

STANISŁAW WÓJCIK

## O WYSOKĄ JAKOŚĆ DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PRAWORZĄDNA I TWÓRCZA

Dyskusję nad nowoczesną administracją publiczną warto zacząć od kilku podstawowych założeń. Przyjmuję za Antonim Kamińskim, że administracja publiczna jest integralną częścią państwa i nie sposób jej rozpatrywać w oderwaniu od całości jego struktur ustrojowych; jest nie tylko częścią aparatu wykonawczego lecz także aktywnie uczestniczy w decyzjach o kierunkach polityki; jest też instytucjonalną pamięcią państwa, w której zawiera się długofalowa strategia narodowa. Horyzont decyzyjny parlamentu i rządu jest znacznie krótszy; podstawą obecnego ustroju państwa jest układ powiązanych ze sobą mechanizmów partycypacji, kontroli i równowagi między władzą wykonawczą, ustawodawczą a sądowniczą, między państwem a społeczeństwem, państwem a rynkiem, administracją a polityką itp. Jakość państwa zależy od jego zdolności do wiązania ich ze sobą, skutecznego zarządzania różnorodnością<sup>1</sup>.

Trzeba w tym miejscu przypomnieć inny ważny postulat Maurycego Jaroszyńskiego, jakże wciąż aktualny, że każdorazowy wzrost ingerencji państwa niesie ze sobą wielkie niebezpieczeństwo przerostu, nadmiernej centralizacji, z jej nieodłącznym następstwem – biurokratyzacją życia społecznego. Koncentracja władzy i wpływu w organach centralnych powoduje niwelowanie wszelkich odrębności, wyjąławianie i paraliżowanie ośrodków lokalnych, szablonowość i bezdusność.

---

Prof. dr hab. STANISŁAW WÓJCIK – dyrektor Instytutu Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych KUL, kierownik Katedry Samorządu Terytorialnego i Polityki Lokalnej; adres do korespondencji: Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin.

<sup>1</sup> A.Z. Kamiński, *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 52-53.

Centralizm i biurokracyzm są zbyt poważnym złem, swymi źródłami zbyt głęboko tkwiącym w naszym życiu, aby im mogła zaradzić sprzedaż tych czy innych przedsiębiorstw państwowych (prywatyzacja; przyp. S.W.). Na poważne schorzenie trzeba szukać poważnych leków i odtrutek. Dlatego skuteczną przeciwwagę i lekarstwo na nie można znaleźć jedynie w odpowiednim ukształtowaniu ustroju państwowego. Chodzi po prostu o decentralizację<sup>2</sup>.

Poważne zmiany cywilizacyjne, jak problemy z przebudową ustroju politycznego, gospodarczego, rosnące wykształcenie społeczeństwa i jego silne różnicowanie, wpływ nowych technologii, walka systemów wartości, zderzenie kultury modernizmu z silnym konserwatyżmem wyznaczają również nowe zadania dla administracji publicznej. Jednym z nich, niezwykle ważnym, jest konieczność poprawy jakości w funkcjonowaniu administracji publicznej. Problem nowego zarządzania w administracji (*New Public Management*) bierze się stąd, że dotychczas administracja często jeszcze rządzi w sposób biurokratyczny, władczy, uważając, że realizuje interes państwa, starając się faktycznie manipulować obywatelami, traktując ich drugoplanowo, przedmiotowo. Nowe zarządzanie publiczne czerpie inspirację z sektora prywatnego. Zmniejsza administrację, nie rezygnując z zadań i programów, a przy tym zwiększa jej efektywność, dzięki zastosowaniu mechanizmów rynkowych, promowaniu konkurencji, zwiększaniu kontroli społeczeństwa lokalnego, decentralizowaniu kompetencji, a nawet wprowadzaniu zarządzania uczestniczącego<sup>3</sup>.

Dzisiaj chodzi o to, aby zasadę praworządności łączyć ze służebnością i użytecznością, z interesami ludzi, z humanizmem. Stąd tak duże zainteresowanie poprawą administrowania, nowymi sposobami zarządzania. Podniesienie jakości działania administracji to nadzieja, że obywatel stanie się ważny dla urzędnika. Czy ta zmiana jest możliwa w Polsce? Jeszcze dzisiaj na wschód od Wisły bardzo często obywatele żalą się, że administracja postępuje tak, jak za caratu. Na jaw wychodzą kolejne błędy, zaniedbania, a nawet afery z udziałem różnych urzędów i instytucji państwowych. A co z tysiącem innych spraw, którymi na co dzień zajmują się te instytucje, a o których raczej nigdy nie usłyszymy?

Podzielając opinię Jaroszyńskiego, że prywatyzacja części administracji nie odmieni jej funkcjonowania, przyjrzymy się temu sposobowi szerzej, a także innym możliwościom usprawnienia administracji.

---

<sup>2</sup> M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1990, s. 7n.

<sup>3</sup> F. Vibert, *Governance in the European Union – from Ideology to Evidence*, *European Policy Forum*. January 2001, Annex: Models of Governance, s. i-iv – cyt. za: J. Czaputowicz, *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji*, Warszawa 2008, s. 147.

Według A. Kamińskiego możliwe jest uzyskanie większej sprawności poprzez częściowe zarządzanie administracją, tak jak firmą prywatną, przez uwzględnienie mechanizmu konkurencji rynkowej w zarządzaniu sferą publiczną, zarówno w znaczeniu zdobywania poparcia szefa – kierownika dla konkretnych decyzji, jak też szukania oparcia w spluralizowanym układzie interesów społecznych. Autor ten zastrzega przy tym, że zwiększając kontakt administracji z otoczeniem i wydolność informacyjną, stając się administracją otwartą dla społeczeństwa, nie może ona ulegać pokusom np. przekupstwa, że stawia to przed nią wyższe wymagania etyczne i profesjonalne, że nie powinna utracić sprawności i w efekcie zyskać na stabilności, wyższym wynagrodzeniu. Nadto taka niezależność administracji winna być uzupełniona nadzorem<sup>4</sup>. Do zewnętrznych zakłóceń w obecnym funkcjonowaniu administracji zalicza przewagę wartości partykularnych w kulturze narodowej, stąd słaba lojalność urzędnika wobec urzędu na rzecz np. nepotyzmu, klikowości itp. oraz szkodliwa presja polityków na administrację i wymiar sprawiedliwości. Jego zdaniem, aby doprowadzić do powstania dobrej, czyli sprawnej administracji i inteligentnej, tj. twórczej, trzeba stworzyć warunki, aby administracja była zdolna do wypracowania i wdrażania złożonych strategii osiągnięcia dobra wspólnego, by jej funkcje władcze ustępowały pola na rzecz służebności i użyteczności oraz by zachowywała się odpowiedzialnie<sup>5</sup>.

Także Jacek Czaputowicz, zestawiając model biurokratyczny z tzw. nowym zarządzaniem publicznym, koncentruje się na zaletach tego drugiego. Polegają one na stosowaniu mechanizmów rynkowych, promowaniu konkurencji między usługodawcami, przekazywaniu kontroli społeczności lokalnej, decentralizowaniu kompetencji oraz wprowadzaniu zarządzania uczestniczącego. Administracja koncentruje się na wynikach, a nie nakładach oraz na celach i misji, a nie regulach i władzy. Obywatelom oferuje się tu wybór. Nowe zarządzanie publiczne kładzie nacisk na właściwe wyznaczanie celów i monitorowanie wyników, zarządzanie finansami, wyznaczanie standardów usług, korzystanie z możliwości dokonywania porównań dobrych rozwiązań oraz nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi. J. Czaputowicz uważa, że nowe zarządzanie publiczne już przyczyniło się do wzmocnienia administracji publicznej przez zacieśnienie więzi między sferą polityczną i administracyjną oraz tworzenie administracji przyjaznej obywatelom. W efekcie ma się przyczyniać do likwidacji biedy i promocji rozwoju<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Kamiński, *Administracja...*, s. 58-59.

<sup>5</sup> Tamże, s. 64.

<sup>6</sup> J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] *Administracja publiczna...*, s. 147; por. T. Potkański, *Profesjonalizacja zarządzania w samorządzie*

Z kolei Sławomir Najnigier wskazuje następujące remedia na obecny kryzys administracji publicznej: państwo powinno prowadzić politykę oddawania obywatelom, biznesowi i organizacjom sektora trzeciego tych dziedzin, w których możliwe jest samodzielne funkcjonowanie rynku; państwo powinno popierać konkurencję, a tam, gdzie nie jest to możliwe, regulację monopoli; tam, gdzie interwencja państwa jest konieczna, władze publiczne winny ograniczać bezpośrednio zaangażowanie na rzecz biznesu i sektora trzeciego, m.in. za pomocą kontraktów, koncesji i kuponów; każdy beneficjent pomocy publicznej powinien znać prawdziwe koszty wytworzenia usługi i częściowo je ponosić<sup>7</sup>.

Józef Płoskonka zwraca uwagę na fakt, że warto spojrzeć również na administrację publiczną z pozycji jej petenta: co go interesuje, kiedy jest zadowolony z urzędu, kiedy może powiedzieć, że administracja jest dobra, czego oczekuje on od administracji. Jego zdaniem należy wymagać, aby była ona skuteczna, tj. aby petent otrzymywał to, co go interesuje, na odpowiednim poziomie, aby miał poczucie, że obywatelskie obowiązki nakładane przez prawo są egzekwowane od wszystkich bez wyjątku. Chce profesjonalnego i bezstronnego podejścia przy załatwianiu, podejmowaniu różnego rodzaju decyzji. Chce mieć pewność, że jeżeli nie zgodzi się z wydaną decyzją i ją rzetelnie uzasadni, to nad jego uzasadnieniem pochyliły się osoby życzliwe, bezstronne i profesjonalne. Chce mieć pewność, iż każdy, kto kontroluje jego działanie jako obywatela, robi to w przekonaniu, że wypełnia swój obowiązek wobec człowieka uczciwego, a niezbędną dozę nieufności umiejętnie maskuje profesjonalizmem. Do warunków dobrej administracji Płoskonka zalicza jeszcze wydajną, oszczędną pracę. Administracja może być sprawna tylko wtedy, gdy wie, co chce osiągnąć, ma świadomość dróg prowadzących do celu oraz potrafi oceniać czy osiągnęła to, co zamierzyła<sup>8</sup>.

Grzegorz Rydlewski, wypowiadając się na temat wpływu europeizacji na naszą administrację publiczną, wyodrębnia trzy podstawowe płaszczyzny. Po pierwsze to europeizacja standardów, po drugie zadań i po trzecie rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych prowadząca do ich unifikacji. Dotyczą one całej administracji publicznej. Cechą wspólną zmian zachodzących pod wpływem procesu europeizacji ma być poprawa jakości funkcjonowania administracji. W ramach

---

terytorialnym, [w:] *Rozwój lokalny, bariery i stymulatory. Wybrane zagadnienia. V Kongres Obywatelski*, red. C. Trutkowski, Gdańsk 2010, s. 57n.

<sup>7</sup> S. Najnigier, *Administracja czy biznes*, [w:] *Administracja publiczna...*, s. 170.

<sup>8</sup> J. Płoskonka, *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna...*, s. 172-173. Prawne aspekty dobrej administracji omówił ostatnio J. Sobczak w art. pt. *Prawo do dobrej administracji. Standardy europejskie a rzeczywistość polska* (w: *Wieloaspektowość gminnej samorządności w Polsce*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2011, s. 57 n.).

ewaluacji Polska już podejmuje działania modernizacyjne, zmierzające do wzmocnienia pięciu zdolności decydujących o jakości i użyteczności administracji. Pierwsza to poprawa obsługi zadań, wiążąca się z pozyskiwaniem informacji i zarządzaniem nimi. Druga związana jest z tworzeniem i realizowaniem wspólnej polityki z podmiotami pozarządowymi. Trzecia dotyczy kreatywnego pokonywania napięć, czwarta łączy się ze wzmacnianiem współdziałania struktur wewnątrz administracji publicznej. Piąta obejmuje utrzymywanie interaktywnego kontaktu między podmiotami decyzji i adresatami tych decyzji w fazie realizacji. Zdolność ta stanowi podstawę do rozwijania postawy antycypacyjnej, jest też instrumentem budowania relacji zaufania, daje również szansę na skorygowanie błędnych decyzji. Jest to niezbędna cecha tzw. administracji inteligentnej<sup>9</sup>.

Również, zdaniem J. Sobczaka, pod wpływem standardów europejskiego prawa (Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji) prawo do dobrej administracji będzie odgrywać coraz większą rolę. W Polsce większość zasad dobrej administracji ma już regulacje normatywne. Chodzi jednak nie tyle o literę prawa, ile o sposób jej stosowania<sup>10</sup>. J. Sobczakowi chodzi o to, aby do świadomości urzędników dotarła i upowszechniła się zasada uprzejmości i była realizowana w ich relacjach z obywatelami. Zauważa przy tym, że pojęcie biurokracji nabrało pejoratywnych konotacji.

W jakim kierunku pójdzie rozwój administracji publicznej? Czy tylko w kierunku usprawniania modelu biurokratycznego, czy też ma szansę być administracją służącą swoim obywatelom, no i państwu? W literaturze administracyjnej wyróżnia się wiele scenariuszy. Ja opowiadam się alternatywnie. Albo nasze państwo stawać się będzie państwem rynkowym, nastąpi odrzucenie tzw. państwa opiekuńczego, co pociągnie za sobą redukcję administracji i wydatków publicznych, prywatyzację zadań społecznych, np. opieki zdrowotnej, szkolnictwa i in., co w konsekwencji ograniczy sektor publiczny, albo w obecnych warunkach państwa narodowego, dzięki omawianym wariantom reform administracji, powstanie tzw. odpowiedzialność dzielona, wprowadzająca zasadę współdziałania między państwem, samorządem i obywatelem. Jednakże wciąż obowiązujący kurs państwa polskiego, aby dobrze prosperować w dzisiejszym świecie, jest źle wyznaczony, co widać szczególnie w pogarszającym się poziomie świadczonych usług publicznych. Średni czas oczekiwania na wizytę u lekarza, wyrok sądowy w sprawach cywilnych, wykrywalność przestępstw, zwłaszcza drobnych, ale bar-

---

<sup>9</sup> G. Rydlewski, *Problemy europeizacji administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna...*, s. 108-109.

<sup>10</sup> Sobczak, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 79, 58.

dzo uciążliwych, wszystko to z roku na rok się pogarsza. Rośnie tylko liczba urzędników i podsłuchów<sup>11</sup>. Jeżeli chcemy, aby wytworzyło się powszechne obywatelskie poczucie rozwoju i pomyślności, politycy, samorządowcy, prawnicy muszą efektywnie budować nowy model administracji publicznej: jako humanistycznej, sprawnej, twórczej i odpowiedzialnej.

Czy zapis o humanistycznej administracji w polskim kodeksie postępowania administracyjnego jest obecnie możliwy do zrealizowania? Zarówno polski ustawodawca, jak i urzędnicy i obywatele zdają sobie sprawę, jak ważne dla jakości państwa, kultury administracji są stosunki urząd – obywatel. Ta relacja zakłada, że z jednej strony mamy mieć kadry urzędnicze merytoryczne, profesjonalne, intelektualne, a nawet etyczne!, z drugiej zaś nieskończona ilość do załatwienia trudnych spraw obywatelskich, głównie z powodu stosunkowo małych środków materialnych będących do dyspozycji urzędów rodzi pokusę do wykorzystania sytuacji dla uzyskania jakiejś korzyści.

Systematycznie jest prowadzony przez państwo nadzór, kierownictwo, selekcja kadr do służb w administracji publicznej. Bardzo pomocne mogą się też okazać tzw. certyfikaty jakości działania administracji, wymagane przez UE. Zwiększa się zakres odpowiedzialności karnej i cywilnej funkcjonariuszy państwa za uchybienia i błędne decyzje, które narażają ludzi na straty materialne. Jednak w sytuacji wciąż istniejącej wielkiej korupcji w administracji wydaje się, że należy wzmocnić funkcję dyscyplinującą prawa, zwiększając dolegliwość kar. Powinien zadziałać strach przed prawną, tj. służbową, dyscyplinarną karą oraz polityczną i społeczną odpowiedzialnością.

W obecnym stanie jakże trudno jest pisać o kodeksie etycznym urzędnika, o zasadach i wartościach, jakie winien on spełniać jako przedstawiciel państwa wobec obywatela, aby nie narażać się na naiwność. Napisano na ten temat wiele artykułów, studiów, książek. Przypomnijmy mimo to te najważniejsze zasady: praworządność i humanizacja funkcjonowania administracji; konstruktywność i kreatywność działań i zachowań urzędnika; prawda, rzetelność i sprawność; lojalność i życzliwość urzędnika wobec obywatela i pełna systematyczna i rzetelna informacja; kontrola i krytyka. Są one zapisane w preambule do Konstytucji RP z 1997 r., w KPA z 1960 r. i orzecznictwie NSA, czy w Karcie Praw Podstawowych UE z grudnia 2000 r. w Nicei. Ich treść jest dzisiaj oczywista nie tylko dla urzędników, ale i obywateli. Wiemy, że decyzje muszą mieć podstawę w przepisach prawa i w uzasadnieniu prawnym wyjaśniającym ich podstawę prawną i w przytoczeniu danych przepisów. Ma to wyczerpująco informować tzw. stro-

---

<sup>11</sup> R. Ziemiakiewicz, *Tusk czyli Budapeszt nad Wisłą*, „Uważam Rze”, z dn. 9-15 VII 2012, s. 60.

nę o okolicznościach faktycznych i prawnych, wytworzyć relację lojalności z obywatelem, pogłębić jego zaufanie, podnieść świadomość i kulturę prawną. Na gruncie administracji nie obowiązuje bowiem zasada, że nieznamość prawa szkodzi. Tak dochodzimy do zasady humanizacji stosunków urząd – obywatel, co ma oznaczać „nic o stronie bez strony”. Jest to uprawnienie do czynnego udziału strony w każdej fazie postępowania administracyjnego, mające podnieść jakość i rzetelność administracji, oraz do szanowania praw obywatela w urzędzie. Do kanonu wartości wchodzi jeszcze takie zasady, jak: sprawność działania administracji, prawo do petycji, skarg i wniosków. Wszystkie te zapisy etyczne i prawne jakże bardzo załamują się w praktyce, w działaniu administracyjnym. Jak podaje Andrzej Piekara, zwiększająca się co roku liczba skarg może niepokoić, lecz stale utrzymująca się liczba skarg zasadnych, załatwionych przez organ administracyjny wadliwie, wynosząca 30%, musi poważnie niepokoić. Paradoxem jest, że najwięcej rozstrzygnięć prawnie wadliwych wychodzi z urzędów naczelnych i centralnych organów administracji państwowej. Urzędy popełniają wciąż te same błędy: nie wyjaśniają należycie stanu faktycznego, nie przeprowadzają postępowania wyjaśniającego, wydają decyzje na podstawie niepełnej opinii i tylko części materiałów sprawy, nie sporządzają należytego uzasadnienia. Niekiedy błędnie interpretowano przepisy, albo w ogóle brakowało podstawy prawnej do określonego rozstrzygnięcia<sup>12</sup>.

Aparat urzędniczy – pisze Piekara – nie dostrzega służebności swej roli wobec obywatela, który zbyt często okazuje się bezbronny wobec tego aparatu. Wniosek ten wynika z 61,6 tys. skarg, które wpłynęły do biura Rzecznika Praw Obywatelskich w 2008 r. W sprawozdaniu tym znajduje się ponadto stwierdzenie, że normą jest ukrywanie czystej niekompetencji i niedbalstwa za bezmiarem przepisów. Korupcja podważa autorytet władz publicznych i nie zawsze spotyka się z natychmiastową reakcją odpowiednich organów. We współczesnej Polsce administracja publiczna jest nadal daleka od poprawności, a jednym z istotnych źródeł jej dysfunkcji jest ułomność działalności prawotwórczej i słabość etosu urzędniczego<sup>13</sup>. Konkludując autor stwierdza: „istniejąca w III RP praktyka polityki kadrowej, jako upartyjniona, podporządkowana osobistym i koteryjnym interesom oraz sprzeczna z Konstytucją, jest powszechnie ostro krytykowana. Nadto patologiczna częstotliwość zmian regulacji prawnych jest wynikiem instrumentalnego traktowania prawa i pozostaje w związku z walką partyjną o stanowiska

---

<sup>12</sup> A. Piekara, *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Warszawa 2010, s. 47.

<sup>13</sup> Tamże, s. 48.

publiczne. Tak powstaje patologia procedur legislacyjnych i patologia prawa. Tak przegrywa Konstytucja z partykularnymi interesami partii politycznych”<sup>14</sup>.

A. Piekara i wielu administratywistów wzmocnienia zasady humanizmu poszukuje w sferze etycznej, ponieważ słusznie uważają, że relacja urząd – obywatel to nie tylko analiza techniczno-prawna, ale także moralna. Odwołując się do ustaleń Tadeusza Kotarbińskiego, Piekara chciałby, aby funkcjonariusze państwowi poznali i utożsamili się z efektami dyrektyw etycznych, a więc by stawali się „dzielni”, „sprawni”, „spolegliwi”, by dążyli do wzoru człowieka i funkcjonariusza, na którego można liczyć w sprawiedliwej potrzebie jako spolegliwego opiekuna – porządnego człowieka<sup>15</sup>. Z kolei M. Ossowska chciałaby formować urzędnika jako osobę uspołecznioną<sup>16</sup>. Również ustawodawca stara się co pewien czas określić i uwspółcześić wzór urzędnika służby cywilnej. Trzeba przy tym zdać sobie sprawę z obiektywnie trudnego położenia funkcjonariusza państwa. Przypomina je J. Arcimowicz. W obecnym stanie rzeczy nie można rządzić bez pomocy sprawnego aparatu stałych urzędników, którzy byłiby należycie podporządkowani ministrom, odpowiadającym przed parlamentem, i którzy by byli zarazem obdarzeni niezależnością, siłą charakteru, zdolnościami i doświadczeniem, by radzić, wspomagać i do pewnego stopnia wpływać na tych, których postawiono nad nimi<sup>17</sup>. Mimo wszystko przy takim złym stanie działania administracji – pisze ona – zaskakuje niechęć i w efekcie nieznamość przez urzędników Kodeksu etyki służby cywilnej. Jednocześnie w zbyt małym stopniu nagradzane są przez państwo zachowania etyczne urzędników oraz brak jest współczesnych autorytetów, które mogłyby być wzorem urzędniczej pracy<sup>18</sup>.

Obecne zagubienie się w działaniu funkcjonariuszy państwa przekonująco wyjaśnia J. Czaputowicz, przede wszystkim w odniesieniu do okresu PRL. W okresie PRL – pisze on – urzędników obowiązywała przede wszystkim lojalność polityczna. To ona decydowała o możliwościach awansu. Brakowało czytelnych reguł prawnych, określających system służby publicznej, zarówno w sferze wartości, jak i praktyki. Zależność polityczna sprzyjała zachowaniom korupcyjnym. Występowały łącznie dwa czynniki: z jednej strony rozrost aparatu władzy politycznej, którego przedstawiciele mogli podejmować decyzje o charakterze arbitralnym niemal we wszystkich dziedzinach życia, z drugiej – niedostatek wszelkiego rodzaju dóbr ułatwiał kupowanie lojalności polity-

---

<sup>14</sup> Tamże, s. 51.

<sup>15</sup> Tamże, s. 52-53,

<sup>16</sup> J. A r c i m o w i c z, *Wzór urzędnika w ustroju demokratycznym*, [w:] *Administracja publiczna...*, s. 405.

<sup>17</sup> Tamże, s. 404.

<sup>18</sup> Tamże, s. 416-417.



czej i realizowanie korzyści osobistych<sup>19</sup>. W takich warunkach wystąpiły następujące bariery dla rozwoju służby cywilnej: upolitycznienie i upartyjnienie administracji publicznej, nieprzestrzeganie zasad neutralności, korupcja, brak mobilności oraz fragmentacja odpowiedzialności za politykę kadrową<sup>20</sup>.

Niski poziom standardów moralnych w administracji sprawia, że J. Czaputowicz sięga do autorytetów katolickich. W encyklice Jana Pawła II *Christifideles Laici* znajduje niezbędne wsparcie dla etycznego postępowania urzędników. Papież twierdził tam, że podstawowym kryterium działania na rzecz osoby i społeczeństwa powinno być dążenie do dobra wspólnego, rozumianego jako tworzenie takich warunków życia społecznego, dzięki którym osoby i rodziny mogą łatwiej osiągać swoją doskonałość. Poczynania osób pełniących funkcje społeczne związane ze sprawowaniem władzy, a więc polityków i urzędników winny być zawsze jawne i czyste. Tego ludzie od nich wymagają. Pobudza to do otwartej walki i zdecydowanego przewyciężania takich pokus, jak nieuczciwość, kłamstwo, wykorzystywanie dóbr publicznych do wzbogacenia niewielkiej grupy osób lub w celu zdobywania popleczników<sup>21</sup>.

J. Czaputowicz uważa korupcję, plagę afer z udziałem funkcjonariuszy państwowych za jedno z poważniejszych zagrożeń dla państwa. Jego zdaniem w Polsce jest ona powszechna, ma tendencję do rozpowszechniania się, a nawet ustalane są ceny według relacji popytu i podaży na zawłaszczane dobra publiczne.

Dobrze funkcjonująca administracja publiczna jest niewątpliwie jednym z filarów każdego państwa. Toteż w historii istniały administracje publiczne o różnych ustrojach. Dzisiaj przed państwem liberalnym staje poważny problem skonstruowania odpowiadającej jemu administracji. Tymczasem administratywiści biją na alarm, że administracja rządowa i samorządowa funkcjonują źle, mimo dobrych ustaw o służbie cywilnej i urzędniczych kodeksów etycznych. Ale czy tak jest naprawdę z naszym prawodawstwem?

---

<sup>19</sup> J. Czaputowicz, *Standardy etyczne w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna...*, s. 363.

<sup>20</sup> Tamże.

<sup>21</sup> Jan Paweł II, *Christifideles Laici*, 1988.

TOWARDS HIGH QUALITY PUBLIC ADMINISTRATION.  
LAWFULNESS AND CREATIVITY

S u m m a r y

Public governance constitutes an integral part of the state, and so it cannot be analysed in separation from the whole of the state's political structure. The predominant concentration of power and influence on the highest level of the state's structure is a threat to diversity, cultural richness and the idea of participation of local communities. It leads to dull uniformity and thoughtless execution of official procedures. The quality of governance depends on the ability of the state to effectively manage diversity. The optimal strategy of a contemporary state is to consolidate the idea of lawfulness with that of service for the interests of the citizens and for the generally understood humanism. This is why we presently witness an increasing interest in improving the quality of administration and developing new ways of governance. Enhancing administrative quality evokes hopes that the citizen can become someone of import to the state official and to the public servant.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, biurokracja, służba cywilna, polityka lokalna.

**Key words:** public governance, bureaucracy, civil service, local policy.

*Translated by: Konrad Klimkowski*