

# Adam Gołuch

---

## Administracja na rozdrożu : służba czy biurokracja?

---

Zeszyt Naukowy 4, 303-306

---

2010

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.

## **Administracja na rozdrożu – służba czy biurokracja?**

Współczesne struktury organizacyjne administracji w Polsce i w Europie zorganizowane są na podstawie modelu, który zawiera wiele rozmaitych regulacji prawnych dotyczących zarówno sposobu zorganizowania administracji, jak również form i procedur jej działania, co wyraźnie wskazuje na model zbiurokratyzowany. Natomiast pojęcie służby – w znaczeniu tradycyjnym – raczej sprowadza się do władztwa osobowego, dyscypliny pracy oraz do etosu dziewiętnastowiecznej służby państwowej związanej z takimi sferami aksjologii jak obowiązek czy honor.

Według Maxa Webera, który był twórcą teorii biurokracji rozumianej jako wyodrębniona, zawodowa służba cywilna rekrutowana i mianowana na podstawie kompetencji zawodowych, politycznie neutralna, wykonująca zadania administracyjne w sposób ciągły i zorganizowany, można zauważyć, że współcześnie, mimo wszystko wspomniany model organizacji administracji dominuje w Polsce i w Europie. Ponadto teoria biurokracji Webera polega na bezosobowym systemie administracji opartym na uniwersalnych powszechnie obowiązujących normach prawnych. W praktyce można stwierdzić, że biurokracja jest pewnym sposobem działania administracji.

Administracja w znaczeniu struktur organizacyjnych funkcjonuje w państwie w którym obowiązuje pewien system regulacji prawnych lecz także niepisany system życia zbiorowego, którego elementami są między innymi tradycja, religia i obyczaj. Co oddziałuje na sposób funkcjonowania struktur administracyjnych oraz na funkcjonowanie danego urzędnika. Model biurokracyjny można krytykować lecz pozostaje aktualny problem zastąpienia go innym, i tutaj pojawia się pytanie, czy to będzie nowe zarządzanie publiczne oparte o dawny model służby publicznej, czy biurokracja ubrana w nowy kostium? Ponieważ zarządzanie publiczne to nie tylko bezosobowe stosowanie przepisów prawa lecz także uwzględnianie całego otoczenia związanego z danym stanem faktycznym.

Zorganizowanie życia zbiorowego w oparciu o pewne instytucje wiąże się z pewnym czasem ich kształtowania się. Oznacza też wypracowanie pewnego obyczaju funkcjonowania takich instytucji, które tworzone przez ludzi łatwo stają się bezosobowymi strukturami biurokratycznymi. Powrót do koncepcji służby publicznej rozumianej w tradycyjnym znaczeniu wiąże się nieuchronnie ze sposobem kształcenia oraz wychowania przyszłego urzędnika.

## Dylematy współczesnej administracji publicznej w Polsce

Reforma administracji publicznej rozpoczęta w 1989 r., zgodnie z zamierzeniami jej twórców, zmieniła ustrój administracji terytorialnej w Polsce, będąc częścią reformy ustrojowej państwa zapoczątkowanej w 1989 r. i mającej na celu zastąpienie dotychczasowego systemu jednolitej władzy państwowej opartej o zasadę centralizmu demokratycznego, systemem Monteskiuszowskiego trójpodziału władzy państwowej, gdzie obok władzy ustawodawczej i sądowniczej, władza wykonawcza odgrywa właściwą rolę. Wyodrębniona w ten sposób władza wykonawcza zarówno na poziomie centralnym, jak i terenowym funkcjonuje w oparciu o takie fundamentalne, ustrojowe zasady jak:

1. zasada pomocniczości,
2. zasada decentralizacji,
3. zasada unitarnego charakteru państwa.

**Pierwsza** z zasad oznacza najogólniej, że państwo jako całość realizuje te tylko zadania, które obywatele lub ich podmioty instytucjonalne nie są w stanie same wykonać.

**Druga** z zasad oznacza, że oparliśmy organizację administracji publicznej o instytucję samorządu terytorialnego.

**Trzecia** zasada przesądza o tym, iż tylko państwo Polskie posiada pełną i wyłączną samodzielność, a wszelkie jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają żadnych atrybutów o charakterze państwowym czy autonomicznym jak to jest np. w państwach o charakterze federalnym, ponieważ Polska jako kraj unitarny jest państwem jednolitym ustrojowo. Wspomniana wyżej zasada podziału władzy wpływa na demokratyczną formę państwowości, co znajduje swoje odzwierciedlenie w konstrukcji ustrojowej administracji publicznej i to zarówno na poziomie centralnym, jak i terenowym.

Według założeń twórców nowej konstrukcji ustrojowej administracji publicznej, miała ona w miejsce wcześniejszej konstrukcji silnie scentralizowanej administracji państwowej opartej o mechanizm branżowy i resortowy, wprowadzić zdecentralizowaną administrację publiczną, opartą o mechanizm terytorialny zorganizowany jako trzy stopnie samorządu terytorialnego względem siebie autonomiczne, który miał pozwolić na budowę państwa i społeczeństwa obywatelskiego oraz rządową administrację zespoloną i niezespoloną, wykonującą głównie funkcje: reglamentacyjne, porządkowe i policyjne, tworząc tym samym integracyjną jedność, która mogłaby zapobiec kryzysowi klasycznych systemów administracji, z którymi mamy do czynienia we współczesnym świecie<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 74.

Nowy kształt administracji publicznej w terenie w części rządowej miał przede wszystkim zapewnić utrzymanie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, za co odpowiedzialność ponosi, w świetle nowych regulacji prawnych w tym zakresie, wojewoda jako zwierzchnik zespolonych służb, straży i inspekcji, odpowiadając za rezultat ich działań.

Obok zespolonej administracji przy wojewodzie, przebudowano struktury administracji niezespolonej w ten sposób, że utworzono zamkniętą liczbę ich struktur organizacyjnych, którą można zmienić jedynie w sposób ustawowy.

Zwierzchnictwo wojewody nad administracją zespoloną miało spowodować, że to wojewoda ma kształtować politykę państwa w województwie i ponosić za nią odpowiedzialność oraz zapewnić, by działalność trzech stopni samorządu terytorialnego odbywała się zgodnie z prawem, co w konsekwencji ma zabezpieczyć unitaryzm państwa w terenie. Natomiast nowy kształt administracji terytorialnej w części samorządowej miał głównie spowodować odbudowę tożsamości lokalnej poprzez udział obywateli w wykonywaniu zadań publicznych za pośrednictwem reprezentantów społeczności lokalnych i regionalnych wraz z obywatelską kontrolą nad demokratycznie wyłonionymi władzami samorządu lokalnego i regionalnego.

Niezależnie od powyższego, wspomniana reforma administracji publicznej, według zamierzeń jej twórców, miała przynieść dalszą decentralizację zarządzania sprawami publicznymi poprzez:

1. „rozbudowę mechanizmów społeczeństwa obywatelskiego, demokracji i społecznej kontroli działania administracji;
2. większą efektywność instytucji świadczących usługi publiczne zarówno w skali ogólnokrajowej, jak i lokalnej;
3. wzrost racjonalności wydatków publicznych, przebudowę systemu finansów publicznych i zwiększenie jego szczelności;
4. uporządkowanie systemu kompetencyjnego administracji publicznej i poprawę przepływu informacji;
5. wykreowanie instrumentów prowadzenia polityki regionalnej;
6. usprawnienie mechanizmów funkcjonowania rządu, modernizację rządowej administracji centralnej i terenowej;
7. ukształtowanie profesjonalnej służby cywilnej;
8. możliwość naturalnego awansu elit politycznych do szczebla centralnego, ogólnopaństwowego (od gminy, przez powiat i województwo);
9. przystosowanie organizacji terytorialnej kraju do standardów Unii Europejskiej”<sup>2</sup>.

Ponieważ, zgodnie z poglądami doktryny, model funkcjonowania administracji publicznej jest pochodną systemu administracji publicznej występującego w da-

---

<sup>2</sup> Materiały z założeń rządowej reformy ustrojowej państwa (KPRM, Warszawa 1998).

nym państwie, wydaje się, że dylematy dotyczące finalnego kształtu struktur organizacyjnych administracji publicznej, cały czas będą oscylować wokół zasad stanowiących oś rozważań w zakresie wyboru koncepcji kierunku rozwoju organizacji administracji publicznej.

Podsumowując wstępne rozważania na temat oceny modelu funkcjonowania administracji w Polsce i w Europie, nie unikniemy odpowiedzi czy dalszy rozwój struktur organizacyjnych administracji publicznej powinien zmierzać w kierunku wytyczonym przez ww. model biurokracji czy raczej w kierunku służby rozumianej w sposób tradycyjny

### Bibliografia

1. Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992.
2. Materiały z założeń rządowej reformy ustrojowej państwa (KPRM, Warszawa 1998).