

Pojęcie skuteczności administracji – próba syntezy

Wprowadzenie

Jednolite opracowanie zagadnienia skuteczności administracji jest zadaniem wysoce skomplikowanym z uwagi na jego złożoność. Obszar spraw zarządzanych przez jej organy połączony z szeroką gamą środków i sposobów realizacji celów zawsze rodzi ryzyko rozmycia problemów związanych z administracją¹. Aby maksymalnie zmniejszyć istniejące ryzyko na wstępie warto sprecyzować kilka kwestii. Zagadnienia, które na początku należy rozwiązać odnoszą się do określenia granic omawianego tematu, definicji pojęcia skuteczności wraz z jej synonimami oraz obranej perspektywy badawczej. Granice te obejmują dylematy relacji administracji publicznej ze społeczeństwem zorganizowanym w państwo.

Skuteczność będzie rozumiana jako działanie prowadzące do zamierzonego celu, jej miarą będzie stopień zbliżenia się do niego przy jednoczesnej korzystności tego procesu. Natomiast „korzystność działania występuje wówczas, gdy wartość wyników użytecznych jest większa niż poniesione koszty działania”². Wybór takiej definicji jest trafny, ponieważ (mimo pozornej zawichości) zasadnie przedstawia zależ-

¹ Niebezpieczeństwo formułowania twierdzeń odnoszących się do pojęcia skuteczności administracji można powiązać z istotą „Gombrowiczowskiego” problemu ogólności co umożliwia stawianie zarzutów, że „(...) Masło zbyt Maślane, Kluski zbyt Kluskowe, Jagły zbyt Jaglane, a Krupy zbyt Krupne” (W. Gombrowicz, *Transatlantyk*, Kraków 2005, s. 31).

² M. Jełowicki, *Nauka Administracji zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987, s. 272. Tak ujęta sprawność działania administracji musi mieć na względzie nie tylko efektywne realizowanie postanowień prawa lecz także bilans ewentualnych kosztów społecznych.

ności jakie wynikają z wartościowania skutecznego działania. Skuteczność będzie rozumiana jako synonim sprawności, racjonalizacji, doskonalenia i podnoszenia efektywności³.

Perspektywa badawcza może sprowadzać się do analizy literatury przedmiotu wywodzącej się z odmiennych ustrojów politycznych oraz do próby prezentacji płynności granic pojęć „skuteczna administracja” i „skuteczne prawo administracyjne”.

Prawo w odniesieniu do skutecznej administracji

Każda ustrój społeczno-polityczny powołany do realizowania określonych zamierzeń musi zostać oparty o mniej lub bardziej ustalone ramy organizacyjne. Prawo jest bez wątpienia zbiorem postanowień „organizujących”, które z uwagi na swój kulturowy i historyczny wymiar znajduje szczególny respekt w świadomości „regulowanych” nim podmiotów. Oczywiście, to na ile podmioty regulowane prawem będą szanować i utożsamiać się z zawartym w ustawodawstwie szeroko pojętym porządkiem prawnym wynika zawsze z jakości interakcji norm prawa z aktualnymi potrzebami społecznymi oraz ich dynamizmem⁴. Autorytet prawa zawsze będzie zależny od jakości i skutecz-

³ Racjonalizacja, doskonalenie, podnoszenie efektywności to czynniki bardzo zbliżone do pojęcia skuteczności. Przykładowo samym miernikami efektywności działania administracji mogą się stać: dobry program, organizacja, przygotowanie kadry oraz jej umiejętność posługiwania się społecznie akceptowanymi metodami. (J. Starościk, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972, s. 26). Dlatego granice pojęcia „skuteczności” zostaną zamknięte w prezentowanej definicji wraz z podanymi synonimami. Zob. także J. Korczak, *O Pojęciu sprawności administracji*, Rzeszów – Przemyśl 2011, s. 456–488.

⁴ Ilość świadectw historycznych potwierdzających stawianą hipotezę uniemożliwia pełne jej potwierdzenie w ramach tego opracowania. Warto jednak przytoczyć kilka przykładów z ostatnich lat tj.: kryzys społeczno-gospodarczy w PRL z lat 1970–81, powagę problemu dostrzeżono na interesujący sposób w Programie Rozwoju Socjalistycznej Demokracji, Umocnienia Przewodnictwa Roli PZPR w Budownictwie Socjalistycznym i Społeczno-Gospodarczej Stabilizacji Kraju uchwalonym w lipcu 1981 na IX Nadzwyczajnym Zjeździe PZPR. W programie tym szczególnie akcentowano problem przywrócenia autorytetu prawu; kryzys autorytetu państwa i prawa w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej po wprowadzeniu szeregu ustaw ograniczających swobodę życia obywateli – słynny pakiet PATRIOT Act z 2001 r. (Public Law 107–56) czy wreszcie obecny kryzys w Grecji utożsamia-

ności nie tylko samych norm ustawowych lecz również od charakterystyki i atrybutów podmiotów nim operujących, a konkretnie administracji państwowej.

Skuteczność⁵ organizacji wprowadzającej w życie postanowienia prawodawcy zawsze pozostaje w korelacji z postrzeganiem państwa i prawa. Za personifikację tak rozumianego aparatu organizacyjnego i zarządzającego może posłużyć administracja⁶. Nie odosobniony jest pogląd głoszący tezę o tzw. „przyziemności” aparatu administracyjnego państwa, jako części władzy maksymalnie zbliżonej do codziennych potrzeb i problemów życiowych obywateli⁷.

Ogólna charakterystyka abstrakcyjnych organizacji determinująca skuteczność ich działania często stawała się przedmiotem badań nauk o administracji (raczej w przeszłości) i nauk o organizacji i zarządzaniu (częściej współcześnie). Nauki „czysto” prawne rzadziej zajmowały się problemami typowo „konsumenckimi” jego działania⁸. Taki stan rzeczy może być tłumaczony na gruncie przedmiotu badań nauk prawnych. Czysto techniczny charakter funkcjonowania aparatu administrującego jest zagadnieniem o pozornie mniejszej doniosłości niż

jący pewne istotne problemy natury prawno-społecznej integracji europejskiej. Trzy odmienne struktury ustrojowe organizacji państwa, w których zaistniały problemy o bardzo zbliżonej genezie społecznej.

⁵ Skuteczność może być też utożsamiana z walorami sprawnej, dobrej roboty szeroko omawianymi przez T. Kotarbińskiego (tenże, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław – Warszawa 1958, s. 395).

⁶ Każda organizacja zespołu ludzkiego spełniająca konkretne zadania oraz wyposażona w odpowiednie narzędzia (np. prawo) jest rozumiana w pewnym stopniu jako administracja. Taki pogląd prezentuje K. Piejko (K. Piejko, *Prakseologia – nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa 1976, s. 256).

⁷ Zasadnie ujął to M. Jełowicki „Choć administracja jest tylko częścią rozbudowanego aparatu państwowego to jednak jest częścią wysuniętą najbardziej ku społeczeństwu, najbardziej zbliżoną do spraw obywateli do ich codziennych potrzeb i problemów. Przeciętny obywatel nie często spotyka się z organami władzy, (...) wymiarem sprawiedliwości, natomiast z administracją spotyka się niemal na co dzień, przy okazji wielu ważnych spraw w różnych momentach życia” (M. Jełowicki, *Nauka...*, *op. cit.*, s. 82).

⁸ „Konsumenckimi” jako przenośnia rynkowych relacji klientów i ich obsługi. Dokonując dalej idącej adaptacji pojęć wolno rynkowych i konsumpcjonistycznych można by próbować nazywać taki problem jako P.R. (public relations) prawa.

np. cechy, funkcje, działania czy etnologia norm prawnych co w efekcie może prowadzić do niedoceniań poszczególnych „niższych” ogniw jak np. sama administracja.

Oczywiście wywodzenie na podstawie powyższych tez zarzutów o hierarchizowaniu przez nauki prawne przedmiotu określonych problemów badawczych nie jest zamierzonym celem. Istota omawianego zagadnienia sprowadza się do podniesienia rangi działań i skuteczności aparatu administracji państwowej jako wykonawcy norm prawnych.

Ustrój, a pojęcie sprawności administracji

Problem skuteczności działania administracji będzie zorientowany wokół dwu nurtów myśli politycznych związanych z ustrojami organizującymi prawidłowości życia społeczeństw im podległych w odmienny sposób. Dla uzyskania interesującego kontrastu zaprezentowane zostaną wybrane oraz korespondujące poglądy autorów epoki socjalistycznej i kapitalistycznej⁹. Zabieg taki umożliwi dokładniejsze przedstawienie często bardzo podobnych rozwiązań w dwu pozornie biegunowo różnych systemach. Dlaczego akurat na przykładzie tych, a nie innych ustrojów?

Zamiar taki wypada tłumaczyć na gruncie istoty pojęcia roli społeczeństwa w państwie. Oba systemy polityczne (socjalizm i kapitalizm) opierają siłę własnej legitymacji na poparciu obywatelskim (jest to zresztą obligatoryjna przesłanka dla sprawowania każdej prawomocnej władzy w państwie). Różnica w faktycznym wpływie obywateli na

⁹ Kapitalizm – system społeczno-gospodarczy oparty na własności prywatnej, wolności osobistej i swobodzie zawierania umów. Najważniejszą cechą odróżniającą kapitalizm od innych systemów społeczno-gospodarczych jest zdolność do ciągłego generowania i szybkiego upowszechniania zmian we wszystkich sferach życia społecznego (*Nowa encyklopedia powszechna PWN*, tom 3, Warszawa 1996, s. 263); Socjalizm – odwołuje się do takich wartości jak równość, wspólnota, sprawiedliwość społeczna, a zwraca się przeciw alienacji wywołanej przez rynek. Z punktu widzenia przykładów poruszanych w tekście bliższym terminem był by socjalizm realny wprowadzony przez propagandę sowiecką w latach 70, określający ustroje ukształtowane w krajach rządzonych przez partie komunistyczne charakteryzujące się brakiem demokracji (*Nowa encyklopedia powszechna PWN*, tom 5, Warszawa 1996, s. 920–921).

działania państwa jest najistotniejszą zmienną charakteryzującą prezentowane systemy. W celu klaryfikacji trzeba podkreślić, że w tekście ustrój kapitalistyczny (bardziej demokratyczny) będzie interpretowany jako silniej oparty na realnym (faktycznym) wpływie obywateli danego państwa na władzę i jej administrację niż ustrój socjalistyczny.

Warto również zwrócić uwagę na siłę doktryny socjalizmu w pojmowaniu skuteczności administracji. Socjalizm z samego założenia stara się regulować i rozdzielać większą ilość masowych dóbr niż kapitalizm¹⁰. Powodowało to także większe zainteresowanie autorów tej epoki sprawnością funkcjonowania organizacji aparatu władzy. Niekiedy poziom zainteresowania funkcjonowaniem państw w ustroju socjalistycznym był porównywany do „niezbędnego wywoływacza”, który wyraźnie bądź milcząco odnosił się do tej epoki¹¹. Podstawowa różnica opiera się jednak na zakresie regulacji administracyjnej oraz wpływu społeczeństwa na działania władzy¹². W takim świetle nie bez znaczenia pozostaje omawiane bardzo szeroko w literaturze przedmiotu zagadnienie tzw. „kultury administracyjnej”.

¹⁰ „W ustroju socjalistycznym zagadnienie sprawności działania i taniaści administracji publicznej posiada szczególnie wielkie znaczenie, ze względu na znacznie szerszy, niż to ma miejsce w państwach kapitalistycznych, zakres jej zadań. Wykonywanie tych zadań wymaga istnienia odpowiednio zorganizowanego, wykwalifikowanego i sprawnie działającego aparatu administracyjnego”. (L. Sidorenko, *Kierunki usprawniania aparatu administracji rad narodowych*, Warszawa 1959, s. 14, podaję za: M. Jełowickim, *Podnoszenie sprawności działania organów administracji terenowej*, Warszawa 1969, s. 13); Podobnie o zasięgu działań administracji w ustroju socjalistycznym J. Połuszny: „Państwo socjalistyczne chciało świadczyć usługi i zaspokajać potrzeby w niemal wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Stąd konstytucyjnie i ustawowo regulowane zadania administracji świadczącej obejmowały niemal wszystkie sprawy związane z potrzebami obywateli (J. Połuszny, *Ewolucja administracji świadczącej*, Rzeszów 2004, s. 36).

¹¹ Z. Izdebski, *Z najnowszej historii doktryn „państwa dobrobytu”*, PiP 1965, z. 8–9, s. 255.

¹² Dyskusja na ile „iluzoryczny” jest wpływ władzy na segmenty życia społecznego regulowane w sposób „wolno rynkowy” w państwach demokratycznych jest żywa do dziś. Za przykład niech posłuży demokratyczny (w istocie dwu partyjny) system Stanów Zjednoczonych. Faktyczna siła władzy państwa znacznie przerasta „iluzoryczną” bierność w organizacji życia.

Problem skuteczności administracji będzie zawsze zależny od genezy kultury konkretnej zbiorowości, na przykładzie której prowadzone są badania. Zapętlenie i skomplikowanie powiązań unikatowych interakcji społecznych w poszczególnych regionach geograficznych nie może pozostawać bez wpływu na formalną organizację zbiorowości ludzkich. Taka interakcja jest naturalnym następstwem nie tyle samej prawomocności legitymacji władzy administracji (jako uprawnionego reprezentanta woli ogółu), lecz także świadomym procesem wdrażania sprawniejszego zarządzania. Prawo pozostawione w alienacji względem aksjologii danej ludzkiej zbiorowości, może mieć co najwyżej wartość prozy.

Pojęcie kultury administrowania może polegać głównie na dostosowaniu stylu „pracy administracji do poziomu kultury ogólnonarodowej i należytych spełnianiu usług wobec społeczeństwa (...)”¹³. W skład ogólnej kultury administrowania włącza się również wyposażenie wraz z umiejętnościami jakimi administracja musi dysponować w kontaktach z ludźmi podczas realizowania skonkretyzowanych zadań i obowiązków.

Subiektywne oceny i wrażenia obywateli danego kraju odnośnie działań administracji wynikają nie tylko z ich „korzeni” kulturowych, ale również z szerokiego zespołu wszelkich doznań poznawczych, na które będą się składać wspólne kontakty jednostek. Te relacje będą zawsze wpływały obustronnie na strukturę danej kultury administracyjnej tj.: a) odgórnie – administracja – obywatel, oraz b) oddolnie – obywatel – administracja, c) pośrednio (wzajemne).

Odgórnie wpływy kultury na działanie administracji dobrze obrazuje cytat: „(...) ogólne orientacje aksjologiczne podzielane przez członków określonego społeczeństwa wpływają zarówno na zachowania ludzi pracujących w organizacjach formalnych, jak też i na sposób strukturalizowania tych organizacji i sposób w jaki są one zarządzane”¹⁴. Oddolne odnoszą się do wyobrażeń społeczeństw jak państwo winno być organizowane, zarządzane i reprezentowane – czyli ogólnie

¹³ Cz. Ura, *Kultura Administrowania*, Organizacja – Metody – Technika, nr 8–9/64, s. 1–3.

¹⁴ B. G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 67.

wszelkie wrażenia składające się na reprezentację pożądanego trybu jego funkcjonowania. Administracje, która będzie spełniać powyższe wymogi i oczekiwania będzie można nazywać jako „dobrze urządzoną”¹⁵. Takie biegunowe określenie kierunku wpływów jest oczywiście jedynie pewnym uproszczeniem i umownym zabiegiem. Trudno w takim ułożeniu ściśle określić choćby zjawisko socjalizacji politycznej¹⁶, czyli nauki przez jednostki prawidłowości życia politycznego i funkcjonowania państwa. W tym wypadku można powołać się na tzw. tryb pośredni. Taki właśnie wpływ wydaje się najtrafniej (niestety z powodu swojej ogólności) obrazować związek wpływu kontaktów władzy z podległymi jej jednostkami.

Duże znaczenie dla skuteczności administracji będzie miał typ społeczeństwa, który niesie ze sobą szczególne i indywidualne oczekiwania względem państwa. Istnieje wiele rodzajów takich podziałów. Ograniczymy się zatem do jednego jako najlepiej odpowiadającego omawianemu zagadnieniu. Interesujący wydaje się być typ „pryzmatyczny”¹⁷, który może posłużyć jako odpowiadający krajom przechodzącym transformacje ustrojową.

Charakterystyczne dla tego typu społeczeństw jest silne i szerokie regulowanie przepisami prawa administracyjnego biegu wielu spraw publicznych. Jednak przepis sam w sobie nie jest ściśle respektowany, ponieważ większy nacisk kładzie się w tych społeczeństwach na tzw. uznaniowość, elastyczność prawa. Polska z okresów PRL, transformacji ustrojowej, początków demokracji, jak i dzisiejszej integracji euro-

¹⁵ „Kulturę administracyjną” jako definicję takiego oddolnego wpływu opisują L. Pye, W. S. Verba, *Political Culture and Political development*, Princeton University Press, Princeton 1965, podają za B. G. Peters, *op. cit.*, s. 64.

¹⁶ H. Eckstein, *A culturist theory of political change*, *American Political Science Review* 1988, nr 67, s. 791. W powołanym tekście autor w ciekawy sposób tłumaczy prawidłowości zmian politycznych stawiając hipotezę odnoszącą się do kulturowych oczekiwań ciągłości jej trwania. Jakkolwiek zmiany w ciągłości (*continuity*) mogą być wywoływane tylko określonymi społecznie, konkretnymi zmianami. Autor prezentuje swoje poglądy odnosząc się między innymi do prób transformacji ustrojowych.

¹⁷ F. Riggs, *Administration in developing countries; Theory of Prismatic Society*, Boston 1964, s. 200–210. Autor pisze o „fazie pryzmatycznej” jako etapie przejściowym między społeczeństwami tradycyjnymi i nowoczesnymi.

pejskiej zdaje się silnie reprezentować takie właśnie podejście do prawa i administracji¹⁸.

Co w praktyce może to oznaczać dla problemu skuteczności administracji? W subiektywnym odczuciu stanowi to spore utrudnienie w określaniu sposobów komunikowania się i usprawniania relacji na linii administracja – obywateli. Czasy gdy uznanie administracyjne miało silny wpływ na codzienny bieg spraw publicznych minęły wraz z epoką socjalistyczną. Paradoksalnie jednak oczekiwania społeczne odnośnie elastycznego traktowania konkretnych przepisów mogą nadal być silne¹⁹.

Spróbujmy przedstawić koncepcje usprawnienia, podniesienia skuteczności administracji jako organizacji zarządzającej na podstawie prawa.

Nauka administracji epoki socjalistycznej kataloguje czynniki związane z podnoszeniem sprawności administracji na środki rzeczowe i osobowe. Do środków rzeczowych, od których zależy sprawność administracji należą: struktury organizacyjne organów administracji; podział terytorialny dla celów administracji; ustawodawstwo administracyjne (prawo administracyjne, przyp. autora); system informacji i sposób podejmowania decyzji; metody pracy stosowane w działalności administracji; organizacja i techniki pracy. Osobowe sprowadzają się do: kwalifikacji pracowników administracji; polityki kadrowej; stosunków międzyludzkich, atmosfery oraz warunków pracy. Łatwo zauważyć, że pierwsza grupa w większości sprowadza się do roli prawa administracyjnego jako narzędzia pracy administracji co podkreśla płynność granicy rozdzielności ocen skuteczności administracji i prawa. Każdy z tych czynników jest regulowany w mniejszym lub więk-

¹⁸ Na marginesie w celu nadania większej kolorystyki stawianej tezie warto przywołać powszechny pogląd odnoszący się do emigracji Polaków do Anglii. Otóż nasi rodacy wywołali sporę zamieszanie i zdziwienie angielskiej administracji sposobami oraz umiejętnościami obejścia różnego rodzaju przepisów prawnych.

¹⁹ Częstszą uznaniowością administracji epoki socjalistycznej w Polsce można również przedstawiać jako przyczynę mniejszego zainteresowania materialnym prawem administracyjnym wraz z większym zainteresowaniem funkcjonowaniem organizacji administracji państwowej (Z. Duniewska, *Instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom 1, Warszawa 2010, s. 133).

szym stopniu przez ustawy²⁰. Natomiast druga grupa głównie odnosi się do zarządzania zasobami ludzkimi i stosunków międzyludzkich. Również tutaj możemy wskazać konkretną regulację materialnego prawa administracyjnego.

Ustawa z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa²¹ w swoim założeniu powinna przyczyniać się do podnoszenia sprawności administracji publicznej. Celem ustawodawcy jest nałożenie na kadry urzędnicze większej odpowiedzialności za ewentualne zaniedbania. Ważne jest tu jednak rażące naruszenie prawa przez funkcjonariusza publicznego. Ustawa w sposób szczegółowy reguluje procedurę dochodzenia odszkodowania od funkcjonariuszy publicznych²². Jednym z gwarantów efektywności tych regulacji ma być udział prokuratury jako instytucji niezależnej od administracji publicznej. Tak ujęta odpowiedzialność pracowników administracji publicznej jest szczególną postacią regresu (nazwanego przez B. Jaworską-Dębską „regresem *sensu stricte*”)²³ ponieważ określa szczególne zasady odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za działania lub zaniechania związane z wykonywaniem władzy publicznej prowadzące do rażącego naruszenia prawa. Oczywiście nie jest to jedyna ustawa odnosząca się do problemu odpowie-

²⁰ Np. odnośnie informacji: Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), odnośnie podejmowania decyzji Ustawa 14 czerwca 1960 r. – Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz. U. nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

²¹ Dz. U. nr 34, poz. 173.

²² Art. 7–9 w oparciu o sankcję karną przewidzianą w art. 10 Ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

²³ B. Jaworska-Dębska, *Kilka uwag w sprawie odpowiedzialności administracji publicznej*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauk o administracji, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl – Rzeszów 2011, s. 348.

działności urzędników państwowym za ewentualne błędy i zaniechania²⁴.

W literaturze równie szczegółowo przedstawiane są obszary tematyczne nadające się do usprawnienia tj.: struktury organizacyjne, zakres działania, organizacja i technika pracy (po raz kolejny), funkcje kierownictwa i zarządzania, metody nadzoru, kontakty pomiędzy organem, a ludnością oraz praworządność działania, przygotowanie zawodowe i specjalistyczne kadry administracyjne²⁵.

Wszystkie zmiany w wybranych dziedzinach winny służyć sprawnemu i ekonomicznemu działaniu organów państwowych oraz umacnianiu praworządności ich działania, zwiększaniu stopnia współdziałania społeczeństwa, podnoszeniu kultury administrowania, skracaniu czasu załatwiania spraw (np. dzisiejszy ePUAP²⁶) przez sprawniejsze wykonywanie zadań i wreszcie pomóc uzyskiwać maksymalne efekty przy minimum kosztów²⁷.

Mimo czasu jaki upłynął od przedstawionych rozwiązań nie straciły one nic ze swojej uniwersalności i trafności. Syntetyczne ujęcie

²⁴ Przykładowo przepisy odnoszące się do tego problemu można znaleźć w kodeksie karnym (Dz. U. nr 88, poz. 553 z późn. zm.). Zgodnie z art. 231 § 1 kodeksu karnego funkcjonariusz publiczny, który przekroczy swoje uprawnienia lub nie dopełniając swoich obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego może podlegać karze pozbawienia wolności do 3 lat. Szerzej na ten temat np. A. Liszewska, *Odpowiedzialność karna za przestępstwa przeciwko samorządowi terytorialnemu*, [w:] *ABC samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Łódź 2004, s. 218; R. Góral, O. Górniok, *Przestępstwa przeciwko instytucjom państwowym i wymiarowi sprawiedliwości. Rozdział XXIX i XXX Kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 106–110. Także art. 228 (łapownictwo) i 266 (ujawnianie poufnych informacji) kodeksu karnego dotyczą tożsamych problemów. Odnośnie regulacji zawartych w kodeksie cywilnym (Dz. U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.) można przywołać art. 417 § 1–4, które odnoszą się do form odpowiedzialności za działania związane z wykonywaniem władzy publicznej.

²⁵ M. Jełowicki, *Podnoszenie...*, *op. cit.*, s. 9.

²⁶ Elektroniczna platforma usług administracji publicznej. W sposób syntetyczny o zagadnieniu pisała Rzeczpospolita z dnia 22–23 czerwca 2011 r., nr 144 (8960), s. D7. Zob. także S. L. Stadniczeńko, *Rozwój e-administracji i jej wpływ na kreację społeczeństwa informatycznego*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauk o administracji, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl – Rzeszów 2011, s. 682.

²⁷ M. Jełowicki, *Podnoszenie...*, *op. cit.*, s. 10.

tych metod może prowadzić do wymienienia trzech głównych obszarów wymagających szczególnej uwagi w zakresie usprawniania tj.:

- praworządności działania organów administracji publicznej oparta o „dobre prawo”,
- odpowiedniego doboru i wykszolenia kadr funkcjonariuszy publicznych (etyka zawodowa) wraz z ich kontrolą,
- organizacji i techniki pracy.

Podobne recepty znajdujemy u B. G. Petersa odnoszące się do usprawniania administracji państwowej. Nie jest uzasadniona pełna prezentacja tak bliskich sobie rozwiązań, podkreślić jednak należy równie silne akcenty skierowane na problemy kadr i praworządności działania administracji²⁸.

Służebność i skuteczność

Można postawić tezę, że skuteczność administracji w głównej mierze opiera się na stopniu zaspokojenia potrzeb jednostek jej podległych, czyli obywateli. Nie chodzi tu o czystą służebność względem społeczeństwa, a raczej o poszanowanie legitymacji społecznej dla władzy jako niezbędnej wartości każdego państwa – nie tylko demokratycznego. Doniosłość roli administracji publicznej w różnych świadczeniach na rzecz społeczeństwa w większości państw europejskich podnoszona jest do rangi konstytucyjnych zadań państwa, różnice sprowadzają się jedynie do formy prawotwórczej, która z reguły opiera się na unikaniu enumeratywnego ich określenia²⁹.

Służebność roli administracji często była pojmowana jako perspektywa nadmiernego akcentowania jej podrzędności względem obywateli danego kraju³⁰. Winę za taki pogląd miał ponosić – niski stan „wytrobienia społecznego” i konsumencki styl życia. Prezentacje „zachod-

²⁸ B. G. Peters, *op. cit.*, s. 113–160, 251–270, 337–391.

²⁹ Jak trafnie zauważa J. Posłuszny jest to rozwiązanie bez wątpienia słuszne. „Ustrojodawcy większości państw europejskich, w tym polski, zdecydowali (...), że konstytucyjne zadania państwa i administracji ustalone są albo w postaci postanowień konstytucyjnych wprost wyrażających określone zadanie, albo w postaci praw obywatelskich” (tenże, *op. cit.*, s. 83).

³⁰ M. Jełowicki, *Nauka...*, *op. cit.*, Warszawa 1987, s. 151.

niego” (kapitalistycznego) stylu zarządzania niejednokrotnie rodziły negatywne głosy w państwach socjalistycznych. Położenie aparatu państwa jako „zleceniobiorcy” wszelkich kaprysów obywateli kłóciło się z tzw. interesem klasy panującej, będącej wykładnikiem interesu całego społeczeństwa. Supremacja, któregośkolwiek z partnerów tego układu była w tym zamyśle stanem niepożądanym. Jeśli już była mowa o nadrzędności konkretnego podmiotu to stawał się nim spersonifikowany „porządek prawny”, czyli prawo³¹. Oczywiście nie trzeba wyklądać, który podmiot (społeczeństwo czy organ administracji) postrzegany jest jako reprezentant prawa. Administracja legitymująca się popartym społecznie i wyartykułowanym porządkiem prawnym zawsze będzie uprzywilejowanym podmiotem w tym właśnie znaczeniu.

Państwo w ustroju socjalistycznym „utożsamiało” interesy całego społeczeństwa w takim samym stopniu jak w krajach kapitalistycznych (przynajmniej na poziomie doktrynalnym obu systemów). Różnica zdawała się leżeć w czasie jego reakcji na zmiany tego interesu³². Realny wpływ powszechnych wyborów w państwach demokratycznych wymusza silniejsze wyczulenie na nastroje społeczne, tym samym na ocenę skuteczności działania samej administracji³³.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na ciekawy dysonans „myśli ustrojowej” kapitalizmu i socjalizmu. Oba systemy zainteresowane podnoszeniem sprawności działania własnej administracji państwowej w sposób odmienny wartościują kluczowe determinanty określonych zmian. Pierwszy, częściej będzie poświęcał większą uwagę nastrojom społecznym, a drugi tzw. „interesom klasy panującej”. Nie znaczny to jednak całkowitego pomijania przez autorów epoki socjalizmu opinii i nastrojów panujących w społeczeństwie. M. Jełowicki pisał o istotnym znaczeniu dla realizacji postanowień prawa administracyjnego, które wyraża się działaniu administracji, relacji między nią a społeczeństwem.

³¹ *Ibidem*, s. 152. Służebna rola administracji była również przedstawiana jako pewne „zlecenie społeczne” (tenże, s. 158).

³² B. G. Peters, *op. cit.*, s. 56.

³³ K. Köning, *The transformation of a real – socialist. Administrative system into a conventional west European system*, [w:] *International review of administrative sciences*, nr 58, podają za: B. G. Peters, *op. cit.*, s. 57.

czeństwem (opinią publiczną³⁴). Prestiż społeczny administracji jest wykładnikiem opinii społecznej o wzajemnych relacjach administracji i obywateli. Doceniano również siłę roli postaw społecznych wobec aparatu zarządzającego oraz siłę jaką odgrywają one w pojmowaniu i respektowaniu całościowych celów i jakości funkcjonowania państwa. Obywatele będą oceniać skuteczność władzy na podstawie stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych, pomyślnym rozpatrzeniu osobistych spraw, sprawności administracji, praworządności jej działania oraz kulturze pracy i etyce pracowników administracji. Także J. Łętowski podnosił problem istotności roli opinii publicznej jako determinantu określonych zmian w celu podnoszenia sprawności administracji oraz prawa administracyjnego. Kluczowe znaczenia miał tu realny wpływ obywateli na rozwiązywanie dotyczących ich problemów przez kontakt z mniej „bezduszną” i „anonimową” władzą³⁵.

Powyższym myśłem można zarzucać pewien romantyzm (o ile oczywiście można czynić z takiej formy zarzut). Idylla w pełni rzetelnego, „pełnodusznego”, praworządowego, uczciwego i komunikatywnego urzędnika kłóci się ze znanymi realiami funkcjonowania interakcji obywatel – administracja. Nie znaczy to jednak, że nauka o administracji na próżno apelowała o konieczności przeprowadzenia konkretnych zmian. Niemniej przykład socjalistycznej Polski dobrze ilustruje „romantyczność” osiągnięcia pożądanego stanu funkcjonowania aparatu administracji. Prawidłowości funkcjonowania państwa socjalistycznego w sposób naturalny utrudniały odpowiednio zmotywowaną reakcję władzy na poprawę działania jej urzędów. Jak wcześniej wspomniano, właśnie w krajach kapitalistycznych (demokratycznych), taka reakcja może zajść szybciej poprzez widmo zbliżających się wyborów. W demokracji brak zmian w określonych działaniach państwa – obarczonych dezaprobatą obywateli – prawdopodobnie spowoduje zmianę samej władzy. Władza w ustroju niedemokratycznym będzie mogła w sposób względnie „bezkarny” odkładać zmiany przez potencjalnie dłuższy okres czasu.

³⁴ M. Jełowicki, *Nauka...*, *op. cit.*, Warszawa 1987, s. 145.

³⁵ J. Łętowski, *Administracja – na dziś, na jutro, na przyszłość*, Organizacja – Metody – Technika 1981, nr 1, podają za: M. Jełowicki, *Nauka...*, *op. cit.*, Warszawa 1987, s. 145.

Czas i skuteczność działania

Czasy, gdy podział dóbr wymagała jedynie przysłowiowego „kija” minęły tak dawno jako powszechnie panujące ustroje oparte na ślepej wierze w autorytet władzy³⁶. „Współczesne warunki społeczne i ekonomiczne, wymagania społeczne, rozwój organizacji i techniki sprawiają, że znaczna część potrzeb ludzkich nie może być zaspokajana inaczej niż zbiorowo przez różne instytucje i urzędy społeczne. Działania związane z osiągnięciem tych celów powinny być planowane, organizowane, koordynowane i kontrolowane”³⁷.

Trudno się nie zgodzić z tak trafną oraz uniwersalną myślą. Mając na uwadze datę jej powstania (1987 r.) faktyczny poziom choćby samej techniki był tylko kolejnym etapem jej ewolucji w usprawnianiu codziennego życia. W sposób naturalny proces ten trwa także dziś wymuszając określone usprawnienia w działaniu podmiotów realizujących rozmaite zadania publiczne. Również „zbiorowe zaspokajanie potrzeb” prawdopodobnie rozpoczęło się tak dawno jak tzw. „kolektywizowanie podstawowych dóbr”³⁸. Uniwersalizm powyższego cytatu opiera się na fakcie ciągłego trwania procesu podnoszenia skuteczności administracji jako reakcji na dynamicznie rozwijający się świat.

³⁶ „Wiara w autorytet” częściej sprawdzała się do silnego strachu przed władzą. Mowa tu o większości ustrojów niedemokratycznych, głównie historycznych jak np. feudalizm czy tyrania. Często w przeszłości autorytet administracji był niepodważalny na zasadzie „nieomyślności króla” (J. M. Woehrling, *Odpowiedzialność administracji we francuskim prawie administracyjnym*, [w:] *Administracja Republiki Francuskiej*, Ossolineum 1984, s. 307). Wiara w „królewski” autorytet administracji bywała także przedmiotem dyskusji nad jej odpowiedzialnością (Zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 12). Polityczna poprawność wraz z problematycznością wnikania w wartościowanie poszczególnych systemów politycznych zostanie poddana próbie rozwiązania za pomocą klasycznego zwrotu, że „demokracja to najgorszy możliwy ustrój polityczny wyłączając pozostałe”.

³⁷ M. Jełowicki, *Nauka...*, *op. cit.*, s. 82.

³⁸ Ciekawie początki administrowania i podziału społecznego przedstawia R. Sapolski (tenże, *Dlaczego zebry nie mają wrzodów*, Warszawa 2010, s. 379). Warto sprecyzować, że wspomniany autor upatrywał w początkach magazynowania wszelkich dóbr (taką funkcję pełniło np. rolnictwo) zalążka powstania klas społecznych jak również zjawiska biedy.

Dzisiejszy świat w sposób naturalny wyewoluował w kierunku większej „automatyzacji” życia społecznego, stwarzając tym samym kolejne wyzwania dla administracji³⁹. To jak będzie sobie z tymi problemami radziła powinno stanowić jedną z głównych przesłanek oceny jej skuteczności⁴⁰.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publicznej⁴¹ oraz rozporządzenia z dnia 27 kwietnia 2011 roku – pierwsze w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej⁴², drugie w sprawie zasad potwierdzania, przedłużania ważności, wykorzystania i unieważniania profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej⁴³ – dobrze obrazują taki proces. Możliwość załatwienia spraw z zakresu administracji publicznej za pomocą Internetu niewątpliwie zasługuje na aprobatę. Potencjalna ryzykowność takiego rozwiązania, (choćby ochrona danych osobowych) powinna być zminimalizowana przez dostępne środki techniczne. Ważną rolę powinny odegrać kampanie społeczne promujące ePUAP. Ustawodawca nie stworzył obligatoryjnego katalogu spraw, które powinny być załatwiane za pomocą platformy, pozostawił to w kwestii samych urzędów. Prawdopodobnie takie rozwiązania (choć początkowo traktowane jako nowatorskie) z czasem staną się normą działania administracji⁴⁴. Przenosząc to na grunt problemu skutecznego

³⁹ Nie sposób mówić o wyzwaniach inaczej jak o czymś nowym. Trudno nazywać obecne problemy administracji jako „nowe”. Każdy rozwojowy proces, a do takiego bez wątpienia należy życie społeczne, wytwarza określone i niespotykane wcześniej przeszkody.

⁴⁰ Niektórzy autorzy uogólniali rolę państwa jako organizatora życia społecznego, stawiając tezę, że Państwo rozpoczyna się w chwili jako organizacja zapewnia bezpieczeństwo, obronę i aktywizowanie zbiorowości ludzkiej (R. Rose, *On the priorities of government: Developmental analysis in public Policie*, European Journal of Political Research 1976, nr 4, s. 247–289).

⁴¹ Dz. U. nr 64, poz. 565 ze zm. „Ustawa ta stanowi podstawowy akt informatyzacji administracji publicznej” (S. L. Stadniczeńko, *op. cit.*, s. 681).

⁴² Dz. U. nr 93, poz. 546.

⁴³ Dz. U. nr 93, poz. 547.

⁴⁴ Kiedyś podobną drogę przeszły maszyny do pisania wdrażane jako nowatorskie „udogodnienie działania administracji”.

działania, można prognozować wzrost poczucia indywidualnego komfortu podmiotów załatwiających sprawy w urzędach⁴⁵.

Prezentowane ustawy utożsamiają ścisłą więź jaka powstaje między postanowieniami prawa, działaniem administracji, a ogólnym pojęciem skuteczności działania. Czysto administracyjny problem szybszego i bardziej zindywidualizowanego trybu załatwiania konkretnych spraw z zakresu administracji publicznej został poddany próbie rozwiązania za pomocą powyższych regulacji. Stawianie oceny na ile takie rozwiązanie okaże się skuteczne będzie możliwe dopiero po upływie odpowiedniego czasu. Niemniej jednak prawo w sposób konkretny wkroczyło w funkcje aparatu administracji z zamierzeniem podniesienia sprawności obsługi „klienta, petenta” za pomocą nowoczesnych technik. Truizm twierdzenia o ścisłości powiązania prawem organów administracji rodzi nowe wyzwania w świetle definiowania form skuteczności działania. Przykład powoływanych wyżej ustaw ukazuje płynne granice definicji „skuteczności prawa” i „skuteczności administracji”. Przyszłe problemy związane z obsługą obywateli za pomocą internetu będą wymuszały kolejne nowelizacje mające na celu skonkretyzowane usprawnienia relacji prawa administracyjnego i skutecznej administracji.

Najprawdopodobniej synteza problemów będzie leżała w zakresie obowiązków aparatu administracji publicznej, natomiast ich szczegółowa analiza oraz konkretyzacja nieskutecznych obszarów będzie zadaniem ustawodawcy. Próba rozdzielenia granic pojęcia „skuteczności” prawa administracyjnego oraz aparatu administracji po raz kolejny jest mało precyzyjna.

Technika i jej rozwój wcale nie muszą być główną przyczyną wymuszającą reorganizację działania administracji. Nie pomniejszając w żaden sposób jej oczywistej roli w takim procesie warto postawić w tym miejscu ryzykowną tezę, że to właśnie ustrój polityczny państwa jest najczęściej „czołowym reorganizatorem”⁴⁶. Sytuacja Polski

⁴⁵ O tzw. „społeczeństwie informacyjnym” (S. L. Stadniczeńko, *op. cit.*, s. 666). Zob. także J. Stefanowicz, *Idee leżące u podstaw dostępu do informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Wdrażanie ustawy*, Warszawa 2001, s. 7 i n.

⁴⁶ Siłę powiązania administracji i polityki dobrze obrazuje zdanie: „Państwo samo w sobie jest instytucją polityczną, a administracja państwowa, będąca trzonem

może posłużyć za doskonały przykład obrazujący taką prawidłowość. Wspomniana wcześniej uchwała PZPR miała w założeniu wprowadzić usprawnienia działania państwa. Z perspektywy czasu wiemy, że były one znacznie mniejsze niż zmiany realizowane po obradach „okrągłego stołu”. Każdy kolejny etap zmian w ustroju funkcjonowania państwa socjalistycznego na demokratyczne wprowadzał wiele istotnych i doniosłych reorganizacji w całym aparacie administracji, o wiele szybciej niż jakakolwiek nowinka techniczna⁴⁷.

Podsumowanie

Ramy poruszanego problemu skuteczności administracji w sposób oczywisty rzutują na możliwy zakres weryfikacji podniesionych zagadnień teoretycznych. Przypomnijmy, że obszar ten obejmował relacje administracji publicznej ze społeczeństwem zorganizowanym w państwo, ujęcie ustrojowe skutecznej administracji oraz płynność granic pojęcia administracji i prawa administracyjnego w świetle przedstawionych przykładów. Takie ograniczenie było zabiegiem koniecznym z uwagi na szerokie spektrum pojęcia, nie tyle samej administracji, co kwalifikatora skuteczności. Przedstawiona wcześniej indywidualna definicja skuteczności, rozszerzona zresztą o kilka synonimów, może mieć ograniczone zastosowanie przy próbach prowadzenia innych badań.

Mimo wszystkich przeszkód i zawężeń metodologicznych można postawić następujące tezy:

aparatu państwowego, powołana jest między innymi do realizacji zadań politycznych (...)” (M. Jełowicki, *Nauka...*, s. 85). Przywołany autor, pisał również o micie apolityczności administracji tak w krajach socjalistycznych jak i kapitalistycznych (tenże, s. 91); podobnie F. Ryszka twierdząc, że „(...) gdzie kończy się polityka, a zaczyna administracja – powiedzieć trudno” (tenże, *Wstęp do nauki o polityce*, Warszawa – Poznań 1980, s. 40). O sztuczności podziału polityki i administracji równie trafnie pisał B. G. Peters. Autor ten prognozuje, że badania nad mechanizmami podejmowania decyzji w administracji publicznej doprowadzą do zaniku granic między administracją a polityką (tenże, *op. cit.*, s. 18, 249–293).

⁴⁷ Na przełomie jednej dekady dokonano wiele więcej zmian w działaniu administracji polskiej, jak choćby w takim samym odstępstwie czasu licząc od daty udostępnienia Internetu do masowego użytku po dziś dzień.

- interakcja administracji publicznej i społeczeństwa jest naturalnym następstwem roli, jaką administracja odgrywa w danym państwie. Rodzaj środowiska, w jakim działa określony organ administracji będzie zawsze silnie wpływał na sposoby badania i podnoszenie sprawnego działania. Przykładowo, oderwanie systemu kształcenia kadr, legislacji prawa, czy metodologii pracy od tych realiów będzie nieuchronnie prowadziło do spadku jakości administracji publicznej;
- prezentacja różnych myśli ustrojowych pojęcia skuteczności administracji wraz z aksjologią roli państwa w zbiorowym życiu społecznym skłania ku tezie, że stopień odmienności politycznej nie pozostaje bez wpływu na oczekiwania jednostek względem władzy. Jednak sama idea usprawniania działania organów administracji nie jest wysoce odmienna. Podnoszenie jakości prawa, kadr i techniki pracy jest powszechnym apelem. Ustrój polityczny zawsze będzie miał wpływ na organizację i zarządzanie państwem. W mniejszym stopniu dotyczyć to będzie oczekiwań obywateli względem służebnej roli administracji. Wraz z rozwojem techniki i świadomości społecznej oczekiwana względem władzy najprawdopodobniej będą jedynie rosły w kierunku osiągnięcia przez jej aparat lepszego, szybszego i skuteczniejszego działania;
- problem określenia ścisłych granic między administracją a prawem administracyjnym staje się mniej zawiły jeśli pominiemy kwestie wartościowania działania. Na przykładzie tylko takich ustaw jak: ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne czy ustawa o dostępie do informacji publicznej łatwo zaobserwować zacieranie granic pojęć skuteczności administracji i prawa. Nie mniej jednak warto dokonywać indywidualnie określonych badań nad skutecznością tych dwóch gałęzi nauki. Próba skoncentrowania się głównie na problemie administracji niejednokrotnie dotykała bezpośrednio konkretnych aspektów prawnych.

Fakt ten nie powinien jednak być podnoszony jako jakakolwiek forma oryginalności czy niesamowitości zjawiska. Przecież ściśle powiązanie prawem organów administracji publicznej jest wynikiem systemowej organizacji państwa oraz stanem w pełni pożądanym przez naukę, społeczeństwo oraz ustawodawstwo. Charakterystyka skuteczności administracji będzie zawsze silnie powiązana z problemami skuteczności prawa administracyjnego. Różnica będzie prowadziła do wstępnego określenia granic badania jednego z dwu „podmiotów” (administracji bądź prawa) działających na jednakowej płaszczyźnie społecznej, rządzącej się własnym naturalnym dynamizmem.

Opracowywanie recept podnoszenia skuteczności administracji warto opierać nie tylko o propozycje teorii ale również o empirię, np. ankiety, badania terenowe czy wywiady. Jest to jedyny trafny sposób diagnozy tzw. „słabych ogniw” i „punktów zapalnych”. Z kolei uniwersalizm problemu sprawności organizacji realizujących funkcje publiczne zmusza do poważnego traktowania opinii społecznej odnoszącej się do jej funkcjonowania w państwie⁴⁸.

ABSTRACT

The notion of effectiveness of administration – a trial of synthesis

The main problem of this article centers around the significant task of „effectiveness of administration”. Undervaluation of the issue of quality of public services always may lead to negative evaluation of civilian trust to the law authorities. Effectiveness of administration is presented here as an activity successfully leading to the chosen objective. This process will be

⁴⁸ Na koniec warto odesłać do kilku wybranych (pominiętych we wcześniejszych przypisach) prac dotyczących zagadnień skuteczności (sprawności) administracji, tj.: P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowania regionalne*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową 2000; I. Skrzydło-Niżnik, K. Sieniawska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania sprawności działania administracji publicznej*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001; W. Wytrązek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006.

shown diametrically depending on two different political systems – capitalism and socialism. Also, ideas formulated by authors in these two eras will be presented as an evidence for universality of the term „Effectiveness of administration”. Additionally, it will be shown how closely effectiveness of administration is related with the effectiveness of law. This resemblance may lead sometimes to methodological difficulties that may occur during studies on the term of effective functions of the authorities.