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|
|     |   | 23 XII<br>1991 <sup>3</sup>            | 9 V<br>1992 <sup>4</sup> | 23 V<br>1992 <sup>5</sup> | 4 VI<br>1992 <sup>6</sup> | 20 VI<br>1992 <sup>7</sup> |
| 1.  | Prezes Rady Ministrów   |  |                          |                           |                           |                            |
| 2.  | Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów   |  |                          |                           |                           | W                          |
| 3.  | Minister Edukacji Narodowej   |  |                          |                           |                           |                            |
| 4.  | Minister Finansów   |  |                          |                           |                           |                            |
| 5.  | Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa   | KM                                     | KM                       | KM                        | KM                        | KM                         |
| 6.  | Minister Kultury i Sztuki   |  |                          |                           |                           |                            |
| 7.  | Minister Łączności  | KM                                     | KM                       | KM                        | KM                        | KM                         |
| 8.  | Minister Obrony Narodowej   |  |                          | W                         | W                         | W                          |
| 9.  | Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa  |  |                          |                           |                           |                            |
| 10. | Minister Pracy i Polityki Socjalnej   |  |                          |                           |                           |                            |
| 11. | Minister Przekształceń Własnościowych   | KM                                     | KM                       | KM                        | KM                        | KM                         |
| 12. | Minister Przemysłu i Handlu   | KM                                     | KM                       | KM                        | KM                        | KM                         |
| 13. | Minister Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej   |  |                          |                           |                           |                            |
| 14. | Minister Sprawiedliwości  |  |                          |                           |                           |                            |
| 15. | Minister Spraw Wewnętrznych   |  |                          |                           |                           | W                          |
| 16. | Minister Spraw Zagranicznych  |  |                          |                           |                           |                            |
| 17. | Minister Transportu i Gospodarki Morskiej   |  |                          |                           |                           |                            |
| 18. | Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą  |  |                          |                           |                           |                            |
| 19. | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej  |  |                          |                           |                           |                            |
| 20. | Minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania  |  |                          |                           |                           |                            |
| 21. | Minister – członek Rady Ministrów   |  |                          |                           |                           |                            |
| 22. | <b>Liczba członków Rady Ministrów<sup>8</sup></b>   | .....17                                | .....16                  | .....15                   | .....15                   | .....13                    |
|     | <b>wiceprezesów Rady Ministrów</b>  | .....0                                 | .....0                   | .....0                    | .....0                    | .....0                     |
|     | <b>ministrów zadaniowych</b>  | .....1                                 | .....0                   | .....0                    | .....0                    | .....0                     |
| 23. | <b>Liczba członków Rady Ministrów wchodzących w skład rządu przez cały okres jego działania<sup>9</sup></b> |  |                          |                           | 14                        | 12                         |
|     | <b>W tym na tych samych stanowiskach</b>  |  |                          |                           | 14                        | 12                         |
| 24. | <b>Liczba członków Rady Ministrów, którzy wchodzili już w skład poprzednich rządów</b>                      | 5                                      |                          |                           |                           | 4                          |
|     | <b>W tym w skład poprzedniej Rady Ministrów</b>   | 4                                      |                          |                           |                           | 4                          |

Opracowanie własne (zaciemniono okresy obsadzenia danego stanowiska; litera W oznacza wakaty, litery KM oznaczają kierownika ministerstwa)

<sup>1</sup> J. Olszewski został powołany na stanowisko Prezesa Rady Ministrów uchwałą Sejmu z dnia 6 grudnia 1991 r. (M.P. Nr 45, poz. 315). Radę Ministrów Sejm powołał na jego wniosek w dniu 23 grudnia 1991 r. W związku z wnioskiem Prezydenta RP i grupy posłów Sejm swoją uchwałą w dniu 5 czerwca 1992 r. odwołał Radę Ministrów (M.P. Nr 17, poz. 125), powierzając pełnienie obowiązków do czasu powołania Rady Ministrów w nowym składzie. W tym samym dniu Sejm swoją uchwałą powołał, na wniosek Prezydenta RP, na stanowisko Prezesa Rady Ministrów W. Pawlaka (M.P. Nr 17, poz. 126). Rząd pełnił obowiązki do dnia 10 lipca 1992 r., kiedy to, na wniosek Prezydenta RP oraz w związku ze zgłoszoną rezygnacją, Sejm swoją uchwałą odwołał W. Pawlaka ze stanowiska Prezesa Rady Ministrów (M.P. Nr 23, poz. 166).

- <sup>2</sup> Jako zmiany strukturalne traktuje się w tym zestawieniu takie, które: prowadzą do zmiany liczby członków Rady Ministrów, związane są z tworzeniem lub znoszeniem urzędów ministrów, powodują powstanie lub ustanie wakatów, albo kształtują nową sytuację w zakresie łączenia stanowisk w Radzie Ministrów.
- <sup>3</sup> M.P. z 1992 r. Nr 1, poz. 1. W czterech przypadkach stanowiska ministrów pozostały nie obsadzone. W przypadkach tych decyzją Prezesa Rady Ministrów powołano kierowników ministerstw.
- <sup>4</sup> M.P. Nr 14, poz. 101.
- <sup>5</sup> M.P. Nr 15, poz. 114.
- <sup>6</sup> Ostatni dzień kierowania Radą Ministrów przez J. Olszewskiego.
- <sup>7</sup> M.P. Nr 20, poz. 148 i 149.
- <sup>8</sup> Bez wakatów i kierowników ministerstw.
- <sup>9</sup> Podano oddzielnie dla okresu, w którym rządem kierował J. Olszewski.

#### 4. Struktura Rady Ministrów kierowanej przez H. Suchocką<sup>1</sup>

| LP  | Nazwa stanowiska  | Data zmian strukturalnych <sup>2</sup> |                            |                           |
|-----|---|--|----------------------------|---------------------------|
|     |   | 11 VII<br>1992 <sup>3</sup>            | 11 II<br>1993 <sup>4</sup> | 8 IV<br>1993 <sup>5</sup> |
| 1.  | Prezes Rady Ministrów   |  |                            |                           |
| 2.  | Wiceprezes Rady Ministrów   |  |                            |                           |
| 3.  | Wiceprezes Rady Ministrów   |  |                            |                           |
| 2.  | Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów   |  |                            |                           |
| 3.  | Minister Edukacji Narodowej   |  |                            |                           |
| 4.  | Minister Finansów   |  |                            |                           |
| 5.  | Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa   |  |                            |                           |
| 6.  | Minister Kultury i Sztuki   | W                                      |                            |                           |
| 7.  | Minister Łączności  |  |                            |                           |
| 8.  | Minister Obrony Narodowej   |  |                            |                           |
| 9.  | Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa                                    |  |                            |                           |
| 10. | Minister Pracy i Polityki Socjalnej   |  |                            |                           |
| 11. | Minister Przekształceń Własnościowych   |  |                            |                           |
| 12. | Minister Przemysłu i Handlu   |  |                            |                           |
| 13. | Minister Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej   |  |                            | W                         |
| 14. | Minister Sprawiedliwości  |  |                            |                           |
| 15. | Minister Spraw Wewnętrznych   |  |                            |                           |
| 16. | Minister Spraw Zagranicznych  |  |                            |                           |
| 17. | Minister Transportu i Gospodarki Morskiej   |  |                            |                           |
| 18. | Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą  |  |                            |                           |
| 19. | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej  |  |                            |                           |
| 20. | Minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania<br>Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych   |  |                            |                           |
| 21. | Minister – członek Rady Ministrów <sup>6</sup>  |  |                            |                           |
|     | Minister – członek Rady Ministrów <sup>7</sup>  |  |                            |                           |
|     | Minister – członek Rady Ministrów <sup>8</sup>  |  |                            |                           |
| 22. | <b>Liczba członków Rady Ministrów<sup>9</sup></b>   | 25                                     | 26                         | 25                        |
|     | <b>wiceprezesów Rady Ministrów</b>  | 2                                      | 2                          | 2                         |
|     | <b>ministrów zadaniowych</b>  | 3                                      | 3                          | 3                         |
| 23. | <b>Liczba członków Rady Ministrów wchodzących w skład rządu przez cały okres jego działania</b> |  |                            | 22                        |
|     | <b>W tym na tych samych stanowiskach</b>  |  |                            | 22                        |
| 24. | <b>Liczba członków Rady Ministrów, którzy wchodzili już w skład poprzednich rządów</b>          | 7                                      |                            | 5                         |
|     | <b>W tym w skład poprzedniej Rady Ministrów</b>   | 4                                      |                            | 2                         |

Opracowanie własne (zaciemniono okresy obsadzenia danego stanowiska; litera W oznacza wakaty)

<sup>1</sup> H. Suchocka została powołana na stanowisko Prezesa Rady Ministrów uchwałą Sejmu z dnia 10 lipca 1992 r., która podjęta została na wniosek Prezydenta RP (M.P. Nr 23, poz. 167). Radę Ministrów Sejm powołał na jej wniosek w dniu 11 lipca 1992 r. (M.P. Nr 23, poz. 168). Uchwałą z dnia 28 maja 1993 r. Sejm, działając na podstawie art. 66 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., wyraził wotum nieufności Radzie Ministrów (M.P. Nr 27, poz. 283).

Prezydent RP, działając na podstawie art. 4 ust. 4 i art. 66 ust. 5 powołanej wyżej ustawy konstytucyjnej nie przyjął dymisji Rady Ministrów i zarządzeniem z dnia 29 maja 1993 r. rozwiązał Sejm. Wybory do Sejmu odbyły się w dniu 19 września 1993 r. H. Suchocka złożyła Prezydentowi RP w dniu 18 października 1993 r. dymisję rządu. Rada Ministrów pełniła obowiązki do 25 października 1993 r.

- <sup>2</sup> Jako zmiany strukturalne traktuje się w tym zestawieniu takie, które: prowadzą do zmiany liczby członków Rady Ministrów, związane są z tworzeniem lub znoszeniem urzędów ministrów, powodują powstanie lub ustanie wakatu, albo kształtują nową sytuację w zakresie łączenia stanowisk w Radzie Ministrów.
- <sup>3</sup> M.P. Nr 23, poz. 168.
- <sup>4</sup> Powołanie postanowieniem Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów na nieobsadzone stanowisko Ministra Kultury i Sztuki.
- <sup>5</sup> Wakat na stanowisku Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej po przyjęciu przez Prezesa Rady Ministrów rezygnacji dotychczasowego ministra.
- <sup>6</sup> J. K. Bielecki.
- <sup>7</sup> Z. Eysmont.
- <sup>8</sup> J. Kamiński.
- <sup>9</sup> Bez wakatów.

## 5. Struktura Rady Ministrów kierowanej przez W. Pawlaka<sup>1</sup>

| LP  | Nazwa stanowiska  | Data zmian strukturalnych <sup>2</sup> |                           |                            |                            |
|-----|---|--|---------------------------|----------------------------|----------------------------|
|     |   | 26 X<br>1993 <sup>3</sup>              | 8 II<br>1994 <sup>4</sup> | 28 IV<br>1994 <sup>5</sup> | 10 XI<br>1994 <sup>6</sup> |
| 1.  | Prezes Rady Ministrów   |  |                           |                            |                            |
| 2.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów  |  | W                         |                            |                            |
| 3.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Sprawiedliwości   |  |                           |                            |                            |
| 4.  | Wiceprezes Rady Ministrów,<br>Minister edukacji narodowej   |  |                           |                            |                            |
| 5.  | Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów   |  |                           |                            |                            |
| 6.  | Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa   |  |                           |                            |                            |
| 7.  | Minister Kultury i Sztuki   |  |                           |                            |                            |
| 8.  | Minister Łączności  |  |                           |                            |                            |
| 9.  | Minister Obrony Narodowej   |  |                           |                            | W                          |
| 10. | Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych<br>i Leśnictwa   |  |                           |                            |                            |
| 11. | Minister Pracy i Polityki Socjalnej   |  |                           |                            |                            |
| 12. | Minister Przekształceń Własnościowych   |  |                           |                            |                            |
| 13. | Minister Przemysłu i Handlu   |  |                           |                            |                            |
| 14. | Minister Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki<br>Żywnościowej  |  |                           |                            |                            |
| 15. | Minister Spraw Wewnętrznych   |  |                           |                            |                            |
| 16. | Minister Spraw Zagranicznych  |  |                           |                            |                            |
| 17. | Minister Transportu i Gospodarki Morskiej   |  |                           |                            |                            |
| 18. | Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą  |  |                           |                            |                            |
| 19. | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej  |  |                           |                            |                            |
| 20. | Minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania  |  |                           |                            |                            |
| 21. | Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych   |  |                           |                            |                            |
| 22. | <b>Liczba członków Rady Ministrów<sup>7</sup></b>   | 21                                     | 20                        | 21                         | 20                         |
|     | <b>wiceprezesów Rady Ministrów</b>  | 3                                      | 2                         | 3                          | 3                          |
|     | <b>ministrów zadaniowych</b>  | 0                                      | 0                         | 0                          | 0                          |
| 23. | <b>Liczba członków Rady Ministrów wchodzących<br/>w skład rządu przez cały okres jego działania<br/>W tym na tych samych stanowiskach</b> |  |                           |                            | 20<br>-----<br>20          |
| 24. | <b>Liczba członków Rady Ministrów, którzy wchodzili<br/>już w skład poprzednich rządów<sup>8</sup></b>                                    | 5                                      |                           |                            | 4                          |
|     | <b>W tym w skład poprzedniej Rady Ministrów</b>   | -----<br>3                             |                           |                            | -----<br>3                 |

Opracowanie własne (Zaciemniono okresy obsadzenia danego stanowiska; litera W oznacza wakaty)

<sup>1</sup> W. Pawlak został powołany na stanowisko Prezesa Rady Ministrów zarządzeniem Prezydenta RP z dnia 26 października 1993 r. wydanym na podstawie art. 57 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (M.P. Nr 55, poz. 509). Tym samym zarządzeniem, na wniosek W. Pawlaka, powołana została Rada Ministrów. Uchwałą z dnia 10 listopada 1993 r. Sejm, działając na podstawie art. 57 ust. 2 powołanej wyżej ustawy konstytucyjnej, udzielił Radzie Ministrów votum zaufania (M.P. Nr 58, poz. 533). Uchwałą z dnia 1 marca 1995 r. Sejm, działając na podstawie art. 66 ust. 4 powołanej wyżej ustawy konstytucyjnej, wyraził votum nieufności Radzie Ministrów i jednocześnie dokonał wyboru J. Oleksego na nowego Prezesa

Rady Ministrów, powierzając mu misję utworzenia rządu. Rada Ministrów powołana w dniu 26 października 1993 r. pełniła obowiązki do 7 marca 1994 r. (MP. Nr 12 poz. 138).

- <sup>2</sup> Jako zmiany strukturalne traktuje się w tym zestawieniu takie, które: prowadzą do zmiany liczby członków Rady Ministrów, związane są z tworzeniem lub znoszeniem urzędów ministrów, powodują powstanie lub ustanie wakatów, albo kształtują nową sytuację w zakresie łączenia stanowisk w Radzie Ministrów.
- <sup>3</sup> M.P. Nr 55, poz. 509.
- <sup>4</sup> Stanowisko nieobsadzone po odwołaniu przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w związku z podaniem się do dymisji przez Wiceprezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów (M.P. Nr 11, poz. 85).
- <sup>5</sup> Ustanie okresu wakatów po powołaniu przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Wiceprezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów (M.P. Nr 25, poz. 204).
- <sup>6</sup> Stanowisko nieobsadzone po odwołaniu przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej (M.P. Nr 59, poz. 511).
- <sup>7</sup> Bez wakatów.
- <sup>8</sup> W tym zestawieniu W. Pawlak został policzony jako członek poprzedniego rządu.

## 6. Struktura Rady Ministrów kierowanej przez J. Oleksego<sup>1</sup>

| LP  | Nazwa stanowiska  | Data zmian strukturalnych <sup>2</sup> |                             |                             |                          |
|-----|---|--|-----------------------------|-----------------------------|--------------------------|
|     |   | 7 III<br>1995 <sup>3</sup>             | 22 XII<br>1995 <sup>4</sup> | 29 XII<br>1995 <sup>5</sup> | 5 I<br>1996 <sup>6</sup> |
| 1.  | Prezes Rady Ministrów   |  |                             |                             |                          |
| 2.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów  |  |                             |                             |                          |
| 3.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rolnictwa,<br>Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej               |  |                             |                             |                          |
| 4.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Przewodniczący<br>Komitetu Badań Naukowych                               |  |                             |                             |                          |
| 5.  | Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów   |  |                             |                             |                          |
| 6.  | Minister Edukacji Narodowej   |  |                             |                             |                          |
| 7.  | Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa   |  |                             |                             |                          |
| 8.  | Minister Kultury i Sztuki   |  |                             |                             |                          |
| 9.  | Minister Łączności  |  |                             |                             |                          |
| 10. | Minister Obrony Narodowej   |  | W                           | W                           |                          |
| 11. | Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych<br>i Leśnictwa                                     |  |                             |                             |                          |
| 12. | Minister Pracy i Polityki Socjalnej   |  |                             |                             |                          |
| 13. | Minister Przekształceń Własnościowych   |  |                             |                             |                          |
| 14. | Minister Przemysłu i Handlu   |  |                             |                             |                          |
| 15. | Minister Sprawiedliwości  |  |                             |                             |                          |
| 16. | Minister Spraw Wewnętrznych   |  | W                           |                             |                          |
| 17. | Minister Spraw Zagranicznych  |  | W                           |                             |                          |
| 18. | Minister Transportu i Gospodarki Morskiej   |  |                             |                             |                          |
| 19. | Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą  |  |                             |                             |                          |
| 20. | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej  |  |                             |                             |                          |
| 21. | Minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania  |  |                             |                             |                          |
| 22. | <b>Liczba członków Rady Ministrów<sup>7</sup></b>   | 21                                     | 18                          | 20                          | 21                       |
|     | <b>wiceprezesów Rady Ministrów</b>  | 3                                      | 3                           | 3                           | 3                        |
|     | <b>ministrów zadaniowych</b>  | 0                                      | 0                           | 0                           | 0                        |
| 23. | <b>Liczba członków Rady Ministrów wchodzących<br/>w skład rządu przez cały okres jego działania</b> |  |                             |                             | 18                       |
|     | <b>W tym na tych samych stanowiskach</b>  |  |                             |                             | 18                       |
| 24. | <b>Liczba członków Rady Ministrów, którzy wchodzili<br/>już w skład rządów</b>                      | 13                                     |                             |                             | 11                       |
|     | <b>W tym w skład poprzedniej Rady Ministrów</b>   | 13                                     |                             |                             | 11                       |

Opracowanie własne (zaciemniono okresy obsadzenia danego stanowiska; litera W oznacza wakaty)

<sup>1</sup> J. Oleksego na Prezesa Rady Ministrów, powierzając mu misję utworzenia rządu, wybrał Sejm w dniu 1 marca 1995 r., działając na podstawie art. 66 ust. 4 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Rada Ministrów wybrana została przez Sejm, na wskazanej wyżej podstawie prawnej, w dniu 4 marca 1995 r. (MP. Nr 13, poz. 158), zaś w dniu 6 marca 1995 r. została ona, na podstawie art. 58 w związku z art. 66 ust. 4 wymienionej wyżej ustawy, powołana z dniem 7 marca 1995 r. zarządzeniem Prezydenta RP (M.P. Nr 13, poz. 161). W dniu 26 stycznia 1996 r. Prezes Rady Ministrów złożył na ręce Prezydenta RP dymisję, która została przyjęta tego samego dnia. Rada Ministrów pełniła obowiązki do 6 lutego 1995 r.

- <sup>2</sup> Jako zmiany strukturalne traktuje się w tym zestawieniu takie, które: prowadzą do zmiany liczby członków Rady Ministrów, związane są z tworzeniem lub znoszeniem urzędów ministrów, powodują powstanie lub ustanie wakatów, albo kształtują nową sytuację w zakresie łączenia stanowisk w Radzie Ministrów.
- <sup>3</sup> M.P. 13, poz. 161.
- <sup>4</sup> Po odwołaniu przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządzeniem z dnia 22 grudnia 1995 r. (M.P. Nr 67, poz. 754) Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej stanowiska te pozostały nie obsadzone.
- <sup>5</sup> Powołanie przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządzeniem z dnia 29 grudnia 1995 r. Ministra Spraw Zagranicznych (M.P. z 1996 r. Nr 1, poz. 6) oraz Ministra Spraw Wewnętrznych (M.P. z 1996 r. Nr 1, poz. 7).
- <sup>6</sup> Powołanie przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządzeniem z dnia 5 stycznia 1996 r. Ministra Obrony Narodowej (M.P. Nr 2, poz. 14).
- <sup>7</sup> Bez wakatów.

## 7. Struktura Rady Ministrów kierowanej przez W. Cimoszewicza<sup>1</sup>

| LP  | Nazwa stanowiska  | Data zmian strukturalnych <sup>2</sup> |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
|-----|---|--|-------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|
|     |   | 7 II 1996 <sup>3</sup>                 | 14 IX 1996 <sup>4</sup> | 30 IX 1996 <sup>5</sup> | 1 X 1996 <sup>6</sup> | 7 XI 1996 <sup>7</sup> | 20 XII 1996 <sup>8</sup> | 3 I 1997 <sup>9</sup> | 10 IV 1997 <sup>10</sup> | 25 IV 1997 <sup>11</sup> | 29 VII 1997 <sup>12</sup> | 17 IX 1997 <sup>13</sup> |
| 1.  | Prezes Rady Ministrów   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 2.  | Prezes Rady Ministrów, Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej  |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 3.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów  |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 4.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej  |  |                         |                         |                       |                        |                          | W                     |                          |                          |                           |                          |
| 5.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania   |  |                         | W                       | W                     | W                      |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 6.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Skarbu Państwa  |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 7.  | Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 8.  | Minister Edukacji Narodowej   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 9.  | Minister Gospodarki   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 10. | Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 11. | Minister Kultury i Sztuki   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 12. | Minister Łączności  |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 13. | Minister Obrony Narodowej   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 14. | Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa  |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 15. | Minister Pracy i Polityki Socjalnej   |  |                         |                         |                       | W                      | W                        |                       |                          |                          |                           |                          |
| 16. | Minister Przekształceń Własnościowych   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 17. | Minister Przemysłu i Handlu   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 18. | Minister Sprawiedliwości  |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 19. | Minister Spraw Wewnętrznych   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 20. | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 21. | Minister Spraw Zagranicznych  |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 22. | Minister Transportu i Gospodarki Morskiej   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 23. | Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą  |  | W                       | W                       | W                     | W                      |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 24. | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej  |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           | W                        |
| 25. | Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 26. | Prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 27. | Minister – członek Rady Ministrów   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 28. | Minister – członek Rady Ministrów   |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           |                          |
| 29. | <b>Liczba członków Rady Ministrów wiceprezesów Rady Ministrów ministrów zadaniowych</b>   | 21<br>3<br>0                           | 20<br>3<br>0            | 20<br>3<br>0            | 20<br>3<br>0          | 17<br>3<br>0           | 18<br>3<br>1             | 19<br>3<br>1          | 18<br>2<br>1             | 19<br>3<br>1             | 20<br>3<br>1              | 19<br>3<br>2             |
| 30. | <b>Liczba członków Rady Ministrów wchodzących w skład rządu przez cały okres jego działania W tym na tych samych stanowiskach</b> |  |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           | 12<br>10                 |
| 31. | <b>Liczba członków Rady Ministrów, którzy wchodzili już w skład rządów W tym w skład poprzedniej Rady Ministrów</b>               | 15<br>14                               |                         |                         |                       |                        |                          |                       |                          |                          |                           | 9<br>9                   |

Opracowanie własne (zaciemniono okresy obsadzenia danego stanowiska; litera W oznacza wakaty)

- <sup>1</sup> W. Cimoszewicz na Prezesa Rady Ministrów oraz na jego wniosek Radę Ministrów powołał z dniem 7 lutego 1996 r. Prezydent RP zarządzeniem z dnia 7 lutego 1996 r., wydanym na podstawie art. 57 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (M.P. Nr 10, poz. 103). Uchwałą z dnia 15 lutego 1996 r. Sejm, działając na podstawie art. 57, ust. 2 powołanej wyżej ustawy konstytucyjnej, udzielił Radzie Ministrów votum zaufania (M.P. Nr 15, poz. 180). W dniu 17 października 1997 r. Prezes Rady Ministrów złożył na ręce Prezydenta RP dymisję, która została przyjęta tego samego dnia (MP. Nr 79, poz. 764). Rada Ministrów pełniła obowiązki do 30 października 1997 r.
- <sup>2</sup> Jako zmiany strukturalne traktuje się w tym zestawieniu takie, które: prowadzą do zmiany liczby członków Rady Ministrów, związane są z tworzeniem lub znoszeniem urzędów ministrów, powodują powstanie lub ustanie wakatu, albo kształtują nową sytuację w zakresie łączenia stanowisk w Radzie Ministrów.
- <sup>3</sup> M.P. Nr 10, poz. 103.
- <sup>4</sup> Wakat na stanowisku Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, po odwołaniu przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów dotychczasowego ministra (M.P. Nr 54, poz. 488).
- <sup>5</sup> Odwołanie przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w związku z przewidzianym w ramach reformy centrum rządu zniesieniem urzędów, Ministra – Kierownika Centralnego Urzędu Planowania oraz Ministra Przekształceń Własnościowych (M.P. Nr 60, poz. 558).
- <sup>6</sup> Powołanie przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, na utworzony urząd Ministra Skarbu Państwa (M.P. Nr 60, poz. 559).
- <sup>7</sup> Wakat na stanowisku Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, po śmierci dotychczasowego ministra.
- <sup>8</sup> Odwołanie przez Prezydenta RP (z dniem 31 grudnia 1996 r.) na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w związku z przewidzianym w ramach reformy centrum rządu zniesieniem urzędów, Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa; Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów; Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Przemysłu i Handlu (M.P. Nr 84, poz. 736). Powołanie przez Prezydenta RP (z dniem 1 stycznia 1997 r.), na wniosek Prezesa Rady Ministrów, na nowe urzędy Ministra Gospodarki i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (M.P. 84, poz. 737); Prezesa Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (wchodzącego w skład Rady Ministrów, M.P. Nr 84, poz. 739) oraz Ministra – członka Rady Ministrów, Z. Siemiątkowskiego (M.P. Nr 84, poz. 736), któremu Prezes Rady Ministrów powierzył zadania związane z nadzorem nad służbami specjalnymi.
- <sup>9</sup> Powołanie przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, na wakujące stanowisko Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (M.P. Nr 1, poz. 1).
- <sup>10</sup> Wakat po odwołaniu przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (M.P. Nr 21, poz. 205).
- <sup>11</sup> Powołanie przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, na wakujące stanowisko Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (M.P. Nr 26, poz. 244).
- <sup>12</sup> Powołanie przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, ministra – członka Rady Ministrów A. Piłata (MP Nr 47, poz. 456), któremu powierzone zostały zadania związane z likwidacją skutków powodzi.
- <sup>13</sup> Wakat na stanowisku Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, po śmierci dotychczasowego ministra.

## 8. Struktura Rady Ministrów kierowanej przez J. Buzka<sup>1</sup>

| LP  | Nazwa stanowiska   | Data zmian strukturalnych <sup>2</sup> |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
|-----|--|--|-------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|
|     |  | 31 X 1997 <sup>3</sup>                 | 27 VI 1998 <sup>4</sup> | 26 III 1999 <sup>5</sup> | 3 IX 1999 <sup>6</sup> | 19 X 1999 <sup>7</sup> | 8 VI 2000 <sup>8</sup> | 12 VI 2000 <sup>9</sup> | 16 VI 2000 <sup>10</sup> | 24 VII 2001 <sup>11</sup> | 19 X 2001 <sup>12</sup> |
| 1.  | Prezes Rady Ministrów  |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 2.  | Prezes Rady Ministrów, Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 3.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów                           |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 4.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Pracy i Polityki Socjalnej         |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 5.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Gospodarki                         |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 6.  | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 7.  | Minister Edukacji Narodowej  |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 8.  | Minister Finansów  |  |                         |                          |                        |                        | W                      |                         |                          |                           |                         |
| 9.  | Minister Gospodarki  |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 10. | Minister Kultury i Sztuki  |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 11. | Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego                              |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 12. | Minister Łączności   |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 13. | Minister Nauki   |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 14. | Minister Obrony Narodowej  |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 15. | Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa           |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 16. | Minister Pracy i Polityki Socjalnej                                    |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 17. | Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej                           |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 18. | Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi                                       |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 19. | Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa                            |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 20. | Minister Skarbu Państwa  |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 21. | Minister Sprawiedliwości   |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 22. | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji                            |  |                         |                          | W                      |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 23. | Minister Spraw Zagranicznych   |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 24. | Minister Środowiska  |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 25. | Minister Transportu i Gospodarki Morskiej                              |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 26. | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej                                   |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 27. | Minister Zdrowia   |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 28. | Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych                                |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 29. | Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej                        |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 30. | Minister – członek Rady Ministrów <sup>13</sup>                        |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 31. | Minister – członek Rady Ministrów <sup>14</sup>                        |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 32. | Minister – członek Rady Ministrów <sup>15</sup>                        |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 33. | Minister – członek Rady Ministrów <sup>16</sup>                        |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 34. | Minister – członek Rady Ministrów <sup>17</sup>                        |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 35. | Minister – członek Rady Ministrów <sup>18</sup>                        |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
| 36. | <b>Liczba członków Rady Ministrów<sup>19</sup></b>                     | 23                                     | 23                      | 19                       | 18                     | 18                     | 18                     | 19                      | 19                       | 18                        | 18                      |
|     | <b>wiceprezesów Rady Ministrów</b>                                     | 2                                      | 2                       | 2                        | 1                      | 2                      | 1                      | 2                       | 2                        | 2                         | 2                       |
|     | <b>ministrów zadaniowych</b>   | 5                                      | 6                       | 2                        | 2                      | 2                      | 2                      | 2                       | 1                        | 1                         | 1                       |

| LP  | Nazwa stanowiska   | Data zmian strukturalnych <sup>2</sup> |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           |                         |
|-----|--|--|-------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|
|     |  | 31 X 1997 <sup>3</sup>                 | 27 VI 1998 <sup>4</sup> | 26 III 1999 <sup>5</sup> | 3 IX 1999 <sup>6</sup> | 19 X 1999 <sup>7</sup> | 8 VI 2000 <sup>8</sup> | 12 VI 2000 <sup>9</sup> | 16 VI 2000 <sup>10</sup> | 24 VII 2001 <sup>11</sup> | 19 X 2001 <sup>12</sup> |
| 37. | <b>Liczba członków Rady Ministrów wchodzących w skład rządu przez cały okres jego działania w tym na tych samych stanowiskach<sup>20</sup></b> |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           | 6                       |
|     |  |  |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           | 5                       |
| 38. | <b>Liczba członków Rady Ministrów, którzy wchodzili już w skład rządów w tym w skład poprzedniej Rady Ministrów</b>                            | 4                                      |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           | 3                       |
|     |  | 0                                      |                         |                          |                        |                        |                        |                         |                          |                           | 0                       |

Opracowanie własne (zaciemniono okresy obsadzenia danego stanowiska; litera W oznacza wakat)

- <sup>1</sup> J. Buzek został desygnowany na Prezesa Rady Ministrów postanowieniem Prezydenta RP z dnia 17 października 1997 r. (M.P. Nr 79, poz. 765). Postanowienia Prezydenta RP o powołaniu Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów wydane zostały w dniu 31 października 1997 r. (M.P. Nr 81, poz. 786 i 787). Wotum zaufania Rada Ministrów uzyskała uchwałą Sejmu w dniu 11 listopada 1987 r. (M.P. Nr 82, poz. 792).
- <sup>2</sup> Jako zmiany strukturalne traktuje się w tym zestawieniu takie, które: prowadzą do zmiany liczby członków Rady Ministrów, związane są z tworzeniem lub znoszeniem urzędów ministrów, powodują powstanie lub ustanie wakatu, albo kształtują nową sytuację w zakresie łączenia stanowisk w Radzie Ministrów.
- <sup>3</sup> M.P. Nr 81, poz. 786 i 787.
- <sup>4</sup> Postanowienia Prezydenta RP o powołaniu R. Czarneckiego na stanowisko ministra – członka Rady Ministrów (M.P. Nr 25, poz. 370) i J. Buzka na przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej (M.P. Nr 25, poz. 371).
- <sup>5</sup> Postanowienia Prezydenta RP o odwołaniu ze stanowisk ministrów – członków Rady Ministrów: R. Czarneckiego, T. Kamińskiej, W. Walendziaka i J. Widzyka (M.P. Nr 11, poz. 157).
- <sup>6</sup> M.P. Nr 29, poz. 447. Stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji obsadzone zostało 7 października 1999 r. (M.P. Nr 32, poz. 491).
- <sup>7</sup> M.P. Nr 33, poz. 500 i 501. Zmiany w podstawowej części (z wyjątkiem powołania wiceprezesa Rady Ministrów) związane z wejściem w życie ustawy o działach administracji rządowej.
- <sup>8</sup> M.P. Nr 17, poz. 360
- <sup>9</sup> M.P. Nr 17, poz. 362.
- <sup>10</sup> Postanowienie Prezydenta RP o odwołaniu J. Kropiwnickiego ze stanowiska ministra – członka Rady Ministrów i powołaniu go na stanowisko Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (M.P. Nr 17, poz. 364).
- <sup>11</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2001 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Gospodarki i zniesienia Ministerstwa Łączności (Dz.U. Nr 76, poz. 814).
- <sup>12</sup> Prezes Rady Ministrów J. Buzek złożył na ręce Prezydenta RP dymisję Rady Ministrów w dniu 19 października 2001 r. Została ona przyjęta tego samego dnia (M.P. Nr 37, poz. 601).
- <sup>13</sup> W. Walendziak.
- <sup>14</sup> J. Kropiwnicki.
- <sup>15</sup> J. Pałubicki.
- <sup>16</sup> T. Kamińska.
- <sup>17</sup> J. Widzyk.

<sup>18</sup> R. Czarnecki.

<sup>19</sup> Bez wakatów.

<sup>20</sup> W przypadku J. Buzka, który początkowo zajmował tylko stanowisko Prezesa Rady Ministrów, a następnie objął również stanowisko Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej; J. Steinhoffa, który objął w trakcie działania rządu stanowisko wiceprezesa Rady Ministrów i J. Kropiwnickiego, który początkowo wchodził w skład Rady Ministrów z tytułu pełnienia obowiązków Prezesa Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, a następnie w związku z zajmowaniem dodatkowo stanowiska Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa – przyjęto, że zachodzi ciągłość zajmowanego stanowiska.

## 5. CZŁONKOWIE RADY MINISTRÓW - CIĄGŁOŚĆ I ZMIANA

(wrzesień 1989 – październik 2001 r.)<sup>1</sup>

| LP  | Nazwisko członka<br>Rady Ministrów | Rząd<br>T. Mazowieckiego | Rząd<br>J.K. Bieleckiego | Rząd<br>J. Olszewskiego | Rząd<br>H. Suchockiej | Rząd<br>W. Pawliaka | Rząd<br>J. Oleksego | Rząd<br>W. Cimoszewicza | Rząd<br>J. Buzka |
|-----|------------------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|------------------|
| 1.  | Ambroziak J.                       | ■                        |                          |                         |                       |                     |                     |                         |                  |
| 2.  | Arendarski A.                      |                          |                          |                         | ■                     |                     |                     |                         |                  |
| 3.  | Balazs A.                          | ■                        |                          | ■                       |                       |                     |                     |                         | ■                |
| 4.  | Balcerowicz L.                     | ■                        | ■                        |                         |                       |                     |                     |                         | ■                |
| 5.  | Bartoszewski W.                    |                          |                          |                         |                       | ■                   |                     |                         | ■                |
| 6.  | Bauc J.                            |                          |                          |                         |                       |                     |                     |                         | ■                |
| 7.  | Bączkowski A <sup>2</sup>          |                          |                          |                         |                       |                     | ■                   |                         |                  |
| 8.  | Belka M.                           |                          |                          |                         |                       |                     |                     | ■                       |                  |
| 9.  | Bentkowski A.                      | ■                        |                          |                         |                       |                     |                     |                         |                  |
| 10. | Bielecki J.K.                      |                          | ■                        |                         | ■                     |                     |                     |                         |                  |
| 11. | Blida B.                           |                          |                          |                         |                       | ■                   | ■                   |                         |                  |
| 12. | Bochniarz H.                       |                          | ■                        |                         |                       |                     |                     |                         |                  |
| 13. | Boni M.                            |                          | ■                        |                         |                       |                     |                     |                         |                  |
| 14. | Borowski M.                        |                          |                          |                         |                       | ■                   | ■                   |                         |                  |
| 15. | Bratkowski A.                      |                          |                          |                         | ■                     |                     |                     |                         |                  |
| 16. | Byliński J.                        | ■                        |                          |                         |                       |                     |                     |                         |                  |
| 17. | Buchacz J.                         |                          |                          |                         |                       | ■                   | ■                   |                         |                  |
| 18. | Buzek J.                           |                          |                          |                         |                       |                     |                     |                         | ■                |
| 19. | Cegielska F. <sup>3</sup>          |                          |                          |                         |                       |                     |                     |                         | ■                |
| 20. | Chronowski A.                      |                          |                          |                         |                       |                     |                     |                         | ■                |
| 21. | Chrzanowski W.                     |                          | ■                        |                         |                       |                     |                     |                         |                  |
| 22. | Cimoszewicz W.                     |                          |                          |                         |                       | ■                   | ■                   |                         |                  |
| 23. | Cywińska I.                        | ■                        |                          |                         |                       |                     |                     |                         |                  |
| 24. | Czarnecki R.                       |                          |                          |                         |                       |                     |                     |                         | ■                |
| 25. | Czarny R.                          |                          |                          |                         |                       | ■                   | ■                   |                         |                  |
| 26. | Dejmek K.                          |                          |                          |                         |                       | ■                   | ■                   |                         |                  |
| 27. | Dobrzański S.                      |                          |                          |                         |                       |                     | ■                   | ■                       |                  |
| 28. | Dyka Z.                            |                          |                          | ■                       | ■                     |                     |                     |                         |                  |
| 29. | Eysmont Z.                         |                          |                          |                         | ■                     |                     |                     |                         |                  |
| 30. | Eysymontt J.                       |                          | ■                        | ■                       |                       |                     |                     |                         |                  |
| 31. | Flisowski Z.                       |                          |                          |                         | ■                     |                     |                     |                         |                  |
| 32. | Geremek B.                         |                          |                          |                         |                       |                     |                     |                         | ■                |
| 33. | Głapiński A.                       |                          | ■                        | ■                       |                       |                     |                     |                         |                  |
| 34. | Głębocki R.                        |                          | ■                        |                         |                       |                     |                     |                         |                  |
| 35. | Goryszewski H.                     |                          |                          | ■                       |                       |                     |                     |                         |                  |
| 36. | Hall A.                            | ■                        |                          |                         |                       |                     |                     |                         |                  |
| 37. | Handke M.                          |                          |                          |                         |                       |                     |                     |                         | ■                |

| LP  | Nazwisko członka Rady Ministrów | Rząd T. Mazowieckiego | Rząd J.K. Bieleckiego | Rząd J. Olszewskiego | Rząd H. Suchockiej | Rząd W. Pawlaka | Rząd J. Oleksego | Rząd W. Cimoszewicza | Rząd J. Buzka |
|-----|---------------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|--------------------|-----------------|------------------|----------------------|---------------|
| 38. | Hormanowicz Z.                  |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 39. | Iwanicki S.                     |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 40. | Jagieliński R.                  |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 41. | Janicki Cz.                     |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 42. | Janiszewski J.                  |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 43. | Janowski G.                     |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 44. | Janowski J.                     |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 45. | Jaskiernia J.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 46. | Jaworski Z.                     |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 47. | Kaczmarek W.                    |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 48. | Kaczyński L.                    |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 49. | Kalinowski J.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 50. | Kamela-Sowińska A.              |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 51. | Kamińska T.                     |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 52. | Kamiński B.                     |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 53. | Kamiński J.                     |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 54. | Karczewski W.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 55. | Killian K.                      |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 56. | Kiszczak Cz.                    |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 57. | Kołodko G.                      |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 58. | Kołodziejczyk P.                |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 59. | Komołowski L.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 60. | Komorowski B.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 61. | Konieczny J.                    |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 62. | Koźniak-Kamysz A.               |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 63. | Kozłowski K.                    |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 64. | Kozłowski S.                    |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 65. | Kropiwnicki J.                  |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 66. | Kubicki L.                      |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 67. | Kucharski M.                    |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 68. | Kuczyński W                     |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 69. | Kuroń J.                        |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 70. | Kuźmiuk K.                      |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 71. | Ledworowski D.                  |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 72. | Lewandowski J.                  |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 73. | Liberadzki B.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 74. | Lutkowski K.                    |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 75. | Łączkowski P.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 76. | Łuczak A.                       |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 77. | Macierewicz A. <sup>4</sup>     |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 78. | Mackiewicz A.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 79. | Majewski H.                     |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |
| 80. | Maksymowicz W.                  |                       |                       |                      |                    |                 |                  |                      |               |

| LP   | Nazwisko członka Rady Ministrów | Rząd T. Mazowieckiego | Rząd J.K. Bieleckiego | Rząd J. Olszewskiego | Rząd H. Suchockiej | Rząd W. Pawlaka | Rząd J. Oleksy | Rząd W. Cimoszewicza | Rząd J. Buzka |
|------|---------------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|--------------------|-----------------|----------------|----------------------|---------------|
| 81.  | Mazowiecki T.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 82.  | Milczanowski A.                 |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 83.  | Miller L.                       |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 84.  | Miśkiewicz M.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 85.  | Morawski E.                     |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 86.  | Nowicki M.                      |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 87.  | Niewiarowski W                  |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 88.  | Okoński Z.                      |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 89.  | Olechowski A.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 90.  | Oleksy J.                       |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 91.  | Olszewski J. <sup>5</sup>       |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 92.  | Onyszkiewicz J.                 |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 93.  | Opala G.                        |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 94.  | Osiatyński J.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 95.  | Pałubicki J.                    |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 96.  | Parys A.                        |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 97.  | Paszyński A.                    |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 98.  | Pawlak W.                       |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 99.  | Piątkowski J.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 100. | Pietrewicz M.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 101. | Piłat A.                        |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 102. | Podkański L.                    |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 103. | Podkański Z.                    |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 104. | Pol M.                          |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 105. | Rokita J.M.                     |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 106. | Rosati D.                       |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 107. | Rostworowski M.                 |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 108. | Samsonowicz H.                  |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 109. | Siciński A.                     |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 110. | Sidorowicz W.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 111. | Siemiątkowski Z.                |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 112. | Siwicki Cz.                     |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 113. | Skubiszewski K.                 |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 114. | Slezak M.                       |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 115. | Srebro M.                       |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 116. | Steinhoff J.                    |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 117. | Stelmachowski A.                |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 118. | Strąg M.                        |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 119. | Suchocka H.                     |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 120. | Syryjczyk T.                    |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 121. | Szyszko J.                      |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 122. | Szyszko T                       |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |
| 123. | Ścierański K.                   |                       |                       |                      |                    |                 |                |                      |               |

| LP   | Nazwisko członka<br>Rady Ministrów | Rząd<br>T. Mazowieckiego | Rząd<br>J.K. Bieleckiego | Rząd<br>J. Olszewskiego | Rząd<br>H. Suchockiej | Rząd<br>W. Pawlaka | Rząd<br>J. Oleksego | Rząd<br>W. Cimoszewicza | Rząd<br>J. Buzka |
|------|------------------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|-------------------------|------------------|
| 124. | Śmietanko A.                       |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 125. | Święcicki M.                       |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 126. | Tański A.                          |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 127. | Tokarczuk A.                       |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 128. | Tomaszewski J.                     |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 129. | Trzeciakowski W.                   |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 130. | Ujazdowski A.                      |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 131. | Walendziak W.                      |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 132. | Waligórski E.                      |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 133. | Wasilewska-Trenkner H.             |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 134. | Wąsacz E.                          |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 135. | Wiatr J.                           |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 136. | Widzyk J.                          |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 137. | Wielądek F.                        |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 138. | Wiszniewski A.                     |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 139. | Wittbrodt K.                       |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 140. | Włodarczyk W. <sup>6</sup>         |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 141. | Wnuk-Nazarowa J.                   |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 142. | Wojtyła A.                         |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 143. | Zakrzewski A. <sup>7</sup>         |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 144. | Zawiślak A.                        |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 145. | Zdrojewski M.                      |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 146. | Zieliński A.                       |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 147. | Zieliński A.                       |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 148. | Zieliński T.                       |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 149. | Żabiński A.                        |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 150. | Żelichowski S.                     |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |
| 151. | Żochowski R.J. <sup>8</sup>        |                          |                          |                         |                       |                    |                     |                         |                  |

Opracowanie własne na podstawie ogłoszeń w M.P.

<sup>1</sup> W zestawieniu uwzględniono (przez zaciemnienie) każdą obecność w składzie Rady Ministrów. Należy pamiętać, że w kilkunastu przypadkach te same osoby zajmowały (niejednokrotnie w czasie funkcjonowania tej samej Rady Ministrów) różne stanowiska. Tym samym zestawienie ilustruje zagadnienie ciągłości i zmian dotyczących obecności w składzie Rady Ministrów, a nie na poszczególnych stanowiskach rządowych.

<sup>2</sup> Zmarł w trakcie zajmowania stanowiska ministra.

<sup>3</sup> Zmarła w trakcie zajmowania stanowiska ministra.

<sup>4</sup> Odwołany w okresie zajmowania stanowiska Prezesa Rady Ministrów przez W. Pawlaka.

<sup>5</sup> Od 5 czerwca 1992 r. stanowisko Prezesa Rady Ministrów zajmował W. Pawlak.

<sup>6</sup> Odwołany w okresie zajmowania stanowiska Prezesa Rady Ministrów przez W. Pawlaka.

<sup>7</sup> Zmarł w trakcie zajmowania stanowiska ministra.

<sup>8</sup> Zmarł w trakcie zajmowania stanowiska ministra.

## **6. KIEROWNICZE STANOWISKA W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ**

### **STRUKTURA WYBRANYCH KIEROWNICZYCH STANOWISK PAŃSTWOWYCH W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ**

(Stan na 1 lipca 2001 r.<sup>1</sup>)

| LP | Stanowisko                             | Liczba osób<br>wg stanu na dzień 1 lipca 2001 r. |
|----|--|--|
| 1. | Prezes Rady Ministrów                  | 1  |
| 2. | Wiceprezes Rady Ministrów              | 2  |
| 3. | Minister                               | 18   |
| 4. | Sekretarz stanu                        | 25   |
| 5. | Podsekretarz Stanu                     | 69   |
| 6. | Kierownik urzędu centralnego           | 37   |
| 7. | Zastępca kierownika urzędu centralnego | 50   |
| 8. | Wojewoda                               | 16   |
| 9. | Wicewojewoda                           | 32   |

### **ROZMIESZCZENIE KIEROWNICZYCH STANOWISK PAŃSTWOWYCH W MINISTERSTWACH, CENTRALNYCH I TERENOWYCH URZĘDACH ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ ORAZ INNYCH PAŃSTWOWYCH JEDNOSTKACH ORGANIZACYJNYCH**

(Stan na 20 kwietnia 2001 r.<sup>2</sup>)

#### **Ministerstwo Edukacji Narodowej:**

Minister

Sekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

*Urzędy centralne i inne jednostki organizacyjne nadzorowane przez Ministra Edukacji Narodowej:*

**Urząd Kultury Fizycznej i Sportu:**

Prezes

Wiceprezes

**Ministerstwo Finansów:**

Minister

Sekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej

Podsekretarz Stanu, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej

Podsekretarz Stanu, Generalny Inspektor Informacji Finansowej

Podsekretarz Stanu, Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

*Urzędy centralne i inne jednostki organizacyjne nadzorowane przez Ministra Finansów:*

**Generalny Inspektorat Celny:**

Generalny Inspektor Celny

Zastępca Generalnego Inspektora

**Główny Urząd Cel:**

Prezes

Wiceprezes

**Ministerstwo Gospodarki:**

Wiceprezes Rady Ministrów, Minister

Sekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

*Urzędy centralne i inne jednostki organizacyjne nadzorowane przez Ministra Gospodarki:*

**Państwowa Agencja Atomistyki:**

Prezes

Wiceprezes

**Urząd Dozoru Technicznego:**

Prezes

Wiceprezes

**Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej:**

Prezes

Zastępca Prezesa

**Urząd Regulacji Energetyki:**

Prezes

Wiceprezes

**Agencja Rezerw Materiałowych**

Prezes

**Agencja Techniki i Technologii**

Prezes

**Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego:**

Minister

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

*Urzędy centralne i inne jednostki organizacyjne nadzorowane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego:*

**Komitet Kinematografii:**

Przewodniczący

**Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych:**

Naczelnny Dyrektor

Zastępca Naczelnego Dyrektora

Zastępca Naczelnego Dyrektora

**Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków:**

Generalny Konserwator Zabytków

Zastępca Generalnego Konserwatora

**Ministerstwo Obrony Narodowej:**

Minister

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

**Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej:**

Wiceprezes Rady Ministrów, Minister

Sekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

*Urzędy centralne i inne jednostki organizacyjne nadzorowane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej:*

**Krajowy Urząd Pracy:**

Prezes

Wiceprezes

Wiceprezes

**Urząd Do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych:**

Kierownik (w randze sekretarza stanu)

Zastępca Kierownika (w randze podsekretarza stanu)

**Zakład Ubezpieczeń Społecznych**

Prezes

**Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi:**

Minister

Sekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu do Spraw Dostosowania Polskiego Rolnictwa do Wymogów Unii Europejskiej

Sekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu do Spraw Bezpieczeństwa Żywności

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

*Urzędy centralne i inne jednostki organizacyjne nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi:*

**Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego:**

Prezes

Zastępca Prezesa

Zastępca Prezesa

**Główny Inspektorat Inspekcji Nasionnej:**

Główny Inspektor Inspekcji Nasionnej

Zastępca Głównego Inspektora

**Główny Inspektorat Ochrony Roślin:**

Główny Inspektor Ochrony Roślin

Zastępca Głównego Inspektora

**Główny Inspektorat Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych:**

Główny Inspektor Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych

Zastępca Głównego Inspektora

**Główny Inspektorat Weterynarii:**

Główny Lekarz Weterynarii

Zastępca Głównego Inspektora

**Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa**

Prezes

**Agencja Rynku Rolnego**

Prezes

**Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa:**

Minister

Sekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

*Urzędy centralne i inne jednostki organizacyjne nadzorowane przez Ministra  
Rozwoju Regionalnego i Budownictwa:*

**Główny Urząd Geodezji i Kartografii:**

Główny Geodeta Kraju

**Główny Urząd Nadzoru Budowlanego:**

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego

Zastępca Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego

Zastępca Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego

**Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast:**

p.o. Prezesa

Wiceprezes

Wiceprezes

**Ministerstwo Skarbu Państwa:**

Minister  
Podsekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu

*Urzędy centralne i inne jednostki organizacyjne nadzorowane przez Ministra Skarbu Państwa*

**Agencja Mienia Wojskowego**

Prezes

**Agencja Prywatyzacji**

Prezes

**Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa**

Prezes

**Wojskowa Agencja Mieszkaniowa**

Prezes

**Ministerstwo Sprawiedliwości:**

Minister, Prokurator Generalny  
Sekretarz Stanu  
Zastępca Prokuratora Generalnego  
Prokurator Krajowy, Zastępca Prokuratora Generalnego Zastępca Prokuratora Generalnego  
Podsekretarz Stanu  
Naczelny Prokurator Wojskowy  
Dyrektor Generalny Służby Więziennej

**Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji:**

Minister  
Podsekretarz Stanu  
Pełnomocnik Rządu do Spraw Zagospodarowania Mienia Przejętego od Wojsk Federacji Rosyjskiej, Podsekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu do Spraw Współpracy Północno-Wschodnich Województw Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej oraz Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt Petersburga, Pełnomocnik Rządu ds. Realizacji Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego

*Urzędy centralne i inne jednostki organizacyjne nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji:*

**Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej:**

Komendant Główny – szef Obrony Cywilnej Kraju

Zastępca Komendanta Głównego – szefa OCK

zastępca komendanta głównego – szefa OCK

zastępca komendanta głównego – szefa OCK

**Komenda Główna Policji:**

Komendant Główny

**Komenda Główna Straży Granicznej:**

Komendant Główny

Zastępca Komendanta

Zastępca Komendanta

**Ministerstwo Spraw Zagranicznych:**

Minister

Sekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

**Ministerstwo Środowiska:**

Minister

Podsekretarz Stanu

Główny Konserwator Przyrody, Podsekretarz Stanu

Główny Geolog Kraju, Podsekretarz Stanu

*Urzędy centralne i inne jednostki organizacyjne nadzorowane przez Ministra Środowiska:*

**Główny Inspektorat Ochrony Środowiska:**

Główny Inspektor Ochrony Środowiska

**Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej:**

Minister

Sekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

Podsekretarz Stanu

*Urzędy centralne i inne jednostki organizacyjne nadzorowane przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej:*

**Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych:**

Generalny Dyrektor Dróg Publicznych  
Zastępca Generalnego Dyrektora  
Zastępca Generalnego Dyrektora  
Zastępca Generalnego Dyrektora

**Główny Inspektorat Kolejnictwa:**

Główny Inspektor Kolejnictwa

**Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad**

Prezes

**Ministerstwo Zdrowia:**

Minister  
Sekretarz Stanu  
Sekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego  
Podsekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu

*Urzędy centralne i inne jednostki organizacyjne Ministra Zdrowia:*

**Główny Inspektorat Sanitarny:**

Główny Inspektor Sanitarny

**Główny Inspektorat Farmaceutyczny:**

Główny Inspektor Farmaceutyczny

**Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych**

Prezes

**Komitet Badań Naukowych:**

Minister, Przewodniczący KBN  
Podsekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu

**Komitet Integracji Europejskiej:**

Przewodniczący  
Sekretarz

**Urząd Komitetu Integracji Europejskiej:**

Sekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu  
Podsekretarz Stanu

**Urzędy centralne i inne jednostki organizacyjne nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów:**

**Główny Urząd Miar:**

Prezes  
Wiceprezes  
Wiceprezes

**Główny Urząd Statystyczny:**

Prezes  
Wiceprezes  
Wiceprezes  
Wiceprezes  
Wiceprezes

**Komisja Papierów Wartościowych i Giełd:**

Przewodniczący  
Zastępca Przewodniczącego  
Zastępca Przewodniczącego

**Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń:**

Prezes  
Wiceprezes

**Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi:**

Prezes  
Wiceprezes

**Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych:**

Prezes  
Wiceprezes

**Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów:**

Prezes  
Wiceprezes  
Wiceprezes

**Inspekcja Handlowa**  
Główny Inspektor Inspekcji Handlowej  
Zastępca Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej

**Urząd Ochrony Państwa:**

Szef Urzędu  
Zastępca Szefa Urzędu  
Zastępca Szefa Urzędu  
Zastępca Szefa Urzędu

**Urząd Regulacji Telekomunikacji:**

Prezes  
Zastępca Prezesa

**Urząd Służby Cywilnej:**

Szef Służby Cywilnej  
Zastępca Szefa

**Urząd Zamówień Publicznych:**

Prezes  
Wiceprezes

**Wyższy Urząd Górniczy:**

Prezes  
Wiceprezes  
Wiceprezes

**Rządowe Centrum Studiów Strategicznych:**

Kierownik  
Podsekretarz Stanu  
Wiceprezes

**Rządowe Centrum Legislacji**

Prezes

**Polska Akademia Nauk**

Prezes  
Wiceprezes  
Wiceprezes  
Wiceprezes

**Polskie Centrum Badań i Certyfikacji**

Dyrektor

**Polski Komitet Normalizacyjny**  
Prezes  
Zastępca Prezesa

- <sup>1</sup> Opracowanie własne na podstawie [www.kprm.gov.pl](http://www.kprm.gov.pl).
- <sup>2</sup> Opracowanie własne na podstawie [www.kprm.gov.pl](http://www.kprm.gov.pl).

## 7. ZATRUDNIENIE W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

(na tle zatrudnienia w całej administracji publicznej)

|  | 1993           | 1994           | 1995           | 1996           | 1997           | 1998 <sup>1</sup> | 1999 <sup>2</sup> | 2000 <sup>3</sup> |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>ADMINISTRACJA PUBLICZNA</b>                       | <b>238 074</b> | <b>268 352</b> | <b>280 789</b> | <b>290 225</b> | <b>305 601</b> | <b>309 473</b>    | <b>306 390</b>    | <b>305 802</b>    |
| Administracja państwowa <sup>4</sup>                 | 129 741        | 133 330        | 141 494        | 156 856        | 163 487        | 171 246           | 147 835           | 130 177           |
| Administracja centralna                              | 88 561         | 102 660        | 110 208        | 115 503        | 119 104        | 126 204           | 122 361           | 106 502           |
| centrale ministerstw i jednostki służby zagranicznej | 16 766         | 18 462         | 19 386         | 18 769         | 18 392         | 20 069            | 20 326            | 21 059            |
| terenowe organy rządowej administracji specjalnej    | 71 795         | 84 198         | 90 822         | 96 734         | 100 712        | 106 135           | 102 035           | 85 443            |
| Terenowe organy rządowej administracji ogólnej       | 26 813         | 30 670         | 31 286         | 41 353         | 44 383         | 45 042            | 25 474            | 23 675            |
| urzędy wojewódzkie                                   | 16 685         | 16 345         | 16 137         | 16 632         | 15 651         | 15 559            | 9 448             | 9 433             |
| urzędy rejonowe                                      | 10 128         | 9 973          | 10 123         | 10 318         | 10 330         | 10 384            | –                 | –                 |
| jednostki pomocnicze                                 | <sup>5</sup>   | 4 352          | 5 026          | 14 403         | 18 402         | 19 099            | 16 026            | 14 242            |
| <b>Administracja samorządu terytorialnego</b>        | <b>108 333</b> | <b>135 022</b> | <b>139 295</b> | <b>133 369</b> | <b>142 114</b> | <b>138 227</b>    | <b>158 555</b>    | <b>175 625</b>    |
| gminy  |                |                |                |                |                |                   |                   |                   |
| w tym miasta na prawach powiatu                      | 107 634        | 134 328        | 138 523        | 132 426        | 141 225        | 137 292           | 132 188           | 131 214           |
| powiaty  |                |                |                |                |                | 21 267            | 27 566            | 27 933            |
| województwa/sejmiki <sup>6</sup>                     | 699            | 694            | 404            | 494            | 416            | 404               | 4 519             | 6 180             |
| samorządowe kolegia odwoławcze                       | <sup>7</sup>   | 8              | 368            | 449            | 473            | 531               | 581               | 621               |
| urzędy pracy   |                |                |                |                |                |                   |                   | 14 078            |

Źródło: *Reforma administracji publicznej 1998-2001*, red. J. Płoskonka, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2001, s. 206.

- <sup>1</sup> Liczba zgodna z rocznikiem GUS (zmniejszona w stosunku do danych biuletynu GUS o 634 osoby).
- <sup>2</sup> Po korekcie zgodnie z rocznikiem statystycznym 2000.
- <sup>3</sup> Dane bezpośrednio z GUS odnoszą się do 3 kw.
- <sup>4</sup> W związku z innymi zasadami klasyfikacji EKD do roku 1993 GUS nie podaje zatrudnienia w jednostkach pomocniczych odpowiednią liczbę (tj. 14 367 osób dodano do pozycji Administracja państwowa).
- <sup>5</sup> W związku z innymi zasadami klasyfikacji EKD do roku 1993 GUS nie podaje zatrudnienia w jednostkach pomocniczych odpowiednią liczbę (tj. 14 367 osób dodano do pozycji Administracja państwowa).
- <sup>6</sup> Dane za 3 kw. zawierają zatrudnionych w WUP.
- <sup>7</sup> Do końca roku 1994 – w ramach sejmików wojewódzkich.
- <sup>8</sup> Do końca roku 1994 – w ramach sejmików wojewódzkich.

## 8. KORPUS SŁUŻBY CYWILNEJ

(Urzędnicy służby cywilnej<sup>1</sup>)

| Termin mianowania      | Łączna liczba osób mianowanych | w tym:           |  | z tego:                    |   |
|------------------------|--------------------------------|------------------|--|----------------------------|---|
|                        |                                | Absolwenci KSAP  | Uczestnicy postępowania kwalifikacyjnego | Odeszło ze służby cywilnej | Pozostaje w służbie cywilnej <sup>2</sup> |
| 1997 r. <sup>3</sup>   | 116                            | –                | 116                                      | 23                         | 93 (18)                                   |
| 1 marca 2000 r.        | 251                            | 208 <sup>4</sup> | 43                                       | 5                          | 246 (12)                                  |
| 1 października 2000 r. | 214                            | 53               | 161                                      | 3                          | 211 (3)                                   |
| 1 października 2001 r. | 276                            | 58               | 218                                      | 1                          | 275 (3)                                   |
| <b>W sumie</b>         | <b>857</b>                     | <b>319</b>       | <b>538</b>                               | <b>32</b>                  | <b>825 (36)</b>                           |

Na podstawie danych Urzędu Służby Cywilnej

- <sup>1</sup> Stan na 10 stycznia 2002 r. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402, z 1997 r. Nr 106, poz. 679 oraz z 1998 r. Nr 58, poz. 366 i Nr 162, poz. 1126) liczba członków korpusu służby cywilnej pokrywała się z liczbą urzędników służby cywilnej. Natomiast zgodnie z przepisami ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) w skład korpusu służby cywilnej obok urzędników służby cywilnej wchodzi pracownicy służby cywilnej, których liczba w dniu 31 grudnia 1999 r. przekroczyła ponad 116 tys. osób. Wszystkie kolejne mianowania na podstawie ustawy z 1998 r.
- <sup>2</sup> W nawiasach liczba osób na urlopach bezpłatnych udzielonych przez Szefa Służby Cywilnej.
- <sup>3</sup> Na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej. Do grupy tej zaliczono mianowanie zastępcy szefa Służby Cywilnej z dnia 21 grudnia 1998 r.
- <sup>4</sup> W tym Szef Służby Cywilnej mianowany 17 listopada 1999 r.

## 9. PREZYDIUM RZĄDU

(okres od 12 września 1989 r.)

| Prezes Rady Ministrów        | T. Mazowiecki   |  | J.K. Bielecki  |   | J. Olszewski   |      | H. Suchocka |  |
|------------------------------|---|--|--|---|--|------|-------------|--|
|                              | 1989  | 1990   | 1991   | 1992  | 1992   | 1992 | 1992        |  |
| <b>Skład Prezydium Rządu</b> | Prezes Rady Ministrów<br>Wiceprezes Rady Ministrów<br>Wiceprezes Rady Ministrów<br>Wiceprezes Rady Ministrów<br>Wiceprezes Rady Ministrów<br>Minister – Szef Urzędu<br>Rady Ministrów | Prezes Rady Ministrów<br>Wiceprezes Rady Ministrów<br>Wiceprezes Rady Ministrów<br>Wiceprezes Rady Ministrów<br>Minister – Szef Urzędu<br>Rady Ministrów | Prezes Rady Ministrów<br>Wiceprezes Rady Ministrów<br>Minister – Szef Urzędu<br>Rady Ministrów | Prezes Rady Ministrów<br>Minister – Szef Urzędu<br>Rady Ministrów<br>Minister Spraw Zagranicznych<br>Minister Spraw Wewnętrznych<br>Minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania<br>Minister Finansów | Prezes Rady Ministrów<br>Wiceprezes Rady Ministrów<br>Wiceprezes Rady Ministrów<br>Wiceprezes Rady Ministrów |      |             |  |

Opracowanie własne

## 10. STAŁE KOMITETY RADY MINISTRÓW

| Prezes Rady Ministrów  | M. Rakowski<br>(Cz. Kiszcak) |      | T. Mazowiecki |      | J. K. Bielecki |      | J. Olszewski<br>(W. Pawlak) |      | H. Suchocka |      | W. Pawlak |      | J. Oleksy         |  | W. Cimoszewicz |  | J. Buzek |  |  |
|--|------------------------------|------|---------------|------|----------------|------|-----------------------------|------|-------------|------|-----------|------|-------------------|--|----------------|--|----------|--|--|
|  | 1989                         | 1990 | 1991          | 1992 | 1993           | 1994 | 1995                        | 1996 | 1997        | 1998 | 1999      | 2000 | 2001 <sup>1</sup> |  |                |  |          |  |  |
| <b>Komitet / Lata</b>  |                              |      |               |      |                |      |                             |      |             |      |           |      |                   |  |                |  |          |  |  |
| Komitet Ekonomiczny <sup>2</sup>                                   |                              |      |               |      |                |      |                             |      |             |      |           |      |                   |  |                |  |          |  |  |
| Komitet Społeczno-Ekonomiczny <sup>3</sup>                         |                              |      |               |      |                |      |                             |      |             |      |           |      |                   |  |                |  |          |  |  |
| Komitet Społeczny <sup>4</sup>                                     |                              |      |               |      |                |      |                             |      |             |      |           |      |                   |  |                |  |          |  |  |
| Komitet Społeczno-Polityczny <sup>5</sup>                          |                              |      |               |      |                |      |                             |      |             |      |           |      |                   |  |                |  |          |  |  |
| Komitet Spraw Obronnych <sup>6</sup>                               |                              |      |               |      |                |      |                             |      |             |      |           |      |                   |  |                |  |          |  |  |
| Komitet Rozwoju Regionalnego <sup>7</sup>                          |                              |      |               |      |                |      |                             |      |             |      |           |      |                   |  |                |  |          |  |  |
| Komitet Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju <sup>8</sup> |                              |      |               |      |                |      |                             |      |             |      |           |      |                   |  |                |  |          |  |  |

Opracowanie własne

- <sup>1</sup> Po wyborach parlamentarnych w 2001 r. i powołaniu rządu kierowanego przez L. Millera zarządzeniem nr 127 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2001 r. w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów (M.P. Nr 38, poz. 623) utworzono nowy organ opiniodawczo-doradczy, który przejął w praktyce obowiązki stałych komitetów Rady Ministrów. W jego skład weszli: wiceprezes Rady Ministrów powoływany przez premiera jako przewodniczący, wiceprzewodniczący powoływany przez Prezesa Rady Ministrów z grona członków Rady Ministrów, sekretarze stanu w ministerstwach (jako członkowie Zespołu) i przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów. W dniu 30 listopada 2001 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. Nr 126, poz. 1385).
- <sup>2</sup> Z wyjątkiem kilku miesięcy w 1992 r. działał w całym analizowanym w tym opracowaniu okresie. Powołany (w miejsce funkcjonującego na podstawie uchwały nr 72 Rady Ministrów z dnia 15 maja 1987 r. Komitetu Rady Ministrów do Spraw Realizacji Reformy Gospodarczej) uchwałą nr 178 Rady Ministrów z dnia 17 października 1988 r. w sprawie powołania Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. Nr 31, poz. 278) zmienioną uchwałą nr 136 Rady Ministrów z dnia 13 września 1989 r. (M.P. nr 34, poz. 262), zgodnie z którą przewodniczącym Komitetu został wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów, zastępcami przewodniczącego: wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz wiceprezes Rady Ministrów, Minister-Kierownik Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń (wszyscy wymienieni w uchwale z nazwiska), zaś członkami: Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Minister Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, Minister Pracy i Polityki Socjalnej, Minister Przemysłu, Minister Rynku Wewnętrznego, Minister Transportu, Żeglugi i Łączności, Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Minister-Kierownik Centralnego Urzędu Planowania, trzech wymienieni z nazwiska ministrowie-członkowie Rady Ministrów oraz wymieniony z nazwiska sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów). Kolejne zmiany do tej uchwały wprowadzane były w latach 1989-1990 (M.P. z 1989 r. Nr 34, poz. 262 oraz z 1990 r. nr 35, poz. 283 i Nr 40, poz. 315), zaś w 1991 r. została ona uchylona uchwałą nr 21 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie powołania Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. Nr 8, poz. 55), zgodnie z którą w skład Komitetu weszli: Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów jako przewodniczący oraz Minister-Kierownik Centralnego Urzędu Planowania, Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Minister Łączności, Minister Pracy i Polityki Socjalnej, Minister Przekształceń Własnościowych, Minister Przemysłu, Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą oraz podsekretarz stanu w Urzędzie Rady Ministrów – jako sekretarz. Zniesiony uchwałą nr 3 Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1992 r. w sprawie powołania Komitetu Społeczno-Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. nr 7, poz. 47). Ponownie utworzony uchwałą nr 85 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1992 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. Nr 25, poz. 179), która została zastąpiona początkowo uchwałą nr 97 Rady Ministrów z dnia 16 listopada 1993 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. Nr 60, poz. 549 i z 1994 r. Nr 30, poz. 249 oraz Nr 35, poz. 297), a następnie uchwałą nr 39 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. 18, poz. 222), zgodnie z którą w strukturze tego Komitetu utworzony został Podkomitet Polityki Regionalnej i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Nową podstawą prawną dla działania Komitetu po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. 106, poz. 492) stały się przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 11 lutego 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. Nr 13, poz. 70), zgodnie z którymi w skład tego Komitetu weszli: Minister Finansów, Minister Gospodarki, Minister Łączności, Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Kolejną podstawę prawną dla działania Komitetu stanowiły przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 25 listopada 1997 r. w sprawie

utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. 143, poz. 953), zgodnie z którymi w skład Komitetu wchodził członek Rady Ministrów wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów po porozumieniu z przewodniczącym Komitetu powoływanym i odwoływanym przez Prezesa Rady Ministrów. W strukturze Komitetu znalazł się, aż do nowelizacji rozporządzenia w dniu 15 września 1998 r. (Dz.U. Nr 121, poz. 789), Podkomitet Rozwoju Regionalnego. Wspomniana podstawa prawna obowiązywała ze zmianą (Dz.U. z 1998 r. Nr 132, poz. 865) aż do wydania przez Radę Ministrów w dniu 30 października 2001 r. rozporządzenia uchylającego rozporządzenie w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. Nr 126, poz. 1385).

- <sup>3</sup> Powołany uchwałą nr 3 Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1992 r. w sprawie powołania Komitetu Społeczno-Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. Nr 7, poz. 47) w składzie: Minister-Kierownik Centralnego Urzędu Planowania – jako przewodniczący oraz Minister Finansów i Minister Pracy i Polityki Socjalnej. Zniesiony uchwałą nr 85 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1992 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. Nr 25, poz. 179).
- <sup>4</sup> Powołany uchwałą nr 84 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1992 r. w sprawie Komitetu Społeczno-Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. nr 25, poz. 178), zgodnie z którą Komitet tworzyli: wymienieni z nazwiska: wiceprezes Rady Ministrów jako przewodniczący i minister-członek Rady Ministrów, a także „członkowie Rady Ministrów właściwi ze względu na przedmiot rozpatrywanej sprawy”. Zniesiony uchwałą nr 63 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1993 r. w sprawie Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów (M.P. Nr 63, poz. 565). Powołany ponownie w rozporządzeniu Rady Ministrów z 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. 143, poz. 953), zgodnie z którymi w skład Komitetu wchodził członek Rady Ministrów wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów po porozumieniu z przewodniczącym Komitetu powoływanym i odwoływanym przez Prezesa Rady Ministrów. Wspomniana podstawa prawna obowiązywała ze zmianą (Dz.U. z 1998 r. Nr 132, poz. 865) aż do wydania przez Radę Ministrów w dniu 30 października 2001 r. rozporządzenia uchylającego rozporządzenie w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. Nr 126, poz. 1385).
- <sup>5</sup> Powołany uchwałą nr 179 Rady Ministrów z dnia 17 października 1988 r. w sprawie powołania Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów (M.P. Nr 31, poz. 279). Zniesiony uchwałą nr 141 Rady Ministrów z dnia 25 września 1989 r. uchylającą uchwałę w sprawie powołania Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów (M.P. Nr 34, poz. 263). Ponownie utworzony uchwałą nr 63 Rady Ministrów w sprawie Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów (M.P. Nr 63, poz. 565), uchyloną uchwałą nr 38 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Społeczno-Politycznego (M.P. Nr 18, poz. 221 i z 1996 r. Nr 18, poz. 223). Po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. 106, poz. 492) podstawą dla działania Komitetu stały się przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 11 lutego 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. Nr 13, poz. 70), zgodnie z którymi w skład tego Komitetu weszli: Minister Finansów, Minister Edukacji Narodowej, Minister Kultury i Sztuki, Minister Pracy i Polityki Socjalnej, Minister Sprawiedliwości, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Komitet został zniesiony rozporządzeniem Rady Ministrów z 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. 143, poz. 953).
- <sup>6</sup> Utworzony uchwałą nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 1994 r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów (niepublikowaną). Kolejną podstawą działania Komitetu była uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów (M.P. Nr 18, poz. 220), zgodnie z którą skład Komitetu stanowili: przewodniczący Wiceprezes Rady Ministrów – Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych, pierwszy zastępca przewodniczącego minister – Szef Urzędu Rady Ministrów, zastępca prze-

wodniczącego Minister Obrony Narodowej oraz członkowie: Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Finansów, Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Przemysłu i Handlu, Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą oraz Minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania. Po zmianach wprowadzonych w 1996 r. (M.P. Nr 18, poz. 222) nowy skład stanowili: przewodniczący Wiceprezes Rady Ministrów minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania, zastępcy przewodniczącego: Minister Obrony Narodowej i Minister Spraw Wewnętrznych oraz członkowie: Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Finansów, Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Przemysłu i Handlu, Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej i Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych. Po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. 106, poz. 492) podstawą funkcjonowania Komitetu stały się przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 11 lutego 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. Nr 13, poz. 70), zgodnie z którymi w skład tego Komitetu weszli: Minister Gospodarki, Minister Obrony Narodowej, Minister Skarbu Państwa, Minister Spraw Zagranicznych oraz Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych. Kolejną podstawę prawną dla działania Komitetu stanowiły przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. 143, poz. 953), zgodnie z którymi w skład Komitetu wchodził członkowie Rady Ministrów wyznaczeni przez Prezesa Rady Ministrów po porozumieniu z przewodniczącym Komitetu powoływanym i odwoływanym przez Prezesa Rady Ministrów. W strukturze Komitetu przez większą część jego działania funkcjonowały zespoły do spraw: kryzysowych, obrotu specjalnego oraz gotowości obronnej gospodarki. Komitet został zniesiony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 października 2001 r. uchylającym rozporządzenie w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. Nr 126, poz. 1385).

- <sup>7</sup> Utworzony rozporządzeniem Rady Ministrów z 11 lutego 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. Nr 13, poz. 70), zgodnie z którym w skład tego Komitetu weszli: Minister Łączności, Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i Prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Zniesiony rozporządzeniem Rady Ministrów z 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. 143, poz. 953).
- <sup>8</sup> Utworzony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 września 1998 r. zmieniającym rozporządzenie Rady Ministrów z 25 listopada 1997 r. w sprawie ustanowienia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. Nr 121, poz. 789). Komitet został zniesiony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 października 2001 r. uchylającym rozporządzenie w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. Nr 126, poz. 1385). W końcowej fazie formalnego istnienia faktycznie nie prowadził działalności.

## 11. PEŁNOMOCNICZY RZĄDU

| Lata | Prezes Rady Ministrów   |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
|------|---|---------------|---------------|--------------|-------------|-----------|-----------|----------------|------|------|------|------|-------------------|
|      | 1989  | 1990          | 1991          | 1992         | 1993        | 1994      | 1995      | 1996           | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 <sup>2</sup> |
|      | M. Rakowski<br>(Cz. Kiszczak)   | T. Mazowiecki | J.K. Bielecki | J. Olszewski | H. Suchocka | W. Pawlak | J. Oleksy | W. Cimoszewicz |      |      |      |      |                   |
|      | 9   | 8             | 11            | 11           | 11          | 10        | 11        | 17             |      |      |      | 23   |                   |
|      | Maksymalna liczba   |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 1.   | budowy metra w Warszawie <sup>3</sup>   |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 2.   | współpracy i wspólnych przedsiębiorstw <sup>4</sup>                                     |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 3.   | rozwoju organizacji rolno-przemysłowych i kształtowania warunków życia wsi <sup>5</sup> |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 4.   | rozwoju energetyki jądrowej <sup>6</sup>  |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 5.   | kobiet <sup>7</sup>   |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 6.   | pobytu wojsk radzieckich w Polsce <sup>8</sup>  |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 7.   | realizacji inwestycji surowcowych w ZSRR <sup>9</sup>                                   |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 8.   | załóg likwidowanych zakładów pracy <sup>10</sup>  |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 9.   | urnikowania gospodarki żywnościowej <sup>11</sup>                                       |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 10.  | reformy samorządu terytorialnego <sup>12</sup>  |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 11.  | przekształceń własnościowych <sup>13</sup>  |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 12.  | restrukturyzacji regionu wałbrzyskiego <sup>14</sup>                                    |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 13.  | polskiego dziedzictwa kulturalnego za granicą <sup>15</sup>                             |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 14.  | popierania przedsiębiorczości <sup>16</sup>   |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 15.  | spółdzielczości <sup>17</sup>   |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 16.  | zadłużenia zagranicznego wobec zachodnich banków komercyjnych <sup>18</sup>             |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 17.  | integracji europejskiej oraz pomocy zagranicznej <sup>19</sup>                          |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 18.  | rodziny i kobiet <sup>20</sup>  |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 19.  | osób niepełnosprawnych <sup>21</sup>  |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |
| 20.  | telekomunikacji na wsi <sup>22</sup>  |               |               |              |             |           |           |                |      |      |      |      |                   |



- 1 Z instytucji pełnomocnika Rządu korzystano szeroko również przed 1989 r. Działali wówczas pełnomocnicy do spraw: wykorzystania energii jądrowej (1956-1973), surowców wtórnych żelaza i stali oraz metali nieżelaznych (1952-1972), do spraw pobytu wojsk radzieckich w Polsce (1957-1995), rozlokowania i zatrudnienia w rolnictwie repatriantów powracających z ZSRR (1958-1960), opakowań (1958-1972), rozwoju rybnickiego okręgu węglowego (1959-1980), zagospodarowania terenów zaniedbanych w województwie lubelskim i rzeszowskim (1959-1960), szkół górniczych (1963-1980), elektronicznej techniki obliczeniowej (1964-1971), deglomeracji przemysłu w m.st. Warszawie (1965-1971), zagospodarowania Wisły (1978-1981), reformy gospodarczej (1981-1985), budowy metra w Warszawie (1982-1993), koordynacji stosunków gospodarczych z ZSRR (1982-1983), urynkwienia gospodarki żywnościowej (1989), koordynacji współpracy z Polonią (1982-1984), spraw olimpijskich (1985-1986), realizacji inwestycji surowcowych w ZSRR (1987-1990), rozwoju energetyki (1986-1989), rozwoju melioracji (1986-1988), rozwoju organizacji rolno-przemysłowych i kształtowania warunków życia wsi (1988-1989), współpracy wspólnych przedsiębiorstw (1987-1989) oraz załóg likwidowanych zakładów pracy (1988-1989).
- 2 Po wyborach parlamentarnych i utworzeniu rządu kierowanego przez L. Millera zmniejszono liczbę pełnomocników rządu. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu (Dz.U. Nr 122, poz. 1330) zniesiono jedenastu pełnomocników przekazując ich zadania właściwym ministrom. Dotychczasowego Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny zastąpiono rozporządzeniem z 20 października 2001 r. Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Rodziny oraz Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. Nr 122, poz. 1331), a następnie po zmianach w tym rozporządzeniu z dnia 27 listopada 2001 r. Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, w randze podsekretarza lub sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Dz.U. Nr 140, poz. 1572). Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2001 r. ustanowiono Pełnomocnika Rządu do Spraw Informacji Europejskiej, w randze podsekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Dz.U. Nr 144, poz. 1618). Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. ustanowiono ponadto Pełnomocnika Rządu do spraw Organizacji Światowej Wystawy Expo 2010 we Wrocławiu (Dz.U. Nr 3, poz. 27). Został nim wojewoda dolnośląski.
- 3 Stanowisko ustanowione decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1982 r. Obsadzone do 12 marca 1993 r. W randze podsekretarza stanu początkowo w Ministerstwie Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych, a następnie w Ministerstwie Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej oraz Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, a od 1991 r. w randze dyrektora generalnego w tym ministerstwie.
- 4 Stanowisko istniało do 15 marca 1989 r. w randze podsekretarza stanu w Ministerstwie Handlu Zagranicznego.
- 5 Stanowisko istniało do 27 lipca 1989 r. w randze podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej.
- 6 Stanowisko ustanowione w 1986 r. Obsadzone do 31 grudnia 1989 r.
- 7 Stanowisko ustanowione w 1986 r. Do 30 września 1989 r. obsadzone przez osobę zajmującą równocześnie stanowisko wiceprezesa – I zastępcy Przewodniczącego Polskiego Komitetu Normalizacji, Miar i Jakości, a w okresie od 17 stycznia 1990 r. do 7 stycznia 1991 r. przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej.
- 8 Utworzony uchwałą nr 256/57 Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1957 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Spraw Pobytu Wojsk Radzieckich w Polsce (niepublikowana), zmienioną uchwałami Rady Ministrów: nr 111/91 z dnia 6 sierpnia 1991 r. (niepublikowana) oraz nr 77/92 z dnia 21 lipca 1992 r. (niepublikowana). Zniesiony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1995 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Spraw Pobytu Wojsk Federacji Rosyjskiej w Polsce (Dz.U. Nr 12, poz. 55). Od 1992 r. do spraw pobytu wojsk Federacji Rosyjskiej.

- 9 Stanowisko ustanowione w 1987 r. w randze podsekretarza stanu w Ministerstwie Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Obsadzone do 31 grudnia 1990 r.
- 10 Stanowisko ustanowione w 1988 r. w randze podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej. Obsadzone do 20 listopada 1989 r.
- 11 Stanowisko usytuowane w Ministerstwie Rynku Wewnętrznego w okresie od 28 lipca do 22 września 1989 r.
- 12 Stanowisko ustanowione 20 września 1989 r. w randze podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów. Obsadzone do 1 stycznia 1991 r.
- 13 Stanowisko ustanowione 17 października 1989 r. w randze podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów. Obsadzone do 26 września 1990 r.
- 14 Stanowisko ustanowione 1 listopada 1990 r. w randze dyrektora generalnego w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej. Obsadzone do 27 kwietnia 1993 r.
- 15 Stanowisko ustanowione w randze dyrektora generalnego w Ministerstwie Kultury i Sztuki uchwałą nr 93/90 Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1990 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika rządu do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą (niepublikowana), która zastąpiona została rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1996 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą (Dz.U. Nr 107, poz. 504). Zniesione rozporządzeniem w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu z dnia 20 października 2001 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1330).
- 16 Stanowisko ustanowione 16 stycznia 1991 r. w randze podsekretarza stanu w Ministerstwie Przemysłu. Obsadzone do 29 lipca 1991 r.
- 17 Stanowisko ustanowione w randze podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów uchwałą nr 169/90 Rady Ministrów z dnia 23 października 1990 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Spółdzielczości (niepublikowana). Zniesione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 1997 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Spółdzielczości (Dz.U. Nr 34, poz. 205).
- 18 Stanowisko ustanowione w randze podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów uchwałą Rady Ministrów z 14 stycznia 1991 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Zadłużenia Zagranicznego wobec Zachodnich Banków Komercyjnych (niepublikowana). Zniesione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1995 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Zadłużenia Zagranicznego wobec Zachodnich Banków Komercyjnych (Dz.U. Nr 17, poz. 80).
- 19 Stanowisko ustanowione w randze podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów uchwałą Nr 11/91 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1991 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej (niepublikowana). Zniesione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 października 1996 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej (Dz.U. Nr 122, poz. 573).
- 20 Stanowisko ustanowione w randze podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów uchwałą nr 53/91 Rady Ministrów z dnia 2 kwietnia 1991 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Rządu do Spraw Kobiet i Rodziny (niepublikowana), zmienioną uchwałą nr 119/92 Rady Ministrów z dnia 26 października 1992 r. (niepublikowana), zastąpioną rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 maja 1995 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny i Kobiet (Dz.U. Nr 49, poz. 260). Zniesione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny i Kobiet (Dz.U. Nr 138, poz. 928).
- 21 Stanowisko ustanowione w wykonaniu dyspozycji ustawowej w randze sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej uchwałą nr 112/91 Rady Ministrów z dnia 6 sierpnia 1991 r. w sprawie utworzenia stanowiska Sekretarza Stanu – Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych (niepublikowana).
- 22 Stanowisko przewidziane w art. 85 ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (Dz.U. z 1995 r. Nr 117, poz. 564, z 1996 r. Nr 106, poz. 496 i z 1997 r. Nr 43, poz. 272). Ustanowione

- w randze podsekretarza stanu w Ministerstwie Łączności rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 marca 1992 r. w sprawie zadań i kompetencji Pełnomocnika Rządu do Spraw Telekomunikacji na Wsi (Dz.U. Nr 24, poz. 103), zastąpionym przez rozporządzenie z dnia 8 lipca 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Telekomunikacji na Wsi (Dz.U. Nr 79, poz. 486).
- <sup>23</sup> Stanowisko ustanowione w randze podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów uchwałą Rady Ministrów nr 112/92 z dnia 13 października 1992 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej (niepublikowana). Zniesione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 września 1994 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej (Dz.U. Nr 103, poz. 505).
- <sup>24</sup> Stanowisko ustanowione w randze podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów (później przeniesione do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji) rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 maja 1994 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Współpracy Północno-Wschodnich Województw Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej oraz Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt Petersburga (Dz.U. Nr 61, poz. 254, z 1996 r. Nr 108, poz. 514), zastąpionym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 marca 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Współpracy Północno-Wschodnich Województw Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej oraz Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt Petersburga (Dz.U. Nr 27, poz. 146). Zniesione rozporządzeniem w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu z dnia 20 października 2001 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1330).
- <sup>25</sup> Stanowisko ustanowione w randze sekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 marca 1995 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Centrum Gospodarczego Rządu (Dz.U. Nr 28, poz. 144), które zostało zastąpione rozporządzeniem z dnia 18 lutego 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Centrum Gospodarczego Rządu (Dz. Nr 15, poz. 86). Zniesione z dniem 31 maja 1997 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 maja 1997 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Centrum Gospodarczego Rządu (Dz.U. Nr 53, poz. 339).
- <sup>26</sup> Stanowisko ustanowione w randze dyrektora generalnego w Urzędzie Rady Ministrów (później Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji) rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1995 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do zagospodarowania mienia przejętego od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz.U. Nr 100, poz. 494), zastąpionym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 marca 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Zagospodarowania Mienia Przejętego od Wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz.U. Nr 27, poz. 145). Zniesione rozporządzeniem w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu z dnia 20 października 2001 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1330).
- <sup>27</sup> Stanowisko ustanowione w randze najpierw Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, a następnie podsekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego (Dz.U. Nr 88, poz. 398), zastąpionym początkowo rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 lutego 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego (Dz.U. Nr 10, poz. 51), a następnie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 listopada 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Zabezpieczenia Społecznego (Dz.U. Nr 141, poz. 946). Zniesione rozporządzeniem w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu z dnia 20 października 2001 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1330).
- <sup>28</sup> Stanowisko ustanowione w randze sekretarza stanu w Ministerstwie Przemysłu i Handlu rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1996 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Realizacji Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego (Dz.U. Nr 82, poz. 379). Zniesione rozporządzeniem z dnia 4 marca 1998 r. w sprawie zniesienia Pełnoc-

- nika Rządu do Spraw Realizacji Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego (Dz.U. Nr 30, poz. 162).
- <sup>29</sup> Stanowisko ustanowione w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, następnie w randze wojewody i podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 1996 r. w sprawie ustanowienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Realizacji Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego (Dz.U. Nr 145, poz. 672 i z 1997 r. Nr 158, poz. 1052). Zniesione rozporządzeniem w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu z dnia 20 października 2001 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1330).
- <sup>30</sup> Stanowisko przewidziane w art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zmianami). Ustanowione w randze podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 1997 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego (Dz.U. Nr 41, poz. 256).
- <sup>31</sup> Stanowisko ustanowione w randze podsekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Dzieci (Dz.U. Nr 47, poz. 302). Zniesione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Dzieci (Dz.U. Nr 138, poz. 929).
- <sup>32</sup> Stanowisko ustanowione w randze sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1997 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Usuwania Skutków Powodzi (Dz.U. Nr 76, poz. 477). Zniesione, w związku powołaniem dla tych samych celów ministra – członka Rady Ministrów, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Usuwania Skutków Powodzi (Dz.U. Nr 87, poz. 546).
- <sup>33</sup> Stanowisko ustanowione w randze sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny (Dz.U. Nr 138, poz. 927), zastąpionym – po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2000 r. (sygn. Akt U. 6/98, Dz.U. Nr 39, poz. 461), w którym uznano, że dotychczasowe rozporządzenie jest niezgodne z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów – rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2001 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny (Dz.U. Nr 10, poz. 74). Zniesione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny oraz Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Dz.U. Nr 122, poz. 1331).
- <sup>34</sup> Stanowisko ustanowione w randze sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1997 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Reform Ustrojowych Państwa (Dz.U. Nr 146, poz. 985). Zniesione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Reform Ustrojowych Państwa (Dz.U. Nr 165, poz. 1202).
- <sup>35</sup> Stanowisko ustanowione w randze sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 marca 1998 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 39, poz. 225). Po zmianach w tym rozporządzeniu z dnia 20 października 2001 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1332) w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.
- <sup>36</sup> Stanowisko ustanowione w randze podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 marca 1998 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Reprezentowania Rządu Rzeczypospolitej Polskiej przed Międzynarodowymi Organami Kontroli Przestrzegania Praw Człowieka (Dz.U. Nr 34, poz. 188). Zniesione rozporządzeniem w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu z dnia 20 października 2001 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1330).

- <sup>37</sup> Stanowisko ustanowione w randze sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Decentralizacji Finansów Publicznych (Dz.U. Nr 66, poz. 432). Zniesione rozporządzeniem w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu z dnia 20 października 2001 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1330).
- <sup>38</sup> Stanowisko ustanowione w randze podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 76, poz. 494, z 2001 r. Nr 49, poz. 510). Zniesione rozporządzeniem w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu z dnia 20 października 2001 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1330).
- <sup>39</sup> Stanowisko ustanowione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Przygotowania Udziału Polski w Światowej Wystawie Expo 2000 w Hanowerze (Dz.U. Nr 8, poz. 71).
- <sup>40</sup> Stanowisko ustanowione w randze sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 października 1999 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Konwencji Klimatycznej (Dz.U. Nr 86, poz. 957 i z 2000 r. Nr 8, poz. 86). Zniesione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2000 r. uchylającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Konwencji Klimatycznej (Dz.U. Nr 105, poz. 1108).
- <sup>41</sup> Stanowisko ustanowione w randze sekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2000 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Dostosowania Polskiego Rolnictwa do Wymogów Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 30, poz. 372).
- <sup>42</sup> Stanowisko ustanowione w randze sekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie pełnomocnika Rządu do Spraw Usuwania Skutków Suszy (Dz.U. Nr 51, poz. 602). Zniesione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2001 r. uchylającym rozporządzenie w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Usuwania Skutków Suszy (Dz.U. Nr 32, poz. 361).
- <sup>43</sup> Stanowisko ustanowione w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji rozporządzeniem Rady Ministrów z 6 lutego 2001 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji (Dz.U. Nr 10, poz. 73).
- <sup>44</sup> Stanowisko ustanowione w randze sekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 maja 2001 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Bezpieczeństwa Żywności (Dz.U. Nr 56, poz. 581). Zniesione rozporządzeniem w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu z dnia 20 października 2001 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1330).
- <sup>45</sup> Stanowisko ustanowione do czasu utworzenia Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, w randze podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2001 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu „Wisła 2020” (Dz.U. Nr 92, poz. 1017).
- <sup>46</sup> Stanowisko ustanowione na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu „Program dla Odry – 2006” (Dz.U. Nr 98, poz. 1067), w randze podsekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry – 2006 (Dz.U. 118, poz. 1255).

## 12. CENTRUM RZĄDU

### STRUKTURA KANCELARII PREZESA RADY MINISTRÓW

Stan z 1999 r.<sup>1</sup>

**Komórki organizacyjne w pionach organizacyjno-funkcjonalnych, zapewniających obsługę merytoryczną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową działalności Prezesa Rady Ministrów**

1. Pion polityczny Prezesa Rady Ministrów
  - 1) Gabinet Polityczny Prezesa Rady Ministrów
  - 2) Sekretariat Gabinetu Politycznego Prezesa Rady Ministrów
2. Pion obsługi Prezesa Rady Ministrów
  - 1) Sekretariat Prezesa Rady Ministrów
  - 2) Biuro Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
  - 3) Sekretariat Kolegium do Spraw Służb Specjalnych
  - 4) Departament Kontroli i Koordynacji
  - 5) Departament Skarg i Odwołań
3. Pion studiów, analiz i informacji
  - 1) Departament Programowy
  - 2) Departament Spraw Zagranicznych
  - 3) Departament Spraw Ekonomicznych
  - 4) Departament Spraw Społecznych
  - 5) Departament Polityki Regionalnej
  - 6) Departament Spraw Obronnych
  - 7) Centrum Informacyjne Rządu
  - 8) Departament Monitorowania Reform
  - 9) Departament Analiz i Prognoz

**Komórki organizacyjne zapewniające obsługę merytoryczną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową działalności wiceprezesów Rady Ministrów, ministrów-członków Rady Ministrów oraz sekretarzy i podsekretarzy stanu**

- 1) Gabinety polityczne wiceprezesów Rady Ministrów oraz ministrów-członków Rady Ministrów
- 2) Sekretariaty wiceprezesów Rady Ministrów oraz ministrów-członków Rady Ministrów
- 3) Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Rodziny

- 4) Sekretariat Pełnomocnika Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
- 5) Biuro do Spraw Usuwania Skutków Powodzi
- 6) Biuro Terenowe w Krakowie do Spraw Usuwania Skutków Powodzi
- 7) Biuro Terenowe we Wrocławiu do Spraw Usuwania Skutków Powodzi

**Komórki organizacyjne zapewniające obsługę merytoryczną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową działalności Rady Ministrów**

- 1) Departament Prezydialny Rady Ministrów
- 2) Centrum Legislacyjne Rządu
- 3) Departament Spraw Parlamentarnych Rządu

**Komórki organizacyjne zapewniające obsługę zadań Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**

- 1) Biuro Dyrektora Generalnego
- 2) Biuro Kadr, Szkolenia i Rozwoju Zawodowego
- 3) Biuro Finansowe
- 4) Biuro Informatyki
- 5) Biuro Administracyjno-Gospodarcze
- 6) Biuro Ochrony

Jednostka wyodrębniona

- 1) Gospodarstwo Pomocnicze

**Stan z 2000 r.<sup>2</sup>**

- 1) Gabinet Polityczny Prezesa Rady Ministrów
- 2) Gabinety Polityczne Wiceprezesów Rady Ministrów
- 3) Gabinet Polityczny Ministra-Członka Rady Ministrów
- 4) Sekretariat Prezesa Rady Ministrów
- 5) Sekretariaty Wiceprezesów Rady Ministrów
- 6) Sekretariat Ministra-Członka Rady Ministrów
- 7) Sekretariat Gabinetu Politycznego Prezesa Rady Ministrów
- 8) Sekretariat Kolegium do Spraw Służb Specjalnych
- 9) Sekretariat Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>3</sup>
- 10) Departament Spraw Parlamentarnych Rządu
- 11) Departament Prezydialny
- 12) Departament Spraw Ekonomicznych
- 13) Departament Spraw Społecznych
- 14) Departament Spraw Obronnych
- 15) Departament Spraw Rodziny

- 16) Departament Spraw Zagranicznych<sup>4</sup>
- 17) Departament Integracji i Negocjacji z Unią Europejską
- 18) Departament Prawny
- 19) Departament Kontroli i Nadzoru
- 20) Departament Skarg, Wniosków i Petycji
- 21) Centrum Informacyjne Rządu
- 22) Departament Komunikacji Społecznej
- 23) Departament Analiz Programowych
- 24) Biuro do Spraw Usuwania Skutków Powodzi
- 25) Biuro Dyrektora Generalnego
- 26) Biuro Administracyjno-Gospodarcze
- 27) Biuro Finansowe
- 28) Biuro Informatyki
- 29) Biuro Ochrony
- 30) Biuro Kadr, Szkolenia i Rozwoju Zawodowego
- 31) Gospodarstwo Pomocnicze (jednostka wydzielona)

### **Stan z 2001 r. – okres działania rządu J. Buzka<sup>5</sup>**

#### **Stanowiska kierownicze**

Prezes Rady Ministrów  
(Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej  
Przewodniczący Komitetu Ochrony Informacji Niejawnych  
Przewodniczący Kolegium ds. Służb Specjalnych)

Wiceprezes Rady Ministrów Longin Komolowski  
Wiceprezes Rady Ministrów Janusz Steinhoff  
członek Rady Ministrów – Koordynator Służb Specjalnych Janusz Pałubicki  
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Sekretarz Stanu, Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów  
Sekretarz Stanu, Szef Doradców Prezesa Rady Ministrów  
Sekretarz Stanu  
Sekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej  
Sekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny  
Sekretarz Stanu ds. Kontaktów z Parlamentem  
p.o. Sekretarza Rady Ministrów  
Podsekretarz Stanu ds. Komunikacji Społecznej

Zastępujący Dyrektora Generalnego KPRM

Przewodniczący Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów  
Przewodniczący Rady Służby Cywilnej

Główni Doradcy Prezesa Rady Ministrów:

- ds. polityki informacyjnej
- ds. gospodarczych
- Rzecznik Prasowy Rządu
- ds. integracji europejskiej
- ds. społecznych
- bez określonego zakresu obowiązków

### **Jednostki organizacyjne**

Sekretariat Prezesa Rady Ministrów  
Sekretariat Gabinetu Politycznego Prezesa Rady Ministrów

Sekretariat Wiceprezesa Rady Ministrów  
Sekretariat Wiceprezesa Rady Ministrów  
Sekretariat Ministra – członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych  
Sekretariat Kolegium do Spraw Służb Specjalnych  
Sekretariat Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Departament Analiz Programowych  
Departament Integracji i Negocjacji z Unią Europejską  
Departament Komunikacji Społecznej  
Departament Kontroli i Nadzoru  
Departament Prawny  
Departament Prezydialny  
Departament Skarg, Wniosków i Petycji  
Departament Spraw Ekonomicznych  
Departament Spraw Obronnych  
Departament Spraw Parlamentarnych Rządu  
Departament Spraw Rodziny  
Departament Spraw Społecznych  
Departament Spraw Zagranicznych

Centrum Informacyjne Rządu

Biuro Administracyjno-Gospodarcze  
Biuro Dyrektora Generalnego  
Biuro Finansowe  
Biuro Informatyki  
Biuro Kadr, Szkolenia i Rozwoju Zawodowego

Biuro Ochrony  
Biuro do Spraw Usuwania Skutków Powodzi

Gospodarstwo Pomocnicze

- <sup>1</sup> Struktura określona w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1999 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Dz.U. Nr 56 poz. 590).
- <sup>2</sup> Struktura określona w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2000 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Dz.U. Nr 61 poz. 713).
- <sup>3</sup> Z dniem 30 października 2000 r. jako Sekretariat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Dz.U. Nr 92, poz.1018).
- <sup>4</sup> Zniesiony z dniem 30 października 2000 r. (Dz.U. Nr 92, poz.1018). Przywrócony z dniem 17 marca 2001 r. (Dz.U. Nr 18, poz. 211).
- <sup>5</sup> Według [www.kprm.gov.pl](http://www.kprm.gov.pl).

## 13. STRUKTURA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

(stan na 16 stycznia 2001 r.)<sup>1</sup>

1. Ministerstwa: 16.
2. Urzędy centralne: 34.
3. Inne jednostki organizacyjne:
  - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,
  - Rządowe Centrum Legislacji,
  - Rządowe Centrum Studiów Strategicznych,
  - Urząd Komitetu Badań Naukowych,
  - Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
4. Urzędy wojewódzkie: 16.
5. Urzędy podległe ministrom lub centralnym organom administracji rządowej (administracja niespolona): 530,
  - 387 urzędów podległych Ministrowi Finansów (16 Izb Skarbowych, 16 Urzędów Kontroli Skarbowej, 355 Urzędów Skarbowych),
  - 12 urzędów podległych Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej,
  - 19 urzędów podległych Prezesowi Głównego Urzędu Cel,
  - 11 urzędów podległych Prezesowi Głównego Urzędu Miar,
  - 16 urzędów podległych Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego,
  - 32 urzędy podległych Naczelnaj Dyrekcji Archiwów Państwowych,
  - 9 urzędów podległych Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
  - 14 urzędów podległych Wyższemu Urzędowi Górniczemu.
6. Zespólone służby, inspekcje i straże wojewódzkie oraz powiatowe służby, inspekcje i straże (administracja zespolona): ponad 1490.
7. Agencje rządowe.
8. Fundusze celowe.

<sup>1</sup> Opracowanie własne na podstawie informacji Departamentu Zarządzania Kadrami Służby Cywilnej. Szerzej zob.: E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.

## 14. STATYSTYKA AKTYWNOŚCI RADY MINISTRÓW (relacje z Sejmem – okres II i III kadencji)<sup>1</sup>

### Inicjatywy ustawodawcze Rady Ministrów (na tle wszystkich inicjatyw<sup>2</sup>)

| LP | Kadencja Sejmu  | Inicjatywy Rady Ministrów         |                              |   |  |
|----|---|-----------------------------------|------------------------------|---|--|
|    |   | dotyczące<br>ustaw<br>uchwalonych | wycofane<br>lub<br>odrzucone | nieuchwalone<br>ponownie po wecie<br>prezydenta lub<br>odrzucone na<br>wniosek Senatu | Bez<br>zakończanego<br>procesu<br>legislacyjnego |
| 1. | II Kadencja<br>(od 14 października 1993 r.<br>do 20 października 1997 r.)               | 308<br>(584)                      | 8<br>(86)                    | 6<br>(16)   | 24<br>(118)                                      |
| 2. | III Kadencja<br>(od 20 października 1997 r.<br>do 19 października 2001 r.)              | 456<br>(753)                      | 35<br>(152)                  | 9<br>(20)   | 53<br>(223)                                      |
| 3. | <b>Ogółem</b><br><b>od 14 października 1993 r. do</b><br><b>19 października 2001 r.</b> | <b>764</b><br><b>(1337)</b>       | <b>43</b><br><b>(238)</b>    | <b>15</b><br><b>(36)</b>  | <b>77</b><br><b>(341)</b>                        |

### Odpowiedzi na interpelacje, zapytania i pytania skierowane w Sejmie do adresatów rządowych

| LP | Kadencja Sejmu   | Odpowiedzi przedstawicieli Rady Ministrów udzielone na: |                        |   |
|----|--|---|------------------------|---|
|    |  | Interpelacje  | zapytania<br>poselskie | Pytania w sprawach<br>bieżących na<br>posiedzeniu Sejmu |
| 4. | II Kadencja<br>(od 14 października 1993 r.<br>do 20 października 1997 r.)  | 2949  | 672                    | b.d.  |
| 5. | III Kadencja<br>(od 20 października 1997 r.<br>do 19 października 2001 r.) | 7551  | 4337                   | 311   |

**Wystąpienia przedstawicieli Rady Ministrów w Sejmie**  
(z uwzględnieniem debat)

| LP | Kadencja Sejmu  | Przedstawiciel Rady Ministrów |                           |             |  |             |
|----|---|-------------------------------|---------------------------|-------------|--|-------------|
|    |   | Prezes Rady Ministrów         | Wiceprezes Rady Ministrów | Minister    | Sekretarz, podsekretarz stanu lub inny | Ogółem      |
| 1. | II Kadencja<br>(od 14 października 1993 r.<br>do 20 października 1997 r.)               | 97                            | 259                       | 1211        | 2299                                   | 3866        |
| 2. | III Kadencja<br>(od 20 października 1997 r.<br>do 19 października 2001 r.)              | 25                            | 94                        | 680         | 3260                                   | 4059        |
| 3. | <b>Ogółem</b><br><b>od 14 października 1993 r.</b><br><b>do 19 października 2001 r.</b> | <b>122</b>                    | <b>353</b>                | <b>1891</b> | <b>5559</b>                            | <b>7925</b> |

- <sup>1</sup> Opracowanie własne na podstawie: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II Kadencja, Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (14 października 1993 r. – 20 października 1997 r.)*, część 1, Warszawa 1998 oraz *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III Kadencja, Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (20 października 1997 r. – 18 października 2001 r.)*, Warszawa 2002. Zrezygnowano z ujęcia w tym zestawieniu danych z X i I kadencji z uwagi na odmienny (krótszy) czas trwania tych kadencji. W czasie X kadencji, w okresie od 4 lipca 1989 r. do 31 października 1991 r. wśród 248 wszystkich uchwalonych ustaw 156 wynikało z inicjatywy rządu; ze strony rządu udzielono 609 odpowiedzi na interpelacje oraz 150 ustnych odpowiedzi na zapytania poselskie na posiedzeniu Sejmu; Prezes Rady Ministrów występował w Sejmie (łącznie z debatami) 11 razy, zaś inni przedstawiciele rządu 1126 razy. Zob.: *X Kadencja. Niektóre dane statystyczne o pracy Sejmu i jego organów w okresie od 4 listopada 1989 do 31 października 1991 r.*, część I, Warszawa – listopad 1991. Natomiast w kadencji I, w okresie od 25 listopada 1991 r. do 31 maja 1993 r.: na łączną liczbę 336 projektów rząd 91 razy wystąpił z inicjatywą ustawodawczą 91 razy, z czego 55 projektów zakończyło się uchwaleniem ustawy (na ogólną liczbę 109 uchwalonych ustaw), w przypadku 34 inicjatyw (na ogólną liczbę 184) proces legislacyjny nie został zakończony, zaś 8 projektów (na ogólną liczbę 43) zostało odrzuconych lub wycofanych. W czasie tej kadencji zgłoszono łącznie 773 interpretacji oraz 508 zapytań. Zob.: „Kronika Sejmowa” 1993, nr 77.
- <sup>2</sup> Zostały one odnotowane w tabeli w nawiasach.



# BIBLIOGRAFIA

## (wybrane pozycje)

### Urzędowe zbiory aktów normatywnych

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (1989-2001).

Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej (1989-2001).

### Druki parlamentarne

Druki sejmowe: Sejm PRL i RP – kadencje X, I, II i III (1989-2001).

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego – biuletyn.

Sprawozdania stenograficzne Sejmu PRL i RP – kadencje X, I, II i III (1989-2001).

### Wydawnictwa rządowe

„Biuletyn Tygodniowy”.

„Biuletyn Rady Legislacyjnej”.

„Biuletyn Służby Cywilnej”.

„Przegląd Legislacyjny”.

„Przegląd Rządowy”.

### Wybrane dokumenty

*Analiza celowości działania państwowych funduszy celowych oraz agencji*, Sejm IV kadencji, druk nr 49.

*Aneks do porozumienia koalicyjnego PSL-SLD podpisanego 15.02.1995 r.*, (w:) Rydlewski G., *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000.

*Aneks do umowy koalicyjnej AWS-UW uzgodniony w dniu 10 października 1999 r. przez przewodniczącego UW – Leszka Balcerowicza, przewodniczącego AWS – Mariana Krzaklewskiego oraz Prezesa Rady Ministrów – Jerzego Buzka*, (w:) Rydlewski G., *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000.

Cimoszewicz W., Wystąpienie w Sejmie w dniu 26 października 1994 r., „Biuletyn Tygodniowy”, Biuro Prasowe Rządu, 1994, nr 44.

*Funkcjonowanie i aparat Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów*, Materiały reformy administracji publicznej, Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993.

*Informacja do Raportu Komisji Europejskiej z postępów na drodze zbliżania Polski do członkostwa w UE 1999-2000*, Sejm RP III kadencji, druk 2158.

*Informacja o sprawach przyjętych przez Radę Ministrów w latach 1993-1997, sprawach znajdujących się w toku realizacji oraz o problemach wymagających pilnego podjęcia*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa październik 1997 r.

*Informacja Rządu dla Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o przebiegu negocjacji o członkostwo oraz Informacja Rządu o najważniejszych działaniach dostosowawczych w Polsce do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej w 1999 roku*, Sejm III kadencji, druk 1678.

- Informacja Rządu w sprawie stanu realizacji przez Radę Ministrów obowiązków wynikających z art. 236 ust. 1 oraz 241 ust. 2 i 6 Konstytucji Rzeczypospolitej, Sejm RP III kadencji, druk nr 1103.*
- Informator o obsadzie osobowej kierowniczych stanowisk państwowych w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz w urzędach wojewódzkich w okresie od dnia 12 września 1989 r. do dnia 10 kwietnia 1996 r., Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1996.*
- Informator o obsadzie osobowej kierowniczych stanowisk państwowych w urzędach naczelnych organów administracji państwowej w okresie od dnia 21 lipca 1944 r. do dnia 11 września 1989 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2000.*
- Informator o obsadzie osobowej kierowniczych stanowisk państwowych w urzędach centralnych organów administracji państwowej, w Narodowym Banku Polskim oraz o obsadzie stanowisk pełnomocników Rządu w okresie od dnia 1 stycznia 1945 r. do dnia 11 września 1989 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001.*
- Interpelacja nr 400 z 24 marca 1998 r. posłów K. Janika i L. Nikolskiego do Prezesa Rady Ministrów w sprawie wstrzymania postępowania kwalifikacyjnego w zakresie rekrutacji do służby cywilnej, [www.ks.sejm.gov.pl:80009/se](http://www.ks.sejm.gov.pl:80009/se).*
- Interpelacja nr 884 z 28 lipca 1998 r. posłów T. Iwińskiego, J. Jaskierni, L. Nikolskiego do Prezesa Rady Ministrów w sprawie odwołania członków Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej, [www.ks.sejm.gov.pl:80009/se](http://www.ks.sejm.gov.pl:80009/se).*
- Limity i wykorzystanie etatów w Urzędzie Rady Ministrów, pismo nr Os. 710-9/96/SK z 16 lipca 1996 r.*
- List premiera Jerzego Buzka do prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w odpowiedzi na list dotyczący spotkań (5.01/7.01.1998 r.), „Biuletyn Tygodniowy”, Biuro Prasowe Rządu, 1998, nr 1-2.*
- Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej, Sejm III kadencji, druk 1194.*
- Obwieszczenie Szefa Służby Cywilnej z dnia 25 lipca 1997 r., w sprawie ogłoszenia liczby wolnych miejsc w służbie cywilnej, terminu składania wniosków o dopuszczenie do postępowania kwalifikacyjnego, terminów przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego oraz rodzajów dokumentów poświadczających spełnienie warunków określonych w art. 4, pkt 1-4 i 6 ustawy o służbie cywilnej z dnia 5 lipca 1996 r., „Biuletyn Służby Cywilnej”, 1997, nr 2.*
- Okresowy Raport 2001 Komisji Europejskiej o postępach Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej, „Monitor Integracji Europejskiej” 2001, nr 46 (wydanie specjalne).*
- Opinia Rady Służby Cywilnej z 8 czerwca 1998 r. o projekcie ustawy o służbie cywilnej, „Biuletyn Służby Cywilnej”, 1998, nr 9.*
- Opinia Zespołu do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, nr 4 ‘b’ z dnia 22 czerwca 1994 r., (maszynopis).*
- Opinia Zespołu do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, nr 4 ‘c’ z dnia 22 czerwca 1994 r., (maszynopis).*
- Opinia Zespołu Rady Legislacyjnej o projektach ustaw dotyczących reorganizacji rządu oraz funkcjonowania administracji rządowej, lipiec 1994 r., (maszynopis).*
- Organizacja procesu legislacyjnego a jakość stanowionego prawa (Popowo, 23-24 listopada 1995 r.). Zbiór nadestanych wypowiedzi, Sekretariat Rady Legislacyjnej, Warszawa 1995.*

- Państwowa Służba Cywilna*, Materiały reformy administracji publicznej, Pełnomocnik Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej-Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993.
- Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego*, Sejm RP II kadencja, druk nr 2367.
- Pismo S. Gebethnera do ministra W. Baki, Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy z dnia 12 lipca 1983 r.
- Pismo sekretarza stanu w URM, sekretarza Rady Ministrów G. Rydleńskiego do ministrów i kierowników urzędów centralnych z dnia 22 listopada 1995 r. – nr SGR/5467/95.
- Pismo wiceprezesa NIK do wiceprezesa Rady Ministrów Grzegorza Kołodki z dnia 11 maja 1996 r. – nr HZ/41006/95.
- Pismo Wiceprezesa Rady Ministrów, Marka Borowskiego do Prezesa Rady Ministrów, Waldemara Pawlaka z dnia 28 stycznia 1994 r.
- Pismo z dnia 16 września 1998 r. Przewodniczącego Klubu Parlamentarnego SLD, L. Millera, do Prezesa Rady Ministrów, J. Buzka.
- Porozumienie koalicyjne PSL-SLD z 1993 r.*, (w:) Rydleński G., *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000.
- Porozumienie koalicyjne PSL-SLD 1995*, podpisane w dniu 15 lutego 1995 r. przez: Waldemara Pawlaka, Józefa Zycha, Adama Struzika, Dominika Ludwiczaka, Aleksandra Łuczaka – ze strony PSL oraz Aleksandra Kwaśniewskiego, Józefa Oleksego, Włodzimierza Cimoszewicza, Marka Borowskiego i Jerzego Szmajdzińskiego – ze strony SLD, (w:) Rydleński G., *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000.
- Rabska T., *Zdanie odrębne do opinii Rady Służby Cywilnej z 8 czerwca 1998 r. o projekcie ustawy o służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej”, 1998, nr 9.
- Raport o stanie państwa*, „Przegląd Rządowy”, 1993, nr 10.
- Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, opracowanie Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 1997.
- Raport z czterech lat rządów koalicji Polskiego Stronnictwa Ludowego i Sojuszu Lewicy Demokratycznej*, materiał prezentacyjny Rady Ministrów, „Rzeczpospolita” z 17 października 1997 r.
- Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 4.
- Raport*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 1996.
- Raport*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 1999.
- Raport o stanie państwa i działaniach rządu w latach 1997-2001*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001.
- Raport z programu „Zarządzanie jakością w administracji publicznej”*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Analiz Programowych, Warszawa, wrzesień 2001 r., (maszynopis).
- Reforma Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu (Informacja syntetyczna)*, Biuro Pełnomocnika RM do Spraw Reformy Centrum Gospodarczego Rządu-Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1996.
- Rządowa Informacja do Raportu Komisji Europejskiej z postępów na drodze zbliżania Polski do członkostwa w UE 1999-2000*, Sejm III kadencji, druk 2158.

- Rządowy raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, Sejm III kadencji, druk 2134.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej II Kadencja, Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (14 października 1993 r. – 20 października 1997 r.)*, część 1 i 2, Warszawa 1998.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III Kadencja, Zgromadzenie Narodowe. Informacja o działalności (20 października 1997 r. – 18 października 2001 r.)*, Warszawa 2002.
- Sprawozdanie Komisji powołanej przez P. Prezesa Rady Ministrów do opracowania projektu reorganizacji administracji państwowej*, Warszawa 13 lutego 1926 r. (drukowano jako rękopis: Drukarnia Państwowa Nr 31796. 16. II. 26).
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok 1998 r.*, (maszynopis), Warszawa 1999.
- Stanowisko prokuratora generalnego skierowane do Trybunału Konstytucyjnego do sprawy W. 7/94*, „Gazeta Prawna”.
- Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie dostosowania ustawodawstwa do wymogów nowej Konstytucji RP*, (w:) *Informacja o dokonaniach w latach 1993-1997, sprawach znajdujących się w toku realizacji oraz o problemach wymagających pilnego podjęcia*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1997.
- Stanowisko Rady Ministrów w sprawie uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce oraz dokument Komitetu Badań Naukowych i Ministerstwa Łączności Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce z listopada 2000 r.*, Sejm RP III kadencja, druk nr 2435.
- Stanowisko Rady Legislacyjnej: Organizacja procesu legislacyjnego*, „Jurysta” 1996, nr 6.
- Środki zapobiegające korupcji w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dokument roboczy przygotowany przez Generalną Dyрекcję Studiów Parlamentu Europejskiego, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, „Materiały i Dokumenty” 1999, nr 261.
- Uchwała nr 1 Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej z dnia 16 lipca 1997 r. w sprawie Regulaminu Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej”, 1997, nr 2.
- Uchwała nr 2 Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej z dnia 16 lipca 1997 r. w sprawie ustalenia zakresów postępowania kwalifikacyjnego do kategorii urzędniczych*, „Biuletyn Służby Cywilnej”, 1997, nr 2.
- Uchwała Rady Legislacyjnej z dnia 15 czerwca 1994 r. w sprawie praktyki legislacyjnej*, (maszynopis).
- Umowa koalicyjna zawarta pomiędzy Akcją Wyborczą Solidarność i Unią Wolności w dniu 11 listopada 1997 r.*, (w:) Rydlewski G., *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000.
- Uwagi i wnioski wynikające z kontroli NIK dotyczących funduszy celowych, agencji i fundacji władz publicznych*, Warszawa luty 2000 r. (maszynopis).
- Wnioski zgłoszone na wspólnym posiedzeniu Klubów SLD i PSL 15 listopada 1994 r.*, opracowanie Biura Klubu SLD, Warszawa 23 listopada 1994 r.
- Wstępne założenia przebudowy administracji publicznej*, Zespół do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, Warszawa 1992.
- Wybór źródeł do nauki prawa konstytucyjnego (Druga Rzeczpospolita)*, Łódź 1999.
- Wykaz delegacji nie zrealizowanych*, Rządowe Centrum Legislacji, październik 2001 r., (maszynopis).

- Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Sejmu z dnia 24 lutego 1999 r. (Nr RPO/301658/99/V/ST)
- Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, Materiały reformy administracji publicznej, Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej – Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993.
- Założenia systemu nadzoru Prezesa Rady Ministrów wobec urzędów centralnych wymienionych w art. 33a ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Analiz Programowych, Warszawa 19 października 2000 r.
- Zarządzanie kadrami urzędniczymi w państwowej służbie cywilnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1922-1939 (podstawowe akty prawne)*, Biuletyn Informacyjny Nr 7 Biura Kadr i Szkolenia Urzędu Rady Ministrów, Warszawa 1994.
- Zasady działania koalicji związane z podejmowaniem decyzji przez rząd pod kierownictwem Waldemara Pawlaka* – porozumienie z dnia 25 października 1993 r. podpisane przez Waldemara Pawlaka i Aleksandra Kwaśniewskiego, (w:) Rydlewski G., *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000.

### **Monografie, artykuły, opracowania**

- Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wrocław 2000.
- Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 1999.
- Administrative Transformation in Central and Eastern Europe. Towards Public Sector Reform in Post – Communist Societies*, red. J.J. Hesse, Oxford – Cambridge 1993.
- Ahonen P., *Monitoring strategiczny w procesie decyzyjnym: aspekty koncepcyjne, doświadczenia Polski i państw UE*, „Służba Cywilna” 2001, nr 3.
- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce*, Warszawa 1977.
- Almond G., Coleman J.S., *The Politics of the Developing Areas*, Princeton 1960.
- Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, red. W. Findeisen, Warszawa 1985.
- Andrzejczak K., *Elementy analizy decyzyjnej*, Poznań 1992.
- Ansoff H., *Zarządzanie strategiczne*, Warszawa 1985.
- Antoszewski A., *Instytucje władzy ustawodawczej i wykonawczej*, (w:) *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999.
- Antoszewski A., *Proces formowania koalicji gabinetowych*, (w:) *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wrocław 2000.
- Antoszewski A., *Tworzenie i utrzymanie koalicji gabinetowych*, (w:) *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1997.
- Auer A., Demmke Ch., Polet R., *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*, European Institute of Public Administration, Maastricht 1996.
- Axelrod R., *Conflict of Interests: A Theory of Divergent Goals in Application to Politics*, Markham, Chicago 1970.
- Bałaaban A., *Prymat ustawy czy umowy międzynarodowej*, „Rzeczpospolita” z 21 stycznia 1998 r.
- Bałaaban A., *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
- Banasiński C., *Pozycja prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym (w świetle konstytucji z 1997 r.)*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 2.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1998.

- Banaszak B., *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych*, (w:) *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Barcikowski K., *U szczytów władzy*, Warszawa 1998.
- Barrien K.F., *General and Social Systems*, New Brunswick 1968.
- Baszkiewicz J., *Władza*, Wrocław 1999.
- Bednarska E., *Lobbing*, „Sektory polskiej gospodarki”, październik – grudzień 1998 r.
- Belka M., Hausner J., Jasiński L. J., Marody M., Zirk-Sadowski M., *Polska transformacja w perspektywie integracji europejskiej*, Warszawa 1996.
- Bertók J., *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2.
- Berutowicz W., *Rola Rady Legislacyjnej w doskonaleniu prawa*, „Państwo i Prawo”, 1976, nr 1-2.
- Bida A., *Po co komu służba cywilna*, „Rzeczpospolita” z 6 marca 1998 r.
- Blac S., *Public relations*, Kraków 2001.
- Blondel J., *The Organization of Governments. A Comparative Analysis of Governmental Structure*, Londyn- Beverly Hills – New Delhi 1982.
- Bodnar A., *Decyzje polityczne*, Warszawa 1985.
- Bodnar A., *Problemy teorii decyzji politycznych*, (w:) *Z zagadnień teorii polityki*, red. K. Opalek, Warszawa 1978.
- Borgosz H., *Niektóre aspekty optymalizacji decyzji politycznych w warunkach kryzysu politycznego*, (w:) *Sprzeczności i konflikty społeczne oraz ich skutki polityczne*, red. B. Pasierb, Warszawa 1989.
- Bożyk S., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierchow-ski, Białystok 1996.
- Browne E. Franklin M., *Aspects of Coalitions Payoffs in European Parliamentary Democracies*, *American Political Science Review* 1973, 67.
- Bureaucratic elites in western European states*, ed. by E.C. Page and V. Vincent, Oxford 1999.
- Burnham J., Maor M., *Converging Administrative System: Recruitment and Training in EU Members States*, „European Public Policy” 1995, nr 2.
- Carr D. K., Kelvin J. H., Trahant W. J., *Zarządzanie procesem zmian*, Warszawa 1998.
- Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.
- Chmaj M., *Decyzja polityczna*, (w:) *Encyklopedia politologii*, tom 1, Teoria polityki, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Kraków 1999.
- Chmaj M., *Decyzyjna implementacja*, (w:) *Encyklopedia politologii*, tom 1, Teoria polityki, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Kraków 1999.
- Chmaj M., *Decyzyjny proces*, (w:) *Encyklopedia politologii*, tom 1, Teoria polityki, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Kraków 1999.
- Chmaj M., *Kultura polityczna*, (w:) *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*, Kraków 1999.
- Chmaj M., Sokół W., *Teoretyczne i praktyczne aspekty funkcjonowania koalicji gabinetowych*, (w:) *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989-1996*, (red.) M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998.
- Chruściak R., Osiatyński W., *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989-1997*, Warszawa 2001.
- Chrzanowski D., Odrowąż-Sypniewski W., *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1999, raport nr 129.

- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999.
- Ciągłość a zmiana w ewolucji systemów politycznych, red. M. Grzybowski, Kraków 1991.
- Ciemniewski J., *Podział władz w „Małej konstytucji” (Kilka uwag o stosunkach między parlamentem a rządem)*, (w:) „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Corte-Real I., Nomden K., Kelly M., Petiteville F., *Administration in Transition. Modernization of Public Administration in Four Countries: Portugal the Netherlands, Ireland and France. Current European Issues*, Maastricht 2000.
- Crozier M., Friedberg E., *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, Warszawa 1982.
- Czarniawska B., *Podjęmowanie decyzji*, Warszawa 1980.
- Czarny P., Naleziński B., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji; normy samowykonalne w konstytucji*, (w:) *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.
- Czarny P., *Zmiany pozycji ustrojowej Senatu w „Małej Konstytucji”*, (w:) *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972.
- Decyzje polityczne w systemach społecznych*, red. A. Bodnar, W. Szczepański, Warszawa 1987.
- Decyzje. Analiza systemowa organizacji*, red. A. K. Koźmiński, Warszawa 1979.
- Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku*, red. S. Golinowska, Warszawa 2000.
- Demokracja w Europie Środkowej 1989-99*, red. J. Miklaszewska, Kraków 2001.
- Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 1997.
- Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997.
- Demokratyczna kontrola nad służbami specjalnymi*, Klub Parlamentarny SLD, Warszawa lipiec 1998.
- Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje)*, red. H. Rot, Wrocław 1992.
- Derdziuk Z., Obłuski A., *Zarządzanie w administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2.
- Długosz D., *Służba cywilna – jaki system dla Polski?*, „Res Publica nowa”, czerwiec 1998.
- Długosz D., *Władza polityczna a władza biurokratyczna*, „Biuletyn Służby Cywilnej”, 1998 r., nr 5.
- Dodd L., *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton UP, Princeton 1976.
- Domagała M., *Charakter prawny i miejsce Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu w systemie organów państwa*, (w:) *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997.
- Dostęp do informacji publicznej*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, seria „Informacje i Opinie”, nr IP-91P.
- Dubiński K., *Magdalenka – transakcja epoki*, Warszawa 1990.
- Duda, *Ścieżki rekrutacji i awansu w niemieckiej służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej”, 1997, nr 5-6.

- Dumała A., *Decyzyjna teoria*, (w:) *Encyklopedia politologii*, tom 1, *Teoria polityki*, red. W. Sokół, M. Zmigrodzki, Kraków 1999.
- Dybowski T., *Zasada sprawiedliwości społecznej jako problem konstytucyjny w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Sądownictwo Konstytucyjne*, zeszyt 1, Warszawa 1996.
- Działocho K., *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964.
- Działocho K., *Dekret z mocą ustawy*, (w:) *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*, red. K. Działocho, Wrocław 1981.
- Działocho K., *Dostosowanie ustawodawstwa do nowej konstytucji w świetle jej artykułu 236, ust. 1*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12.
- Działocho K., *Instytucja dekretu z mocą ustawy i jej stosunek do zasady wyłączności ustawodawczej parlamentu*, Wrocław 1981.
- Działocho K., *Instytucja dekretu z mocą ustawy i jej stosunek do zasady wyłączności ustawodawczej parlamentu w prawie europejskich państw socjalistycznych*, „Państwo i Prawo”, 1970, nr 2.
- Działocho K., *Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- Działocho K., *Ustawa a inne akty normatywne*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, Warszawa 1994.
- Działocho K., *Ustawodawstwo delegowane*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, Warszawa 1994.
- Działocho K., *Zagadnienia kompetencji i trybu tworzenia prawa przez naczelne organy administracji rządowej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej*, red. R. Balicki, B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 1997.
- Easton D., *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs 1963.
- Easton D., *A System Analysis of Political Life*, New York 1965.
- Easton D., *Varieties of Political Theory, Some System Approaches to Political Theory*, Englewood Cliffs 1966.
- Eckhardt K., *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemysł 2000.
- Emilewicz J., Wołek A., *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Warszawa 2000.
- Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, red. C. Mik, Toruń 2000.
- Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, red. A. Antoszewski, Wrocław 1994.
- Ferens A., *Administracja publiczna. Wprowadzenie do nauki administracji publicznej*, (w:) *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 1999.
- Filipiak T., *Indywidualna i grupowa kultura polityczna w układzie uwarunkowań instytucjonalnych*, „Edukacja Polityczna” 1955, nr 6-7.
- Filipiak T., *Z badań polskiej i amerykańskiej kultury politycznej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa (seria: prawo) 1999, nr 1.
- Filipiak T., *Z zagadnień systemowych badań nad kulturą polityczną*, „Edukacja Polityczna” 1983, nr 3.
- Filipowicz S., *Demokracja – Sfera publiczna, racjonalność, relatywizm*, (w:) S. Filipowicz, S. Józefowicz, P. Perczyński, *Demokracja: Rządy rozumu czy polityczna poprawność?*, Warszawa 2001.

- Frankiewicz A., *Zagadnienie kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP w dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w latach 1993-1997*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4.
- Frenkel, *Ludność, zatrudnienie i bezrobocie na wsi w latach 1988-1995*, Warszawa 1997.
- Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Szczecin 1991.
- Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989-1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998.
- Galster J., *Teoretyczne aspekty obowiązywania, stosowania i przestrzegania prawa wspólnotowego w porządku krajowym*, (w:) *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mika, Toruń 1998.
- Garlicki L., *Parlament a rząd: powoływanie-kontrola-odpowiedzialność*, (w:) *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Garlicki L., *Rozporządzenie z mocą ustawy (na tle Małej Konstytucji z 17 X 1992 r.)*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1993.
- Gąciarz J., *Odpowiedź na zarzuty zawarte w „Raporcie z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996-wrzesień 1997)” przedstawiona na posiedzeniu Rady Służby Cywilnej w dniu 3 kwietnia 1998 r.*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 5.
- Gdulewicz E., Mojak R., *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, (w:) *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997.
- Gebethner S., *Ekspertyza w sprawie konstytucyjnych aspektów rekonstrukcji składu Rady Ministrów w związku z wprowadzeniem w życie ustaw reformujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej*, (maszynopis), 26 sierpnia 1996 r.
- Gebethner S., *Nowe elementy w organizacji Rządu PRL*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 6, s. 886-902.
- Gebethner S., *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (porównawcza analiza politologiczna)*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7-8.
- Gebethner S., *Rząd w projektach Konstytucji RP w świetle doświadczeń innych państw*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1995, nr 3.
- Gebethner S., *Sejm rozczłonkowany: wytwór ordynacji czy polaryzacji na polskiej scenie politycznej*, (w:) *Wybory '91 a polska scena polityczna*, red. S. Gebethner, J. Raciborski, Warszawa 1991.
- Gebethner S., *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, (w:) *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
- Gebethner S., *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania władzy publicznej*, (w:) *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997.
- Gilowska Z., *Pożądaný mechanizm wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego*, Lublin 2000.
- Gliński B., Kuziński S., Traczyk Z. W., *Centrum w procesie zmian*, Warszawa 1989.
- Goban-Klas T., Sienkiewicz P., *Spółeczeństwo informacyjne: szanse, zagrożenia, wyzwania*, Kraków 1999.
- Gowdy John M., *New Controversies in Evolutionary Biology: Lessons for Economics*, „Methodus”, czerwiec 1991.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowoprawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r.*, Łódź 1994.

- Górzyńska T., *Służba nie drużba. Rekomendacja o statusie pracowników publicznych w Europie*, „Rzeczpospolita” z 29 marca 2001 r.
- Grenda-Solarska J., *O problemach związanych z metodologią procesu decyzyjnego*, (w:) *Z zagadnień teorii polityki*, red. K. Opałek, Warszawa 1978.
- Griffin Ricky W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2000.
- Grosse T. G., *Rekrutacja i selekcja do służby cywilnej w państwach Unii Europejskiej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1999, nr 3.
- Grosse T. G., *Służba cywilna w Polsce i możliwości jej rozwoju*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2.
- Grupowe podejmowanie decyzji. Elementy teorii, przykłady zastosowań*, red. H. Sosnowska, Warszawa 1999.
- Gruszczak A., *Problemy rządzenia w krajach Europy Środkowowschodniej*, Kraków 2000.
- Grzybowski M., *Rząd w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1980.
- Grzybowski M., *Stabilność polityczna: egzegeza pojęcia i jego determinanty*, (w:) *Ciągłość a zmiana w ewolucji systemów politycznych*, red. M. Grzybowski, Kraków 1991.
- Gwiżdż A., *Akty wykonawcze. Zarys problematyki*, (w:) *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995.
- Gwiżdż A., *Pilny projekt ustawy*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994.
- Gwiżdż A., *Rada Ministrów i administracja rządowa. Uwagi o przepisach rozdziału VI Konstytucji RP*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 5-6.
- Gwiżdż A., *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu (w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 roku)*, (w:) „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Gwiżdż A., *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu*, (w:) „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Gwiżdż, *Konstytucja RP i inne teksty prawne*, Warszawa 1997.
- Häberle P., „Społeczna gospodarka rynkowa” jako trzecia droga. *Konsekwencje dla dzisiejszego prawodawstwa konstytucyjnego*, (w:) *Konstytucja i gospodarka*, red. P. Kaczanowski, Warszawa 1995.
- Habuda A., Habuda L., *Teorie decyzji w odniesieniu do administracji publicznej*, (w:) *Z zagadnień teorii polityki*, red. K. Opałek, Warszawa 1978.
- Hadyniak B., *Reforma centrum gospodarczego w perspektywie historycznej*, (w:) *Reforma Centrum Gospodarczego Rządu. Przesłanki, cele, kierunki*, red. J. Monkiewicz, Warszawa 1995.
- Hausner J., Marody M., Wilkin J., Wojtyna A., Zirk-Sadowski M., *Przystąpienie czy integracja? Polska droga od Unii Europejskiej*, Warszawa 1998.
- Hausner R., *Projekt ustawy o organizacji administracji rządowej*, Warszawa 1931.
- Herbut R., *Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura*, (w:) *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 1999.
- Herbut R., *Proces decyzyjny w polityce – teoria i praktyka podejmowania decyzji*, (w:) *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej, Z zagadnień teorii polityki*, red. K. Opałek, Warszawa 1978.
- Herbut R., *Proces tworzenia koalicji gabinetowych w III Rzeczypospolitej*, (w:) *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, red. A. Antoszewski, Wrocław 1994.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2000.

- Izdebski H., *Historia administracji*, wydanie piąte, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, (wydanie II), Warszawa 1999.
- Izdebski H., *Opinia w sprawie możliwości zastosowania art. 68 ust. 2 „Małej Konstytucji” do zmian w Radzie Ministrów związanych z wejściem w życie pakietu ustaw „Reformy Centrum Administracyjnego i Gospodarczego Rządu”*, (maszynopis), 22 sierpnia 1996 r.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.
- Jabłoński A., *Rząd i administracja publiczna*, (w:) *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999.
- Jachowski J., *Ustrój władz administracyjnych*, Poznań 1933.
- Jagielski J., *Centralne organy administracji*, (w:) Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999.
- Jagielski J., *Pozycja prawna centralnych urzędów administracji państwowej*, Warszawa 1991.
- Jakość prawa*, red. A. Wasilkowski, Warszawa 1996.
- Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?*, red. J. Hausner, M. Marody, Kraków 2000.
- Jakubowski M., Kaczorowski A., *Lobbying a dostęp do informacji – założenia regulacji prawnych, Materiały na konferencję: Jawność procesów decyzyjnych w Polsce – dialog, lobbying, informacja*, Warszawa (Sejm), 16 lutego 1999 r.
- Janowski K.B., *Legislacyjne konsekwencje obrad „okrągłego stołu”*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1.
- Jasiecki K., *Doświadczenia lobbyingu na świecie – implikacje dla Polski, materiały na konferencję: Jawność procesów decyzyjnych w Polsce – dialog, lobbying, informacja*, Warszawa (Sejm), 16 lutego 1999 r.
- Jasiecki K., Molęda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbing*, Warszawa 2000.
- Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.
- Jednaka W., *Proces decyzyjny w administracji rządowej*, (w:) *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wrocław 2000.
- Kaczmarek B., *Organizacje. Polityka. Władza. Struktury*, Warszawa 2001.
- Kallas M., *Mała konstytucja z 1992 r.*, Warszawa 1993.
- Kamiński A. Z., *Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa i zagrożenie dla rozwoju polityczno-gospodarczego Polski*, (w:) *Dobro wspólne, władza, korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, Warszawa 1997, s. 23-74.
- Kaplan M.A., *Macropolitics, Selected Essays on the Philosophy of Science of Politics*, Chicago 1969.
- Karwat M., Milanowski W., *Przesłanki racjonalności i optymalności działań politycznych*, Warszawa 1980.
- Kemp P., Truch E., Bridle J., Collins P., Poznański J., *Propozycje w zakresie reformy Urzędu Rady Ministrów (URM)*, (maszynopis), Warszawa 1993.
- Kiełmiński Z., *Formowanie rządów (koalicje rządowe w Zachodniej Europie)*, opracowanie w ramach Programu OMEGA PL9208-01-01, Warszawa 1995.
- Kiełmiński Z., *Koalicje rządzące w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1984.

- Kielmiński Z., *Teorie zwycięskich koalicji w demokracji parlamentarnej (zarys problematyki)*, (w:) *Parlament w demokracjach zachodnich*, red. Z. Kielmiński, T. Mołdawa, Warszawa 1992.
- Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 1997.
- Kisieliński J., *Gospodarka elektroniczna jako czynnik integracji europejskiej*, (w:) *Integracja i globalizacja. Problemy przystosowań w państwach Europy Środkowowschodniej*, red. M. Lipiec-Zajchowska, Warszawa 2001.
- Klementewicz T., *Proces podejmowania decyzji politycznych*, (w:) *Elementy teorii polityki*, red. K. Opalek, Warszawa 1989.
- Kołodko G. W., *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Warszawa 1999.
- Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. 1-3, Warszawa 1995-1997.
- Kompetencje Rady Ministrów w dziedzinie stanowienia prawa w świetle Małej Konstytucji z 1992 r.*, Rzeszowskie Zeszyty Naukowe, Prawo-Ekonomia 1994, tom XV.
- Konacka-Dobrowolska J., *Analiza projektów ustaw będących przedmiotem prac Sejmu II kadencji (od 19.09.1993 do 6.09.1994 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4.
- Konacka-Dobrowolska J., *Ilościowa analiza projektów ustaw za okres I kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- Konarzewska-Gubała E., *Wspomaganie decyzji wielokryterialnych*, prace Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 551, seria: Monografie i Opracowania nr 56.
- Koneczny F., *Dzieje administracji w Polsce*, Warszawa 1999 (reprint wydania z 1924 r.).
- Koneczny J., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Poznań 2001.
- Konstytucja i gospodarka*, red. P. Kaczanowski, Warszawa 1995.
- Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997.
- Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
- Kosikowski C., *Odmienność w tworzeniu ustawy budżetowej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4.
- Kosiński E., *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001.
- Kowalewski S., *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1982.
- Kowalska M., Żmigrodzki M., *Rząd Hanny Suchockiej*, (w:) *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989-1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998.
- Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981.
- Kozielecki J., *Psychologiczna teoria decyzji*, Warszawa 1977.
- Krouwel A., Verbeek B., *Instytucje jako pola walki: Demokratyczne konsekwencje budowania instytucji w w systemach postkomunistycznych*, (w:) *Demokracja w Europie Środkowej 1989-99*, red. J. Miklaszewska, Kraków 2001.
- Kruk M., *Kontrowersje wokół instytucji kontrasygnaty na tle przepisów Małej Konstytucji*, (w:) *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1997.
- Kruk M., *Parlament-prezydent-rząd: wybór modelu rządów*, (w:) *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1995.
- Krukowski S., *Zmiany rządu czy zmiany w rządzie*, „Rzeczpospolita” z 27 sierpnia 1996 r.
- Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998.
- Kulesza M., *Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rządu ds. Reform Ustrojowych Państwa*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7-8.

- Kulesza M., Barbasiewicz A., *Funkcje gabinetów politycznych*, „Służba Cywilna” 2000-2001, nr 1.
- Kulig A., *Powoływanie i odpowiedzialność Rządu*, (w:) *Zarys ustroju państwowego Polski. Zagadnienia podstawowe Malej Konstytucji*, red. P. Sarnecki, Kraków 1993.
- Kulig A., *Zagadnienia podstawowe formowania Rządu*, „Państwo i Prawo” 1994, nr1.
- Kwiecień R., *Prawo międzynarodowe a porządek prawny (zagadnienia teoretyczne)*, „Studia Prawnicze” 1997, nr 3-4.
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000.
- Lang J., *Interpretacja pojęcia administracji rządowej użytego w art. 103 Konstytucji*, (w:) *Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Ekspertyzy i Opinii Prawne*, 1997, nr 4.
- Langer T., *Amerykańska wersja analizy systemowej w nauce o państwie*, Warszawa 1977.
- Lewandowski S., *Rekrutacja i selekcja w kanadyjskiej służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 4, s. 50 – 54.
- Lopez L. Rodo, *L'administration espagnole devant les transformations économiques et sociales contemporaines*, „Annuaire EuroEen d'Administration Publique”, T. 1:1978.
- Lobby – piąta władza*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Materiały i Dokumenty, nr 123, kwiecień 1994.
- Luce R.D., Raiffa H., *Gry i decyzje*, Warszawa 1964.
- Lyons D., *Etyka i rządy prawa*, Warszawa 2000.
- Łętowska E., Łętowski J., *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995.
- Macek I., *Aksjologiczne uwarunkowania procesu decyzyjnego w administracji publicznej*, (w:) *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wrocław 2000.
- Macek I., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, (w:) *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 1999.
- Majchrowski J., *Partie polityczne w świetle nowej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12.
- Malawski M., Wieczorek A., Sosnowska H., *Konkurencja i kooperacja. Teoria gier w ekonomii i naukach społecznych*, Warszawa 1997.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
- Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Mandrosz J., *Czynniki ograniczające racjonalność poglądów i zachowań politycznych*, (w:) *Psychologia polityczna*, red. K. Skarżyńska, Poznań 1999.
- Mastalski R., *Postępowanie w sprawie projektu ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1994.
- Masternak-Kubiak M., *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997.
- Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, tom XI – *Organizacja Centralnych Władz Administracyjnych*, Warszawa 1993.
- Matyja R., *Naprawa rządu – warunek naprawy państwa*, „Kwartalnik Konserwatywny” 1999, nr 5.
- Mączyński J., *Diagnozowanie partycytacji decyzyjnej*, Warszawa 1998.

- Meier N. R. P., *Aktywa i pasywa w rozwiązywaniu problemów przez grupy*, (w:) *Zachowanie człowieka w organizacji*, red. W. E. Scott, L. L. Cummings, Warszawa 1983.
- Meny Y., Knapp A., *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany*, Oxford 1994.
- Mercik J. W., *Sila i oczekiwania. Decyzje grupowe*, Warszawa 1999.
- Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. K. Opalek, Warszawa 1975.
- Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Mik C., *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 1.
- Miklis P., *Amerykańska służba cywilna*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 1, s. 39-42.
- Miller D., Staar M., *Praktyka i teoria decyzji*, Warszawa 1971.
- Minz H., *Charakterystyka niemieckiej służby cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej”, 1997, nr 5-6.
- Mitchell W.C., *The American Polity*, New York 1962.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1988-1992*, Warszawa 1994.
- Mojak R., *Pozycja ustrojowa i struktura władzy wykonawczej (problematyka stosunków między prezydentem a rządem)*, (w:) *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997.
- Mołdawa T., *Ewolucja konstytucyjna Polski w latach 1989-1992*, (w:) *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, red. E. Zieliński, Warszawa 1993.
- Mołdawa T., *Legislatywa i egzekutywa pod rządami noweli kwietniowej i małej konstytucji*, (w:) *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, red. E. Zieliński, Warszawa 1993.
- Moore P.G., *Ryzyko w podejmowaniu decyzji*, Warszawa 1975.
- Morawski L., *Spór o pojęcie państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6.
- Morawski L., *Zasada państwa prawnego – próba interpretacji*, Acta UNC 1996, Prawo, nr 35.
- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna*, Warszawa 2000.
- Mordwiłko J., *Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.
- Mordwiłko J., *Wotum nieufności*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2.
- Mróz M., *Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej)*, Informacja Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 2000, nr 746.
- Mucha J., *Decyzje polityczne a sytuacje napięć i konfliktów społecznych*, (w:) *Sprzeczności i konflikty społeczne oraz ich skutki polityczne*, red. B. Pasierb, Warszawa 1989.
- Mujżel J., Baczek T., *Rozwój sektora prywatnego w gospodarce polskiej w okresie przemian*, (w:) *Dynamika transformacji polskiej gospodarki*, Warszawa 1996.
- Naleziński B., Wojtyczek K., *Rozporządzenie z mocą ustawy w polskim systemie konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3.
- Negocjacje. Droga do paktu społecznego. Doświadczenia, treść, partnerzy, formy*, red. T. Kowalak, Warszawa 1995.
- Nieciński W., *Rozpad i dziedzictwo socjalizmu realnego a transformacja społeczeństwa*, Warszawa – Białystok 1991.
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990.
- Nosal Cz., *Umysł menedżera. Problemy, decyzje, strategie*, Wrocław 1993.

- Nowa rzeczywistość. Oceny i opinie 1989-1999, red. K. Zagórski, M. Strzeszewski, Warszawa 2000.
- Nowacka E.K., *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej w Polsce*, Wrocław 1994.
- Nowak J. J., *Wprowadzenie do matematycznego formułowania problemów decyzyjnych*, Warszawa 1999.
- Nowak-Far A., *Zarządzanie strategiczne a analiza efektywności reformy administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2.
- Odrowąż – Sypniewski W., *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji – stan na dzień 20 października 2000*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2001, raport nr 189.
- Oniszczyk J., *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, Warszawa 1996.
- Optymalizacja procesów decyzyjnych*, red. M. Lipiec-Zajchowska, Warszawa 1999.
- Organizacja procesu legislacyjnego a jakość stanowionego prawa (Popowo, 23-24 listopada 1995 r.)*. Zbiór nadesłanych wypowiedzi, Sekretariat Rady Legislacyjnej, Warszawa 1995.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej*, Poznań 1995.
- Page E. C., *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, Harvester Wheatsheaf 1992.
- Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lubin 1997.
- Paradowska J., *Gabinety z kluczem. Największa rewolucja kadrowa w III RP*, „Polityka” nr 49 z 1997 r.
- Paradowska J., *Kto doradza premierowi. Sześć nóg fotela*, „Polityka” nr 28 z 1999 r.
- Patrzalek A., Szmyt A., *Podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994.
- Patrzalek A., A. Szmyt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, (w:) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994.
- Patyra S., *Konstrukttywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.
- Patyra S., *Rząd Jana Olszewskiego*, (w:) *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989-1996*, (red.) M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998.
- Pawłowska A., *Władza, elity, biurokracja*, Lublin 1999.
- Penc J., *Decyzje w zarządzaniu*, Kraków 1997.
- Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
- Peters B.G., *Polityka i biurokracja państwowa. Władza i społeczeństwo*, oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1995.
- Pieniążek A., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie organów państwa*, (w:) *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997.
- Pierwsza dekada niepodległości. Próba socjologicznej syntezy*, red. E. Wnuk-Lipiński, M. Ziółkowski, Warszawa 2001.
- Pietraś Z. J., *Teoria decyzji politycznych*, Lublin 1990.
- Pietraś Z. J., *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Lublin 1997.
- Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa – Kraków 1998.
- Pietrzak M., *Model demokratycznego państwa prawnego*, Studia Konstytucyjne, nr 7.

- Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce w okresie przemian ustrojowych*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919-1926*, Warszawa 1969.
- Podolak M., *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego*, (w:) *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989-1996*, (red.) M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998.
- Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Pogorzelski W., *O filozofii badań systemowych*, Warszawa 2002.
- Pohoski M., *Nierówności społeczne i ruchliwość społeczna w Polsce. Kontynuacja i zmiany w okresie transformacji ustrojowej*, (w:) M. Marody, E. Gucwa-Leśny, *Podstawy życia społecznego w Polsce*, Warszawa 1996.
- Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Wrocław 1999.
- Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej*, red. R. Balicki, B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 1997.
- Popławska E., *Zasada pomocniczości w projekcie konstytucji*, „Jurysta” 1997, nr 4.
- Porowski J., *Warunki legalności podustawowych aktów normatywnych w poglądach Trybunału Konstytucyjnego. Przegląd orzecznictwa za lata 1986-1995*, Warszawa 1996.
- Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1994.
- Praktyka kierowania*, red. D.M. Stewart, Warszawa 1994.
- Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997.
- Prawo konstytucyjne*, red. W Skrzydło, Lublin 1998.
- Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997.
- Prawo samorządu terytorialnego*, red. P. Czechowski, S. Piątek, Warszawa 1994.
- Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, red. K. Działocha, i A. Preisner, Wrocław 1995.
- Preisner A., *Zakres i formy prawotwórczej działalności organów wykonawczych*, (w:) *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997.
- Problemy metodologii badań systemowych*, Warszawa 1973.
- Program doskonalenia zdolności w zakresie umiędzynarodowienia procesów podejmowania decyzji politycznych. Podsumowanie i zalecenia*, raport przygotowany przez IRSH MANAGEMENT INSTITUTE w maju 1996 r. dla OMEGA PMU w ramach projektu *Adaptacja administracji publicznej i procesów decyzyjnych do członkostwa w organizacjach ponad- i międzynarodowych*.
- Projekty Konstytucji 1993-1997*, do druku przygotował R. Chruściak, część 1 i 2, Warszawa 1997.
- Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 1993*, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1993.
- Projekty konstytucyjne 1989-1991*, red. M. Kallas, Warszawa 1992.
- Prus E., *Prawa i obowiązki urzędników niemieckich*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1999, nr 3.
- Prus E., *Służba publiczna w Niemczech*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 5-6.
- Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, red. E. Zieliński, Warszawa 1993.
- Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, red. K. Działocha, Wrocław 1995.
- Przygotowanie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*, red. J. Borkowski, Dokumentacja Akcesyjna Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, tom 5.
- Psychologia polityczna*, red. K. Skarżyńska, Poznań 1999.

- Public Sector Management in Europe, red. N. Flynn, F. Stehl, Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf 1996.
- Raciborski J., *Polskie wybory. Zachowanie wyborcze społeczeństwa polskiego 1989-1995*, Warszawa 1997.
- Radosiński E., *Systemy informatyczne w dynamicznej analizie decyzyjnej*, Warszawa 2001.
- Raina P., *Droga do „Okrągłego Stołu”. Zakulisowe rozmowy przygotowawcze*, Warszawa 1999.
- Raina P., *Rozmowy z władzami PRL Arcybiskup Dąbrowski w służbie Kościoła i Narodu*, Warszawa 1995, tom drugi (1982-1989).
- Raport z drugiego stadium prac (listopad 1995-luty 1996). Zasady organizacji i działania rządów w Zachodniej Europie*, (maszynopis) Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego – Program OMEGA PL9208-01-01, Warszawa marzec 1996 r.
- Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M.T. Staszewski, Warszawa 1997.
- Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M.T. Staszewski, Warszawa 1995.
- Reforma administracji publicznej (1998-2001)*, red. J. Płaskonka, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2001.
- Reforma centrum gospodarczego Rządu. Ekspertyzy i informacje do rządowych projektów ustaw*, Materiały i dokumenty, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, IP-57 G, 26 stycznia 1996 r.
- Reforma Centrum Gospodarczego Rządu. Przesłanki, cele, kierunki*, red. J. Monkiewicz, Warszawa 1995.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcja i realizacja*, Warszawa 2000.
- Reykowski J., *Mechanizmy politycznego myślenia*, (w:) *Psychologia polityczna*, red. K. Skarżyńska, Poznań 1999.
- Rok 1989. Geremek odpowiada Żakowski pyta*, Warszawa 1990.
- Rose-Ackerman S., *Korupcja i rządy. Przyczyny, skutki i drogi reform*, Warszawa 2001.
- Rot H., Siarkiewicz K., *Zasady stanowienia prawa miejscowego*, Warszawa 1994.
- Roy B., *Wielokryterialne wspomaganie decyzji*, Warszawa 1990.
- Rydlewski G., *Problemy reformy rządu i administracji rządowej w okresie przemian społeczno-politycznych w Polsce w latach 1989-1998*, (w:) *Państwo – demokracja – samorząd, Księga jubileuszowa na sześćdziesięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, red. T. Mołdawa i in., Warszawa 1999.
- Rydlewski G., *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000.
- Rydlewski G., *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001.
- Ryszka F., *Demokratyczne państwo prawa*, (w:) *Naród – Władza – Społeczeństwo. Księga pamiątkowa ku czci Jerzego J. Wiatra*, red. A. Jasińska-Kania i J. Raciborski, Warszawa 1996.
- Rząd, czyli główny projektodawca ustaw*, rozmowa K. Chrupkovej z Aleksandrem Proką, sekretarzem Rady Ministrów, „Rzeczpospolita” z 13 listopada 1998 r.
- Rządowe procesy decyzyjne w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2001.
- Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*, oprac. J. Pope, Warszawa 1999.
- Samorząd terytorialny i administracja rządowa. Gmina, powiat, województwo*, oprac. G. Rydlewski, Warszawa 1999.

- Sarnecki P., *Rozdział VI – Rada Ministrów i administracja rządowa*, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. A. Garlicki, Warszawa 2001.
- Sarnecki P., *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.
- Sarnecki P., *Rozporządzenia z mocą ustawy w ustawie konstytucyjnej z 17 X 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3.
- Sarnecki P., *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989-1993)*, Warszawa 1995.
- Sarnecki P., *Władza wykonawcza w Małej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 7.
- Schmitter Philippe C., *Still a Century of Corporatism?*, *Review of Politics*, 1974, nr 36.
- Sielski J., *Pierwotne kategorie aksjologicznej analizy decyzyjnej*, Katowice 1997.
- Siemiński F., *Kwietniowa nowela konstytucyjna 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 4.
- Siemiński F., *Kontrola Sejmu nad rozporządzeniami z mocą ustawy*, (w:) *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Sietrow M.I., *Zasada systemowości. Pojęcia podstawowe*, (w:) *Problemy metodologii badań systemowych*, Warszawa 1973.
- Simon H. A., *Podjęmowanie decyzji kierowniczych. Nowe nurty*, Warszawa 1982.
- Skarżyńska K., *Aktywność i bierność polityczna*, (w:) *Psychologia polityczna*, red. K. Skarżyńska, Poznań 1999.
- Skoczny T., *Podstawowe dylematy naukowego poznawania administracji państwowej*, Warszawa 1986.
- Skrzydło W., *Instytucja absolutorium w polskim prawie konstytucyjnym*, (w:) *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, red. K. Działocha, Wrocław 1995.
- Skrzydło W., *Kompetencje Rady Ministrów w dziedzinie stanowienia prawa w świetle Małej Konstytucji z 1992 r.*, *Rzeszowskie Zeszyty Naukowe, Prawo-Ekonomia* 1994, tom XV.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998.
- Skrzydło W., *Rada Ministrów*, (w:) *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- Skrzydło W., *Status prawny Prezesa Rady Ministrów w świetle Małej Konstytucji*, „*Studia Juridica*”, 1995, nr 28.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r.*, Kraków 1998.
- Służba cywilna w wybranych państwach demokratycznych*, wydawnictwo Fundacji Edukacji dla Demokracji, Warszawa 1995.
- Smoktunowicz W., *Dylematy prawotwórcze organów władzy wykonawczej*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 6.
- Sobieszewski P., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, (w:) *Ustrój administracji publicznej*, red. J. Szreniawski, Lublin 1995.
- Sobków D., *Status urzędnika oraz zasady naboru do służby cywilnej w V Republice Francuskiej*, „*Biuletyn Służby Cywilnej*” 1997, nr 2, s. 53-57.
- Sokolewicz W., *Kwietniowa zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 6.
- Sokolewicz W., *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (wotum zaufania, wotum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993.
- Sokolewicz W., *Państwo prawne – jego cechy i kryteria*, (w:) *Posel jako ustawodawca*, Warszawa 1992.
- Sokolewicz W., *Rozdzielone, lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej Konstytucji z 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- Sokolewicz W., *Rząd w przyszłej konstytucji*, *Studia Konstytucyjne*, tom VIII, Warszawa 1990.
- Sokołowski S., *Decyzja a działanie*, Warszawa 1975.

- Sommer J., *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki*, Wrocław 1968.
- Sorensen T., *Decision – Making in the White House: The Olive Branch or the Arrows*.
- Sosnowska H., *Klasyfikowanie reguł decyzyjnych*, (w:) *Grupowe podejmowanie decyzji. Elementy teorii, przykłady zastosowań*, red. H. Sosnowska, Warszawa 1999.
- Spółeczeństwo polskie w latach 1989-1995/96. Zagadnienia polityki społecznej*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1997.
- Stawowiak Z., *Stanowisko do „Raportu z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996-wrzesień 1997)” – w zakresie oceny funkcjonowania Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 5.
- Stembrowicz J., *O koncepcji i roli rządu*, (w:) *Studia nad rządem PRL w latach 1952-1980*, red. M. Rybicki, Ossolineum 1985.
- Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
- Stembrowicz J., *Struktura, organizacja i tryb funkcjonowania rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1974.
- Stoner J. A. F., Freeman R. E., Gilbert D. R., *Kierowanie*, Warszawa 1997.
- Struktura i tryb pracy rządu w państwach socjalistycznych. Materiały prawno-porównawcze*, red. M. Konarski, Warszawa 1982.
- Straffin D., *Teoria gier*, Warszawa 2001.
- Studia nad rządem PRL w latach 1952-1980*, red. M. Rybicki, Wrocław 1985.
- Suchocka H., *Zasada równowagi i hamowania władz publicznych w konstytucji*, (w:) *Gospodarka-administracja-samorząd terytorialny. Praca poświęcona 45-leciu pracy twórczej Profesor Teresy Rabskiej*, red. H. Olszewski i B. Popowski, Poznań 1997.
- Suligowski A., *Jak wzmocnić polską organizację państwową*, Warszawa 1925.
- Supernat J., *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2000.
- Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997.
- Szachułowicz J., *Uwagi do „Raportu z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej”*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 5.
- Szafarz R., *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 1.
- Szeliga Z., *Prawotwórcza rola Rady Ministrów RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1997.
- Szeliga Z., *Rada Ministrów a Sejm (1989-1997)*, Lublin 1998.
- Szeliga Z., *Sejm a powoływanie, odwoływanie i dymisja Rady Ministrów RP w okresie przekształceń ustrojowych*, (w:) *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lubin 1997.
- Szeliga Z., *Uwagi o prawotwórczej działalności Rady Ministrów w warunkach przekształceń ustrojowych*, (w:) *Kierunki ewolucji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Żmigrodzki, Lublin 1997.
- Szepietowska B., *Przesłanki konstytucyjności i legalności rozporządzenia. Opinia prawna*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2.
- Szenc A., Szenc T., *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.
- Szmyt A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, (w:) *Wybrane zagadnienia nowej konstytucji*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, tom 3.
- Szmyt A., *Rządowe postępowanie projektodawcze*, (w:) *Postępowania ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.
- Szmyt A., *W sprawie rozporządzeń z mocą ustawy*, „Przegląd Sejmowy”, 1993, nr 2.

- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2.
- Sztompka P., *Analiza systemowa w naukach politycznych*, (w:) *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. K. Opalek, Warszawa 1975.
- Szymczak T., *Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta*, Zeszyty Naukowe UŁ 1996, nr 38.
- Szymczak T., *Organy władzy i administracji europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970.
- Szymczak T., *Prezydent – pozycja ustrojowoprawna (wybrane zagadnienia)*, Acta UŁ, „Folia Iuridica 1994, nr 59.
- Thurow L. C., *Przyszłość kapitalizmu*, Wrocław 1999.
- Tokarczyk R.A., *Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa*, (w:) *Projekt konstytucji. Wartości i prawo*, Annales UMCS 1997, Prawo 44.
- Traczyk Z., *Zarys strukturalnego rozwoju instytucji Urzędu Rady Ministrów z uwagami pod kątem planowanej reorganizacji i wydzielenia samodzielnego resortu administracji publicznej*, informacja Departamentu Reformy Administracji Publicznej URM nr DRAP-309-20/95 (2) z 28 czerwca 1995 r.
- Trociuk S., *Terenowe organy administracji rządowej*, Warszawa 1999.
- Trzy Polski: Potencjał i bariery integracji z Unią Europejską*, red. J. Hausner, M. Marody, Warszawa 1999.
- Tyszka T., *Analiza decyzyjna i psychologiczna decyzji*, Warszawa 1986.
- Tyszka T., *Psychologiczne pułapki oceniania i podejmowania decyzji*, Gdańsk 1999.
- Ustrój administracji publicznej*, red. J. Szreniawski, Lublin 1995.
- Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997.
- Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, oprac. Z. Niewiadomski, Warszawa 1998.
- Walker P., *Podejmowanie decyzji i rozwiązywanie problemów*, (w:) *Praktyka kierowania*, red. D.M. Stewart, Warszawa 1994.
- Wasilkowski A., *Prawo krajowe-prawo wspólnotowe-prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne*, (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997.
- Wawrzyniak B., *Decyzje kierownicze w teorii i praktyce zarządzania*, Warszawa 1980.
- Wawrzyniak J., *Pozycja konstytucyjna rządu*, (w:) *Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, red. M. Kruk, Warszawa 1994.
- Wawrzyniak J., *Udział Prezydenta RP w ustawodawstwie*, (w:) *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Wawrzyniak J., *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Bydgoszcz 1999.
- Weber M., *Biurokracja*, (w:) *Wybór tekstów z socjologii stosunków politycznych*, cz. 2, red. J. Hochfeld, Warszawa 1961.
- Wilga W., *Powstanie i ewolucja instytucji kontrasygnaty*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4.
- Winczorek P., *Dwie możliwości rekonstrukcji*, „Rzeczpospolita” z 27 sierpnia 1996 r.
- Winczorek P., *Programowanie ustawodawstwa*, „Rzeczpospolita” z 10-11 listopada 1997 r.
- Winczorek P., *Wartości naczelné „małej konstytucji” z 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 1.
- Winterfedt von D., *Decyzje w warunkach niepewności*, (w:) *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, red. W. Findeisen, Warszawa 1985.

- Witkowski Z., Galster J., Gronkowska B., Szyszkowski W., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998.
- Wójcik K., *Public relations od A do Z*, Warszawa 1997.
- Wójtowicz K., *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, (w:) *Spór o suwerenność*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2001.
- Wronkowska S., *Spójność systemu prawa*, (w:) *Jakość prawa*, red. A. Wasilkowski, Warszawa 1996.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowani tekstów prawnych*, Warszawa 1993.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Wronkowska-Jaśkiewicz S., *Ocena praktyki Rady Ministrów, która nie realizuje w określonym przez ustawę terminie obowiązku wydania aktów wykonawczych do ustawy upoważniającej i skutków takiej praktyki dla ochrony praw obywateli*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Materiały 1992, nr 15.
- Wróbel S., *Decyzji politycznych typologia*, (w:) *Encyklopedia politologii*, tom 1, *Teoria polityki*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Kraków 1999.
- Wróblewski J., *Z zagadnień pojęcia ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 6.
- Wójcik K., *Public relations od A do Z*, Warszawa 1997.
- Wykaz 2000 osób sprawujących władzę w Rzeczypospolitej Polskiej – 1997*, Warszawa 1997.
- Wykaz 2000 osób sprawujących władzę w Rzeczypospolitej Polskiej – 1998*, Warszawa 1998.
- Wykaz aktów normatywnych regulujących wewnętrzne funkcjonowanie Urzędu Rady Ministrów*, (maszynopis), Urząd Rady Ministrów (Zespół Organizacyjny), Warszawa 1993.
- Wyrozumialska A., *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4.
- Wyrzykowski M., *Osiem tez w sprawie systemu rządów premierowskich*, (w:) *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga Jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, AUW, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999.
- Wysocki S., *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2.
- Yrjö V., *Planowanie i zarządzanie strategiczne: nowe koncepcje w administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2.
- Z zagadnień teorii polityki*, red. K. Opałek, Warszawa 1978.
- Zachowanie człowieka w organizacji*, red. W. E. Scott, L. L. Cummings, Warszawa 1983.
- Zagadnienia struktury i funkcjonowania rządu*, red. Z. Jarosz, Warszawa 1979.
- Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, (seria: *Materiały reformy administracji publicznej*), wyd. Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej – Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993.
- Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwizdź, Warszawa 1997.
- Zarys ustroju państwowego Polski. Zagadnienia podstawowe Małej Konstytucji*, red. P. Sarnecki, Kraków 1993.
- Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Zawadzki S., *Przyczynek do teorii podejmowania decyzji państwowych*, (w:) *Z zagadnień teorii polityki*, red. K. Opałek, Warszawa 1978.
- Zdyb M., *Istota decyzji*, Lublin 1993.
- Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.
- Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999.

- Zieliński E., *Proces przeobrażeń ustrojowo-politycznych*, (w:) *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997.
- Zieliński E., *Proces przeobrażeń ustrojowo-politycznych*, (w:) *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, red. E. Zieliński, Warszawa 1993.
- Ziemiński Z., *Sprawiedliwość jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996.
- Znamirowski Cz., *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1999.
- Zubek R., *A core in check: the transformation of the Polish core executive*, *Journal of European Public Policy*, grudzień 2001.
- Zubik H., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.
- Zwierzchowski E., *Sądownictwo konstytucyjne a zgodne z konstytucją stanowienie i stosowanie prawa*, (w:) *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997.
- Zwijacz S., *Podejście do zagadnień etycznych w administracji – prezentacja porównawcza*, (w:) *Etyka w urzędzie – efekt kultury czy prawa?*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2000.

# SUMMARY

Changes introduced into the competences, organisation, rules and procedures of government operation and government administration have become part of the overall socio-political transformation of Poland in the aftermath of 1989. The book we present here is the first attempt at a thorough and systemic analysis of government functioning in the years 1989-2001. The government is treated as the subject of decision-taking and decision-implementing. Government operation is examined in great detail. This is pursued with a view to identifying and explaining the process of changes affecting the government decision-making system, the institutional, procedural and personnel arrangements in the system from the perspective of the quality of government. Normative arrangements, it was assumed, should be examined primarily in the context of the value of their results.

Apart from conclusions on government operation in Poland in the '90s, the volume offers explanations of a more universal nature which are useful when analysing the effectiveness of the government decision-making system. On the one hand, they are concerned with history, the first twelve years of Polish transition, while on the other, they deal with a process of modernising reforms which is still underway.

The author, who is a research worker of the Institute of Political Science, Warsaw University, specialises in political systems of contemporary states. Over the past dozen or so years he has taken part in the shaping of the mechanisms of government, in his capacity as, inter alia, Secretary of the Socio-Political Committee of the Council of Ministers, the Secretary of State in the Council of Ministers' Office, Secretary of the Council of Ministers and Head of the Chancellery of the Prime Minister. Currently he is the Head of Advisors to the Prime Minister.

The discussion presented in the book covers the following: a model approach of the government decision-making system; an analysis of basic circumstances; a definition of the nature, significance and structure of ties between the government decision-making system and the active part of its environment; a reconstruction of the chronology and directions of changes taking place in this system coupled with a study of the changes taking place in the sphere of institutions, procedures and personnel; a review of the issues which are currently at different stages of the government decision-making process, and conclusions.

The annex is an integral element of the book. Alongside a diagram of a model of the government decision-making system it provides detailed accounts of the following: the relations between the Council of Ministers and Parliament (including, among others, data on the speeches delivered by government representatives, government information and reports, legislative initiatives introduced

by the Council of Ministers, interpellations and questions addressed to the government); transformations in the structure of the Council of Ministers, changes in the auxiliary organs of the Council of Ministers (Council of Ministers' standing committees, government plenipotentiaries and various boards, teams and commissions, etc.); the main problems encountered at the various stages of the government decision-making process; changes in the institutional structure of the government decision-making system and the chief problems related to government personnel.

On balance, the discussion leads one to contend that the overall direction of the changes in the government decision-making system in Poland in the '90s was influenced by the following phenomena: adjustments made in order to meet changing conditions, the use of the experience of contemporary European democracies and the introduction of measures designed to strengthen governability. This principle was more in evidence in the normative plane than in the practice of government operation.

The changes coming about in the years 1989-2001 in the active part of the government environment involved major changes in the Council of Ministers itself. There was a call for improving the functioning of government decision-making mechanisms and at the same time for preparing them to fulfil completely new tasks. Thus, subjects active within the government had to acquire new competences in terms of quality.

The need for changes and the potential to introduce them were induced primarily by external circumstances. Those included mainly systemic, political, legal, economic and social transformations. At the same time, however, the functioning of the government decision-making system together with the decisions it has taken, paved the way for introducing reforms in other areas. This gradually became a two-way process. The government was the addressee of the impulses sent out from the environment in which it operated (chiefly in the political system) but on top of that it was the subject which through its decisions modified the shape of this environment. On balance, the changes occurring in the government decision-making system were a derivative of the changes introduced into: systemic formulas, the area of legal and practical relations between the government and other state organs, the numerous legal acts, and the practice of political life – especially the shape of the party system, economics and social life, social awareness and Poland's new foreign policy strategy.

The government decision-making system in Poland, as it was inherited in 1989, was ill-prepared to deal with the new demands. The need was for major reforms covering government operation as well as institutional, procedural measures and those concerning personnel. Indeed, these changes form an ongoing process. In spite of the government's shifting political base the content of the reforms involving the government decision-making system has been stable from the time of their inception till the Autumn of 2001.

In an analysis of the changes occurring in the workings of the Polish government it is quite easy to detect the inspiration of the measures and tendencies

existing in West European democracies. Chief among them are: the growing role of the head of government, working towards a strong government core/centre, consolidating arrangements which guarantee collegiality, loyalty and uniformity of action, developing various forms of coordinating preparatory work, regulating matters concerned with the course of the Cabinet's decision-making phase, setting up conditions for flexible responses to changing conditions and needs, and using the experience of the civil service.

The need to introduce adjustment processes into government operation was recognised but they came too late to satisfy this need. In effect, this delay became one of the constraints hindering the transformation of the entire socio-political and economic system. In addition, many delays and inconsistencies in the actual implementation of the new measures, already formally included as elements of the legal order, came to the surface. One could in fact speak of two different models of government decision-making: the formal and the actually existing one, so intense was the mismatch.

The analysis portrayed in this book documents and confirms the complex nature of the government decision-making system. The same can be said of the institutional, organisational structure and functional arrangements. Government decisions, which are heterogeneous in terms of quality and form, fall into this category of complex phenomena as well.

An important result of the intricate nature of the government decision-making system is the fact that government decision-making is a complex process, made up of several mutually connected and often overlapping stages of operation. Individually they cover different stages of decision-making. While representing a fragment of a functional whole, each has its own specific nature and separate problems. These stages include: generating, analysing and selecting initiatives, transforming these initiatives into projects, explaining and removing discrepancies, abolishing conflicts caused by these discrepancies, providing a legal assessment of projects, taking decisions by the Council of Ministers, informing, in an appropriate way, about the decisions taken and implementing them.

In the light of these discussions five skills become of vital importance for increasing the effectiveness of the government's operation -- analysed in the axiological, social, political and praxeological plane -- and for improving the quality of government decision-making.

The first one deals with the appropriate discharge of responsibilities in collecting information and information management. Any interference in the sphere of information, such as scarcity of information or false information, poses one of the greatest risks to the effectiveness of the government decision-making system. Disruptions in the following areas are equally dangerous: providing information about the environment to the system, providing information about the system to the environment as well as the knowledge acquired by the system on the way the environment receives the decisions taken. This is why it is crucial that within the government decision-making system there exist institutional and

functional guarantees ensuring the active acquisition of information and effective information management. The cognitive process must be free of ideological constraints, and from subordination to particular interests. Without an answer to the question: How are things? that is based on reality, there can be no chance of effective decision-making.

The second skill has to do with the ability of the Council of Ministers to forge a shared political vision. Only a government enjoying a clear set of views on its strategy and aware of the common goals can decide on various unitary matters in a logical and internally consistent manner. Without a clear answer within the Cabinet to the question: What is our aim? government decision-making can only be flawed. The same is true about the lack of efficient instruments for „preventive evaluation” which serves the purpose of determining how far individual decisions in the making match the strategy taken on board. The period of time under study is rife with examples demonstrating that without a shared vision the government’s ability to create opportunities is limited, the Council of Ministers becomes relegated to the role of administrator and, subsequently, brings on the decomposition of the government’s political base and the fall of the government itself. These issues take on additional significance and resolving them becomes ever more difficult in the case of a coalition government or when the Council of Ministers lacks a stable parliamentary majority. In order for it to function it must elicit the support of political forces in formal opposition to itself.

The third skill is the ability creatively to overcome tension in the decision-making system. Tension can develop on several levels. It can be political; it can follow from an excess of demands which are impossible to meet, the decomposition of the political base, a fundamental difference of opinion among members of the political base, or a fall in the government’s public approval rating. It can evolve from economic conditions, such as an unpredicted crisis of public finances, worrying developments in foreign trade, or an unfavourable fall-out in the world economy undergoing globalisation. Finally, it can result from organisational difficulties, such as the blocking of decision-making mechanisms due to the excess of matters on hand, or an emergency. In an optimal situation the government decision-making system should be furnished with special institutional and procedural measures limiting the threat of conflict situations – which are a natural environment for government decision-making – turning into conflicts, which, especially when they grow into a global crisis-threaten the decision-making. At the same time, mechanisms should be in place providing support in crisis management and ensuring the fast and creative (thus, improving the situation) removal of tension caused by the factors above. In this case too, the challenges mount up when we are dealing with a coalition government. Thus the required norm should be the existence of information and discussion channels between the government, coalition party leaders and parliamentary parties making up the political base of the government.

The fourth skill represents the ability to strengthen the synergy within the system. The government decision-making system is a structure made up of

numerous subsystems. To a certain degree they are autonomous. Thus the ability to create situations in which the effect of the subsystems acting in concert will be more valuable than the sum of their individual potentials were they to act on their own is very important. This can be achieved only if the subsystems are given a logical and consistent structure, an adequate definition of their competences, tasks and responsibilities are provided, and appropriate coordination in terms of the programme and organisation is secured. The success of this exercise also hinges on the creation of mechanisms blocking the natural propensity on the part of the subsystems to undertake action on their own behalf. If taken far enough, this can lead to, in the extreme case, the functional collapse of the system. One should not expect the government decision-making system to function effectively without having in place measures strengthening mutual assistance between institutional elements of the system and inspiring an awareness of a common goal.

The fifth skill involves the ability interactively to implement the decisions taken to monitor and control this process, as required. Under optimal conditions the government decision-making system should be task-led. Monitoring and control of the implementation of the decisions (the end-product) and the ensuing decisions to make corrections should, likewise, be task-oriented. The majority of the decisions taken by the government are of an interactive nature. Their ultimate social and political value is verified in practice in the implementation stage. Without implementation these decisions are but a certain formalised possibility. Seen from this perspective, government decision-making can be interpreted as a permanent process of receiving and sending impulses to and from the environment, with the assumption that they are often interlinked. The Council of Ministers, participating in this process, as the agent in the decision-making tries to modify the situation by reacting to the already existing situation. The government must recognise the status and dynamics of the situation in the social environment and make analyses aimed at capturing the cause-and-effect relationships coming to light.

This recognition must be based on the knowledge gained about the predominant values, norms and behaviour patterns; opinions represented by the institutions functioning in this environment, interest groups and respected authorities; the meaning ascribed in social awareness to given political concepts, myths and symbols. At this stage the status of the political culture of society is important and the content of peculiar „private theories” of reality, which although not verified critically, not even fully verbalised, determine the course of the public's political thinking. It is the sum of all these circumstances which determines the reception of government decisions. There can be no effective decision-making without taking these circumstances into account. In analysing the likely reception of the decision being prepared, the decision-maker must take into account the peculiar irrationality of the people affected. He or she shouldn't be making predictions as to how a given decision ought to be received,

applying the theory of rational choice but, rather, try to reflect on how it will be received by considering all the circumstances mentioned above.

In the decision-making process it is crucial that the Council of Ministers precedes all final decisions with a thorough analysis of the social context of public communication. The findings should serve as the basis for constructing a programme consisting of the following elements: establishing the current status of contacts between the government and society; identifying the key targets of a given decision; determining the current proportion between feelings of insecurity and hope among the public; selecting a specific path for modifying attitudes in the target-group; choosing the best form and social communication channel, applying the knowledge of attitude modification.

The parliamentary elections in September 2001, which were the cut-off date for the period of socio-political transformation under discussion, were a turning point. They ushered in a change in the quality of the political base of the government. Parties making up the government till then were ousted from the Parliament. This only demonstrates the political and social significance of the effective operation of the government decision-making system.

Firstly, there is justification for the prediction that in the contemporary world subject to global competition, given the running out of reserves and the scarcity of resources, the significance of the quality and cost of government will grow. This will provoke efforts aimed at increasing the effectiveness of executive power. The effects will be felt in the realm of theory, where strategies for the realisation of this task will be developed, and in practice, where the strategies will be implemented. Special programmes on government quality management will be elaborated. It is to be expected that the possibilities offered by new communication technology and information management will be used to further the government's strategy to a greater extent than is happening now.

Secondly, one might expect that as the impact of the concept of the state's subsidiarity increases, wielding executive power will be identified to a greater extent with public service instituted in order to service specific needs of citizens, rather than with power in the traditional form. It will force the government decision-making system to become task-oriented. From the position of a subject in a subject-sovereign relationship, the citizen will systematically move toward the position of a client, whose needs, defined legally in terms of the duties of the state, have to be serviced in the right manner by the organs of public power. The first will be the ability to achieve goals, the realisation of which is the government's mission. In the near future the government decision-making system (especially in the area of decision implementation) will incorporate the methods taken over from quality management applied successfully in the private sector into the assessment of the government decision-making system. The ISO 9000 and 14000, the EFQM – European Foundation for Quality Management, or TQM, Total Quality Management are some examples.

Thirdly, as public approval for adhering to decisions made by power based on formal hierarchy declines, the significance of meeting ethical standards in

the process of government decision-making will grow. In this context, the category of trusting the government as an honest decision-maker will become more important. The status of reaching decisions through dialogue and consensus will be consolidated. The government will have to become more open to cooperation with various NGOs representing the institutional infrastructure of civil society. Pressure will mount to increase public access to information on the procedures of deciding, and the circumstances of making, a specific choice in a given matter. This is bound to bring change in the style of decision-making and in the attitude towards the postulate of ensuring transparency of decision-making processes. These transformations will result in the introduction of more effective mechanisms of reducing the negative consequences of various cases of conflicts of interest.

Fourthly, one is justified in making the prediction that the course of transformation in the government decision-making system will continue to be correlated with the experiences of European Union states. It will bring assimilation, understood as a continuous process of convergence, rather than complete and one-off adjustment. This will come from the need to meet the challenges issuing from Poland's integration with the European Union.



# INDEKS NAZWISK

Pawłowska A. – 12, 297  
Pelczyński Z. – 85  
Penc J. – 11, 30, 297  
Perczyński P. – 206, 290  
Peters B.G. – 31, 73, 76, 77, 152, 297  
Petiteville F. – 204, 289  
Piątek S. – 43, 298  
Piątkowski J. – 246  
Pieniążek A. – 22, 297  
Pietraś Z.J. – 22, 23, 28, 297  
Pietrewicz M. – 110, 246  
Pietrzak M. – 14, 22, 35, 297  
Pilczyński J. – 48  
Pilat A. – 240, 246  
Plesch B. – 204  
Płaskonka J. – 259, 299  
Płażyński M. – 75  
Podkański L. – 246  
Podkański Z. – 246  
Podolak M. – 297  
Pogorzelski W. – 297  
Pohoski M. – 57, 297  
Pol M. – 88, 246  
Polet R. – 176, 287  
Pope J. – 81, 299  
Popławska E. – 37, 298  
Popowski B. – 36, 301  
Porowski J. – 47, 298  
Poznański J. – 85, 293  
Preisner A. – 47, 292, 298  
Proksa A. – 49, 66, 299  
Prus E. – 176, 298

## R

Rabska T. – 36, 83, 103, 161, 301  
Raciborski J. – 35, 52, 291, 298, 299  
Radosiński E. – 298  
Raiffa H. – 28, 295  
Raina P. – 52, 298  
Rajkiewicz A. – 57, 300  
Rakowski M. – 263, 267  
Regulski J. – 44, 299  
Reykowski J. – 152, 202, 299  
Rokita J.M. – 103, 246  
Rosati D. – 246

Rose-Ackerman S. – 56, 299  
Rostworowski M. – 246  
Rot H. – 35, 43, 289, 299  
Roy B. – 28, 299  
Rybicki M. – 14, 300, 301  
Rydlewski G. – 44, 53, 82, 88, 107, 111, 116,  
153, 158, 283, 285, 286, 287, 299  
Ryszka F. – 35

## S

Samsonowicz H. – 246  
Sarnecki P. – 12, 20, 34, 35, 38, 39, 41, 42, 46,  
48, 50, 134, 294, 299, 303  
Saryusz-Wolski J. – 155  
Sánchez O.A. – 81  
Schmitter P.C. – 76  
Scott W.E. – 22, 295, 303  
Siarkiewicz K. – 43, 299  
Siciński A. – 246  
Sidorowicz W. – 246  
Sielski J. – 26, 299  
Siemiątkowski Z. – 240  
Siemieński F. – 46, 299  
Sienkiewicz P. – 58, 291  
Sietrow M.I. – 24, 300  
Simon H.A. – 22, 300  
Siwicki Cz. – 246  
Skarżyńska K. – 152, 153, 295, 299, 300  
Skoczny T. – 300  
Skrzydło W. – 15, 22, 34, 35, 38, 49, 289, 291,  
296, 297, 298, 300, 302, 303  
Skubiszewski K. – 148, 246  
Slezak M. – 246  
Smoktunowicz W. – 46, 300  
Smółko A. – 155  
Smulski St. – 13  
Sobieszewski P. – 43, 300  
Sobków D. – 176, 300  
Sokolewicz W. – 34, 35, 38, 39, 300, 303  
Sokołowski S. – 23, 51, 300  
Sokół W. – 195, 288, 289  
Sommer J. – 300  
Sorensen T. – 23, 300  
Sosnowska H. – 22, 28, 292, 295, 300  
Srebro M. – 246

## A

Ahonen P. – 287  
Ajnenkiel A. – 15, 287  
Almond G. – 24, 59, 287  
Ambroziak J. – 244  
Andrzejczak K. – 28, 287  
Andrzejewski R. – 83  
Ankiewicz A. – 154  
Ansoff H. – 23, 287  
Antoszewski A. – 10, 26, 42, 53, 54, 287, 289, 290, 292, 293  
Arendarski A. – 244  
Auer A. – 176, 287  
Axelrod R. – 54, 287

## B

Baczko T. – 55, 296  
Baka W. – 134, 285  
Balazs A. – 228, 244  
Balcerowicz L. – 104, 244, 283  
Balicki R. – 47, 290, 297  
Bałaban A. – 47, 48, 287  
Banasiński C. – 36, 287  
Banaszak B. – 34, 37, 47, 287, 290, 298  
Barbasiewicz A. – 154, 294  
Barcikowski A. – 154  
Barcikowski K. – 52, 287  
Barczyk K. – 155  
Barrien K.F. – 26, 287  
Bartoszewski W. – 244  
Baszkiewicz J. – 12, 288  
Bauc J. – 244  
Bączkowski A. – 244  
Becker G.S. – 172  
Bednarska E. – 74, 288  
Belka M. – 60, 244, 288  
Bentkowski A. – 244  
Bertók J. – 205, 288  
Berutowicz W. – 288  
Bida A. – 152, 288  
Bielecki J.K. – 46, 53, 98, 147, 155, 158, 229, 234, 244, 245, 246, 247, 262, 263, 267, 297  
Blac S. – 58, 203, 288  
Blida B. – 244  
Blondel J. – 288  
Bobrzyński – 13  
Bochniarz H. – 244  
Bodnar A. – 22, 23, 288, 289  
Boni M. – 244  
Borgosz H. – 288  
Borkowski J. – 61, 298

Borowski M. – 244, 285  
Bożyk S. – 38, 288  
Bratkowski A. – 244  
Bridle J. – 85, 293  
Browne E. – 288  
Buchacz J. – 244  
Burnham J. – 205, 288  
Buzek J. – 13, 42, 54, 66, 67, 68, 92, 93, 94, 95, 101, 102, 105, 106, 111, 112, 118, 124, 126, 147, 148, 149, 155, 160, 161, 223, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 263, 267, 276, 283, 284  
Byliński J. – 155, 244

## C

Carr D.K. – 288  
Cegielska F. – 244  
Chmaj M. – 15, 38, 53, 59, 195, 288, 291, 294, 297  
Chronowski A. – 244  
Chrupkowa K. – 49, 66, 299  
Chruściak R. – 51, 90, 288, 298  
Chrzanowski D. – 40, 67, 288  
Chrzanowski W. – 244  
Ciapała J. – 41, 288  
Cierniewski J. – 36, 288  
Cieślak Z. – 178, 293  
Cimoszewicz W. – 66, 68, 91, 99, 100, 101, 120, 147, 148, 154, 160, 161, 173, 182, 239, 240, 244, 245, 246, 247, 263, 267, 283, 285  
Coleman J.S. – 24, 287  
Collins P. – 85, 293  
Corte-Real I. – 204, 289  
Crozier M. – 289  
Cummings L.L. – 22, 295, 303  
Cywińska I. – 244  
Czarnecki R. – 242, 244  
Czarniawska B. – 28, 289  
Czarny P. – 37, 39, 289  
Czarny R. – 244  
Czechowski P. – 43, 298  
Czeszejko-Sochacki Z. – 37, 289

## D

Dawidowicz W. – 289  
Dąbrowski B. – 298  
Dejmek K. – 244  
Demmke Ch. – 176, 287  
Derdziuk Z. – 289  
Długosz D. – 79, 176, 177, 289  
Dobrzański S. – 244

Jaroszyński M. – 108  
Jaruzelski W. – 52  
Jasiecki K. – 72, 73, 74, 77, 78, 80, 293  
Jasińska-Kania A. – 35, 60, 299  
Jasiński L.J. – 288  
Jaskiernia J. – 35, 68, 161, 245, 284, 293  
Jaworski Z. – 245  
Jednaka W. – 15, 293  
Jendroška J. – 20, 303  
Józefowicz S. – 206, 290

## K

Kaczanowski P. – 36, 292, 294  
Kaczmarek B. – 28, 29, 293  
Kaczmarek W. – 245  
Kaczorowski A. – 80, 293  
Kaczyński L. – 245  
Kalinowski J. – 245  
Kallas M. – 35, 51, 90, 293, 298  
Kamela-Sowińska A. – 245  
Kamińska T. – 155, 242, 245  
Kamiński A.Z. – 76, 293  
Kamiński B. – 245  
Kamiński J. – 234, 245  
Kaplan M.A. – 28, 293  
Karczewski W. – 245  
Karwat M. – 23, 293  
Kasznica St. – 13  
Kelly M. – 204, 289  
Kelvin J.H. – 288  
Kemp P. – 85, 293  
Kiełmiński Z. – 54, 63, 293  
Kieres L. – 83  
Kieżun W. – 202, 293  
Killian K. – 245  
Kisieliński J. – 58, 293  
Kiszczak Cz. – 52, 245, 263, 267  
Klarkowski A. – 155  
Klementewicz T. – 23, 294  
Klisiewicz W. – 83  
Knapp A. – 153, 295  
Kołodko G. – 87, 110, 245, 294  
Kołodziejczyk P. – 245  
Komołowski L. – 245, 276  
Komorowski B. – 245  
Konacka-Dobrowolska J. – 67, 294  
Konarski M. – 13, 301  
Konarzewska-Gubała E. – 28, 294  
Koneczny F. – 9, 294  
Koneczny J. – 245, 294  
Kosikowski C. – 38, 294

Kosiński E. – 38, 294  
Kośniak-Kamysz A. – 245  
Kowalak T. – 59, 296  
Kowalewski S. – 294  
Kowska M. – 294  
Kowalski J. – 20, 294  
Kozielecki J. – 28, 294  
Kozłowski K. – 245  
Kozłowski S. – 245  
Kozmiński A.K. – 28, 289  
Kropiwnicki J. – 242, 243, 245  
Krouwel A. – 10, 32, 294  
Kruk M. – 36, 41, 51, 288, 289, 292, 294, 295, 298, 299, 302  
Krukowski S. – 92, 294  
Krzaklewski M. – 283  
Kubicki L. – 245  
Kucharski M. – 228, 245  
Kuczyński W. – 155, 245  
Kudrycka B. – 153, 171, 175, 178, 294  
Kulesza M. – 11, 44, 83, 84, 85, 87, 107, 154, 158, 292, 294  
Kulig A. – 38, 294  
Kurczewska U. – 72, 73, 74, 77, 78, 293  
Kuroń J. – 245  
Kuziński S. – 108, 291  
Kuźmiuk K. – 245  
Kwaśniewski A. – 21, 284, 285, 287  
Kwiecień R. – 36, 294, 295

## L

Lamentowicz W. – 20, 294  
Lang J. – 149, 178, 293, 295  
Langer T. – 24, 25, 27, 295  
Latkowski J. – 83  
Ledworowski D. – 245  
Lewandowski J. – 245  
Lewandowski S. – 245, 295  
Liberadzki B. – 245  
Lipiec-Zajchowska M. – 28, 58, 293, 297  
Lisowski G. – 30  
Lopez L. Rodo – 151, 295  
Luce R.D. – 28, 295  
Ludwiczak D. – 285  
Luft K. – 155  
Lutkowski K. – 245  
Lyons D. – 10, 295

## Ł

Łączkowski P. – 245  
Łętowska E. – 151, 295

Dodd L. – 54, 289  
Domagała M. – 22, 51, 289, 291, 294  
Dubiński K. – 52, 289  
Duda I. – 176, 289  
Dumała A. – 289  
Dybowski T. – 35, 289  
Dyka Z. – 244  
Działocha K. – 38, 46, 47, 48, 290, 292, 298,  
300

## E

Easton D. – 24, 25, 290  
Eckhardt K. – 39, 290  
Emilewicz J. – 44, 290  
Eysmont Z. – 234, 244  
Eysymontt J. – 244

## F

Faryś J. – 14, 290  
Ferens A. – 146, 287, 290, 292, 295  
Filipiak T. – 25, 59, 290  
Filipowicz S. – 205, 206, 290  
Findeisen W. – 30, 287, 302  
Flisowski Z. – 244  
Flynn N. – 176, 298  
Frankiewicz A. – 41, 290  
Franklin M. – 288  
Freeman R.E. – 22, 301  
Frenkel I. – 57, 290  
Friedberg E. – 289

## G

Gadriot-Renard H. – 205  
Gaebler T. – 204, 297  
Galster J. – 34, 60, 291, 302  
Garlicki L. – 12, 34, 38, 46, 291, 294, 299  
Gąciarz J. – 161, 177  
Gdulewicz E. – 15, 49, 90, 291  
Gebethner S. – 14, 35, 51, 52, 90, 92, 134, 285,  
291  
Geremek B. – 52, 244, 299  
Gilbert D.R. – 22, 301  
Gilowska Z. – 61, 291  
Gintowt-Jankowicz M. – 83, 151  
Glapiński A. – 244  
Gliński B. – 108, 291  
Głębocki R. – 244  
Goban-Klas T. – 58, 291  
Golinowska S. – 57  
Goryszewski H. – 244  
Gowdy J.M. – 70, 291

Górecki D. – 42, 291  
Górzyńska T. – 291  
Graniecki M. – 83, 85  
Graś P. – 155  
Gray J. – 204  
Grenda-Solarska J. – 22, 291  
Griffin R.W. – 201, 291  
Gronkowska B. – 34, 302  
Grosse T.G. – 176, 292  
Gruszczak A. – 10, 15, 292  
Grzelczak W. – 43, 296  
Grzybowski M. – 13, 14, 29, 288, 292  
Gucwa-Leśny E. – 57, 297  
Gwiżdż A. – 11, 20, 38, 39, 46, 47, 51, 291, 292,  
303

## H

Häberle P. – 36, 292  
Habuda A. – 10, 23, 287, 292  
Habuda L. – 23, 287, 292, 293, 295  
Hadyniak B. – 15, 292  
Hall A. – 227, 228, 244  
Handke M. – 244  
Hausner J. – 15, 60, 61, 288, 292, 293, 302  
Hausner R. – 15, 292  
Herbut R. – 10, 22, 54, 178, 287, 289, 292, 293  
Hesse J.J. – 65, 287  
Hobbs T. – 12  
Hochfeld J. – 31, 302  
Hormanowicz Z. – 245

## I

Iwanicki S. – 245  
Iwiński T. – 161, 284  
Izdebski H. – 11, 15, 44, 82, 83, 85, 92, 103,  
107, 158, 292, 293

## J

Jabłoński A. – 10, 24, 47, 293  
Jabłoński M. – 290, 297  
Jachowski J. – 15, 293  
Jagieliński R. – 110, 118, 245  
Jagielski J. – 178, 293  
Jakubowski M. – 80, 293  
Janicki Cz. – 245  
Janik K. – 161, 284  
Janiszewski J. – 245  
Janowski G. – 245  
Janowski J. – 245  
Janowski K.B. – 52, 293  
Jarosz Z. – 14, 303

Tokarczyk R.A. – 35, 301  
Tomaszewski J. – 247  
Traczyk Z. – 108, 291, 302  
Trahan W.J. – 288  
Trociuk S. – 302  
Truch E. – 85, 293  
Trzciniński J. – 37, 38, 288, 289, 290, 292, 295,  
297, 298, 301  
Trzeciakowski W. – 228, 247  
Turcey V. – 175  
Tyszką T. – 28, 302

## U

Ujazdowski A. – 247

## W

Walendziak W. – 242, 247  
Waligórski E. – 247  
Walker P. – 30, 302  
Wałęsa L. – 52, 53, 89  
Waniek D. – 37, 299  
Wasilewska-Trenkner H. – 247  
Wasilkowski A. – 36, 68, 293, 302  
Wawrzyniak B. – 22, 23, 41, 302  
Wawrzyniak J. – 17, 34, 51, 90, 302  
Wąsacz E. – 247  
Weber M. – 31, 302  
Wiatr J. – 35, 247, 299  
Widzyk J. – 242, 247  
Wieczorek A. – 28, 295  
Wielądek F. – 247  
Wierzbowski M. – 178, 293  
Wilkin J. – 60, 292  
Wiktorowska A. – 178, 293  
Wilga W. – 41, 302  
Winczorek P. – 20, 35, 70, 92, 294, 302  
Winterfedt von D. – 30, 302  
Wiszniewski A. – 247  
Wiślański W. – 161  
Wiśniewski L. – 37, 287, 297  
Witkowski Z. – 34, 302  
Wittbrodt K. – 247  
Włodarczyk W. – 247  
Wnuk-Lipiński E. – 60, 297  
Wnuk-Nazarowa J. – 247  
Wojtyczek K. – 46, 296  
Wojtyła A. – 247  
Wojtyna A. – 60, 292  
Wołek A. – 44, 290  
Wołpiuk W.J. – 62, 302  
Wójcik K. – 72, 302, 303

Wójtowicz K. – 62, 302  
Wronkowska S. – 68, 69, 302  
Wronkowska-Jaśkiewicz S. – 302  
Wróbel S. – 303  
Wróblewski J. – 35, 303  
Wyrozumiała A. – 36, 303  
Wyrzykowski M. – 20, 303  
Wysocki S. – 204, 303

## V

Venna Y. – 204  
Verb S. – 59  
Verbeck B. – 10, 32, 294  
Vincent V. – 178, 288

## Y

Yrjö V. – 303

## Z

Zagórski K. – 60, 296  
Zakrzewska J. – 41, 294  
Zakrzewski A. – 247  
Zawadzki S. – 22, 28, 303  
Zawiślak A. – 247  
Zdrojewski M. – 247  
Zdyb M. – 23, 303  
Zieliński A. – 161, 247  
Zieliński E. – 9, 19, 29, 34, 35, 82, 279, 296,  
298, 299, 303  
Zieliński M. – 69, 302  
Zieliński T. – 247  
Ziemiński Z. – 35, 303  
Ziółkowski M. – 60, 297  
Zirk-Sadowski M. – 60, 288, 292  
Znamirowski Cz. – 9, 10, 12, 206, 303  
Zubek R. – 303  
Zubik H. – 38, 303  
Zwierzchowski E. – 22, 38, 47, 288, 298, 303  
Zwijacz S. – 171, 303  
Zych J. – 285

## Ż

Żabiński A. – 247  
Żakowski P. – 52, 299  
Żelichowski S. – 247  
Żmigrodzki M. – 15, 47, 53, 195, 288, 289, 291,  
294, 297, 301, 303  
Żochowski R.J. – 247

Łętowski J. – 145, 151, 295

Łuczak A. – 245, 285

## M

Macek I. – 26, 146, 287, 290, 292, 295

Macierewicz A. – 245

Mackiewicz A. – 245

Magdziak-Miszewska A. – 155

Majchrowski J. – 35, 295

Majewski H. – 245

Maksymowicz W. – 245

Małowski M. – 28, 295

Malec D. – 14, 15, 295

Malec J. – 14, 15, 295

Mandrosz J. – 203, 295

Maor M. – 205, 288

Marcinkiewicz K. – 155

Markiewicz M. – 155

Marody M. – 15, 57, 60, 61, 288, 292, 293, 297,  
302

Mastalski R. – 38, 295

Masternak-Kubiak M. – 36, 295

Matyja R. – 295

Mazowiecki T. – 13, 52, 98, 118, 147, 226, 244,  
245, 246, 247, 262, 263, 267

Mączyński J. – 28, 295

Meier N.R.P. – 22, 295

Meny Y. – 153, 295

Mercik J.W. – 28, 295

Michałowska-Gorywoda K. – 62, 295

Mik C. – 36, 60, 290, 295

Mika C. – 291

Miklaszewska J. – 10, 289, 294

Miklis P. – 175, 177, 296

Milanowski W. – 23, 293

Milczanowski A. – 246

Miller D. – 296

Miller L. – 91, 110, 144, 161, 223, 246, 264, 267,  
269

Minz H. – 176, 296

Miśkiewicz M. – 246

Mitchell W.C. – 24, 296

Młeczko F. – 153

Mojak R. – 15, 41, 49, 90, 291, 296

Molęda-Zdziech M. – 72, 73, 74, 77, 78, 293

Moldawa T. – 34, 38, 40, 46, 54, 82, 293, 296

Monkiewicz J. – 15, 88, 292, 299

Moore P.G. – 30, 296

Morawski E. – 246

Morawski L. – 35, 296

Morawski W. – 296

Mordwilko J. – 38, 41, 296

Mróz M. – 296

Mucha J. – 296

Mujżel J. – 55, 296

## N

Naimski P. – 155

Naleziński B. – 37, 46, 289, 296

Nieciński W. – 55, 296

Niewiadomski Z. – 43, 44, 296, 302

Niewiarowski W. – 246

Nikolski L. – 161, 284

Nomden K. – 204, 289

Nosal Cz. – 30, 296

Nowacka E.K. – 43, 296

Nowak-Far A. – 296

Nowak J. – 28, 296

Nowakowski J.M. – 155

Nowicki M. – 246

## O

Obluski A. – 289

Odrowąż-Sypniewski W. – 40, 67, 288, 296

Okoński Z. – 246

Olechowski A. – 246

Oleksey J. – 88, 89, 99, 120, 147, 154, 235, 237,  
244, 245, 246, 247, 269, 285

Olszewski H. – 36, 301

Olszewski J. – 53, 98, 147, 231, 232, 244, 245,  
246, 247, 262, 263, 267, 297

Oniszczuk J. – 35, 297

Onyszkiewicz J. – 246

Opala G. – 246

Opalek K. – 22, 23, 24, 288, 291, 292, 294, 295,  
301, 303

Osborne D. – 204, 297

Osiatyński J. – 246

Osiatyński W. – 51, 288

## P

Page E.C. – 79, 178, 288, 297

Pajewski J. – 14, 290

Pałubicki J. – 242, 246, 276

Paradowska J. – 155, 297

Parys A. – 246

Pasierb B. – 288, 296

Paszyński A. – 246

Patrzałek A. – 39, 297

Patyra S. – 40, 297

Pawlak W. – 13, 86, 87, 99, 147, 153, 231, 235,  
236, 244, 245, 246, 247, 263, 267, 285, 287

- Staar M. – 296  
 Staszewski M.T. – 37, 299  
 Stawowiak Z. – 160, 161, 300  
 Stehl F. – 176, 298  
 Steinhoff J. – 243, 246, 276  
 Stelmachowski A. – 246  
 Stembrowicz J. – 11, 300, 301  
 Stewart D.M. – 30, 298, 302  
 Stępień J. – 83, 111  
 Stoner J.A.F. – 21, 300  
 Straffin P.D. – 28, 30, 301  
 Strąk M. – 87, 246  
 Struzik A. – 285  
 Strzeszewski M. – 60, 296  
 Suchocka H. – 36, 46, 53, 84, 98, 132, 147, 158,  
 182, 233, 244, 245, 246, 247, 262, 267, 294,  
 301  
 Suligowski A. – 15, 301  
 Sulimierski J. – 83  
 Sułek A. – 155  
 Supernat J. – 20, 30, 301  
 Sylwestrzak A. – 22, 301  
 Syryjczyk T. – 246  
 Szachułowicz J. – 161, 301  
 Szafarz R. – 36, 301  
 Szczepański W. – 22, 289  
 Szczupaczyński J. 297  
 Szeliga Z. – 15, 38, 40, 47, 301  
 Szepietowska B. – 47, 301  
 Szewc A. – 37, 301  
 Szewc T. – 37, 301  
 Szmajdziński J. – 285  
 Szmyt A. – 37, 39, 297, 301  
 Szomburg J. – 155  
 Szpor A. – 204, 301  
 Szreniawski J. – 43, 300, 302  
 Sztompka P. – 24, 301  
 Szymczak T. – 13, 14, 41, 42, 301  
 Szyszko J. – 246  
 Szyszko T. – 246  
 Szyszkowski W. – 34, 302
- Ś**  
 Ścierański K. – 246  
 Śmietanko A. – 247  
 Święcicki M. – 247
- T**  
 Tański A. – 247  
 Thurow L.C. – 56, 70, 301  
 Tokarczuk A. – 247