

Państwo i Społeczeństwo
IX: 2009 nr 3

Jacek Zieliński

PRZESŁANKI SPRAWNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Administracja publiczna jest zjawiskiem wielowymiarowym. Jej funkcje, zadania i sposoby zorganizowania są powiązane z ogólną organizacją społeczeństw poszczególnych państw i wraz z nią ulegają przemianom. Ich kierunek nie jest raz na zawsze określony. Po okresie dominacji rozwiązań scentralizowanych z takim samym prawdopodobieństwem może nastąpić przejście ku modelowi zdecentralizowanemu, jak po okresie zdecentralizowania – przejście w kierunku centralizacji. Może to dotyczyć całości modelu, jak też wybranych sfer czy działań. Służalczość działań administracji wobec zbiorowych potrzeb społeczeństwa wymusza złożoną formułę zasad jej budowy, różnorodności przyjmowanych wobec niej (ale i przez nią) rozwiązań normatywnych, instytucjonalnych, kadrowych¹. Ich kształt jest wielorako motywowany. Wynika z uwarunkowań wewnętrznych, ale także – i tego doświadczamy w ostatnim okresie – zewnętrznych, z konieczności zapewnienia kompatybilności (nie naśladownictwa) w ramach zjednoczonej Europy. To złożone zagadnienie. Mamy do czynienia z rozbudowanymi strukturami działającymi na szczeblu centralnym i terenowym, opartymi o powiązania centralistyczne i samorządowe, skupiającymi wiele podmiotów, zatrudniającymi wiele zespołów urzędniczych, o nierzadko dużych kompetencjach i środkach finansowych pozostających w ich dyspozycji.

¹ Zwraca na to uwagę m.in. G. Rydlewski, *System administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 9.

Sprawa jest o tyle doniosła, że charakterystyka narodowych administracji decyduje o relacjach państwa z obywatelami, a więc tymi, którzy tworzą przemiany organizacyjne i są ich adresatami². Zorganizowanie administracji i pragmatyka działania wyznaczają komfort życia społeczeństwa, konstytuując zaufanie, jakim darzy ono państwo. Faktem pozostaje, że współcześnie stosunki jednostki z państwem wymagają udziału administracji. Są oparte na decyzjach administracyjnych, począwszy od aktu urodzenia, a zakończywszy na akcie zgonu. Decyzjach, które dla podmiotu wydającego mają charakter rutynowy, ale dla ich adresata – znaczenie życiowe. Struktury te korzystają przy tym z prawa monopolu i wyłączności. A skoro tak, to nie jest (nie powinna być) społecznie obojętną kwestia sprawności działania administracji publicznej.

Bez wnikliwej refleksji nad tymi zagadnieniami trudno jest wyprowadzać dojrzałe wnioski. Abstrahując od rekonstrukcji pragmatyki administracji i od szczegółowego odniesienia do niej, kilka spraw wymaga baczniejszej uwagi. Chodzi o elementy środowiska działania administracji, które decydują/mają wpływ na jej funkcjonowanie zgodnie z interesem zbiorowym społeczeństwa. Jest ich wiele, ale pięć – w mojej ocenie – zasługuje na szczególną uwagę³.

Po pierwsze – przesłanki natury ustrojowej. One warunkują strukturę terytorialną kraju (i budowę administracji) właściwą dla realizacji zadań państwa⁴. Od końca lat osiemdziesiątych XX w. w Polsce mniej lub bardziej pomyslnie inicjowano wiele reform administracyjnych. Zmierzały one najogólniej do decentralizacji funkcji państwa i wprowadzenia samorządów. Zmieniały się struktury i ich organizacja. Zbudowano model łączący elementy decentralizacji i centralizacji. Pierwszy właściwy jest dla szczebla lokalnego, drugi – dominujący (obejmuje nadzór prawny nad samorządami) – występuje na szczeblu centralnym. Można to interpretować jako sytuację, w której decentralizacja funkcji państwa nadal pozostaje postulatem programowym⁵. Można też, analizując poszczególne sfery aktywności państwa, uznać za rozwiązanie zasadne, gwarantujące – możliwe dzisiaj – zaspokojenie interesów publicznych. Wiele wszak można wskazać sfer, w których samorzady nie byłyby w stanie samodzielnie zaspokoić potrzeb podmiotu je tworzącego. Dotyczy to m.in. ochrony środowiska – działu charakteryzującego się kosztochłonnymi inwestycjami, których efekty nie są postrzegane w skali jednego pokolenia. Kulturze politycznej społeczeństwa (i jego elit) nadal

² M.in. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 247 i nast.

³ E. Zieliński, *The functioning of authority administration*, [w:] *EU – Enlargement to the East, Public Administration in Eastern Europe and European Standards*, Warszawa 2000, s. 129.

⁴ E. Zieliński, *Model samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zarządzanie i Edukacja” 2002, nr 5, s. 33.

⁵ J. Osiński, *Reforma administracji publicznej a ustroj faktyczny III Rzeczypospolitej*, [w:] *Reforma administracji publicznej w Polsce, uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i polityczne*, red. E. Bem, Warszawa 2000, s. 56 i nast.

nie jest właściwe analizowanie rzeczywistości przez pryzmat przyszłości. Liczy się szybki efekt (dla elektoratu) i kolejne wybory (dla elit). Deklarowane w trakcie kampanii wyborczych cele służą realizacji innych, doraźnych i partykularnie zdefiniowanych interesów.

Po ostatniej reformie administracyjno-terytorialnej kraju mamy w Polsce szesnaście województw, powiaty i gminy. O kształcie tej struktury zdecydowały względy polityczne, a nie przesłanie utworzenia ośrodków z bazą materialną niezbędną dla zapewnienia rozwoju i integracji mieszkańców, a więc kreacji idei samorządności⁶. Dotyczy to nie tylko województw. Podstawą decentralizacji nie jest bowiem liczba jednostek administracyjno-terytorialnego podziału kraju, ale to, czy są one zdolne w oparciu o własny majątek realizować nałożone na nie zadania. Na gruncie obowiązujących rozwiązań prawnych wszystkie jednostki w ramach danej kategorii mają te same zadania. Potencjał inwestycyjny jest jednak różny. Realizacja zadań publicznych wymaga zatem wsparcia zewnętrznego. Słabość jednostek samorządowych nie sprzyja realizacji tego celu. Konieczne jest odwołanie się do środków z centralnej dystrybucji. To zaś prowadzi do tego, że pod hasłem decentralizacji realizowana jest recentralizacja, tyle że opiera się ona na przesłankach ekonomicznych, a nie – jak było w przeszłości – politycznych. Dzieje się to w sytuacji, gdy zarówno deklaracje elit, jak i oczekiwania społeczne wskazują na konieczność usprawnienia funkcji usługowych władz samorządowych w takich sferach, jak gospodarka przestrzenna, gospodarka komunalna, wodna czy ochrona środowiska naturalnego. Województwa nie spełniają funkcji regionów. Podobnie powiaty i gminy nie są zdolne do realizacji służalczości⁷. Niezbędna jest zmiana pozycji ustrojowej samorządu, wyposażenie go w większe kompetencje, środki finansowe oraz zwiększenie obsady kadrowej.

Podobnie dzieje się na szczeblu administracji centralnej. Abstrahując od odniesienia do obecnych przekształceń (nie: reform), których ocena obarczona może być przymiotem emocjonalności, poprzednie przypominały eksperymenty i gry polityczne, a nie zamierzone i celowe działania. Zjawisko to jest o tyle niepokojące, że mieliśmy do czynienia z programami określanymi jako dobre (myślę o planie z 1996 r.) i że są przykłady udanych działań. Tak bowiem ocenić należy połączenie w jednym resorcie działu gospodarki, pracy i polityki społecznej⁸.

⁶ Jako przykład wskazać można województwo kujawsko-pomorskie i lubuskie, w których rozdzielono siedziby samorządowe od przedstawicielstw rządowych. Zob. szerzej: B. Jałowiecki, *Zarys koncepcji regionalizacji Polski*, [w:] *Polska przestrzeń a wyzwania XXI w.*, red. J. Kołodziejcki, Warszawa 1997, s. 192 i nast.; J. Kida, *Efektywność funkcjonowania samorządów a podział kompetencji między gminą a powiatem w świetle opinii radnych i mieszkańców*, [w:] *Spoleczne i organizacyjne skutki reformy samorządowej z roku 1998*, red. E. Łojko, Warszawa 2003, s. 75, *Zeszyty Naukowe Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego*, z. 6.

⁷ E. Łojko, *Opinie radnych i mieszkańców o działalności władz samorządowych po decentralizacji administracji*, [w:] *Spoleczne i organizacyjne skutki...*, s. 53.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 stycznia 2003 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej i zniesienia Ministerstwa Gospodarki, Dz. U., nr 1, poz. 2.

Więcej jest jednak przykładów budzących wątpliwości. Trudno wytłumaczyć oddzielenie finansów od skarbu państwa czy też wyodrębnienie z logicznie integralnego bloku, jakim jest oświata – szkolnictwo wyższe – nauka, działów administracji⁹. To zadania dla departamentów. Zagadnienie dotyczy też urzędów centralnych. Zasadnie zrezygnowano z Głównego Urzędu Ceł. Zlikwidowano jednak też Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Stało się to jednak przez przypadek. Sejm wielokrotnie przystępował do znowelizowania ustawy (z 1 marca 2002 r.) o organizacji funkcjonowania centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz do zmiany niektórych innych ustaw¹⁰. W listopadzie 2003 r. (14 listopada 2003 r.) uchylono przepis o likwidacji Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Zniesiono też Urząd Głównego Geodety Kraju. Prezydent, korzystając ze swoich uprawnień, skierował nowelizację do Trybunału Konstytucyjnego. Zastrzeżenia dotyczyły trybu i zakresu wnoszenia poprawek do ustawy o gospodarce nieruchomościami (z 14 listopada 2003 r.). Ich podmiotem był jednak Urząd Głównego Geodety Kraju¹¹. Z uwagi na terminy rozpatrywania spraw Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast przekształcono w departamenty Ministerstwa Infrastruktury, a Urząd Głównego Geodety Kraju – utrzymano¹².

Pragmatyka życia politycznego wskazuje na brak myśli programowej w budowaniu struktur administracyjnych kraju. Kolejne rządy nie są w stanie, albo też nie leży to w ich interesie, zapanować nad organizacją administracji, a nawet nad występującą w jej ramach terminologią. Analizując nazewnictwo resortów i ich jednostek strukturalnych, czasami trudno się domyśleć, kto czym się zajmuje, i równie często powstaje pytanie o zasadność istnienia resortu, skoro jeden z jego departamentów – mówiąc żargonowo – konsumuje przedmiot działania całego resortu. Strukturę administracji należy zmieniać. Powinno to jednak następować w sposób rozumny i programowy.

Po drugie – przesłanki natury kompetencyjnej. Ich istotą jest przebieg procesu wypracowywania i stanowienia odpowiedniej jakości, ale i odpowiedniej przejrzystości prawa będącego materialną podstawą działalności administracji publicznej. W tej sferze uczyniono wiele. Określono zadania i zakres działania nie tylko organów administracji rządowej, ale i samorządowej. Zadania i zakres działania to jednak nie kompetencje¹³. Nie stworzono całościowej i jednolitej regulacji funkcjonowania instytucji administracji publicznej. Widoczne to jest na

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 marca 2003 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Nauki i Informatyzacji i zniesienia urzędu Komitetu Badań Naukowych, Dz. U., nr 51, poz. 443.

¹⁰ Dz. U., nr 230, poz. 1923.

¹¹ Z. Semprecht, *Odchudzenie centralnej administracji*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 23 (29 I).

¹² „Rzeczpospolita” 2003, nr 298 (24-26 XII).

¹³ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 14.

najwyższym szczeblu administracji centralnej. Podstawy ustrojowe funkcjonowania rządu znajdują swoje regulacje na poziomie konstytucyjnym, w ustawie o Radzie Ministrów (z 8 sierpnia 1996 r.) oraz w ustawie (z 4 września 1997 r.) o działach administracji rządowej¹⁴. Podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego mają regulację w przepisach konstytucyjnych, ustawie (z 8 marca 1990 r.) o samorządzie gminnym, ustawie (z 5 czerwca 1998 r.) o samorządzie powiatowym i ustawie (z 5 czerwca 1998 r.) o samorządzie województwa¹⁵ (z późniejszymi nowelizacjami). Po dodaniu ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy dochodzimy do pięciu podstaw prawnych¹⁶, co nadal nie wyczerpuje zagadnienia. Jednak i w tych regulacjach występuje przypadkowość i brak systemowego działania. Z jednej strony – co uznać należy za zasadne – w jednym akcie zawarto ordynację wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (z 16 lipca 1998 r.)¹⁷. Z drugiej strony – nie wiadomo dlaczego – 20 czerwca 2002 r. uchwalono odrębną ustawę regulującą bezpośredni wybór wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁸. Istniejący stan nie sprzyja kształtowaniu nawyków sprawnego funkcjonowania administracji i społeczeństwa.

Istotę sprawy stanowi w tym układzie proces nowelizacji prawa administracyjnego. Kultura i stan stanowienia tego prawa sprzyja pytaniu o celowość zapożyczania doświadczeń innych państw. Pytanie to uważam za nader zasadne. Z dwoma jednak zastrzeżeniami. Po pierwsze, zapożyczenie oznacza przejście całości schedy, a więc także wszystkich niesprawności. Po drugie, można wskazać wiele przypadków, kiedy nawiązanie do sprawdzonych wzorców demokracji zachodnich podlega „usprawnieniu” przez narodowe legislatury. Częste nowelizacje prawa sprawiają, że administracja nie nadąża zgłębić istoty jednych, gdy obowiązują już nowe.

Odrębne zagadnienie to kultura polityczna stanowienia prawa. Prawo nie może być stanowione w świetle kamer. Zasadnie brzmi w tym kontekście podnoszone w literaturze rozróżnienie pojęć **państwo prawa** i **państwo prawne**¹⁹. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z funkcjonowaniem państwa w oparciu o hierarchicznie zbudowany system prawa. Prawa, które stoi na straży porządku publicznego i ogranicza ingerowanie państwa w prawa człowieka. Decyduje o jego zorganizowaniu i wyznacza zasady instytucjonalizacji. Drugie – **państwo prawne** (sformułowanie zastosowane w Małej Konstytucji [z 1992 r.]) jest jednak niejasne²⁰. Prowadzi do funkcjonowania państwa na pseudodemo-

¹⁴ Dz. U. z 2003 r., nr 24, poz. 199; nr 80, poz. 717; nr 159, poz. 1548.

¹⁵ Dz. U. z 2002 r., nr 142, poz. 1590, 1591, 1592.

¹⁶ Dz. U., nr 41, poz. 361.

¹⁷ Dz. U., nr 95, poz. 602; nr 160, poz. 1060.

¹⁸ Dz. U. z 2002 r., nr 113, poz. 984.

¹⁹ Zwraca na to uwagę m.in. B. Jastrzębski, zob. B. Jastrzębski, *Z teorii i praktyki funkcjonowania administracji publicznej w III RP (wybór z publikacji i artykułów)*, Płock 2007.

²⁰ *Ibidem*.

kratycznych konstrukcjach²¹. Doświadczenia najnowszej historii wskazują, że w Polsce mamy do czynienia z tworzeniem państwa prawnego. Państwa, którego funkcjonowanie nie jest oparte na prawie, ale na **zawiasach**²² prawa, w tym znaczeniu, że hierarchicznie zorganizowana administracja nie działa w oparciu o normy prawa (bo nie wie, co obowiązuje), ale na jego interpretacji dokonanej przez władzę zwierzchnią, która jest z politycznego nadania.

Władza potrzebuje sukcesów. Przy braku koncepcji administracji i sprawnego funkcjonowania państwa jej działania tuszowane są normatywizmem. Tylko do września 2009 r. wyemitowano 146 numerów „Dziennika Ustaw”, w 2006, 2007 i 2008 roku było ich po 251²³. Zawierają one akty różnej rangi, różnej doniosłości i różnej szczegółowości. Sztandarowym przykładem są regulacje dotyczące sądów dwudziestoczęterogodzinnych. W założeniu miały one rozpatrywać sprawy poboczne, które podwyższyły statystyki wykrywalności i karalności wykroczeń. W cieniu pozostawały sprawy ważne i złożone, dotyczące elit politycznych i gospodarczych. Zasadne jest jednak pytanie, czy od sądów oczekujemy sądenia sprawiedliwego, czy też szybkiego. Wracając do tematu – indolencją władczą najprościej zatuszować kolejnymi regulacjami prawnymi. Stwierdzeniem, że indolencja poprzednich władz wymaga ułdzenia sytuacji prawnej. Zmierzam do stwierdzenia, że to nie administracja ponosi winę za istniejące niesprawności jej funkcjonowania, ale czynnik władczy. Coraz bardziej zdezorientowane społeczeństwo wybiera coraz bardziej nieprzygotowanych do rządzenia przedstawicieli, którzy w chwili uzyskania władzy zaczynają się uczyć tego, co już dawno umieć powinni. Tu pojawia się problem kultury politycznej i upodmiotowienia politycznego elektoratu.

Po trzecie – przesłanki natury finansowej. Rzecz w zapewnieniu administracji środków finansowych na realizację zadań i w racjonalności ich wykorzystania. Organy administracji rządowej dysponują środkami z budżetu państwa zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy (z 26 listopada 1998 r.) o finansach publicznych²⁴. Jednostki samorządu terytorialnego działają w oparciu o dochody własne oraz subwencje. Pierwotne ustawodawstwo nie było w tym zakresie doskonałe. Sytuację częściowo zmieniła ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁵. W opinii zainteresowanych zmierzała ona w kierunku dostosowania regulacji do zadań poszczególnych jednostek. Nie miała jednak charakteru całościowego. Jej przepisy zawierały zagrożenie dla tzw. wydatków sztywnych, czyli tych, które samorząd musi ponieść niezależnie od

²¹ L. Gumplowicz, *Rechtsstaat und Socialismus*, Innsbruck 1881, s. 135. Zob. też: L. Radwański, *Socjalne państwo prawne w doktrynie RFN, 1949-1969*, Opole 1985, s. 53.

²² B. Jastrzębski, *op. cit.*

²³ www.sejm.gov.pl.

²⁴ Dz. U. z 2003 r., nr 15, poz. 148 z późn. zm.

²⁵ Dz. U., nr 203, poz. 1966.

posiadanej bazy materialnej. Ograniczyły społeczną percepcję działań podejmowanych przez władze samorządowe dla pozyskania innych środków, w tym ze źródeł własnych.

Po czwarte – przesłanki kadrowe, a więc kwestie zatrudnienia w administracji osób kompetentnych, wykwalifikowanych i odpowiedzialnych. Dotyczy to znacznego korpusu. W polskiej pragmatyce administracji mamy zasadniczo dwa rodzaje pracowników. Pierwszy – to pracownicy samorządowi. Osoby nakierowane na zaspokojenie potrzeb wspólnot lokalnych. Drugi rodzaj – to pracownicy służby cywilnej – bezstronni urzędnicy służby publicznej zatrudnieni w administracji rządowej. Przypisane im zadania nie prowadzą jednak do wniosku o przeroście kadrowym w administracji. Problemem jest ich alokacja. Podobnie jak to, kto i jakie wymogi ma spełniać, aby zajmować określone stanowiska. Pojawiają się głosy o konieczności ich unifikacji. Propozycja zasługuje na uwagę. Mamy jednak do czynienia z różnym charakterem służby, z faktem, że formy zatrudnienia nie zawsze pozostają zgodne z celami, które przyświecały ich wprowadzeniu. Obsadzenie stanowiska z wyboru – jako przykład – jest ze wszech miar demokratyczne. Elektorat, wyrażając w wyborach wolną wolę, wskazuje, kto – z szerokiego grona – będzie jego przedstawicielem. Kadencyjność urzędowania sprawia jednak, że aktywność reprezentanta nie jest ukierunkowana na rozwiązywanie problemów, ale na reelekcję. Podejmuje on decyzje popularne, ale nie zawsze zasadne merytorycznie. Zatrudnienie w oparciu o powołanie ubezwłasnowolnia podmiot pracujący, który w dowolnym momencie może zostać odwołany, przy czym musi on wykazywać wierność polityczną. Zatrudnienie w oparciu o mianowanie ubezwłasnowolnia pracodawcę, podobnie jak zatrudnienie w oparciu o umowę o pracę, chociaż daje większe prawa pracownicze²⁶.

Po piąte – przesłanki natury funkcjonalnej. W tym miejscu należy zadać pytanie: jakie działania ma wykorzystywać administracja? Praktyka pokazuje, że sprowadzenie ich do form władczych lub niewładczych nie wystarcza. Administracja nie może ograniczać się wyłącznie do form prawnych. Konieczne jest odwołanie się do działań wypracowanych w ramach nauki administracji. Z realizacją tych zadań są jednak problemy. Wymienię niektóre z nich.

W zakresie planowania administrowanie ma wymiar zewnętrzny – dotyczy spraw publicznych. Ma też wymiar wewnętrzny – dotyczy ustalenia zasad racjonalnego działania. Praktyka pokazuje jednak, że skupia się ona głównie na kwestiach budżetowych. Utrudnia to proces inwestowania i tworzenia infrastruktury usług. Świadczy o niewydolności władzy samorządowej. Mamy programy specjalistyczne, ale brak jest programów kompleksowych²⁷.

²⁶ Zob. szerzej A. Błas, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 165 i nast.

²⁷ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 67.

Drugie zagadnienie – w ramach przesłanek natury funkcjonalnej – to koordynacja. Chodzi o wypracowanie kompleksowej regulacji poszczególnych dziedzin administracji na różnych szczeblach podziału administracyjnego kraju. Dotychczas uwaga skupiona była na harmonizacji branżowej. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej niezbędna jest harmonizacja regionalna. Jej istotą powinno być zarówno zabezpieczenie jednolitości działania organów administracyjnych, jak i wymogów wyznaczonych przez prawo²⁸.

Trzecie zagadnienie to kwestie kontroli działań administracji publicznej. W pierwszej kolejności dotyczą one procesu podejmowania decyzji oraz efektywności kontroli ciał stanowiących nad ciałami wykonawczymi. Kierownicy organów administracji publicznej popadli w rutynę. Wypracowali wzorce zachowań. Kontrola ogranicza się do wykrywania nieprawidłowości, a nie zapobiegania pojawianiu się niekorzystnych zjawisk²⁹. To podważa zaufanie do niej.

Usprawnienie funkcjonowania administracji publicznej wymaga wielu zmian. Zbyt małą wagę przywiązujemy do oceny celowości i fachowości działania jej organów³⁰.

²⁸ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 124.

²⁹ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 26.

³⁰ E. Zieliński, O administracji (materiał niepublikowany).