



ZWIĄZEK PRACODAWCÓW  
PRODUCENTÓW MATERIAŁÓW

**DlaBudownictwa**

Warszawa, dn. 14.01.2013 r.

## **Opinia o założeniach projektu ustawy o utworzeniu wojewódzkich centrów usług wspólnych oraz o zmianie niektórych ustaw**

### **Wprowadzenie**

Inicjatywa podniesienia efektywności działań administracji jest niezbędna, nie tylko z uwagi na bardzo trudną sytuację finansów publicznych, ale jako konieczność poprawy sprawności administracji publicznej, która dzisiaj negatywnie wpływa nie tylko na działalność gospodarczą, ale na jakość życia w ogóle.

Dlatego, poszukiwanie form lepszego zarządzania środkami finansowymi jest wręcz konieczne.

Niestety przedstawione założenia, poza tworzeniem mirażu podniesienia efektywności administracji, w minimalnym stopniu mogą służyć bardziej racjonalnemu wydatkowania pieniędzy przy wysokim poziomie prawdopodobieństwa pogorszenia działań administracji. Proponowane rozwiązania mają charakter powierzchowny, ale w żadnym wypadku nie wyłącznie organizatorski. Pełne włączenie inspekcji do urzędów wojewódzkich (a nie tylko skoncentrowanie w nich funkcji obsługi technicznej, zob. niżej) pociąga za sobą znacznie dalej idące skutki, niż sugerowałby to tytuł dokumentu.

Projektodawcy zdają się nie stawiać sobie pytania o charakter działań poszczególnych organów, których proponowane zmiany mają dotknąć. We współczesnej gospodarce i stosunkowo silnie zdecentralizowanych strukturach państwa, należy wprowadzić (w niektórych przypadkach na nowo) możliwie rygorystyczny podział na administrację usługową oraz regulatorów i organy administracji stojące na straży przestrzegania porządku prawnego. Ten ostatni typ organów niegdyś trafnie określano mianem policji administracyjnej.<sup>1</sup> Obecnie tzw. policję administracyjną sprawują głównie inspekcje i straże, przy czym tylko niektóre z nich są formacjami umundurowanymi (przede wszystkim Policja i Straż Pożarna). Zadania bezpośrednio związane z ochroną najcenniejszych wartości sprawują także inspekcje.

Zapobieżenie nieraz tragicznym zdarzeniom wymaga nie tylko wysokiego poziomu wiedzy fachowej, ale przede wszystkim niezależności od wszelkiego rodzaju presji. Wiele z działań

---

<sup>1</sup> J. Boć, Sfery ingerencji administracji (w:) Prawo administracyjne, pod red. J. Bocia, Wrocław 2000, s. 336-341; Z. Leoński, Policja administracyjna - istota, rodzaje, zadania (w:) Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego, Poznań 1999 ([http://www.wsizb.poznan.pl/wydawnictwo/dystrybucja/download/wezlowe\\_problemy\\_Leonski.pdf](http://www.wsizb.poznan.pl/wydawnictwo/dystrybucja/download/wezlowe_problemy_Leonski.pdf)).



LEWIATAN

podlegających kontroli inspekcji jest wszak wykonywanych przez usługową lub regulacyjną część administracji publicznej. Tytułem przykładu można wskazać prowadzenie żywienia w placówkach szkolnych i wychowawczych, czy realizację inwestycji budowlanych przez organy administracji rządowej. Często konfiguracja stronnictw politycznych we władzach administracji samorządowej i rządowej rodzi dodatkowe napięcia i relacje. Władze lokalne nieraz upatrują źródła poparcia dla swoich działań także we wsparciu przedsięwzięć prywatnych. Jest to oczywiście słuszne i godne poparcia, o ile nie skłania do obniżania standardów lub nawet tolerowania działań zagrażających bezpieczeństwu i porządkowi prawnemu. Pokusa takiego „kompromisowego” podejścia jest nęcząca zwłaszcza w okresie obniżonej koniunktury. Logika takiego podejścia najczęściej niestety każe nie zauważać kosztów obniżania standardów, a te bywają nieraz ogromne, a wręcz nieodwracalne.<sup>2</sup> Może też zdarzyć się odwrotnie - władztwo inspekcji może być instrumentem paraliżowania działań słusznych z pobudek politycznych. Racjonalny prawodawca nie może pomijać tej, ciemniejszej strony, systemu demokratycznego składającego się z mozaiki ciał i urzędów wybieralnych. Te zjawiska wymywają się literze prawa, ale przecież są one częścią rzeczywistości, w jakiej wszyscy funkcjonujemy.

Dlatego wraz z rosnącą złożonością zadań administracji rządowej i samorządowej, a także obecnym ryzykiem złego pojmowanego wsparcia przedsięwzięć prywatnych (np. w imię pobudzenia lokalnego rynku pracy), celowe jest wzmocnienie pozycji i niezależności inspekcji. Tylko inspekcje cieszące się niezależnością i oddzielone od innych „sektorów” administracji publicznej mogą skutecznie realizować swoje zadania. Inspekcja ściśle podlegająca organom usługowym i regulacyjnym zawsze będzie narażona na poszukiwanie rozwiązań, które nie będą „utrudniać” pracy swoim przełożonym. Nie chodzi przy tym oczywiście o niezależność i niezawisłość właściwą sądom i sędziom. Niezbędne jest jednak wzmocnienie pozycji wobec podmiotów preferujących faktycznie (sic!) inne interesy, niż ściśle przestrzeganie przepisów.

W przeciwieństwie do obszarów należących do właściwości służb mundurowych, naruszenia przepisów należących do inspekcji nazbyt często są bagatelizowane. Niestety dominuje postawa lekceważąca, cóż bowiem może wynikać z nie do końca czystej kuchni w hotelu, zalegającego śniegu na dachu, czy niezabezpieczonych beczek z odpadami, gdy produkcja idzie pełną parą. Natomiast, gdy dojdzie do nieszczęścia, winnego szuka się w inspekcjach.

Sprawne, nowoczesne państwo nie może systemowo osłabiać swoich organów. Dobrze skonstruowany system administracyjny nie może polegać na heroizmie inspektorów. Jeżeli inspekcje zostaną włączone organizacyjnie i całkowicie poddane (w sensie podległości pracowniczej) organom mogącym mieć inne priorytety, nie można oczekiwać rygorystycznego egzekwowania prawa przez inspektorów. Nie wolno budować systemu narażającego ludzi na konieczność działania wbrew interesom przełożonych. Niekiedy jest to nieuniknione, ale nie w przypadkach objętych projektowanymi założeniami. Stawianie

---

<sup>2</sup> Zwłaszcza w dziedzinie budownictwa, naruszenie obowiązujących przepisów skutkuje nieraz utratą życia ludzkiego. Przykładowo, organom odpowiedzialnym za zakwaterowanie socjalne trudno nieraz nakazać usunięcie dobytku np. z korytarzy, chociaż to ewidentnie rodzi zagrożenie pożarem.

innych, wyższych oczekiwań ubezwłasnowolnionym inspektorom - bez zapewnienia im spokojnych i bezpiecznych warunków pracy - jest czystą demagogią.

Decyzja o dokonaniu zmian w zakresie terenowych organów inspekcji jest doskonałą okazją do pogłębionej, spokojnej dyskusji o roli i celach, jakie stawiane są przed tymi strukturami. Należy przy tym uwzględnić, jakie podmioty podlegają inspekcją. W razie potencjalnego nawet konfliktu, logicznym krokiem powinno być wyeliminowanie z systemu pola takiego konfliktu interesów. Słabe i uwikłane w rozmaite gry interesów inspekcje nie służą praworządności, a uczciwi obywatele i firmy tylko na tym tracą.

Od tych problemów należy odróżnić koncentrację funkcji czysto pomocniczych, które jednak wydają się daleko mniej istotne od zmian w umiejscowieniu inspekcji w strukturach administracji.

### **Uwagi**

1. Tytuł projektowanej ustawy, choć zgodny z nadrzędnym założeniem, wprowadza w błąd, gdyż podstawową zmianą w projekcie jest likwidacja określonych służb na poziomie wojewódzkim, a nie utworzenie centrum usług wspólnych. Propozycje zawierają błąd logiczny, bo usługi wspólne występują wtedy, gdy dotyczą różnych podmiotów. Założenia przewidują de facto likwidację odrębności podmiotów (inkorporowanie pracowników w strukturę administracji wojewódzkiej), a to oznacza, że urząd wojewódzki zapewni obsługę swoich komórek.
2. Podstawowym zagadnieniem, którego rozstrzygnięcie winno być decydujące dla projektu, dotyczy pozycji i roli organów kontroli wobec innych struktur administracji rządowej. Wydaje się, bowiem, że połączenie działań organów administracji z instytucjami kontrolnymi stoi w sprzeczności z potrzebą niezależności kontroli i pogłębi niesprawność tych ostatnich. Można tu posłużyć się przykładem z dziedziny budownictwa. Z punktu widzenia przepisów i wiedzy technicznej produkcja jakichś wyrobów budowlanych w danej firmie (lub budowa), z uwagi na ich nieprawidłowości, winna być zakazana. Ale taka decyzja, może to w efekcie doprowadzić do zmniejszenia zatrudnienia w danym zakładzie. Organ nadzoru budowlanego nie może i nie powinien w swojej decyzji uwzględniać innych niż przepisy i wiedza techniczna, przesłanek do podjęcia decyzji o zakazie danej produkcji. Ale wojewoda winien uwzględniać przesłanki społeczne, np. przeciwdziałanie bezrobociu, czy wpływanie na warunki niezbędne do utrzymania i tworzenia miejsc pracy. Dylemat, przed jakim stanie wojewoda (gdyby projektowane rozwiązania stały się obowiązujące) będzie dylematem prawdziwym, z którego nie ma dobrego wyjścia. Dlatego tylko niezależność nadzoru budowlanego umożliwi jego prawidłowe działanie. Przykłady tego typu dylematów można mnożyć np. konieczność wstrzymania budowy.  
Warto też zauważyć, że potrzebna i planowana liberalizacja prawa budowlanego stworzy sytuację, w której rzetelni przedsiębiorcy będą mieli łatwiej, ale zarazem łatwiej też będzie działać niezgodnie z przepisami. Zwłaszcza, że pogarszające się warunki ekonomiczne generują działania obniżające koszty, niestety bardzo często, jako efekt nieprawidłowości technicznych i formalnych.  
Dlatego, niezbędne są działania zwiększające skuteczność nadzoru budowlanego a nie tworzące pozory poprawy jego funkcjonowania.
3. Przykład powyższy należy uogólnić, gdyż dylematy różnych interesów, a w efekcie potrzeby niezależności, dotyczą wszystkich organów kontroli.

4. Uwagi powyższe nie stoją w sprzeczności z ideą realizowania wspólnych usług, ale koncepcja ta nie może być wdrożona kosztem merytorycznej sprawności organów kontroli. Ponadto analiza ekonomiczna proponowanych rozwiązań nie może być teoretyczna, tylko uwzględniająca uwarunkowania wynikające z specyfiki danych instytucji, ich lokalizacji w różnych miejscach, co wbrew opinii autorów nie może być w pełni substytuowane nowoczesnymi narzędziami informatycznymi. Banalnymi przykładami są naprawy sprzętu, w tym informatycznego, dysponowanie samochodami, itp.

### **Uwagi końcowe**

Podtrzymując tezę o bezwzględnej konieczności poprawy efektywności administracji:

5. Należy realnie wdrożyć koncepcję zawartą w tytule projektu, czyli obniżenia kosztów obsługowych administracji. W tym celu konieczna jest jednak odpowiedź, jakie usługi mogłyby być realizowane dla wszystkich podmiotów administracji rządowej, a więc poprzez Centrum Usług Wspólnych, (jako wydzielony podmiot?). Weryfikatorem tej analizy powinna być możliwość zlecenia określonych usług w trybie rzeczywistego outsourcingu. Pozwoli to zarazem zweryfikować efekty ekonomiczne, gdyż konieczność przygotowania umowy z podmiotem zewnętrznym wymusi precyzyjne ustalenie obowiązków i wynikających stąd kosztów. Propozycja zewnętrznego podmiotu wynika, w pierwszej kolejności, z potrzeby skutecznej weryfikacji realności koncepcji, ale zarazem warto rozważyć możliwość faktycznego zlecenia usług na zewnątrz.
6. Bardzo wnikliwe analizowanie potencjalnych korzyści, gdyż niedobrze stałoby się, gdyby decydującym argumentem stały się poglądy opinii publicznej szczególnie podatnej na populistyczne deklaracje.
7. Niska efektywność nadzoru budowlanego jest w dużym stopniu spowodowana złą strukturą organów. Obniżenie kosztów funkcjonowania wraz z podniesieniem sprawności NB możliwe byłoby w wyniku przyjęcia poniższej propozycji:

- Likwidacja 3-stopniowej struktury nadzoru budowlanego i zastąpienie jej dwuszczeblową (Główny Inspektor, Wojewódzki Inspektor) i od-zespolenie od struktur administracji rządowej, łącznie z podporządkowaniem Głównego Inspektora nadzoru Budowlanego Premierowi. Oznacza to między innymi, że merytoryczni pracownicy powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego staliby się pracownikami wojewódzkiego inspektora nadzoru, a likwidacja etatów obsługowych (w powiatowych NB) dałaby określone korzyści. Równocześnie, struktura zatrudnienia mogłaby być elastycznie dopasowywane do ruchu budowlanego, a nie jak obecnie spetryfikowana poprzez istniejące rozwiązania organizacyjne. Warto zwrócić uwagę, że w odniesieniu do wyrobów budowlanych nadzór już działa w strukturze dwuszczeblowej (WINB i GINB).

*Ryszard Kowalski*