

# Adam Gołuch

---

## Administracja na rozdrożu : służba czy biurokracja?

---

Zeszyt Naukowy 5, 143-151

---

2011

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?**

**Abstract:** The author of the article tries to face a problem defined in the title of the text. It is in a way a remainder of the past called real socialism. It is very important to settle a parity between imperious administration and its ancillary role in author's opinion, who has dealt with administration for years.

**Key words:** administration, service, bureaucracy

**Streszczenie:** Autor artykułu dokonuje próby zmierzenia się z problemem zawartym już w samym jego tytule. Jest to poniekąd efekt pozostałości po minionym okresie tzw. realnego socjalizmu. Uzgodnienie parytetu między władczą stroną administracji a jej rolą służebną to problem bardzo istotny w opinii autora, który jest wieloletnim praktykiem administracji.

**Słowa kluczowe:** administracja, służba, biurokracja

Współczesne struktury organizacyjne administracji w Polsce oraz w Europie zorganizowane są na podstawie systemowego modelu, który zawiera wiele rozmaitych regulacji prawnych dotyczących zarówno sposobu zorganizowania administracji, jak również form i procedur jej działania, co wyraźnie wskazuje na model zbiurokratyzowanej administracji. Natomiast pojęcie służby w administracji – w znaczeniu tradycyjnym – raczej sprowadza się generalnie do władztwa osobowego, dyscypliny pracy oraz do etosu dziewiętnastowiecznej służby państwowej związanej z takimi sferami aksjologii jak między innymi: poświęcenie, lojalność, 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, wspomniany model organizacji administracji dominuje w znaczący sposób zarówno w Polsce, jak i w wielu krajach Europy. Ponadto teoria biurokracji Webera polega na bezosobowym systemie administracji, opartym na uniwersalnych powszechnie obowiązujących normach prawnych. Ponadto biurokratyczny model organizacji według M. Webera zakładał podległość administracji przepisom prawa. Zaś urzędnicy wykonujący kompetencje działają nie w imieniu własnym lecz z tytułu sprawowania danego urzędu w organie administracji. Z kolei obywatele posłuszni są prawu, a nie urzędnikom wykonującym prawo. Ten biurokratyczny model odznaczał się między innymi następującymi cechami:

- urzędnicy o określonych kwalifikacjach wykonywali władzę administracyjną,
- urzędnicy zorganizowani są w oparciu o zasadę hierarchiczną,
- jednostki organizacyjne wyposażone są w stałe zakresy obowiązków,
- najwyższy stopień hierarchii koncentruje uprawnienia decyzyjne,
- sprawność organizacyjna jest powiązana motywacyjnie z systemem wynagrodzeń,
- aparat organizacyjny zapewnia zatrudnionym zawodową stabilizację wraz z możliwością awansu,
- występuje dokumentowanie obiegu informacji,
- relacje pomiędzy aparatem organizacyjnym a zatrudnionymi określa umowa o pracę,
- występuje formalna kontrola wraz z dyscypliną pracy,
- pomiędzy jednostkami organizacyjnymi występuje ściśle określony podział kompetencji,
- wydawanie poleceń ma charakter bezosobowy,
- rekrutacja pracowników do aparatu organizacyjnego opiera się o formalne kwalifikacje kandydatów,
- pracownicy mają zapewnioną drogę awansu uwarunkowaną podwyż-

szeniem kwalifikacji.

Przedstawiony model biurokratycznej instytucji odznacza się dużym sformalizowaniem oraz swoistą sztywnością. 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 bieżący sposób 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 nowy sposób zarządzania publicznego oparty o dawny model służby publicznej, czy biurokracja ubrana w nowy kostium? Ponieważ zarządzanie publiczne to nie tylko bezosobowe, mechaniczne stosowanie przepisów prawa lecz także uwzględnianie wielu istotnych i różnorodnych okoliczności związanych z danym stanem faktycznym.

Zorganizowanie życia zbiorowego w oparciu o pewne instytucje wiąże się z jakimś okresem ich kształtowania. 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.

Zapoczątkowanie wielkich reform ustrojowych w Polsce w sferze administracji publicznej w 1990 r. spowodowało wielki proces decentralizacji państwa oraz rezygnację z dotychczasowych uregulowań administracyjnoprawnych wielu dziedzin życia społecznego, jak też skutkowało wprowadzeniem w miejsce wycofanych konstrukcji administracyjnoprawnych regulacji cywilnoprawnych, chociażby w gospodarce nieruchomościami itd. Ponieważ decentralizacja państwa oraz budowa wielu nowych instytucji demokratycznego państwa prawnego była i jest niezbędnym

wymogiem naszego przystąpienia i członkostwa w Unii Europejskiej<sup>1</sup>.

Zasada decentralizacji władzy publicznej wynika z reguły pomocniczości jednej z podstaw ustrojowych państw Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Na tej zasadzie też oparto reformy ustrojowe w Polsce, zaprowadzone w administracji publicznej polegające na tym, że z systemu dotychczasowej, jednolitej administracji państwowej wyodrębniono pewną szeroką i niezależną od rządu dziedzinę zadań o charakterze lokalnym i przypisano je samorządowi terytorialnemu, który wyposażono w odpowiednie ustawowe kompetencje. Samorząd terytorialny jest podstawową formą decentralizacji i realizuje zadania publiczne samodzielnie, czyli niezależnie i inaczej niż czyni to administracja rządowa. Zadania nałożone na administrację publiczną na różnych szczeblach czy to centralnych czy lokalnych uwzględniają wyodrębnione prawnie i niezależne w ramach swoich zadań, prawnie chronione jednostki samorządu terytorialnego. Zasada decentralizacji przede wszystkim odznacza się tym, że podmiot zdecentralizowany posiada własne kompetencje i w odróżnieniu od administracji rządowej nie występuje tam reguła hierarchicznego podporządkowania.

Warto przypomnieć poglądy J. Starościaka, który pojęcie decentralizacji definiował w następujący sposób: „przepisy prawne organizujące stosunki między organami (przepisy szczebla ustawowego) mogą wyłączać pewne sprawy spod tak szerokiej ingerencji przez organy wyższe, dopuszczają możliwość ich wkroczenia tylko w oznaczonych prawem wypadkach i tylko w oznaczony prawem sposób. To ograniczenie dopuszczalności ingerencji organu wyższego stopnia tworzy względną samodzielność dla organów stopnia niższego, tworzy zdecentralizowanie administra-

---

<sup>1</sup> E. Synowiec, *Współpraca Polski z Unią Europejską na mocy układu o stowarzyszeniu w Unia Europejska – Integracja polski z Unią Europejską*, Warszawa 1996, s. 373 i n.

<sup>2</sup> I. Rutkowska, *Od Wspólnot Europejskich do Unii Europejskiej*, część II: *Aktualny stan i perspektywy rozwoju Unii Europejskiej*, Szczecin 1998, s. 26 i n.

cji”<sup>3</sup>. Ponadto zgodnie z poglądem wielu uczonych z dziedziny prawa administracyjnego, zasada decentralizacji wiąże się ściśle ze sposobem organizacji administracji publicznej i jest przeciwstawna do zasady centralizacji, oznaczającej taki sposób zorganizowania struktur administracyjnych, iż do wydawania decyzji na pewnym szczeblu powołany jest wyłącznie organ wyższy, a organy niżej usytuowane w hierarchii organizacyjnej bądź przygotowują rozstrzygnięcia dla organów nadrzędnych, bądź też działają w oparciu o polecenie służbowe organu wyższego stopnia. Organy niższych stopni w centralistycznym systemie administracji nie mają określonej prawnie sfery niezależności. Ponadto centralistyczny system organizacji struktur administracyjnych jest związany z zasadą hierarchicznego podporządkowania oznaczającego jednostronną zależność służbową i osobową organu podporządkowanego. W związku z powyższym można zauważyć, że nowy status prawny wojewody jako następstwo wspomnianej wyżej reformy administracji publicznej, tworzy również nowy sposób realizacji zadań państwa w terenie.

### **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,

---

<sup>3</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 64–65.

### 3. zasada unitarnego charakteru państwa.

**Pierwsza** z zasad oznacza najogólniej, że państwo jako całość realizuje tylko te 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>4</sup>.

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

---

<sup>4</sup> Por. T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 74.

regulacji prawnych w tym zakresie, wojewoda jako zwierzchnik zaspólnych 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 szczybla centralnego, ogólnopaństwowego (od gminy, przez powiat i województwo);
9. przystosowanie organizacji terytorialnej kraju do standardów Unii Europejskiej<sup>5</sup>.

Ponieważ, zgodnie z poglądami doktryny, model funkcjonowania administracji publicznej jest pochodną systemu administracji publicznej występującego w danym 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.

Poddając analizie organizację administracji publicznej w Polsce po przełomie ustrojowym z 1989 r., można zauważyć, że pomimo trudu i wysiłków, system, który zbudowano, raczej charakteryzuje się w pewnym zakresie biurokratyzmem w rozumieniu Maxa Webera. Wydaje się że na kształt obecnego modelu organizacji administracji publicznej złożyło się wiele przyczyn, do których należy zaliczyć przede wszystkim brak docelowej koncepcji państwa, którego budowa oparła się o wcześniej istniejące struktury i które raczej uległy fasadowej przebudowie w oparciu o wzory występujące w państwach Unii Europejskiej. Ponieważ etos służby traktuje się jako coś historycznego, bardziej kładzie się nacisk na zadania, realizację danej misji, a nie traktowanie realizacji powierzonych zadań urzędnikom jako pewnego rodzaju służby, którą można by powiązać z zasadą pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji RP.

Podsumowując niniejsze rozważania można zauważyć dylematy twórców aktualnego systemu organizacji administracji publicznej, którzy z jednej strony starali się stworzyć system nowoczesnej administracji zdolnej do wykonywania zadań współczesnego państwa, pragnęli, by była to przyjazna profesjonalna administracja podobnie jak to jest w niektórych państwach wspólnoty europejskiej, musieli oprzeć się o dotychczasowych

---

<sup>5</sup> Materiały z założeń rządowej reformy ustrojowej państwa (KPRM, Warszawa 1998).

pracowników którzy byli niejako skażeni dawnymi przyzwyczajeniami. Jednocześnie szkolono nowe kadry. W tym też celu między innymi powołano Krajową Szkołę Administracji Publicznej. Jednakże nawet nie udało się zbliżyć do przedwojennej polskiej administracji w działaniach której służba było pojęciem które nie oznaczało podporządkowanie o charakterze hierarchicznym lecz kojarzyło się z poświęceniem ofiarnością, poświęceniem na rzecz Państwa jak również z honorem. Obecnie wydaje się że biurokratyczny model naszej administracji publicznej nie jest w stanie spełnić oczekiwań obywateli. Konkludując wstępne rozważania na temat oceny współczesnego 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*, Wrocław 1992.
2. Materiały z założeń rządowej reformy ustrojowej państwa (KPRM, Warszawa 1998).
3. Synowiec E., *Współpraca Polski z Unią Europejską na mocy układu o stowarzyszeniu w Unii Europejskiej – Integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 1996.
4. Rutkowska I., *Od Wspólnot Europejskich do Unii Europejskiej*, część II: *Aktualny stan i perspektywy rozwoju Unii Europejskiej*, Szczecin 1998.
5. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.