

# Marcin Janik, Ewa Janik

---

## Umowa jako instrument zarządzania jakością w administracji publicznej : głos w dyskusji

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 237-243

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marcin Janik<sup>1</sup>, Ewa Janik<sup>2</sup>

## UMOWA JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – GŁOS W DYSKUSJI

Polska administracja publiczna znajduje się w momencie dużych zmian. Integracja z Unią Europejską, nowe problemy, zmagania z konkurencją wszystko to spowodowało, że administracja coraz chętniej korzysta z doświadczeń biznesu, dba o wizerunek, marketing oraz pyta obywateli o ich potrzeby<sup>1</sup>.

W kontekście wskazanych powyżej uwarunkowań elementem koniecznym do zbudowania dobrej administracji stało się dojrzałe społeczeństwo obywatelskie, tworzące rzeczywistą wspólnotę mieszkańców, reprezentowaną przez świadome swoich obowiązków i skuteczne w swoich działaniach organy władzy publicznej. Ponadto konieczne jest umiejętne wzmacnianie potencjału instytucjonalnego tj. odpowiedniej struktury organizacyjnej, procedur działania oraz mechanizmów zapewniających udział społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami publicznymi.

W dyskusji coraz częściej podkreśla się, iż zmiany oznaczają, iż administracji na równi z przedsiębiorcami potrzebny jest program i konsekwencja, prowadząca do odrobienia strat. Zgłaszany postulat nawiązuje do poglądów H. Fayola, który podkreślał, że państwo i jego aparat jest rodzajem przedsiębiorstwa, dlatego też zasadne jest przenoszenie doświadczeń z administracji prywatnej do administracji publicznej<sup>4</sup>.

Porównywanie państwa do przedsiębiorstwa można odnaleźć również we współczesnych poglądach zwłaszcza neoliberalnych doktryn<sup>5</sup>. Teoretycy przy usprawnieniu i reformowaniu administracji powołują się zazwyczaj na takie wartości jak ulepszenie pracy administracji przez zmniejszenie kosztów, większą skuteczność czy szybkie działanie<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Dr. adiunkt, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach.

<sup>2</sup> Dr. adiunkt, Katedra Prawa, Wydział Finansów i Ubezpieczeń, Akademia Ekonomiczna w Katowicach.

<sup>3</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 1998, s. 6., Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego, t. 1 Zagadnienia administracyjno-prawne*, Zachodnie Centrum Organizacji, Szczecin Zielona Góra 1998, s. 80.

<sup>4</sup> H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Księgarnia Wł. Wilak, Poznań 1947, s. 25., Por. Z. Leoński, *Refleksje nad problematyką reform administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa* – Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002, TNOiK, Rzeszów 2002, s. 61.

<sup>5</sup> J. Łukasiewicz, *Natura jakości administracji publicznej*, [w:] *Jakość w administracji publicznej* – Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cedzyna k. Kielc 24-26 września 2004; TNOiK, Rzeszów 2004, s. 248.

<sup>6</sup> M. Janik, E. Janik, *Nowe zjawiska w administracji publicznej – zagadnienia wybrane*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Sandomierz 28-30 maja 2006, Rzeszów 2006, s. 174.

Dlatego teraz nie wystarczy, aby administracja rzetelnie wypełniała swoje obowiązki. Obecnie przyszedł czas na rozwój, nowe pomysły i współpracę z podmiotami zewnętrznymi. Brak inicjatywy w tym kierunku może być kwalifikowane, jako ograniczenie szans rozwoju, co w konsekwencji może doprowadzić do przegrania konkurencji z sąsiednimi samorządami<sup>7</sup>.

Dążenie do efektywnej administracji wzorowanej na sprawnie działającej firmie stanowi nie tylko jeden z politycznych postulatów, ale również czyni zadość społecznym oczekiwaniom<sup>8</sup>. Konsekwencją traktowania administracji, jako sprawnie działającej firmy są spotykane w najnowszych opracowaniach określenia obywatela w kontaktach z administracją. Określa się go nie jako „petenta”, ale jako „akcjonariusza”, czy też precyzyjniej „interesariusza”, który jest uprawniony do uzyskiwania swojej dywidydy w postaci usług o wysokiej jakości<sup>9</sup>.

Współcześnie zwiększenie efektywności administracji, obniżenie kosztów jej funkcjonowania współgrystuje ze wzrostem jej funkcji. Ernest Knosala podkreśla, iż falę modernizacji administracji z entuzjazmem zaakceptowali praktycy akcentując nie tyle ograniczanie państwa, co raczej zwiększanie efektywności jego działania<sup>10</sup>. Tym samym powstała niejako konkurencyjna doktryna wobec teorii „odchudzania” państwa – którą można określić jako filozofię racjonalizowania działalności administracji publicznej<sup>11</sup>.

System sterowania w administracji publicznej zdaniem E. Knosali powinien zostać tak skonstruowany, by katalogi „produktów” poszczególnych jednostek administracyjnych były formułowane w oparciu o istniejące potrzeby „klientów” administracji. Wymaga to zbudowania odpowiedniego systemu programowania, który umożliwiłby, na podstawie życzeń obywateli-klientów definiowanie przez instytucje polityczne zadań dla administracji publicznej, jako dostarczyciela świadczeń produktów. Określenie „produktu” stanowi podkreślenie, że świadczenie nowoczesnej administracji stanowi usługę skierowaną do obywatela, jako klienta administracji spełniającego jego uzasadnione oczekiwania i potrzeby<sup>12</sup>.

W najnowszej literaturze można odnotować wiele poglądów, których wyznawcy wskazują istotną przeszkodę na drodze do precyzyjnego wykazania produktywności administracji publicznej. Instytucje sektora publicznego posiadają mniejszą autonomię i elastyczność niż instytucje prywatne. Powiązane to jest z faktem większej złożoności rynku i problemami, które administracja publiczna musi rozwiązywać. Ponadto kultura organizacyjna instytucji publicznych powinna opierać się na etyce. Mając na uwadze fakt, iż względy etyczne są zarówno szeroko rozpowszechnione jak i nieuniknione etyki nie można traktować, jako opcji, którą można pominąć. Alternatywa, jaka stawiana jest przed menadżerami sektora publicznego nie dotyczy odpowiedzi na pytanie „czy”, ale „jak” stawiać czoła kwestiom etycznym. Jednym z podstawowych kryteriów mierzą-

<sup>7</sup> Z. Knecht, *Public relations w administracji publicznej teoria praktyka badania*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. IX.

<sup>8</sup> J. Szreniawski, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a zasady ogólne Kodeksu Postępowania Administracyjnego*, [w:] *Czynniki profesjonalizacji administracji publicznej*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Warszawa 30-31 maja 2003 r., Białystok 2004, s. 86.

<sup>9</sup> J. Jagielski, *Kilka refleksji w kwestii kadru administracji publicznej*, [w:] *Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej Krynica 2-4 czerwca 2006 r., Biurokracja, Rzeszów 2006*, s. 211.

<sup>10</sup> E. Knosala, *New public management a sprawność administracji publicznej*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Sandomierz 28-30 maja 2006 r., Rzeszów 2006, s. 248.

<sup>11</sup> E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2004, s. 45.

<sup>12</sup> E. Knosala, *New public management...*, s. 247.

cych wartość etyki w działaniach instytucji publicznych jest szkoda, jaką może wyrządzić jej brak.

Administracja publiczna musi stawiać czoła ograniczeniom i zadaniom, które nie istnieją w sektorze prywatnym oraz gwarantować obywatelom-interesariuszom równy dostęp do usług. Ponadto menadżerowie w sektorze publicznym muszą kierować się obowiązującym prawem pokonując rozmaite ograniczenia oraz godząc przy tym różne grupy interesów.

Bezspornie powiększa się zakres, w którym umowa jest stosowana przez administrację<sup>13</sup>. Znaczenie tej formy działania administracji wiąże się z podejmowanymi w państwach Europy Zachodniej działaniami zmierzającymi do modernizacji funkcjonowania administracji publicznej poprzez szerokie propagowanie idei „kultury kontraktowej”. W podejściu tym silnie eksponowane jest maksymalne włączenie sektora prywatnego w dostarczanie usług publicznych.

Jerzy Supernat podkreśla, że szerokie wykorzystanie przez administrację publiczną umów i administrowanie w sieciach tworzonych z innymi podmiotami oraz przez te sieci nie jest zjawiskiem całkowicie nowym czy wymyślonym dopiero w XXI wieku. Uczony zauważa, iż państwo w swej organizatorskiej działalności w istocie od dawna współpracowało z podmiotami prywatnymi. Szczególnie było to widoczne przy realizowaniu zadań publicznych i świadczeniu usług publicznych<sup>14</sup>. Tym niemniej, dzięki wielu różnym czynnikom i uwarunkowaniom w tym postępowi technologicznemu i zmianom w gospodarce i społeczeństwie, które sprzyjają sieciowej formie organizacji, dzisiejsza tendencja kierunku administracji jako splotu umów jest mocniejsza i jakościowa inna od tego, co miało miejsce wcześniej.

Warto w tym miejscu odnotować pytanie postawione przez E. Knosalę o proporcje między rynkiem a biurokracją<sup>15</sup>. Autor zwraca uwagę, że pod wpływem Unii Europejskiej, ale również samorządu terytorialnego zakres rynku w organizowaniu usług publicznych uległ zwiększeniu. Proces ten nie doprowadził do zmniejszenia się aparatu biurokratycznego, zaś jego efektem jest wewnętrzna ewolucja prowadząca do jego racjonalizacji. Pozytywnym zjawiskiem jest wyłączenie zadań publicznych z hierarchii biurokratycznej i nadawanie im nowych form organizacyjnych. Powoduje to, że biurokracja w nowoczesnym państwie jest biurokracją rozproszoną<sup>16</sup>.

Administracja przestaje, zatem być hierarchicznym monolitem nie jest już mega biurokracją, lecz multibiurokracją. Jednocześnie proces ten wymuszany przez złożoność globalnych i lokalnych problemów wobec, których stoi administracja i który w sumie należy ocenić pozytywnie rodzi własne problemy przede wszystkim z koordynacją działania licznych nowych podmiotów administrujących, których rozwiązaniem ma być własne wspólne administrowanie.

Oryginalnym rozwiązaniem przeprowadzanych zmian jest lansowanie filozofii „empowermentu”<sup>17</sup>. Empowerment jest ostatnio jednym z najmodniejszych terminów,

<sup>13</sup> M. Ofiarska, *Koncepcja umowy publicznoprawnej w niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Jakość w administracji publicznej*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Cedzyna k. Kielce 24-26 września 2004 r., TNOiK, Rzeszów 2004, s. 302.

<sup>14</sup> J. Supernat, *Administracja jako splot umów*, [w:] *Umowy w administracji*, Studia i materiały z konferencji, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 164.

<sup>15</sup> E. Knosala, *Perspektywy biurokracji (szkielet nauki administracji)*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Sandomierz 28-30 maja 2006, Rzeszów 2006, s. 279.

<sup>16</sup> E. Knosala, *Perspektywy biurokracji...*, s. 280.

<sup>17</sup> K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2004, s. 52.

który trafił również w obręb administracji publicznej. Zgodnie z najnowszą definicją empowermentu, uważa się, iż nie jest on tylko procesem dystrybucji władzy. Jest to proces eliminowania strachu i wszystkich przeszkód utrudniających podejmowanie decyzji. Pojęcie empowermentu jest bliskie takim pojęciom jak partycypacja, samokontrola, wpływ na organizację. W najnowszej literaturze wskazuje się, że empowerment stanowi narzędzie walki z biurokracją.

Należy jednak odnotować poglądy, których zwolennicy podkreślają, że o ile w sferze prywatnej empowerment może przyczynić się do zwalczania zbędnego formalizmu, o tyle w administracji publicznej należy połączyć ze sobą działania ustawodawcy i administracji. Z przeprowadzonych badań wynika, że empowerment może znacznie zmniejszyć zbędną biurokrację.

Marek Bugdol pisząc o biurokracji wskazuje, że chodzi tu głównie o zmniejszenie liczby niepotrzebnych uzgodnień i konsultacji<sup>18</sup>. Tym samym empowerment powinien stać się sposobem nowego myślenia o strukturach. Może on przyczynić się do zmniejszenia się aktów korupcji gdyż nowa procesowo struktura jest bardziej przejrzysta.

To właśnie w kontekście „upelnomocnienia” rysują się nowe formy współdziałania albowiem sektor prywatny stał się doskonałym partnerem charakteryzującym się posiadaniem bezpośredniego dostępu do nowoczesnych technologii *know-how*, co do tego jak racjonalizować koszty<sup>19</sup>.

Przedstawiona powyżej zmiana znaczenia i miejsca tradycyjnych ról odgrywanych przez administrację publiczną prowadzi do wydzielenia pewnych jej zadań i powierzenia ich wykonywania podmiotom zewnętrznym<sup>20</sup>. Tendencja ta obserwowana jest również w Polsce. Dlatego jako warunek skuteczności działania wskazuje się przekazanie organizowania tych zadań innym podmiotom w tym podmiotom niepublicznym i pozostawienie administracji jedynie funkcji płatnika i kontrolera utrzymywania podstawowych standardów i jakości usług<sup>21</sup>. Należy wskazać, iż taki system dostarczania usług jest lepszy, gdyż gwarantuje wyższą jakość usług i zapewnia oszczędność kosztów.

Z wizją urynkowionej administracji publicznej wiąże się przekonanie, że administracja powinna stosując nomenklaturę D. Osborne'a i T. Gaeblera „sterować, a nie wioskować”. Administracja publiczna powinna zagwarantować, że pewne dobra i usługi będą dostępne, ale niekoniecznie musi sama je oferować. Tak więc, organy administracyjne mogą realizować swoje funkcje, korzystając z podmiotów prywatnych bądź organizacji pozarządowych.

Władze przedsiębiorcze starają się oddzielić sterowanie od wioskowania. Dzięki tym zabiegom władzom pozostaje tylko działanie w roli „dobrego kupca”. Pozwala im to na korzystanie z mechanizmu konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi i daje pożądaną, w ciągle zmieniających się warunkach, elastyczność. Na koniec daje im to możliwość wpływania na jakość usług.

Organizacje sterujące tworzą politykę, wyznaczają ogólne kierunki działania często przekraczając one wyznaczone przez tradycyjną biurokrację granice.

---

<sup>18</sup> M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach...*, s. 299.

<sup>19</sup> M.E. Porter, *Strategia konkurencji*, MT Biznes, Warszawa 1994, s. 50. Por. też J. Jacyszyn, T. Kalinowski, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 13.

<sup>20</sup> W. Taras, A. Wróbel, *W sprawie jednolitej koncepcji umów publicznych*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 118.

<sup>21</sup> M. Misiąg (red.), *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzy jej znakmi i wyniki*, IBnGiR, Warszawa 2005, s. 47.

Kiedy administracja rezygnuje z samodzielnego świadczenia usług obiera bardziej katalityczną rolę. Z powyższymi procesami wiązą się również niebezpieczeństwa. Do najpoważniejszych zalicza się stopniowe monopolizowanie rynku przez prywatnych kontrahentów. Słusznie, zatem podnosi się, że prywatyzacja, która prowadzi do powstania monopolu nie tylko nie ma sensu, ale też jest niezwykle kosztowna. Należy w tym miejscu podkreślić, iż w administracji nie została zdefiniowana funkcja zarządzania zasobami, która od dawna znajduje zastosowanie w sektorze prywatnym<sup>22</sup>.

Wskazany powyżej obraz administracji pokazuje, że administracja publiczna pojmowana jako konstrukcja ustrojowo-prawna podlega we współczesnym państwie znacznym przeobrażeniom. Przeobrażenia te odzwierciedlają dążenia do racjonalizacji struktur organizacyjnych i funkcjonowania władzy wykonawczej<sup>23</sup>.

W tej sytuacji coraz większego znaczenia nabiera partnerstwo publiczno-prywatne. Realizacja zamierzeń publicznych przez podmioty prywatne jest akcentowaną przez Komisję Europejską formą współpracy przedsiębiorczości prywatnej, wspartej prywatnym kapitałem z sektorem publicznym na wszystkich szczeblach. Uznaje się, iż w partnerstwie publiczno-prywatnym obie strony uzyskują określone korzyści odpowiednie do stopnia realizowanych przez nie zadań. Głównym celem partnerstwa publiczno-prywatnego jest kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować. Partnerstwo podmiotów publicznych i prywatnych jest korzystne dla lepszej realizacji zadań własnych samorządu terytorialnego, a w szczególności daje możliwość pozyskania środków na sfinansowanie tych zadań przy udziale partnerów prywatnych<sup>24</sup>.

Taki instrument rozwoju infrastruktury i świadczenia z jej pomocą usług publicznych stanowi rozwiniętą formę inwestowania w sektor publiczny w większości krajów świata. W Polsce dopiero zaczyna nabierać znaczenia. Podstawową przesłanką współpracy tych sektorów jest ograniczoność środków sektora publicznego, które mogłyby zapewnić rosnące wymagania społeczeństwa. Należy jednocześnie podkreślić, że sektor prywatny nie jest w stanie złamać monopolu sektora publicznego na świadczenie tych usług bez częściowego ustąpienia pola przez ten sektor, wymuszonego względami społecznymi, politycznymi i możliwościami finansowymi.

Należy podkreślić, że ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, przewiduje możliwość wykorzystywania przez organy administracji publicznej formy umowy zawieranej między partnerem prywatnym a podmiotem publicznym, a polegającej na realizacji zadań o charakterze gospodarczym (ze sfery *dominium*)<sup>25</sup>. Zadania te w przeciwieństwie do aktywności w sferze *imperium* są realizowane na zasadzie równorzędności podmiotów<sup>26</sup>.

Poza sporem pozostaje, że współczesna administracja nie może obyć się bez partnerów zewnętrznych. Ta oczywista i dość banalna konstatacja służy podkreśleniu wagi umów, które stanowią płaszczyznę współpracy sektora publicznego i prywatnego.

<sup>22</sup> D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 2005, s. 55.

<sup>23</sup> A. Błaś, *Biurokracja, a demokratyczne państwo prawa*, [w:] Materiały z III Międzynarodowej Konferencji Naukowej, *Biurokracja*, TNOiK, Krynica Zdrój 2-4 czerwca 2006, Rzeszów 2006, s. 88.

<sup>24</sup> M. Rękawek-Pachwicewicz, M. Wenclik, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych w układzie trójsektorowym*, [w:] *Umowy w administracji*, Studia i materiały z konferencji, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 274.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r., o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. 2005, nr 169, poz. 1420.

<sup>26</sup> M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 34.

Zasygnalizowane zagadnienia stanowią jedynie element toczącej się dyskusji nad potrzebą rozwijania dwustronnych form działania administracji<sup>27</sup>. Nie można jednak unikać pytania czy formy te mają szansę stać się stałym i skutecznym instrumentem zarządzania jakością w działaniach administracji publicznej, czy też będą postrzegane w kategoriach kolejnej mody.

## Literatura

1. Błaś A., *Biurokracja, a demokratyczne państwo prawa*, [w:] *Biurokracja*, Materiały z III Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Krynica Zdrój 2–4 czerwca 2006, TNOiK, Rzeszów 2006.
2. Dolnicki B., *Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 3.
3. Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna*, Księgarnia Wł. Wilak, Poznań 1947.
4. Jacyszyn J., Kalinowski T., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, LexisNexis, Warszawa 2006.
5. Jagielski J., *Kilka refleksji w kwestii kadr administracji publicznej*, [w:] *Biurokracja*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Krynica 2–4 czerwca 2006, Rzeszów 2006.
6. Janik M., Janik E., *Nowe zjawiska w administracji publicznej – zagadnienia wybrane*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Sandomierz 28–30 maja 2006, Rzeszów 2006.
7. Kijowski D., *Umowy w administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Dom Organizatora, Toruń 2005.
8. Kijowski D., *W sprawie charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 6.
9. Knecht Z., *Public relations w administracji publicznej – teoria – praktyka – badania*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
10. Knosala E., *New public management a sprawność administracji publicznej*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Sandomierz 28–30 maja 2006, Rzeszów 2006.
11. Knosala E., *Rozważania z teorii nauki administracji*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2004.
12. Knosala E., *Perspektywy biurokracji (szkielet nauki administracji)*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Sandomierz 28–30 maja 2006, Rzeszów 2006.
13. Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
14. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 1998.

---

<sup>27</sup> B. Dolnicki, *Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 3, s. 86., por. też D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 281, D. Kijowski, *W sprawie charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 6, s. 77.

15. Leoński Z., *Refleksje nad problematyką reform administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Cisca 2 4 czerwca 2002, TNOiK, Rzeszów 2002.
16. Łukasiewicz J., *Natura jakości administracji publicznej*, [w:] *Jakość w administracji publicznej*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Cędzyna k. Kielc, 24-26 września 2004, TNOiK, Rzeszów 2004.
17. Misiąg M. (red.), *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Warszawa 2005.
18. Ofiarski Z., Mokrzyca M., Rutkowski B., *Reforma samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, t. 1., Zachodnie Centrum Organizacji, Szczecin-Zielona Góra 1998.
19. Ofiarska M., *Koncepcja umowy publicznoprawnej w niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Jakość w administracji publicznej*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Cędzyna k. Kielc 24-26 września 2004, TNOiK, Rzeszów 2004.
20. Opoliski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDe-Wu, Warszawa 2004.
21. Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 2005.
22. Porter M.E., *Strategia konkurencji*, MT Biznes, Warszawa 1994.
23. Rękawek-Pachwicewicz M., Wenclik M., *Partnerstwo publiczno – prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych w układzie trójsektorowym*, [w:] *Umowy w administracji*, Studia i materiały z konferencji, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
24. Supernat J., *Administracja jako splot umów*, [w:] *Umowy w administracji*, Studia i materiały z konferencji, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
25. Szreniawski J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a zasady ogólne Kodeksu Postępowania Administracyjnego*, [w:] *Czynniki profesjonalizacji administracji publicznej*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Warszawa 30-31 maja 2003, Białystok 2004.
26. Taras W., Wróbel A., *W sprawie jednolitej koncepcji umów publicznych*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze, Kraków 1999.

### Summary

## CONVENTION AS AN INSTRUMENT OF QUALITY MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION – A VOICE IN DISCUSSION.

This publication contains retrospective analysis of H. Fayol views. A new image of public administration which – as it is stated by D. Osborne and T. Gaebler should “be steering not rowing” – was presented on their background. Thus administration quits self-reliant rendition of services adopting more „catalytic” role. It must be underlined that the principle which is based on extemporaneous conformity of structures with appearing needs constitutes appropriate rule for modern organizational structures. Organic structures – in the light of this principle – become particularly important. The publication pays attention to the fact that appearing changes determine the need of reinterpretation of the classical, i.e. Weber’s, concept of bureaucracy.