

Aparat administracji publicznej: idea i praktyka urzędnicza

W systemie politycznym wpływową instytucją jest administracja publiczna¹. Jej funkcjonowanie w systemie demokratycznym jest ściśle związane z procesem przemian społeczno-politycznych społeczeństwa i państwa². Mimo pojmowania „jako sługi ustroju, prawa i aparat wykonawczy władzy politycznej”³, coraz częściej postrzega się ją jako usługodawcę wobec społeczeństwa.

W niniejszej pracy wskazuje się na rolę urzędu – jako formy wykonywania administracji publicznej w kształtowaniu postaw obywatelskich.

Zakłada się, że administracja publiczna jest wyodrębnioną sferą aktywności instytucji państwowych, społecznych i prywatnych, służących zaspokajaniu potrzeb obywateli. Jest ona wykonywana przy udziale obywateli, uczestniczących w decyzjach wykonawczych i przyjmujących na siebie współodpowiedzialność za ich następstwa⁴.

Urząd, będąc formą organizacyjno-wykonawczą administracji publicznej⁵, kształtowany jest na jej potrzeby. Pełniąc funkcje aparatu administracyjno-wykonawczego, zarządza całokształtem spraw publicznych społeczności lokalnej. Stąd sposób kreowania i jakość administracji publicznej, a w szczególności stosunki urząd – obywatel odgrywają ważną rolę w kształtowaniu jakości państwa, a tym samym postaw, zachowań, działań jego obywateli.

Od administracji publicznej oczekuje się spełnienia następujących warunków:

1. skuteczności w „działaniach”,

¹ B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 45.

² J. Itrich-Drabarek, *Rola służby cywilnej w państwie demokratycznym*, [w:] *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, (red.) T. Mołdawa, K. A. Wojtaszczyk, M. Małecki, Warszawa 2003, s. 171.

³ B. Guy Peters, op.cit., s. 216 i n.

⁴ *Leksykon politologii*, (red.) A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2002, s. 9–10.

⁵ Urząd to miejsce pracy urzędnika, będącego elementem struktury administracji. Urzędnik uosabiając organ, realizuje powierzone zadania i kompetencje w ramach urzędu (np. urząd gminy) z pomocą techniczno-organizacyjną, kancelaryjną, zatrudnionych w urzędzie także „innych” pracowników. Por. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2002, s. 1091; A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dziś*, Warszawa 2005, s. 207.

2. kontroli ze strony politycznego przywództwa,
3. zwiększenia podmiotowości obywatela jako adresata i konsumenta świadczeń publicznych,
4. poddania administracji urynkowieniu i prywatyzacji⁶.

Istotne znaczenie w kształtowaniu i efektywnym funkcjonowaniu administracji publicznej ma jej struktura – wyodrębnienie administracji rządowej, samorządowej (różnego szczebla). Ważne, z punktu widzenia funkcjonalności teje administracji ma właściwe rozdysponowanie zadań i kompetencji poszczególnym jej ogniwom. Wprowadzone w 1999 r. przez reformę administracji publicznej dodatkowe szczeble samorządności – powiat i województwo, miały spowodować partycypację społeczeństwa w strukturach i procesach decyzyjnych państwa. Jednym z założeń reformy było włączenie społeczeństwa w proces przebudowy ustroju, a w tym gospodarki kraju. Dobudowa nowych poziomów samorządności miała „pobudzić” obywateli do samodzielnia, przejęcia „we własne ręce” wielu funkcji, zadań, które na poziomie lokalnym będą sprawniej i efektywniej wykonane. Realizacji założeń miał służyć aparat wykonawczy – urząd administracji samorządowej danego szczebla. W praktyce urzeczywistnianie założeń budowy sprawnej, kompetentnej, efektywnej administracji samorządowej napotkało liczne trudności.

Za nieskuteczne uznaje się utworzenie dualistycznego modelu administracji wojewódzkiej – rządowej i samorządowej. Dublowanie tego samego szczebla administracji okazuje się nieczytelne dla obywateli, a w praktyce stanowi zbędne obciążenie systemu zarządzania państwem. Nie jest czytelny podział zadań, kompetencji, ujawnia się rywalizacja o „zawłaszczenie” funkcji i zadań.

Urzędy marszałkowskie (administracja samorządu województwa) są najmniej znane obywatelom, „najsłabiej” kontrolowane przez nich i w ogóle opinię publiczną; zauważa się, że „ten szczebel samorządu, a także jego administracja obarczony jest „deficytem demokracji i rozdmuchanym politykierstwem”⁷.

Krytycznej ocenie poddawane jest istnienie samorządu powiatowego (kilkakrotnie wskazywano na zasadność jego likwidacji). Istnienie starostw (administracja powiatowa) przyczyniają się do powstawania „barier” w komunikacji między: obywatelem-gminą a państwem. Istnienie administracji powiatowej utożsamia się z zbiurokratycznym systemem zarządzania, z brakiem jasności celów jej funkcjonowania.

Tworzenie i funkcjonowanie systemu administracji, jej struktur, organów, instytucji bazuje na kadrze pracowników (urzędników). Zasady kompetencyjne, odnoszące się do kadry urzędniczej mają bezpośredni wpływ na jakość i skuteczność działań administracji. Wśród zasad powinno przestrzegać się:

1. Oddzielenia stanowisk politycznych, czyli takich, które służą kształtowaniu, wykonywaniu, kontroli realizacji celów politycznych od stanowisk urzędniczych, któ-

⁶ Por. J. Itrich-Drabarek, op.cit., s. 177–178.

⁷ Opinia wyrażona przez Łucjana Sokołowskiego, burmistrza Miasta i Gminy Łomianki w latach 1998–2002.

rych istotą jest wykonywanie prawa, zwłaszcza poprzez rozwiązywanie spraw administracyjnych;

2. Otwartości w dostępie do wszystkich stanowisk urzędniczych w administracji nie tylko rządowej, wyrażająca się zwłaszcza w publicznym ogłaszaniu informacji o wolnych stanowiskach pracy;
3. Równości, oznaczająca stosowanie analogicznych wymagań i procedur wobec wszystkich, zgłaszających się kandydatów w celu uzyskania danego stanowiska pracy;
4. Konkurencyjności, prowadzącej do zatrudnienia w wyniku postępowania dającego możliwość porównywania „walorów” poszczególnych kandydatów;
5. Profesjonalizmu, podkreślającego fachowość jako podstawowe z kryteriów przyjęcia do pracy⁸.

Cechą charakterystyczną wykonywania pracy, profesji jest urzeczywistnianie określonych obowiązków. W odniesieniu do pracowników administracji publicznej ich zakres wykracza poza ramy określone przepisami powszechnej regulacji „pracowniczej”, tj. kodeksu pracy. Zakres ten obejmuje dyspozycje, dotyczące przestrzegania praworządności, ochrony praw obywateli, uwzględnianie interesu państwa, a także całokształtu działalności pracownika, np. wynikających z posiadanych odpowiednich kwalifikacji, doksztalcenia zawodowego⁹.

Istnieje konieczność stworzenia odpowiedniego systemu rekrutacji kadry urzędników administracji. Powinien on uwzględniać tzw. selekcję pozytywną przy zastosowaniu kryteriów merytorycznych, profesjonalnych, intelektualnych, etycznych¹⁰. W licznych krajach europejskich, rekrutacja pracowników administracji publicznej bazuje na kryterium wyższego wykształcenia – najczęściej specjalistycznego prawniczego oraz w czasie edukacji kandydaci do pracy w administracji nabywają podstawowej wiedzy i umiejętności technicznych, co później pogłębiają w formie szkoleń i kursów¹¹.

Zasady rekrutacji pracowników samorządowych w Polsce określa ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych¹² oraz ogólne regulacje, zawierające przepisy, odnoszące się do ogółu pracowników administracji, m.in. Europejski Kodeks Dobrej Administracji, kodeks postępowania administracyjnego, kodeks cywilny. Do regulacji należy też Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Terytorialnego)¹³, która w art. 6 ust. 2

⁸ D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 1–2, s. 115.

⁹ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 196.

¹⁰ Por. A. Piekara, op.cit., s. 215.

¹¹ Np. W Niemczech utworzono krajową szkołę służby cywilnej, przygotowującą urzędników do specjalistycznego rozstrzygania problemów o charakterze technicznym; we Francji podstawowa kadra pracowników służby cywilnej stanowią absolwenci Ecole Nationale d'Administration (ENA) oraz jednego i Instytutów Regionux d'Administration (IRA).

¹² Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Tekst jednolity: Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1593 z późn. zm.. Do 2007 r. była ona 20-krotnie nowelizowana.

¹³ Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Terytorialnego) ustanowiona 15 października 1985 r. w Strasburgu przez państwa członkowskie Rady Europy. W Polsce obowiązuje od 1 marca 1994 r. Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, 608.

stanowi, że status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, na podstawie kryterium umiejętności i kompetencji; w tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego.

Wśród zmian dokonanych w treści ustawy o pracownikach samorządowych należy obowiązek upowszechniania danych personalnych kandydatów (imiona, nazwiska i miejsce zamieszkania), uczestniczących w postępowaniu rekrutacyjnym na określone stanowisko. Dane te zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁴ oraz na tablicy informacyjnej w jednostce, w której prowadzony jest nabór (art. 3a i 3b). Sporządza się protokół prowadzonego naboru kandydatów na stanowisko urzędnicze, zawierający m.in. informacje o zastosowanych metodach i technikach naboru oraz uzasadnienie dokonanego wyboru (art. 3c).

Wprowadzenie powszechnego informowania o kandydatach i wynikach rekrutacji jest powodowane przeciwdziałaniem przypadkowości, „prywacnie” interesów w sferze zatrudnienia administracji publicznej.

Analiza zapisów ustawy pozwala twierdzić, iż na ich podstawie aparat administracji samorządowej zabezpiecza swoje funkcjonowanie; istnieje m.in. obowiązek złożenia ślubowania przez pracownika (art. 5), poddaje się go okresowym ocenom kwalifikacyjnym (art. 17), a w razie negatywnej oceny następuje rozwiązanie stosunku pracy (art. 10), zabrania się zatrudniania osób spokrewnionych (art. 6), a wykaz obowiązków pracowników samorządowych gwarantuje wysoką jakość świadczonych przez nich usług (rozdz. III).

Z uwagi na dążenie do funkcjonowania wysokiej jakości administracji, jest obowiązek prowadzenia okresowej oceny pracowników. Sposób i tryb ich dokonywania jest określony przez rozporządzenie Rady Ministrów, z dnia 13 marca 2007 r.¹⁵ Na jego podstawie ocena pracowników samorządowych jest sporządzana według kryteriów: obowiązkowych i wybranych przez bezpośredniego przełożonego (§ 1 pkt. 1). Do kryteriów obowiązkowych zalicza się: sumienność, sprawność, bezstronność, umiejętność stosowania odpowiednich przepisów, planowanie i organizowanie pracy, postawę etyczną. Wśród kryteriów do wyboru wskazuje się m.in. wiedzę specjalistyczną, umiejętność obsługi urządzeń technicznych, znajomość języka obcego, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych, inicjatywność, kreatywność.

Z zapisów regulacji normatywnych wynika dbałość ustrojodawcy w zakresie zatrudniania fachowej i kompetentnej kadry pracowników administracji. Ujawniają się w tym

¹⁴ Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) to system stron internetowych służących powszechnemu i bezpłatnemu dostępowi do informacji publicznej. Do tworzenia podmiotowych stron BIP zobowiązane są m.in. organy władzy publicznej, podmioty reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące osoby lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne. Utworzenie BIP nastąpiło mocą ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. 2001, nr 112, poz. 1198.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 marca 2007 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych, Dz. U. 2007, nr 55, poz. 361. Załącznik do rozporządzenia zawiera pełny wykaz kryteriów kwalifikacyjnych.

względnie nieściśłości, które sprzyjają nadużyciom w procesie rekrutacji pracowników. Np. bezpośredni przełożony pracownika samorządowego dokonuje, wyboru kryteriów do wyboru i jednocześnie ich ocenę. Wybór oraz interpretacja kryteriów zatracają wtedy ideę obiektywności, ponieważ są pozostawione uznaniu decydenta. Nie są istotne wtedy oceny według kryterium „nastawienia na własny rozwój”, „zarządzania informacją” („działanie się informacjami”).

W tej sytuacji sporządzona (na piśmie) ocena pracownika zwykle nie spełnia kryteriów obiektywizmu. Pewną gwarancją, zapewnienia prawidłowej i obiektywnej oceny przez bezpośredniego przełożonego jest prawo odwołania się do kierownika jednostki samorządowej, wskazanej w art. 1 rozporządzenia.

Wśród organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego powszechnym zjawiskiem staje się spisywanie i przyjmowanie, w drodze uchwały „Kodeksów etycznych pracowników samorządowych”. Z treści większości z nich, wynika duża dbałość „pracodawcy” o wysoką jakość funkcjonowania administracji samorządowej. Przed urzędnikami stawiane są wymagania, m.in.:

- „pamiętanie o służebnym charakterze własnej pracy,
- przedkładanie dobra publicznego nad interesy własne i swojego środowiska,
- nieuchylanie się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć oraz odpowiedzialności za swoje postępowanie,
- bycie lojalnym wobec pracodawcy i zwierzchników,
- rozwijanie wiedzy zawodowej, potrzebnej do jak najlepszego wykazania się pracą w urzędzie,
- dążenie do pełnej znajomości aktów prawnych,
- eliminowanie wpływów politycznych w procesie rekrutacji i awansach”¹⁶.

Należałoby zastanowić się nad koniecznością uchwalania regulaminów i kodeksów etycznych, „zastępujących” bądź „uzupełniających” obowiązujące akty normatywno-prawne.

Uniknięcie niekorzystnego, a wręcz patologicznego stanu funkcjonowania administracji można zastąpić utworzeniem apolitycznego korpusu służby cywilnej, przede wszystkim w administracji centralnej i regionalnej, a dla samorządu lokalnego jej odpowiednika – korpusu pracowników samorządowych.

W 1996 r. w projektach reorganizacji administracyjno-terytorialnej państwa¹⁷ podjęto inicjatywę utworzenia neutralnego politycznie, bezstronnego, profesjonalnego korpusu pracowników samorządowych. Zamysł ten do dnia dzisiejszego nie został zrealizowany. Ustawą z 5 lipca 1996 r. – Służba cywilna¹⁸ – zostały zapoczątkowane przeobrażenia

¹⁶ Ze zbiorów własnych Autora. Rada Miasta Czarnków, *Kodeks etyczny pracownika samorządowego Urzędu Miasta Czarnków*.

¹⁷ Urząd Rady Ministrów, *Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Założenia programu decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego*, Warszawa, lipiec 1996 r., s. 60–62.

¹⁸ Ustawa z 5 lipca 1996 r. – Służba cywilna, Dz. U. 1996, nr 89, poz. 404 – została uchylona z dniem 1 lipca 1999 r.

w strukturach urzędniczych administracji publicznej, mające zapewnić powstanie niezależnego, od wpływów polityków korpusu fachowców. Także i w tym procesie napotkano liczne przeszkody, uniemożliwiające powoływanie wysoko specjalistycznej kadry urzędników szczebla centralnego.

Dnia 24 sierpnia 2006 r. uchwalono ustawę o służbie cywilnej i związaną z nią ustawę o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych¹⁹. Regulacjami tymi jednoznacznie został zmieniony charakter korpusu służby cywilnej, wyłączając z niego stanowiska wyższe w administracji rządowej. Ponadto zniesieniu uległy niektóre instytucje, np. Urząd Służby Cywilnej, Szef Służby Cywilnej – jego zadania zostały przejęte przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

W polskiej rzeczywistości o jakości administracji publicznej zadecydowały czynniki natury politycznej, m.in. „przymusowa” wymiana kadry urzędników na początku lat 90., tworzenie nowych stanowisk i urzędów po kolejnych wyborach parlamentarnych. W wielu administracjach samorządowych zatrudnianie nowych pracowników było wynikiem ścierania się wpływów politycznych, czego powodem był stabilny charakter pracy w samorządzie przy ogólnym wzroście bezrobocia²⁰.

Zauważa się, iż obok „precyzyjnych” metod doboru kadry urzędniczej istnieją czynniki je destabilizujące, np. powiązania polityczne, nepotyzm, działania grup nacisku, brak właściwych bodźców do pracy (materiałnych, odwołujących się do poczucia więzi grupowej), a przede wszystkim niekompletne zapisy prawne.

Podsumowując należy wskazać, że współczesny proces budowania urzędniczego aparatu administracyjnego zależy jest od wielu czynników. Czynniki te wywierają destruktywny wpływ na funkcjonowanie i jakość administracji publicznej, powodują zakłócenia w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, uzależniają go do działań natury politycznej. Próby dostosowania modelu administracji do „aktualnej” sytuacji społeczno-politycznej państwa, kłócą się z ideą powołania urzędniczego aparatu administracji publicznej.

¹⁹ Ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2006, nr 170, poz. 1218 z późn. zm.; Ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz.U. 2006, nr 170, poz. 1217 z późn. zm.

²⁰ A. K. Piasecki, *Pracownicy samorządowi (1990–2002)*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 9, s. 12–13.