

## Apolityczność

### Apolitical attitude

Monika Bąk

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki, Pruszków

#### Streszczenie

*Cel:* Poznanie opinii społeczności lokalnej na temat apolityczności funkcjonowania administracji publicznej.

*Materiał i metody:* Cechę oceniało 100 mieszkańców powiatu pruszkowskiego w okresie 24 sierpnia – 9 października 2020 roku. Dokonany został losowy dobór próby.

*Wyniki:* Zauważonym przez mieszkańców powiatu pruszkowskiego problemem wynikającym z upolitycznienia administracji publicznej jest sposób zatrudniania pracowników. O zatrudnieniu nie zawsze świadczy doświadczenie oraz kwalifikacje, a niestety polecenie wpływowej osoby.

*Wnioski:* Zatrudnianie pracowników „po znajomości” to problem dotyczący nie tylko administracji publicznej, ale i każdej płaszczyzny zawodowej. Niestety pracownicy nie są dobierani pod kątem wiedzy praktycznej i kwalifikacji. Dużym problemem jest również wspieranie określonej partii politycznej, która może decydować o uzgodnieniach oraz sposobie załatwiania spraw w urzędach administracji publicznej.

*Słowa kluczowe:* administracja publiczna, polityczna neutralność, apolityczność.

#### Summary

*Objective:* Determining changes taking place in administration and identifying proposals for improving the functioning of public administration

*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:* Changes in the administration are relatively rare, but positive opinions prevail among those who notice them.

*Conclusions:* The scope of the proposed changes results directly from the identified problems in the operation of public administration. Among the solutions proposed by residents, the most frequently mentioned are increasing the transparency of administration and improving efficiency by accelerating the resolution of matters and providing assistance to residents.

*Keywords:* public administration, changes, operational improvements.

#### Wprowadzenie

Polityczna neutralność definiowana jest jako zasada równości wszystkich obywateli, która zobowiązuje wszystkie organy państwa: sądowe, administracyjne oraz legislacyjne do niepodejmowania działań, które skutkowałyby naruszeniem podstawowych praw każdego człowieka.

---

Aby osiągnąć tę równość organy administracji publicznej oraz zatrudnieni w administracji publicznej pracownicy powinni wykonywać obowiązki służbowe obiektywnie, a więc nie kierować się własnymi poglądami czy preferencjami politycznymi (Peters 1999).

Organy administracji publicznej oraz urzędnicy nie mogą być w żadnym stopniu w swoim działaniu determinowani własnymi przekonaniem politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi, grupowymi itd. „Postawa urzędnika i jego działanie mają być zobiektywizowane i zdystansowane” (Wilson 1989). Wymóg politycznej neutralności służb publicznych oznacza przede wszystkim niedopuszczalność motywowania realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań tych służb interesami ugrupowań politycznych. Utrzymywanie apolityczności powinno być standardem w demokratycznym kraju, a „Polska administracja publiczna, głównie dzięki procesom zainicjowanym przez integrację z Unią Europejską, stara się rozwijać swoje zdolności i procedury tak by sprostać tym wyzwaniom” (Olejniczak 2012). Istotne jest to, że nie istnieje organizacja w pełni wolna od wpływu polityki. W każdej jednostce są pracownicy, którzy należą do wybranej partii politycznej. Zgodnie z obowiązującymi zasadami neutralności politycznej, urzędnik „nie może na zewnątrz pokazywać swoich preferencji politycznych, a więc nie może w sposób swobodny wyrażać poglądów politycznych. Istotne przy tym jest, iż Konstytucja RP nie umożliwia wprowadzenia mocą ustawy odstępstw od tej zasady” (Taraszkiewicza 2020). Zatem urzędnik administracji publicznej zobowiązany jest nie wygłaszać poglądów związanych z partią polityczną do której przynależy. Pracownik omawianej instytucji nie może publicznie dzielić się programem partii ani jej głośno popierać.

Brak apolityczności powodowany jest tym, że urzędnicy są poniekąd kontrolowani przez polityków. Wiąże się to z wpływem pośrednim i bezpośrednim. Wpływ pośredni wynika z kształtowania przez partię rządzącą określonych rozwiązań – również w drodze ustawy – które muszą być wdrażane przez administrację publiczną. Nawet w sytuacji, kiedy u podstaw przyjętego rozwiązania leżały tylko przesłanki polityczne. Wpływ bezpośredni wiąże się z osobistymi sympatiami pracowników (sympatyzowanie z określoną partią lub jej popieranie) lub ich bezpośrednich przełożonych. W tym przypadku polityka partii może mieć wpływ na podejmowane przez pracowników administracji działania „Każdy ma prawo do określonego światopoglądu i wyborów politycznych. Każdy, a więc zarówno urzędnik reprezentujący państwo, jak i obywatel załatwiający swoje sprawy w urzędzie. Jednak w relacji pomiędzy nimi kwestie przekonań politycznych nie mogą mieć żadnego znaczenia, a na pewno nie mogą wpływać na kierunek rozstrzygnięć administracyjnych” (Stelina 2014).

---

Różnica zdań pomiędzy pracownikiem administracji a interesantem nie powinna stanowić bariery w komunikacji, a różnice poglądów politycznych nie powinny skutkować negatywnym rozwiązaniem spraw.

W systemie demokratycznym ma również miejsce akceptacja upolitycznienia administracji publicznej. Odbywa się to w dwojaki sposób. Pierwszy z nich wiąże się z obsadzaniem stanowisk o charakterze politycznym przez osoby dobrane według klucza partyjnego (na przykład ministrowie i członkowie politycznych biur ministrów – czyli punkty decyzyjne). W ten sposób partia polityczna, która wygrała wybory wprowadza polityczne rozwiązania do apolitycznej – zgodnie z normami i oczekiwaniami – administracji publicznej. Jednakże takie podejście oznacza zaprzeczenie ideom modelu Maxa Webera. Weberowska biurokracja była alternatywą wobec powszechnego nepotyzmu i nadużywania władzy, systemem zmieniania pracowników o przeciętnych zdolnościach w racjonalne osoby, które bezstronnie i wydajnie służą swoim klientom. Ważną cechą doskonałej biurokracji jest racjonalność, która wynika z zaprojektowania struktury do wykonywania określonych funkcji (cechy administracji publicznej notorycznego utożsamiania administracji z biurokracją). Według Webera model idealny to taki który ma jasno określone zasady. Każdy z pracowników instytucji ma swój obszar działań nad którym sprawuje opiekę i jest za niego odpowiedzialny. Zakres obowiązków przydzielany jest urzędnikom w zależności od wypracowanych kompetencji (Solorz 2013).

Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP zadania państwa powinny być realizowane przez administrację publiczną w sposób rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny (Winczorek 2008). Takie działania mogą zapewnić jedynie pracownicy z wysokimi kwalifikacjami oraz kompetencjami. Rozwiązanie pomoże także na utrzymanie wysokiego poziomu usług, ale kwalifikacje urzędników nie sprawią, że naturalność polityczna stanie się filarem administracji. „Wysokie kwalifikacje mogą być traktowane jedynie jako jeden z elementów zapewniania odpowiedniej jakości świadczonych usług i równego traktowania przez urzędników wszystkich obywateli” (Śledzińska-Simon 2010). Nie można zatem dopuścić, aby osobistymi sprawami zajmowały się osoby bez odpowiednich kompetencji. Obywatel udając się do rządu musi mieć pewność, że osoba, której przekazuje sprawę jest w stanie w sposób odpowiedzialny i zaufany wypełnić swoje obowiązki. Powinien być przy tym wolny od wszelkich nacisków o charakterze politycznym.

Zasada apolityczności nie jest przestrzegana w pełni, co oznacza, że polityka ma wymierny wpływ na działanie administracji publicznej. Odwołując się do historii Stanów Zjednoczonych „zasada apolityczności administracji państwowej polegała na dokonaniu rozróżnienia na stanowiska urzędnicze i polityczne” (Strategia 2017). Tym samym jasne było, że nie ma możliwości ujednoczenia tych dwóch stanowisk. Polityka nie powinna mieć styczności z administracją, a administracja z polityką. W tym miejscu należy zastanowić się czy rzeczywiście w obecnym systemie prawnym taka sytuacja występuje. Jaki wpływ mają politycy na organy administracji publicznej? Zgodnie ze stanowiskiem W. Wilsona relacje pomiędzy polityką a administracją publiczną są bardzo proste i realne. Jak wskazuje Wilson, oddzielenie polityki i administracji nigdy nie było możliwe do spełnienia. Wskazana zasada apolityczności występowała jedynie teoretycznie, bowiem w rzeczywistości trudno ją było osiągnąć. Polityka zawsze miała wpływ na administrację publiczną, a administracja publiczna na politykę (Wilson 1989).

### Material i metody

Główny problem badawczy przyjął formę następującego pytania: W jaki sposób społeczność lokalna postrzega apolityczność w funkcjonowaniu administracji publicznej? W badaniu wzięło udział 100 osób, w tym 69,0% kobiet i 39,0% mężczyzn. Respondenci w większości to mieszkańcy miasta (59,0%) osób, natomiast mieszkańcy wsi stanowią grupę 41,0% osób. W badaniu wzięły udział osoby pełnoletnie w przedziale 25-65 lat.

### Wyniki

Mieszkańcy powiatu pruszkowskiego proszeni byli o podanie swojego poziomu zadowolenia z funkcjonowania administracji publicznej. Zadowolenie łącznie wyraziło 40,0% uczestników badania.

**Tabela1.** Poziom zadowolenia z funkcjonowania administracji publicznej.

Poziom zadowolenia	Odpowiedzi (%)
Bardzo zadowolony	8,0
Raczej zadowolony	37,0
Ani zadowolony, ani niezadowolony	43,0
Raczej niezadowolony	10,0
Bardzo niezadowolony	2,0

Zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej nie zauważyło 38,0% badanych.

**Tabela 2.** Zauważone zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej.

Wyszczególnienie	Odpowiedzi (%)
Tak, na lepsze	29,0
Tak, na gorsze	17,0
Nie zauważyłem	38,0
Trudno powiedzieć	16,0

Wśród problemów napotykanym podczas załatwiania spraw w urzędzie administracji publicznej najczęściej wskazywano na wspieranie działań określonej partii politycznej (56%). Nie zauważono problemu w postaci traktowania programu wyborczego partii jako podstawy do ustalania rozwiązań w zakresie realizacji spraw

**Tabela 3.** Problemy podczas załatwiania spraw w urzędzie administracji publicznej.

Wyszczególnienie	Odpowiedzi (%)
Zaangażowanie urzędników w działalność polityczną bez ponoszenia konsekwencji swoich działań	19,0
Wspieranie działań określonej partii politycznej	56,0
Wykorzystywanie administracji publicznej przez polityków w celu realizacji niepopularnych społecznie decyzji	23,0
Zatrudnianie urzędników z „nadania”, a nie na podstawie merytorycznych kwalifikacji	46,0
Traktowanie programu wyborczego partii jako podstawy do ustalania rozwiązań w zakresie realizacji spraw	0
Polityczne ukierunkowanie organów administracji publicznej	17,0
Wpływ konotacji politycznych na rekrutację, selekcję i awans w administracji publicznej	37,0

### Wnioski i rekomendacje

1. Znaczna część mieszkańców powiatu nie potrafi określić swojego stosunku do poziomu usług świadczonych przez administrację powiatu pruszkowskiego (43,0%). Co prawda liczba osób zadowolonych z funkcjonowania administracji publicznej była wyższa niż niezadowolonych (45,0% vs. 12,0%), ale na podkreślenie zasługuje fakt, że na taki rozkład odpowiedzi może mieć wpływ brak istotnych zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej (38,0%).
2. Problemem administracji publicznej jest zatrudnienie pracowników z „nadania” (46,0%) oraz wspieranie działań określonej partii politycznej (56,0%). Jest to problem

skutkujący brakiem zaufania i zniechęceniem do kontaktów, nawet tych koniecznych z urzędach administracji publicznej.

Na podstawie przeprowadzonej analizy literatury przedmiotu oraz badania ankietowego, w oparciu o problemy zauważone przez mieszkańców i wskazane przez nich sposoby ich rozwiązania, zaproponowano następujące propozycje działań do wdrożenia w praktyce:

1. Zatrudnianie pracowników „po znajomości” to problem dotyczący nie tylko administracji publicznej, ale i każdej płaszczyzny zawodowej. Niestety ludzie nie są dobierani pod kątem wiedzy praktycznej i kwalifikacji. Czynnikiem wpływającym na zatrudnienie nowego pracownika jest często nepotyzm. Rozwiązaniem tego problemu mogą być na przykład publiczne konkursy oraz stworzenie warunków, w których na decyzję o zatrudnieniu będzie miało wpływ kilku nie będących ze sobą związanych członków administracji publicznej.
2. Dużym problemem jest również wspieranie określonej partii politycznej, która może decydować o uzgodnieniach oraz sposobie załatwiania spraw w urzędach administracji publicznej. Rozwiązaniem wyżej wymienionego problemu powinien być wprowadzony bez wyjątku zakaz członkostwa urzędników państwowych w partiach politycznych. Zakazane powinno być wygłaszanie oraz namawianie do przejścia do innej partii jako zjawisko wpływające negatywnie na wizerunek administracji publicznej.
- 3.

## Bibliografia

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
2. Olejniczak K. (2012) *Organizację uczące się*, Scholar, Warszawa.
3. Peters J. B. (1999) *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar Warszawa.
4. Solarz P. (2013). *Biurokracja w funkcjonowaniu aparatu państwowego w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Vizja Press & It, Warszawa.
5. Stelina J. (2014), *Słów kilka o apolityczności w służbie cywilnej*, Departament Służby Cywilnej KPRM, Warszawa.
6. Śledzińska-Simon A. (2010), *Prawa polityczne urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
7. Taraszkiewicz M. (2020) *Wdrożenie konstytucyjnego prawa do rewizji sprawa bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu cywilnym*. Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 5, s. 407-428.
8. Wilson J. Q. (1989), *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They do It*, New York.
9. Winczorek P. (2008), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa.

---

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

[wydawnictwo@ans.pruszkow.pl](mailto:wydawnictwo@ans.pruszkow.pl)

Adres autora: [monika.bak1999@onet.pl](mailto:monika.bak1999@onet.pl)