

Diagnoza

Pandemia pokazała, jak bardzo potrzebna jest ponadpartyjna reforma państwa. Taka, która odciąży służby publiczne od zbędnych działań zarządczo – kontrolnych i umożliwi im koncentrację na sferach najważniejszych, w których aktywność obywateli i pospolite ruszenie nie zdoła ich zastąpić. Administracja w Polsce jest spadkobiercą tradycji carsko-pruskich i peerelowskich – jest uosobieniem władzy i rości sobie prawo do działania w imieniu władzy. Faktyczne fiasko Służby Cywilnej (wszystkie rządy wolały swoich niż obcych wykonawców decyzji politycznych), pozbawiło administrację resztek etosu służby publicznej. Następstwem jest niski poziom prestiżu i uznania społecznego – dominuje mit bezdusznego urzędnika i „biurokracji” – rozumianej przeciwnie niż znaczenie, jakie ma to słowo dla sprawności nowoczesnych państw. Dobór kadr zatrudnianych w administracji jest nadal przypadkowy z punktu widzenia kompetencji, skoro chodzi o zdobywanie wpływów politycznych i spłacanie zobowiązań. Co więcej, przypadkowa, bo wynikała z przyzwyczajenia jest struktura stanowisk pracy, nieadekwatna do zadań np. w administracjach specjalnych.

Nowe podejście

Nie udało się przez minione 30 lat różnych reorganizacji i czystek kadrowych narzucić administracji publicznej zasad działania, które sprzyjałyby energii i kreatywności społeczeństwa. Warto – w obecnej krytycznej sytuacji – podjąć jej reformę w inny sposób. Rozpocząć od kroków najprostszych. Sięgnąć do przyczyny rozstrzygającej: zmiany sposobów działania szeregowego urzędnika, która wymusi inny dobór kadr i inny kształt instytucji. Wprowadzając reguły wymagające kompetencji i odpowiedzialności szeregowego pracownika uruchomimy proces uzdrawiania struktur dostosowujący je do nowych funkcji i zadań. Szczególnie teraz, gdy stoi przed nami tyle niewiadomych i trzeba działać szybko, roztropnie i niekonwencjonalnie.

Fundamentem reformy, którą tu zarysowujemy, jest wprowadzenie zasady, że poza sytuacjami określonymi ustawowo, we wszystkich przypadkach postępowania administracyjnego wystarczy oświadczenie obywatela, co do faktycznego stanu rzeczy i tryb zgłoszenia (notyfikacji zamiaru działania). Wyjątki określa ustawa i ona narzuca administracji wszczęcie postępowania. Poza takimi sytuacjami obowiązuje milcząca zgoda, która to procedura jest już wprowadzona do kodeksu postępowania

administracyjnego. Złożenie fałszywego oświadczenia oznacza odpowiedzialność karną i finansową do wysokości rocznych dochodów osobistych. Brak odpowiedzi w ciągu 14 lub 30 dni (czas wydania decyzji wyznaczają ustawy przedmiotowe) oznacza decyzję pozytywną.

Odpowiedzialność kierownika i szeregowego urzędnika

Nowe sposoby działania administracji określone w poniższych propozycjach nie wymagają zmian ustawowych, lecz konsekwentnego ich stosowania przez kierowników wszystkich szczebli. Reformę należy zacząć od przeprowadzenia na przestrzeni jednego roku ewaluacji stanowisk administracyjnych. Zostałaby ona przeprowadzona przez osoby sprawujące funkcje kierowników zakładów pracy (w rozumieniu kodeksu pracy), a jej przedmiotem będzie obciążenie każdego stanowiska pracy określonym zakresem kompetencji. Wyniki ewaluacji będą jawne, a prawo skontrolowania ich posiada Państwowa Inspekcja Pracy oraz Regionalne Izby obrachunkowe – w stosunku do urzędów samorządowych i Najwyższa Izba Kontroli – w stosunku do administracji rządowej i centralnej.

W wyniku ewaluacji powstanie wykaz stanowisk w administracji, które powinny być obsadzone w drodze jawnych i otwartych konkursów. Wymóg jawności dotyczy także przebiegu konkursu. Ewaluacja pozwoli określić między innymi stanowiska, na których praca będzie trwale świadczona tylko w trybie zdalnym, tak, aby jej efektem były m.in. oszczędności na wydatkach związanych z utrzymaniem lokali, mediami komunalnymi itp. Tryb tej pracy i obowiązki stron powinien określić znowelizowany Kodeks Pracy. We wszystkich urzędach administracji publicznej powołać należy dyrektora urzędu w trybie konkursu przeprowadzanego przez urząd nadzorujący. Dyrektorem w konkretnym urzędzie samorządowym nie można będzie być dłużej niż 6 lat. Odwołanie dyrektora przed upływem kadencji w takim urzędzie możliwe jest w ustawowo określonych przypadkach i wymaga zgody rady gminy (powiatu, sejmiku). To może być początek budowy prawdziwej służby cywilnej w całej administracji publicznej.

Proponujemy odwrócić sposób myślenia o reformie administracji publicznej. Zamiast podejmować po raz kolejny próbę rewolucji od góry, przyzwolić na – pozornie niewielkie – zmiany od dołu. Nie wymagają one żadnych nowych ustaw i przepisów,

wyłącznie zrewolucjonizowania praktyki. Tak, aby każdy lider instytucji: wójt, burmistrz, prezydent miasta czy też starosta, wojewoda lub minister mógł reformować swoją strukturę nie czekając na innych.

Siedem zasad proceduralnych

- a. Wszystkie uzgodnienia wymagane prawem dokonywane są przez urzędnika prowadzącego sprawę. Obowiązkiem wydającego końcową decyzję jest zorganizowanie współdziałania wszystkich decydentów. Urząd nie ma prawa żądać od obywatela informacji i dokumentów, które ma we własnym zasobie, tym bardziej – w zasobie publicznie dostępnym.
- b. Każda decyzja, o którą występuje obywatel lub firma jest klasyfikowana według najważniejszego kryterium: czy wymaga rozpatrywania, czy wystarczy milcząca zgoda urzędu. To urząd – według publicznie znanej zamkniętej listy kryteriów – określa, czy potrzebne jest wydanie decyzji administracyjnej, czy wystarczy jedynie notyfikacja. Wszczęcie postępowania administracyjnego wymaga uzasadnienia.
- c. Sfery objęte prerogatywami państwa związanymi z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, ochroną życia i zdrowia, sieciami energetycznymi i transportowymi, łącznością, ochroną i przesyłem informacji – słowem: infrastrukturą krytyczną – podlegają uzgodnieniom decyzji wyłącznie pomiędzy organami rządowymi i samorządowymi. Dostęp do informacji publicznej i swoboda wyrażania opinii nie mogą naruszać suwerenności decyzji instytucji i władz mających demokratyczny mandat.
- d. Każda czynność służb publicznych – poczynając od zgłoszenia remontu mieszkania a kończąc na wizycie lekarskiej – powinna być obciążona taką samą opłatą manipulacyjną na poziomie rzędu 5 do 10 zł. Nie narusza to norm konstytucyjnych analogicznie do stosowanych obecnie opłat za rejestrację samochodu, występowania jako pełnomocnik w sprawie czy opłaty za każdy załącznik do pisma urzędowego. Stanowiąc natomiast będzie kryterium sprawności decyzyjnej urzędnika czy funkcjonowania jego placówki. Opłata manipulacyjna będzie barierą dla niepotrzebnego absorbowania służb publicznych.
- e. Każdy wniosek o wydanie decyzji lub notyfikacja są sprawdzane przy złożeniu w

urzędzie pod kątem swojej kompletności wg publicznie znanych rutyn. Od momentu przyjęcia urząd ma na to w przypadku złożonym – 60 dni.

f. Poza ściśle wymienionymi czynnościami (ślub, rozwód, przeniesienie własności do nieruchomości itp. – wg zamkniętej listy) obywatel ma mieć możliwość uzyskania wszystkich decyzji urzędowych zdalnie, drogą korespondencyjną lub przez Internet.

g. Urzędnik czy funkcjonariusz publiczny ponosi jednoosobową odpowiedzialność służbową za wydane decyzje i nie wolno mu pod rygorem dymisji wchodzić w konflikt interesów. Wstrzymywanie lub niepodejmowanie decyzji jest traktowane tak samo jak błędna czy bezprawna decyzja. Podpis urzędnika ma rodzić tę samą odpowiedzialność prawną, co podpis obywatela.

Radykalna zmiana relacji państwo – obywatel jest możliwa tu i teraz. Jeśli chcemy przywrócić autorytet państwa i budować ciągłość instytucjonalną, potrzebujemy takich zmian działania administracji, które przywrócą normalność: co nie zabronione będzie dozwolone. Państwo musi mieć zaufanie do obywatela po to, aby obywatel mógł mieć zaufanie do państwa. Jest to kluczowa kwestia wymagająca ponadpartyjnej współpracy.

Warszawa, 7 stycznia 2021 r.

Artur Bartoszewicz, Władysław T. Bartoszewski, Czesław Bielecki, Antoni Dudek, Marcin Giełzak, Ziemisław Gintowt, Waław HOLEWIŃSKI, Krzysztof Janik, Stefan Kawalec, Tomasz Krawczyk, Grzegorz Małecki, Tomasz Mroczkowski, Andrzej Nowak, Katarzyna Obłąkowska, Marek Rojewski, Jan Stefanowicz, Przemysław Sypniewski, Wojciech Warski, Rafał Wierzchośłowski, Anna Wojciuk, Aleksandra Zieleniewska.