

Cz. IV Problemy w funkcjonowaniu administracji publicznej

Vol. IV Problems in the functioning of public administration

Mariola Pytlak; Katarzyna Oldak – Jaczyńska

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki, Pruszków

Streszczenie

Cel: Ustalenie listy problemów, z którymi mieszkańcy powiatu pruszkowskiego spotykają się podczas załatwiania spraw administracyjnych.

Material i metody: Udział w badaniu wzięło 800 mieszkańców powiatu pruszkowskiego. Badanie trwało w okresie od 24 sierpnia do 9 października 2020 roku. Kwestionariusze przekazywane były losowo przez zaprzyjaźnionych pracowników urzędów i instytucji administracji powiatowej, podczas bezpośredniego kontaktu z osobą załatwiającą sprawę.

Wyniki: Do najpoważniejszych problemów administracji publicznej jest brak jasnych zasad odpowiedzialności i upolitycznienie administracji oraz zmiany organizacyjne, które wzmocniają władze uprawnienia administracji. Krytyka kierowana pod adresem administracji publicznej dotyczy przede wszystkim sprawnego i szybkiego obsługiwanie osób.

Wnioski: Struktura problemów wskazana przez mieszkańców w powiecie pruszkowskim jest zbieżna z wynikami publikowanych badań wtórnych.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, problemy funkcjonowania, świadomość mieszkańców.

Summary

Objective: Establishing a list of problems that residents of the Pruszków district encounter when dealing with administrative matters.

Material and methods: 800 inhabitants of the Pruszków district took part in the study. The study lasted from August 24 to October 9, 2020. The questionnaires were submitted randomly by friendly employees of offices and district administration institutions, during direct contact with the person handling the matter.

Results: The most serious problems of public administration include the lack of clear rules of responsibility and the politicization of administration, as well as organizational changes that strengthen the authoritative powers of the administration. The criticism directed at public administration concerns primarily the efficient and quick service of people.

Conclusions: The structure of problems indicated by residents in the Pruszków district is consistent with the results of published secondary research.

Keywords: public administration, functioning problems, residents' awareness.

Wprowadzenie

Administracja publiczna powołana została do realizacji zadań państwa, a za jej podstawową funkcję publiczną uznaje się współuczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej oraz zaspokajanie potrzeb społecznych. Istotne jest, że w demokratycznym państwie

prawnym, funkcjonowanie administracji publicznej traktowane jest jako swoista konstrukcja prawna, w której powołane organy prowadzą działalność w określonej strukturze organizacyjnej, na rachunek i w imieniu państwa, zgodnie z zasadami określonymi przez prawo (Kasiński 2011). Prawo jest nie tylko źródłem legitymizacji działań administracji (zgodność każdego działania z prawem z formalnego punktu widzenia), ale również najważniejszą przesłanką ograniczającą zakres kompetencji (wyznacznik treści celów i zadań administracji) (Łączkowski 2010, Błaś 2004).

Takie pojmowanie administracji publicznej związane jest z koncepcją administracji publicznej jako władzy publicznej. Współczesne oczekiwania w stosunku do administracji ewoluują i zmiernają do koncepcji traktowania administracji publicznej zgodnie z jej definicją, a zatem jako służby publicznej (Kasiński 2011, Łączkowski 2010). Oznacza to, że coraz silniejsza jest presja na odejście do biurokratycznego rządu i prokonsumenckie podejście do petenta. W literaturze podkreśla się, że polska administracja nadal jest silnie zhierarchizowana i mało otwarta na dialog. Wynika to również z uwarunkowań wewnętrznych – zbyt mało przyjazne miejsce pracy dla urzędników, brak komunikacji i złe relacje w miejscu pracy, duży stres związany z odpowiedzialnością i praca w warunkach ciągłej zmiany (Kwiatkowski 2021).

Badania prowadzone w drugiej dekadzie XX wieku pozwalają jednakże stwierdzić, że współczesna administracja publiczna nie podlega pozytywnym zmianom – staje się coraz mniej otwarta na obywatela (Wojciechowski 2014), spada jakość zarządzania – również ze względu na brak mechanizmów zapewniających ograniczenie zatrudniania pracowników nieefektywnych (Friedman, Friedman 1997, Mazur 2003). W efekcie administracja publiczna charakteryzuje nieefektywne wykorzystanie posiadanego potencjału i zasobów organizacyjnych (w tym również majątku publicznego), brak skutecznego systemu nadzoru i kontroli działań podejmowanych przez organy i zatrudnionych urzędników, brak przejrzystości ich działania i narastające naciski grup biznesowo-politycznych na podejmowane decyzje (Rybiński 2009, Filipiak 2016).

Material i metody

W analizie zbiorczej wykorzystane zostały wyniki wyjściowe z ośmiu kwestionariuszy pozwalających na ocenę jednej z ośmiu cech administracji publicznej. W każdym kwestionariuszu przedstawiono listę problemów, które zidentyfikowano na podstawie analizy dorobku literatury. Warto zwrócić uwagę, że w każdym przypadku problemy miały bezpośredni

związek z ocenianą cechą administracji publicznej. Uczestnicy badania poproszeni zostali o dokonanie wyboru tylko jednego problemu, który w największym stopniu ograniczać może sprawność funkcjonowania administracji publicznej. Na podstawie wypełnionych ankiet utworzono jedną tabelę zbiorczą dla każdego pytania, następnie przeprowadzono analizę i dyskusję uzyskanych wyników. W badaniu wzięło udział 800 mieszkańców powiatu pruszkowskiego.

Wyniki

Zadowolenie z funkcjonowania administracji nie sprawia, że mieszkańcy powiatu pruszkowskiego nie mają żadnych zastrzeżeń. W badaniu przyjęto, że Polacy mają stosunkowo rozbudowany katalog zarzutów kierowanych w stronę organów administracji publicznej. Uzyskano w ten sposób hierarchię problemów – zarówno w poszczególnych subpopulacjach (liczba wskazań danego problemu w danej subpopulacji), jak też dla całej administracji (problemy z największą liczbą wskazań).

Tabela 1. Problemy funkcjonowania administracji publicznej z uwzględnieniem poszczególnych cech.

Cecha	Zidentyfikowane problemy	Odpowiedzi (%)
wyodrębnienie i uporządkowanie organizacyjne	Powolność działania	73
wyodrębnienie kompetencyjne	Brak skrupulatnego zbadania sprawy przed wydaniem decyzji	78
władztwo i przymus administracyjny	Nadmierne wykorzystywanie uprawnień wynikających z nierównorzędności podmiotów	78
trwałość decyzji administracyjnej	Trudności z określeniem, czy w konkretnej sprawie możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej	77
stabilność i pewność istnienia	Brak pewności, jaki organ administracji publicznej jest właściwy do załatwienia sprawy	56
apolityczność	Wspieranie działań określonej partii politycznej	56
legalizm	Formalizm w załatwianiu spraw	73
poszanowanie interesu publicznego	Unikanie przez urzędników rozwiązań możliwie najmniej uciążliwych dla stron	73

Dyskusja

Osoby oceniające funkcjonowanie administracji publicznej w aspekcie wyodrębnienia kompetencyjnego najczęściej wskazywali *brak skrupulatnego zbadania sprawy przed wydaniem decyzji* (78,0%). Ponad połowa uczestników tej grupy wskazuje na duże trudności z ustaleniem właściwości organu, wskazując *skomplikowany i rozbudowany podział kompetencji organów administracji – trudności w ustaleniu organu właściwego do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy* (56,0%) oraz *problem z określeniem, który organ jest właściwy w danej sprawie administracyjnej – trudności w ustaleniu, do którego organu należy zwrócić się w danej sprawie* (55,0%).

Problemem wskazywanym przez 78,0% oceniających władztwo i przymus administracyjny było *nadmierne wykorzystywanie uprawnień wynikających z nierównorzędności podmiotów*. Nieznacznie tylko mniej osób wskazało *załatwianie spraw w maksymalnym ustawowo przewidzianym terminie, niezależnie od ich skomplikowania (brak wydania decyzji w rozsądnym terminie* (77,0%), *nadmierną obowiązkowość – prawo ustala uprawnienia i obowiązki stron i nie daje możliwości ich modyfikowania, ale jednocześnie nie wyklucza „bycia człowiekiem” i udzielania rad oraz niewłaściwe rozumienie władczego charakteru stosunku administracyjnego – prawo określa, że organ administracji państwowej rozstrzyga o treści wzajemnych praw i obowiązków i ma zagwarantowaną pozycję nadrzędną wobec innego uczestnika stosunku administracyjnoprawnego, ale urzędnik powinien stosować tę zasadę wyłącznie do wydawanych decyzji, a nie relacji z petentem* (po 76,0%). Ponad połowa uczestników wskazała również *ograniczanie prawa do osobistego przedstawienia sprawy przed podjęciem negatywnej decyzji* (59,0%), *brak rzetelności załatwienia sprawy* (53,0%) oraz *ograniczanie prawa dostępu do akt sprawy* (51,0%).

W przypadku trwałości decyzji administracyjnej mieszkańcy powiatu wskazywali najczęściej *trudności z określeniem, czy w konkretnej sprawie możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej* (77,0%). Ponad połowa uczestników uznała za problem *ograniczony czas na wzruszanie decyzji ostatecznej oraz stosowanie innej procedury w takiej samej sprawie załatwianej przez innych urzędników* (po 59,0%).

Kolejne 73,0% oceniających funkcjonowanie administracji w aspekcie jej wyodrębnienia i uporządkowania wskazała na *powolność działania administracji*. Ponad połowa badanych w tej grupie uznała za problem *brak przejrzystości w zakresie spraw, którymi zajmuje się jednostka organizacyjna (właściwość rzeczowa – 59,0%) oraz możliwość ustalenia*

odpowiedzialności za podejmowane decyzje (56,0%). Problemy z ustaleniem właściwości wskazał co piąty ankietowany (21,0%), a właściwości miejscowej – zaledwie 3,0%.

Osoby oceniające legalizm działania administracji publicznej zwróciły uwagę na *formalizm w załatwianiu spraw* (73,0%). Taki sam odsetek osób wskazał *unikanie przez urzędników rozwiązań możliwie najmniej uciążliwych dla stron* (problem wskazany przez mieszkańców oceniających poszanowanie interesu publicznego przez administrację publiczną). Pozostałe problemy w obydwu grupach były znacznie mniej ważne. Również w przypadku oceny stabilności i pewności istnienia administracji oraz legalizmu jej działania problemy wskazywało znacznie mniej osób. W przypadku każdej z tych dwóch grup po 56,0% osób podkreślało *brak pewności, jaki organ administracji publicznej jest właściwy do załatwienia sprawy* oraz *wspieranie działań określonej partii politycznej*. W przypadku apolityczności 46,0% wskazało, że ma miejsce zatrudnianie urzędników z „nadania”, a nie na podstawie merytorycznych kwalifikacji.

Na podstawie przedstawionych wyników można stwierdzić, że wskazywane problemy, które są związane z funkcjonowaniem administracji publicznej, można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej z nich można zaliczyć problemy o charakterze formalnym związane z realizacją zadań. Jedną z najczęściej wskazywanych bolączek jest **długie oczekiwanie na załatwienie sprawy**. Problem ten określany był jako powolność działania administracji lub załatwianie spraw w maksymalnym ustawowo przewidzianym terminie, niezależnie od ich skomplikowania. Kodeks postępowania administracyjnego nakłada obowiązek by sprawy były załatwiane bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu trzydziestu dni – ale jak pokazują wyniki badania, ten maksymalny termin jest dotrzymywany nawet w prostych sprawach. Pojawiały się również **trudności ze zrozumieniem przepisów prawnych dotyczących sprawy** – zwłaszcza w zakresie trwałości decyzji administracyjnej (*trudności z określeniem, czy w konkretnej sprawie możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej*). Problem ten wynikać może zarówno z niezrozumienia treści przepisów, jak też niewłaściwego posługiwania się stylem urzędniczym, co powoduje niezrozumiałość tekstów (niezrozumiałe pojęcia, skróty, odwołania do aktów prawnych). Jest to tym większa trudność, im większe są **ograniczenia prawa dostępu do akt sprawy** oraz **formalne podejście urzędnika i wykorzystanie pozycji nadrzędnej wobec obywatela**. Problemem są relacje między obywatelem i urzędnikiem oraz tłumaczenie znaczenia przepisów na prostszy język. Ograniczenie dostępu do akt sprawy nie zawsze musi wiązać się z faktycznym brakiem możliwości uzyskania informacji, co z brakiem uzyskania ich telefonicznie lub trudnościami z dotarciem do urzędnika zajmującego się sprawą.

Mieszkańcy powiatu mają również **kłopoty z ustaleniem właściwości organu** (głównie właściwości rzeczowej). Może się to wiązać z dodatkowym przedłużeniem sprawy – zwłaszcza w przypadku złożonych problemów, kiedy klient odsyłany jest do innego urzędu. Niestety polskie przepisy w niewielkim stopniu pozwalają na realizację sprawy „w jednym okienku”, co wymaga zgromadzenia wielu dokumentów i budzi niezadowolenie z funkcjonowania administracji.

Druga grupa problemów związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej ma charakter personalny. Najczęściej wiążą się one z **podejściem urzędnika do klienta** – nadmiernym formalizmem lub brakiem wyjaśnień w zakresie istotnych dla obywatela kwestii. Pracownicy urzędów prezentują bowiem mało „ludzkie” podejście do swoich klientów, czego skutkiem jest nadmierne eksponowanie posiadanych władczych uprawnień w miejsce chęci pomocy. Brakuje również przekazywania informacji o właściwości organów, obowiązujących procedurach i wymaganych dokumentach.

Analiza dorobku literatury pozwala stwierdzić, że w przypadku administracji publicznej w powiecie pruskowskim struktura problemów jest zbieżna z wynikami publikowanych badań wtórnych. Do najpoważniejszych problemów administracji publicznej na jakie napotykają obywatele jest brak jasnych zasad odpowiedzialności i upolitycznienie administracji oraz zmiany organizacyjne (Rutkowski 2009). Rośnie również zakres regulacji, które wzmacniają władcze uprawnienia administracji, w tym również w zakresie wymierzania kar i stosowania środków represyjnych wobec obywateli nakładanych po naruszeniu administracyjnego nakazu lub zakazu (Kasiński 2011). Krytyka kierowana pod adresem administracji publicznej dotyczy przede wszystkim sprawnego i szybkiego obsługiwanie osób, a działania podejmowane w tym zakresie są mało skuteczne. M. Kulesza określił tę sytuację stwierdzeniem: „Żyjemy w państwie mitręgi administracyjnej i ogólnej niemożności” (Kulesza 2005).

Bibliografia

1. Błaś A. (2004), *Kontekst prawny*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław, s. 14 i n.
2. Filipiak B.Z. (2016), *Problemy i wyzwania związane z zachowaniem standardów integralności w administracji publicznej krajów OECD*, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* nr 273, s. 62-74.
3. Friedman M., Friedman R. (1997), *Tyrania status quo*, Panta, Sosnowiec, s. 65.
4. Kasiński M. (2011), *Sankcje administracyjne a patologie działania administracji publicznej*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 147-160.
5. Kasiński M. (2011), *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” vol. 14, nr 1, s. 215-222.

6. Kulesza M. (2005), *Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1554.pdf> (20.10.2020).
7. Kwiatkowski K. (2021), *Problemy administracji publicznej: brak dialogu i nadmierna hierarchizacja*, <https://www.pulshr.pl/kadry-w-administracji/problemy-administracji-publicznej-brak-dialogu-i-nadmierna-hierarchizacja,63382.html>
8. Łączkowski W. (2010), *Granice prawa publicznego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, C.H. Beck, Warszawa, s. 527 i n.
9. Mazur S. (2003), *Narodowe modele administracji publicznej* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, WN PWN, Warszawa, s. 86.
10. Rutkowski M. (2009), *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3, s. 69-79.
11. Rybiński K. (2009), *Gdybym miał władzę*, „Wprost”, 29 marca 2009.
12. Wojciechowski M. (2014), *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa, s. 17.

© Autors and Akademia Nauk Stosowanych im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie,

wydawnictwo@ans.pruszkow.pl

Adres autora: m.pytlak@onet.pl, k.oldak_jaczynska@kancelaria-koj.pl