



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

KONCEPCJE I INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kancelaria Senatu

KONCEPCJE I INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Redakcja naukowa

Prof. nzw. dr hab., adw. Anna Gołębiowska

Dr, adw. Piotr Benedykt Zientarski

Warszawa 2017

Recenzenci:

Prof. dr hab. Marek Chmaj – Uniwersytet SWPS

Prof. nzw. dr hab. Andrzej Bisztyga – Uniwersytet Zielonogórski

Prof. nzw. dr hab. Paweł Kęпка – Szkoła Główna Służby Pożarniczej
w Warszawie

Korekta:

Małgorzata Lipińska

Projekt okładki:

Alicja Nowaczyk

Redakcja techniczna:

Paweł Wojciechowski

ISBN 978-83-65711-19-9

CIP – Biblioteka Narodowa

Koncepcje i instrumenty zarządzania w
administracji publicznej / redakcja naukowa Anna
Gołębiowska, Piotr Benedykt Zientarski ; [Senat
Rzeczypospolitej Polskiej]. – Warszawa
: Kancelaria Senatu, 2017

Kancelaria Senatu
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Edycji i Poligrafii
Warszawa 2017 r.
Nakład 65 egz.

Spis treści

Anna Gołębiowska, Piotr Benedykt Zientarski	
<i>Słowo od redakcji</i>	5
<i>Przedmowa</i>	7
Jacek Sobczak	
<i>Rozdział I.</i>	
<i>Ponowne wykorzystanie informacji publicznej w obliczu zmian prawa unijnego</i>	9
Tomasz Zwęgliński	
<i>Rozdział II.</i>	
<i>Analiza polityczno-administracyjnych procesów decyzyjnych Unii Europejskiej w przypadku wystąpienia międzysektorowych i transgranicznych sytuacji kryzysowych</i>	37
Anna Gołębiowska, Piotr Benedykt Zientarski	
<i>Rozdział III.</i>	
<i>Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji publicznej</i>	55
Anna Makuch	
<i>Rozdział IV.</i>	
<i>Rola administracji publicznej w świetle wybranych nurtów i doktryn politycznych</i> . . .	73
Anna Gołębiowska, Agnieszka Woźniak	
<i>Rozdział V.</i>	
<i>Zasada praworządności i jawności działania organów i procedur administracyjnych</i> . . .	87
Piotr Rogala	
<i>Rozdział VI.</i>	
<i>Jakość życia jako cel rozwoju lokalnego i regionalnego</i>	109
Tadeusz Borys	
<i>Rozdział VII.</i>	
<i>Good Governance – istota i wyzwania dobrego rządzenia</i>	121
Marek Leszczyński, Monika Wojakowska	
<i>Rozdział VIII.</i>	
<i>Efektywność i wiarygodność administracji publicznej w kontekście partycypacyjnego modelu zarządzania</i>	139
Katarzyna Szczepańska	
<i>Rozdział IX.</i>	
<i>Wybrane aspekty kultury organizacyjnej w zarządzaniu publicznym</i>	157

Krystyna Lisiecka	
Rozdział X.	
<i>Autorytatywne współzarządzanie publiczne dla obywatela</i>	179
Marek Bugdol	
Rozdział XI.	
<i>Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej – wybrane problemy</i>	197
Marek Ćwiklicki	
Rozdział XII.	
<i>Bariery rozwoju instytucjonalnego samorządu lokalnego w Polsce</i>	213
Andrzej Piotr Wiatrak	
Rozdział XIII.	
<i>Innowacyjność w zarządzaniu sektorem publicznym</i>	233
Joanna Łukaszyk	
Rozdział XIV.	
<i>Pozyskiwanie przez organ administracji informacji publicznej kwalifikowanej jako utwór</i>	249
Krzysztof Gawkowski	
Rozdział XV.	
<i>Informacja i jej bezpieczeństwo w jednostkach administracji samorządowej</i>	273
Dariusz Prokopowicz	
Rozdział XVI.	
<i>Znaczenie innowacyjności w zarządzaniu instytucjami administracji publicznej na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego</i>	291
Radosław Wolniak	
Rozdział XVII.	
<i>Funkcjonowanie e-administracji w kontekście potrzeb osób niepełnosprawnych</i>	319
Głosy w dyskusji na temat koncepcji i instrumentów zarządzania w administracji publicznej podczas konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP we współpracy z Katedrą Prawa Wydziału Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie	341
Krzysztof Kwiatkowski	343
Janusz Psiuch	345
Maciej Możejewski	
<i>Wnioski de lege ferenda</i>	349

Słowo od redakcji

Publikacja zatytułowana *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej* jest owocem ogólnopolskiej konferencji naukowej na temat: „Zarządzanie administracją publiczną – wybrane problemy” zorganizowanej 24 kwietnia 2017 r. w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP we współpracy z Katedrą Prawa Wydziału Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie.

Działania administracji publicznej są tą sferą administrowania, w której dążenie do celu może graniczyć, a nawet istnieje niebezpieczeństwo przekroczenia granic wyznaczone przez powszechnie obowiązujące normy prawne. Z uwagi na to konieczne jest nie tylko precyzyjne określenie celu tworzenia struktur i podejmowania działań, ale także wskazanie metod działania i stworzenie instrumentów, które pozwolą na zapewnienie sprawności oraz legalności realizowanych przedsięwzięć.

Z jednej strony problematyka sprawności administracji, a z drugiej strony – legalność realizowanych zadań, to z pewnością wywołuje wiele kontrowersji z uwagi na możliwą kolizję tych celów. Rozpatrywać ją można z wielu punktów widzenia, które łączy poszukiwanie optymalnej ścieżki działania. Dlatego też istotną kwestią jest współdziałanie przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych. Doprowadzi to do wspólnych wniosków pomimo odmiennych punktów widzenia problematyki, jak również innych metod badawczych oraz stosowania w ramach tych metod odrębnych instrumentów. Pozostaje problem koordynacji badań dotyczących zarządzania w administracji publicznej i prawidłowej diagnozy problemu.

Autorzy publikacji *Koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna* podjęli się trudnego zadania zidentyfikowania podstawowych zagadnień dotyczących wybranych problemów wynikających z zarządzania publicznego i wskazania na tej podstawie instrumentów działania administracji publicznej. Na gruncie analizowanej problematyki wysuwa się zagadnienie wzajemnej relacji pojęć sprawności i legalności w zakresie działania administracji publicznej. Swoje odzwierciedlenie w publikacji znalazły zagadnienia łączące się z rozwojem nowych technologii, a także wzrostem znaczenia, internetu i teleko-

munikacji w życiu wszystkich grup społecznych, co przeobraziło współczesne społeczeństwo w społeczeństwo informacyjne. Daje to administracji publicznej oraz wszystkim służbom publicznym nowe instrumenty działania.

W publikacji *Koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna* podniesiono aspekt współdziałania administracji publicznej ze społeczeństwem. W tym zakresie wskazano kwestie związane z partycypacją społeczną w działaniach podejmowanych przez administrację lokalną. Wskazano również na element współdziałania samorządowej administracji lokalnej z administracją rządową szczebla lokalnego i regionalnego. Na uwagę zasługują również przedstawione w publikacji elementy o charakterze prawnoporównawczym. Pozwalają one na obiektywną ocenę działań prowadzonych w Polsce. Poza tym w publikacji należy podkreślić interdyscyplinarność prowadzonych rozważań.

Publikacja *Koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna* ukazuje w jednoznaczny sposób, że ciągle szuka się rozwiązań mogących podnieść sprawność działania administracji publicznej. Jak wskazują Autorzy publikacji – to dążenie do zwiększenia sprawności nie może spowodować przekroczenia granicy legalności działania administracji publicznej. Z tego względu wiodącą rolę w tym zakresie powinna odgrywać działalność legislacyjna Sejmu i Senatu, jak również orzecznictwo organów wymiaru sprawiedliwości oraz współdziałanie organów administracji publicznej ze społeczeństwem na szczeblu centralnym, regionalnym i w skali lokalnej.

Publikacja *Koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna* przedstawia wypowiedzi naukowców z różnych ośrodków akademickich w Polsce. Publikację wzbogacają zarówno wykresy obrazujące poszczególne rozważania, jak i tabele służące przejrzystości prezentacji poszczególnych rozwiązań przyjętych w problematyce dotyczącej zagadnień związanych z zarządzaniem w administracji publicznej i tym samym ułatwiających ich zrozumienie.

Zamierzeniem Autorów było przygotowanie publikacji przedstawiającej podstawowe zagadnienia odnoszące się do problematyki współczesnych koncepcji zarządzania publicznego oraz różnych instrumentów wykorzystywanych w działaniach administracji publicznej. Rozważania przedstawione w publikacji *Koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna* stanowią wyraz indywidualnych poglądów Autorów poświęconych tematyce szeroko pojętego zarządzania w administracji publicznej.

Prof. nzw. dr hab., adw. Anna Gołębiowska
Dr, adw. Piotr Benedykt Zientarski

Przedmowa

Problematyka zawarta w publikacji zatytułowanej *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej* związana jest zarówno z kształtowaniem się koncepcji, jak i instrumentów zarządzania publicznego w odniesieniu do administracji publicznej. Z pewnością jest to aktualny problem każdego współczesnego państwa. W doktrynie może istnieć zróżnicowanie w stosunku do problematyki zarządzania w administracji publicznej, spowodowane specjalizacją naukową. Samo pojęcie „zarządzanie w administracji publicznej” wymaga ustalenia zakresu przedmiotowego z uwagi na ogólne sformułowanie i wieloznaczny charakter, co umożliwi konkretyzację obszaru badawczego *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Istotną rolę odgrywa nowy sposób myślenia o koncepcji „Sprawne Państwo” oraz o współczesnych instrumentach zarządzania publicznego, które wyznaczone są poprzez ilość i jakość wiedzy oraz informacji stanowiących istotny element w działaniach administracji publicznej.

Wiedza z zakresu zarządzania publicznego stanowi nie tylko poszukiwany i istotny zasób oraz narzędzie tworzenia i zapewnienia sprawności i legalności działania administracji publicznej, ale również podstawę, na której można budować proces konstytuowania koncepcji i instrumentów zarządzania publicznego dla administracji rządowej i samorządowej, poza tym wiedza odgrywa ogromną rolę w kształtowaniu się podstaw strategicznych zarządzania publicznego w administracji publicznej. Stąd też wymiana poglądów praktyków i teoretyków prezentujących badania interdyscyplinarne z zakresu problematyki zarządzania administracją stanowi istotny wkład w dochodzeniu do sprawności i legalności działania administracji publicznej.

Prof. nzw. dr hab., adw. Anna Gołębiowska
Dr, adw. Piotr Benedykt Zientarski

Rozdział I.

Ponowne wykorzystanie informacji publicznej w obliczu zmian prawa unijnego

Ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych w prawie Unii Europejskiej regulowana jest dyrektywą 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych¹. Dyrektywa ta doczekała się w prawie polskim dość szczegółowych omówień w literaturze². Była też przedmiotem

Jacek Sobczak – prof. zw. dr hab. prawa, Katedra Prawa Ochrony Własności Intelektualnej, Wydział Prawa, Uniwersytet Humanistycznospołeczny SWPS, sędzia SN w st. sp.

¹ Dz. Urz. UE L 1995, Nr 281, str. 31 ze zm.

² Zob. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *Polska i europejska reforma ochrony danych osobowych*, Warszawa 2016; M. Krzysztofek, *Ochrona danych osobowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014; M. Rams, *Specyfika wykładni prawa karnego w kontekście brzmienia i celu Unii Europejskiej*, Warszawa 2016; A. Suchorzewska, *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożeń cyberterroryzmem*, Warszawa 2010; M. Wujczyk, *Prawo pracownika do ochrony prywatności*, Warszawa 2012; A. J. Krasuski, *Outsourcing danych osobowych w działalności przedsiębiorstw*, Warszawa 2010. Ostatnio problem ten szeroko omówiono w pracy pod red. A. Gołębiowskiej i P.B. Zientarskiego *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego w administracji*, Warszawa 2017, Kancelaria Senatu. Por. szczególnie rozdz. I. A. Gołębiowska, *Implementacja Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego*, s. 11 – 30; rozdz. II A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Aspekty prawne ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w administracji*, s. 31 – 44. Zob. także J. Sobczak, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w prawie polskim*, [w:] Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa Prof. Jerzego Jaskierni z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Toruń 2017, s. 664 – 678.

wykładni zarówno ze strony Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej³, jak i sądów administracyjnych⁴ i Trybunału Konstytucyjnego⁵ w Polsce.

U jej źródeł leżało przekonanie, iż państwa Unii Europejskiej ewoluują w kierunku społeczeństwa informacyjnego i naukowego, co umożliwi obywatelom Unii m.in. znajdowanie nowych dróg do wiedzy. Konstatując istnienie rewolucji elektronicznej, dyrektywa wskazywała, że ma ona wpływ z jednej strony na dostępność i rozpowszechnianie informacji, z drugiej jednak wpływa na jej jakość. Wskazywano, że wykorzystywanie informacji sektora publicznego powoduje poprawę jakości tych informacji, które mogą być wykorzystywane przez większą grupę obywateli i przedsiębiorstw. Wskazując ten cel w preambule, wiązano go wyraźnie z dostępem do informacji, na który wielokrotnie zwracano uwagę w pracach różnych organów Unii, podkreślając, że informacje sektora publicznego są ważnym elementem życia politycznego i obywatelskiego⁶. Było to niewątpliwie odpowiedzią na zarzuty wobec Komisji, iż hołduje rozwiązaniom amerykańskim, opartym na potrzebie komercjalizacji informacji sektora publicznego⁷. Zgodzić się jednak należy, że u podstaw dyrektywy leżały względy o charakterze ekonomicznym, a mianowicie chęć ustanowienia rynku wewnętrznego i systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję na tym rynku, wzrost gospodarczy dzięki poprawie warunków do rozwoju firm europejskich, w pierwszym rzędzie

³ Zob. m.in. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 listopada 2003 r. C – 101/01. Orzeczenie to głosował L. Coudray, CML Rev. 2004/5/1361-1376; z dnia 21 grudnia 2011 r. C – 411/10 i C – 493/10 z aprobowaną glosą M. Górskiego, LEX /L 2012; z dnia 24 listopada 2011 r. C – 468/10 i C – 469/10; z dnia 5 maja 2011 r. C – 316/09 z aprobowaną glosą M. Świerczyńskiego LEX/EL 2011; z dnia 29 czerwca 2010 r. C – 28/08; z dnia 9 marca 2010 r. C – 378/08 z aprobowaną glosą K. Frączak, LEX/el 2013; z dnia 2 marca 2010 r. T – 16/04 z aprobowaną glosą M. Górskiego LEX/EL 2010; z dnia 23 grudnia 2009 r. C – 403/09 PPU; z 2 kwietnia 2009 r. C – 421/07 z aprobowaną glosą M. Świerczyńskiego LEX/EL 2009; z dnia 1 marca 2005 r. C – 281/02 z aprobowaną glosą K. Weitz, „Europejskie Przegląd Sądowy” 2005, nr 2, s. 42.

⁴ Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 11 kwietnia 2006 r. II SA/Wa 183/06, LEX nr 220919; z dnia 10 października 2010 r. II SA/Wa 2122/09, LEX nr 755295; z dnia 10 grudnia 2007 r. II SA/Wa 1251/07, LEX nr 445287; z dnia 26 października 2012 r., II SA/Wa 900/12, LEX nr 1222102, „Gazeta Prawna” 2012, nr 210, s. 10; z 21 października 2015 r. II SA/Wa 2139/14, LEX nr 1966963; z dnia 21 kwietnia 2015 r. II SA/Wa 1865/14, LEX nr 1723969. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 24 października 2013 r. I OSK 1828/12, LEX nr 1612056; z dnia 24 października 2013 r. I OSK 1522/13 LEX nr 1517986; z dnia 4 kwietnia 2013 r. I OSK 897/12, LEX nr 1336422; z dnia 27 marca 2013 r. I OSK 932/12, OSP 2014, Nr 2, poz. 14 z glosą aprobowaną R. Cebuli, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 3, s. 49 – 53 i częściowo krytyczną A. Wróbla OSP 2014, Nr 2, poz. 14.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2007 r. K 41/05 OTK – A 2007, Nr 7, poz. 72.

⁶ *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use and commercial exploitation of public sector documents*, COM/2002/0207 final COD 2002/0123, „Official Journal” 227 E, 2002, 24/09, s. 382 – 386.

⁷ P. Leith, M. McCullagh, *Developing European Legal Information Markets based on Government Information, International*, „Journal of Law and Information Technology” 2004, nr 3, s. 250.

w sektorze usług, wzmocnienie pozycji konkurencyjnej tych firm wobec przedsiębiorstw amerykańskich oraz stworzenie nowych miejsc pracy. Tak więc wyraźnie zauważyć można odmienne cele dostępu i ponownego wykorzystywania. Celem dostępu do informacji jest demokratyzacja życia publicznego, poprawa zaufania do władzy publicznej, przeciwdziałanie korupcji i kontrola tej władzy. Jeżeli zaś chodzi o ponowne wykorzystywanie, to można mówić zarówno o jego celach, jak i o celach dyrektywy. Są one w dużym stopniu tożsame. Na kwestie te zwrócił uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał w jednym ze swoich wyroków dotyczących transpozycji dyrektywy.

W państwach Unii Europejskiej wystąpiły dość istotne różnice reguł i praktyk odnoszących się do wykorzystywania zasobów informacji, które w ocenie Parlamentu Europejskiego i Rady stworzyły bariery dla osiągnięcia pełnego potencjału ekonomicznego kluczowych zasobów dokumentacyjnych. Dostrzegając to zjawisko, Parlament Europejski i Rada sformułowały dyrektywę z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁸.

Dyrektywa ta nie zawierała żadnych zobowiązań w zakresie zezwalania na ponowne wykorzystywanie dokumentów. Miała mieć zastosowanie do dokumentów udostępnianych do ponownego wykorzystywania w sytuacji, gdy organy sektora publicznego sprzedają, rozpowszechniają informacje lub jej udzielają. Wspomniana dyrektywa ustanowiła minimalny zestaw reguł określający ponowne wykorzystywanie oraz praktyczne środki ułatwiające ponowne wykorzystywanie istniejących dokumentów, będących w posiadaniu państw członkowskich⁹.

⁸ Dz. Urz. UE L 2003, Nr 345, str. 90 ze zm.

⁹ W treści dyrektywy stwierdzono, że nie ma ona zastosowania do dokumentów, których wydawanie jest działalnością leżącą poza zakresem zadań publicznych, zainteresowanych organów sektora publicznego, określonym prawem lub innymi wiążącymi zasadami w państwie członkowskim, a w przypadku braku takich zasad powszechną praktyką administracyjną w zainteresowanym państwie członkowskim, oczywiście pod warunkiem, że zakres działań publicznych jest przejrzysty i podlega przeglądowi. Nie odnosi się też ona do dokumentów, do których prawa własności intelektualnej należą do osób trzecich, ponadto zaś do dokumentów wyłączonych z dostępu państw członkowskich ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, tj. bezpieczeństwa państwa, obronność lub bezpieczeństwo publiczne, tajemnicę statystyczną lub handlową. Pod tym ostatnim pojęciem dyrektywa chce rozumieć tajemnicę przedsiębiorstwa zawodową bądź firmową. Poza jej zakresem pozostają także dokumenty, do których dostęp jest ograniczony, a obywatele lub przedsiębiorstwa muszą wykazać szczególny interes, aby uzyskać do nich dostęp. Nie podlegają także regulacji dyrektywy części dokumentów zawierających wyłącznie logo, herby i oznaczenia. Dokumenty, do których dostęp jest ograniczony z powodu ochrony danych osobowych, a także zawierające dane osobowe, których ponowne wykorzystanie zostało określone w przepisach jako niezgodne z prawem z racji ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych. Ponadto nie ma też ta dyrektywa zastosowania do dokumentów będących w posiadaniu publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych oraz ich filii; będących w posiadaniu instytucji edukacyjnych i badawczych, w tym organizacji ustanowionych w celu przekazywania wyników badań szkół i uni-

W dyrektywie wyraźnie zawarowano, że jej treść nie wpłynie na poziom ochrony osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych i nie zmieni zobowiązań i praw określonych w dyrektywie 95/46/UE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych¹⁰.

Wypada zauważyć, że na tle transpozycji dyrektywy 2003/98/WE do polskiego porządku prawnego doszło do kontrowersji między rządem polskim a Komisją¹¹. Kwestię tę jednoznacznie przesądził Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu – szósta izba (dalej: TS), działając na skutek skargi Komisji Europejskiej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, orzekł, że Polska nie przyjmując w wyznaczonym terminie wszystkich przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu transpozycji do polskiego porządku prawnego art. 2-4, 6-8, 10-11 dyrektywy 2003/98/WE, uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążyą na niej z mocy wspomnianych artykułów¹², a więc uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego, nie przyjmując w wyznaczonym terminie wszystkich przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu transpozycji do polskiego porządku prawnego dyrektywy¹³. Wskazał także Trybunał, że można wyodrębnić dwa modele rozwiązań prawnych w zakresie udostępniania danych publicznych do ponownego wykorzystania; pierwszy – typowy dla Stanów Zjednoczonych Ameryki – nie przewiduje różnicy między dostępem do

wersybetów z wyłączeniem bibliotek uniwersyteckich; a wreszcie będących w posiadaniu instytucji kulturalnych innych niż biblioteki, muzea i archiwa.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 1995, Nr 281, str. 31 ze zm.

¹¹ Zob. M. Maciejewski, *Prawna regulacja ponownego wykorzystywania informacji publicznych*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 271 i n.

¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 października 2011 r., C-362/10, LEX nr 969341.

¹³ Trybunał Sprawiedliwości przychylił się do stanowiska Komisji, że zasada oparcia dyrektywy na istniejących w państwach członkowskich systemach dostępu nie oznacza, aby zasady te mogły bez żadnych zmian stanowić prawidłową transpozycję dyrektywy.

O ile bowiem ponowne wykorzystywanie dokumentów sektora publicznego wymaga uprzedniego dostępu do nich, o tyle oba procesy są oczywiście odmienne. Ponadto cele dyrektywy, wśród których znajduje się, jak to wynika z jej motywu 5, polepszenie możliwości ponownego wykorzystywania informacji pochodzących od sektora publicznego służące rozwojowi usług w Unii Europejskiej, niekoniecznie są tymi samymi celami, jakim służą uregulowania krajowe dotyczące dostępu do tych informacji. Ponadto TS miał już okazję stwierdzić, że uregulowania krajowe dotyczące dostępu do dokumentów publicznych same w sobie nie są w stanie zapewnić wdrożenia przepisów dyrektywy z wystarczającą szczegółowością, precyzją i jasnością, aby uczynić zadość zasadzie pewności prawa oraz umożliwić osobom fizycznym i prawnym zamierzającym ponownie wykorzystywać takie dokumenty zapoznanie się w pełni z przysługującymi im prawami. Zob. także podobne stanowisko wyroku TS z 27 września 2007 r. w sprawie C-465/09 Komisja przeciwko Hiszpanii Dz. Urz. UE C 2007, Nr 297, str. 16. A. Piskorz-Ryń, *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 października 2011 r. C362*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 5, s. 35 – 39.

informacji o charakterze publicznym a rozpowszechnianiem i komercyjnym jej wykorzystaniem, drugi zaś – charakterystyczny dla Europy – rozróżnia dostęp do informacji i ponowne jej wykorzystywanie¹⁴. Podkreślił także, że w modelu amerykańskim uzyskanie dostępu, np. na podstawie ustawy o wolności informacji, automatycznie zakłada możliwość jej ponownego wykorzystywania¹⁵. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że strona polska nie zrozumiała tego, że dyrektywa wyraźnie czyni różnicę między dostępem a ponownym wykorzystaniem informacji sektora publicznego. Dyrektywa jednak kształtuje jedynie podstawowe elementy tej relacji, pozostawiając duży margines swobody państwom członkowskim. Winny one ukształtować ją w taki sposób, który pozwoli jak najlepiej realizować cele dostępu i ponownego wykorzystywania oraz zapewnić przejrzystość regulacji prawnej¹⁶.

Dyrektywa z 2003 r. została zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z 26 czerwca 2013 r.¹⁷. Jak zaznaczono, w motywach tej dyrektywy pojawiła się konieczność zmian wcześniejszego aktu, tak aby dyrektywa nakładała na państwa członkowskie wyraźny obowiązek zapewnienia możliwości ponownego wykorzystywania wszystkich dokumentów, z wyjątkiem tych, do których dostęp jest ograniczony lub wyłączony na mocy prawa krajowego, dotyczącego dostępu do dokumentów oraz z zastrzeżeniem wyjątków określonych w tekście dyrektywy. Wskazano także w preambule dyrektywy, że dokumenty będące przedmiotem praw własności intelektualnej osób trzecich powinny zostać wyłączone z zakresu dyrektywy. W przypadku, gdy pierwotnym właścicielem praw własności intelektualnej, których przedmiotem jest dokument będący w posiadaniu bibliotek, w tym bibliotek uniwersyteckich, muzeów i archiwów, jest osoba trzecia, a okres ochrony tych praw jeszcze nie wygasł, to dokument taki powinien być uznawany na podstawie dyrektyw za dokument, do którego prawa własności intelektualnej należą do osoby trzeciej. Podkreślono także w dyrektywie 2013/37/UE, że dyrektywa powinna być wdrażana i pozostawać w zgodności z zasadami dotyczącymi ochrony danych osobowych¹⁸. W dyrektywie zauważono, że jednym z podstawowych jej celów jest ustanowienie rynku we-

¹⁴ A. Cerrillo-i-Martínez, *The Reuse of Public Sector Information in Europe and Its Impact on Transparency*, „European Law Journal” 2012/6, s. 771–772.

¹⁵ G. Papapavlou, *Public Sector Information Initiatives in the European Union*, w: *Infoethics 2000 Ethical, Legal and Societal Challenges of Cyberspace Third International Congress*, Paryż 2000, s. 119.

¹⁶ A. Piskorz-Ryń, *Glosa...*, s. 39.

¹⁷ Dz. Urz. UE L 2013, Nr 175, str. 1.

¹⁸ Statuując ochronę tych danych, odwołano się wprost do dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych. Dz. Urz. UE L, 1995, Nr 281, str. 31 ze zm. Zob. także M. Wujczyk, *Prawo pracownika do ochrony prywatności*, Warszawa 2012;

wewnętrznego, podkreślając, że biblioteki, muzea i archiwa posiadają bogaty zbiór cennych zasobów informacji sektora publicznego, a przedsięwzięcia w dziedzinie digitalizacji zwielokrotniły ilość dorobku cyfrowego „wchodzącego w zakres domeny publicznej”. Skonstatowano przy tym, że zbiory dziedzictwa kulturowego wraz z powiązanimi z nimi metadanymi stanowią potencjalną podstawę treści cyfrowych w zakresie produktów i usług oraz mają ogromny potencjał w zakresie innowacyjnego, ponownego wykorzystywania w takich sektorach jak edukacja i turystyka. Podkreślono w motywach dyrektywy, że większe możliwości ponownego wykorzystywania publicznego dorobku kulturowego powinny pozwolić przedsiębiorstwom unijnym na wykorzystywanie jego potencjału oraz przyczynienie się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

Wskazano w końcu we wstępie do dyrektywy, że rozszerzenie zakresu dyrektywy 2003/98/WE należy ograniczyć do trzech rodzajów instytucji kulturalnych: bibliotek, w tym bibliotek uniwersyteckich, muzeów i archiwów, ponieważ ich zasoby stanowią i będą stanowiły coraz cenniejszy dorobek do ponownego wykorzystywania w wielu produktach, takich jak aplikacje mobilne. Inne rodzaje instytucji kulturalnych, takie jak orkiestry, opery, balety i teatry, wraz z należącymi do nich archiwami, powinny pozostać poza zakresem dyrektywy ze względu na ich specyfikę (branża sztuk widowiskowych). W związku z tym, że większość ich dorobku jest przedmiotem praw własności intelektualnej osób trzecich, a zatem pozostawałaby poza zakresem niniejszej dyrektywy, włączenie tych instytucji w jej zakres odniosłoby niewielki skutek. Digitalizacja jest istotnym sposobem zapewnienia większego dostępu do dorobku kulturowego i zwiększenia zakresu jego ponownego wykorzystywania do celów edukacyjnych, zawodowych czy rozrywkowych. Stwarza to również znaczne możliwości gospodarcze, pozwalając na łatwiejsze włączenie dorobku kulturowego do usług i produktów cyfrowych oraz przyczyniając się tym samym do tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego. Kwestie te poruszono między innymi w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie Europeany – kolejnych kroków¹⁹, w zaleceniu Komisji 2011/711/UE z dnia 27 października 2011 r. w sprawie digitalizacji i udostępniania w internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych²⁰, oraz w konkluzjach Rady z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie digitalizacji dorobku kulturowego i udostępniania go w internecie, oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych²¹. Dokumenty te określają drogę ku rozwiązaniu kwestii prawnych,

E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *Polska i europejska reforma ochrony danych osobowych*, Warszawa 2016; M. Krzysztofek, *Ochrona danych osobowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.

¹⁹ Dz. Urz. UE C 81E z 15 marca 2011 r., s. 16.

²⁰ Dz. Urz. UE L 2011, Nr 283, str. 39.

²¹ Dz. Urz. UE C 2012, Nr 165, str. 5.

finansowych i organizacyjnych digitalizacji europejskiego dziedzictwa kulturowego i udostępnienia go w internecie.

Przyznać należy, że istotnym krokiem w kierunku transpozycji dyrektywy i otwierania zasobów państwa była w Polsce nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej²² oraz kolejna nowelizacja²³. Poza implementacją dyrektywy 2003/98/WE wprowadziła ta nowelizacja szereg nowoczesnych rozwiązań w kierunku zwiększenia dostępności zasobów publicznych. Nowelizacja wprowadzona ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej i niektórych innych ustaw stanowiła wprawdzie długo oczekiwaną implementację dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego – nie rozwiązała jednak istniejących problemów, a nawet dodała nowe. Kolejne nowelizacje ustawy miały charakter jedynie porządkujący i dostosowywały ją do zmieniających się przepisów.

Oczywiście znacznie większe znaczenie ma ustawa z 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego²⁴. Celem tej ustawy była implementacja dyrektywy 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego oraz nowy sposób wdrożenia zmienianej dyrektywy w polskim porządku prawnym, który zapewni bardziej przejrzyste i łatwiejsze w stosowaniu rozwiązania dotyczące ponownego wykorzystywania.

Dyrektywa 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. stanowi wykonanie celów, o których mowa w Komunikacie (2011) 882 *Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania*. Dokument ten jest jednym z trzech opublikowanych przez Komisję Europejską w ramach pakietu Open Data Package, który zakłada lepsze wykorzystanie potencjału informacji sektora publicznego dla wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki europejskiej.

Ustawa uwzględniła podstawową zmianę dyrektywy 2003/98/WE dokonaną przez dyrektywę 2013/37/UE, którą jest rozszerzenie jej zakresu podmiotowego o biblioteki, muzea i archiwa, bowiem treści będące w posiadaniu tych podmiotów do tej pory, na gruncie dyrektywy 2003/98/WE, podlegały wyłączeniu z ponownego wykorzystywania. Dyrektywa 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. poszerzyła zakres podmiotowy o archiwa, biblioteki oraz

²² Dz. U. 2010, Nr 182, poz. 1228.

²³ Dz. U. 2011, Nr 204, poz. 1195.

²⁴ Dz. U. 2016, poz. 352 ze zm.

muzea. Posługuje się przy tym sformułowaniem „biblioteka uniwersytecka” (art. 1 ust. 2 lit. e) oraz ogólnym pojęciem „biblioteka” (art. 1 ust. 2 lit. f). Systematyka wyłączeń sformułowana w dyrektywie wskazuje, że chodzi o biblioteki naukowe oraz biblioteki publiczne. Natomiast do zakresu podmiotowego nie wchodzi biblioteki szkolne i pedagogiczne oraz inne, o których mowa w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach²⁵. Ważną zmianą, którą przynosi dyrektywa 2013/37/UE, jest zasada, zgodnie z którą wszystkie dokumenty udostępniane przez organy sektora publicznego mogą być ponownie wykorzystywane do dowolnych celów: komercyjnych lub niekomercyjnych, chyba że są one zabezpieczone prawami własności intelektualnej osób trzecich. Zasada ta funkcjonuje także w ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁶. Została ona wprowadzona nowelizacją z dnia 16 września 2011 r., która stanowiła implementację dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

Informacja sektora publicznego jest ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi o dotychczas niewykorzystanym potencjale. Podmioty publiczne wytwarzają, gromadzą lub przechowują ogromną ilość informacji i treści, poczynając od danych statystycznych, gospodarczych lub środowiskowych, poprzez materiały archiwalne, po zdigitalizowane księgozbiory lub kolekcje dzieł sztuki. Wraz z rewolucją cyfrową istotnie wzrosła wartość tego źródła dla innowacyjnych produktów lub usług wykorzystujących takie zasoby. Oprócz napędzania innowacji i kreatywności, które stymulują wzrost gospodarczy, możliwość ponownego wykorzystywania informacji wzmacnia również pozycję obywateli, wzmacniając tym samym demokrację uczestniczącą i promując przejrzystą, odpowiedzialną i wydajniejszą administrację.

Szczególnie istotne jest przy tym rozróżnienie między realizacją prawa dostępu do informacji sektora publicznego (*access to public sector information*) a dalszą eksploatacją informacji pozyskanych w ten sposób (*re-use of public sector information*). Dostęp do informacji publicznej, określony w udiip, stanowi implementację zasady jawności wyrażonej w art. 61 Konstytucji. Prawo do informacji jest uważane za jedno z podstawowych praw człowieka. Natomiast w odniesieniu do ponownego wykorzystywania podkreśla się jego gospodarczy i społeczny charakter. Prawodawca UE podkreślał znaczenie ponownego wykorzystywania informacji do przyczynienia się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, ale także dla transparentności funkcjonowania administracji publicznej.

²⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 642 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 2058.

Komisja Europejska w ocenie skutków wniosku o zmianę dyrektywy 2003/98/WE wskazuje, że ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego oznacza wszelkie twórcze wykorzystywanie danych, np. przez zwiększenie wartości danych, łączenie danych z różnych źródeł w celu wytworzenia pożądanego rezultatu i rozwijanie aplikacji, zarówno w celach komercyjnych, jak i niekomercyjnych. Instytucja ponownego wykorzystywania koncentruje się na wykorzystywaniu gospodarczej wartości informacji sektora publicznego, gdzie służy ona jako materiał surowy dla rozwoju nowych produktów i usług. Podczas gdy podmioty publiczne są twórcami i dostawcami oryginalnego materiału, sektor prywatny odgrywa istotną rolę jako uczestnik i pośrednik procesu przetwarzania informacji między źródłem informacji (podmiot publiczny) a końcowym użytkownikiem.

Implementacja wspomnianych dyrektyw i przyjęcie ustawy z 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu sektora publicznego wymusiła nowelizacja licznych przepisów szczegółowych, wśród nich ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zespole archiwalnym i archiwach²⁷, ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁸, ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej²⁹, ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach³⁰, ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym³¹, ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne³², ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³³, ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁴, ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁵, ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności³⁶ i ustawy z 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw³⁷.

Dyrektywa 95/46/WE została uchylona ze skutkiem od dnia 25 maja 2018 r. na mocy art. 94 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie

²⁷ Dz. U. 2015, poz. 1446.

²⁸ Dz. U. 2015, poz. 520 ze zm.

²⁹ Dz. U. 2012, poz. 591 ze zm.

³⁰ Dz. U. 2012, poz. 987 ze zm.

³¹ j.t. Dz. U. 2012, poz. 1137 ze zm.

³² j.t. Dz. U. 2015, poz. 469 ze zm.

³³ j.t. Dz. U. 2015, poz. 2058 ze zm.

³⁴ j.t. Dz. U. 2015, poz. 584 ze zm.

³⁵ j.t. Dz. U. 2014, poz. 1114.

³⁶ j.t. Dz. U. 2015, poz. 388 ze zm.

³⁷ Dz. U. 2015, poz. 1273 ze zm.

o ochronie danych)³⁸. Wspomniane rozporządzenie dość istotnie zmienia treść wspomnianej dyrektywy 95/46/WE, aczkolwiek w motywach rozporządzenia (motyw 9) zadeklarowano, że cele i zasady tej dyrektywy pozostają aktualne. Podkreślono jednak, że wdrażając ochronę danych Unii, nie uniknięto fragmentaryzacji, niepewności prawnej oraz upowszechnienia się poglądu, że ochrona osób fizycznych jest znacznie zagrożona, w szczególności w związku z działaniami w internecie. Wywiedziono także, że różnice w stopniu ochrony praw i wolności osób fizycznych w państwach członkowskich – w szczególności prawa do ochrony danych osobowych – w związku z przetwarzaniem danych osobowych mogą utrudniać swobodny przepływ danych osobowych w Unii. W efekcie mogą stanowić przeszkodę w prowadzeniu działalności gospodarczej na szczeblu Unii, zakłócać konkurencję oraz utrudniać wykonywanie obowiązków nałożonych na nie prawem Unii. Różnice w stopniu ochrony wynikają z rozbieżności we wdrażaniu i stosowaniu dyrektywy 95/46/WE.

Zadeklarowano także w motywach rozporządzenia (motyw 10) chęć zapewnienia równorzędnego we wszystkich państwach członkowskich stopnia ochrony praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych. Wskazano, że konieczne jest zapewnienie spójnego i jednolitego w całej Unii stosowania przepisów o ochronie podstawowych praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych. W celu wypełnienia obowiązku prawnego i wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi państwa członkowskie powinny móc zachować lub wprowadzić krajowe przepisy doprecyzowujące stosowanie przepisów rozporządzenia. Nakłada to więc także na Polskę obowiązek dokładnego zapoznania się z treścią rozporządzenia i implementowania jego przepisu do prawa krajowego. W motywach rozporządzenia wskazano, że obok ogólnego, horyzontalnego prawa o ochronie danych wdrażającego dyrektywę 95/46/WE państwa członkowskie przyjęły uregulowania sektorowe w dziedzinach wymagających przepisów bardziej szczegółowych. Podniesiono, że rozporządzenie umożliwi państwom członkowskim doprecyzowanie jego przepisów, w tym w odniesieniu do przetwarzania szczególnych kategorii danych osobowych (zwanych dalej „danymi wrażliwymi”). Rozporządzenie nie wyklucza więc możliwości określenia w prawie państwa członkowskiego okoliczności dotyczących konkretnych sytuacji związanych z przetwarzaniem danych, w tym dookreślenia warunków, które decydują o zgodności przetwarzania z prawem.

W motywach rozporządzenia podkreślono też, że chcąc, aby ochrona danych osobowych w Unii była skuteczna, należało wzmocnić i doprecyzować prawa,

³⁸ Dz. Urz. UE L 2016, Nr 19, str. 1.

których dane dotyczą oraz obowiązki podmiotów przetwarzających dane osobowe i decydujących o przetwarzaniu, jak również zapewnić równorzędne uprawnienia w zakresie monitorowania i egzekwowania przepisów o ochronie danych osobowych oraz równorzędne kary za naruszenie tych przepisów w państwach członkowskich.

Wprowadzenie w życie treści omawianego rozporządzenia wymaga opracowania wytycznych narzędzi i procedur, konkretyzujących jego stosowanie, dlatego też w treści art. 94 rozporządzenia zawarowano, że odesłania do uchylonej dyrektywy należy traktować jako odesłania do niniejszego rozporządzenia, a odesłania do Grupy Roboczej ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych³⁹, ustanowionej w art. 29 dyrektywy 95/46/WE, należy traktować jako odesłania do Europejskiej Rady Ochrony Danych (dalej: EROD), którą ustanowiono w art. 68 rozporządzenia.

Na potrzebę powołania EROD zwrócono uwagę w motywie 72 rozporządzenia, podkreślając konieczność jej ustanowienia i wskazując, że powinna ona mieć możliwość wydawania wskazówek w zakresie przetwarzania danych osobowych. Zauważono, że może ona wydawać wytyczne także w sprawie operacji przetwarzania, których nie uznaje się za mogące powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych. Winna też ona wskazywać, jakie środki mogą wystarczyć w takich przypadkach do zaradzenia wspomnianemu ryzyku⁴⁰. Wskazano także (motyw 124), że EROD powinna mieć możliwość wydawania wytycznych w szczególności w sprawie kryteriów, które należy uwzględnić, aby stwierdzić,

³⁹ Grupa Robocza ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych została powołana w art. 29 dyrektywy 95/46/WE. Zgodnie z treścią tego przepisu ma ona mieć charakter doradczy i działać w sposób niezależny. W skład tej grupy wchodzi przedstawiciele organu lub organów nadzorczych powołanych przez każde Państwo Członkowskie oraz przedstawiciel organu lub organów ustanowionych dla instytucji i organów wspólnotowych oraz przedstawiciel Komisji. W sytuacji, gdy Państwo Członkowskie powołałoby więcej niż jeden organ nadzorczy, to organy te wyznaczają wspólnego przedstawiciela. W myśl art. 29 ust. 3 Grupa Robocza podejmuje decyzje zwykłą większością głosów przedstawicieli organów nadzorczych. Jej prace kierowane są przez wybranego przez członków przewodniczącego, którego kadencja trwa 2 lata z możliwością ponownego wyboru. Zakres prac określa przyjęty przez Grupę regulamin. Do zadań jej należy rozważanie spraw zamieszczonych w porządku dziennym przez przewodniczącego z jego inicjatywy bądź na wniosek przedstawiciela organu nadzorczego, bądź Komisji, która zapewnia też obsługę sekretariatu Grupy Roboczej.

⁴⁰ W motywach rozporządzenia zauważono, że wskazówki co do tego, jak wdrożyć odpowiednie środki oraz jak wykazać przestrzeganie prawa przez administratora lub podmiot przetwarzający dane – w szczególności jeżeli chodzi o identyfikowanie ryzyka związanego z przetwarzaniem, o jego ocenę pod kątem źródła, charakteru, prawdopodobieństwa i wagi zagrożenia oraz najlepsze praktyki pozwalające zminimalizować to ryzyko – mogą być przekazane w szczególności w formie zatwierdzonej kodeksu postępowania, zatwierdzonej certyfikacji, wytycznych Europejskiej Rady Ochrony Danych lub w formie sugestii inspektora ochrony danych.

czy określone przetwarzanie znacznie wpływa na osoby, których dane dotyczą w więcej niż jednym państwie członkowskim oraz w sprawie tego, czym jest mający znaczenie dla sprawy i uzasadniony sprzeciw.

EROD, jak zauważono w motywach rozporządzenia, winna być niezależnym organem Unii, wyposażonym w osobowość prawną i reprezentowaną przez jej przewodniczącą. Wyraźnie wskazano, że powinna ona zastąpić Grupę Roboczą ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych (motyw 139). W skład takiej Rady powinni wchodzić – jak zauważono w motywach – szefowie organów nadzorczych wszystkich państw nadzorczych oraz Europejski Inspektor Ochrony Danych lub ich przedstawiciele. Komisja – jak podkreślono – powinna uczestniczyć bez prawa głosu w działaniach Europejskiej Ochrony Danych, a Europejski Inspektor Ochrony Danych bez praw głosu w niektórych sprawach. Wspomniana Rada powinna przyczyniać się do spójnego stosowania rozporządzenia w całej Unii m.in. przez doradzanie Komisji w szczególności w sprawie stopnia ochrony w państwach trzecich lub w organizacjach międzynarodowych. Winna także propagować współpracę organów nadzorczych w całej Unii. Wypełniając swoje zadania, EROD powinna działać w sposób niezależny.

Prace Europejskiej Ochrony Danych powinien wspierać sekretariat „zapewniany przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych”. Jest to istotne novum, gdyż prace Grupy Roboczej ds. Ochrony Danych wspomagać miał sekretariat powoływany przez Komisję. Wyraźnie jednak zauważono w motywach, że personel Europejskiego Inspektora Ochrony Danych wykonujący zadania, które rozporządzenie powierzyło EROD, powinien wykonywać je wyłącznie pod kierunkiem przewodniczącego EROD i jemu podlegać (motyw 139). Rozwiązanie takie jest niezbyt optymalne, gdyż z jednej strony takie osoby podlegać będą Europejskiemu Inspektorowi Ochrony Danych, z drugiej ich zwierzchnikiem będzie przewodniczący EROD.

W motywach rozporządzenia podkreślono także, że w ramach stosowania mechanizmów spójności EROD powinna w określonym terminie wydawać opinie, jeżeli tak ustanowią większością głosów jej członkowie lub jeżeli zwróci się do niej z takim wnioskiem organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, lub Komisja Europejska. Powinna być także umocowana do przyjmowania prawnie wiążących decyzji w razie sporów między organami nadzorczymi. W tym celu, jak zauważono w motywie 136, powinna wydawać, zasadniczo większością 2/3 głosów swoich członków, prawnie wiążące decyzje w jasno określonych przypadkach, gdy wśród organów nadzorczych panują sprzeczne opinie – w szczególności w ramach mechanizmu współpracy między wiodącym organem nadzorczym a organami nadzorczymi, których sprawa dotyczy – co do meritum sprawy, w szczególności do tego, czy doszło do naruszenia rozporządzenia.

EROD została powołana przez art. 68 rozporządzenia jako organ Unii posiadający osobowość prawną (art. 68 ust.1). Zgodnie z treścią motywów rozporządzenia w art. 68 ust. 2 wskazano, że Radę tę reprezentuje jej przewodniczący, a w skład jej wchodzi: przewodniczący jednego organu nadzorczego każdego państwa członkowskiego oraz Europejski Inspektor Ochrony Danych lub ich przedstawiciele⁴¹. Zgodnie z treścią motywów Komisja przez swojego przedstawiciela ma prawo do udziału w posiedzeniach EROD, ale bez prawa głosu. Do obowiązków przewodniczącego EROD należy informowanie Komisji o działaniach podejmowanych przez Radę, której przewodniczy.

Europejski Inspektor Ochrony Danych został ustanowiony przez art. 41 rozporządzenia (WE) Nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i swobodne przepływie takich danych⁴². Jest to niezależny organ nadzoru, odpowiedzialny za zapewnienie, że podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności prawo do prywatności, będą przestrzegane przez instytucje i organy wspólnotowe w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych. Rozporządzenie z 18 grudnia 2000 r. czyniło go także odpowiedzialnym za monitorowanie i zapewnienie stosowania jego przepisów, i każdego innego aktu wspólnotowego odnoszącego się do podstawowych praw i wolności osób fizycznych, w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe oraz za doradzanie instytucjom i organom wspólnotowym, a także podmiotom danych we wszystkich kwestiach związanych z przetwarzaniem danych osobowych⁴³.

Parlament Europejski i Rada powołuje Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w drodze wspólnego porozumienia na okres lat 5, na podstawie listy ustalonej przez Komisję, po ogłoszeniu publicznego naboru dla kandydatów. Według tej samej procedury powoływany jest jego zastępca, który wspomaga Europejskiego Inspektora w wykonywaniu jego obowiązków i zastępuje go, gdy Inspektor jest nieobecny lub nie może ich wypełniać (art. 42 rozporządzenia

⁴¹ Podobnie jak to miało miejsce w treści dyrektywy 95/46/WE w przypadku, gdy w państwie członkowskim za monitorowanie stosowania przepisów rozporządzenia odpowiada więcej niż jeden organ nadzorczy, to zgodnie z prawem tego państwa wyznaczony zostaje wspólny przedstawiciel. Zrezygnowano jednak z przyjętego w dyrektywie rozwiązania, że taki przedstawiciel winien być wybierany przez przedstawicieli takich organów na rzecz rozwiązania dającego większą swobodę państwom członkowskim, pozwalając, aby w swoich przepisach prawnych zawarły w tym zakresie stosowne regulacje.

⁴² Dz. Urz. UE L 2001, Nr 8, str. 1.

⁴³ H. Hijmans, *The European data protection supervisor the institutions of the EC controlled by an independent authority*. CML Rev. 2006, nr 5, s. 113 – 142.

Nr 45/2001). W myśl rozporządzenia Europejski Inspektor Ochrony Danych może być ponownie powołany na to stanowisko. Osoba pełniąca tę funkcję może być zwolniona lub pozbawiona praw do emerytury bądź innych świadczeń przez Trybunał Sprawiedliwości na wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji – jeżeli przestanie spełniać warunki wymagane do wykonywania obowiązków lub okaże się winna poważnego uchybienia. W przypadku dobrowolnej rezygnacji lub wygaśnięcia mandatu Europejski Inspektor pełni swoją funkcję do czasu zastąpienia przez nową osobę.

Rozporządzenie Nr 45/2001 wskazuje, że Europejski Inspektor Ochrony Danych wykonuje swoje obowiązki w sposób całkowicie niezależny, a podczas ich wykonywania nie oczekuje i nie przyjmuje od nikogo instrukcji. Ma przy tym obowiązek powstrzymać się od wszelkich czynności niezgodnych ze swoimi obowiązkami i podczas swojej kadencji nie wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej. Po zakończeniu swojej kadencji ma obowiązek zachowywać się z uczciwością i dyskrecją, jeśli chodzi o przyjmowanie zleceń i korzyści (art. 44). Stosują się do niego przepisy dotyczące przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich, określone w art. 12 – 15 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich. Z przywilejów tych immunitetów korzysta także zastępca Europejskiego Inspektora (art. 42 ust. 7 i 8). Europejski Inspektor Ochrony Danych Osobowych i jego personel w trakcie pełnienia funkcji, a także po jej zakończeniu ma obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej w odniesieniu do wszystkich poufnych informacji, do których miał dostęp w trakcie wykonywania oficjalnych obowiązków (art. 45).

W rozporządzeniu wskazano (art. 43), że Parlament Europejski, Rada i Komisja w drodze wspólnego porozumienia określą generalne warunki wykonywania obowiązków Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, w szczególności jego płacy, przyznawanych funduszy i innych świadczeń jako wynagrodzenie. Na władze budżetowe nałożono natomiast obowiązek zapewnienia, że Europejski Inspektor Ochrony Danych otrzyma zasoby ludzkie i finansowe konieczne do wykonywania swoich zadań⁴⁴.

Europejski Inspektor Ochrony Danych jest w zakresie swoich zadań wspomagany przez sekretariat, którego urzędników i personel sam powołuje, będąc ich przełożonym. Liczba pracowników sekretariatu określana jest każdorazowo, jako część procedury ustalania budżetów. Urzędnicy i personel sekretariatu mają taki sam status jak inni pracownicy Wspólnot Europejskich i stosuje się do nich regu-

⁴⁴ W rozporządzeniu wskazano, że budżet Europejskiego Inspektora Ochrony Danych będzie umieszczony w osobnej pozycji budżetu w sekcji 8. Ogólnego Budżetu Unii Europejskiej (art. 43 ust. 3).

lamin pracowniczy urzędników Wspólnoty Europejskiej. Szczegółowe kwestie dotyczące funkcjonowania Europejskiego Inspektora Ochrony Danych reguluje decyzja Nr 1247/2002/WE Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie regulaminu i ogólnych warunków regulujących wykonywanie obowiązków przez Europejskiego Pełnomocnika ds. Ochrony Danych⁴⁵. We wspomnianej decyzji wskazano, że Europejski Pełnomocnik ds. Ochrony Danych powinien mieć wynagrodzenie na takim samym poziomie jak Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, chociażby dlatego że rozporządzenie Nr 45/2001 w dużym stopniu wzorowane jest na rozwiązaniach dotyczących Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Przypomniano przy tej okazji, że pod względem wynagrodzenia dodatków i emerytury za usługę lat Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich jest zrównany z sędzią Trybunału Sprawiedliwości. Zastępca Pełnomocnika ds. Ochrony Danych w sprawach wynagrodzenia dodatków i emerytury powinien być zrównany z sekretarzem Trybunału Sprawiedliwości – tak aby była zachowana dystynkcja między nim a Europejskim Pełnomocnikiem.

Europejski Inspektor Ochrony Danych ma z mocy art. 46 rozporządzenia Nr 45/2001 obowiązek wysłuchiwanie i badania skarg, przeprowadzenia dochodzeń z własnej inicjatywy lub na podstawie skarg, monitorowania każdego aktu wspólnotowego odnoszącego się do ochrony osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych przez instytucje lub organy Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, doradzanie wszystkim instytucjom i organom wspólnotowym, albo z własnej inicjatywy, albo w odpowiedzi na ich wątpliwości we wszystkich kwestiach dotyczących przetwarzania danych osobowych, w szczególności zanim przyjmą przepisy wewnętrzne związane z ochroną podstawowych praw i wolności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych, monitorowania rozwoju technologii informatycznych i telekomunikacyjnych. Ponadto nałożono na niego obowiązek współpracy z krajowymi organami nadzoru, do których odnosi się art. 28 dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz organami w zakresie ochrony danych ustanowionymi przez tytuł szósty Traktatu o Unii Europejskiej, a więc przede wszystkim z Komitetem Koordynacyjnym, który ma obowiązek wydawać opinie dla Rady i przyczyniać się do przygotowania prac Rady w dziedzinach, o których mowa w art. 29 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Do obowiązków Europejskiego Inspektora Ochrony Danych należy też branie udziału w działalności Grupy Roboczej ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwa-

⁴⁵ Decyzja Nr 1247/2002/WE Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie regulaminu i ogólnych warunków regulujących wykonywanie obowiązków przez Europejskiego Pełnomocnika ds. Ochrony Danych. Dz. Urz. UE L 2002, Nr 183, str. 1

rzania Danych Osobowych, przeprowadzanie wstępnych kontroli przetwarzania oraz winien też on przyjąć swój regulamin wewnętrzny⁴⁶.

Decyzją Europejskiego Inspektora Ochrony Danych z 3 grudnia 2015 r. ustanowiono także zewnętrzną grupę doradcą ds. etycznych wymiarów ochrony danych, do czego zobowiązany został przepisami art. 46 lit. e rozporządzenia Nr 45/2001 rozwiniętego w art. 38 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Europejskiego Inspektora Ochrony Danych⁴⁷.

EROD wybiera zwykłą większością głosów spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących. Kadencja ich trwa 5 lat i może zostać tylko raz przedłużona (art. 73). EROD podejmuje decyzje zwykłą więk-

⁴⁶ Zob. Decyzja Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego z dnia 17 grudnia 2012 r. Dz. Urz. UE L 2013, Nr 273, str. 41. W treści wspomnianego regulaminu wskazano m.in., że Europejski Inspektor, działając w porozumieniu ze swoim zastępcą, ustala podział pracy, w szczególności to, kto ponosi główną odpowiedzialność za przygotowanie i przyjmowanie decyzji oraz związane z nimi działania następcze (art. 4 ust. 3). Stwierdzono też, że Europejski Inspektor ustanawia jednostki i sektory składające się na sekretariat, przy czym na czele sekretariatu stoi jego dyrektor, do którego obowiązków należy podejmowanie wszystkich niezbędnych środków w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania sekretariatu i wydajnego korzystania z zasobów, włącznie z zastępstwem dyrektora w przypadku jego nieobecności lub niezdolności do wykonywania czynności. Dyrektor odpowiedzialny jest za przygotowywanie i wdrażanie strategii i polityki, wkład w ich ocenę i rozwój, a także koordynowanie i planowanie działań, pomiar wyników i reprezentowanie instytucji w relacjach z innymi instytucjami i organami w razie takiej potrzeby. Przy Europejskim Inspektorze działa zarząd składający się z Europejskiego Inspektora, jego zastępcy i dyrektora. Zarząd ten w świetle decyzji z dnia 17 grudnia ma spotykać się w regularnych odstępach czasu co najmniej raz w tygodniu, aby omówić ogólne strategie, politykę i inne kwestie oraz zapewnić dobrą koordynację odpowiednich działań. Dyrektor w regularnych odstępach czasu, raz w tygodniu, winien spotykać się z kierownikami jednostek i sektorów, aby zapewnić koordynację i planowanie działań oraz przygotowanie i wdrażanie strategii i polityki (art. 7 i 8). Europejski Inspektor może przy tym zgodnie z art. 11 przekazać dyrektorowi uprawnienia do przyjmowania i podpisywania ostatecznego tekstu każdej decyzji lub opinii, której treść merytoryczna została wcześniej ustalona. Dyrektor może również zastępować Europejskiego Inspektora i jego zastępcę w przypadku ich nieobecności w sprawach wymagających pilnej uwagi. Zgodnie z zasadami dobrej administracji i dobrego zarządzania Europejski Inspektor ustanawia corocznie plan zarządzania obejmujący analizę ryzyka zaplanowanych działań (art. 13). Corocznie składa też sprawozdanie ze swojej działalności, publikując je najpóźniej do 1 lipca następnego roku na stronie internetowej. Wskazano także w decyzji, że ma on występować w interesie publicznym, jako kompetentny i niezależny, wiarygodny i oficjalny organ w obszarze ochrony danych na szczeblu unijnym. W regulaminie uregulowano także kwestie procedur szczegółowych kontroli wstępnych, konsultacji ustawodawczych, strategicznych, nieformalnych, działań następczych dotyczących opinii na temat wniosków ustawodawczych, zakres badania skarg i postępowania, technologie monitorowania, postępowania sądowe przeciwko instytucjom, współpracy z inspektorami i organami ds. ochrony danych. Ustanowiono także we wspomnianej decyzji Komitet Doradczy ds. Technologii Informatycznych. Uregulowano informacje przekazane dla społeczeństwa, dostęp do dokumentów, prawa i obowiązki personelu oraz skład rady pracowniczej.

⁴⁷ Dz. Urz. UE C 2016, Nr 33, str. 1.

szością swoich członków, o ile rozporządzenie nie przewiduje inaczej. W myśl rozporządzenia działać ma według wewnętrznego regulaminu, uchwalonego większością 2/3 głosów członków EROD. W regulaminie tym winna także określić zasady swojego działania (art. 72). W regulaminie EROD winna określić także podział zadań między przewodniczącego i wiceprzewodniczących.

W treści rozporządzenia sprecyzowano odrębnie zadania EROD i jej przewodniczącego. Ten ostatni ma zwoływać posiedzenia EROD i sporządzać porządek obrad. Notyfikuje on także wiodącemu organowi nadzorczemu i organom nadzorczym, których sprawa dotyczy, decyzje przyjęte przez EROD. W końcu nałożono na niego obowiązek zapewnienia terminowego wykonania zadań przez EROD, w szczególności w odniesieniu do mechanizmu spójności. Zadania EROD zostały określone niezwykle szczegółowo. W pierwszym rzędzie stwierdzono, że ma ona zapewnić spójne stosowanie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/79. W treści art. 70 tegoż rozporządzenia wskazano wyraźnie, że działa ona z własnej inicjatywy lub na wniosek Komisji. Do obowiązków EROD zaliczono monitorowanie i właściwe stosowanie rozporządzenia w zakresie, w którym nakłada na nią art. 64 obowiązek wydawania opinii. Opinię tę ma wydać w przypadku, gdy organ nadzorczy⁴⁸ zamierza podjąć jeden z przewidzianych prawem środków. EROD wydaje także opinie, gdy właściwy organ nadzorczy

⁴⁸ Pod pojęciem organu nadzorczego, w myśl art. 4 pkt 21, należy rozumieć niezależny organ publiczny ustanowiony przez państwo w trybie art. 51 rozporządzenia. Przepis ten obowiązuje każde z państw członkowskich, aby za monitorowanie stosowania tego rozporządzenia odpowiadał co najmniej jeden organ publiczny, w celu ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem. Ma on też za zadanie ułatwianie swobodnego przepływu danych osobowych w Unii Europejskiej. Na organy nadzorcze nałożono obowiązek współpracy ze sobą oraz z Komisją. Jeżeli w państwie członkowskim ustanowiono więcej niż jeden organ nadzorczy, to państwo takie ma obowiązek wskazać, który z nich będzie reprezentować te organy nadzorcze w EROD. Winno także państwo członkowskie w takiej sytuacji ustalić mechanizm zapewniający przestrzeganie przez pozostałe organy przepisów o mechanizmie spójności. Warto zwrócić uwagę, że w myśl art. 51 ust. 4 każde państwo członkowskie do dnia 25 maja 2018 r. ma obowiązek zawiadomić Komisję o przyjętych przez siebie przepisach na mocy rozdziału VI rozporządzenia oraz informować, i to niezwłocznie, o każdej kolejnej zmianie mającej wpływ na te przepisy. W rozporządzeniu zdefiniowano także pojęcie „organu nadzorczego, którego sprawa dotyczy”, który należy rozumieć jako organ, którego dotyczy przetwarzanie danych osobowych, ponieważ administrator lub podmiot przetwarzający posiadają jednostkę organizacyjną na terytorium państwa członkowskiego tego organu nadzorczego. Pod pojęciem tym należy rozumieć także organ nadzorczy, którego dotyczy przetwarzanie danych, które znacznie wpływa lub może znacznie wpłynąć na osoby, których dane dotyczą, a osoby te mają miejsce zamieszkania w państwie członkowskim tego organu nadzorczego. Terminem „organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy” objęto także organ nadzorczy, na który wniesiono skargę. W treści art. 54 rozporządzenia określono zasady ustanawiania organu nadzorczego, a w art. 53 tegoż rozporządzenia – ogólne warunki dotyczące członków takowego organu. W rozporządzeniu sprecyzowano także właściwości i zadania organów nadzorczych, a także ich uprawnienia.

zgłosił mu projekt decyzji dotyczącej przyjęcia wykazu operacji przetwarzania, podlegających wymogowi dokonania oceny skutków dla ochrony danych – w sytuacjach przewidzianych w treści art. 35 rozporządzenia. W rozporządzeniu ustalono zasady wydawania takich opinii, wskazując jednocześnie, co powinna ona zawierać. EROD stwierdza także, czy ustanowiony, w myśl art. 40, projekt kodeksu postępowania w sprawie ochrony danych, przyjęty przez określone państwo, jest zgodny z rozporządzeniem. Do zadań EROD należy także monitorowanie przestrzegania zatwierdzonych kodeksów postępowania i wskazywanie podmiotów do tego powołanych. EROD określa także standardowe klauzule ochrony danych, wydaje zezwolenia na klauzule umowne i zatwierdza wiążące reguły korporacyjne⁴⁹. W treści rozporządzenia stwierdzono, że każdy organ nadzorczy, przewodniczący EROD lub Komisja mogą wystąpić o przeanalizowanie przez EROD sprawy mającej charakter ogólny lub wywołującej skutki więcej niż w jednym państwie członkowskim. W szczególności jeśli właściwy organ nadzorczy nie wywiązuje się z obowiązków dotyczących wzajemnej pomocy lub wspólnych operacji. W takich przypadkach EROD wydaje opinię w terminie 8 tygodni zwykłą większością głosów swoich członków, jeśli wcześniej takiej opinii nie sformułowała. Ze względu na złożony charakter sprawy termin ten może zostać przedłużony o 6 tygodni⁵⁰.

EROD przyjmuje wiążące decyzje w sytuacjach, gdy organ nadzorczy zgłosi mający znaczenie dla sprawy i uzasadniony sprzeciw wobec projektu decyzji wiodącego organu nadzorczego, a ten organ odrzucił taki sprzeciw, jako niemający znaczenia dla sprawy lub nieuzasadniony. Taka wiążąca decyzja dotyczy – w myśl rozporządzenia – wszystkich spraw, które są przedmiotem mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu, w szczególności jeżeli dotyczy to tego, czy doszło do naruszenia rozporządzenia. EROD wydaje także wiążącą decyzję w sytuacji, gdy panują sprzeczne opinie co do tego, który z organów nadzorczych, których sprawa dotyczy, jest właściwy względem głównej jednostki organizacyjnej. A nadto wydaje taką decyzję w sytuacji, gdy właściwy organ nadzorczy nie wystąpił o opinię do EROD lub nie zastosował się do wydanej przez EROD opinii. Wspomniane wiążące decyzje EROD przyjmuje większością 2/3 głosów swoich członków w terminie miesiąca od wpłynięcia sprawy. Z uwagi na złożony

⁴⁹ Treść „wiązących reguł korporacyjnych” określa art. 47 rozporządzenia.

⁵⁰ Warto zauważyć, że przewodniczący EROD bez zbędnej zwłoki przekazuje członkom EROD i Komisji wszelkie stosowne informacje w standardowej formie, a sekretariat EROD zapewnia, w razie potrzeby, ich tłumaczenie. Przewodniczący EROD przekazuje też drogą elektroniczną organowi nadzorcemu oraz Komisji w sprawach, w których nałożono na EROD obowiązek wydawania stosownych opinii.

charakter sprawy termin takowy można przedłużyć o miesiąc⁵¹. Jeżeli EROD nie jest w stanie podjąć decyzji w tak zakreślonych terminach, to podejmuje decyzję w terminie 2 tygodni po upłynięciu drugiego miesiąca zwykłą większością głosów swoich członków. W razie równości głosów, w myśl rozporządzenia, decyduje głos przewodniczącego.

Rozporządzenie przewidziało także stosowanie trybu pilnego w sytuacji, gdy organ nadzorczy uzna, że istnieje pilna potrzeba podjęcia działań w celu ochrony praw i wolności osób, których dotyczą. W takich sytuacjach organ nadzorczy może przyjąć środki tymczasowe mogące na terytorium jego państwa wywołać skutki prawne, ale „ważność” takich środków nie może przekraczać 3 miesięcy. Organ nadzorczy, jeśliby uciekł się do takiego rozwiązania, winien zwrócić się jednak z wnioskiem do EROD o pilne wydanie opinii lub wiążącej decyzji. Są one wydawane przez EROD w terminie 2 tygodni od złożenia wniosku zwykłą większością głosów.

W rozporządzeniu zawarowano, że Komisja może przyjmować akty wykonawcze o charakterze ogólnym w celu określenia zasady wymiany informacji drogą elektroniczną między organami nadzorczymi oraz między organami nadzorczymi a EROD. Wspomniana możliwość w sposób dość istotny może ograniczyć kompetencje EROD. W myśl art. 70 rozporządzenia nałożono na EROD obowiązek doradzania Komisji w sprawach związanych z ochroną danych osobowych w Unii Europejskiej, w tym także w sprawie ewentualnych zmian rozporządzenia; ponadto w sprawie formatu i procedur wymiany informacji między administratorami, podmiotami przetwarzającymi i organami nadzorczymi. W szeregu spraw EROD została zobowiązana do wydawania wytycznych i zaleceń. Wśród nich znalazły się dotyczące określenia najlepszych praktyk usuwania z ogólnodostępnych usług łączności łącz do danych osobowych, kopii tych danych lub ich replikacji, a także najlepszych praktyk dotyczących stwierdzania naruszenia danych osobowych oraz okoliczności, w których administrator lub podmiot przetwarzający, mają zgłosić naruszenie danych osobowych; wreszcie pozwalające na określenie najlepszych praktyk doprecyzowania kryteriów i wymogów dotyczących przekazywania danych osobowych w sytuacjach przewidywanych w rozporządzeniu. EROD ma też obowiązek opracowywania wytycznych dla organów nadzorczych w sprawie określenia wysokości administracyjnych kar pieniężnych, zachęcać do sporządzania kodeksów postępowania oraz do ustanawiania mechanizmów certyfikacji, winna także akredytować podmioty certyfikujące i dokonywać okre-

⁵¹ Warto zauważyć, że wspomniane decyzje mające charakter wiążący są wraz z uzasadnieniem kierowane do wiodącego organu nadzorczego i do wszystkich organów nadzorczych, których sprawa dotyczy i jest dla nich wiążąca.

sowego przeglądu certyfikacji⁵². Oprócz tego EROD ma udzielać Komisji opinii w sprawie: znaków graficznych, oceny, czy stopień ochrony w państwie trzecim lub organizacji międzynarodowej jest odpowiedni, a także w sprawie projektów decyzji zgłaszanych przez organy nadzorcze, zgodnie z mechanizmem spójności. EROD upowszechnia także: współpracę oraz skuteczną dwustronną i wielostronną wymianę informacji i dobrych praktyk między organami nadzorczymi, wspólne programy szkoleń oraz ułatwia wymianę personelu między organami nadzorczymi, nadto wymianę wiedzy i dokumentów na temat ustawodawstwa i praktyki w dziedzinie ochrony danych. Do obowiązków EROD należy także prowadzenie publicznie dostępnego elektronicznego rejestru decyzji podjętych przez organy nadzorcze i wyroków sądowych w sprawach rozpatrywanych w ramach mechanizmu spójności. Ważną kompetencją EROD jest także wydawanie opinii dotyczących kodeksów postępowania, opracowywanych na szczeblu Unii Europejskiej⁵³.

W treści rozporządzenia wskazano, że EROD przekazuje swoje opinie, wytyczne, zalecenia i najlepsze praktyki Komisji oraz Komitetowi, który wspomaga jej działanie, zgodnie z treścią art. 93 i rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z 16 lutego 2011 r. ustanawiającym przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję⁵⁴. EROD konsultuje się w stosownych przypadkach ze stronami, których sprawa dotyczy, dając im możliwość przedstawiania uwag w rozsądnym terminie. Wyniki tych konsultacji podaje do wiadomości publicznej.

EROD sporządza sprawozdania dotyczące ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych w Unii Europejskiej, a w stosownym przypadku

⁵² Podmiotów certyfikujących dotyczy treść art. 23 rozporządzenia, w myśl którego państwa członkowskie mają obowiązek zapewniać akredytację podmiotów certyfikujących przez właściwy organ nadzorczy lub krajową jednostkę akredytującą, określoną zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca ustanawiającym wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku, odnoszących się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 349/93, Dz. Urz. UE L 2008, nr 218, str. 30. Rozporządzenie to traktowane być musi jako uzupełnienie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 768/2008/WE z 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylającą decyzję Rady 93/465/EWG, Dz. Urz. UE L 2008, nr 218, str. 82.

⁵³ Kwestie te reguluje treść art. 40 rozporządzenia. Wypada zauważyć, że problem kodeksów wielokrotnie podnoszono w motywach rozporządzenia, podkreślając m.in. (motyw 98), że w kodeksach można w szczególności dopasować obowiązki administratorów i podmiotów przetwarzających do ryzyka naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, jakie może powodować przetwarzanie. Wskazano także, że sporządzając kodeks postępowania, zmieniając go lub rozszerzając jego zakres, zrzeczenia i inne organy, reprezentujące administratorów lub podmioty przetwarzające, powinny się konsultować ze stronami, których to dotyczy (motyw 99).

⁵⁴ Dz. Urz. UE L 2011, nr 55, str. 13.

w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych. Sprawozdania takie podawane są do wiadomości publicznej oraz przekazywane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji. Sprawozdania roczne winne obejmować przegląd praktycznego stosowania wytycznych, zaleceń i najlepszych praktyk, a także wiążących decyzji. Dyskusje w łonie EROD są poufne i jeżeli taką konieczność stwierdzi ta Rada, zgodnie ze swoim regulaminem. Dostęp do dokumentów, przedłożonych członkom EROD, ekspertom i przedstawicielom stron trzecich jest regulowany rozporządzeniem WE nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 marca 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji⁵⁵.

Polityka Unii Europejskiej w związku z przetwarzaniem danych osobowych i łącząca się z tym ochrona osób fizycznych były obszarem, na który w Polsce nie zwracano należytej uwagi. Przeważająca większość podręczników poświęcona instytucjom Unii Europejskiej całkowicie pomijała organy mające dbać o ochronę osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych. Jest to całkowicie niezrozumiałe, zważywszy że, jak wskazano wyżej, już dyrektywa 95/46/WE powoływała grupę roboczą do spraw ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych. Nie zauważono też prawie w ogóle istnienia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Tymczasem analiza rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/676 wchodzącego, jak już wspomniano, w życie 25 maja 2018 r. wskazuje, że organy Unii Europejskiej przykładają niezwykle dużą wagę do ochrony danych osobowych. Okres *vacatio legis* wspomnianego rozporządzenia władze polskie powinny poświęcić na analizę jego treści i merytorycznemu przygotowaniu się do wyzwań, które ono stawia, na tyle dokładnie, aby nie powtórzyły się kłopoty związane z transpozycją do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2003/98/WE.

⁵⁵ Dz. Urz. UE L 2001, nr 145, str. 43, zm. Dz. Urz. UE L 2010 nr 271, str. 20 i Dz. Urz. UE L 2013, nr 333, str. 83.

Bibliografia

Źródła

Akty normatywne Unii Europejskiej

- Decyzja Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego z dnia 17 grudnia 2012 r. Dz. Urz. UE L 2013, Nr 273, str. 41.
- Decyzja Nr 1247/2002/WE Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie regulaminu i ogólnych warunków regulujących wykonywanie obowiązków przez Europejskiego Pełnomocnika ds. Ochrony Danych. Dz. Urz. UE L 2002, Nr 183, str. 1.
- Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych Dz. Urz. UE L 1995, Nr 281, str. 31 ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji publicznej Dz. Urz. UE L 2013, Nr 175, str. 1.
- Rozporządzenie (WE) Nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i swobodnych przepływie takich danych Dz. Urz. UE L 2001, Nr 8, str. 1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) Dz. Urz. UE L 2016, Nr 19, str. 1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z 16 lutego 2011 r. ustanawiającym przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie, wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję Dz. Urz. UE L 2011, nr 55, str. 13.
- Rozporządzenie WE nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 marca 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Dz. Urz. UE L 2001, nr 145, str. 43, zm.
- Zalecenie Komisji z dnia 27 października 2011 r. w sprawie digitalizacji i udostępniania w internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych Dz. Urz. UE L 2011, Nr 283, str. 39.
- Zalecenie Rady z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie digitalizacji dorobku kulturowego i udostępniania go w internecie oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych Dz. Urz. UEC 2012, Nr 165, str. 5.
- 2000 Ethical, Legal and Societal Challenges of Cyberspace Third International Congress, Paryż 2000.
- *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use and commercial exploitation of public sector documents, COM/2002/0207 final COD 2002/0123, „Official Journal” 227 E, 2002, 24/09.*

Polskie akty normatywne

- Ustawa z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, j.t. Dz. U. 2015, poz. 388 ze zm.
- Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2015 r., poz. 2058.
- Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, j.t. Dz. U. 2014, poz. 1114.
- Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, j.t. Dz. U. 2015, poz. 584 ze zm.
- Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, j.t. Dz. U. 2015, poz. 2058 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zespole archiwalnym i archiwach, Dz. U. 2015, poz. 1446.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011, Nr 204, poz. 1195.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. 2015, poz. 520 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, j.t. Dz. U. 2015, poz. 469 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, j.t. Dz. U. 2012, poz. 1137 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, Dz. U. 2012, poz. 987 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2012 r. o statystyce publicznej, Dz. U. 2012, poz. 591 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz. U. 2016, poz. 352 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, Dz. U. z 2012 r. poz. 642, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. 2010, Nr 182, poz. 1228.

Orzeczenia

Wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE

- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2010 r. C – 378/08.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27 września 2007 r. w sprawie C – 465/09 Komisja przeciwko Hiszpanii Dz. Urz. UE C 2007, Nr 297, str. 16.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1 marca 2005 r. C – 281/.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 kwietnia 2009 r. C – 421/07.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2010 r. T – 16/04.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2011 r. C – 411/10 i C – 493/10.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2009 r. C – 403/09 PPU.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 listopada 2011 r. C – 468/10 i C – 469/10.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 października 2011 r., C – 362/10, LEX nr 969341.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 czerwca 2010 r. C – 28/08.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 maja 2011 r. C – 316/09.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 listopada 2003 r. C – 101/01.

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2007 r. K 41/05 OTK – A 2007, Nr 7, poz. 72.

Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2013 r. I OSK 1522/13 LEX nr 1517986.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2013 r. I OSK 897/12, LEX nr 1336422.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2013 r. I OSK 1828/12, LEX nr 1612056.

Wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2010 r. II SA/Wa 2122/09, LEX nr 755295.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2012 r., II SA/Wa 900/12, LEX nr 1222102.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 grudnia 2007 r. II SA/Wa 1251/07, LEX nr 445287.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2006 r. II SA/Wa 183/06, LEX nr 220919.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 października 2015 r. II SA/Wa 2139/14, LEX nr 1966963.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2015 r. II SA/Wa 1865/14, LEX nr 1723969.

Głosy

- Piskorz – Ryń A., *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 października 2011 r. C362*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 5.
- Frączak K. *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2010 r. C – 378/08*, LEX/el 2013.
- L. Coudray *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 listopada 2003 r. C – 101/01* CML Rev. 2004/5/1361-1376.
- M. Górski *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2010 r. T – 16/04* LEX/el 2010.
- M. Górski *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2011 r. C – 411/10 i C – 493/10*, LEX /el 2012.
- M. Świerczyński *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 maja 2011 r. C – 316/09* LEX/el 2011.

Literatura

- Baratyński Ł., Ramiączek P., Spryszak K. (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa Prof. Jerzego Jaskierni z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Toruń 2017.
- Bielak-Jomaa E., Lubasz D. (red.), *Polska i europejska reforma ochrony danych osobowych*, Warszawa 2016.
- Cerrillo-i-Martínez A., *The Reuse of Public Sector Information in Europe and Its Impact on Transparency*, „European Law Journal” 2012/6.

- Gołębiowska A., *Implementacja Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego*, [w:] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego w administracji*, Warszawa 2017.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., *Aspekty prawne ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w administracji*, [w:] A. Gołębiowska, P. B. Zientarski, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego w administracji*, Warszawa 2017.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego w administracji*, Warszawa 2017.
- Hijmans H., *The European data protection supervisor the institutions of the EC controlled by an independent authority*. CML Rev. 2006, nr 5.
- Krasuski A. J., *Outsourcing danych osobowych w działalności przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
- Krzysztofek M., *Ochrona danych osobowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Leith P., Mccullagh M., *Developing European Legal Information Markets based on Government Information, International*, „Journal of Law and Information Technology” 2004, nr 3.
- Maciejewski M., *Prawna regulacja ponownego wykorzystywania informacji publicznych*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013;
- Rams M., *Specyfika wykładni prawa karnego w kontekście brzmienia i celu Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Sibiga G. (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Sobczak J., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w prawie polskim*, [w:] Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa Prof. Jerzego Jaskierni z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Toruń 2017.
- Suchorzewska A., *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożeń cyberterroryzmem*, Warszawa 2010.
- Wujczyk M., *Prawo pracownika do ochrony prywatności*, Warszawa 2012.

Streszczenie

Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego to ważny element prawa Unii Europejskiej. Odnotowując istnienie w tym względzie dyrektywy 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych oraz dyrektywy z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, wreszcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/WE z 26 czerwca 2013 r., skupiono się w treści artykułu na omówieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE. Podkreślono, jakie motywy legły u podstaw wspomnianego rozporządzenia, zwrócono uwagę na zmiany wprowadzone przez nie w dotychczasowym stanie prawnym, zwrócono szczególną uwagę na fakt, że rozporządzenie to przewiduje powołanie Europejskiej Rady Ochrony Danych oraz Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, który powołany został przez art. 41 rozporządzenia WE 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych, związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe, i swobodnym przepływie takich danych.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, ponowne wykorzystywanie, sektor publiczny, dostęp do informacji, Europejski Inspektor Ochrony Danych, Europejska Rada Ochrony Danych

Summary

Re-use of public sector information is an important part of European Union law. Noting the existence of Directive 95/46 / EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and the Directive 2013/37 / The European Parliament and the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98 / EC on the re-use of public sector information, has focused its article on Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of The Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46 / EC. It emphasized the reasons underlying the above-mentioned regulation, highlighted the changes introduced in the current legal status, and highlighted the fact that this

regulation provides for the establishment of a European Data Protection Council and a European Data Protection Supervisor, Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies on the free movement of such data.

Key words: public information, re-use, public sector, access to information, European Data Protection Supervisor, European Data Protection Council

Rozdział II.

Analiza polityczno-administracyjnych procesów decyzyjnych Unii Europejskiej w przypadku wystąpienia międzysektorowych i transgranicznych sytuacji kryzysowych

Wprowadzenie

Kryzys migracyjny drugiej dekady XXI wieku w znaczący sposób obnażył wrażliwe punkty europejskiego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. W powyższym zdaniu zawarta jest teza mówiąca, że Unia Europejska, a nawet szerzej cała Europa jako kontynent, funkcjonuje we wspólnym systemie, który określić możemy jako system bezpieczeństwa wewnętrznego. Warto zadać pytanie, czy faktycznie tak jest? Czy mówienie o systemie bezpieczeństwa wewnętrznego w Europie nie jest stwierdzeniem na wyrost w kontekście niezmiennej zasady odpowiedzialności poszczególnych państw za zapewnienie bezpieczeństwa na administrowanym przez nie terytorium, jak i w stosunku do przebywających na tym terytorium ludzi. Ponadto jeśli możemy przyjąć, że w wymiarze europejskim funkcjonuje tego rodzaju system, to warto zadać pytanie o jego kluczowe systemy i procedury decyzyjne, jak i ich skuteczność, szczególnie w kontekście współcześnie coraz częstszych zagrożeń międzysektorowych i transgranicznych.

Mł. bryg. dr inż. Tomasz Zwęgliński – Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie.

1. Rola i zakres państw członkowskich i Unii Europejskiej w kształtowaniu przestrzeni bezpieczeństwa

Mając na uwadze rezolucję¹ Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), należy podkreślić, że to państwo ponosi w pierwszej kolejności odpowiedzialność za sprawy bezpieczeństwa i jest to jego naturalna funkcja stanowiąca istotę istnienia. Dlatego też ani regulacje ONZ, ani Unii Europejskiej (UE) nie podważają w żaden sposób tej cechy, zastrzegając, że w związku z tą odpowiedzialnością ma ono pełne prawo do kształtowania swojego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Ponadto, z uwagi na odwieczną zasadę suwerenności, podmioty stosunków międzynarodowych nie powinny narzucać swojej woli innemu państwu². Analiza dokumentów normatywnych ONZ i UE wykazuje, że organizacje międzynarodowe w pełni respektują, a nawet uwypuklają wspomnianą zasadę odpowiedzialności państwa³ za sprawy bezpieczeństwa na swoim terytorium. Z tej pobieżnej analizy wynikać może, że przestrzeń do kształtowania wspólnego systemu bezpieczeństwa w Europie jest dość ograniczona i właściwie sprowadza się wyłącznie do indywidualnej woli lub jej braku do przyjęcia rozwiązań międzynarodowych czy ponadpaństwowych. W kontekście UE dodatkowo podkreślić należy, że sprawa może wydawać się jeszcze bardziej skomplikowana, gdyż ze swojej pierwotnej natury UE jest organizacją międzynarodową skupiającą się przede wszystkim na integracji gospodarczej i społecznej, a dopiero w dalszej perspektywie na integracji w sferze bezpieczeństwa. Co prawda z czasem wachlarz wspólnych działań UE znacząco rozszerzył się, by w końcu objąć w pewnym zakresie sprawy bezpieczeństwa. Skutkowało to kolejnymi regulacjami. Obecnie UE określa i prowadzi wspólne polityki i działania oraz dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, w celu m.in.:

- ochrony swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności;
- umacniania i wspierania demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego;

¹ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 19 grudnia 1991 r. *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations (A/RES/46/182)*.

² Tamże.

³ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 24 października 2005 r., *World Summit Outcome (A/RES/60/1)*.

- utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty Paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych;
- niesienia pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka;

Na potrzeby zachowania porządku kształtowania się procesów instytucjonalizacji spraw bezpieczeństwa w UE wspomnieć należy pierwsze nieformalne posiedzenia tzw. grup TREVI podejmujących zagadnienia np. zagrożeń terrorystycznych⁴ w latach 70. XX wieku. W późniejszym czasie, a mianowicie od lat dziewięćdziesiątych, kształtowanie się tzw. europejskiej tożsamości bezpieczeństwa i obrony, aż w końcu przejście roli obronnych, które do czasu traktatu⁵ realizowane były przez inną organizację międzynarodową, Unię Zachodnioeuropejską⁶. Warto również zwrócić uwagę na funkcjonującą w UE przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości powołaną wspomnianym traktatem. Obejmuje ona cały szereg instrumentów instytucjonalizacji współpracy w wymiarze bezpieczeństwa wewnętrznego UE, w tym np. współpracę policyjną, sądową w sprawach karnych czy istotne sprawy azylu, migracji i kontroli granic zewnętrznych (tzw. strefa Schengen). W tym zakresie zgodnie z traktatem UE dzieli swoje kompetencje z państwami członkowskimi, podobnie jak w odniesieniu do wybranych problemów bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego.

Innym wymiarem bezpieczeństwa UE jest dziedzina ochrony ludności, gdzie traktat nie przewiduje podziału kompetencji, ale jedynie uzupełnianie, wspieranie lub koordynację na poziomie międzynarodowym działań państw członkowskich w tym zakresie. Innym istotnym elementem wspólnotowych gwarancji bezpieczeństwa jest tzw. klauzula solidarności. Zgodnie z nią Unia i jej państwa członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej, lub katastrofy spowodowanej przez człowieka, Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione jej przez państwa członkowskie, w celu:

- zapobiegania zagrożeniu,
- ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej,

⁴ P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 42.

⁵ Traktat z dnia 13 grudnia 2007 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. UE z 2012 r. Nr C 326/47).

⁶ Przyp. aut. Unia Zachodnioeuropejska (UZE) będąca sojuszem polityczno-wojskowym rozwiązana została z dniem wejścia Traktatu Lizbońskiego w życie. Na mocy traktatu UE przejęła funkcje UZE.

- udzielenia pomocy państwu członkowskiemu na jego terytorium na wniosek jego władz politycznych.

W dzisiejszej rzeczywistości bezdyskusyjny staje się fakt, że rozłączne rozważanie kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, z pominięciem kontekstu międzynarodowego, w którym to państwo funkcjonuje, jest obarczone poznawczym błędem metodologicznym z racji powszechnie występujących tzw. megatrendów takich jak chociażby globalizacja. Współczesne zaawansowane procesy globalizacyjne doprowadziły do sytuacji, w której trudno mówić o państwach, organizacjach, które nazwalibyśmy samotnymi wyspami pozostającymi bez szerokich, wielopoziomowych współzależności ze światem zewnętrznym. Nawet wyizolowana politycznie i gospodarczo Korea Północna ulega tym procesom, aczkolwiek pozostaje kwestia skali, zdecydowanie mniejszej w porównaniu ze światem cywilizacji zachodniej⁷. A zatem jeśli tak jest, że nie da się mówić o bezpieczeństwie wewnętrznym UE bez szerokiego kontekstu uwzględniającego kwestie bezpieczeństwa zewnętrznego, co potwierdza kryzys migracyjny, warto zapytać, jakie polityki prowadzi UE, aby oddziaływać na zewnętrzny wymiar bezpieczeństwa. Jedną z nich jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE (WPZiB). Kompetencje Unii w tym zakresie obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa UE, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony. Podlega ona szczególnym zasadom i procedurom. Jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę UE stanowiące jednomyślnie, chyba że traktaty przewidują inaczej. Co ważne, wyklucza się przyjmowanie aktów ustawodawczych w tym zakresie. WPZiB wykonuje Wysoki Przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie. W ramach zasad i celów swoich działań zewnętrznych Unia Europejska prowadzi, określa i realizuje WPZiB opartą na rozwoju wzajemnej solidarności politycznej między państwami, określaniu kwestii stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania i osiągnięciu coraz większego stopnia zbieżności swoich działań⁸. Unia prowadzi WPZiB poprzez:

- określanie ogólnych wytycznych oraz przyjmowanie decyzji określających działania, polityczne stanowiska i zasady wykonania tych decyzji,
- umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu ich polityki.

⁷ S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa 2007, s. 53.

⁸ Traktat z dnia 13 grudnia 2007 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. UE z 2012 r. Nr C 326/47).

Elementem WPZiB jest Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), której kluczowym elementem wydaje się być zapis traktatowy mówiący, że w przypadku gdy jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium, pozostałe państwa członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków⁹. W wymiarze zewnętrznym należy również wskazać na funkcjonujący w ramach WPBiO wykaz tzw. Misji Petersberskich. Działania te obejmują realizowane przez UE:

- misje zbrojne, służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów,
- misje zapobiegania konfliktom i utrzymanie pokoju,
- misje wojskowego doradztwa i wsparcia,
- wspólne działania rozbrojeniowe.

Do tego rodzaju przedsięwzięć realizowanych na rzecz kształtowania bezpieczeństwa UE odwołuje się w ostateczności, gdyż posiada ona przede wszystkim instrumenty polityczne (Europejska Służba Działań Zewnętrznych), gospodarcze (pomoc rozwojowa), ale i te, które określić możemy jako społeczne (np. pomoc humanitarna, Unijny Mechanizm Ochrony Ludności oferujący szeroką paletę zdolności z zakresu pomocy krótkoterminowej, takiej jak pomoc ratownicza), które mogą skutecznie służyć budowaniu bezpieczeństwa, szczególnie poprzez procesy stabilizacyjne wszystkich trzech wspomnianych wymiarów. Są to mechanizmy, które stworzone zostały adekwatnie do unijnej inkluzyjnej filozofii tworzenia bezpieczeństwa polegającej na tworzeniu warunków do współpracy państw trzecich z UE, a także wspieraniu procesów kształtowania stabilnych demokracji, przynajmniej w bliskim sąsiedztwie UE. Zabiegi te stabilizują region europejski, a tym samym mają bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo wewnątrz UE. Wspomniane powyżej tzw. miękkie mechanizmy tworzenia bezpieczeństwa (np. pomoc humanitarna i rozwojowa) stanowią rozwiązania spoza WPBiO i rządzą się odmiennymi regułami, niemniej jednak są one istotnymi narzędziami szerokiego instrumentarium kreowania przez UE bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym.

Pierwsze spostrzeżenie płynące z powyższej skrótovej analizy sprowadzić można do stwierdzenia, że kwestie bezpieczeństwa w UE stanowią dość skomplikowaną materię analityczną, która sprawia wrażenie mało uporządkowanej. Niemniej jednak skłania ona do postawienia tezy, że możemy jednak mówić o jakimś zakresie podmiotowym i przedmiotowym bezpieczeństwa, który poddaje

⁹ Tamże.

się wspólnym ustaleniom i regulacjom, a zatem istnieją podstawy, aby myśleć o nich w kategoriach systemu.

Aby się do tego odnieść, należy podjąć próbę definicji samego pojęcia systemu. Jak zauważa K. Ficoń, pojęcie to posiada ogromną liczbę różnych definicji i sposobów prezentacji, jednak najpopularniejsza w literaturze wydaje się być następująca. System to zbiór elementów (części) powiązanych ze sobą relacjami (zależnościami) tworzącymi całość jakościowo różną od prostej sumy elementów składowych. Zbliżona definicja określa system jako zbiór elementów mających określoną strukturę i tworzącą pewną całość, np. funkcjonalną, będącą efektem zjawiska synergii. Przy czym „synergii” oznacza takie zestawienie (współdziałanie) dwóch lub więcej elementów, by ich oddziaływanie łączne dawało skutek większy niż suma skutków wywołanych przez każdy z tych elementów oddzielnie.¹⁰

W obliczu powyższych definicji stwierdzić możemy, że w UE mamy do czynienia z funkcjonowaniem systemu bezpieczeństwa, o ile generuje on wspomniany efekt synergii. Aby na to odpowiedzieć, w pierwszej kolejności trzeba poddać analizie procesy zarządzania tym systemem, a w szczególności procesy podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych, które są kluczowe dla funkcjonowania systemu bezpieczeństwa.

2. Zintegrowane ustalenia polityczne na rzecz podejmowania decyzji w procesie reagowania kryzysowego Unii Europejskiej

Powszechnie wiadomo, że podejmowanie decyzji kolegialnych, a o takich mówimy w przypadku Unii Europejskiej, jest znacznie bardziej czasochłonne niż w przypadku decyzji indywidualnych. Podyktowane jest to potrzebą wypracowania wspólnego stanowiska, a tym samym niejednokrotnie decyzje te określić można jako nie tylko bardziej rozciągnięte w czasie, ale i trudniejsze do podjęcia w ujęciu proceduralnym. Ponadto zważyć należy na fakt, że system, a tym bardziej system bezpieczeństwa, w którym decyzje nie zapadają lub zapadają zbyt późno, z natury rzeczy traci sens swojego istnienia. Stąd w 2005 roku w UE, po zamachu terrorystycznym w Londynie na środki transportu publicznego, a wcześniej zamachach terrorystycznych w Madrycie (Hiszpania, 2004 r.) i w Nowym Jorku (USA, 2001 r.), na forum Rady Unii Europejskiej ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjęto deklarację w sprawie systemu Koordynacji Ustaleń na

¹⁰ K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego – podejście systemowe*, Warszawa 2007, s. 24.

Wypadek Kryzysu (*Coordinated Crises Arrangements at EU Political Level – CCA*)¹¹. Ustalenia te polegały na wymianie informacji, wzmocnieniu koordynacji i kolektywnego podejmowania decyzji na wypadek sytuacji kryzysowych. Stanowiły one ogólne rozwiązania dotyczące konsultacji na poziomie UE odnoszące się do wszystkich rodzajów kryzysów, takich jak klęski żywiołowe, wypadki przemysłowe lub pandemie grypy, a także ataki terrorystyczne na więcej niż jedno państwo członkowskie. Uzgodnienia w swoim założeniu, co później w praktyce okazało się mało skuteczne, zapewniały zdolności koordynacyjne we wszystkich obszarach działalności UE, które miały wykorzystane być w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe zarówno wewnątrz Unii, jak i poza nią. Dokument nie dotyczył ustaleń dotyczących koordynacji sytuacji kryzysowych mających wpływ wyłącznie na pojedyncze państwa członkowskie. CCA obejmowały rozwiązania, które mogą być stosowane w celu pomocy państwom członkowskim w nagłych przypadkach wówczas, gdy:

- miały one bezpośredni wpływ na kilka państw członkowskich lub które mogłyby angażować całą UE,
- dotyczyły jednocześnie więcej niż jednego państwa lub gdy interesy kilku państw objęte były zakresem odpowiedzialności instytucji europejskich.
- Wiele potencjalnych sytuacji kryzysowych, z jakimi UE musi się zmierzyć, obejmuje m.in. takie zagrożenia jak:
- wiele, skoordynowanych, konwencjonalnych ataków terrorystycznych w kilku państwach członkowskich;
- utratę kluczowych infrastruktur transeuropejskich, takich jak sieci telekomunikacyjne, rurociągi naftowe lub systemy kontroli ruchu lotniczego;
- poważne sytuacje o charakterze zdrowotnym, takie jak pandemia grypy lub poważny wypadek z udziałem reaktora jądrowego (zagrożenia dla zdrowia publicznego generują pytania dotyczące obsługi osób zarażonych przekraczających granice lub latających do UE);
- terroryzm chemiczny, biologiczny, radiologiczny lub nuklearny (CBRN), zarówno w UE, jak i w państwie trzecim.

W zależności od charakteru i skali zdarzenia w takich okolicznościach istnieje kluczowa potrzeba koordynacji na poziomie UE przynajmniej w obszarze sześciu kluczowych funkcji takich jak:

- dostęp do informacji i dzielenie się nimi – ostrzeżenie, a następnie wymiana informacji, strategiczna analiza i ocena sytuacji, tak aby państwa

¹¹ *Report and revised Manual on EU emergency and crisis coordination – Endorsement*; Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej, Bruksela, 20 czerwca 2007.

członkowskie i instytucje UE mogły podejmować działania konieczne do ochrony obywateli;

- ułatwienie wzajemnego wsparcia operacyjnego państwom członkowskim, które nie mają wystarczających zdolności do przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową;
- zapewnienie spójności działań podejmowanych przez państwa członkowskie, Komisję Europejską i agencje UE;
- umożliwienie debaty na temat rozstrzygających decyzji politycznych (np. czy państwa członkowskie, które mają szczepionki przeciwko ospie, są skłonne udostępnić je tym państwom, które nie posiadają takich zasobów);
- umożliwienie debaty nad zbiorowym działaniem zewnętrznym (np. działań w zakresie wspierania krajów trzecich w poszukiwaniu możliwości kontroli sytuacji epidemiologicznej czy rozwiązań służących zmniejszeniu presji migracyjnej na UE);
- koordynacja współpracy z mediami, w tym komunikowania najważniejszych kwestii, w sposób zapewniający spójność między tym, co mówią przedstawiciele państw członkowskich i instytucji UE.

Ustalenia *Coordinated Crises Arrangements* uznano jednak za nieefektywne w odniesieniu do występujących zagrożeń z uwagi na zbyt sztywną strukturę¹². Bazę do tej tezy stanowiły konsultacje między państwami członkowskimi stwierdzające, że istnieją wciąż znaczne możliwości doskonalenia współpracy w celu szybszej i wszechstronnej reakcji na wielosektorowe kryzysy. Podtrzymano stanowisko, że ważnym warunkiem jest tu koordynacja zarówno na poziomie politycznym, jak i organizacyjnym. W tym kontekście duże znaczenie miała decyzja Komitetu Stałych Przedstawicieli Państw Członkowskich przy Radzie UE (*Committee of Permanent Representatives, COREPER*) z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie przeglądu procedur koordynacji kryzysowej CCA na poziomie politycznym UE. W następstwie tych działań w dniu 25 czerwca 2013 roku Rada UE powołała do życia nowy mechanizm w miejsce CCA określony Zintegrowanymi uzgodnieniami UE dotyczącymi reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych (*Integrated Political Crises Response Arrangements – IPCR*). Instrument ten został bardziej precyzyjnie określony niż dotychczasowe rozwiązania CCA, a także wdrożony formalną decyzją Rady UE¹³. IPCR jest instrumentem, którego uruchomienie prowadzić może, choć nie musi, do zastosowania wcześniej wspomnianej klauzuli

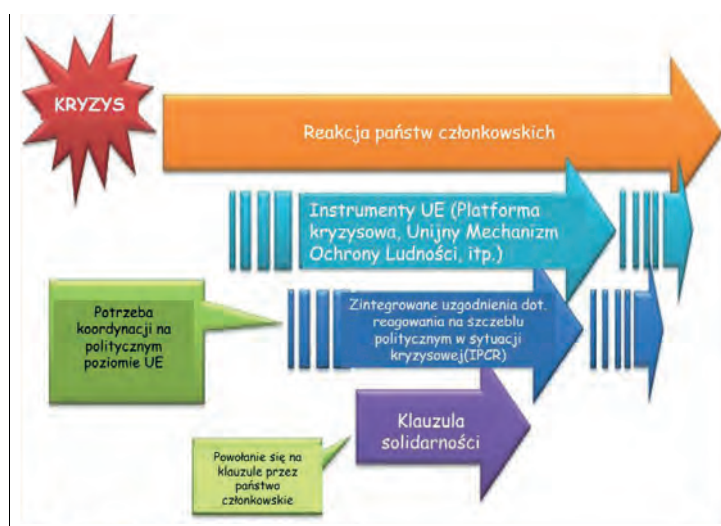
¹² Przyp. aut. Od 2005 do 2013 roku CCA aktywowane było tylko trzykrotnie i to wyłącznie w trybie monitorowania, tj. podczas ataków terrorystycznych w Bombaju (2008 r.), trzęsienia ziemi na Haiti (2010 r.) i po erupcji wulkanu Eyjafjallajökull na Islandii (2010 r.).

¹³ Decyzja Rady z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uzgodnień dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności (Dz. U. UE z 2014 r. Nr 2014/415/UE).

solidarności. Pierwszy raz IPCR aktywowany został w dn. 30 października 2015 roku w trybie wymiany informacji przez Prezydencję Luksemburską¹⁴ w reakcji na kryzys migracyjny-uchodźczy. Dziesięć dni później, w dniu 9 listopada 2015 roku, branżowa Rada UE ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych zawniosowała do Prezydencji UE o aktywację IPCR w pełnym trybie działania.

Zaznaczyć należy, że IPCR uruchamiane jest w przypadku wyjątkowo poważnych sytuacji kryzysowych, gdy inne dostępne na poziomie krajowym i UE mechanizmy i instrumenty nie są w stanie przejąć kontroli nad rozwojem tej sytuacji. Poniżej zaprezentowano schemat pokazujący logikę reagowania UE na kryzysy (Rys. 1).

Rys.1. Schemat aktywowania kolejnych mechanizmów reagowania kryzysowego UE.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Komisji Europejskiej.

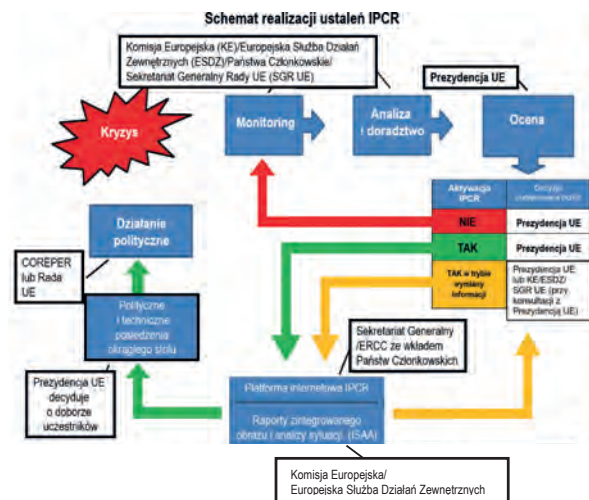
Z powyższego schematu jasno wynika, że priorytetowa rola w reakcji na kryzys spoczywa na państwach członkowskich i ich działania realizowane są w sposób ciągły od jego zaistnienia, o czym była już mowa wcześniej. Zachowana jest zatem zasada „reakcji oddolnej”, poczynsz od najniższego poziomu systemu, w tym przypadku państwa członkowskiego. Kolejne działania obejmujące uruchomienie

¹⁴ Przep. aut. Kraj sprawujący, co do zasady, półroczną Prezydencję UE przewodniczy pracom Rady Unii Europejskiej.

potencjału UE uwzględniają wszelkie dostępne instrumenty na poziomie UE. Aktywowane są one w logicznej kolejności, zgodnie z zasadą proporcjonalności, tj. adekwatności mechanizmów reakcji do występującego zagrożenia.

Przyjęte ograniczenia materiału nie pozwalają na omówienie wszystkich instrumentów UE dostępnych na tym etapie reagowania UE. Były one przedmiotem innych publikacji autora¹⁵. Niemniej jednak w celu odpowiedzenia na postawione w niniejszym artykule problemy badawcze należy odnieść się do istoty i procedur funkcjonowania kluczowego mechanizmu konsultacji politycznych na wypadek sytuacji kryzysowej w UE, a mianowicie ustaleń IPCR. Stanowią one kolejny etap reagowania. O ile istota IPCR właściwie pokrywa się z opisanymi wcześniej funkcjami CCA, o tyle znacznemu doprecyzowaniu uległa praktyczna strona ich aktywowania i realizacji. Poniżej przedstawiono schemat blokowy tego procesu (Rys. 2).

Rys. 2. Schemat blokowy aktywowania i realizacji procesu ustaleń IPCR.



Opracowanie własne na podstawie materiałów Komisji Europejskiej.

¹⁵ T. Zwęgliński, *European civil protection response potential in floods*, [w:] *Monograph Report on Awareness Raising, Bridging and Building Community Resilience in the Baltic Sea Region*, T. Zwęgliński, P. Gromek, M. Gikiewicz, A. Prędecka (red.), Warszawa-Karlstad 2015, s. 130; T. Zwęgliński, *Ochrona ludności w Unii Europejskiej, w szczególności Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności oraz Instrument Finansowy Ochrony Ludności*, [w:] *Zbiór opracowań z wykładów bloków tematycznych. Logistyka i technika. Informatyka i łączność. Współpraca międzynarodowa i wykorzystanie środków unijnych*, J. Chrzęstek (red.), Warszawa 2011, s. 212.

Jak wcześniej zaznaczono, IPCR może być aktywowane przez Prezydencję UE. IPCR uruchamiana jest wówczas, gdy istnieje potrzeba koordynacji politycznej między państwami członkowskimi, niezależnie od tego, czy zdarzenie ma miejsce wewnątrz, czy poza UE. Poza Prezydencją UE IPCR może aktywowany być na prośbę skierowaną do Prezydencji UE przez państwo członkowskie lub instytucji UE. Prośba taka jednocześnie kierowana jest zgodnie z decyzją Rady¹⁶ do Europejskiego Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (*European Response Coordination Center – ERCC*) zlokalizowanego w Dyrektoriacie Generalnym Komisji Europejskiej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (*DG ECHO*). Centrum ERCC, działające w trybie ciągłym 24/7, uznane jest za centralne miejsce systemu na poziomie operacyjnym. System przewiduje trzy poziomy funkcjonowania, z czego pierwszy z nich to:

- tryb monitorowania, który nie aktywuje jeszcze kluczowych elementów zintegrowanych ustaleń IPCR (proces oznaczony linią czerwoną),
- tryb wymiany informacji (kolor żółty linii),
- pełna aktywacja IPCR (kolor zielony linii).

Tryb monitorowania umożliwi udostępnianie informacji na temat kryzysu w trybie dobrowolnym. Informacje dotyczące sytuacji kryzysowej upowszechniane są przez uczestników mechanizmu wskazanych na schemacie. Dotychczas działania takie miały miejsce w odniesieniu do takich kryzysów jak kryzys syryjski, iracki, trzęsienie ziemi w Nepalu czy epidemia eboli w krajach Afryki.

Kolejny tryb – tryb wymiany informacji – pociąga za sobą obowiązek sporządzania Raportów Zintegrowanego Obrazu i Analizy Sytuacji (*Integrated Situational Awareness and Analysis – ISAA*), który spoczywa na Komisji Europejskiej i Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ). Wówczas powstaje dedykowana danemu kryzysowi strona internetowa utworzona przez Sekretariat Generalny Rady UE na platformie internetowej IPCR (*IPCR Web Platform*). Tryb wymiany informacji może być uruchomiony przez Prezydencję UE, Sekretariat Generalny Rady UE, Komisję Europejską lub ESDZ po konsultacji z Prezydencją. Proces decyzyjny ma być wspierany przez szybką wymianę informacji opartą na tzw. zintegrowanym podejściu, wynikającym ze uwspólnotowienia świadomości sytuacyjnej i analizy sytuacji kryzysowej przy użyciu ISAA (*Integrated Situational Awareness and Analysis*). ISAA jest raportem analitycznym, w którym w zależności od charakteru kryzysu, poza wieloma innymi informacjami, przez Komisję i ESDZ wskazany jest podmiot wiodący. Może to być np. jeden z Dyrektoriatów Generalnych Komisji Europejskiej, w którego kompetencjach pozostają kluczowe

¹⁶ Decyzja Rady z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uzgodnień dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności (Dz. U. UE z 2014 r. Nr 2014/415/UE).

zagadnienia generowane przez dany kryzys międzysektorowy. Ogólnym celem ISAA jest dostarczenie decydom jasnego wspólnego obrazu obecnej sytuacji. Głównym narzędziem opracowania ISAA – w ramach gromadzenia i dystrybuowania informacji oraz analizy aktualnej sytuacji – jest platforma internetowa IPCR. Platforma pozwala na zamieszczanie informacji i analiz, w tym map sytuacyjnych, np. opracowywanych w połączonym centrum naukowo-badawczym (*Joint Research Center – JRC*) będącym częścią Dyrektoriatu Generalnego ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (*DG ECHO*). JRC opracowuje analizy na bazie pozyskiwanych z różnych źródeł informacji, w tym ze źródeł satelitarnych poprzez *Program Copernicus* oraz wiedzę naukową. Platforma nie jest narzędziem dostępnym powszechnie, a jedynie tzw. zainteresowanym podmiotom na odpowiednich poziomach w państwach członkowskich i instytucjach UE.

Koordinatorem, a zarazem punktem kontaktowym i administratorem systemów dedykowanych mechanizmowi IPCR jest Sekretariat IPCR działający w Sekretariacie Generalnym Rady UE. Podejmuje on działania wskazane na schemacie, związane z uruchomieniem całego mechanizmu, a także spina wszystkie istniejące unijne systemy oraz mechanizmy zarządzania kryzysowego (m.in. zastąpił on wcześniej działający *SitCen «Situation Center»*, który jako *IntCen «Intelligence Analysis Centre»* działa obecnie w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych «*European External Action Service – EEAS*»).

Na tym etapie wskazano na działania kluczowych podmiotów z IPCR, do których na bazie powyższego opisu zaliczyć należy:

- Prezydencję UE,
- Komisję Europejską,
- Sekretariat Rady UE,
- Europejską Służbę Działań Zewnętrznych,
- Europejskie Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego.

Ponadto wskazano na narzędzia funkcjonujące w systemie. Na niektóre z nich jedynie wskazano¹⁷, a kluczowe z nich krótko scharakteryzowano, np. raporty ISAA czy platformę IPCR.

Pozostaje nam jeszcze przeanalizować trzecią z możliwych ścieżek przewidzianych procedurą IPCR, a mianowicie sytuację, gdy dochodzi do pełnej aktywacji systemu. Jest to sytuacja szczególnie poważna, gdy zagrożenie wymaga niezbędnych działań politycznych, w tym uruchomienia klauzuli solidarności czy nawet

¹⁷ Przyp. aut. Np. UE dysponuje wieloma systemami wymiany informacji na linii instytucje UE i państwa członkowskie, najczęściej łącznie określane są one systemami RAS (*Rapid Alert Systems*). Należą do nich m.in. ARGUS, RAS EWRS, RAS BICHAT, RAS CHEM, RASFF, ECURIE czy CECIS. Niektóre z nich, jak CECIS, scharakteryzowane zostały w odrębnych publikacjach autora.

działań przewidzianych w ramach WPZiB w trybie art. 42 ust. 7 Traktatu¹⁸. Jak wcześniej wspomniano, stanowi on o zbiorowej reakcji zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Warto przypomnieć, że artykuł 51 Karty dopuszcza możliwość zbiorowej obrony przez grupę państw w wymiarze polityczno-militarnym w przypadku napaści na któregokolwiek z nich.

W przypadku pełnej aktywacji IPCR zwoływane jest tzw. nieformalne posiedzenie okrągłego stołu. Mechanizm ten pozwala na zgromadzenie kluczowych podmiotów dla danego kryzysu w trybie pilnym. Mogą do nich należeć przedstawiciele Komisji Europejskiej (wybranych Dyrektoratów Generalnych posiadających kompetencje w spektrum przedmiotowym dotyczącym kryzysu), Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), odpowiednich agencji, Gabinetu Przewodniczącego Rady Europejskiej i ekspertów z państw członkowskich bezpośrednio dotkniętych kryzysem czy w końcu podmiotów spoza UE, np. innych organizacji międzynarodowych. O składzie zasiadającym przy okrągłym stole każdorazowo decyduje Prezydencja UE. Główną funkcją posiedzenia okrągłego stołu jest wspieranie Prezydencji UE w wypracowaniu opcji optymalnego reagowania UE jako całości na daną sytuację kryzysową. Wypracowane opcje prezentowane są Radzie UE, która uprawniona jest do podjęcia działań politycznych. Mogą to być polityczne decyzje dotyczące np.:

- ustanowienia nowych aktów prawnych UE np. decyzji, dyrektyw, rozporządzeń,
- wzmocnienia działań w zakresie wspólnej Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości,
- inicjatyw w obszarze działań ochrony ludności, pomocy humanitarnej i rozwojowej,
- wspólnych stanowisk czy wspólnych działań w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (w tym przypadku Rada UE decyduje w trybie jednomyślności).

W procesie podejmowania decyzji politycznych, z uwagi na dynamiczną naturę kryzysów i presję czasu, istotną rolę odgrywa Komitet Stałych Przedstawicieli Państw Członkowskich przy UE, tzw. COREPER. Komitet jest najważniejszym organem przygotowawczym Rady UE i zbiera się minimum raz w tygodniu, a w szczególnych przypadkach może być zwołany być ad-hoc. Pozwala on zatem na szybkie wypracowanie wstępnych opcji decyzji politycznych przedkładanych w trybie pilnym do zatwierdzenia Radzie UE.

¹⁸ Traktat z dnia 13 grudnia 2007 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. UE z 2012 r. Nr C 326/47).

Podsumowanie

Kryzys migracyjny stwarza doskonałą okazję do sprawdzenia efektywności działania mechanizmu ustaleń IPCR. Może on stanowić przełomowy test dla systemu i określić na przyszłość, czy mechanizm podzieli historię systemu ustaleń *Coordinated Crises Response*¹⁹, czy okaże się być użytecznym i realnym narzędziem wypracowywania trudnych rozwiązań o charakterze politycznym, stanowiących skuteczną odpowiedź na międzysektorowe i transgraniczne kryzysy. Typowe, obecne właściwie od początku istnienia UE, obawy o małą zdolność decyzyjną Unii w sytuacjach kryzysowych wynikają głównie z kilku poniższych powodów:

- wielość podmiotów uczestniczących w procesie podejmowania decyzji podyktowana wysokim zinstytucjonalizowaniem UE prowadziła do zablokowania tego procesu na pewnym etapie,
- brak koordynacji międzyinstytucjonalnej wynikająca z różnorodności podejść i postrzegania danego kryzysu przez poszczególne państwa członkowskie czy nawet w ramach instytucji UE,
- biurokratycznego „napięcia” międzyinstytucjonalnego związanego z międzysektorowością współczesnych kryzysów, a tym samym trudnością w sprecyzowaniu, jaki podmiot UE i w jakim zakresie jest odpowiedzialny za reagowanie na dany kryzys,
- międzysektorowego i transgranicznego charakteru dzisiejszych zagrożeń, który prowadzi do rozmycia się, a właściwie zlania się, tradycyjnego podziału na zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne. Podział ten w dużej mierze determinował procesy instytucjonalne w UE włącznie z tworzeniem polityk, dyrektoriatów i agencji, podziału kompetencji, aż w końcu tworzenia procedur. W odniesieniu do wielu współczesnych zagrożeń podział ten prowadzi do wyżej wspomnianego „napięcia” międzyinstytucjonalnego.

IPCR daje nadzieję, że jako możliwie elastyczne narzędzie pozwoli na wypełnienie tej luki, stworzenie mechanizmu pomostowego dla politycznych decyzji UE w zakresie zarządzania kryzysowego podczas międzysektorowych i transgranicznych kryzysów.

¹⁹ Przyp. aut. Ze względu na swoją sztywność strukturalną CCA aktywowane było od 2005 do 2013 roku tylko trzykrotnie i to wyłącznie w trybie monitorowania podczas ataków terrorystycznych w Bombaju (2008 r.), trzęsienia ziemi na Haiti (2010 r.) i po erupcji wulkanu Eyjafjallajökull na Islandii (2010 r.).

Bibliografia

Literatura:

- Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego – podejście systemowe*, Warszawa 2007.
- Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa 2007.
- Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Zwęgliński T., *European civil protection response potential in floods*, [w:] *Monograph Report on Awareness Raising, Bridging and Building Community Resilience in the Baltic Sea Region*, T. Zwęgliński, P. Gromek, M. Gikiewicz, A. Prędecka (red.), Warszawa-Karlstad 2015.
- Zwęgliński T., *Ochrona ludności w Unii Europejskiej, w szczególności Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności oraz Instrument Finansowy Ochrony Ludności*, [w:] *Zbiór opracowań z wykładów bloków tematycznych. Logistyka i technika. Informatyka i łączność. Współpraca międzynarodowa i wykorzystanie środków unijnych*, J. Chrząstek (red.), Warszawa 2011.

Akty prawne:

- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 19 grudnia 1991 r. *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations (A/RES/46/182)*.
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 24 października 2005 r., *World Summit Outcome (A/RES/60/1)*.
- Traktat z dnia 13 grudnia 2007 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. UE z 2012 r. Nr C 326/47).
- Decyzja Rady z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uzgodnień dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności (Dz. U. UE z 2014 r. Nr 2014/415/UE).

Raporty:

- Report and revised Manual on EU emergency and crisis coordination – Endorsement*; Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej, Bruksela 20 czerwca 2007.

Wykaz wykresów:

- Rys. 1. Schemat aktywowania kolejnych mechanizmów reagowania kryzysowego UE.
- Rys. 2. Schemat blokowy aktywowania i realizacji procesu ustaleń IPCR.

Streszczenie

Unia Europejska od początków swojego istnienia, a szczególnie w ostatnich latach, poddawana jest znacznej krytyce związanej z brakiem zdolności do reagowania na kryzysy wymagające kolektywnych decyzji politycznych. Dotyczy to w dużej mierze kryzysów o charakterze międzysektorowym i transgranicznym. Przykładem może być trwający od kilku lat kryzys migracyjny, który wstrząsnął podstawami funkcjonowania organizacji. Dzieje się tak m.in. z uwagi na to, że w reagowaniu na tego rodzaju zdarzenia napotyka się szereg barier i przeciwności np. związanych z wypracowywaniem kolegiального stanowiska, przyjęciem wspólnej politycznej decyzji, określeniem planu działania, aż w końcu wdrożeniem go w życie. Należy podkreślić, że w sytuacji kryzysowej działania te podejmowane są pod istotną presją polityczną, społeczną, ekonomiczną, aż w końcu tą najbardziej oczywistą presją czasu.

W UE proces decyzyjny wymaga zaangażowania znacznej liczby podmiotów uczestniczących we wspólnym decydowaniu, co czyni go czasochłonnym i trudnym do realizacji. Trudność ta wynika m.in. ze wspomnianego charakteru współczesnych kryzysów, w tym problemów ze wskazaniem i przypisaniem całościowej odpowiedzialności za reagowanie jednemu lub dwóm podmiotom. Skuteczna reakcja na współczesne kryzysy wymaga zaangażowania wielu podmiotów na etapie decyzyjnym i wykonawczym z poziomu państw członkowskich i UE. I tu występuje kolejny problem, jak chociażby różnorodność stanowisk politycznych będących wypadkową interesów poszczególnych państw. Ma to szczególne znaczenie, zważywszy że to organ międzyrządowy UE, jakim jest Rada Unii Europejskiej, ma prerogatywy decyzyjne w tym obszarze przedmiotowym.

UE, dostrzegając ten problem, podjęła szereg prób poprawy tej sytuacji na przestrzeni wielu lat swojego funkcjonowania. Przyjęła cały szereg sprawnie działających mechanizmów i instrumentów pozwalających kształtować przestrzeń bezpieczeństwa w UE i poza nią w wymiarze bezpieczeństwa publicznego i powszechnego. Opracowała również rozwiązania pozwalające na szybsze osiągnięcie konsensusu decyzyjnego w szczególnie trudnych sytuacjach kryzysowych cechujących się istotnym kontekstem politycznym. Mowa tu o zintegrowanej procedurze konsultacji politycznych, która wzmacniać ma to, co jest istotą UE, a mianowicie solidarne radzenie sobie z problemami bezpieczeństwa generowanymi współcześnie nie tylko w wymiarze regionalnym ale i globalnym.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, bezpieczeństwo, zarządzanie kryzysowe, podejmowanie decyzji, zintegrowane polityczne ustalenia reagowania kryzysowego, międzysektorowy, transgraniczny.

Summary

Analysis of European Union political and administrative processes on decision making in case of intersectional and trans border critical situations

European Union since the beginning of its existence, and especially during last years, has been exposed to strong criticism on lack of capabilities for effective response to crises which requires collective political decisions. It concerns mainly intersectoral and transborder crises. Migration crises, lasting for some years, which touched the fundamentals of EU functioning could be an example for this. One of the reasons of this problem is some barriers which appears in response to such kind of crises e.g. consensus on collective and common position and political decision towards the crises, defining plan of action and finally implementing it. It is important to underline that these activities in realities of crises situation are realised under heavy political, social, economic and, the last but not least, time pressure.

In EU decision making process requires an engagement of a number of actors what makes it time-consuming and difficult to realize. The difficulty is determined e.g. by the mentioned before character of current crises which results in problems with indication and shifting overall responsibility to one or two actors. Effective response for current crises requires engagement of many actors from member states and EU level during the phase of decision making but also phase of implementation. Here appears next problem which is the diversity of political positions being a function of political interests of the member states. It extremely influencing because decision prerogatives in this respect are in hands of intergovernmental institution which the Council of European Union.

EU being aware of the problem has already tried to undertake a lot of measures to improve the situation through the period of past years. It implemented many effectively operating mechanisms and instruments letting to create secure environment in EU and outside. EU worked out also solutions for more rapid achievement of consensus on decisions in especially difficult crises situations with a heavy political burden. This solution was implemented as an integrated procedure on political consultations, strengthening the essence of the EU, which is solidary counter measuring to the security problems currently generated in regional, and even, global dimension.

Key words: European Union, security, crises management, decision making, integrated political crises response arrangements, intersectoral, transborder.

Rozdział III.

Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji publicznej

1. Wprowadzenie

Zmiany, jakie dokonały się w polskiej administracji w ostatnich latach, wynikały zarówno z czynników wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Dokonane przekształcenia miały różny charakter, czasami były chaotyczne, a nawet można powiedzieć, że były rewolucyjne¹. Przekształcenia te wynikały też z konieczności dostosowania się do zewnętrznych wymogów².

Z uwagi na to skutki tych zmian doprowadziły do zjawiska tzw. podwójnej pętli. Administracja jako podsystem państwa reaguje na zmienne otoczenie. Zatem mamy do czynienia z ciągłą presją reformatorską, która wywierana jest przez różne instytucje oraz grupy obywateli. W związku z tym to dostosowywanie się administracji ma charakter działania „wiecznie spóźnionego”. Według opinii niektórych autorów wynika to z mechanizmu „podwójnej pętli”, bowiem rozwiązania instytucjonalne projektowane i wdrażane wskutek presji otoczenia

Prof. nzw. dr. hab., adw. Anna Gołębiowska, Dr, adw. Piotr Benedykt Zientarski – Zakład Prawa, Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie.

¹ Por. A. Gołębiowska, *Decentralizacja administracji publicznej na przykładzie samorządu terytorialnego. Zarys problematyki*, „Opere et Studio pro Oeconomia”, No 6, Warszawa 2009, s. 63.

² Por. A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law and public administration in Poland*, [w:] *Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej*, (red.) I. Kłóska, Bielsko-Biała 2015, s. 11 – 39.

dość często bywają anachroniczne i to w momencie uruchomienia, gdyż w tym czasie zmianie uległo otoczenie, a presja otoczenia przybiera nowe wymiary³.

2. Strategia „Sprawne Państwo”

Reformy polskiej administracji prowadzone od 1990 r. nastawione były na zmiany ustrojowe i strukturalne⁴. Zmiany funkcji następowały i następują w wyniku planowanych zmian kompetencji i zadań. Z kolei to, co określa się jako model zarządzania strukturami administracji, kształtuje się jako wynik oddziaływania szeregu czynników, z których tylko niektóre stanowią efekt programowych działań⁵. Trudno jest znaleźć argumenty potwierdzające, iż w wyniku zmian ustrojowych nastąpiła całościowa zmiana sposobu działania administracji publicznej, czyli przejście z modelu biurokratycznego do modelu opartego na koncepcji nowego zarządzania publicznego.

Niemniej jednak istnieją pozytywne zjawiska, czego przykładem był opis w Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, która do końca 2012 r. była głównym dokumentem strategicznym państwa. W dokumencie tym podkreślono, że: „pomimo znacznych zmian, jakich dokonywano w ciągu ostatnich kilkunastu lat w administracji publicznej, nie udało się w pełni wprowadzić pożądanych nowoczesnych technik zarządzania i systemów informatycznych, nie usprawniono też zasadniczo zarządzania finansami publicznymi⁶. Podobne wnioski wynikają z nowszych dokumentów strategicznych.

Od 2009 r. pracowano nad dokumentami programowymi, jednakże dopiero pod koniec 2012 r. i na początku 2013 r. otrzymały one ostateczny kształt i zostały zatwierdzone przez Radę Ministrów. Istotnym dokumentem, który określa kierunek rozwoju administracji publicznej i samorządów w Polsce jest Strategia „Sprawne Państwo”⁷, czyli jedna z dziewięciu zintegrowanych strategii wyznacza-

³ Por. M. Bicking, M. Janssen, M. Wimmer, *Looking into the future: Scenarios for e-government in 2020*, [w:] Reima Suomi et al, *Project E-Society. Building Bricks*, Boston 2007.

⁴ Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 15 – 32.

⁵ Por. K. Szczepańska, *Podstawy zarządzania jakością w administracji publicznej*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 149 – 165.

⁶ Strategia Rozwoju Kraju, s. 17.

⁷ Por. <https://mac.gov.pl/strategie> [dostęp 16.06.2014] Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”.

jących cele do 2020 r.⁸. W związku z tym, zastanawiając się nad jednym z aspektów oceny sprawności administracji czy też sprawności instytucjonalnej państwa, zasadne wydaje się podjęcie dyskusji na temat jakości zarządzania zadaniami i korzystanie w tym aspekcie z narzędzi, z których korzysta się w sferze biznesu.

Warto zatem przypomnieć, jak Strategia „Sprawne Państwo” definiuje cele w tym obszarze, a mianowicie zwraca uwagę na: „usprawnienia procesów wewnętrznych realizacji zadań, podniesienia jakości i dostępności świadczonych usług przez urzędy administracji publicznej i udostępnienie zasobów informacyjnych przy wykorzystaniu nowoczesnych systemów informacyjno-komunikacyjnych, podnoszenia skuteczności zarządzania urzędami administracji publicznej, wdrożenie mechanizmów usprawniających komunikację oraz wymianę dokumentów, przejrzystości podejmowanych działań i kontroli”⁹.

Poza tym w Strategii „Sprawne Państwo” podkreślono, że: „Podejmowane przedsięwzięcia będą zmierzać do poprawy efektywności zarządzania urzędami administracji publicznej, których działalność powinna opierać się na modelu menedżerskiego zarządzania publicznego (nastawienie na obywatela i dialog, okresowe rozliczanie, podejście zadaniowe). (...) Aby możliwe było podniesienie jakości świadczonych przez urzędy usług publicznych, kluczowe będzie upowszechnienie stosowania systemów zarządzania jakością, z wykorzystaniem powszechnie uznanych i sprawdzonych rozwiązań oraz modeli. Istotne w tym względzie będzie doskonalenie organizacji urzędów administracji publicznej poprzez samoocenę i wykorzystywanie Wspólnej Metody Oceny (CAF), będącej narzędziem kompleksowego zarządzania jakością. Doskonalenie standardów jakości usług bez względu na rodzaj wykorzystanego systemu przebiegać będzie ze szczególnym naciskiem na stałe monitorowanie i doskonalenie realizowanych zadań. Dla kadry zarządzającej administracji pomocą będzie wykorzystanie narzędzi i technik wywodzących się w dużej mierze z sektora prywatnego, takich jak kompleksowe zarządzanie jakością (ang. *Total Quality Management*) oraz

⁸ Por. A. Gołębiowska, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 11–30. Jednocześnie warto wymienić dziewięć zintegrowanych strategii rozwoju, a mianowicie jest to: 1) Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki; 2) Strategia rozwoju kapitału ludzkiego; 3) Strategia rozwoju transportu; 4) Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko; 5) „Sprawne Państwo”; 6) Strategia rozwoju kapitału społecznego; 7) Krajowa strategia rozwoju regionalnego: Regiony – miasta – obszary wiejskie; 8) Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP; 9) Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa.

⁹ Strategia „Sprawne Państwo”, s. 8; Por. A. Gołębiowska, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 23 – 26.

obecny w wielu systemach zarządzania jakością cykl Deminga (zaplanuj, wykonaj, sprawdź, działaj)”¹⁰.

Procesy, jakie zaszły w polskiej administracji po reformie ustrojowej przeprowadzonej w 1998 r., doprowadzają do rozważań związanych z zastosowaniem w organizacjach sektora publicznego metod, systemów oraz narzędzi zarządzania jakością, które z kolei przygotowały te organizacje do wprowadzenia wymogów prawnych, czego przykładem są istotne elementy kontroli zarządczej, a potem doprowadziły do wprowadzenia w nomenklaturze prawnej, jak również w codziennym użyciu istotnych pojęć współczesnego zarządzania. Nie ulega wątpliwości, iż niezbędne wydaje się reagowanie na różne zmiany otoczenia, w którym działa administracja.

W związku z tym dobra znajomość przebiegu procesów, które są w administracji realizowane, pozwala zareagować, a nawet skorygować potrzebne elementy. Procesy te realizowane są przez procedury oparte na przepisach prawa, natomiast sam przebieg procesów czasami jest istotny dla zrealizowania pewnego działania. Jednakże nie zawsze to podlega precyzyjnej dyrektywie prawnej, bowiem dość często na podstawie ogólnej dyspozycji jest kształtowane przez poszczególne organizacje. Z uwagi na to istotną kwestią jest zarządzanie procesami, a z tego wynika, iż należy je przede wszystkim zidentyfikować i opisać, a potem można zarządzać. W niektórych dokumentach rządowych wskazuje się na przeorientowanie administracji na podejście procesowe¹¹. Wobec tego, jeśli procesy realizowane są dla jakiegoś celu, to z pewnością istnieje potrzeba sformułowania na poziomach zarządzania w administracji dokumentów strategicznych uwytatniających znaczące deficyty we właściwym definiowaniu celów organizacji sektora publicznego. Można to zaobserwować w doborze mierników, które obrazowałyby postęp w osiąganiu założonego celu, czy też wskaźników, za pomocą których można byłoby stwierdzić, w jakim stopniu postęp został osiągnięty.

¹⁰ Strategia „Sprawne Państwo”, s. 43; Por. A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, s. 18 – 25.

¹¹ Por. Warto wskazać na: Raport diagnostyczny Polska 2030, Średnio- oraz Długookresowa Strategia Rozwoju Polski czy też na Raport MAiC, pt. Państwo 2.0, w którym zaznaczono brak podejścia procesowego jako jedną z podstawowych przyczyn systemowych problemów w realizacji projektów informatycznych w administracji publicznej. Poza tym w Raporcie MAiC podkreślono: „... żeby obieg informacji był sensowny, musi być on definiowany i nadzorowany przez tego, kto tych informacji potrzebuje, by sprawnie obsługiwać obywatela. Właścicielem każdego procesu powinien być nie informatyk, lecz urzędnik lub urząd, który odpowiada za kontakty między państwem a obywatelem. Dlatego należy mówić o procesach w administracji publicznej i usługach, a nie o projektach informatycznych”.

Ogromne znaczenie ma także nastawienie administracji z podejścia proceduralnego na podejście proklienckie. W podejściu proklienckim wszelkie procedury służą realizacji potrzeb obywateli, natomiast ich satysfakcja staje się główną miarą sprawności. W związku z tym myślenie o potrzebach klientów stanowi istotne zagadnienie koncepcji zarządzania jakością. Z uwagi na to ogromne znaczenie miało ich implementowanie do struktur administracji, ponieważ miały być i mają być głównym narzędziem budowania kultury organizacji publicznych nastawionych na jakość usług dostarczanych obywatelom, czyli klientom. W Strategii „Sprawne Państwo” podkreślono, iż: „obywatel jest klientem instytucji publicznych; odbiorcą tworzonych regulacji prawnych oraz informacji i komunikatów instytucji publicznych; partnerem, wyborcą, współdecydem w procesach rządzenia i zarządzania; konsumentem i pacjentem, któremu zapewnia się informację prawną, dostęp do usług zdrowotnych i bezpieczeństwo; pracownikiem, przedsiębiorcą, itp.”¹².

3. Skuteczność jako walor sprawności działania administracji publicznej

Terminy „sprawność działania” (*an efficiency of activity*) oraz „skuteczność działania” (*an effectiveness of activity*) są dość często odnoszone do działań administracji publicznej. W literaturze amerykańskiej dotyczącej dziedziny administracji pojęcie sprawności działania jest wieloznaczne i nadużywane w publicystyce naukowej¹³. Termin „sprawność” w aspekcie operacyjnym można uznawać za synonim racjonalności. Według niektórych autorów „sprawność działania” jest mierzona stosunkiem planowanych pozytywnych rezultatów działania do możliwych do poniesienia i prawdopodobnych kosztów albo jest relacją nakładów lub produktów planowanej działalności do jej finalnego celu, który ma zostać osiągnięty¹⁴. W tym ujęciu „sprawność” może być rozpatrywana jako synonim wydajności, a także jako pojęcie wyrażające zależności ilościowe. Termin „sprawności działania” może być pojmowany również jako „relacja między tym, co faktycznie zostało osiągnięte i tym, co mogło być osiągnięte”¹⁵.

¹² Strategia „Sprawne Państwo”, s. 7.

¹³ J.B. McKinney, L.C. Howard, *Public administration: balancing power and accountability*, Westport 1998, s. 391 – 402.

¹⁴ Por. H.A. Simon, D.W. Smithburg, V.A. Thompson, *Public administration*, New York 1950, s. 490 – 496.

¹⁵ H.A. Simon, *Administrative Behavior. A study of decision – making processes in administrative organization*, New York 1976, s. 257.

Powstaje zatem pytanie: czy i w jakim zakresie tak rozumiane podejście dotyczące sprawności działania może mieć zastosowanie do działalności specyficznego systemu organizacyjnego administracji publicznej, dla którego różne sprzeczne cele działania mają wymiar normatywny i tylko w ograniczonym stopniu podlegają kwantytatywnej kwalifikacji? Odpowiadając na postawione pytanie, należy najpierw założyć, że jeśli pojęcie sprawności jest najczęściej kojarzone z zachowaniami o charakterze społeczno-ekonomicznym albo technicznym, natomiast zachowania organów administracji publicznej podlegają nie tylko celowościowej, ale również legalnościowej relatywizacji, to nie ulega wątpliwości, że w płaszczyźnie normatywnej sprawność administracji publicznej musi być rozważana w kontekście treści przepisów, z których są dekodowane normy wyznaczające cele oraz zadania organów administracji publicznej. Wynika z tego, że jakakolwiek perspektywa opisowa dotycząca sprawności wykonywania zadań publicznych przez administrację odgrywa podstawową rolę w procesach prawotwórczych albo kontrolnych¹⁶.

Z kolei z teoretyczno-pojęciowego lub dogmatycznego punktu widzenia istotne znaczenie ma perspektywa normatywna, która bazuje na podstawach prawnych działalności organów administracji publicznej. Jednocześnie należy uwzględnić fakt, iż normatywna relatywizacja sprawności działania organów administracji publicznej podlega dalszej kategoryzacji związanej z wielopoziomowością kryteriów oceny działalności organów administracji publicznej. Warto również zauważyć, iż niezależnie od normatywnych kryteriów legalności oceny działalności organów administracji publicznej można podejmować teoretyczne lub empiryczne próby ewaluacji działań administracji publicznej w aspekcie kryteriów pozanormatywnych, czyli takich, jak kryterium sprawności działania.

Współcześnie kwestia skuteczności działania administracji publicznej budzi ogromne zainteresowanie i to nie tylko podmiotów administrujących, ale również całego społeczeństwa. Rozważając znaczenie pojęcia „skuteczne działanie” administracji publicznej, należy odwołać się do jednej z podstawowych zasad prawa administracyjnego, czyli zasady sprawności działań administracji. Zasada ta utożsamiana jest z dobrym działaniem oraz dobrą administracją¹⁷. Wynika

¹⁶ Por. A. Gołębiowska, *Implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego*, [w:] *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w administracji*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017, s. 11 – 31; A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, s. 27 – 29.

¹⁷ Por. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Aspekty ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w administracji*, [w:] *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w administracji*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017, s. 310 – 45; A. Gołębiowska, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 24 – 29.

z tego, iż normatywną treścią jest obowiązek takiego działania organów administracji publicznej, czyli w ten sposób działania sprawne lub skuteczne stają się obowiązkiem prawnym. W związku z tym obywatel ma prawo domagać się od administracji określonych zachowań¹⁸.

Pojęcie „sprawności” zaś jest wieloznaczne i mało precyzyjne. Klasycznie sprawne działanie określa się za pomocą trzech podstawowych walorów, a mianowicie:

- skuteczności,
- ekonomiczności,
- korzystności.

Wskazuje się również na dodatkowe walory sprawnego działania, czyli:

- niezawodność,
- dokładność,
- terminowość,
- szybkość.

Z uwagi na to „skuteczność” pojmowana jest jako jeden z głównych walorów „sprawności”. Niemniej jednak „skuteczność” stanowi jeden z podstawowych kryteriów jakości racjonalnej działalności podejmowanej przez administrację publiczną¹⁹.

W polskim porządku prawnym sprawność działania organów administracji publicznej może być oceniana z punktu widzenia normatywnych kryteriów oceny, zwłaszcza jako element składowy. Wynika z tego, że sprawność będzie najczęściej badana pośrednio w ramach zarówno procesów kontroli wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Zatem sprawność działania organów administracji publicznej w sensie ekonomicznym lub technicznym może być analizowana w ramach kontroli celowości, gospodarności czy też rzetelności określonych działań albo całej działalności tego organu. W związku z tym sprawność lub skuteczność działania może stać się przesłanką oceny legalności działań w przypadku, jeśli przepisy wyznaczające wzorce prawidłowego działania odwołują się do następujących kryteriów:

- ekonomicznej efektywności,
- gospodarczej efektywności,
- rzetelności,
- prawidłowości²⁰.

¹⁸ Por. Tamże, s. 18 – 21.

¹⁹ Por. A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, s. 29 – 32.

²⁰ Art. 17 – 18c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.).

Osiągnięcie skuteczności działań administracji zależy od konkretnych czynników, czyli jej organizacji i zasady funkcjonowania²¹. Warto podkreślić, iż dla skuteczności działań administracji publicznej istotne znaczenie posiadają czynniki o charakterze rzeczowym, czyli m. in.:

- struktury organizacyjne organów administracji,
- ustawodawstwo normujące organizację i funkcjonowanie administracji,
- metody pracy stosowane w działalności administracji,
- organizacja i technika pracy, itp.

Ponadto dla skuteczności działań administracji publicznej znaczenie posiadają również czynniki o charakterze osobowym, czyli, m. in.:

- kwalifikacje pracowników administracji,
- polityka kadrowa i personalna,
- warunki pracy, itp.

Niezbędnym warunkiem skuteczności działań administracji publicznej jest legalność organizacji oraz funkcjonowanie administracji. I chociaż czasami ten niezbędny filar skuteczności działań administracji może spowodować opóźnienie jej efektywności, a nawet terminowości, to jego brak powoduje zaburzenie fundamentów skutecznego działania administracji publicznej w aspekcie ogólnym. W związku z tym należy podkreślić, iż nie można opisywać żadnej rzeczywistej organizacji, a nawet rozważać jej działań pod względem skuteczności bez odpowiedniej formalizacji prawnej jej celów, środków działania oraz struktury organizacyjnej²².

Zastanawiając się nad problematyką związaną z jakością zarządzania polskiej administracji publicznej, analizę tego zagadnienia należy rozpocząć od przedstawienia głównych dylematów, jakie pojawiają podczas poszukiwania odpowiedzi na pytanie: jaki model zarządzania wdrażamy w administracji? Wydaje się, iż postawione pytanie jest istotne w sytuacji Polski, która nie przechodziła przez kolejne fazy reform będących konsekwencją zmian społecznych, gospodarczych i politycznych. Proces rozwoju administracji w Polsce jest odmienny od tego, który przeszły administracje publiczne w rozwiniętych zachodnich państwach demokratycznych²³. W ich przypadku proces kształtowania się administracji

²¹ Por. A. Gołębiowska, *Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa, s. 35 – 39.

²² Por. A. Gołębiowska, *Rozstrzygnięcia nadzorcze i kontrolne wojewody oraz orzecznictwo sądów administracyjnych a stosowanie prawa przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Instytucje kontroli i nadzoru w działaniach władzy publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, M. Woch, P.B. Zientarski, Warszawa 2016, s. 83 – 93.

²³ Por. A. Gołębiowska, *Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych...*, s. 31 – 48.

przebiegał ewolucyjnie. Ponadto formowała się konstrukcja, w której poszczególne elementy były ze sobą powiązane i tym samym doprowadziły do tworzenia określonego porządku organizacyjnego, jak również ładu systemowego.

Powstaje zatem następne pytanie: jaki model należałoby zastosować w Polsce? Odpowiedź na to pytanie jest trudna, gdyż mogą wystąpić trudności podczas próby zastosowania modelu obowiązującego w państwach Unii Europejskiej. Problem wynika z tego, że nie ma dzisiaj w Europie jednego modelu administracji, lecz istnieje wiele uzupełniających się koncepcji, dlatego też toczy się ciągle debata o wzorcach zarządzania państwem²⁴. Poza tym wydaje się, iż nie ma możliwości ominięcia pewnych stadiów wdrażania i skorzystania z doświadczeń innych państw bez konieczności powtarzania ich błędów. W związku z tym proces ten wymaga zarówno mobilizacji programowej, jak i odpowiedzialnego przywództwa oraz doskonałej sprawności politycznej.

Sprawność i legalność to podstawowe wyznaczniki dobrej i nowoczesnej administracji publicznej²⁵. Sprawna administracja publiczna w każdym państwie odgrywa istotną rolę w zapewnieniu rozwoju cywilizacyjnego danego społeczeństwa. Legalność zaś to jedna z podstawowych zasad ustrojowych, która przenika administrację publiczną i determinuje jej działanie. Dzięki niej możliwe jest związanie administracji prawem i precyzyjne określenie jej kompetencji i zadań²⁶. Chroni to jednostkę przed samowolą administracji publicznej i nadużywaniem przez nią władztwa administracyjnego. Zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁷ zobowiązuje organy władzy publicznej do działania

²⁴ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 38 – 62.

²⁵ Por. A. Gołębiowska, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 14 – 21; Jednocześnie należy podkreślić, iż prawo do dobrej administracji jest jednym z praw podstawowych, które przyznano jednostce na mocy art. 4 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r., jednakże dopiero po podpisaniu w 2007 r. Traktatu Lizbońskiego nabrała ona wiążącej mocy prawne. Polska oraz Wielka Brytania ograniczyły zakres obowiązywania tego dokumentu poprzez przyjęcie dodatkowego protokołu do Traktatu Lizbońskiego (Dz. U. z 14 grudnia 2007 r., C 303/1). Dobrą administracją publiczną jest taka, która oprócz tego, że jest sprawna i legalna, to charakteryzuje się także umiejętnością uczenia się i dostosowywania do zmieniającej się rzeczywistości oraz humanizmem.

²⁶ A. Gołębiowska, *Administracja celna jako element struktury administracji publicznej*, [w:] *Funkcjonowanie Służby Celnej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, M. Woch, P.B. Zientarski, Warszawa 2017, s. 17 – 25.

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 493). Warto zaznaczyć, iż Konstytucja RP w art. 203 kładzie nacisk nie tylko na legalność działania organów administracji publicznej, czyli rządowej i samorządowej, ale również na gospodarność, celowość oraz rzetelność – najszerzej w odniesieniu do organów administracji rządowej, natomiast w węż-

na podstawie i w granicach prawa²⁸. Z jej ujęcia wynika zasada związania prawem administracji publicznej i ma tylko charakter formalny, dlatego też należy odczytywać ją z uwzględnieniem innych przepisów konstytucyjnych, zwłaszcza art. 2. Podejście to jest konieczne z racji tego, aby działania administracji publicznej wpisywały się w naturę demokratycznego państwa prawnego oraz społeczeństwa obywatelskiego²⁹.

Istotne znaczenie zasady legalności polega na tym, że eliminuje się dowolność i samowolę w relacjach pomiędzy organami władzy publicznej a obywatelami. Z uwagi na to należy podkreślić, iż legalizm to działanie organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Działanie na podstawie prawa oznacza, że musi istnieć norma prawna, która upoważnia dany organ do działania w sytuacji, w której występuje on jako dzierżyciel władztwa publicznego. Wynika z tego, iż norma prawna musi określać jego kompetencje, nawet w sposób ogólny. Niemniej jednak kompetencji organu administracji publicznej nie można swobodnie domniemywać, musi ona wynikać z przyjętego porządku prawnego³⁰. W przypadku działania w granicach prawa należy rozumieć, iż organy administracji publicznej mają konstytucyjny obowiązek nie tylko działania zgodnie z ustanowionymi przez prawodawcę zakazów, ale również nakazów³¹. W działaniach administracji publicznej istnieje pewien luz związany ze swobodnym uznaniem, ale uznania tego nie należy mylić z dowolnością działania. Zawsze podstawą będzie norma prawna, natomiast działania administracji publicznej w tym obszarze podlegać będą kontroli neutralnych organów, czyli sądów administracyjnych³².

szym zakresie odnośnie do jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych korzystających z mienia publicznego.

²⁸ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 13 – 32.

²⁹ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucyjno-prawne aspekty kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Zrównoważony rozwój gospodarczy samorządu terytorialnego*, (red.) E. Sobczak, Warszawa 2015, s. 7 – 21.

³⁰ Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 19 – 25.

³¹ Por. A. Gołębiowska, *Local government in the Constitution of Republic of Poland of 1997*, „*Ius Novum 2*” (2105), s. 28 – 36; A. Gołębiowska, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa...*, s. 43 – 52.

³² Por. A. Gołębiowska, *Rozstrzygnięcia nadzorcze i kontrolne...*, s. 85 – 89; A. Gołębiowska, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych...*, s. 3 – 42; Jednocześnie należy wyjaśnić, iż zasada legalizmu wynika z koncepcji państwa prawnego, która głosi, że państwo nie stoi ponad prawem, czyli podlega mu na równi z innymi podmiotami, do których adresowane są normy prawne. Twórcą koncepcji państwa prawa (*Rechtstaat*) jest R. von Mohl, chociaż już wcześniej pojawiły się głoszone przez innych uczonych postulaty mieszczące się w ramach tejże koncepcji. Jednym z nich jest J.W. Placidus, *Literatur der Staatslehre – Ein Versuch*, Strasburg 1798, s. 5 – 10. Warto również wymienić A.H. Müllera, który twierdził, że każde prawdziwe państwo prawne musi być ograniczone w swym obszarze, aby mogło stanowić rzeczywistość i zamkniętą jednostkę. Problematykę państwa prawnego w odniesieniu do

Po wyjaśnieniu istoty sprawności i legalności działania administracji publicznej konieczne wydaje się odniesienie do kwestii współzależności tych pojęć w warunkach demokratycznego państwa prawnego. Sprawność bez legalności doprowadza do niebezpieczeństwa nadużycia władzy ze strony administracji publicznej i wykorzystywania władztwa administracyjnego dla partykularnych interesów, co uznać należy za patologię. Podobnie sama legalność w oderwaniu od sprawności prowadzi do patologii. Wynika z tego, iż oddzielne traktowanie legalności i sprawności jest błędne i nie prowadzi do zapewnienia spokojnego życia jednostki w społeczeństwie. Dlatego też organy administracji publicznej powinny mieć na względzie sprawność i legalność, bowiem ich połączenie prowadzi do uzyskania legalnej i racjonalnej podstawy działania. Wówczas możliwe staje się efektywne i zgodne ze standardami demokratycznego prawnego kreowanie ładu publicznego w różnych sferach działalności administracji publicznej.

4. Zakres stosowania metod zarządzania

Po 2000 r. w wyniku impulsu, jakim był wspólny program Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Urzędu Służby Cywilnej i UNDP (agenda ONZ) kilkanaście urzędów, zwłaszcza samorządowych, rozpoczęło proces wprowadzania systemów zarządzania jakością. Warto zatem wskazać, iż pierwszymi urzędami, które uzyskały certyfikaty potwierdzające funkcjonowanie organizacji zgodnie z wymaganiami normy ISO 9001, były następujące urzędy:

- w administracji samorządowej Urząd Miejski w Dzierżoniowie (listopad 1999 r.),
- w administracji rządowej Świętokrzyski Urząd Wojewódzki (listopad 2001 r.).

Już w 2005 r. było ok. 100 urzędów administracji publicznej, z przewagą administracji samorządowej, które posiadały certyfikaty. Proces uzyskiwania certyfikatów w kolejnych latach był różny, ale pomimo tego co roku przybywało urzędów, a także innych organizacji sektora publicznego, które uzyskiwały certyfikaty, m.in. szkoły, szpitale, urzędy pracy. Podejmowano działania, które

administracji publicznej rozważał L. von Stein, *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart 1868, według którego państwo prawne to państwo, w którym panują rządy prawa, za jakie uważał system zasad ustalonych przez prawo oraz środków prawnych, przy użyciu których gwarantuje się, iż administracja publiczna utrzyma się w podstawowych ramach co do wydawania przepisów oraz w innej działalności. Zdaniem L. von Steina ustawa ma swego ducha oraz swoje brzmienie, co zobowiązuje administrację do podejmowania działań zgodnych nie tylko z brzmieniem, ale z duchem ustawy, natomiast brak tej zgodności skutkuje odpowiedzialnością administracji.

miały na celu zbilansowanie stanu rozwoju instytucjonalnego urzędów administracji publicznej³³.

W 2008 r. przeprowadzono badania administracji rządowej w tym zakresie³⁴. Do 2238 urzędów skierowano ankietę badawczą. Uzyskano 720 odpowiedzi, co stanowi 32,2% liczby urzędów, do których ankietę była skierowana. Badania ankiet wykazały, iż wśród analizowanych urzędów administracji rządowej 24% (173 respondentów) wdrożyło jakiś system zarządzania jakością albo stosuje metodę zaliczaną do tego typu narzędzi. Jednakże najczęściej (61% urzędów, jakie potwierdziły stosowanie narzędzi jakościowych) jest to system zarządzania jakością oparty na wymaganiach normy ISO 9001, rzadziej (28%) model CAF.

Z kolei w badaniu administracji samorządowej³⁵ zastosowano metodologię badań jakościowych, czyli za pomocą wywiadu telefonicznego. Wyniki przeprowadzonych badań są zbliżone do wyników badań administracji rządowej. W administracji samorządowej rozwiązania z zakresu zarządzania jakością zostały wdrożone w ponad 20% badanych jednostek, przy czym najczęściej ich implementacja miała miejsce w dużych jednostkach, które zatrudniały powyżej 300 osób, w urzędach większych miast. Z przeprowadzonych badań wynika, iż w danych urzędach najczęściej spotykanym systemem był system oparty na normie ISO 9001. Wśród jednostek administracji samorządowej, które zadeklarowały korzystanie z sformalizowanego systemu zarządzania jakością, około 70% wskazało właśnie na posiadanie systemu zarządzania jakością według wymagań normy ISO 9001.

Z aktualnych badań wynika, iż obecnie ok. 25 – 30% różnego typu urzędów administracji stosuje rozwiązania z zakresu zarządzania jakością. Wniosek ten potwierdza przede wszystkim zestaw różnego typu danych z badań przeprowadzonych w 2013 r., a opublikowanych w dokumencie pt. „Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego”³⁶. Według danych zawartych

³³ Istotne znaczenie posiadały dwa raporty wykonane na zlecenie Komitetu Politycznego Rady Ministrów. Jeden pt. *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej* (2008, 2009) oraz drugi zrealizowany na zlecenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach projektu pt. *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej* (2009).

³⁴ Zaprezentowane dane pochodzą z raportu pt. *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej* (2008), s. 69 – 75.

³⁵ Przedstawione dane pochodzą z raportu pt. *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o. dla MSWiA, Warszawa 2009.

³⁶ Por. Istotne znaczenie dla przeprowadzonej analizy miał Raport z badania PSDB dla MAiC pt. „Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego”, pochodzący

w tym dokumencie w co czwartym (24,90%) urzędzie administracji samorządowej znajdują zastosowanie systemy zarządzania oparte na wymaganiach normy ISO 9001. Z kolei w mniejszym stopniu (15,4%) stosowany jest model CAF. W związku z tym przeprowadzona analiza w ramach wspomnianego dokumentu doprowadza do wniosku, iż pod względem każdej z porównywanych kategorii struktura próby jest bardzo zbliżona do struktury populacji, co pozwala założyć, że uzyskane w ramach badania wyniki charakteryzują się dużą dokładnością pomiaru.

W przeprowadzonych badaniach zwrócono szczególną uwagę na dwie kwestie, a mianowicie na te, które dotyczą bezpośrednio wskazanych terminów, jako kluczowych dla zmian modelu zarządzania w administracji. Postawiono pytania związane z zarządzaniem procesami oraz prowadzeniem badań satysfakcji klienta. W kwestii zarządzania procesami ok. 1/3 badanych jednostek samorządu terytorialnego wskazało na posiadanie dokumentu lub dokumentów, w których zostały zidentyfikowane kluczowe procesy zarządzania urzędem. Niemniej jednak należy zaznaczyć, iż odsetki jednostek samorządu terytorialnego posiadających zidentyfikowane procesy są bardzo zróżnicowane, zwłaszcza w podziale na typ tych jednostek. A zatem:

- od 22 % dla gmin wiejskich,
- do 41,5% w przypadku gmin miejskich,
- w przypadku miast na prawach powiatu aż 80,9%.

Z badań wynika, że zidentyfikowane procesy zarządzania urzędem posiada połowa (50,2%) badanych powiatów.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż w przeprowadzonych badaniach zwrócono uwagę na dość istotną sprawę, a mianowicie podkreślono, iż w przypadku części jednostek samorządu terytorialnego problemem jest nie tylko brak zidentyfikowania procesów kluczowych, ale problemem jest również brak świadomości, na czym polega identyfikowanie kluczowych procesów. Znaczenie posiada także fakt, że o jakości systemu zarządzania procesami świadczy otwartość do poddawania systemu ocenie z perspektywy klienta. Ta otwartość jest wyrażana m.in. posiadaniem opracowanych zasad badań satysfakcji klienta. Z przeprowadzonych badań wynika, że takie zasady zostały opracowane w przypadku 29,8% badanych,

z grudnia 2013 r. Badanie zrealizowano z zastosowaniem metody badania kwestionariuszowego przeprowadzonej z wykorzystaniem techniki ankiety internetowej CAWI. W związku z tym kwestionariusz został wysłany do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego w Polsce. Otrzymano 2088 wypełnionych ankiet. Ze strony przedstawicieli gmin uzyskano 1843 wypełnione ankiety, czyli: 1208 z gmin wiejskich, 429 z gmin miejsko-wiejskich, 159 z gmin miejskich oraz 47 z miast na prawach powiatu. Z kolei od przedstawicieli powiatów otrzymano 245 wypełnionych ankiet. W odniesieniu do gmin osiągnięto poziom zwróconych ankiet (tzw. response rate) w wysokości 74,3%, natomiast w przypadku powiatów – 78% populacji.

jednakże znaczne zróżnicowania występują w zależności od poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego, czyli:

- od 20 % dla gmin wiejskich,
- 51 % w przypadku powiatów,
- 74,5% w przypadku miast na prawach powiatu.

5. Zakończenie

Dążenie do zwiększenia sprawności działania administracji publicznej nie może spowodować przekroczenia granicy legalności działania. Ogromną rolę w tym zakresie powinna odgrywać działalność legislacyjna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, orzecznictwo organów wymiaru sprawiedliwości, jak również współdziałania organów administracji publicznej ze społeczeństwem na szczeblu centralnym, regionalnym oraz w skali lokalnej. Można zatem postawić pytanie: czy możliwe jest takie współdziałanie przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, które doprowadzi do wspólnych wniosków, pomimo odmiennych punktów widzenia problematyki, czy też innych metod badawczych, jak również stosowania w ramach tych metod odrębnych instrumentów?

Odpowiadając na tę wątpliwość, należy podkreślić, iż z całą pewnością w perspektywie demokratycznego państwa prawnego nie tylko dopuszcza się takie współdziałanie, ale nawet wymaga się go w wielu kwestiach dotyczących organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Sprawność i legalność muszą być traktowane łącznie, bowiem w przeciwnym przypadku mogłoby dojść do wielu wynaturzeń w administracji publicznej. Nie należy przeciwstawiać sobie sprawności i legalności, ponieważ powinny one nawzajem się dopełniać i harmonijnie współdziałać. Przemawia za tym fakt, iż stan ten warunkuje przypisanie administracji publicznej cech dobrej administracji, a to stanowi wyzwanie dla każdego współczesnego państwa.

Z przeprowadzonych badań wynika, że istnieje dość duży potencjał pozwalający dokonać jakościowej zmiany sposobu działania polskiej administracji. Procesy, m. in. takie jak chociażby mechanizmy kontroli zarządczej albo rozwijające się procesy ewaluacji polityk publicznych, czy też mechanizm tworzenia budżetu zadaniowego, a także dobrze rozpoznane deficyty, jakie mamy w obszarze, tzw. good governance, to właściwie tylko podstawowe inicjatywy dające impuls do zmiany. Niemniej jednak wiele przeprowadzonych analiz wskazuje na rozłączny charakter tych inicjatyw. Dlatego też konieczna jest ich integracja. Stosowanie systemów i modeli zarządzania jakością nie jest marginalne, ale nie jest to zjawisko na tyle powszechne, aby można było powiedzieć o tym procesie, że jest obecny

w praktyce działania administracji publicznej. Po pierwsze: chodzi tu o liczebność organizacji. Po drugie: należy sprecyzować, jakie stosują rozwiązania. Po trzecie: należy określić, jaki jest stan świadomości w tym zakresie wśród kadry urzędniczej. Jednakże z przeprowadzonych badań wynika, iż uzyskane wyniki w dalszym ciągu nie przedstawiają pełnego obrazu stanu jakości zarządzania w administracji publicznej. Poza tym nie uzyskano pełnej informacji o stopniu integracji różnych narzędzi i mechanizmów.

Bibliografia

Literatura:

- Gołębiowska A., *Decentralizacja administracji publicznej na przykładzie samorządu gminnego. Zarys problematyki*, „Opere et Studio pro Oeconomia” No 6, Warszawa 2009, s. 63 – 87.
- Gołębiowska A., *Europeanization of administrative law and public administration in Poland*, [w:] *Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej*, (red.) I. Kłóska, Bielsko-Biała 2015, s. 11 – 39.
- Gołębiowska A., „Local government in the Constitution of Republic of Poland of 1997, „Ius Novum 2” (2015), s. 25 – 43.
- Gołębiowska A., *Rozstrzygnięcia nadzorcze i kontrolne oraz orzecznictwo sądów administracyjnych a stosowanie prawa przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Institucje kontroli i nadzoru w działaniach organów władzy publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, M. Woch, P.B. Zientarski, Warszawa 2016, s. 83 – 93.
- Gołębiowska A., *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 15 – 32.
- Gołębiowska A., *Konstytucyjno-prawne aspekty kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Zrównoważony rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) E. Sobczak, Warszawa 2015, s. 7 – 21.
- Gołębiowska A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 13 – 32.
- Gołębiowska A., *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 38 – 62.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 11 – 30.

- Gołębiowska A., Zientarski P.B., *Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 31 – 48.
- Gołębiowska A., *Implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego*, [w:] *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w administracji*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017, s. 11 – 31.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., *Aspekty prawne ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w administracji*, [w:] *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w administracji*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017, s. 31 – 45.
- Gołębiowska A., *Administracja celna jako element struktury administracji publicznej*, [w:] *Funkcjonowanie Służby Celnej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, M. Woch, P.B. Zientarski, Warszawa 2017, s. 17 – 25.
- McKinney J.B., Howard L.C., *Public administration: balancing power and accountability*, Westport 1998.
- Placidus J. W., *Literatur der Staatsleher – Ein Versuch*, Strasbhrig 1798.
- Simon H. A., Smithburg D. W., Thompson V. A., *Public administration*, New York 1950.
- Simon H. A., *Administrative Behavior. A study of decision – making processes in administrative organization*, New York 1976.
- Stein L. von, *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart 1868.
- Szczepańska K., *Podstawy zarządzania jakością w administracji publicznej*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne I społeczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 131 – 149.

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 493).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.).

Streszczenie

Sprawność i legalność to pojęcia, które wywodzą się z dwóch różnych dyscyplin naukowych. Sprawność działania, której elementami są skuteczność, korzystność i ekonomiczność, związana jest z naukami o zarządzaniu. Z kolei legalność łączy się z naukami prawnymi. Pomimo tego między tymi pojęciami istnieje wiele płaszczyzn, w ramach których pojęcia te mogą być rozpatrywane razem. Dziedziny administrowania państwem czy też jednostką samorządu terytorialnego wymagają podejmowania działań, które będą skuteczne i korzystne, jak również ekonomiczne ze społecznego punktu widzenia, czyli posiadające atrybut sprawności. Poza tym działanie administracji nie może przebiegać niezgodnie z prawem, a więc musi być legalne. W związku z tym konieczne jest zarówno precyzyjne określenie celu tworzenia struktur i podejmowania działań, jak również istotne jest wskazanie metod działania i stworzenie instrumentów pozwalających na zapewnienie sprawności, a także legalności realizowanych przedsięwzięć.

Słowa kluczowe: legalność, skuteczność, prawo, zarządzanie jakością, modele administracji, procesy, cele.

Summary

Legal conditions for the effectiveness of public administration

Efficiency and legality are concepts that are derived from two disciplines. Efficiency, which is effective, beneficial and economical, is related to management science. In turn legality is connected with legal sciences. Despite this, there are many areas between these concepts, whereby these concepts can be considered together. Areas of state administration or local self – government require action that is both effective and beneficial as well as economically viable, ie, having an attribute of efficiency. In addition, the operation of the administration can not be unlawful and therefore must be legal. Therefore, it is necessary to define precisely the purpose of creating structures and actions, and it is important to indicate the methods of operation and to create instruments enabling the efficiency and the legality of the implemented projects.

Key words: legality, efficiency, law, quality management, models of administration, processes, targets.

Rozdział IV.

Rola administracji publicznej w świetle wybranych nurtów i doktryn politycznych

1. Wprowadzenie

Status, cele i zakres obowiązków administracji publicznej każdego szczebla zależą w perspektywie szerszej niż bieżąca legislacyja od narodowej kultury prawno-politycznej kształtowanej przez oddziaływanie dominujących doktryn filozoficznych, ustrojowych, prawnych i politycznych. Stąd zasadne jest podjęcie próby przeanalizowania wspomnianej kwestii z perspektywy wiodących postaw w obszarze teoretycznej refleksji o polityce. Warto na wstępie podkreślić, że w zależności od reprezentowanej postawy cele i status administracji różnią się zasadniczo, co wiąże się z nie tylko z prestiżem zawodowym, ale z zakresem swobód i obowiązków obywateli państwa. Za reprezentatywne współcześnie uznać można dwie, zasadniczo przeciwstawne w określaniu zadań administracji publicznej postawy w dziedzinie filozofii polityki: konserwatywno-liberalną oraz socjaldemokratyczną. Dziedzictwo konserwatywne i liberalne – wywodzące się z różnych podstaw – w odniesieniu do zadań i celów służb urzędniczych w państwie pozostają zasadniczo zbieżne, co zostanie poddane szczegółowej kategoryzacji z dalszej części artykułu.

Warto zaznaczyć, że określenie zakresu działań organów rządowych, samorządowych, administracyjnych należy do kluczowych problemów filozofii poli-

Dr Anna Makuch – Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie.

tyki, które G. Tinder określa mianem „odwiecznych pytań”, nurtujących narody i społeczeństwa od zarania wspólnoty politycznej. Jak formułuje sam autor: „Ponieważ wszelka władza jest moralnie dwuznaczna – trudno ją uzasadnić i na ogół prowadzi do nadużyć – ograniczenie władzy do właściwego zakresu jest centralnym problemem cywilizacji”¹.

Konceptualizacja głównych pojęć: „państwo”, „administracja publiczna”, „biurokracja”, „służby cywilne”

Zdefiniowanie kategorii „państwa” nie jest zadaniem prostym. Badacze proponują definicje negatywne i pozytywne, dążąc do wypracowania satysfakcjonującego zespołu wyróżników². Pojęcie „państwa” w swym ogólnym znaczeniu wprowadził do nowożytnego słownika polityki Niccolo Machiavelli; pochodzące z łaciny słowo uległo w europejskich językach adaptacji, ewoluując m.in. we francuskie „l'état” i niemieckie „der Staat” (w Polsce niniejsze znaczenie przyjęło się w XIX wieku). Państwo można badać i definiować z wielu perspektyw: logiczno-normatywnej, psychologicznej, aksjologicznej, socjologicznej czy historycznej. Na potrzeby niniejszych rozważań użyteczna będzie pojemna definicja W. Lamentowicza, według której państwo:

- „jest *organizacją polityczną*, czyli taką, w której władza publiczna jest czynnikiem organizującym współpracę dużych grup społecznych (...) i wybierającym sposoby rozwiązywania konfliktów między grupami i między jednostkami,
- jest *hierarchią* pozycji i ról, struktur i decyzji, norm i wartości,
- jest *organizacją terytorialną*,
- jest *organizacją suwerenną wewnątrznie* (wobec innych organizacji) i *zewnątrznie* (wobec państw i innych podmiotów stosunków międzynarodowych),
- jest *organizacją przymusową*, w której trwa ścieranie się sił i która dysponuje siłą, a siłą zbrojną zastrzega do swej wyłącznej dyspozycji,
- jest *organizacją panowania części nad całością*, w której interesy częściowe zderzają się z interesami ogólnymi (...)”³.

Pojęcie „administracji publicznej” również nie jest do końca jednoznaczne; w dyskursie publicznym uruchamia się kilka znaczeń, których zakresy semiotyczne w pewnych aspektach nakładają się na siebie. W Stanach Zjednoczonych termin oznacza najczęściej polityczną część władzy wykonawczej – np. „administracja Trumpa”, „administracja Clintona”. W państwach, w których prawnie i zwyczajowo-

¹ G. Tinder, *Myślenie polityczne. Odwieczne pytania*, Warszawa 2003, s. 136.

² Por. D. Robertson, *Słownik polityki*, Warszawa 2009, s. 300.

³ W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1993, s. 10.

wo istnieje wyraźniejsza granica między urzędnikami a nominatami partyjnymi, funkcjonuje podział na zawodową służbę cywilną, określaną wymiennie mianem „biurokracji”. Według D. Robertsona „Biurokracja, w swoim najbardziej ogólnym znaczeniu, opisuje sposób organizowania czynności w każdej instytucji tak, by funkcjonowała skutecznie i bezosobowo”⁴. W niniejszej definicji główny nacisk położony został na ciągłość i stabilność realizowania działań, na które nie powinny oddziaływać w sposób radykalny zmiany polityczne w państwie.

Pojęcie „służby cywilnej” występuje głównie w obszarach związanych kulturowo i historycznie z Wielką Brytanią. Jak pisze D. Robertson, „służby cywilne państwa stanowią jego administrację publiczną, organ złożony z mężczyzn i kobiet zatrudnionych przez państwo dla wdrażania polityki i stosowania praw oraz regulacji uchwalonych przez władzę wykonawczą i ustawodawczą”⁵. Autor wskazuje, że na terenie Europy kontynentalnej nie istnieje odpowiednik tego terminu. Jako cechę wyróżniającą sektor podaje się wypełnianie i realizację procedur oraz zadań wskazywanych przez polityków sprawujących władzę. Jako cechę pożądaną, lecz w praktyce rzadko występującą, wskazuje się bezstronność i dyskrecję. Mimo uzasadnionych trudności w zachowaniu bezstronności – jest człowiek przecież istotą nieustannie wartościującą, jak wskazał choćby R. Ingarden⁶ – idea neutralnych służb cywilnych pozostaje wciąż istotna.

Intensywny rozwój administracji państwowej nastąpił w XIX wieku, pozostając w bezpośrednim powiązaniu z postępującymi procesami demokratyzacji. W pierwszych dekadach powszechne jeszcze były nepotyzm, protekcje i układy interesu, co przekładało się na wysoką niewydolność aparatu państwa. W każdym z państw przełom dotyczący doboru kadr urzędniczych związany był ze szczególnymi wydarzeniami, wykazującymi dramatyczną nieefektywność dotychczasowego sposobu obsady stanowisk. W Wielkiej Brytanii wojna krymska ujawniła słabości warstwy urzędniczej, wskazując konieczność profesjonalizowania procesu rekrutacji. Okazało się, że społeczeństwa podejmujące złożone wyzwania wynikające z m. in. konsekwencji rewolucji przemysłowej (infrastruktura, rozwój handlu, transportu, komunikacji) wymagają obsługi merytorycznie przygotowanej, nie zaś delegowanych nominatów, obsadzonych na stanowiskach bez względu na przygotowanie zawodowe⁷.

⁴ D. Robertson, *Słownik polityki...*, s. 37.

⁵ *Ibidem*, s. 405.

⁶ R. Ingarden, *Książeczka o człowieku*, Kraków 1973, s. 23, 68 – 69.

⁷ Por. A. Skrzypek, *Historia społeczna Europy XIX i XX wieku*, Poznań 2009, s. 77 – 78.

2. Z perspektywy wspólnoty tradycji – konserwatyzm

Konserwatyzm składa się z wielu nurtów i odmian. U progu nowożytności, na przełomie XVIII\XIX wieku zręby postawy wykształciły się jako wyraz sprzeciwu, program negatywny wobec założeń i przebiegu rewolucji francuskiej. Jak pisze R. Scruton: „Konserwatyzm rzadko wyraża się w maksymach, formułach czy celach. Jego istota jest niewyraźna, a jeśli już zostanie – pod przymusem – wyartykułowana, to z domieszką sceptycyzmu”⁸. Nie przecząc zarysowanym trudnościom, wyzwanie podjął B. Miner, formułując sześć tez, spinających światopogląd konserwatywny w następujący sposób:

1. „Realizm kontra relatywizm.” To zestawienie sytuuje wyżej porządek rzeczywistości nad utopią i poszukiwaniami ładu idealnego. Jak pisze M. Oakeshott, dwudziestowieczny klasyk konserwatyizmu, poszukuje się nie „rozwiązań najlepszych”, lecz „rozwiązań najlepszych w danych okolicznościach”⁹. Ten kierunek skutecznie eliminuje wszelkie totalne projekty inżynierii społecznej.
2. „Sceptycyzm kontra progresywizm”. Liberałowie wierzą w dobro natury ludzkiej, konserwatyści definiują zaś człowieka jako istotę zdolną tak do czynów godnych, jak i niskich. Stąd zresztą wynika punkt następny:
3. „Ewolucjonizm kontra konstruktywizm”, który porządek spontaniczny stawia powyżej decyzyzmu politycznego lub gospodarczego, obawiając się nieprzewidywanych skutków arbitralnych decyzji.
4. „Federalizm kontra etatyzm”. Konserwatyzm nie sprzyja podniesieniu wagi rządu ponad prawa jednostki i rodziny, sprzyjając poszanowaniu zasady osobistej odpowiedzialności i pomocniczości.
5. „Kapitalizm kontra kolektywizm”. Konsekwencją przyjęcia zasady wolności politycznej jest poszanowanie prawa do własności i pozostawienie zakresu swobód, jednak w zgodzie z powszechnie znaną tradycją i dziedzictwem kulturowym narodu.
6. „Teizm kontra sekularyzm”. Konserwatyzm, jak pisze Miner, „nigdy nie odchodzi daleko od swego zakorzenienia w religii”, choć może ograniczyć się do poszanowania tradycji i prawdy obiektywnej w postaci prawa naturalnego¹⁰.

Europejski konserwatyzm wywodzi się z myśli dwóch filozofów, choć to jeden z nich zyskał zauważalną przewagę w przestrzeni publicznej. Konserwatyzm

⁸ R. Scruton, *Co znaczy konserwatyzm*, Poznań 2002, s. 17.

⁹ M. Oakeshott, *Racjonalizm w polityce*, [w:] tegoż: *Wieża Babel i inne eseje*, Warszawa 1999, s. 26.

¹⁰ B. Miner, *Zwięzła encyklopedia konserwatyizmu*, Poznań 1999, s. 294 – 303.

autorytarny Josepha de Maistre'a pozostaje w cieniu Edmunda Burke'a, który wyznaczył pracą „Rozważania o rewolucji we Francji” (1790) drogę tzw. konserwatyzmowi liberalnemu, opartemu na konserwatyzmie wartości nie struktur społecznych. Propozycja E. Burke'a jest uniwersalna czasowo i przestrzennie, znajduje zastosowanie w zmieniających się okolicznościach społeczno-politycznych, jak też w dynamicznych realiach postępującej globalizacji zjawisk kulturowych: „(...) zmiany należy ograniczyć wyłącznie do części wadliwych (...) bez naruszania całości obywatelskiego i politycznego systemu”¹¹ – oto główny kierunek krytyki rewolucji francuskiej, która burząc gmach instytucji, postawiła w to miejsce chaos i polityczny terror. A jak krytycznie zauważa Burke: „Państwo nie dysponujące środkami pozwalającymi na dokonanie pewnych zmian to państwo wyzbyte środków zachowania samego siebie”¹². Opierając się na rozważaniach E. Burke'a, sformułował wyżej przywołane tezy B. Miner. W powyższej klasyfikacji nie została wyraźnie ujęta zasada poszanowania zbiorowej mądrości wspólnoty, która wyraża się w słynnych przed-sądach, obiegowych prawdach, tradycyjnie niepodlegających podważaniom. Ostatecznie to kształtująca się wieki tradycja rodzi nie tylko obyczaj, ale również stanowi podstawę ustroju, kodyfikacji praw i kultury politycznej. Według Burke'a jednostka nie stanowi najmniejszej komórki społeczeństwa; sprzeciwiając się w ten sposób indywidualizmowi, tę najwyższą godność w społeczeństwie Burke nadaje rodzinie.

Kierunki rozwoju amerykańskiego konserwatyzmu wyznaczył francuski arystokrata, historyk i mąż stanu, Alexis de Tocqueville, któremu powierzono misję zbadania amerykańskiego systemu penitencjarnego. Rok spędzony w Stanach zaowocował najczęściej bodaj na świecie cytowaną pozycją dotyczącą zasad i praktyki demokracji: *O demokracji w Ameryce* (1835 – 1840)¹³. Dla samego autora amerykańska rzeczywistość stanowiła wzorzec praktyki demokratycznej, której wyrazem była zasada równości szans i poszanowanie wolności osobistej. Tocqueville'a często sytuuje się na pograniczu konserwatyzmu i liberalizmu (podobnie jak, np. F. A. von Hayeka) z uwagi na przywiązanie do pojęcia osobistej wolności, stanowiącej fundament konstytucji amerykańskiej, zagwarantowania swobody rynku zgodnie z zasadą „niewidzialnej ręki” A. Smitha, ale też poszanowania tradycji i religii, której wpływ oceniał jednoznacznie pozytywnie w dziedzinie życia indywidualnego i społecznego. Jak pisze we Wstępie, tryumfem rozsądku i praktycznego spojrzenia była w Ameryce równowaga między centralizmem a decentralizmem w obszarze rządu i samorządu. Balans obu

¹¹ E. Burke, *Rozważania o rewolucji we Francji*, Warszawa 2008, s. 95.

¹² Ibidem, s. 96.

¹³ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. I, Kraków 1996, s. 5 – 18.

sektorów wynikał z amerykańskiej kultury politycznej, ukierunkowanej na działanie „poziome” obywatel – obywatel (zasada pomocniczości), z nieufnością zaś przyjmującej próby poszerzania wpływu pionowego (rząd – obywatel). (Tożsame pozostają w tym względzie rozważania J. S. Milla w słynnym eseju „O wolności”, zwłaszcza rozdział IV: „O granicach władzy społeczeństwa nad jednostką”¹⁴).

Porównując demokrację amerykańską z europejskimi, Tocqueville przenikliwie zwraca uwagę na zagrożenie dla obywateli i bezpieczeństwa państwa związane z zasadniczo odmiennymi warunkami w obrębie rynku. „Każdy obywatel amerykański, który ma jakieś wykształcenie i majątek, zaczyna dorabiać się na handlu i przemyśle (...) Pierwszym natomiast celem, jaki narzuca się obywatelom społeczeństw europejskich, kiedy postanawiają czegoś dokonać, jest zdobycie publicznego urzędu”¹⁵. Sytuacja rynków europejskich w porównaniu z amerykańskim nie sprzyja przedsiębiorczości, stąd „Ubieganie się o posadę państwową staje się wówczas najpowszechniejszą formą działalności”¹⁶. Tocqueville wywodzi logiczny wniosek o tworzeniu w ten sposób silnej, bywa że prawie autonomicznej klasy, której roszczenia mają stałą tendencję do wzrastania, lecz „Żadne wysiłki przywódców państwa nie są w stanie ich zaspokoić.” Ponadto w kontekście bezpieczeństwa państwa Tocqueville zauważa, że: „Zawsze należy się strzec, by nie obalono konstytucji kraju i nie spowodowano przewrotu w państwie po to tylko, aby doprowadzić do zwolnienia posad”¹⁷. Wyjaskrawiony nieco obraz Tocqueville’a służy mu do uwypuklenia zasady służebności instytucji państwa wobec obywatela, ale też wskazaniu istotnych zagrożeń dla bezpieczeństwa i stabilności państwa.

Obecnie amerykańscy konserwatyści zrewidowali swoje stanowisko, akceptując w pewnym wymiarze formę państwa opiekuńczego, które jest powszechne i wszechobecne. Jednocześnie jednak wskazali konieczność niezbędnych reform w duchu zaleceń A. de Tocqueville’a, choć jak się wydaje, inspirację radykalizowania zasady przyznania pomocy socjalnej stanowiła praca „Raport o pauperyzmie”¹⁸. Reprezentatywne jest tu stanowisko nestora kierunku, I. Kristola, który moralne podstawy reformy państwa kreśli w krótkim eseju: „Konserwatywne państwo opiekuńcze”¹⁹, łącząc zasady moralne z tradycjami politycznymi Stanów Zjednoczonych.

¹⁴ J.S. Mill, *O wolności*, Warszawa 1959.

¹⁵ A. de Tocqueville, *O demokracji...*, t. II, s. 262.

¹⁶ Ibidem, s. 262.

¹⁷ Ibidem, s. 263.

¹⁸ A. de Tocqueville, *Raport o pauperyzmie*, Warszawa 2009.

¹⁹ I. Kristol, *Konserwatywne państwo opiekuńcze*, [w:] *Neokonserwatyzm*, Warszawa 2007, s. 180 – 184.

3. Z perspektywy wolności indywidualnej – liberalizm

Choć sens pojęcia „liberalizm” jest szeroki (B. Miner twierdzi, że raczej „chwiejny”)²⁰, w centrum usytuowane jest pojęcie osobistej wolności jednostki. Jak pisze aprobatywnie L. von Mises: „W ostatecznym rachunku nie ma on na uwadze nic innego jak tylko polepszenie ich [obywateli – AM] zewnętrznego, materialnego dobrobytu; nie zajmuje się on bezpośrednio ich wewnętrznymi, duchowymi i metafizycznymi potrzebami”²¹. Liberalizm jest postawą moralną, stosunkiem do państwa, prawa i rynku. Implikacją zasady autonomii stanowi szeroko pojęta tolerancja dla indywidualnej koncepcji dobra.

Zgodnie z klasycznym wywodem J. S. Milla jednostka zachowuje pełną wolność od wszelakiego rodzaju nacisków w przestrzeni prywatnej, w przestrzeni wspólnej, będąc ograniczona wolnością drugiego człowieka. Konsekwencją tak sprofilowanej postawy będzie deklarowana niezależność wobec dziedzictwa historii i tradycji, które pojmuje jako obciążenie i ograniczenie. Liberał manifestacyjnie celebrował swoją wolność „od” i „do”, co skłoniło Misesa do trzeźwej konkluzji: „Najpoważniejszym błędem liberalizmu jest to, że nie ma nic do zaoferowania głębszym i szlachetniejszym aspiracjom człowieka”²². Wyróżnikami liberalizmu jako postawy są: własność, wolność, równość (polityczna, prawna). Terminu w obecnym znaczeniu użyto po raz pierwszy w 1815 roku w Anglii.

Z tak uporządkowanych pryncypiów wyłania się pełna nieufności postawa wobec instytucji państwa i jego organów wykonawczych. Państwo definiowane jest jako „społeczny aparat przymusu i przemocy”²³, choć jego istnienie pozostaje uzasadnione koniecznością egzekwowania zasad pokojowego współżycia. „Musi istnieć sposób na zmuszenie osoby, która nie będzie szanować życia, zdrowia, wolności osobistej bądź prywatnej własności innych, by podporządkowała się regułom życia w społeczeństwie. Oto rola, jaką doktryna liberalna przypisuje państwu i jego agendum: ochrona własności, wolności i pokoju”²⁴. Jest to poważna rola i stanowcze wyzwania, jakkolwiek postawa wobec służb administracyjnych pozostaje zdystansowana, wyraźnie nad urzędnika stawiając prywatnego przedsiębiorcę: „Nie ma racjonalnej podstawy dla takiego przeceniania czynności wykonywanych w biurach władz administracyjnych.(...) to pojęcie szczególnej

²⁰ B. Miner, *Zwięzła encyklopedia...*, s. 150.

²¹ L. von Mises, *Liberalizm w tradycji klasycznej*, Kraków 2001, s. 11.

²² L. von Mises, *Liberalizm w tradycji...*, s. 17.

²³ *Ibidem*, s. 57.

²⁴ *Ibidem*, s. 59.

dystynkcji i godności, towarzyszące pełnieniu jakichkolwiek funkcji rządowych, stanowi podstawę pseudodemokratycznej teorii państwa”²⁵.

W podobnym tonie i kierunku prowadzi wywód J. S. Mill, sytuując walkę między wolnością obywatelską a naporem władzy państwowej jako naczelną problem rozprawy. Wskazuje, że praktyczna granica jest trudna do ustalenia i zależy w równej mierze od prawa, jak i stanowczości narodu. Pewnym uniwersalnym zaleceniem Milla jest ustalenie władzy państwowej jako czasowej i łatwo usuwalnej w wypadku naruszenia zasady odpowiedzialności, ponieważ „jedynym celem, dla osiągnięcia którego ma się prawo sprawować władzę nad członkiem cywilizowanej społeczności wbrew jego woli, jest zapobieżenie krzywdzie innych”²⁶. W eseju Milla pobrzmiewa echo rozważań B. Constanta, który widzi rolę instytucji państwa jako gwaranta osobistych praw i strażnika zasad wymiany handlowej. A choć Mill odciął się od zasady użyteczności J. Benthama, warto wspomnieć, że dla tego klasyka rolą rządu i służb administracyjnych była piecza nad zasadami wymiany usług między obywatelami; istotna rola, lecz wyraźnie służebna²⁷. Szczęście w państwie jest – jak warto zwrócić uwagę – sumą szczęścia wytworzonego przez obywateli, w myśl zasady użyteczności lub utilitaryzmu, (której wielkim zwolennikiem był ojciec J. S. Milla James Mill).

J. S. Mill nie miał – jak wielu filozofów wcześniej i później – złudzeń dotyczących demokracji; twierdził, że upowszechnienie prawa wyborczego bez upowszechnienia oświaty i krzewienia postaw sprzyjających edukacji i odpowiedzialności za wspólnotę doprowadzi do tyranii jednostek miernych. Miał wszakże świadomość, że wolność osobista – którą ujmował jako prawo naturalne – nie każdego obywatela skłoni do indywidualnego rozwoju; wyzwaniem więc stało się określenie zasad powołania przedstawicieli i zlecenie realizacji celów politycznych: „Idea racjonalnej demokracji nie jest to, by ludzie sami sobą rządili, ale by mieli pewność, że są dobrze sądzeni. Lud powinien być panem, ale powinien być panem, który zatrudnia służbę sprawniejszą od siebie samego, tak jak minister wojny zatrudnia naczelnego dowódcę, a naczelną dowódcę zatrudnia chirurga wojskowego”²⁸. Warto zaznaczyć tu ciekawe stanowisko Milla, który wymaga od rządu reprezentatywnego szczególnych cech, wyróżniających tę warstwę z ogółu obywateli. Wolno mniemać, że świadomość powagi zadań i poszanowanie granic wolności przestrzeni osobistej powinna cechować nie tylko najwyższe szczeble

²⁵ Ibidem, s. 62.

²⁶ J. S. Mill, *O wolności...*, s. 25.

²⁷ J. Bentham, *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, Warszawa 1958; w szczególności dwa pierwsze rozdziały.

²⁸ Por. J.S. Mill, *Dissertation*, t. I, s. 378 – 379; Według R.P. Anschutz, *The Philosophy of J. S. Mill*, Oxford 1953, cyt. za: J.S. Mill, *O rządzie reprezentatywnym. Poddaństwo kobiet*, Kraków 1995, s. 14.

władzy, lecz także nominatów urzędniczych każdego szczebla, z pełną powagą, lecz bez nadmiernego przypisania znaczenia traktujących swe zadania.

Współcześnie w Ameryce liberalizm utożsamia się z „liberalizmem opiekuńczym”, który należy oddzielić od klasycznej myśli J. S. Milla czy B. Constanta. Wyrósł on na gruncie stanowczej polityki państwa ukierunkowanej na gwarancje egalitaryzmu. Dziedzictwem Nowego Ładu jest przychylność wobec progresywnych podatków, rozbudowanej biurokracji i programów pomocowych. Pojęcie amerykańskiego liberała bliskie jest europejskiemu socjaliście.

4. Z perspektywy redystrybucjonistów: socjalizm – socjaldemokracja

Socjalizm narodził się w krajach Europy Zachodniej, by ostatecznie zadomowić się na wschodzie Europy, w rejonach zapóźnionych gospodarczo i cywilizacyjnie. U podstaw doktryny leży idea mniej lub bardziej radykalnie pojmowanego egalitaryzmu, odnoszącego się do natury człowieka i jego potrzeb. Wczesną fazę socjalizmu umiarkowanego charakteryzują utopijne propozycje Francuzów: Saint-Simona, Ch. Fourriera i praktyczny utylitaryzm R. Owena, który znalazł swoją kontynuację w socjalizmie brytyjskim. Socjalizm radykalny, którego zapowiedzią była doktryna G. Babeufa, swoje rozwinięcie znalazł w myśli K. Marksa. Zdeterminizowany ekonomicznie proces rozwoju dziejów nieuchronnie zmierzał ku ogólnoświatowej rewolucji, której celem było zniesienie własności i granic. Zorientowany antropocentrycznie i ateistycznie tzw. marksizm naukowy za uzasadnioną formułę zarządzania społeczeństwem uważał w formie przejściowej dyktaturę proletariatu, ukierunkowaną na tłumienie protestów kapitalistów i klas panujących. Pół wieku po wydaniu „Manifestu komunistycznego” krytycznej rewizji dokonał E. Bernstein (zjazd SPD w Hanowerze, 1899), z którego wykładni wywodzi się powojenna socjaldemokracja zachodnia. Myśl marksistowska znalazła entuzjastycznego wyznawcę w osobie W. Lenina, który dokonał praktycznej recepcji zaleceń Marksa, atoli dalekiej od wewnętrznej konsekwencji, czego przykładem może być próba zbudowania państwa jednocześnie demokratycznego i dyktatorskiego²⁹. Jak bowiem pisze znawca przedmiotu: „Z wyjątkiem utrzymania władzy bolszewicy we wszystkich pozostałych działaniach ponosili

²⁹ Por. *Doktryny polityczne XIX i XX wieku*, (red.) K. Chojnicka i W. Kozub-Ciembroniewicz, Kraków 2000, s. 222; R. Pipes: „w przededniu listopadowego zamachu stanu jedynie 5,3% procent robotników przemysłowych należało do partii bolszewików. Oznaczało to, że w ówczesnej sytuacji społecznej i politycznej nowy reżim nie miał żadnej alternatywy dla sprawowania rządów poza ustanowieniem dyktatury”, [w:] tegoż: *Komunizm*, Warszawa 2008, s. 52.

klęski”³⁰. Jedną z nich stała się próba opanowania niepoddającej się kontroli warstwy biurokracji. Sam Lenin nie był w stanie przeciwdziałać szybkiemu rozrostowi stanowisk, które pierwotnie miały pełnić funkcję służebną wobec realizowanej polityki. W 1921 roku Najwyższa Rada Gospodarki Narodowej zatrudniała prawie ćwierć miliona urzędników; w 1928 roku – prawie cztery miliony. Biurokracja w ten sposób zajęła miejsce wcześniejszej społecznej grupy menedżerów i przedsiębiorców³¹. Ponadto – jako w dużej mierze obsada dawnego reżimu – posiadali oni wiedzę i wolę, by strzec własnych interesów, nie zaś interesów systemu, któremu aktualnie służyli.

Sytuację zmienił pierwszy polityk, który opanował sztukę marketingu politycznego i nowoczesne zasady kreowania wizerunku – J. Stalin. Od samego początku opanował grę stanowiskami i obsadę właściwymi ludźmi tak, że struktury partyjne i urzędnicze służyły jego celom. Stworzył używane powszechnie potem pojęcie nomenklatury partyjnej, których lojalność wspierana była dostępem do uprzywilejowanych usług, sklepów, opieki lekarskiej, a nawet miejsc na cmentarzach.

Rewizjonistyczne spojrzenie E. Bernsteina zaowocowało zakwestionowaniem szeregu twierdzeń Marksa (teoria wartości dodatkowej, dowody wskazujące na upadek kapitalizmu, wzrost czynników kryzysotwórczych). Do demokratyczno-liberalnej demokracji prowadzić miały legalne działania na drodze parlamentarnej, prowadzące do wzmocnienia kontroli społecznej nad własnością kapitalistyczną. Istotnym elementem było wskazanie propagowania form własności społecznej, samorządów miejskich i wiejskich, własności municypalnej.

Współczesne doktryny socjaldemokratyczne cechuje akcentowanie wartości sprawiedliwości, solidarności i egalitaryzmu. Dla socjalisty istnienie aparatu urzędniczo-biurokratycznego jest uzasadnione potrzebą odgórnego wdrażania centralnie regulowanych planów rozwoju i regulacji prawnych. Szczególną rolę pełnią w strukturze grupy intelektualistów planistów.

5. Podsumowanie

Na temat administracji publicznej i zadań rządu w pracach przedstawicieli wielkich nowożytnych systemów politycznych wyróżnić można postawę dystansu i ograniczonego zaufania lub też – zgoła przeciwnie – pełnego przekonania w sens i zakres pracy. Liberałów i konserwatystów w odniesieniu do rządu i biu-

³⁰ R. Pipes, *Komunizm...*, s. 55.

³¹ *Ibidem*, s. 56.

rokracji każdego szczebla łączy silny antyetycyzm i niechęć do przekazywania jakichkolwiek prerogatyw bezosobowej machinie urzędniczej lub politykowi, który może ulec pokusie podjęcia arbitralnej decyzji. Trzeba jednak zaznaczyć, że postawy niniejsze wynikają z całkowicie inaczej uzasadnianych stanowisk.

W wypadku doktryn konserwatywnych stanowisko wynika z przekonania, że w imię szacunku dla instytucji rodziny ogranicza się możliwość ingerencji instytucji zależnych od arbitralnej decyzji polityka i urzędnika.

W wypadku klasycznego liberalizmu relacja do instytucji państwowych stanowi konsekwencję poszanowania praw jednostki do samostanowienia i indywidualnego kształtowania życia.

Dla socjaldemokraty aparat urzędniczy pełni zasadniczą rolę w procesie dystrybucji i redystrybucji dóbr.

W literaturze przedmiotu – zwłaszcza w pracach teoretyków – kładzie się szczególny nacisk na podobieństwo w pewnych aspektach współczesnego państwa. W ślad za tezą M. Webera przyjmuje się, że nawet w przeciwstawnych systemach politycznych wzrasta rola struktur biurokratycznych, co związane jest koniecznością zarządzania skomplikowanymi zadaniami, stawianymi tak w systemach liberalnych, jak i socjaldemokratycznych. Przyjęcie tezy o konwergencji nie skreśla rzecz jasna występujących różnic między systemami politycznymi centralnego planowania a systemami deregulacyjnymi. F. Fukuyama, autor prowokacyjnego eseju „Koniec historii i ostatni człowiek”³², w późniejszych swoich pracach zrekapitułował stanowisko, w pracy „Budowanie państwa”. „Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku”³³, przyznając, że istnieje pilna potrzeba opracowania sposobu przeniesienia sprawnych instytucji państwowych do krajów rozwijających się. Fukuyama odseparował zakres aktywności państwa od siły władzy państwa, wyróżniając funkcje minimalne, pośrednie i aktywne³⁴. Wskazał jednocześnie, że optymalne jest połączenie ograniczonego zakresu z efektywnością instytucji, wspierając argumentację modelem tzw. macierzy państwowości³⁵.

Trzeba podkreślić, że mimo różnorodnych obaw dotyczących realizacji w każdej z doktryn powszechna jest świadomość powagi zadań rządu i administracji. Wyraża się ona w zaleceniach dotyczących procesu rekrutacji kadry urzędniczej i dostosowania w pewnej mierze zasad pracy do wysokich wymogów efektywności³⁶, co stanowi aktualnie jeden z najważniejszych dylematów analizowanego obszaru.

³² F. Fukuyama, *Koniec historii i ostatni człowiek*, Kraków 2017.

³³ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 9.

³⁴ *Ibidem*, s. 23.

³⁵ *Ibidem*, s. 27.

³⁶ Przedmiotem krytyki L. von Misesa była nieefektywność metod biurokratycznej organizacji w pracy pt. „Biurokracja”, Warszawa 2005.

Bibliografia

Literatura:

- Bentham J., *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, (tłum.) B. Nawroczyński, Warszawa 1958.
- Burke E., *Rozważania o rewolucji we Francji*, (tłum.) D. Lachowska, Warszawa 2008.
- Chojnicka K., Kozuba-Ciembroniewicz W. (red.), *Doktryny polityczne XIX i XX wieku*, Kraków 2000.
- Fukuyama F., *Koniec historii i ostatni człowiek*, (tłum.) M. Józefowicz, Kraków 2017.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, (tłum.) J. Serwański, Poznań 2005.
- Ingarden R., *Księżeczka o człowieku*, Kraków 1973.
- Mill J.S., *O rządzie reprezentatywnym. Poddaństwo kobiet*, (przeł.) M. Chyżyńska, Kraków 1995.
- Mill J.S., *O wolności*, (przeł.) A. Kurlandzka, Warszawa 1959.
- Miner B., *Zwięzła encyklopedia konserwatyzmu*, (przeł.) T. Bieroń, Poznań 1999.
- Mises L. von., *Biurokracja*, (przeł.) J. Kłós, Warszawa 2005.
- Mises L. von., *Liberalizm w tradycji klasycznej*, (przeł.) S. Czarnik, Kraków 2001.
- Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, Warszawa 1993.
- Oakeshott M., *Racjonalizm w polityce*, [w:] tegoż: *Wieża Babel i inne eseje*, (przeł.) A. Lipszyc, Ł. Sommer, M. Szczubiałka, Warszawa 1999.
- Pipes R., *Komunizm*, (przeł.) J.J. Górski, Warszawa 2008.
- Robertson D., *Słownik polityki*, (przeł.) M. Dera, M. Młynarz, G. Polak, R. Wonicki, Warszawa 2009.
- Scruton R., *Co znaczy konserwatyzm*, (przeł.) T. Bieroń, Poznań 2002.
- Skrzypek A., *Historia społeczna Europy XIX i XX wieku*, Poznań 2009.
- Tinder G., *Myślenie polityczne. Odwieczne pytania*, (przeł.) A. Dziurdzik, Warszawa 2003.
- Tocqueville A. de., *O demokracji w Ameryce*, (przeł.) B. Janicka, M. Król, Kraków-Warszawa 1996.
- Tocqueville A. de., *Raport o pauperyzmie*, (przeł.) J. Strzelecka, Warszawa 2009.

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie stosunku klasycznych doktryn do ramowych zadań, funkcji i celów administracji publicznej na podstawie założeń światopoglądowych trzech wybranych kierunków z dziedziny filozofii polityki, tj.: konserwatyzmu, liberalizmu i socjalizmu. Cechą współczesnych form państwa – obecną niezależnie nawet od ustroju – jest powszechna akceptowana obecność szerokiej warstwy urzędniczej, nadzorującej i wdrażającej procedury oraz zadania wskazywane przez polityków sprawujących władzę. Analiza wykazała, że nurty konserwatywne i liberalne łączy dystans wobec statusu i zakresu uprawnień rządu i administracji – choć wynika on z innych przesłanek, socjalizm zaś w imię postulatu sterowanej centralnie dystrybucji widzi w kadrze urzędniczej istotnego sojusznika.

Wciąż istotnym wyzwaniem pozostaje zapewnienie ciągłości i bezstronności pracy administracji i instytucji państwa, uniezależniając fundamentalne cele państwa od politycznych rozsad, oraz wprowadzenie zasad efektywności.

Słowa kluczowe: administracja, biurokracja, służba cywilna, państwo, bezpieczeństwo, konserwatyzm, liberalizm, socjalizm, neokonserwatyzm

Summary

Public administration in the light of selected political doctrines

The article aims at presenting the attitude of classic doctrines to frame tasks, functions and public administration purposes, based on worldview assumptions of three chosen fields of political philosophy, which are: conservatism, liberalism, socialism.

The common feature of contemporary forms of the State - irrespective even of the System - is an universally accepted presence of a very broad clerk section which supervises and implements procedures and tasks shown by politicians in power. Analysis shows that the conservative and liberal currents share distance towards the status and scope of the powers of the government and administration – even thou it results from other premises, whereas socialism for the sake of the demand of centrally controlled distribution sees an essential ally in the clerical staff.

Still the essential challenge remains to ensure continuity and impartiality of the work of administration and the institution of the State, making fundamen-

tal purposes of the State independent of political reshuffles, and implementing principles of efficiency.

Key words: administration, bureaucracy, public administration, the State, safety, conservatism, liberalism, socialism, neo-conservatism.

Rozdział V.

Zasada praworządności i jawności działania organów i procedur administracyjnych

1. Wprowadzenie

Decydowanie o własnych sprawach w skali lokalnej daje szansę na to, aby wyzwolić twórczą aktywność mieszkańców, których ustawodawca określa jako wspólnotę samorządową, akcentując w ten sposób znaczenie pozaprawnych uwarunkowań funkcjonowania organizacji życia społecznego, a mianowicie:

- lokalnych więzów społecznych;
- zdolności do samoorganizacji w imię wspólnych celów;
- wspólnej świadomości społecznej zdeterminowanej warunkami lokalnymi¹.

Jednym z najważniejszych czynników służących rozwojowi podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy, jest sprawna administracja samorządowa, inicjująca i wspierająca działania na rzecz jej rozwoju. Aby wójt (burmistrz, prezydent), z pomocą urzędu gminy, mógł wykonywać zadania na miarę istniejących i pojawiających się potrzeb, musi zwłaszcza:

- wzmocnić struktury organizacyjne urzędu;
- opracować właściwe procedury działania;

Prof. nzw. dr hab., adw. Anna Gołębiowska, Mgr Agnieszka Woźniak – Zakład Prawa, Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie.

¹ Por. A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law and public administration in Poland*, [w:] *Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej*, (red.) I. Kłóska, Bielsko-Biała 2015, s. 11 – 39.

- wprowadzić mechanizmy zapewniające udział społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami publicznymi;
- zatrudnić w urzędzie kompetentnych i sprawnych w działaniu urzędników.

W związku z tym można postawić tezę, że działanie administracji powinno opierać się na:

- wykorzystaniu potencjału pracowników;
- stworzeniu warunków do inicjatywy i możliwości działania innowacyjnego na niższych szczeblach struktury.

Stawia to niezwykle wysokie wymagania wobec wójta (burmistrza, prezydenta) oraz pracowników urzędu gminy. Odpowiednia organizacja urzędu gminy pozwala świadczyć usługi publiczne wysokiej jakości oraz efektywnie wspiera rozwój społeczno-gospodarczy wspólnoty lokalnej. Ma to szczególne znaczenie właśnie w gminie, gdzie władza lokalna odgrywa istotną rolę we wspieraniu szeroko rozumianego rozwoju lokalnego.

2. Zasada praworządności działania

Funkcjonowanie urzędu gminy, podobnie jak całej administracji, opiera się na określonych regułach postępowania. W teorii prawa uważa się powszechnie, że zasady prawa są regułami postępowania mającymi oparcie w tekstach obowiązujących aktów prawnych. Są to przede wszystkim zasady ustrojowe związane z funkcjonowaniem państwa. Wśród wszystkich zasad są takie, które odnoszą się do pracy różnych organów, m. in. zasada praworządności oraz takie zasady formalne jak zasada obiektywizmu czy też jawności, które mogą występować w działalności organów administracji w różnych formach i z różnym natężeniem².

Zasady prawa administracyjnego, odmiennie niż konkretny przepis prawny, rozciągają się na całość działania administracji albo przynajmniej mają na względzie szeroki zakres tej działalności. Powoduje to, że wyliczenie zasad ogólnych prawa administracyjnego jest niemożliwe, podobnie jak niemożliwe jest określenie zasad współżycia społecznego czy też katalogu dobrych obyczajów w prawie cywilnym³. Wyliczenie takie jest tym bardziej utrudnione, że najpierw należałoby

² Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 15 – 32.

³ Por. A. Gołębiowska, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 11 – 30.

określić, co albo jakie założenia w danej gałęzi prawa traktować należy jako zasadnicze. Ten podział nie może być stały, albowiem zmienia się w zależności od warunków społeczno-gospodarczo-politycznych. Widoczne jest to głównie w prawie administracyjnym. To, co dawniej miało zasadniczy charakter, wskutek przemian zachodzących w kraju, straciło na znaczeniu, a na pierwszy plan wysunęły się inne założenia. Stąd nasuwa się wniosek, że w różnych systemach prawnych zasady ogólne prawa administracyjnego mogą być różnie rozumiane oraz mogą mieć odmienny charakter prawny⁴.

Wobec tego, rozważając zagadnienie zasad ogólnych prawa administracyjnego, należy do niego podchodzić w szerszym rozumieniu, gdyż nie ma takich norm, które miałyby zasadnicze znaczenie dla pozostałych rozwiązań prawnych. Inaczej sytuacja przedstawia się w poszczególnych działach tego prawa, na przykład w postępowaniu egzekucyjnym, prawie wyłączeniowym czy postępowaniu administracyjnym ogólnym. Dlatego trudno jest mówić o zasadach ogólnych prawa administracyjnego jako o normach prawnych, co nie oznacza, że takie normy w ogóle nie istnieją⁵.

Ogromnie istotne jest, aby zasady ogólne prawa administracyjnego, według których mają działać organy administracji publicznej, były ustawowo sformułowane. Z uwagi na to, jeśli zakres zadań i kompetencji danego organu określony zostaje ustawą, to zasady powinny być umieszczone we wstępie lub we wstępnych przepisach danej ustawy. Miałoby to na celu zarówno ułatwienie zrozumienia, jak i interpretacji jej przepisów. W takim ujęciu zasady ogólne są wyraźną normą prawną obowiązującą tylko w zakresie stosowania danej ustawy. Przykładem są tu zasady ogólne określone w Kodeksie postępowania administracyjnego⁶. Wiąże się to z funkcją porządkującą zasad. Szukanie wspólnych założeń dla różnych norm jest warunkiem i przesłanką systematyzacji materiału prawnego. Wspólne założenia i zasady określonej grupy przepisów mogą stać się podstawą wydzielenia bardziej szczegółowych działań w ramach prawa administracyjnego. Sformułowanie zasad jest pomocne w stworzeniu tak zwanych części ogólnych skodyfikowanych działów prawa⁷.

⁴ Por. A. Gołębiowska, *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu terytorialnego i jego koncepcje prawno-organizacyjne*, [w:] *Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 r.*, (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 59 – 80.

⁵ Por. A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, s. 21 – 24.

⁶ Por. A. Gołębiowska, *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty...*, s. 62 – 67.

⁷ Por. A. Gołębiowska, *Rozstrzygnięcia nadzorcze i kontrolne wojewody oraz orzecznictwo sądów administracyjnych a stosowania prawa przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Instytucje kontroli i nadzoru w działaniach władzy publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, M. Woch, P.B. Zientarski, Warszawa 2016, s. 83 – 90.

Wykonywanie administracji publicznej łączy się z funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych tworzonych dla określonego w przepisach działania. Dlatego też funkcjonowanie urzędu gminy jako aparatu pomocniczego organów gminy jest również nierozdzielnie związane z określonymi regułami postępowania w prawie administracyjnym. Jedną z nich jest zasada praworządności działania, która jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Przepis art. 7 ustawy zasadniczej stwierdza, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizacja zasady legalności zakłada spełnienie łącznie dwóch przesłanek, czyli:

- działanie organu administracji publicznej powinno być podjęte na podstawie prawa;
- działanie organu administracji publicznej powinno być utrzymane w granicach prawa, jeśli nawet norma ustawowa wyposaża organ w pewien zakres samodzielności, tak zwany luz decyzyjny – jest to samodzielność związana zawsze normami prawa, zasadami prawa oraz wartościami przyjmowanymi w systemie prawa⁹.

Wymóg przestrzegania prawa nakłada na organy administracji publicznej określone obowiązki w procesie stanowienia prawa i w procesie stosowania prawa. Wymóg legalności w procesie stanowienia prawa oznacza uznanie Konstytucji RP jako ustawy zasadniczej i prymatu ustawy w systemie źródeł prawa. Wszelkie akty prawotwórcze pochodzące od organów administracji powinny być zgodne z Konstytucją i ustawami. Ponadto powinny być wydawane na podstawie norm ustawowych i wyraźnie określać podstawę prawną, na której są oparte. Akty prawotwórcze mają być wydawane w granicach przyznanych organom administracji kompetencji. Koncepcja zamkniętego systemu źródeł prawa na gruncie Konstytucji RP potwierdza taką konstrukcję zasady legalności¹⁰.

Zasada legalności działania administracji publicznej oznacza również istnienie skutecznych środków kontroli zgodności aktów normatywnych z Konstytucją RP i ustawami oraz wprowadzenie skutecznych sposobów uchylania mocy obowiązującej aktów normatywnych sprzecznych z postanowieniami norm hierarchicznie wyższych¹¹.

W związku z tym wymóg legalności w procesie stosowania prawa polega na obowiązku przestrzegania przez organ administracji przepisów prawa ustrojowe-

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

⁹ Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 24 – 26.

¹⁰ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 14 – 28.

¹¹ Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 27 – 29.

go, materialnego i procesowego, jak również na obowiązku przestrzegania przez organ jego właściwości miejscowej, rzeczowej i instancyjnej. Organ administracji publicznej powinien podejmować działania, do których został prawnie upoważniony¹². Oznacza to przede wszystkim, iż warunkiem podjęcia czynności przez każdy z organów administracji publicznej jest istnienie – zawartego w przepisach obowiązującego prawa – upoważnienia do podjęcia czynności w danej sytuacji opisanej hipotezą normy prawnej. Brak normy upoważniającej do działania lub utrata przez nią mocy obowiązywania pozostają równoznaczne z prawną niemożnością podjęcia działania¹³.

Działanie w granicach prawa oznacza ograniczoność przestrzeni działania organów władzy publicznej, w tym administracji publicznej. Administracja ta może podejmować czynności tylko w określonym przez prawo zakresie. Zatem zarówno zakres zachowań społecznych i jednostkowych, jak i sytuacje, w których organy administracji mogą podejmować czynności reglamentacyjne, przyzwalające lub ograniczające, jak też określać wymagane prawnie zachowania innych podmiotów fizycznych oraz prawnych, pozostają ograniczone dyspozycjami zawartymi w przepisach obowiązującego prawa. Poza tym organy administracji publicznej mogą funkcjonować zgodnie z wymogiem działania w granicach prawa tylko w formach i w trybie przewidzianym przepisami prawa. W związku z tym zarówno elementy postępowania organów administracji, jak ich sekwencja, podział czynności pomiędzy poszczególnych funkcjonariuszy, wreszcie – ich następstwa prawne determinuje prawo dotyczące postępowania przed konkretnym organem administracji. Prawo określa również wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi organami administracji, podział zadań pomiędzy nimi, zakres, środki i formy kontroli oraz nadzoru (bądź kierownictwa) organów nadrzędnych wobec organów podporządkowanych¹⁴.

Wymóg działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa sprawia, iż działanie bez podstawy prawnej bądź poza granicami prawa pozbawione jest założonych skutków prawnych. Postępowanie podjęte przez nieuprawniony organ administracji lub z przekroczeniem kompetencji przysługujących organowi uprawnionemu jest z mocy prawa postępowaniem niewłaściwym i prawnie nieskutecznym¹⁵.

W państwie prawa wszystkie organy administracji muszą wykonywać swoje zadania i zakres przyznanych im kompetencji na podstawie obowiązujących

¹² Por. A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, s. 23 – 25.

¹³ Por. A. Gołębiowska, *Local government in the Constitution of Republic of Poland of 1997*, „*Ius Novum 2*” (2105), s. 25 – 43.

¹⁴ Por. A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative...*, s. 24 – 26.

¹⁵ Por. A. Gołębiowska, *Local government...*, s. 29 – 31.

przepisów prawa. Nie wolno im więc czynić niczego, co mogłoby naruszać prawa i swobody obywatelskie. Zasady tej nie można jednak rozpatrywać jednostronnie, tylko w odniesieniu do organów administracji. Odnosi się ona również do obywateli mających kontakt codziennie z administracją, załatwiających swoje sprawy, na przykład w urzędzie gminy. W stosunku do organów administracji muszą oni przestrzegać nałożonych obowiązków wynikających z prawa. Tylko obustronne przestrzeganie obowiązującego prawa daje pożądane prawnie społeczne efekty¹⁶.

W literaturze prawniczej wskazuje się na dwa aspekty praworządności:

- pozytywny;
- negatywny.

Aspekt pozytywny został rozpowszechniony w kontynentalnej filozofii praworządności i zobowiązuje organy administracji publicznej do ścisłego działania w myśl norm prawnych i do posługiwania się prawem w przypadku wpływania na zachowania obywateli, czyli to zasada państwa prawnego. Aspekt negatywny zakłada obronę obywatela przed despotyzmem i dowolnością działań władz państwowych, a więc jest to amerykańska i angielska koncepcja rządów prawa¹⁷.

Zachowaniu zasady praworządności służy wiele czynników, które w literaturze określane są ogólnie mianem gwarancji praworządności. Z reguły dzieli się je na materialne i formalne. Przez gwarancje materialne rozumie się całokształt warunków ekonomicznych i społecznych sprzyjających przestrzeganiu prawa. Składają się na nie takie elementy jak:

- system ekonomiczny;
- rozwój gospodarczy kraju;
- rozwój oświaty i nauki;
- wzrost poziomu wychowania społecznego obywateli.

Gwarancje te nie działają jednak samoczynnie. Potrzebne są tu jeszcze inne czynniki, a mianowicie;

- odpowiednia polityka;
- świadoma działalność państwa i jego obywateli;
- odpowiednie gwarancje formalne¹⁸.

Materialne rozumienie praworządności oznacza, że formułuje się wymogi w odniesieniu do treści prawa. Treść prawa powinna odpowiadać pewnym pożą-

¹⁶ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 38 – 42.

¹⁷ A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, s. 28 – 29.

¹⁸ Tamże, s. 32.

danym wartościom, przy czym do najbardziej elementarnych wymogów w tym zakresie należą: wymóg, aby prawo obowiązujące było równe dla wszystkich oraz wymóg zapewnienia określonego minimum praw człowieka, w tym praw i wolności obywatelskich jako praw podmiotowych¹⁹. Ponadto każdy obywatel powinien mieć możliwość rozumienia prawa i znać sposób jego interpretacji. Niemniej jednak, aby umieć się prawem posługiwać, trzeba je poznać i nauczyć się zasad stosowania jego wykładni. Dlatego postulować należy, aby normy prawne były przynajmniej tak formułowane, aby możliwa była ich jednorodna interpretacja dokonywana zarówno przez prawników, jak i urzędników, którzy nie zawsze są prawnikami.

Z kolei gwarancje formalne to całokształt środków występujących w postaci urządzeń politycznych i prawnych ustanowionych dla zabezpieczenia przestrzegania prawa przez wszystkich adresatów. Ważną funkcję w przestrzeganiu zasady praworządności spełnia system kontroli nad organami administracji. Chodzi zarówno o system kontroli zewnętrznej, jak i o kontrolę wewnątrzresortową²⁰. Formalne rozumienie praworządności obejmuje:

- wymóg istnienia określonej przez prawo hierarchii aktów normatywnych;
- wymóg, że jedynie mocą tych aktów mogą być ustanowione normy prawne;
- wymogi dotyczące podstawy prawnej każdego aktu normatywnego;
- wymóg należytego publikowania aktów normatywnych i zakaz nadawania wstecznej mocy obowiązującej;
- wymóg przestrzegania kompetencji i podstawy prawnej działania;
- wymóg, aby spory między obywatelami a administracją były rozstrzygane przez niezawisły sąd;
- wymóg istnienia środków kontroli i weryfikacji aktów normatywnych niezgodnych z postanowieniami norm hierarchicznie nadrzędnych²¹.

Według niektórych autorów praworządność w ujęciu formalnym uwidacznia się w podejmowaniu decyzji o treści zgodnej z prawem obowiązującym i w sposób przez to prawo wyznaczony, natomiast przez praworządność w ujęciu materialnym rozumieć należy zgodność trybu podejmowania i treści decyzji nie tylko z kryterium ściśle prawnym, ale także z jakimś systemem przyjętych wartości²².

Gwarancją praworządności są również liczne przepisy proceduralne, które określają tryb postępowania organów administracji w poszczególnych sprawach, na przykład Kodeks postępowania administracyjnego czy przepisy w sprawach

¹⁹ Por. A. Gołębiowska, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 23 – 25.

²⁰ A. Gołębiowska, *Local government...*, s. 25 – 29.

²¹ Por. A. Gołębiowska, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 26 – 30.

²² A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 24 – 26.

paszportowych dotyczące wydawania pozwoleń na broń. Istnienie tych przepisów daje obywatelom możliwość dochodzenia swoich słuszných interesów poprzez system odwołań, skarg oraz wystąpień do najwyższych organów państwowych. Istotną też funkcję pełni skarga konstytucyjna, której możliwość wnoszenia przez każdego, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, gwarantuje art. 79 Konstytucji RP.

Do ważnych instytucji przestrzegania praworządności zaliczyć należy majątkową odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone działaniem funkcjonariuszy państwowych. Gwarancjami praworządności jest też kontrola zgodności rozporządzeń z Konstytucją RP, ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi²³. Działanie administracji na podstawie i w ramach prawa jest podstawową zasadą praworządnego państwa, a poczynania podmiotów wykonujących administrację publiczną stojących na straży praworządności podlegają różnym formom rozbudowanej kontroli, czego charakterystycznym przykładem jest orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁴.

Na przestrzeganie zasady praworządności wpływ mają także kultura, wychowanie i wykształcenie oraz odpowiednie kwalifikacje zawodowe pracowników zatrudnionych w administracji. Wiąże się to z działaniami wpływającymi na rozwój etycznego administrowania, zwłaszcza dzisiaj, gdy w Polsce oraz w innych krajach demokratycznych nauka prawa administracyjnego skupiona jest na instrumentach prawnych kwantyfikowania interesu publicznego oraz skutecznej jego ochrony przed naruszeniami jednostek²⁵. Ramy prawne etycznej administracji publicznej wytyczają obowiązujące przepisy prawa, wyznaczając standardy zachowań dla pracowników administracji publicznej oraz radnych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. W ramach polskiego systemu prawa szczególne znaczenie mają regulacje antykorupcyjne, ustanawiające ograniczenia dla pracowników sektora publicznego i radnych samorządu, definiujące sankcje za ich naruszenie, tym samym przyczyniające się do zwiększenia przejrzystości działania administracji publicznej²⁶.

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych²⁷ do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego zalicza dbałość o wykony-

²³ Por. A. Gołębiowska, *Local government...*, s. 39 – 41.

²⁴ Tamże, s. 43.

²⁵ Tamże, s. 44.

²⁶ Por. A. Gołębiowska, *Rozstrzygnięcie nadzorcze i kontrolne...*, s. 89 – 92.

²⁷ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. Nr 21, poz. 124).

wanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesów państwa oraz indywidualnych interesów obywateli, a w szczególności:

- przestrzeganie prawa;
- wykonywanie zadań urzędu sumiennie, sprawnie i bezstronnie;
- informowanie organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania;
- zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej w zakresie przez prawo przewidzianym, zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach ze zwierzchnikiem, podwładnymi, współpracownikami oraz w kontaktach z obywatelami;
- zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim.
- Obok obowiązków pracowników samorządowych ustawa określa również ograniczenia i zakazy związane z ich pracą, co oznacza, że:
- pracownikom samorządowym nie wolno wykonywać poleceń, których wykonanie według jego przekonania stanowiłoby przestępstwo lub groziłoby niepowetowanymi stratami;
- pracownikom samorządowym nie wolno wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywoływać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność.

Ograniczenia w podejmowaniu zajęć dodatkowych wynikają z potrzeby ochrony interesów pracodawcy, stworzenie warunków do bezstronnego, obiektywnego i bezinteresownego podejmowania decyzji²⁸. Niestety w praktyce często spotykać można się z naruszeniem tych zakazów, a co za tym idzie, naruszeniem zasady praworządności. Dość często w samorządowych jednostkach administracyjnych, na przykład w urzędach gmin w wydziałach architektury pracownicy prowadzą prywatną działalność gospodarczą, polegającą na przygotowywaniu projektów architektonicznych niezbędnych do uzyskania stosownych decyzji administracyjnych dotyczących na przykład budowy albo rozbudowy. Decyzje te wydawane są z upoważnienia wójta przez tych właśnie urzędników. Takie postępowanie prowadzi do kolizji między działalnością gospodarczą pracowników a czynnościami wykonywanymi w ramach stosunku pracy w urzędzie i może powodować wiele negatywnych konsekwencji, takich jak:

- brak właściwego nadzoru nad przestrzeganiem prawa i prawidłowością dokumentów sporządzanych przez pracowników samorządowych w ramach prywatnej działalności zarobkowej (prace przez nich przygotowane kontrolują oni sami lub ich służbowi koledzy);

²⁸ Por. A. Gołębiowska, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 23 – 27.

- wykorzystanie pracy w urzędzie do zdobycia prywatnych zleceń;
- naruszenie zakazu konkurencji.

W związku z tym konieczne jest wpływanie na wzrost świadomości na temat etycznego administrowania sprawami publicznymi oraz, budując mechanizmy odpowiedzialności za realizację obowiązków służbowych, z biegiem czasu ograniczanie korupcji i niepożądanych działań w administracji²⁹. Dla wyeliminowania tych nieprawidłowości szczególne znaczenie ma postępowanie zgodne z zasadą jawności działania organów administracyjnych.

3. Zasada jawności działania

Jawność oznacza stan względnie swobodnego dostępu obywateli do informacji będących w dyspozycji organów władzy publicznej oraz tych podmiotów, które wykonują funkcje władzy publicznej, stan wglądu w sprawy własne, a więc indywidualne i w sprawy społeczne, a więc państwowe, regionalne oraz lokalne. Informacje mogą być udzielane z urzędu, z inicjatywy administracji, tak zwany aktywny obowiązek administracji, lub na wniosek obywatela, czyli tak zwany pasywny obowiązek administracji. Obywatele mogą być informowani bezpośrednio lub za pośrednictwem innych niż administracja podmiotów, głównie prasy³⁰. Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”.

Kolejny ustęp tego przepisu stwierdza, że: „prawo do informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Zacytowany konstytucyjny przepis prawny niewątpliwie dotyczy organów administracji publicznej, które są jedną z kategorii „władzy publicznej”. Chodzi tu zarówno o organy administracji rządowej, jak i administracji samorządowej³¹. Ograniczenie obywatelskiego prawa do uzyskiwania informacji może nastąpić wyłącznie na podstawie ustawy i wyłącznie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych, ochronę

²⁹ Tamże, s. 24.

³⁰ Tamże, s. 27.

³¹ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s 24 – 28.

porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa, na co wskazuje art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. To prawo obywatelskie znajduje odzwierciedlenie także w zwykłym ustawodawstwie administracyjnym. Zatem jest to problematyka nie tylko prawa konstytucyjnego, ale także prawa administracyjnego.

Jeśli chodzi o zwykłe ustawodawstwo administracyjne, to na pierwszym miejscu należy wymienić odpowiednie zasady zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego³². Należy tu przede wszystkim wskazać na zasadę dotyczącą obowiązku organów administracji udzielania stronom informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, która zawarta jest w przepisie art. 9. Zasada ta nie odnosi się jednak do każdego obywatela, ale tylko do tego, który jest stroną w sprawie. Służy ona ochronie interesów strony w postępowaniu administracyjnym i dotyczy przede wszystkim prawa wglądu do akt, sporządzania z nich notatek czy odpisów. Może ona doznać ograniczenia tylko w przypadku określonym w art. 74 k.p.a. Prawo do informacji dotyczy nie tylko obywatela polskiego, ale każdego, kto jest stroną w sprawie³³. Jednakże art. 9 k.p.a. nie nakłada na organy administracji obowiązku udzielania porad prawnych czy też doradztwa. Dyspozycja tego przepisu, czyli „należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych”, nie przedstawia wątpliwości co do tego, iż obowiązek ten ma być realizowany w stosunku do osób dysponujących interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a. – stron postępowania administracyjnego. Nie może on być utożsamiony z udzielaniem stronom pomocy prawnej czy zastępowaniem ich aktywności poprzez instruowanie o wyborze optymalnego sposobu postępowania. Niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie zasady jawności proceduralnej jest w orzecznictwie Naczelnego Sadu Administracyjnego traktowane jako rażące naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym, co zobowiązuje to NSA do uchylecia decyzji³⁴.

Ponadto istotne jest precyzyjne określenie zasad i trybu dostępu do informacji. W tym zakresie Konstytucja RP odsyła do ustaw oraz regulaminów Sejmu i Senatu RP. Podstawowym aktem prawnym, który konkretyzuje normę konstytucyjną, jest ustawa o dostępie do informacji publicznej³⁵. Ustawodawca definiuje informację publiczną jako każdą informację o sprawach publicznych.

³² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

³³ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 29 – 31.

³⁴ Tamże, s. 24.

³⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

Określa strukturę i zakres prawa do informacji publicznej, podmioty uprawnione oraz podmioty zobowiązane do udostępniania informacji, rodzaje informacji, w szczególności podlegające udostępnianiu, formy i tryb udostępniania, a także formę odmowy udostępniania informacji i środki prawne przysługujące wówczas wnioskodawcom.

Według Naczelnego Sądu Administracyjnego informacją publiczną w rozumieniu art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informacja publiczna odnosi się jednak do faktów. Szczegółowa analiza art. 6 tej ustawy wskazuje, że wnioskiem w świetle wskazanej ustawy może być objęte jedynie pytanie o określone fakty, o stan określonych zjawisk na dzień udzielenia odpowiedzi. Wniosek taki nie może być więc postulatem wszczęcia postępowania w jakiejś innej sprawie, na przykład cywilnej lub karnej, ani też nie może dotyczyć przyszłych działań organu w sprawach indywidualnych. Informacje publiczne odnoszą się bowiem do pewnych danych, a nie są środkiem ich kwestionowania³⁶.

Poza tym warto podkreślić, że w prawie Unii Europejskiej eksponowana jest silnie zasada jawności i przejrzystości działania administracji, co w szczególności znalazło wyraz w Traktacie Unii Europejskiej oraz w rozporządzeniu WE 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu, Rady i Komisji. Obowiązek udostępniania obywatelom informacji publicznej wynika również z art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³⁷, który stanowi, iż: „każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność (...) otrzymywania informacji i bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe” oraz z art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³⁸, który przyznaje każdemu człowiekowi prawo do „(...) swobodnego poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru”. Umowy te są częścią polskiego wewnętrznego porządku prawnego i ich postanowienia stosuje się bezpośrednio.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt. II SA 4059/02), Lex nr 78063.

³⁷ Europejska Konwencja Praw Człowieka (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

³⁸ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

Prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, a więc zarówno obywatelom polskim, jak i cudzoziemcom. Obejmuje ono uprawnienia do:

- uzyskania informacji przetworzonej;
- wglądu do dokumentów urzędowych;
- dostępu do posiedzeń określonych w Konstytucji organów władzy publicznej – przy czym informacja powinna być aktualna i udzielona niezwłocznie³⁹.

W Unii Europejskiej prawo do informacji traktowane jest jako prawo podmiotowe każdego zarówno obywatela Unii, jak i osoby fizycznej lub prawnej zamieszkującej bądź mającej swoją siedzibę w państwie członkowskim. Obejmuje ono dostęp do informacji unijnych oraz do informacji sektora publicznego członków Unii. Pod pojęciem sektora publicznego mieszczą się wszystkie podmioty publiczne bez względu na ich formę prawną, o ile są ustanowione przez władze publiczne i wykonują zadania publiczne. Dotyczy to również sądów. Żądający informacji nie musi przy tym uzasadniać swojego interesu⁴⁰.

Prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru bezwzględnego. Podlega ograniczeniu ze względu na ochronę informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych, na przykład tajemnic zawodowych, tajemnic statystycznych, tajemnic bankowych, tajemnic skarbowych, tajemnic giełdowych, tajemnic pomocy społecznej, także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnic przedsiębiorcy. Ograniczenie dostępu do informacji obejmuje również informacje o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, ze względu na ochronę interesu strony. Ograniczenie dostępu do informacji nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym informacji o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, na przykład o wysokości wynagrodzenia⁴¹.

Ustawodawca przewidział trzy podstawowe formy udostępniania informacji publicznych:

- z urzędu, w drodze ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej albo w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych bądź przez zainstalowanie w tym miejscach urządzeń umożliwiających zapoznanie się z daną informacją;

³⁹ Por. A. Gołębiowska, *Local government...*, s. 28 – 29.

⁴⁰ Por. A. Gołębiowska, *Prawo do dobrej administracji ...*, s. 24 – 28.

⁴¹ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 39 – 41.

- na wniosek, ustnie lub pisemnie, przy czym w odniesieniu do informacji, która może być niezwłocznie udostępniona, nie jest konieczny pisemny wniosek;
- poprzez dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów⁴².

Zasada jawności znajduje także wyraz w tych postanowieniach ustaw samorządowych, które regulują:

- tryb podejmowania uchwał (uchwały organów samorządu terytorialnego zapadają w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej);
- gospodarkę środkami finansowymi (gospodarka ta jest jawna, a wymóg jawności jest spełniony między innymi przez jawność debaty budżetowej, opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu, przedstawienie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu i województwa, informowanie mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu oraz wykorzystywaniu środków budżetowych)⁴³.

Zasada jawności służy realizacji obywatelskiego prawa do informacji oraz wolności i praw z nim związanych, a także stanowi istotny środek przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym w administracji. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁴⁴, w ustawach samorządowych oraz w innych aktach prawnych znajdują się regulacje, które umożliwiają kontrolę działalności osób pełniących funkcje publiczne (zmniejszając zakres ochrony prawa do prywatności). Rozwiązania te podlegają m.in. na wprowadzeniu obowiązku ujawniania danych o swoim stanie majątkowym i zgłaszania informacji do Rejestru Korzyści, który jest jawny⁴⁵.

Istotnym elementem jawności życia publicznego jest dostęp prasy (dziennikarzy) do informacji, dotychczas regulowany przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe⁴⁶. Obecnie w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Sąd Najwyższy, rozpatrując sprawę udzielenia prasy informacji o działalności organu samorządu terytorialnego, uznał, że uprawnienie to nie wyłącza wglądu do akt organu, jeśli nie sprzeciwiają się temu przepisy prawa, w szczególności ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i innej tajemnicy

⁴² Por. A. Gołębiowska, *Local government...*, s. 32 – 34.

⁴³ Por. A. Gołębiowska, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 24 – 25.

⁴⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 1997 r. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.).

⁴⁵ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ...*, s. 28 – 31.

⁴⁶ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

chronionej ustawą oraz dóbr osobistych zaliczanych do sfery prywatności niewiążącej się z działalnością publiczną. Ponadto Sąd Najwyższy stwierdził, że: „zakaz ujawniania wynagrodzenia przez pracodawcę, ze względu na zakaz naruszania dóbr osobistych będzie tylko wówczas usprawiedliwiony, gdy taką informację będzie można zaliczyć do sfery prywatności pracownika. Ponadto zgodnie z art. 14 ust. 6 – Prawa prasowego dopuszczalne jest publikowanie informacji oraz danych dotyczących prywatnej sfery życia bez zgody danej osoby, jeżeli wiąże się to bezpośrednio z jej działalnością publiczną”⁴⁷.

Informacją publiczną w odniesieniu do gminy są m. in. informacje o:

- zamierzeniach i planach organów gminy, na przykład planach inwestycyjnych, budżecie gminy;
- projektowanych aktach normatywnych związanych z funkcjonowaniem gminy, na przykład o projekcie przystąpienia do opracowania planu zagospodarowania przestrzennego gminy, projekcie utworzenia gimnazjum, projekcie likwidacji przedszkola;
- programach realizowanych przez gminę oraz sposobach ich realizacji, a także skutkach związanych z realizacją tych zadań, na przykład wieloletnie programy inwestycyjne czy też inwestycje związane z ochroną środowiska;
- organizacji gminy, na przykład statucie gminy;
- organach i osobach sprawujących w nich funkcje, na przykład informacje o radnych, wójcie, czy informacje o wynagrodzeniu wójta, o wysokości diet radnych;
- trybie działania władz gminy i jednostek organizacyjnych gminy, na przykład publiczne ogłoszenie regulaminu obrad rady gminy;
- trybie działania gminnych osób prawnych i ich działalności w zakresie gospodarki budżetowej, na przykład informacja o zasobach działania spółek z wyłącznym udziałem gminy;
- sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, na przykład trybie uchwalania uchwał podatkowych;
- sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, na przykład informacja o systemie obsługi obywatela;
- prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach ich udostępniania, na przykład wykaz gminnych jednostek organizacyjnych, rejestr aktów prawa miejscowego;

⁴⁷ Por. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1996 r. (sygn. akt. III ARN 57/95), OSNAPIUS 1996/13/179; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2000 r. (sygn. kat. III RN 64/00), OSNAPIUS 2001/6/183.

- informacji o stanie gminy i jej jednostkach organizacyjnych, majątku gminy oraz majątku gminnych osób prawnych, na przykład raport o stanie miasta, sprawozdanie z realizacji budżetu, informacja o przetargach⁴⁸.

Istnieje obowiązek udostępniania informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej, który jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym mającym postać ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Stronę główną Biuletynu tworzy minister właściwy do spraw administracji publicznej, natomiast podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej powinny utworzyć własne strony według standardów określonych przez ministra w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴⁹. Podmiot udostępniający informację z urzędu obowiązany jest oznaczyć je danymi określającymi ten podmiot, danymi określającymi tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za jej treść, a także danymi określającymi tożsamość osoby, która udostępniła informację (wprowadziła ją do Biuletynu Informacji Publicznej) oraz danymi na temat czasu wytworzenia i udostępnienia informacji. Podmiot udostępniający informację publiczną ma obowiązek zapewnić możliwość kopiowania informacji albo jej wydruk, bądź przesłanie albo przeniesienie jej na odpowiedni powszechnie stosowany nośnik informacji⁵⁰.

Informacja o prawie miejscowym, stanowionym przez radę gminy, jest jednym z najważniejszych obowiązków informacyjnych samorządu terytorialnego. Stworzenie możliwości zapoznania się przez mieszkańców gminy z przepisami prawa miejscowego pozwoli urzędnikowi sprawniej załatwić sprawę, z jaką mieszkańcy wyposażeni w podstawową wiedzę o swoich prawach i obowiązkach trafią do urzędu. Informowanie mieszkańców o aktach prawnych wydawanych przez organy gminy odbywa się poprzez publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa, poprzez ogłoszenie na tablicy ogłoszeń urzędu gminy, publikację na stronie internetowej gminy, udostępnianie na każde żądanie mieszkańców zbioru przepisów prawa miejscowego, obowiązującego w gminie. Dostępność informacji na temat prawa miejscowego to także obowiązek dla organów gminy do zapewnienia wszystkim zainteresowanym mieszkańcom dostępu do procesu tworzenia prawa miejscowego. Przykładem może być prawo wstępu na sesję rady gminy oraz posiedzenia komisji.

Działanie urzędu gminy zgodnie z zasadą jawności to również jawność procedur administracyjnych. W postępowaniu administracyjnym mamy do czynienia z pewnymi procesami decyzyjnymi oraz opisem podejmowanych czynności, czyli

⁴⁸ Por. A. Gołębiowska, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 24 – 27.

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 67, poz. 619).

⁵⁰ Por. A. Gołębiowska, *Prawo do dobrej administracji ...*, s. 24 – 29.

procedurami. Bieg postępowania administracyjnego można opisywać różnie, na przykład można się odnieść do reguł, których uczestnicy powinni przestrzegać i stworzyć normatywny model decyzyjny, można też szukać opisu, jak postępowanie administracyjne wygląda w rzeczywistości, a więc budować empiryczny model decyzji (karta informacyjna – opis procedury). W praktyce rozwiązania te wpływają na siebie wzajemnie i nie pozwalają się rozdzielić, choć nie są przecież identyczne⁵¹. Mieszkańcy gminy powinni uzyskać jak najpełniejszą wiedzę o procedurach administracyjnych związanych z działalnością organów gminy. Aby obsługa informacyjna nie zawodziła, urzędnicy powinni w stosunkach z obywatelami posługiwać się językiem dla nich zrozumiałym. Często język, którym administracja próbuje porozumieć się z obywatelem, jest ciężki, zawiły i często dla wielu wręcz niezrozumiały.

Jawność działania, zrozumiały język pozwoli na sprawniejszą, profesjonalną obsługę mieszkańców oraz pozytywnie wpłynie na znajomość prawa przez wspólnotę gminy. Jawność procedur administracyjnych dotyczy:

- stanu przyjmowanych spraw;
- sposobu załatwiania spraw oraz zasad przyjmowania wniosków;
- kolejności załatwiania lub rozstrzygania spraw.

Punkt obsługi interesanta jest właściwym miejscem, w którym powinny znaleźć się wszystkie informacje o procedurach administracyjnych, a mieszkańcy powinni mieć możliwość uzyskiwania szybkiej informacji o stanie załatwiania ich spraw. Utworzenie komórki bądź stanowiska pracy zajmującego się bezpośrednio obsługą ludności jest niezmiernie istotne dla zwiększenia funkcjonalności urzędu. Celem utworzenia takiego punktu jest:

- wyeliminowanie nieefektywnego pierwszego kontaktu interesanta z urzędem poprzez stworzenie możliwości zetknięcia się przez niego od razu z osobą dysponującą kompletem informacji;
- wyeliminowanie niekorzystnego zjawiska braku zrozumienia ważności petenta i jego indywidualnych wymagań, poprzez stworzenie wyspecjalizowanych struktur, których jedynym celem jest dostarczanie rzetelnej informacji mieszkańcom;
- usprawnienie kontaktu z mieszkańcami, poprzez przyspieszenie dostępu do informacji;
- wyeliminowanie przemieszczania się interesantów po terenie urzędu poprzez stworzenie wyodrębnionego funkcjonalnie, łatwo dostępnego miejsca dostępu do informacji;

⁵¹ Tamże, s. 24.

- zmniejszenie obciążenia kierowników wyższych szczebli problemami operacyjnymi;
- zagwarantowanie bezinteresowności osób informujących, poprzez oddzielenie stanowiska merytorycznie odpowiedzialnego za załatwienie sprawy od stanowiska zajmującego się przekazywaniem informacji zainteresowanemu;
- przyspieszenie załatwiania spraw, na przykład przez dostarczenie mieszkańcom niezbędnych formularzy, wyjaśnienie obowiązujących procedur oraz posiadania koniecznych dokumentów⁵².

Jawność procedur administracyjnych jest zapewniana poprzez:

- wyczerpujące informowanie mieszkańców przez urzędników o sposobie załatwienia sprawy;
- przygotowanie wzorów formularzy wniosków dla mieszkańców;
- opis procedur spraw załatwianych w urzędzie gminy.

Procedura administracyjna to opis sposobu postępowania w danej sprawie zawierający także:

- zakres odpowiedzialności poszczególnych osób biorących udział w postępowaniu (kto i za co odpowiada);
- wyraźnie określony zakres samej procedury (jakich spraw dotyczy, a które nie zostały w niej zapisane);
- wykaz aktów prawnych potrzebnych w danym postępowaniu;
- wzorce wydawanych decyzji, formularze wniosków;
- miejsce przechowywania dokumentów wydawanych w ramach postępowania;
- słowniczek pojęć, które mogą się pojawić w postępowaniu, i używanych skrótów.

Procedurami administracyjnymi powinny być opisywane te działania, które są ważne dla działania jednostki albo wykonywane stosunkowo często, albo też charakteryzujące się dużym stopniem trudności. Wprowadzenie procedur powoduje, że cały zasób wiedzy i informacji, jakie posiada pracownik wykonujący dane zadania, staje się zasobem urzędu. Odejście pracownika lub jego okresowa nieobecność nie spowoduje już utraty płynności wykonywania zadań. Posiadając procedurę opisującą poszczególne działania, inna osoba łatwo może go zastąpić. Poza tym procedura – oczywiście pod warunkiem, że jest stale uaktualniana – znacznie ułatwia pracę. Pracownik utrwala sobie prawidłowy sposób postępowania, jednakowo traktując wszystkie sprawy. Stosując przyjęte w procedurze wzory pism i formularzy, oszczędza czas, a urząd ma zagwarantowane jednolite pod względem edytorskim dokumenty i pisma wychodzące, zawierające sfor-

⁵² Por. A. Gołębiowska, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy...*, s. 42 – 45.

mułowania świadczące o uprzejmym traktowaniu klienta. Stosowanie procedur zmniejsza możliwość popełnienia błędu, łatwiejsza jest też kontrola prawidłowości postępowania pracownika⁵³.

4. Podsumowanie

Usprawnione funkcjonowanie urzędu, jasne, przejrzyste procedury, pełna informacja dla mieszkańców, skrócenie czasu załatwiania poszczególnych spraw to środki prowadzące do odpowiedzi na pytanie, co to znaczy dobrze zorganizowany urząd gminy. Odpowiedź na to pytanie nie wymaga poszukiwania modeli organizacyjnych otwartych na inicjatywę i wykorzystujących potencjał i kompetencje pracowników oraz odpowiedniego wspierania i nagradzania takiej inicjatywy. Nowoczesny urząd gminy powinien opierać funkcjonowanie na umiejętności identyfikowania podstawowych procesów organizacyjnych, ich usprawniania i zapewniania im właściwej organizacyjnej obsługi.

Z kolei w zakresie współpracy z otoczeniem pożądanym jest model funkcjonowania urzędu oparty na partycypacji społeczności lokalnej w procesach decyzyjnych i sprawnym komunikowaniu się z otoczeniem. Sprawne zarządzanie urzędem daje gwarancje pełnej realizacji zadań nałożonych na samorząd gminy, co przyczynia się do rozwoju lokalnego, doskonalenia systemu zarządzania jakością, ujednoczenia i usystematyzowania procesów administracyjnych opartych na dialogu społecznym. Proces ten kompleksowo oparty na strategii rozwoju gminy wiąże się z identyfikacją, monitorowaniem i kontrolą realizowanych zadań. Działania te mają na celu dostosowanie standardów polskiej administracji do procesów integracji europejskiej. Jednakże w celu zarządzania realizacją strategii niezbędne są plany operacyjne. Przy wszystkich założeniach organizacyjno-prawnych przyświecających podejmowanym działaniom to nie do urzędników należeć będzie ostateczna ocena wdrażanych zmian. W tej materii wiarygodną wykładnię stanowią będą opinie szeroko rozumianej społeczności, zatem kluczowym aspektem podejmowanych rozwiązań powinna być ich ciągłość i elastyczność wyrażona usprawnianiem struktur w ramach kolejnych reform sektora publicznego niepozbawiona identyfikowania się twórców zmian z ich skutkami.

⁵³ Por. A. Gołębiowska, *Local government...*, s. 28 – 34.

Bibliografia

Literatura:

- Gołębiowska A., Zientarski P.B., *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
- Gołębiowska A., *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, Warszawa 2015.
- Gołębiowska A., Woch M., Zientarski P.B., *Instytucje kontroli i nadzoru w działaniach organów władzy publicznej w Polsce*, Warszawa 2016.
- Gołębiowska A., *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1987 r.*, [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015.
- Gołębiowska A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
- Gołębiowska A., *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
- Gołębiowska A., *Local government in the Constitution of the Republic of Poland of 1997*, „Ius Novum 2” (2015).
- Gołębiowska A., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
- Gołębiowska A., *Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
- Gołębiowska A., *Rozstrzygnięcia nadzorcze i kontrolne wojewody oraz orzecznictwo sądów administracyjnych a stosowanie prawa przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Instytucje kontroli i nadzoru w działaniach władzy publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, M. Woch, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
- Gołębiowska A., *Europeanization of administrative law and public administration on Poland*, [w:] *Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej*, (red.) I. Kłóska, Bielsko-Biała 2015.

Akty prawne:

- Europejska Konwencja Praw Człowieka (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 67, poz. 619).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 1997 r. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. Nr 21, poz. 124).
Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

Wyroki:

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt. II SA 4059/02), Lex nr 78063.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2000 r. (sygn. akt. III RN 64/00), OSNAPIUS 2001/6/183.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1996 r. (sygn. akt. III ARN 57/95), OSNAPIUS 1996/13/179.

Streszczenie

Zasada praworządności stanowi pierwszą zasadę ogólną wyrażoną w Kodeksie postępowania administracyjnego. Głównym jej założeniem jest działanie organów administracji publicznej w granicach i na podstawie prawa. Administracja w toku procedowania i rozstrzygania spraw powinna działać jawnie. Polskie urzędy administracji sięgają po nowoczesne metody i narzędzia wspomagające poprawę jakości świadczonych usług. Nowoczesna, sprawna i zaawansowana technologicznie administracja publiczna o wysokiej jakości i dużej efektywności jest celem, do którego zmierza większość krajów europejskich w tym i Polska.

Słowa kluczowe: administracja, zarządzanie jakością, praworządność, samorząd terytorialny.

Summary

*Principles of law and opposition of organization
activities administrative procedures*

Rule of law is the first general rule expressed in the Code of Administrative Procedure. Its main purpose is the operation of public administration bodies within the limits and under the law. Administration in the process of handling and settling matters should work openly. Polish administrative offices are using modern methods and tools to improve the quality of the services provided. Modern, efficient and technologically advanced public administration with high quality and high efficiency is the goal that most European countries are aiming for, including Poland.

Key word: administration, quality management, rule of law, local government.

Rozdział VI.

Jakość życia jako cel rozwoju lokalnego i regionalnego

1. Wprowadzenie

Jednym z trendów, jakie podczas ostatniej dekady uwidoczniły się w administracji samorządowej, jest rosnąca popularność terminu „jakość życia”. Pojęcie to wykorzystywane jest przede wszystkim podczas planowania rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Wysoka jakość życia wskazywana bywa jako cel rozwoju gmin, powiatów oraz województw. Takie podejście powinno się jednak wiązać z pewnymi konsekwencjami dotyczącymi struktury celów strategicznych, zakresu działań uwzględnionych w strategii, sposobu monitorowania realizacji strategii, itd.

Celem artykułu jest zaproponowanie wytycznych dotyczących odwoływania się do kategorii „jakości życia” w strategiach rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Zostaną one opracowane w podstawie wyników przeglądu praktycznych rozwiązań z zakresu zarządzania strategicznego stosowanych w jednostkach samorządu terytorialnego, a także na bazie analizy dorobku naukowego dotyczącego interpretacji terminu „jakość życia”.

2. Strategie rozwoju jednostek samorządu terytorialnego – wybrane przykłady

Nowe koncepcje zarządzania publicznego wyznaczają administracji publicznej nowe cele. Nie ma się już ona skupiać na rutynowo pojmowanym „administro-

Dr Piotr Rogala – Wydział Ekonomii, Zarządzania i Turystyki, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

waniu” utożsamianym z bieżącym rozwiązywaniu problemów. Ma raczej podejmować czynności nakierowane na przyszłość. Wzorem powinien stać się wypracowany w sektorze prywatnym model zarządzania menedżerskiego. Inaczej rzecz ujmując, administracja ma koncentrować się na efektywnym zarządzaniu, sprawnym, a nade wszystkim dążącym do budowania przewagi konkurencyjnej konkretnej jednostki samorządu lokalnego, co skutkować ma jej rozwojem i poprawą warunków życia jej mieszkańców. Osiągnięciu takich efektów sprzyja zarządzanie strategiczne¹. Sprowadza się ono do opracowywania i konsekwentnego realizowania strategii rozwoju. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego (jst) to – w ujęciu merytorycznym – zbiór samorządowych, długoterminowych, wielopłaszczyznowych, lecz spójnych idei rozwoju lokalnego układu społeczno-gospodarczego. Natomiast w ujęciu formalnym jest to dokument planistyczny zawierający dynamiczną analizę wnętrza i otoczenia jst, zestaw celów harmonijnego rozwoju gminy oraz zsynchronizowany i skoordynowany program działań, które mają prowadzić do ich osiągnięcia². Struktura typowej strategii rozwoju zawiera: diagnozę stanu, misję, wizję, cele (często wyróżnia się na dwa poziomy celów, np. cele główne i szczegółowe) oraz zadania. W praktyce pojawiają się także dodatkowe elementy, takie jak np. kierunki rozwoju, priorytety, przedsięwzięcia, itd.

Część strategii rozwoju nie zawiera żadnych odwołań do jakości życia. Przykładem takiego dokumentu jest „Strategia Rozwoju Powiatu Sanockiego na lata 2016 – 2022”³. W pozostałych dokumentach odwołania takie pojawiają się, nie wykształciła się jednak ujednoczona praktyka w tym zakresie. Analizując różne rozwiązania stosowane w praktyce, można wyróżnić 2 główne podejścia, tj.:

1. Termin „jakość życia” pojawia się w dokumencie, ale nie jest bezpośrednio uwzględniony na strukturze celów, tj. w wizji oraz celach rozwoju.
2. Termin „jakość życia” pojawia się w ramach celów rozwoju, tj. w wizji i/lub celach rozwoju.

Pierwsze podejście polega na tym, że termin „jakość życia” wykorzystany jest wprawdzie w dokumencie, ale nie jest bezpośrednio uwzględniony na strukturze celów rozwoju. Przykładem takiego podejścia jest „Strategia Rozwoju Miasta Kołobrzeg do roku 2020”. W dokumencie tym pojęcie „jakość życia” pojawia się

¹ D. Fleszer, *Strategiczne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego – istota, cele, etapy*, Studia i Materiały „Miscellanea Oeconomicae” nr 1 (2013), s. 161.

² A. Sztando, *Planowanie lokalnego rozwoju gospodarczego w strategii rozwoju gminy*, [w:] *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej na początku XXI*, (red.) A. Barteczka, A. Lorek, A. Rączaszka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 212

³ *Strategia Rozwoju Powiatu Sanockiego na Lata 2016 – 2022*, Starostwo Powiatowe w Sanoku, Sanok 2016.

wyłącznie w części diagnostycznej. Autorzy omawianego dokumentu ocenili stan miasta przez pryzmat 9 różnych czynników rozwojowych (określanych mianem „motorów rozwoju”). Jednym z tych czynników była jakość życia na tle podobnych miejsc w kraju. Inne czynniki, które zostały uwzględnione w opisywanym dokumencie, to, np. kapitał społecznym, technika i infrastruktura oraz zasoby naturalne⁴. Specyficzną realizację tej praktyki stanowią strategie rozwoju, w których termin „jakość życia” wykorzystywany jest, aby doprecyzować lub uzasadnić wybór celów rozwoju. Na przykład w „Strategii Rozwoju Powiatu Jarocińskiego na Lata 2014 – 2020” na początku części, w której przedstawione zostały cele rozwoju, znalazło się następujące stwierdzenie: „Podstawowym celem działania samorządu jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju regionu, który prowadzi do poprawy jakości życia lokalnej społeczności”⁵. Warto zauważyć, że mimo tego zapewnienia ani w wizji, ani w celach rozwoju powiatu jarocińskiego nie znalazło się bezpośrednie przywołanie jakości życia. Kolejny przykład stanowi „Strategia Rozwoju Miasta Zamość na Lata 2008 – 2020”. W opracowaniu tym wskazane zostały cztery cele strategiczne. Jeden z nich sformułowany został w następujący sposób: „Poprawa i tworzenie wygodnych i atrakcyjnych warunków do zamieszkania i pobytu w mieście”. W komentarzu do tego celu znajduje się następujące stwierdzenie: „Warunki i jakość życia warunkowane są przede wszystkim od funkcjonowania infrastruktury o odpowiedniej gęstości i jakości. Chodzi tu o infrastrukturę techniczną oraz społeczną. Infrastruktura techniczna określa techniczne warunki funkcjonowania i rozwoju, w tym funkcji produkcyjnych i usługowych. Infrastruktura społeczna warunkuje zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców Miasta w zakresie powszechnej edukacji, ochrony zdrowia, opieki i pomocy społecznej, życia kulturalnego oraz codziennej rekreacji poza własnym mieszkaniem. Szczególne miejsce w infrastrukturze społecznej zajmuje poprawa poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, warunkujących rozwój życia rodzinnego (...) Dostępność komunikacyjna jest jednym z fundamentalnych uwarunkowań rozwoju, elementem istotnym w ocenie atrakcyjności inwestycyjnej i jakości życia”⁶.

Podejście drugie polega na bezpośrednim uwzględnieniu jakości życia wizji i/lub celach rozwoju. W ramach tego podejścia można jednak wyodrębnić dwie tendencje. Pierwsza z nich polega na traktowaniu jakości życia jako jednego z wielu aspektów uwzględnianych w ramach celów rozwoju. Druga tendencja sprowadza się do nadawania jakości życia nadrzędnej roli lub lokowaniu jej wśród

⁴ Por. *Strategia Rozwoju Miasta Kołobrzeg do Roku 2020*, Rada Miasta Kołobrzeg, Kołobrzeg 2013.

⁵ Por. *Strategia Rozwoju Powiatu Jarocińskiego na Lata 2014 – 2020*, Rada Powiatu Jarocińskiego, Jarocin 2014.

⁶ Por. *Strategia Rozwoju Miasta Zamość na Lata 2008 – 2020*, Urząd Miasta Zamość, Zamość 2007.

kilku (niewielu) najważniejszych celów rozwoju. Rozróżnienie tych rodzajów strategii ma charakter nieostry, ale jest ono intuicyjnie zrozumiałe.

Przykładem pierwszej tendencji jest „Strategia Rozwoju Szczecina 2025”. W dokumencie tym sformułowana została następująca wizja rozwoju:

1. Szczecin – miasto metropolitalne, o intensywnych związkach z zagranicą, głównie z Niemcami i Skandynawią, atrakcyjne dla gmin sąsiadujących, miasto otwarte na nowe idee i przybyszów z innych regionów i krajów.
2. Szczecin – miasto postindustrialne, oferujące atrakcyjne miejsca pracy, ośrodek rozwoju usług nowoczesnych i wybranych usług tradycyjnych (w tym portowo-żeglugowych).
3. Szczecin – miasto inwestujące w wiedzę, zorientowane na nowoczesną edukację, mające bogatą ofertę kształcenia na poziomie akademickim, również dla obcokrajowców.
4. Szczecin – miasto będące ważnym ośrodkiem rozwoju sfery IT, innowacji techniczno-technologicznych i badań w wybranych dziedzinach (np. genetyka, nanotechnologie, oceanotechnika).
5. Szczecin – miasto z rozwiniętym węzłem transportowo-logistycznym, opartym na porcie morskim i śródlądowym, połączenia drogowe, kolejowe i lotnicze.
6. Szczecin – miasto o znacznych zasobach zieleni i wód, bezpieczne, przyjazne i atrakcyjne dla mieszkańców, inwestorów i turystów, oferujące bogatą ofertę kulturalną oraz wysoką jakość życia i wypoczynku.

Ponadto jeden z czterech celów strategicznych został sformułowany w następujący sposób: „Szczecin – miasto wysokiej jakości życia”. Cel ten został uszczegółowiony w następujący sposób: „Na poprawę warunków i poziom życia mieszkańców będzie mieć wpływ ochrona i zgodne z zasadą trwałego rozwoju wykorzystanie endogenicznych potencjałów przyrodniczych oraz uporządkowanie elementów przestrzeni miejskiej, wymagających zmiany funkcji lub optymalizacji użytkowania, oraz wyeksponowanie najcenniejszych elementów w strukturze przestrzennej miasta. W ramach celu będzie także wspierany rozwój kultury, zmierzający do uczynienia Szczecina jednym z krajowych centrów kultury, współpracującego z instytucjami kultury rangi międzynarodowej oraz rozwój kultury fizycznej i sportu, mający na celu wzrost aktywności mieszkańców. Działania związane z ochroną zdrowia i sferą socjalną zostaną ukierunkowane na podniesienie efektywności i jakości usług świadczonych na rzecz mieszkańców”. Inne, równoległe, cele rozwoju to: „Szczecin – miasto nowoczesnej, konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki”, „Szczecin – miasto o wysokim kapitale intelektualnym” oraz „Szczecin – atrakcyjne miasto metropolitalne”.

⁷ Por. *Strategia Rozwoju Szczecina 2025*, Rada Miasta Szczecina, Szczecin 2011.

Innym przykładem traktowania jakości życia jako jednego z wielu celów rozwoju jest „Strategia Rozwoju Powiatu Zgorzeleckiego do roku 2020”. Jednym z ośmiu wskazanych w niej celów strategicznych jest „Poprawa jakości życia mieszkańców powiatu zgorzeleckiego (w obszarze transportu publicznego, służby zdrowia, zanieczyszczenia środowiska, gospodarki pozostałościami i bezpieczeństwa publicznego)⁸.” Autorzy tego dokumentu zawężili znaczenie jakości życia do kilku tylko wybranych aspektów.

Przykładem drugiej tendencji (jakość życia jak cel nadrzędny) w opracowywaniu strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego jest „Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020”. W dokumencie łącznie z wizją sformułowany został jeden cel rozwoju (można nazwać go celem nadrzędnym lub głównym): „Nowoczesna gospodarka i wysoka jakość życia w atrakcyjnym środowisku”⁹. Innym przykładem jest „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka do 2022 roku”. Misja rozwoju tego miasta została określona w następujących słowach: „Stołeczny Książęcy Płock – miastem zrównoważonego rozwoju, ukierunkowanym na wysoką jakość życia mieszkańców, atrakcyjnym dla gości i inwestorów”. Misja ta została następnie rozpisana na pięć celów nadrzędnych:

1. Lepiej zaspokojone potrzeby i wysoka jakość życia mieszkańców.
2. Wysoki stopień rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej.
3. Harmonijny rozwój przestrzenny i wysoka jakość środowiska.
4. Dynamiczny rozwój gospodarki z zachowaniem bezpieczeństwa środowiska.
5. Wysoka atrakcyjność Płocka dla gości i turystów¹⁰.

Podobna sytuacja pojawia się w przypadku „Strategii Rozwoju Miasta Kalisza na lata 2014 – 2024”. W opracowaniu tym sformułowana została następująca wizja rozwoju miasta: „Kalisz – otwarte miasto o wysokiej jakości życia jego mieszkańców i dynamicznie rozwijającej się nowoczesnej gospodarce”. Osiągnięciu tej wizji ma służyć realizacja ośmiu celów, przy czym w żadnym do sformułowania żadnego z nich nie wykorzystano terminu „jakość życia”. Cele te to: (1) „Kalisz – tu chcę być”, (2) „Kalisz – aktywne miasto, aktywni obywatele”, (3) „Kalisz – kuźnia talentów”, (4) „Kalisz biegunem wzrostu”, (5) „Kalisz – synergia aglomeracji”, (6) „Kalisz – unikatowe dziedzictwo”, (7) „Kalisz – funkcjonalne miasto oraz (8) Kalisz – naturalna przestrzeń”¹¹.

⁸ Por. *Strategia Rozwoju Powiatu Zgorzeleckiego do Roku 2020*, Centrum Badań Naukowych, Zgorzelec 2013.

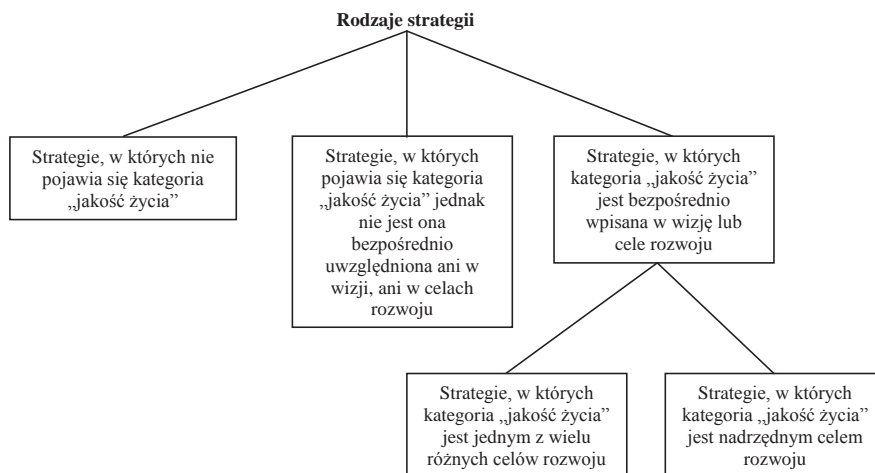
⁹ Por. *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2013.

¹⁰ Por. *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka do 2022 roku*, Rada Miasta Płocka, Płock 2008.

¹¹ *Strategia Rozwoju Miasta Kalisza na Lata 2014 – 2024*, Rada Miejska Kalisza, Kalisz 2014.

Na rysunku 1 zaprezentowane zostały zidentyfikowane rodzaje strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

Rysunek 1. Rodzaje strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego



Źródło: Opracowanie własne

3. Jakość życia – istota i rodzaje

Jakość życia jako kategoria złożona, wieloaspektowa stanowi przedmiot badań wielu dyscyplin naukowych. Początkowo rozważania nad jakością życia były domeną filozofii, socjologii oraz psychologii. Z biegiem czasu kategoria ta stała się przedmiotem zainteresowania i badań również wśród ekonomistów oraz teoretyków i praktyków zarządzania¹². W tabeli 1 zaprezentowane zostały przykładowe definicje jakości życia prezentujące różne spojrzenia na tą kategorię. Jedno z najpełniejszych określeń jakości życia interpretuje to pojęcie jako zrównoważone docenianie i dostrzeganie całego bogactwa globalnej jakości i współistnienia w życiu człowieka dobrobytu (cech jakości typu „mieć”), dobrostanu (cech jakości typu „być”) oraz błogostanu (cech jakości typu „kochać”)¹³.

¹² Kusterka-Jefmańska M., *Subiektywna jakość życia w ocenie mieszkańców saksońsko-polskiego obszaru przygranicznego*, „Handel Wewnętrzny”, nr 6 (2013), s. 44.

¹³ T. Borys, *Jakość życia jako przedmiot pomiaru wskaźnikowego*, [w:] *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*, (red.) T. Borys, P. Rogala, Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych, Warszawa 2008.

Tabela. 1. Wybrane definicje jakości życia

Autor	Interpretacja
A. Campbell	Na jakość życia składa się stopień zaspokojenia potrzeb w określonych z góry dziedzinach życia, takich jak małżeństwo, życie rodzinne, zdrowie, sąsiedzi, znajomi, zajęcia domowe, praca zawodowa, życie w danym kraju, miejsce zamieszkania, czas wolny, warunki mieszkaniowe, wykształcenie, itd.
C.E. Ferrans oraz M.J. Powers	Jakość życia to dobrostan, którego wyznacznikiem jest satysfakcja z tych dziedzin życia, które są dla jednostki ważne
Światowa Organizacja Zdrowia (WHO)	Jakość życia to postrzeganie przez jednostkę własnej sytuacji życiowej w kontekście uwarunkowań kulturowych i systemu wartości, w których żyje oraz w powiązaniu z jej celami, oczekiwaniami, standardami oraz zainteresowaniami
T. Tomaszewski	Jakość życia jest zespołem elementów występujących w różnych proporcjach i z różnym nasileniem, na które składają się: bogactwo przeżyć, poziom świadomości, poziom aktywności, twórczość i współuczestnictwo w życiu społecznym
K. de Walden-Gałużsko	Jakość życia to ocena własnej sytuacji życiowej, dokonana w określonym czasie i uwzględniająca przyjętą hierarchię wartości

Źródło: P. Rogala, *Pomiar subiektywnej jakości życia jak przejaw dojrzałości w zarządzaniu jednostkami samorządu*, [w:] *Dojrzałość w odniesieniu do klientów i sfery usług*, E. Skrzypek (red.), UMCS w Lublinie, 2013, s. 89 – 98

Jedną z najpełniejszych typologii jakości życia dokonał T. Borys, wykorzystując w tym celu sześć kryteriów klasyfikacji.

W ramach pierwszej klasyfikacji dokonano podziału jakości życia na oceniającą (wartościującą, preferencyjną) oraz nieoceniającą (niewartościującą, opisową, deskryptywną). W interpretacji oceniającej dąży się do przyporządkowania pytania: *jakie jest życie?* treści: *jaka jest ocena życia?* Ocena ta może być pozytywna lub negatywna z całą skalą możliwych ocen: niska, średnia i wysoka jakość życia (np. jakość życia w mieście X jest lepsza od jakości życia w mieście Y).

W typologii drugiej na podstawie kryterium szerokości pola etycznego wyodrębniono dwa rodzaje podmiotowości. Pierwsza z nich określa przynależność jakości życia do człowieka i pozwala wyróżnić egocentryczną i antropocentryczną jakość życia. W drugiej opcji podmiotowości kategoria jakości życia przynależy do obiektów innych niż człowiek i pozwala wyodrębnić patocentryczną (wybrane gatunki świata zwierząt), biocentryczną (wszystkie istoty żywe) oraz holistyczną jakość życia (cała planeta Ziemia).

W klasyfikacji trzeciej opartej na gradacji stopnia samorealizacji człowieka wyróżnia się globalną (holistyczną) i ograniczoną jakość życia. Na jakość życia w ujęciu globalnym składają się trzy strefy: fizyczna, psychiczna (emocjonalno-mentalna) i duchowa (uczuciowa). Holistyczna jakość życia wyraża zatem stopień samorealizacji człowieka przy równowadze dobrobytu, dobrostanu i błogostanu. W tym ujęciu jakość życia obejmuje pełne pole obserwacji (im bogatsza, im więcej

wymiarów uwzględnia jakość życia, tym lepiej), w przeciwieństwie do jakości ograniczonej (częstkowej), która zawęża pole obserwacji i oceny do jednej lub kilku dziedzin (np. konsumpcji dóbr materialnych, tj. przy dominacji dobrobytu na dobrostanem i błogostanem). Pojęcia holistycznej i ograniczonej jakości życia odzwierciedlają – w istocie rzeczy – zasadniczo różne wizje człowieka, ale także różne systemy wartości i poziomy świadomości (*homo empaticus*, *homo economicus*).

W klasyfikacji czwartej wyodrębnia się obiektywną i subiektywną jakość życia. Podział ten wyraża stopień obiektywności pomiaru poszczególnych aspektów jakości życia i jest jednym najważniejszych podziałów wykorzystywanych w standardach statystycznych badań jakości życia.

Kryterium piąte pozwala wyodrębnić indywidualną i zbiorową jakość życia. Kategoria indywidualnej jakości życia odnosi się zarówno do obiektywnego, jak i subiektywnego wymiaru jakości życia jednostki – pojedynczego człowieka. Na podstawie uogólnień indywidualnej jakości życia określa się zbiorową jakość życia, np. jakość życia rodziny, gospodarstwa domowego, mieszkańców miasta, itp.

Szóste kryterium podziału to bezpośredniość powiązania badań z rzeczywistością jakością życia. W ramach tego kryterium rozróżnia się pośrednią i bezpośrednią jakość życia. Pierwsza z nich określana jest na podstawie obserwacji pośrednich – głównie danych statystyki publicznej. Druga wymaga natomiast przeprowadzenia obserwacji i badań bezpośrednich (najczęściej ankietowych)¹⁴.

4. Wnioski

Analizując przedstawione w poprzednich rozdziałach informacje, można sformułować następujące wnioski, pełniące jednocześnie rolę rekomendacji dotyczących zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego:

1. Wykorzystanie kategorii jakości życia podczas formułowania nadrzędnego celu rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jest w pełni uzasadnione. Przemawia za tym zarówno kompleksowy charakter tego pojęcia, jak również spójność z misją samorządu, którą jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty.
2. Gdy w strukturze celów rozwoju uwzględniana jest jakość życia, to powinna ona być lokowana na poziomie wizji rozwoju lub celu nadrzędnego. W sytuacji, gdy wysoka jakość życia jest wskazywana jako jeden z wielu celów

¹⁴ Por. T. Borys, *Typologia jakości życia i pomiar statystyczny*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 7 (2015), s. 1 – 18.

rozwoju (dotyczących np. rozbudowy i modernizacji infrastruktury, rozwoju przedsiębiorczości, itd.), to powstaje nieprawidłowa struktura planowania, gdyż takie czynniki jak np. rozbudowa infrastruktury oraz rozwój gospodarczy powinny przyczyniać się do poprawy jakości życia mieszkańców, a nie być niezależnymi, równoważnymi celami.

3. Jeżeli jakość życia jest wskazana jako cel nadrzędny rozwoju (ewentualnie jest uwzględniona w wizji), to na poziomie celów szczegółowych nie powinno się już powtarzać tego celu. Równoczesne uwzględnienie tej kategorii zarówno w ramach celu nadrzędnego, jak i w ramach jednego z celów szczegółowych może sprawiać mylne wrażenie, że wszystkie pozostałe cele szczegółowe nie mają wpływu na jakość życia mieszkańców.
4. Gdy celem rozwoju jest wysoka jakość życia mieszkańców, to zakres kompetencji samorządu nie powinien ograniczać zakresu formułowanych w strategii celów i zadań (gdyż na jakość życia wpływa wiele elementów wykraczających poza zakres funkcjonowania samorządu). Zadaniem samorządu powinno być włączenie w proces projektowania, a następnie realizacji strategii innych podmiotów (np. organizacji pozarządowych), którym zostaną przypisane do realizacji zadania niemieszczące się w kompetencjach samorządu, ale mające istotny wpływ na jakość życia.
5. Przyjęcie wysokiej jakości życia za cel rozwoju jednostki samorządu terytorialnego powinno ujawniać się także w innych częściach strategii. Za pełne minimum w tym zakresie należy uznać uwzględnienie kategorii jakości życia na etapie monitorowania i oceny realizacji strategii rozwoju. Do tego celu powinna zostać wykorzystana odpowiednia metoda badania jakości życia. Opisy takich metod dostępne są w literaturze przedmiotu¹⁵.

¹⁵ Por. np. M. Kusterka-Jefmańska, *Metodyka badań subiektywnej jakości życia wybrane inicjatywy*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” nr 333, Wrocław (2014), s. 81 – 89.

Bibliografia

Literatura:

- Borys T., *Jakość życia jako przedmiot pomiaru wskaźnikowego*, [w:] *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*, T. Borys, P. Rogala (red.), Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych, Warszawa 2008.
- Borys T., *Typologia jakości życia i pomiar statystyczny*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 7 (2015), s. 1 – 18.
- Fleszer D., *Strategiczne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego – istota, cele, etapy*, Studia i Materiały „Miscellanea Oeconomicae” nr 1 (2013), s. 161 – 175.
- Kusterka-Jefmańska M., *Subiektywna jakość życia w ocenie mieszkańców saksońsko-polskiego obszaru przygranicznego*, „Handel Wewnętrzny”, nr 6 (2013), s. 43 – 54.
- Kusterka-Jefmańska M., *Metodyka badań subiektywnej jakości życia wybrane inicjatywy*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” nr 333, Wrocław (2014), s. 81 – 89.
- Rogala P., *Pomiar subiektywnej jakości życia jak przejaw dojrzałości w zarządzaniu jednostkami samorządu*, [w:] *Dojrzałość w odniesieniu do klientów i sfery usług*, (red.) E. Skrzypek, UMCS w Lublinie, 2013, s. 89 – 98.
- Strategia Rozwoju Miasta Kalisza na Lata 2014 – 2024*, Rada Miejska Kalisza, Kalisz 2014.
- Strategia Rozwoju Miasta Kołobrzeg do Roku 2020*, Rada Miasta Kołobrzeg, Kołobrzeg 2013.
- Strategia rozwoju miasta Zamość na Lata 2008 – 2020*, Urząd Miasta Zamość, Zamość 2007.
- Strategia Rozwoju Powiatu Jarocińskiego na Lata 2014 – 2020*, Rada Powiatu Jarocińskiego, Jarocin 2014.
- Strategia Rozwoju Powiatu Sanockiego na Lata 2016 – 2022*, Starostwo Powiatowe w Sanoku, Sanok 2016.
- Strategia Rozwoju Powiatu Zgorzeleckiego do Roku 2020*, Centrum Badań Naukowych, Zgorzelec 2013.
- Strategia Rozwoju Szczecina 2025*, Rada Miasta Szczecina, Szczecin 2011.
- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2013.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka do 2022 Roku*, Rada Miasta Płocka, Płock 2008.
- Sztando A., *Planowanie lokalnego rozwoju gospodarczego w strategii rozwoju gminy*, [w:] *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej na początku XXI*, (red.) A. Barteczka, A. Lorek, A. Rączaszka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 2011 – 220.

Streszczenie

W artykule zidentyfikowano, pojawiające się w praktyce, sposoby wykorzystania kategorii „jakość życia” w opracowywanych na poziomie lokalnym oraz regionalnym strategiach rozwoju. Przedstawiono istotę oraz typologię jakości życia i sformułowano rekomendacje dotyczące wykorzystania tej kategorii w planowaniu strategicznym rozwoju gmin, powiatów i województw.

Słowa kluczowe: jakość życia, strategia rozwoju, rozwój lokalny i regionalny.

Summary

Quality of life as the objective of local and regional development

The paper identifies, appearing in practice, ways of utilizing the „quality of life” category in development strategies prepared on local and regional levels. It presents the meaning and typology of quality of life as well as defines recommendations concerning the use of the category in strategic plans of communes, districts, and provinces development.

Key words: quality of life, development strategy, local and regional development.

Rozdział VII.

Good Governance

– istota i wyzwania dobrego rządzenia

1. Dobre rządzenie jako syndrom nowej jakości rządzenia

Dobre rządzenie (Good Governance) staje się obecnie kluczową kategorią nowej jakości rządzenia, która ma umożliwić analizowanie i ocenianie procesów zarządzających związanych z realizacją zadań publicznych na każdym poziomie zarządzania – międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Nowe podejście do jakości rządzenia zostało upowszechnione w naukach społecznych przez instytucjonalistów, zwłaszcza w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej. Jak twierdzi J. Wilkin, takie pojęcia jak *governance*, *governance structures*, *good governance* czy *public governance* pojawiają się w ostatnich dwóch dekadach bardzo często w badaniach z zakresu nauk społecznych, w tym zwłaszcza w badaniach chekonomicznych¹.

Mimo braku w literaturze jednoznacznej definicji jakości rządzenia można przyjąć, że w sensie deskryptywnym jakość rządzenia to zespół cech określających:

- ramy instytucjonalne dla służby publicznej,
- bieżące działanie w ramach tej służby,
- warunki do działania obywateli i innych interesariuszy służby publicznej².

Prof. dr hab. Tadeusz Borys – Katedra Ochrony Środowiska i Gospodarki Publicznej, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet Zielonogórski.

¹ J. Wilkin, *Wdrażanie zasad dobrego rządzenia w Polsce. Zagadnienia teoretyczne i praktyczne*, [w:] J. Kotowicz-Jawor (red.), *Polska i Rosja w procesie integracji dywersyfikacji*, Wydawnictwo KNE PAN, Warszawa 2013, s. 21.

² Analogonem dla tego określenia w odniesieniu do poziomu państwa jest definicja J. Wiklina, *Jakość rządzenia, to jakość ram instytucjonalnych dla funkcjonowania państwa, jakość bieżącego*

Stworzenie na tej bazie oceniającej wersji jakości rządzenia nie jest trudnym zadaniem, bowiem wersja oceniająca oznacza po prostu gradację natężenia wartości w ramach wymienionych trzech grup cech, przy wcześniejszym określeniu kierunku preferencji wartości poszczególnych cech. Pozwala to wtedy względnie jednoznacznie określić, co to oznacza *niska* czy *wysoka* jakość rządzenia.

Dobre rozpoznanie istoty dobrego rządzenia jest punktem wyjścia do wykorzystania tej kategorii w praktyce rządzenia publicznego, a w szczególności dla pomyślanej realizacji trzech procesów:

- operacjonalizacji wskaźnikowej tej koncepcji,
- określenia standardów tego rządzenia,
- identyfikacji zbioru dobrych i złych praktyk wprowadzania tej koncepcji rządzenia w życie.

Konceptualizacja dobrego rządzenia wymaga odpowiedzi na dwa ważne pytania:

- 1) Jakie jest źródło tej koncepcji rządzenia? Z jakiej koncepcji rozwoju i rządzenia się wywodzi?
- 2) Jakie treści (cechy, zasady, symptomy) przypisuje się dobremu rządzeniu?

Odpowiedź na te dwa fundamentalne pytania jest celem tej pracy. Generuje bowiem wyzwania, jakie stoją przed tą koncepcją rządzenia w przyszłości.

2. Dobre rządzenie – nowy paradygmat rozwoju i ład instytucjonalno-polityczny

Mało jest prac ukazujących powiązania logiczne i merytoryczne koncepcji dobrego rządzenia z nowym paradygmatem rozwoju i jego ujęciem *benchmarkingowym* – kategorią ładu. Jakie są przyczyny tego stanu? Jest ich wiele, ale jedną z ważniejszych jest względna autonomizacja w ostatnich latach dwóch podejść do konkretyzacji nowego paradygmatu rozwoju i jego istoty.

Pierwsze podejście określa istotę tego paradygmatu od strony podstawowych cech nowej koncepcji rozwoju. Wykreowało ono trzy – niepotrzebnie ze sobą konkurujące – kategorie:

- rozwoju zrównoważonego (*Balanced Development*), eksponującego cechę równoważenia podstawowych sfer rozwoju (*balance*); rozwój zrównoważony jest w Polsce zasadą konstytucyjną, a przez to szczególnie ważnym reprezentantem nowego paradygmatu rozwoju;

działania organów władzy państwowej i jakość warunków dla działania obywateli i podmiotów gospodarczych, ibidem, s. 21.

- rozwoju trwałego (*Durable Development*), eksponującego cechę trwałości rozwoju (*durability*);
- rozwoju samopodtrzymującego (sustensywnego – *Sustainable Development*), eksponującego cechę samopodtrzymywania rozwoju (*sustainability*); ta „źródłowa” cecha rozwojowa w Polsce jakby odeszła do historii, ponieważ nie wiadomo, z jakich powodów *Sustainable Development* tłumaczone jest w polskich pracach nagminnie jako rozwój zrównoważony; należy tu podkreślić, że cecha samopodtrzymywania ma fundamentalne znaczenie, wyznacza bowiem początek tworzenia się zrębów teoretycznych i implementacyjnych nowego paradygmatu rozwoju; pochodzą one bowiem od zasady wewnętrznej i międzygeneracyjnej sprawiedliwości w dostępie do środowiska, a szerzej do wysokiej jakości życia.

Wymienione kategorie występują z różną częstotliwością nie tylko w polskiej literaturze i wygenerowały w ostatnich latach pojęcie rozwoju zintegrowanego, które łączy trzy wymienione wcześniej cechy rozwojowe³.

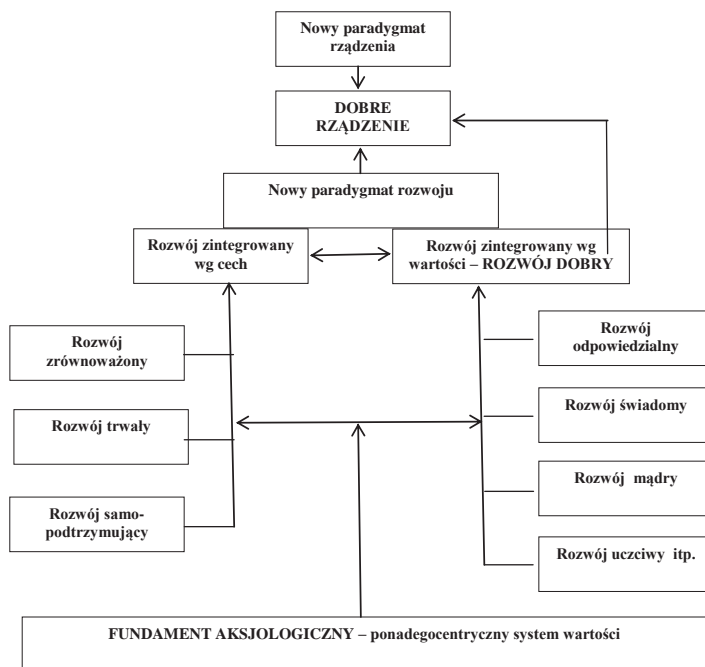
Inne podejście, niesłuchanie ważne i komplementarne do pierwszego, to traktowanie procesów rozwoju od strony podmiotowej – cech zachowań człowieka występującego w roli kreatora zmian rozwojowych, ujęcia nawiązującego bezpośrednio do świadomości człowieka oraz do jednej z najważniejszych kategorii „ciepłych” – jego odpowiedzialności. To podejście prowadzi nie tylko do określania istoty rozwoju odpowiedzialnego czy świadomego, ale może też generować inne zbliżone typy rozwoju, np. rozwoju uczciwego, mądrego czy dobrego.

Powiązanie tych dwóch podejść do nowego paradygmatu z dobrym rządzeniem oraz z pojęciem ładu ilustrują rys. 1 i 2. Rys. 2. ukazuje kontekst benchmarkingowy dobrego rządzenia, jak i procesów rozwojowych. Tym kontekstem jest przede wszystkim ład instytucjonalno-polityczny wyrażający pozytywny stan docelowy, do których zmierzają zmiany rozwojowe w obszarach instytucjonalnych i z zakresu życia politycznego. Zatem koncepcja dobrego rządzenia (*Good Governance*) lub inaczej – jakości rządzenia (*Quality of Governance*) rozpatrywana w kategoriach benchmarkingowych jest odpowiednikiem ładu instytucjonalnego (ładu w rządzeniu) jako modułu ładu zintegrowanego, który tworzą poza wymienionym już ładem instytucjonalnym także ład gospodarczy, ład środowiskowy (w tym przestrzenny) oraz pozostałe (poza instytucjonalnym) elementy ładu społecznego⁴.

³ T. Borys, *Metodologia pomiaru nowego paradygmatu rozwoju*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” nr 3, 2104, s. 3 – 21.

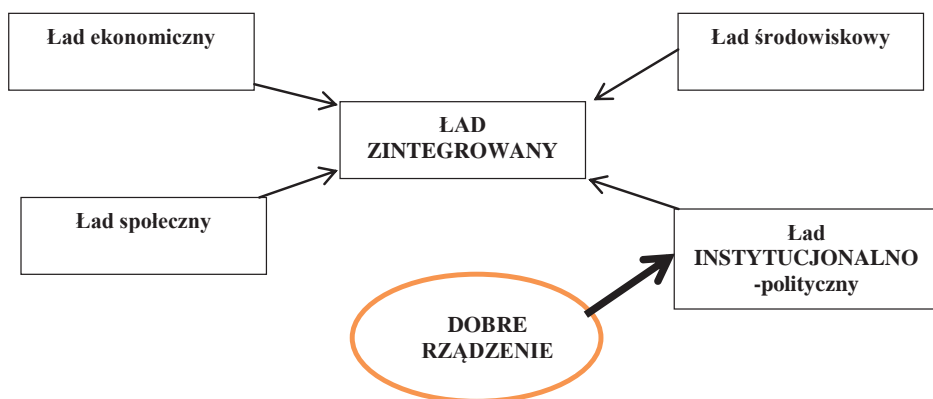
⁴ Por. T. Borys (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok-Warszawa 2005.

Rys. 1. Dobre rządzenie a nowy paradygmat rozwoju



Źródło: Opracowanie własne

Rys. 2. Dobre rządzenie w kontekście ładu zintegrowanego.



Źródło: Opracowanie własne

3. Dobre rządzenie – jako wyraz rozszerzenia odpowiedzialności za jakość rządzenia

Jedną z najbardziej charakterystycznych cech przełomu XX i XXI wieku i pierwszych kilkunastu lat nowego millenium są intensywne poszukiwania konkretnych form implementacji założeń nowego paradygmatu rozwoju w nowym podejściu do koncepcji rządzenia polegających głównie na ⁵:

- odejściu od zawężających odpowiedzialność rządzących, koncepcji opartych na technokratycznej biurokracji czy administrowaniu, rozszerzeniu dotychczasowego podejścia politycznego do rządzenia o aspekty socjologiczno-aksjologiczne i towarzyszące temu procesowi, rozszerzenie wspólnej odpowiedzialności za rozwój określonej jednostki terytorialnej;
- odejściu od postrzegania rządzenia (*Governance*) i rządności (*Governability*) jako właściwości „oficjalnie” rządzących na rzecz postrzegania tych kategorii jako cech systemów społeczno-politycznych, takich jak np. wspólnoty regionalne czy wspólnoty lokalne, które umacniają realne procesy budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Obecnie dobre rządzenie jest z pewnością najbardziej skondensowanym wyrazem nowej jakości rządzenia (*The New Quality of Governance*), czyli różnych treści, celów i zasad oraz różnych kontekstów teoretycznych i aplikacyjnych pojawiających się w procesie rozwoju rządzenia publicznego (*Public Governance*), a w szczególności⁶:

- koncepcji *The New Public Management* (NPM – Nowego Publicznego Zarządzania), w której akcentuje się potrzebę traktowania obywateli jako klientów oraz dążenia instytucji administracyjnych do „maksymalizacji zysku społecznego”;
- koncepcji *The New Governance* (NG – nowego rządzenia), w której akcentuje się potrzebę większej wspólnotowości w funkcjonowaniu władz publicznych, tj. eksponujących takie zasady jak: otwartość i przejrzystość działania i skutków/efektów tego działania instytucji publicznych, jakość władz publicznych (m.in. dobrowolnie udzielona legitymacja polityczna, efektywne audytowanie struktury administracji, różne formy partnerstwa, decentralizacja uprawnień, sieciowy model funkcjonowania ośrodków decyzyjnych itp.).

⁵ K. Lisiecka, T. Papaj, E. Czyż-Gwiazda, *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej, UE, Katowice 2011*, s. 7.

⁶ *Ibidem*, s. 9; Por. też P.F. Drucker, *Zarządzanie w XXI wieku*, Muza, Warszawa 2000.

To te właśnie koncepcje ustaliły główne, fundamentalne założenia dla praktycznego wyrazu dobrego rządzenia jako koncepcji zintegrowanej (nie wybiórczej) odpowiedzialności rządzenia (społecznej, prawnej, środowiskowej i ekonomiczno-finansowej „prześwietlanej” odpowiedzialnością etyczno-moralną)⁷. W tym sensie dobre rządzenie to rządzenie odpowiedzialne w różnych aspektach działania publicznego oraz koordynacji działań różnych interesariuszy na rzecz rozwoju określonej społeczności.

Niemal powszechnie dobre rządzenie uznaje się obecnie za „najnowszą ideę teorii i praktyki zarządzania publicznego, odnoszącą się zarówno do procesu podejmowania decyzji, jak i ich wdrażania przez administrację publiczną”⁸. Podkreśla się także, że dobre rządzenie jest silnie osadzone w idei debaty publicznej⁹.

4. Podobieństwo treści przypisywanych dobremu rządzeniu

Kategorię *Good Governance* po raz pierwszy wprowadził w swoich dokumentach i programach pomocowych Bank Światowy. Stało się to na początku lat 90. ubiegłego wieku i związane było z połączeniem wsparcia finansowego krajów rozwijających się z poprawą jakością rządzenia w tych krajach pod kątem bardziej skutecznego i efektywnego osiągnięcia celów rozwojowych. Podobnie cel dobrego rządzenia (likwidacja biedy i promocja rozwoju) formułowały agendy ONZ (zwłaszcza UNDP), OECD oraz Freedom House jako punkt widzenia organizacji pozarządowych.

Nieco inne ujęcie celu dobrego rządzenia uwidocznione jest w dokumentach i inicjatywach Unii Europejskiej, bowiem nacisk jest w nich położony na zasady i standardy, którymi powinny się kierować kraje członkowskie (należące w większości do grupy państw wysoko rozwiniętych) przy zarządzaniu sprawami publicznymi. Mimo niewiążącego charakteru tych dokumentów są one cenną inspiracją do wprowadzania tych standardów na różnych poziomach zarządzania (krajowym, regionalnym i lokalnym). Zbiór tych dokumentów tworzą przede wszystkim:

- *Europejskie Rządzenie. Biała Księga*, przyjęta przez Komisję Europejską 25 lipca 2001 roku,

⁷ Por. G. Borys, T. Borys, *Odpowiedzialność zintegrowana*, [w:] J. Famielec (red.), *Ekologiczne uwarunkowania rozwoju gospodarki oraz przedsiębiorstw*, Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków, 2011.

⁸ K. Lisiecka, T. Papaj, E. Czyż-Gwiazda, *Public Governance...*, s. 55; Por. także A. Trzęsiara, *Dobre rządzenie w lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz role MSWiA w osiągnięciu tego celu*, prezentacja, Warszawa 2007.

⁹ A. Giza-Poleszczuk, *Dobre rządzenie i debata publiczna*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, 2007, s. 61.

- Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, przyjęty przez Parlament Europejski 6 września 2001 roku,
- Inicjatywa Better Regulation (Lepsze Stanowienie Prawa)¹⁰,
- Strategiczne Wytyczne Wspólnoty, przyjęte decyzją Rady Europy 6 października 2006 roku,
- IV Raport Kohezyjny, przyjęty przez Komisję Europejską 12 czerwca 2006 roku.

Często w literaturze oraz w praktyce społecznej podkreśla się dużą różnorodność definiowania pojęcia „dobre rządzenie”¹¹. Wydaje się, że jest to wrażenie złudne, ponieważ jest to często różnorodność pozorna. Teza ta wynika stąd, że definiowane sedno pojęcia „dobre rządzenie” wykazuje dużą zbieżność co do istoty tej kategorii. Różnice pojawiają się głównie w stopniu szczegółowości definiowania, czasami w nazwach zasad dobre rządzenie i w ich liczebności oraz w akcentowaniu w wielu definicjach centralnego poziomu rządzenia (z poziomu państwa i rządu).

Do grupy określeń ogólnych podkreślających tylko cechę konstytutywną (ogólną istotę) dobrego rządzenia należą m.in. takie określenia, które eksponują:

- 1) aspekt efektywnej alokacji zasobów przy dostarczaniu obywatelom dóbr publicznych – a oto przykłady takich określeń:
 - rządzenie jest dobre, kiedy alokuje i zarządza zasobami, reagując na wspólne problemy (potrzeby), tzn. gdy rządzący efektywnie dostarczają obywatelom dobra publiczne w odpowiedniej ilości i wymaganej (oczekiwanej) jakości¹²,
 - dobre rządzenie to „moda lub model rządzenia, który prowadzi do społecznych i gospodarczych wyników widzianych przez obywateli” lub jako „osiąganie pożądaných rezultatów zgodnych z normalnymi wartościami demokracji i sądownictwa społecznego”¹³,
 - dobre rządzenie to „paradygmat teoretyczny, który cechuje m.in. refleksja teoretyczna nad „najlepszymi praktykami” (*best practice*) i badania empiryczne warunków efektywnego rządzenia”¹⁴;

¹⁰ European Union „Better Regulation” Program and its Impact on the Competitiveness of New Member States, Brussels, 2002. Inicjatywa Better Regulation formalnie została przedstawiona na poziomie Komisji Europejskiej i państw członkowskich stosunkowo późno, bo w roku 2002, jako jeden z priorytetów strategii lizbońskiej (2000). Jednakże ta inicjatywa była w programie UE od szczytu w Edynburgu w 1992 roku w związku z dyskusją o jakości prawodawstwa. Podstawowym celem Programu jest uproszczenie przepisów Wspólnot Europejskich oraz krajowych, a także redukcja zbędnych obciążeń administracyjnych.

¹¹ J. Fiłek, W poszukiwaniu dobrej administracji, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2, 2007, s. 36.

¹² Department of Economic and Social Affairs Public Governance Indicators: A Literature Review, United Nations, New York 2007, s. 4.

¹³ K. Lisiecka, T. Papaj, E. Czyż-Gwiazda, Public Governance..., s. 55.

¹⁴ Ibidem, s. 55 – 56.

- 2) ogólnoparństwowe aspekty polityczne, gospodarcze i społeczne tzw. sprawowania władzy jako synonim zarządzania publicznego – poniżej podano kilka przykładów takich określeń:
- dobre rządzenie to „paradygmat polityczny, uwzględniający „reakcje na rynku i niepowodzenia państwa, tendencję do liberalizmu, otoczenie wspierające neoliberalizm”¹⁵,
 - dobre rządzenie to użycie władzy politycznej (*political authority*) i sprawowanie kontroli w odniesieniu do wykorzystywania zasobów istotnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego, do kształtowania warunków działania podmiotów gospodarczych oraz zasad rozdziału korzyści, jak też do relacji między rządzącymi i rządzonymi – to rządzenie przejawia się jako: forma reżimu politycznego, proces sprawowania władzy oraz zarządzania gospodarczymi i społecznymi zasobami kraju na rzecz jego rozwoju, zdolność rządu do projektowania, formułowania i wdrażania programów politycznych, jak też realizowania przypisanych mu funkcji¹⁶;
- 3) aspekty praw politycznych i wolności/ praw obywatelskich (ujęcie typowe dla organizacji pozarządowych) – przykładem takiego podejścia jest następujące określenie:
- dobre rządzenie to takie, które zapewnia i urzeczywistnia prawa polityczne i wolności obywatelskie, takie jak: pluralizm polityczny, sprawiedliwość procesu wyborczego, umożliwia budowę społeczeństwa obywatelskiego i wolność słowa¹⁷.

Do grupy określeń szczegółowych należą te, które identyfikują konkretne zasady (cechy/atributy, symptomy, wyznaczniki) *Dobrego Rządzenia*. Za najbardziej reprezentatywne należy uznać: zestawy prezentowane w Raporcie Światowego Rozwoju (*World Development Report*, opracowywanego cyklicznie przez Bank Światowy), przygotowane przez UNDP¹⁸, OECD, zestawy zawarte w Białej Księdze Komisji Europejskiej¹⁹, a w polskiej literaturze zbiór zasad przedstawiony w cyt. już opracowaniu A. Trzęsiary²⁰. Analizę porównawczą tych zestawów przedstawiono w tabeli 1.

¹⁵ Ibidem, s. 56.

¹⁶ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 31.

¹⁷ K. Lisiecka, T. Papaj, E. Czyż-Gwiazda, *Public Governance...*, s. 56.

¹⁸ *Departament...*, s. 4.

¹⁹ *Europejskie Rządzenie. Biała Księga*, przyjęta przez Komisję Europejską 25 lipca 2001 roku.

²⁰ A. Trzęsiara, *Dobre rządzenie w lokalnej...*, s. 3.

Tabela 1. Zasady dobrego rządzenia występujące w ważniejszych definicjach tej koncepcji

Zasady	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Partnerstwo/partycypacja społeczna i otwartość na dialog/ uczestnictwo/ współdziałanie/ współdecydowanie / dążenie do budowy konsensusu	+	+		+	+
Spójność /zgodność				+	
Otwartość i przejrzystość/ przejrzyste budżetowanie / jasność i przejrzystość prawa	+	+	+	+	+
Rozliczalność/ niski stopień korupcji	+			+	
Efektywność/ wydajność		+	+	+	+
Skuteczność	+	+	+	+	+
Praworządność (respektowanie prawa) i uczciwość osobista/ zasadność konstytucyjna/ sprawiedliwość /bezzstronność/ unikanie konfliktu interesów/ wysokie standardy etyczne	+	+	+		+
Równość praw i obowiązków					+
Innowacyjność i kompetencje/kompetencja administracyjna/ profesjonalizm					+
Odpowiedzialność/ współodpowiedzialność/ dzielenie się odpowiedzialnością			+		
Równowaga polityczna / neutralność polityczna	+				
Decentralizacja	+				
Reagowanie na potrzeby społeczne/ wrażliwość społeczna/ solidarność z obywatelami/ przystępność		+			
Elastyczność			+		
Wizja przyszłości	+	+	+		

Objaśnienia: (1) - World Development Report, World Bank; (2) – UNDP; (3) – OECD; (4) – UE i (5) Trzęsiara
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie: World Development Report, World Bank 2013; https://site-resources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1322665883147/WDR_2013_Report.pdf [data dostępu: 9.04.2017]; UNDP; <http://www.undp.org> [data dostępu: 9.04.2017]; OECD: <http://www.oecd.org/> [data dostępu: 9.04.2017]; UE; https://europa.eu/european-union/index_pl [data dostępu: 9.04.2017]; A. Trzęsiara A., *Dobre rządzenie...*, s. 3

Na podstawie przeglądu różnych określeń ogólnej istoty i zbiorów zasad koncepcji *Good Governance* można sformułować kilka ważnych wniosków:

1. Koncepcja dobrego rządzenia wpisuje się w ogólną tendencję widoczną od kilku lat w naukach o zarządzaniu; polega ona na istotnej zmianie podstawy aksjologicznej procesów zarządczych w organizacji od podejścia technokratycznego (w rządzeniu publicznym – od modelu biurokratycznego, opartego wyłącznie na wartościach „zimnych”: skuteczności, „bezdusznego”

profesjonalizmu itp.) do podejścia zhumanizowanego (rządzenia opartego na coraz większym udziale wartości „ciepłych”: zaufania, odpowiedzialności, uczciwości osobistej, wrażliwości społecznej itp.).

2. Kategoria rządzenia z pozytywnym przymiotnikiem „dobre” jest też przejawem personifikacji organizacji i oczywistej konstatacji, że jakość każdej organizacji, a szczególnie typu samorządowego, to przede wszystkim pewna wypadkowa poziomów świadomości ludzi w niej pracujących; stąd coraz częściej do organizacji odnosi się określenia typowe dla jednostki ludzkiej (dobrego człowieka), np. organizacja oparta na zaufaniu, organizacja inteligentna, organizacja odpowiedzialna, dobra organizacja, doskonała organizacja. Nazwy te pochodzą od pozytywnych cech charakterystycznych dla procesów zarządczych w danej organizacji (dobre rządzenie, rządzenie oparte na zaufaniu, itp.); nazwa dobre rządzenie (*Good Governance*) najtrafniej i chyba najbardziej syntetycznie oddaje sens pewnego zbioru pozytywnych atrybutów, które logicznie i intuicyjnie łączą się z istotą tej koncepcji rządzenia (por. Rys.1).
3. Dobre rządzenie w sposób oczywisty powiązane jest z nowym paradygmatem rozwoju i z każdą formą jego konkretyzacji poprzez cechy, zasady, cele rozwojowe i pojęcie ładu. Dobre rządzenie jest podstawową formą operacjonalizacji ładu instytucjonalnego jako fundamentalnego modułu ładu zintegrowanego (por. Rys. 2). Koncepcja *Good Governance* jest z pewnością najbardziej skondensowanym wyrazem nowej jakości rządzenia (*The New Quality of Governance*), czyli różnych treści, celów i zasad oraz różnych kontekstów teoretycznych i aplikacyjnych, pojawiających się w procesie rozwoju rządzenia publicznego (*Public Governance*).
4. Przy ogólnych definicjach *Good Governance* występuje niestety ograniczenie ich uniwersalności, ponieważ pojęcie to jest odnoszone najczęściej do poziomu ogólnokrajowego (w makroskali) przy marginesowych odniesieniach do poziomu lokalnego. Przykładem takiego podejścia jest tabela 2. ukazująca cechy tradycyjnego („niedobrego”) rządzenia i cechy nowoczesnego („dobrego”) rządzenia na poziomie państwa.

Tabela 2. Cechy tradycyjnego i nowoczesnego („dobrego”) rządzenia na poziomie państwa

Cechy tradycyjnego rządzenia (<i>Governing</i>)	Cechy nowoczesnego („dobrego”) rządzenia (<i>Good Governance</i>)
Nacisk na skuteczność realizacji decyzji rządu (władzy państwowej)	Stwarzanie warunków, głównie instytucjonalnych, do realizacji celów publicznych, zarówno w sposób skuteczny, jak i efektywny

Dominacja instrumentów prawno-administracyjnych w egzekwowaniu decyzji rządu; niewielki zakres stosowania rachunku ekonomicznego w podejmowaniu decyzji rządowych i ocenie ich rezultatów	Poza instrumentami o charakterze administracyjnym szerokie stosowanie instrumentów ekonomicznych
Wysoki stopień centralizacji uprawnień decyzyjnych w ramach sfery publicznej	Decentralizacja uprawnień decyzyjnych w ramach sfery publicznej, zgodnie z zasadą subsydiarności
Niewielki zakres partycypacji społecznej w realizacji funkcji publicznych; realizacja tych funkcji głównie z pomocą administracji państwowej	Wykorzystywanie partnerstwa publiczno-prywatnego i instytucji/ organizacji pozarządowych do realizacji celów społecznych i dostarczania dóbr publicznych
Mała przejrzystość sposobu funkcjonowania władzy publicznej	Stosowanie różnych sposobów informowania opinii publicznej o działalności sektora publicznego, zwłaszcza rządu
Niewielkie możliwości egzekwowania przez społeczeństwo podjętych przez rząd zobowiązań	Społeczne monitorowanie działań rządu / państwa i stwarzanie instytucjonalnych warunków do egzekwowania podjętych przez rząd zobowiązań

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Wilkin, *Wdrażanie zasad...*, s. 22

5. Zasady dobrego rządzenia jako symptomy rozpoznania tej koncepcji

Wybór zasad oddających najtrafniej istotę *Good Governance* na każdym poziomie rządzenia, a w szczególności na poziomie lokalnym, nie jest problemem łatwym. Wybór ten powinien bowiem uformować taki zbiór symptomów dobrego rządzenia, który spełnia kilka wymogów: nie zawiera zbyt wiele zasad, spełnia wymóg komplementarności i kompletności opisu tej koncepcji rządzenia, zasady powinny mieć charakter pozytywny (im wyższy stopień spełnienia zasady, tym lepsze rządzenie) i w końcu powinny mieć cechę mierzalności (opis zasad powinien zawierać tzw. parametry mierzalne co najmniej według skali dychotomicznej).

Ważną przesłanką wyboru są także konkretne zbiory zasad przyjęte np. przez lokalną administrację publiczną. Przykładem takiego zbioru jest 7 zasad Kodeksu etyki pracowników Urzędu Miasta Dzierżoniów ²¹ Zestaw też tworzą:

- zasada praworządności
- zasada współmierności
- zasada bezstronności i niezależności
- zasada uprzejmości i życzliwości
- zasada jawności
- zasada przejrzystości i neutralności
- zasada dbałości o swoją wiedzę i kompetencje

²¹ Por. www.Dzierzoniow.pl [data dostępu: 8.03.2016].

Powyższa propozycja oraz przeprowadzana analiza porównawcza różnych sposobów definiowania *Good Governance* poprzez zestaw atrybutów (por. tabele 1 i 2.) daje uzasadnione podstawy do przyjęcia definicji w wysokim stopniu zgodnej z zapisami cyt. już dokumentu, Europejskie Rządzenie. Biała Księga. Według tej propozycji dobre rządzenie to takie sprawowanie służby publicznej, które oparte jest na pięciu zasadach (cechach, symptomach): partnerstwa, spójności, otwartości, rozliczalności, skuteczności i efektywności. Najwyższy stopień spełnienia tych zasad wyznacza standard dobrego rządzenia na określonym poziomie, np. krajowym czy lokalnym²².

Dla ilustracji realizacja powyższych zasad dobrego rządzenia oznacza na poziomie lokalnym:

w przypadku zasady partnerstwa:

- możliwość kształtowania przez mieszkańców zasad i sposobów realizacji spraw publicznych w ramach wspólnoty lokalnej,
- formalnoprawną współpracę realizowaną przez gminę z partnerami społecznymi oraz instytucjonalnymi w celu wykonywania zadań publicznych,
- praktyczną realizację formuły 3W realnego partnerstwa: Współudziału w planowaniu strategicznym i monitoringu osiągnięcia celów rozwojowych i zadań, Współdecydowania poprzez udział w planowaniu rozwoju gminy i Współodpowiedzialności za osiągnięcia celów rozwojowych i zadań stosownie do swoich kompetencji i możliwości;

w przypadku zasady spójności:

- wzajemną zgodność celów, działań i rezultatów z potrzebami i pragnieniami/oczekiwaniem społeczności lokalnej,
- wzajemną zgodność celów, działań i rezultatów polityk w sferze społecznej, gospodarczej, środowiskowej i przestrzennej,
- zgodność celów i działań podejmowanych przez gminę z planami i działaniami ponadlokalnymi;

w przypadku zasady otwartości:

- podejmowanie decyzji i rządzenie w sposób jawny i transparentny, zgodny z obowiązującym prawem i procedurami,
- zapewnienie dostępu mieszkańców do zrozumiałej i jasnej informacji publicznej,
- nastawienie na przedsięwzięcia nowatorskie społecznie, ekonomicznie i środowiskowo;

²² Podobny zestaw cech tej koncepcji rządzenia określany jest na poziomie państwa; dobre rządzenie wg Wilkina tworzy zbiór sześciu następujących wymiarów (cech): partycypacja, społeczna inkluzja, przejrzystość, demokratyczne państwo prawa, rozliczalność, skuteczność i efektywność; J. Wilkin, *Wdrażanie zasad...*, s. 23.

w przypadku zasady rozliczalności:

- zdolność władz lokalnych i administracji samorządowej do identyfikowania potrzeb społeczności lokalnej oraz szybkiego reagowania na te potrzeby,
- odpowiedzialność samorządu lokalnego za realizację celów rozwoju gminy stosownie do kompetencji gminy,
- istnienie przejrzystych mechanizmów kontroli społecznej samorządu i administracji;

w przypadku zasady efektywności i skuteczności:

- właściwe wyznaczanie celów rozwoju (odpowiadających zapotrzebowaniu społecznemu) przez władze lokalne oraz administrację samorządową,
- skuteczne działania prowadzące do zamierzonych celów,
- efektywność rezultatów podjętych działań, opisanych relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów,
- efektywność administracji w szerokim znaczeniu – wykorzystującą możliwie najlepiej dostępne środki i dążącą do optymalizacji ponoszonych nakładów.

Zasady te i ich możliwie precyzyjna eksplikacja stanowią podstawową bazę do formułowania konkretnych zbiorów wskaźników ilustrujących w sposób wymierny stopień implementacji koncepcji dobrego rządzenia, czyli dochodzenia do ładu instytucjonalnego.

6. Podstawy aksjologiczne dobrego rządzenia

Jak już wspomniano wcześniej, nie ma dobrego rządzenia bez jasnego kontekstu aksjologicznego. Nieuświadomienie sobie systemu wartości, na którym opieramy rządzenie, jest dość tragicznym w swej wymowie i skutkach „błądzeniem we mgle”. Kluczowe jest tu rozróżnienie, czy opieramy rządzenie na egocentrycznych, czy na ponadegocentrycznych systemach wartości. Można to zilustrować na przykładzie przywództwa tak bardzo związanego z jakością rządzenia, a rządzenie może być sprawowane w duchu służebności (służby publicznej) lub poczuciu zdobytej władzy, często rozumianej w sposób partyjny lub korporacyjny.

I tak w przypadku przyjęcia jako podstawy aksjologicznej rządzenia „twardego” egocentryzmu²³ w logikę takiego rządzenia wpisuje się od razu też wizja przywództwa oparta na zaprzeczeniu jego aksjologicznej istoty. Jest to więc iluzja przywództwa, realizująca się w jego ujęciu technokratycznym, opartym

²³ Szerzej na ten temat w T. Borys, *Jakość życia a aksjologia przywództwa*, [w:] I. Kulaszko (red.), *Etyka przywództwa. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2014, s. 165 – 175.

na kategorii władzy. Przykładami takiej wizji są przywództwo makiawelistyczne (cel uświęca środki), przywództwo wodzowskie czy charyzmatyczne w swym obrazie destrukcyjnym. Zatem z punktu widzenia głównych interesariuszy jest to złe rządzenie, oparte na braku zaufania, jawnym posługiwaniu się językiem agresji czy nienawiści, egoizmie, itp.

W podejściu drugim do budowy podstawy aksjologicznej rządzenia można przyjąć – i często wstępuje to w praktyce rządzenia publicznego – schizofreniczne założenia co do natury rządzących i rządzonych – że człowiek jest z natury trochę dobry i trochę zły, trochę uczciwy i trochę nieuczciwy, trochę życzliwy i trochę nieżyczliwy itp., czyli człowiek zgodnie z takim poglądem ma schizofrenię (zakłamanie) wbudowaną „z natury” w swoje sedno. Nielogiczność i tego poglądu jest też oczywista, ponieważ oznaczałoby to, że człowiek ma „z natury” okaleczone swoje człowieczeństwo.

W czasie takiego rządzenia panuje „wesoła twórczość” pozorów dobra, czyli kreowania coraz to nowych sztucznych wizerunków. To „ruchome piaski” egocentryzmu „miękkiego”. Tu są piękne (np. empatyczne) deklaracje i działanie sprzeczne ze „szlachetnymi” deklaracjami. Jest tu pozorna aksjologiczna zgodność – zgodność na poziomie sztucznego wizerunku (zakłamania, pozorów) i nieco „wyższego” poziomu egocentryzmu. I w tę logikę rządzenia wpisuje się wizja przywództwa oparta również na zaprzeczeniu jego aksjologicznej istoty. Jest to bowiem też iluzja przywództwa, a jego wizja najczęściej realizuje koncepcje przywództwa manipulacyjnego lub przywództwa transakcyjnego²⁴. Zatem i tu z punktu widzenia głównych interesariuszy jest to złe rządzenie. Oparte jest bowiem na fałszu/zakłamaniu, hipokryzji i manipulacji itp.

Jeśli dobre rządzenie nie ma być tylko sztucznym wizerunkiem tego rządzenia, musi być oparte na ponadegocentrycznym systemie wartości. Wtedy w tę logikę rządzenia automatycznie wpisuje się wizja przywództwa oparta na zgodności z jego aksjologiczną istotą. Jest to więc rzeczywiste przywództwo, realizujące się w takich jego wizjach jak przywództwo charyzmatyczne, służebne czy personalistyczne²⁵.

²⁴ Przywódca transakcyjny to taki, który prowadzi nieustanną wymianę ze swymi podwładnymi, co jest konsekwencją odmienności ich interesów. Przywódca dąży do osiągnięcia jak największej efektywności, używając kombinacji władzy formalnej i nieformalnego wpływu. Rozpoznaje, modyfikuje i spełnia potrzeby i oczekiwania podwładnych oraz reaguje na zmieniające się sytuacje. Przywódcy transakcyjni instrumentalnie traktują strukturę organizacyjną, formalne nagrody i kary – manipulują nimi w celu uzyskania pożądanych warunków, które wywołują pożądane zachowania. Przywództwo transakcyjne obejmuje dwa ważne czynniki: zarządzanie przez krytykę i uwarunkowane nagradzanie.

²⁵ Do zbioru tych wizje w dużym stopniu można zaliczyć także przywództwo sytuacyjne – jedno z bardziej skutecznych i powszechnie stosowanych modeli przywództwa, który został opracowany

Należy zwrócić uwagę, że wizja przywództwa charyzmatycznego umiejscowiona jest na wysokim poziomie aksjologicznym jako konstruktywne oparte na cnotach (wartościach ciepłych, uczuciach) przywództwo w odróżnieniu od destrukcyjnego wariantu tego przywództwa, opartego na „miękkim” egocentryzmie. Nie ma tych wątpliwości przy przywództwie służebnym (servant leadership), które jest zarówno filozofią, jak i niezwykle pozytywną praktyką przywództwa. To rzeczywiste przywództwo współtworzy prawdziwe dobre rządzenie – jest oparte na zaufaniu, partnerstwie, empatii, szacunku, współpracy itp. To jest ten solidny aksjologiczny fundament dla nowej jakości rządzenia, który można zbudować, ale tylko na podstawie głębokiej autorefleksji rządzących, ale i rządzonych obywateli.

7. Wnioski

Wśród konkluzji, jakie nasuwają się z powyższych rozważań, następujące cztery stwierdzenia wydają się najważniejsze:

1. Dobre rządzenie (*Good Governance*) staje się obecnie kluczową kategorią nowej jakości rządzenia, która ma umożliwić analizowanie i ocenianie procesów zarządczych związanych z realizacją zadań publicznych na każdym poziomie zarządzania – międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Jakość rządzenia to zespół cech określających ramy instytucjonalne dla służby publicznej, bieżące działanie w ramach tej służby oraz warunki do działania wszystkich najważniejszych interesariuszy służby publicznej.
2. Dobre rządzenie to jedno na najważniejszych modułów nowego paradygmatu rozwoju, niezależnie od tego, czy wyrażamy ten paradygmat w języku cech rozwojowych (równoważenia sfer rozwoju, jego trwałości czy samopodtrzymwnia), czy w języku wartości „ciepłych” (ujęciu podmiotowym) – odpowiedzialnego czy po prostu dobrego rozwoju. Bez dobrego rządzenia ład instytucjonalno-polityczny jest iluzją lub tylko narzędziem propagandowym.
3. Jak wykazano, nie ma zasadniczych sporów dotyczących istoty dobrego rządzenia. Jest ona intuicyjnie zrozumiała. Określenie jednak konkretnych symptomów tego typu rządzenia może nastroczać pewnych problemów. W pracy zaproponowano kilka wymogów, które powinien spełniać ten

w 1968 roku przez Paula Herseya i Kena Blancharda. „Sytuacyjne” dlatego, że sposób zachowania przywódcy zależy od sytuacji, w jakiej znajdują się jego partnerzy czy podwładni. Fundamenty tego przywództwa to: określone zadania; poziomy gotowości; style zarządzania i sytuacyjne dopasowanie stylu zarządzania.

zbiór symptomów. I tak: nie powinien on zawierać zbyt wielu zasad (cech), spełniać wymóg komplementarności i kompletności opisu tej koncepcji rządzenia, zasady powinny mieć charakter pozytywny (im wyższy stopień spełnienia zasady, tym lepsze rządzenie) i w końcu powinny mieć cechę mierzalności (opis zasad powinien zawierać tzw. parametry mierzalne co najmniej według skali dychotomicznej).

4. Obecnie największym wyzwaniem dobrego rządzenia są problemy aksjologiczne i związane z tym profile przywództwa. Przyjęcie i praktykowanie egocentrycznych systemów wartości niszczy fundamenty dobrego rządzenia, transformuje bowiem pozytywny odbiór kategorii służby publicznej w negatywny i niszczący obraz „sprawowania władzy” – gdy jedynym celem jest jej zdobycie, „dzielenie tortu” i jak najdłuższe jej utrzymanie poprzez prowadzenie na „ringu” niekończącej się „walki politycznej”, a troska o dobro wspólne zagłuszana jest tumultem walki.
5. Wyzwaniem jest też problem doceniania w rządzeniu aktualnych systemów zarządzania wiedzą. Ogromne zasoby wiedzy wytwarzane w polskich i zagranicznych placówkach naukowych są bardzo słabo wykorzystywane. Obecny system przetwarzania tej wiedzy na procesy decyzyjne rządzenia jest z pewnością niewystarczający, a weryfikacja przydatności praktycznej np. ekspertyz i prac badawczych – poza staraniami o ich prawidłowe rozliczenie finansowe – w istocie nie istnieje, a stare, dobrze już rozpoznane naukowo problemy często zaskakują rządzących swoją „nowością”, stwarzając konieczność zamawiania kolejnych „pilnych” ekspertyz.

Bibliografia

Literatura:

- Borys T., *Jakość życia a aksjologia przywództwa*, [w:] I. Kulaszko (red.), *Etyka przywództwa. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa, 2014, s. 165 – 175.
- Borys T., *Metodologia pomiaru nowego paradygmatu rozwoju*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” nr 3, 2104, s. 3 – 21.
- Borys T. (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok-Warszawa 2005.
- Borys G., Borys T., *Odpowiedzialność zintegrowana*, [w:] J. Famielec (red.), *Ekologiczne uwarunkowania rozwoju gospodarki oraz przedsiębiorstw*, Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2011.
- IV Raport Kohezyjny, przyjęty przez Komisję Europejską 12 czerwca 2006 roku.
- Department of Economic and Social Affairs *Public Governance Indicators: A Literature Review*, United Nations, New York 2007, s. 4.

Drucker P.F., *Zarządzanie w XXI wieku*, Muza, Warszawa 2000.

Europejskie Rządzenie. Biała Księga, przyjęta przez Komisję Europejską 25 lipca 2001 roku.

Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, przyjęty przez Parlament Europejski 6 września 2001 roku.

European Union „Better Regulation” Program and its Impact on the Competitiveness of New Member States, Brussels 2002.

Fiłek J., *W poszukiwaniu dobrej administracji*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2, 2007, s. 36.

Giza-Poleszczuk A., *Dobre rządy i debata publiczna*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, 2007, s. 61.

Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 31.

Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E., *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, UE, Katowice 2011, s. 7.

OECD: <http://www.oecd.org/> [data dostępu: 9.04.2017]; Strategiczne Wytyczne Wspólnoty, przyjęte decyzją Rady Europy 6 października 2006 roku.

Trzęsiara A., *Dobre rządy w lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz role MSWiA w osiąganiu tego celu*, prezentacja, Warszawa 2007.

UE; https://europa.eu/european-union/index_pl [data dostępu: 9.04.2017]. UNDP; <http://www.undp.org> [data dostępu: 9.04.2017].

Wilkin J., *Wdrażanie zasad dobrego rządzenia w Polsce. Zagadnienia teoretyczne i praktyczne*, [w:] J. Kotowicz-Jawor (red.), *Polska i Rosja w procesie integracji dywersyfikacji*, Wydawnictwo KNE PAN, Warszawa 2013, s. 21.

World Development Report, World Bank 2013; https://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1322665883147/WDR_2013_Report.pdf [data dostępu: 9.04.2017].

www.Dzierzoniow.pl [data dostępu: 8.03.2016].

Streszczenie

W artykule przedstawiono dobre rządzenie jako syndrom nowej jakości rządzenia i jako wyraz rozszerzenia odpowiedzialności za tę jakość. Koncepcja *Dobrego Rządzenia* jest jednym z najważniejszych modułów ładu instytucjonalno-politycznego. Określono w tej pracy istotę i zasady *Dobrego Rządzenia* oraz podstawowe wyzwania dla rozwoju tej koncepcji.

Słowa kluczowe: dobre rządzenie, rozwój zrównoważony, wyzwania, zasady.

Summary

Good governance – the essence and challenges of good governance

This article presents Good Governance as a syndrome of new quality of government and as an extension of the responsibility for this quality. The concept of Good Governance is one of the most important modules of institutional and political order. The essence and principles of Good Governance as well as the basic challenges for the development of this concept have been identified in this work.

Key words: Good Governance, sustainable development, challenges, principles.

Rozdział VIII.

Efektywność i wiarygodność administracji publicznej w kontekście partycypacyjnego modelu zarządzania

1. Wprowadzenie

W praktyce codzienności jesteśmy stale poddawani procesowi zarządzania albo też sami zarządzamy różnymi procesami, starając się o ich ciągły rozwój i udoskonalanie wykonywanych czynności. Dynamika zmian zachodzących w sferze społeczno-gospodarczej skłania więc do refleksji nad skutecznością i trafnością podejmowanych działań na rzecz zarządzania w administracji publicznej. Administracja publiczna, pełniąc rolę służebną w państwie, w sposób szczególny powinna dbać o jakość świadczonych usług, dobry wizerunek oraz otwartość na obywateli/usługobiorców, wzbudzając tym samym ich zaufanie. Profesjonalizm realizowanych zadań, wyrażany m.in. poprzez skuteczną komunikację, uprzejmość, rzetelność w przekazywaniu informacji czy eksperckie podejście do doradztwa w zakresie szeroko rozumianej sfery działań publicznych, ma znaczny wpływ na jakość życia społeczno-gospodarczego.

Realizacja licznych przedsięwzięć w tym jakże złożonym procesie wymaga starannej organizacji i sprawnej koordynacji prac wielu podmiotów. To z kolei determinuje po-

Prof. nzw. dr hab. Marek Leszczyński – Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

Kpt. dr Monika Wojakowska – Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie.

trzebę docenienia i optymalnego wykorzystywania wszystkich zasobów dostępnych w obszarze działalności administracji publicznej (zarówno administracji państwowej, jak i instytucji prywatnych). Jednakże, aby było możliwe spełnienie powyższego postulatu, nieocenioną rolę w tym procesie odgrywa kadra kierownicza. Menedżerowie/urzędnicy publiczni dzięki ciągłemu rozwijaniu swoich kompetencji menedżerskich mogą podnosić prestiż instytucji publicznych oraz udoskonalać jakość świadczonych usług. Obecnie pracownicy administracji publicznej są zobowiązani do posiadania nie tylko odpowiedniego przygotowania merytorycznego i administracyjnego, ale też do nabywania licznych umiejętności, które warunkują sukces instytucji. Wśród nich istotne miejsce zajmują inicjatywa, przedsiębiorczość, umiejętność strategicznego myślenia, połączona z umiejętnością nawiązywania kontaktów międzyludzkich oraz umiejętność budowania i motywowania zespołów, a także kreowania kultury zaufania i otwartości, która wyraża się najpełniej w promowaniu partycypacyjnego modelu zarządzania otwartego na każdego obywatela/usługobiorcę dóbr publicznych.

2. Istota funkcjonowania administracji publicznej

Słowo „administracja” jest synonimem pomocy, służby, jednakże kojarząc się z władzą, jawi się również jako synonim przewodnictwa, kierowania czy też zarządu. Z kolei określenie „publiczna” oznacza „dotycząca ogółu ludzi; służąca ogółowi, dostępna dla wszystkich”¹.

Wacław Dawidowicz stwierdza, że administracja to „(...) służenie, czynność podporządkowana rozkazom (*ministrare* oznacza posługiwać, wykonywać, kierować, przedrostek «ad» – wzmacnia w wyrazie *administrare* moment celowości działania)”².

Administrację publiczną powinny zatem wyróżniać celowość działania na rzecz dobra wspólnego oraz społeczna odpowiedzialność za jakość życia każdego obywatela, bez wyjątku. W związku z tym nie może ona być odizolowanym fenomenem życia zbiorowego, ale skuteczną formą wspomagającą kierowanie państwem. Przemawia za tym fakt specyfikacji wykonywanych zadań oraz służby na rzecz dobra ogółu – społeczeństwa. Administracja spełnia więc organizatorską funkcję państwa.

Hubert Izdebski i Michał Kulesza określają administrację publiczną jako „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i określonych prawem formach”³.

¹ Mały słownik języka polskiego, E. Sobol (red.), Warszawa 1999, s. 761.

² W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, PWN, Warszawa 1974.

³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2004, s. 93.

Głównym celem administracji publicznej jest więc zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli determinowanych koniecznością współżycia ludzi w określonych społecznościach. Ujęcie to wskazuje, że na jej model oraz formę funkcjonowania ma wpływ wiele czynników zewnętrznych, do których zaliczyć należy: sytuację ustrojowo-polityczną, aspekty formalnoprawne, uwarunkowania kulturowe, system wartości czy mobilność społeczeństwa itp.

Definiując pojęcie administracji publicznej jako ogół szczególnych czynności o charakterze służebnym opartym na zasadzie użyteczności i dostępności dla wszystkich obywateli, warto podkreślić, że pojęcie to jest szersze od pojęcia administracji państwowej. Obejmuje ono bowiem nie tylko podmioty państwowe, ale też pozostałe podmioty administracji, nie wyłączając podmiotów prywatnych. Jednakże mimo możliwości zlecenia realizacji części zadań podmiotom zewnętrznym nie jest zwolniona z obowiązku dbałości o rzetelność ich wykonania. Nie jest też zwolniona z obowiązku dbałości o jakość bieżących prac urzędniczych.

Dodatkowym czynnikiem determinującym jakość pracy administracji publicznej ukierunkowaną na ciągły rozwój i doskonalenie są jej cechy, do których Eugeniusz Ochendowski zalicza: „aktywność, inicjatywę, działalność ukierunkowaną na przyszłość, podejmowanie konkretnych środków do uregulowania spraw jednostkowych oraz podejmowanie działań służących urzeczywistnieniu określonych przedsięwzięć”⁴.

Uwzględniając powyższe, stwierdza się, że administracja publiczna, wychodząc naprzeciw potrzebom zmieniającego się otoczenia, winna wykazywać aktywność, wyrażającą się poprzez skłonność kadry kierowniczej/urzędników do aktywnego działania na rzecz różnych inicjatyw ukierunkowanych na dobro obywatela. Takie przedsięwzięcia stwarzają szansę na kreowanie kultury otwartości i zaufania, co w konsekwencji ułatwia poznanie bardziej zindywidualizowanych potrzeb społeczności lokalnych. Inicjatywa stwarza możliwość zwiększania wydajności i jakości pracy urzędników, m.in. poprzez praktykowanie zróżnicowanych form motywacyjnych, preferowanie wszechstronnego rozwoju pracowników, szkolenia z zakresu administracyjnego, ale też z zakresu kreowania wizerunku urzędnika i urzędu czy profesjonalnej obsługi klienta (zwłaszcza tego trudnego). Działalność ukierunkowaną na przyszłość oprzeć należy na wdrażaniu nowych modeli zarządzania (płaskie struktury organizacyjne, partycypacja, praca zespołowa). Natomiast podejmowanie działań służących urzeczywistnieniu określonych przedsięwzięć to nic innego jak dbanie o ciągłość działania opartą na wiarygodności, efektywności i konsekwencji w realizowaniu podjętych decyzji.

Warto podkreślić, że w dobie współczesnych wyzwań sposób funkcjonowania administracji publicznej powoli ulega zmianom. Zakres realizowanych przez nią

⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 1999, s. 22 – 23.

zadań nie sprowadza się jedynie do rutynowych i powtarzalnych spraw pojedynczych petentów. Podstawą jej działalności staje się rozwiązywanie złożonych problemów społecznych, efektywne dostarczanie usług publicznych, a także zarządzanie organizacjami i sprawami publicznymi.

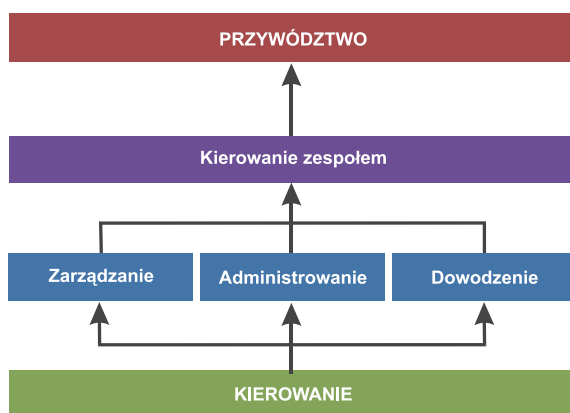
3. Istota zarządzania w administracji publicznej

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji zarządzania. Jednakże analizując proces zarządzania, należy udzielić odpowiedzi na pytanie dotyczące jego istoty, a mianowicie czy zarządzanie jest sztuką, czy też rzemiosłem (policzalną wypadkową wielu czynników)?

Organizacja niejednorodnej indywidualnej i zbiorowej aktywności ludzkiej przybiera różne formy. „Wyróżnić można kilka form kierowania: zarządzanie, administrowanie, dowodzenie, kierowanie zespołem oraz formę najwyższą – przywództwo. Warto przy tym dodać, że wspomniane formy kierowania różnią się jedynie obiektami zainteresowania i metodami działania. Ponadto znajdują odniesienie w poszczególnych, odrębnych dyscyplinach naukowych: w naukach o zarządzaniu, o administracji, o obronności, o bezpieczeństwie czy w politologii”⁵.

Poniżej przedstawiono w schematycznym uproszczeniu rozkład poszczególnych form kierowania (Rys. 1).

Rysunek 1. Uproszczony rozkład poszczególnych form kierowania



Źródło: opracowanie własne.

⁵ M. Wojakowska, *Przywództwo w kierowaniu bezpieczeństwem (rozprawa doktorska)*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2015, s. 13.

Katarzyna Fus podaje, że „Zarządzanie to kreowanie, kontrola i systematyczne korygowanie norm postępowania czy planów, w zależności od aktualnych potrzeb. Jest to funkcja kierownicza, dotycząca organizacji podległej zarządzającemu. Administrowanie, charakterystyczne dla funkcjonowania podmiotów państwowych, opiera się na przepisach aktualnie obowiązującego prawa i realizacji celów na ich podstawie i w granicach”⁶.

Barbara Kożuch twierdzi natomiast, że „istotę zarządzania stanowi koordynowanie wykorzystywania zasobów dla osiągnięcia określonych celów. Organizacje dla osiągnięcia swoich celów wykorzystują zasoby ludzkie, finansowe, rzeczowe, informacyjne”⁷.

Według Petera Druckera zarządzanie dotyczy przede wszystkim ludzi. Jego celem jest takie współdziałanie wielu osób, które pozwala zneutralizować słabości i maksymalnie wykorzystać talenty i silne strony uczestników⁸. W tak ujętej istocie zarządzania podkreślona zostaje szczególna rola czynnika ludzkiego w usprawnianiu procesu zarządzania.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że kierowanie stosuje się w odniesieniu do kierowania ludźmi, administrowanie w odniesieniu do kierowania jednostką oparte na kompetencjach formalnych, a zarządzanie w kontekście kierowania jednostką/organizacją oparte na kompetencjach materialnych, co wiąże się z władaniem i dysponowaniem zasobami organizacji. Natomiast gdy podstawą sprawowania władzy są kompetencje intelektualne, czyli autorytet osobisty kierującego, wynikający z jego intelektu i wysokiego morale, profesjonalnej wiedzy i kwalifikacji, twórczej aktywności oraz umiejętności współpracy z innymi, to kierowanie przybiera formę przywództwa⁹.

Warto podkreślić, że w opinii autorów, o ile można mówić o kierowaniu jednostką, o tyle nie powinno się używać zestawienia „zarządzanie ludźmi”. Zarządzać można rzeczami, działaniami, procesami, natomiast ludziom winno się przewodzić. Przywództwo rozpatrywać się będzie jako najwyższą formę kierowania.

Wyrażając przekonanie, że człowiek jest najcenniejszym kapitałem każdej organizacji i przychyłają się do stanowiska Petera Druckera dotyczącego istoty zarządzania, stwierdza się, że skuteczność i sprawność działań każdej organizacji bez względu na branżę uwarunkowana jest w dużej mierze umiejętnościami menedżerskimi i przywódczymi kadry kierowniczej.

⁶ K. Fus, *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, [w:] *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red. nauk.), Difin, Warszawa 2011, s. 52.

⁷ B. Kożuch, *Zarządzanie. Podstawowe zasady*, Wydawnictwo Akademickie, Warszawa 2001, s. 18.

⁸ P. Drucker, *Skuteczne zarządzanie*, PWN, Warszawa 1976, s. 76.

⁹ Por. M. Wojakowska, *Przywództwo w kierowaniu bezpieczeństwem* (rozprawa doktorska), Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2015, s. 14.

Zarządzanie instytucją to przede wszystkim dobra organizacja i koordynacja działań składających się na proces zarządzania. Przyjęte normy, zasady i konsekwentne ich przestrzeganie tworzą specyficzny klimat jednostki, kształtując tym samym kulturę organizacyjną akceptowaną przez wszystkich jej członków. Pracownicy, znając zasady i czując się współodpowiedzialni za losy instytucji, są usatysfakcjonowani z tego, co robią, dzięki czemu zwiększa się ich zaangażowanie i motywacja do pracy, co stanowi o wydajności pracowniczej.

Trudno zaprzeczyć, że zarządzanie organizacją wiąże się z kierowaniem ludźmi. Skuteczność i wiarygodność w tym obszarze determinuje zatem potrzebę wzajemnego zrozumienia wobec różnorodności temperamentów i osobowości, a także szacunku wobec komplementarności umiejętności poszczególnych członków zespołu. Wysoce cenioną wartością jest również właściwa komunikacja i dobra atmosfera pracy, która przyczynia się do zwiększenia zaangażowania i motywacji do efektywnej pracy. Ponadto komunikacja oparta na otwartym dialogu pomaga w unikaniu bądź szybkim rozwiązywaniu konfliktów. Tak wypracowana kultura pracy może korzystnie wpływać na skuteczność i wiarygodność działań, jak też kreowanie pozytywnego wizerunku podmiotów administracji publicznej.

Administracja publiczna musi działać w granicach prawa i na jego podstawach (por. art. 7 Konstytucji RP). Słusznym postulatem jest zatem, aby państwo działało na podstawie prawa, a także w określonych prawnie formach. Szczególnie gdy ingeruje w życie obywateli. Rodzi się więc pytanie, czy możliwe jest działanie public relations w sektorze publicznym. Proces komunikacyjny w omawianym obszarze ma bowiem charakter bardzo formalny¹⁰. Można go określić jako domenę swoistej debaty publicznej między obywatelem a władzą, ale także jako obszar, w którym formuje się opinia publiczna.

Priorytetowymi sferami działań stają się zatem: komunikacja interpersonalna, komunikacja instytucjonalna oraz komunikacja masowa. Ponadto w każdej z tych płaszczyzn można wyróżnić następujące czynności:

- doskonalenie sposobów udostępniania informacji klientom (obywatelom),
- doskonalenie wewnętrznego procesu przepływu informacji, sposobu gromadzenia, przetwarzania oraz archiwizowania informacji,
- doskonalenie złożonego procesu komunikacji z otoczeniem poprzez relacje partnerskie między różnymi podmiotami.

Jednakże analizując proces zarządzania w administracji publicznej, stwierdza się, że jest on szczególnym rodzajem zarządzania ze względu na dość specyficzną strukturę organizacyjną (hierarchiczność struktur) oraz zbyt sformalizowany i zbiurokratyzowany styl kierowania, kładący duży nacisk na zadaniowość i prze-

¹⁰ Por. B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, PWN, Warszawa 2012, s. 70.

strzeżenie procedur, w którym dość często pomijane są indywidualne potrzeby i umiejętności urzędników.

Obejmując szereg działań wymagających planowania, organizowania, motywowania, przewodzenia oraz kontrolowania procesów zarządczych realizowanych w poszczególnych podmiotach i organach zarządczych, model zarządzania w administracji publicznej powinien opierać się na nowoczesnym i elastycznym podejściu do zarządzania jednostką, które wyraża się m.in. w:

- kreowaniu kultury organizacyjnej, preferującej dbałość o wiarygodny wizerunek urzędu i urzędnika, skutecznej komunikacji (otwarty dialog na linii przełożony–podwładny, urzędnik–urzędnik oraz urzędnik–obywatel), budowaniu poczucia przynależności i odpowiedzialności wyrażającej się w sprawności organizacyjnej;
- zarządzaniu różnorodnością (wiedzy, umiejętności, wartości, ale i osobowości);
- zarządzaniu przez partycypację (wdrażanie partycypacyjnych modeli zarządzania);
- korzystaniu z wiedzy eksperckiej poprzez konsultacje i doradztwo wśród specjalistów z wielu dziedzin;
- rozwijaniu kompetencji menedżerskich i przywódczych wśród kadry kierowniczej administracji publicznej.

Oczywiście wdrożenie powyższego modelu zarządzania w administracji publicznej wymaga czasu, dużej odpowiedzialności, konsekwencji, determinacji oraz kompetentnej i odważnej kadry kierowniczej, a także zaangażowania wszystkich urzędników.

Zarządzanie jest bowiem niezbędne do systematycznego uzyskiwania wyników, natomiast kreowanie zmian, otwartość na nowe trendy, wyznaczenie nowych kierunków, umiejętność przekształcania wyzwań w szansę do rozwoju zapewnia jedynie efektywne przywództwo.

Przywództwo rozpatrywać należy jako najwyższą formę kierowania, opartą na tworzeniu relacji międzyludzkich, wykonaniu określonych zadań oraz uwzględnianiu indywidualnego potencjału i potrzeb członków zespołu. Wiąże się ono z posiadaniem wizji i umiejętnością wdrożenia jej w życie, czego konsekwencją jest tworzenie konkretnych planów działania. Skupia się wokół inspirowania i motywowania innych poprzez przykład konsekwencji i determinacji oraz umiejętności pracy w zespole. Opiera się w dużej mierze na wartości pracy zespołowej¹¹.

Przywództwo niejednokrotnie określane jest jako połączenie wrodzonego talentu z umiejętnościami nabytymi w trakcie edukacji oraz zdobywania kolejnych doświadczeń. Przywództwo to ten element, który pozwala menedżerowi przekonać

¹¹ M. Wojakowska, *Przywództwo...*, s. 5.

innych do realizacji celów firmy. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że każdy przywódca posiada cechy i umiejętności menedżera; wszak z menedżera rozwija się przywódca. Jednakże nie każdy menedżer jest i nie każdy może zostać przywódcą.

Szczególnie trudnym zadaniem jest wskazywanie znaczenia zmian. Realizacja tego wymaga nie tylko umiejętności inspirowania, kreatywności, umiejętności nawiązywania relacji oraz komunikacji interpersonalnej. Domaga się przede wszystkim umiejętności myślenia systemowego i strategicznego. Przywódca wizjoner, wskazując znaczenie zmian, musi widzieć organizację w szerszej perspektywie, uwzględniając planowanie długoterminowe, co koresponduje z wspomnianymi wcześniej cechami administracji publicznej.

Vijay Govindarajan i Chris Trimble podkreślają, że „myślący perspektywicznie prezes powinien robić trzy rzeczy: zarządzać teraźniejszością, w sposób wybiórczy zapominać o przeszłości oraz tworzyć przyszłość”¹². Żyjąc w dobie ciągłych zmian i samo zarządzanie teraźniejszością nie wystarczy. „Każda organizacja niezależnie od swojej wielkości, branży, w której funkcjonuje, czy profilu działalności staje w pewnym momencie przed barierami, które może pokonać tylko dzięki transformacji własnych struktur, procesów i zasobów”¹³ – komentuje Paweł Motyl (do 2014 r. dyrektor generalny ICAN Institute).

4. Najważniejsze atrybuty zarządzania w administracji publicznej

Proces zarządzania w administracji publicznej powinien być realizowany na podstawie najważniejszych atrybutów zarządzania, tj.: wiarygodność, skuteczność i sprawność.

W kontekście przedmiotowych rozważań przyjęto, że skuteczność należy rozumieć jako „robienie rzeczy właściwych”, czyli działanie z powodzeniem, co wiąże się z umiejętnością formułowania właściwych celów. Sprawność – jako „robienie rzeczy we właściwy sposób”, czyli mądre i racjonalne wykorzystywanie dostępnych zasobów, bez zbędnego marnotrawstwa, co wymaga też dokonywania wyborów właściwego sposobu działania. Efektywność – jako działanie przynoszące dobre rezultaty. Natomiast wiarygodność – jako pewną cechę osoby godnej zaufania, niebudzącej żadnych wątpliwości.

Analizując powyższe, warto podkreślić, że skuteczność jest pojęciem nadrzędnym do pojęcia sprawności, ale suma skuteczności i sprawności przybliża

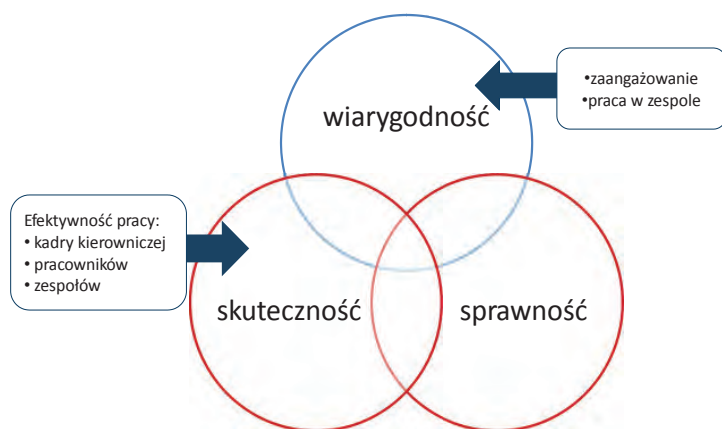
¹² V. Govindarajan, C. Trimble, *Rola prezesa w procesie transformacji modelu biznesowego*, Harvard Business Review Polska, grudzień 2011 – styczeń 2012, nr 12/1 (106/107), s. 85.

¹³ *Zarządzanie zmianą w polskich firmach*, Debata Redakcyjna HBRP, Harvard Business Review Polska, grudzień 2011 – styczeń 2012, nr 12/1 (106/107), s. 98.

do osiągnięcia określonych celów. Efektywność jest wypadkową skuteczności i sprawności, gdyż efektywne działanie jest sumą skuteczności i sprawności. Wiarygodność natomiast wspomaga budowanie kultury zaufania, m.in. zaufania w relacjach: przełożony – podwładny, podwładny – podwładny oraz urzędnik/ usługodawca – obywatel/odbiorca dobra publicznego. Suma wiarygodności i sprawności determinuje działania, natomiast suma skuteczności i wiarygodności zapewnia osiągnięcie pożądaných rezultatów.

Poniższy schemat prezentuje zależności i związki pomiędzy poszczególnymi atrybutami. (Rys. 2)

Rysunek 2, Najważniejsze atrybuty zarządzania



Źródło: opracowanie własne

Analizując determinanty skuteczności i wiarygodności zarządzania w administracji publicznej, warto określić kluczowe obszary istotne przy budowaniu efektywności administracji publicznej. Wśród nich do najważniejszych należy zaliczyć: wizerunek/wygląd instytucji, jakość obsługi klienta, przygotowanie merytoryczne kadry oraz dostępność zasobów rzeczowo-materialnych.

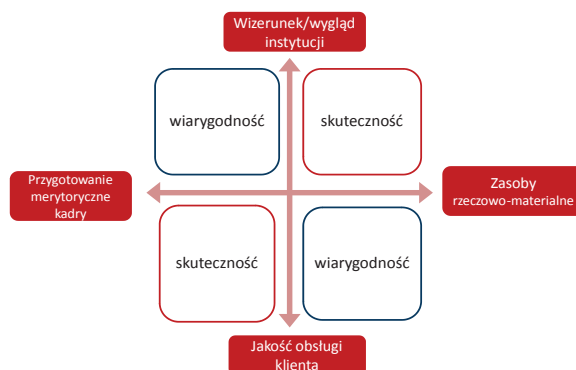
Budowanie dobrego wizerunku instytucji publicznych jest możliwa, po pierwsze, dzięki inwestowaniu w niezbędne prace modernizacyjne poprawiające wygląd zewnętrzny gmachu instytucji, po drugie zaś, poprzez inwestowanie w nowoczesne technologie informatyczne, ułatwiające komunikację, stały dostęp do aktualnych informacji. Jednakże rolę nadrzędną w tymże procesie odgrywa kadra kierownicza, której zadaniem jest kreowanie kultury organizacyjnej przyjaznej pracownikom i zapewniającej dobrą atmosferę pracy.

Budowanie wizerunku instytucji wiąże się także z podnoszeniem jakości obsługi interesantów. Wysoką jakość obsługi klienta można osiągnąć poprzez inwestowanie w szkolenia z zakresu umiejętności nawiązywania relacji, skutecznego komunikowania się, sprawnej organizacji pracy, zarządzania czasem własnym i zespołu czy pracy z trudnym klientem. Ponadto jakość obsługi interesantów implikuje także udzielanie rzetelnych informacji, uprzejmość, życzliwość i pomoc (np. przy wypełnianiu niektórych dokumentów). Determinuje to otwartość na sprawy obywatela, co w konsekwencji umożliwia wdrażanie pełnej partycypacji w zarządzaniu relacjami obywatel – urzędnik.

Osiągnięcie powyższego jest możliwe poprzez permanentny rozwój i odpowiednie przygotowanie merytoryczne kadry. Wymaga to rzetelnie przeprowadzanych procesów rekrutacyjnych w celu dobrania osób o wysokiej kulturze osobistej, reprezentujących odpowiedni system wartości oraz posiadających kwalifikacje niezbędne do piastowania określonych stanowisk. W procesie zarządzania należy przede wszystkim inwestować w szkolenia i kursy specjalistyczne dedykowane ludziom ambitnym i kompetentnym, chcącym się rozwijać i zaangażować w sprawy instytucji.

Równie ważnym obszarem jest obszar zasobów rzeczowo-materialnych. Doskonale tego obszaru przede wszystkim wymaga mądrego i racjonalnego wykorzystywania tychże zasobów, bez marnotrawstwa i rozrzutności. Racjonalność w tym zakresie wyrażać się może poprzez ekonomiczne, a zarazem humanitarne podejście np. do kwestii ergonomii pracy (wyposażenie stanowiska w odpowiedni sprzęt, zapewnienie odpowiedniej powierzchni biurowej czy ogólnie dobre warunki socjalne, a także szacunek do własności publicznej). Schematyczne ujęcie kluczowych obszarów prezentuje poniższy rysunek (Rys. 3).

Rysunek 3. Kluczowe obszary istotne przy budowaniu skuteczności i wiarygodności administracji publicznej



Źródło: opracowanie własne

Doskonałym narzędziem wspomagającym powyższy proces jest zarządzanie partycypacyjne (zwane też zarządzaniem uczestniczącym), które zawiera w sobie więcej niż udział pracowników w podejmowaniu decyzji. Chodzi w nim przede wszystkim o szacunek menedżerów wobec pomysłów i sugestii pracowników. Zarządzanie partycypacyjne opiera się na zaangażowaniu podwładnych oraz zachęcie do współodpowiedzialności za losy i jakość zarządzania danej instytucji.

5. Istota partycypacji oraz partycypacyjnego modelu zarządzania w strukturach samorządowych

„Wyjątkowość podejścia *Total Participation Management* (TPM) zasadza się na tym, że partycypacja nie jest w nim postrzegana jako opcja, lecz jako cecha definicyjna człowieka, a więc obejmuje nie tylko menedżerów, ale wszystkich, bez wyjątku, pracowników¹⁴” – twierdzi Ryszard Stocki.

Zarządzanie przy pełnej partycypacji daje każdemu pracownikowi poczucie ogromnych możliwości wzrostu i rozwoju. Sukces organizacyjny jest zatem zdeterminowany umiejętnością nawiązywania dobrych relacji z pracownikami, klientami czy partnerami zewnętrznymi. Opiera się to w dużej mierze na ciągłym komunikowaniu się i preferowaniu partycypacyjnego stylu kierowania. Pomocne i bardzo pożądane staje się rozwijanie kompetencji miękkich. Są to umiejętności ponaddiscyplinarne, niezależne od danego profilu zawodowego. W zasadniczym stopniu uzależnione zaś od inteligencji emocjonalnej.

Wyjątkowość partycypacyjnego podejścia znajduje również odzwierciedlenie w rzeczywistości funkcjonowania struktur samorządowych.

Współcześnie badacze akcentują ewolucję w podejściu do dóbr publicznych, traktując je jako element wspólnych wartości danego społeczeństwa. W katalogu dóbr publicznych znajduje się również samorząd. „Samorząd lokalny jest dobrem publicznym wówczas, kiedy funkcjonuje demokracja rzeczywista, tzn. kiedy struktury demokratyczne mają właściwe oprzyrządowania od góry, tzn. istnieje ład instytucjonalno-prawny, zapewniający wszystkim obywatelom czynne i bierne prawa wyborcze. A więc nikt z uczestnictwa w tym procesie nie może być wykluczony, a konsumpcja jednych – uczestnictwo w nim – nie wyklucza innych z konsumpcji owych korzyści”¹⁵. Samorząd lokalny traktowany może być zarówno jako władza – dostawca usług publicznych (np. usługi związane

¹⁴ R. Stocki, P. Prokopowicz, G. Żmuda, *Pełna partycypacja w zarządzaniu. Tajemnica sukcesu największych eksperymentów menedżerskich świata*, Wolters Kluwer business, Kraków 2008, s. 24.

¹⁵ J. Kleer, *Dobra publiczne: wczoraj-dziś-jutro*, PWE, Warszawa 2015, s. 136 – 137.

z dostarczaniem wody – żaden obywatel nie może być pozbawiony dostępu do czystej wody, usługi edukacji powszechnej, usługi ochrony zdrowia, oświetlenie ulic itp.), ale także jako pewna wartość samoistna. Samorząd jako dobro publiczne (nikt nie może być wyłączony ze wspólnoty samorządowej ani sam się nie może z niej wyłączyć). Jako domenę działań lokalnych Jerzy Kleer charakteryzuje¹⁶:

- związki władzy lokalnej z mikrośrodowiskiem (lokalną społecznością i przestrzenią),
- zakres uprawnień decyzyjnych,
- sprawność władzy lokalnej,
- mobilność społeczności lokalnej,
- świadomość społeczności lokalnej,
- stosunek do dóbr lokalnych,
- stosunek do innych.

Mówiąc o partycypacji, należy pamiętać, iż współczesne państwo (w tym administracja publiczna będąca w istocie aparatem wykonawczym władzy państwowej) jest tylko jednym z wielu aktorów w sieci podmiotów, które współkształtują rzeczywistość społeczną, gospodarczą i polityczną. W klasycznym modelu zarządzania publicznego opartym na weberowskiej koncepcji biurokracji administracja odseparowana od obywateli, stojąca wyraźnie ponad nimi, władczo, przy użyciu nakazów i zakazów kształtowała ich zachowania. W myśl koncepcji nowego zarządzania publicznego koncentrowała się na efektywnym zaspokajaniu ich potrzeb jako klientów administracji, opierając się na mechanizmach rynkowych¹⁷. Model współzarządzania uwzględniający partycypację zakłada tworzenie sieci współdziałania administracji publicznej z obywatelami opartego na realnym partnerstwie. Nastąpiła ewolucja w postrzeganiu roli obywatela – od konsumenta do interesariusza (inaczej niż w nowym zarządzaniu publicznym, które stanowiło przeniesienie wprost rozwiązań biznesowych do sektora publicznego) wchodzącego z administracją w dialog na temat kierunków jej działania. Pojęcie interesariuszy nie jest jednorodne i obejmuje wiele form reprezentacji interesów i potrzeb obywateli, w tym sformalizowane i niesformalizowane wspólnoty, organizacje typu non profit, przedsiębiorcy, media, instytucje publiczne różnych szczebli (również organizacje międzynarodowe), politycy, wreszcie indywidualni obywatele, bezpośrednie zaangażowanie obywateli (interesariuszy) w proces wykonywania zadań administracji publicznej¹⁸.

¹⁶ J. Kleer, *Dobra publiczne: wczoraj-dziś-jutro*, PWE, Warszawa 2015, s.142.

¹⁷ D. Sześciło, *Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne): teoria i praktyka*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” nr 2, 35/2014, s. 53.

¹⁸ D. Sześciło, *Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne): teoria i praktyka*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” nr 2, 35/2014, s.54.

Warunkiem wdrożenia partycypacyjnego modelu zarządzania jest społeczeństwo obdarzone określonym potencjałem zaufania. Społeczeństwo, którego normy tworzone są na podstawie zaufania, nazwać można inaczej społeczeństwem otwartym. Odwołuje się do wolności, decentralizacji, elastycznych struktur, poszukuje dialogu i współdziałania, docenia różnorodność przy zachowaniu świadomości własnej odrębności kulturowej. Inaczej jest w przypadku społeczeństwa zamkniętego, o niskim poziomie zaufania w tworzeniu norm. Społeczeństwo zamknięte potrzebuje silnej władzy, centralizacji, autorytetu, charyzmatycznych przywódców, silnego zakorzenienia w przeszłości, wyraźnego rozróżnienia na „swoi” i „obcy”.

Konkludując, realizacja zaprezentowanych koncepcji zarządzania w administracji publicznej opiera się zatem na budowaniu kultury szacunku, otwartości i zaufania w relacjach instytucja – obywatel/interesant, zarządzaniu różnorodnością oraz budowaniu kultury organizacyjnej preferującej wzajemne wsparcie poprzez ciągły proces uczenia się (szkolenie kadry kierowniczej instytucji publicznych, a w tym także przedstawicieli władz lokalnych – wojewodów, starostów, prezydentów i burmistrzów). Powyższe sprzyja oczywiście zarządzaniu poprzez partycypację, co z kolei determinuje otwartość na potrzeby obywateli, stwarzając jednocześnie okazję do poznania preferencji i potrzeb. Realizacja tak zaprezentowanej koncepcji doskonalenia zarządzania w administracji publicznej domaga się również transparentności zarządzania wyrażonego jednolitym standardem procedur, norm, zarządzeń i sposobu załatwiania spraw publicznych.

6. Podsumowanie

Rozważania dotyczące skuteczności i wiarygodności zarządzania w administracji publicznej dowodzą, że w obecnych czasach model odizolowanego od wszelkich kontaktów interpersonalnych urzędnika i zamkniętego na relacje z otoczeniem zewnętrznym urzędu przestaje spełniać swoją funkcję. Bardziej adekwatnym modelem zdaje się być partycypacyjny model zarządzania, w którym sprawnie działający administrator/urzędnik posiada nie tylko wiedzę z zakresu prawa administracyjnego, ale też wiedzę ekonomiczną, menedżerską, psychologiczną czy społeczną. Współczesny urzędnik nie tylko musi posiadać zdolność skanowania wewnętrznej rzeczywistości urzędu, ale także musi być otwarty na kontakty zewnętrzne i efektywne porozumiewanie się z otoczeniem. Urzędniczy model funkcjonowania władzy publicznej zastępowany jest zatem przez model menedżerski oparty na partycypacyjnym stylu kierowania.

W konsekwencji strategicznym obszarem działania władzy publicznej winna być komunikacja i partycypacja społeczna, zaś podstawą działania – rzetelna i profesjonalna wiedza, wnikliwe rozpoznanie potrzeb otoczenia (w tym także potrzeb obywateli określonej społeczności lokalnej), przemyślany i kompleksowy plan działania oraz konsekwentna jego realizacja. Należy być świadomym, że bez tego zarządzanie publiczne nie może być efektywne. Trudno też o skuteczne definiowanie i osiąganie celów publicznych, nie mówiąc o projektowaniu zmian i zarządzaniu nimi.

W związku z tym kluczowe w funkcjonowaniu administracji publicznej staje się rozwijanie umiejętności współpracy opartej na partnerstwie i wzajemnym zaufaniu oraz skutecznym komponowaniu procesów komunikowania. Osiągnięcie tegoż postulatu jest możliwe dzięki właściwie zaplanowanym i kompleksowym działaniom mającym na celu promowanie i ochronę wizerunku instytucji publicznej. Z pewnością pożądana jest również umiejętność budowania relacji z klientem poprzez kreowanie kultury zaufania i otwartości zarówno wewnątrz danej instytucji, jak i w kontaktach zewnętrznych.

Bibliografia

Literatura:

- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, PWN, Warszawa 1974.
Dobek-Ostrowska B., *Komunikowanie polityczne i publiczne*, PWN, Warszawa 2012.
Drucker P., *Skuteczne zarządzanie*, PWN, Warszawa 1976.
Fus K., *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, [w:] *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Liedel K., Piasecka P., Aleksandrowicz T.R. (red. nauk.), Difin, Warszawa 2011.
Izdębski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2004.
Kleer W., *Dobra publiczne: wczoraj-dziś-jutro*, PWE, Warszawa 2015.
Kożuch B., *Zarządzanie. Podstawowe zasady*, Wydawnictwo Akademickie, Warszawa 2001.
Ochendowski E., *Prawo administracyjne, część ogólna*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 1999.
Stocki R., Prokopowicz P., Żmuda G., *Pełna partycypacja w zarządzaniu. Tajemnica sukcesu największych eksperymentów menedżerskich świata*, Wolters Kluwer business, Kraków 2008.

Inne:

- Govindarajan V., Trimble C., *Rola prezesa w procesie transformacji modelu biznesowego*, Harvard Business Review Polska, grudzień 2011 – styczeń 2012, nr 12/1 (106/107).
Mały słownik języka polskiego, Sobol E. (red.), Warszawa 1999.
Sześciło D., *Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne): teoria i praktyka*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” nr 2, 35/2014.
Wojakowska M., *Przywództwo w kierowaniu bezpieczeństwem (rozprawa doktorska)*, WSpół, Szczytno 2015.

Zarządzanie zmianą w polskich firmach, Debata Redakcyjna HBRP, Harvard Business Review Polska, grudzień 2011 – styczeń 2012, nr 12/1 (106/107).

Wykaz rysunków:

Rysunek 1. Uproszczony rozkład poszczególnych form kierowania.

Rysunek 2. Najważniejsze atrybuty zarządzania.

Rysunek 3. Kluczowe obszary istotne przy budowaniu skuteczności i wiarygodności administracji publicznej.

Streszczenie

Administracja publiczna z racji specyficznej i ważnej społecznie misji realizowanej na rzecz dobra wspólnego powinna w sposób szczególny zabiegać o wysoką jakość świadczonych usług. Istotnym czynnikiem w tym zakresie, warunkującym sprawność, skuteczność i wiarygodność, jest ciągłe doskonalenie procesu zarządzania jednostkami administracji publicznej, ale też wdrażanie skuteczniejszych modeli zarządzania, m.in. partycypacyjnych modeli zarządzania w administracji publicznej. Umiejętność dzielenia się wiedzą, a także efektywne przekazywanie informacji mają bowiem ogromny wpływ na kształtowanie wizerunku oraz budowanie prawidłowych relacji urzędnik – klient (obywatel).

Wobec powyższego celem opracowania uczyniono przedstawienie korzyści płynących z efektywnego i wiarygodnego zarządzania w administracji publicznej. Wykazano, że idealnym narzędziem wspomagającym ten proces jest koncepcja zarządzania przez partycypację, będąca również idealną płaszczyzną kształtowania kultury zaufania poprzez lojalność i otwartość administracji publicznej na potrzeby indywidualnego odbiorcy (obywatela).

Słowa kluczowe: administracja publiczna, efektywność, wiarygodność, partycypacja, zarządzanie przez partycypację.

Summary

Efficiency and credibility of public administration in context participatory management model

Public administration, due to its specific and socially important mission for the common good, should strive in particular for the high quality of the services provided. An important factor in this regard, conditioning efficiency, efficiency and credibility is the continuous improvement of the management process of public administration units, but also the implementation of more effective management models, including. Participatory management models in public administration. The ability to share knowledge and effectively communicate information has a tremendous impact on shaping the image and building a good relationship the clerk – the customer (citizen).

In view of the above, the purpose of the study was to present the benefits of effective and credible management in the public administration. It has been

shown that the ideal tool to support this process is the concept of participatory management, which is also an ideal platform for shaping a culture of trust through loyalty and the openness of public administration for the needs of an individual citizen.

Key words: public administration, efficiency, credibility, participation, management by participation.

Rozdział IX.

Wybrane aspekty kultury organizacyjnej w zarządzaniu publicznym

1. Wprowadzenie

Teoretyczne podstawy zarządzania publicznego dotyczą wielu nauk (np. o polityce, o administracji, socjologii), teorii (np. systemów, organizacji, decyzji, ekonomii) i koncepcji (np. społecznej odpowiedzialności, interesariuszy, kosztów transakcyjnych). „W ostatnim czasie (...) zostały one (...) poszerzone o aspekty humanistyczne, tj. zaufanie publiczne, partycypacja obywatelska czy etyczno-moralne”¹. Uzasadnia to interdyscyplinarność podejścia do zarządzania publicznego, z czego wynikają różne jego ujęcia. Zarządzanie publiczne może być rozumiane jako „proces służby publicznej wobec obywateli w trosce o dobro kolejnych pokoleń na drodze wzmocnienia sieci wzajemnych relacji, konkurencyjności gospodarki narodowej oraz praktycznego zwiększania użyteczności społecznej przez efektywną alokację środków publicznych”². Niemniej jednak zarządzanie publiczne należy do dyscypliny naukowej – nauk o zarządzaniu, która dotyczy dziedzin nauki – zarówno nauk humanistycznych, jak i nauk ekonomicznych. Uzasadnia to twierdzenie, że zarządzanie publiczne to „subdyscyplina nauka o zarządzaniu, zajmująca się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zarządczych zapewniających prawidłowe wyznaczenie celów organizacji tworzących sektor publiczny oraz optymalnym wykorzystywaniem możliwości

Prof. dr hab. Katarzyna Szczepańska – Wydział Zarządzania, Politechnika Warszawska.

¹ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne jako teoria i praktyka*, [w:] B. Koźuch, Ł. Sułkowski (red.), *Instrumentarium zarządzania publicznego*, Difin, Warszawa 2015, s. 25.

² K. Raczkowski, *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2015, s. 33.

zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego”³.

Zarządzanie publiczne dotyczy „mechanizmów funkcjonowania sektora publicznego, jako całości i jednostek tworzących ten sektor w aspekcie instytucjonalnym i strukturalnym”⁴. Przez sektor publiczny rozumiany jest „ogół podmiotów gospodarki narodowej grupujących własność państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), własność jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowych osób prawnych oraz własność mieszaną z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego”⁵. W literaturze z zarządzania publicznego występują dwa kryteria wyodrębniania sektora publicznego: funkcjonalne i własnościowe. Według kryterium funkcjonalnego sektor publiczny można określić jako „państwowe i samorządowe instytucje oraz jednostki organizacyjne realizujące (...) niekomercyjne zadania publiczne”⁶. Natomiast według kryterium własnościowego sektor publiczny to „zbiór państwowych i komunalnych osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, które podlegają państwu i samorządom”⁷.

Elementem sektora publicznego jest administracja publiczna, która może być definiowana według różnych kryteriów (np. prawa, socjologii, politologii czy nauk o zarządzaniu). W artykule przyjęto, że administracja publiczna to „zespół działań, czynności, przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego”⁸, przez różne podmioty i organy na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”⁹. Należy zauważyć, że „aspekt podmiotowości w definicjach administracji publicznej wskazuje na strukturę organizacyjną sektora publicznego”¹⁰.

Zmiana modelu administrowania na zarządzanie w administracji publicznej wymusza m.in. uwzględnienie aspektu strategicznego w zarządzaniu publicz-

³ B. Koźuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Kraków 2011, s. 23.

⁴ B. Koźuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych...*, s. 20.

⁵ <http://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej>, [pobranie: 02.02.2017].

⁶ A.P. Wiatrak, *Sektor publiczny – istota, zakres i zarządzanie*, [w:] B. Glinka, P. Hensel (red.), *Ekonomia sektora publicznego*, „Problemy Zarządzania” 4/2005 (10), Wydawnictwa Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 7.

⁷ A.P. Wiatrak, *Sektor publiczny ...*, s. 8.

⁸ K. Szczepańska, *Podstawy zarządzania jakością w administracji publicznej*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Uwarunkowania prawne i społeczne*, A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 132.

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168 z późn. zm.).

¹⁰ Szerzej w: M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011, s. 13 – 14.

nym. Jednym z jego elementów jest opracowanie i realizacja strategii. W naukach o zarządzaniu przyjmuje się, że kultura organizacyjna może zarówno wspierać, jak i ograniczać osiągnięcie celów strategicznych, dlatego realizacja misji oraz wynikająca z niej strategii organizacji determinowana jest również normami i wartościami kultury organizacyjnej. Tym samym zarówno postawy, zachowania, jak i działania członków organizacji powinny być z nimi zgodne. Służy temu operacjonalizacja przyjętych w organizacji zasad działania. Uzasadnia to powody podjęcia rozważań o kulturze organizacyjnej w administracji publicznej jako przyczynek w dyskusji o jej roli i znaczeniu w zarządzaniu publicznym. Celem artykułu jest przedstawienie argumentacji wyjaśniającej potrzebę identyfikacji i charakterystyki wartości kultury organizacyjnej w zarządzaniu publicznym na przykładzie administracji publicznej oraz wyjaśnienie kontekstu istniejących w administracji publicznej norm i wartości. W realizacji celu zastosowano następujące metody badawcze: analizy piśmiennictwa oraz analizy i konstrukcji logicznej.

2. Pojęcie kultury organizacyjnej

Pojęcie „kultura organizacyjna” w dorobku nauk o zarządzaniu pojawiło się w latach 80. XX wieku. Za prekursora badań dotyczących kultury organizacyjnej uznaje się E. Jacquesa, który w 1951 roku zdefiniował kulturę przedsiębiorstwa jako „zwyczajowy i tradycyjny sposób myślenia i działania, podzielany w mniejszym lub większym stopniu przez wszystkich członków, a którego nowi członkowie muszą się nauczyć i przynajmniej częściowo zaakceptować, aby sami mogli być zaakceptowani w firmie”¹¹. Współczesnymi przykładami definicji kultury organizacyjnej są:

- „niepisane, postrzegane często podświadomie zasady, które wypełniają lukę między tym, co formalnie obowiązujące, a tym, co się faktycznie dzieje”¹²;
- „wartości, normy i przekonania powszechnie akceptowane w organizacji i stanowiące system”¹³;
- „wzór podstawowych założeń, które jakaś grupa zaakceptowała, odkryła lub rozbudowała, radząc sobie z problemami zewnętrznej adaptacji i wewnętrznej integracji, i które są zarazem na tyle wyartykułowane, by mogły

¹¹ G. Aniszewska, *Kultura organizacyjna w zarządzaniu*, PWE, Warszawa 2007, s. 13.

¹² Por. C. Sikorski, *Kultura organizacyjna*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 3.

¹³ Ł. Sułkowski, *Kulturowe procesy zarządzania*, Difin, Warszawa 2012, s. 49.

być przekazane nowym członkom grupy jako poprawny sposób postrzegania, myślenia i odczuwania związany z tymi problemami”¹⁴.

Przeгляд definicji kultury organizacyjnej upoważnia do stwierdzenia, że mogą być one pogrupowane według kryteriów: zarządzania lub nurtu badań. Według kryterium zarządzania wyróżnia się następujące grupy definicji¹⁵:

- numeryczne – wyliczające procesy kulturowe w organizacjach,
- historyczne – stawiające pytania o ciągłość i kumulację dorobku kulturowego organizacji,
- normatywne – podkreślające regulacyjną rolę kultury polegającą na tworzeniu norm i reguł zachowań jej członków,
- psychologiczne – podkreślające mechanizmy rozwoju kultury (np. procesy adaptacji i uczenia się członków organizacji),
- strukturalistyczne – koncentrujące się na integracji kultury organizacyjnej i jej systemowym charakterze,
- genetyczne – ujmujące kulturę organizacyjną jako produkt kontekstu społecznego lub kultury narodowej.

Wyniki badań nad kulturą organizacyjną dotyczą głównie nurtów: funkcjonalistycznego i interpretatywno-symbolicznego¹⁶. W nurcie funkcjonalistycznym wyróżnia się podejścia: zewnątrzorganizacyjne i wewnątrzorganizacyjne. Reprezentanci podejścia zewnątrzorganizacyjnego¹⁷ uważają, że kultura narodowa jest jednym z uwarunkowań specyfiki organizacji, w tym kultury organizacyjnej jako zmiennej niezależnej, bowiem kultura jest „wnoszona” do organizacji. Natomiast przedstawiciele nurtu wewnątrzorganizacyjnego ujmują kulturę organizacyjną jako zmienną zależną, a więc taką, którą można zarządzać. „Istnienie skrajnych podejść do roli kultury organizacyjnej w zarządzaniu przedsiębiorstwem opisuje teoria konwergencji i dywergencji. Pierwsza z nich, odnosząc się do zjawisk ujednolicania się świata oraz istnienia luki industrializacji, dowodzi, że normy i wartości wyrażane lub odzwierciedlane w działaniach globalnych podmiotów rynku są siłą kształtującą kulturę organizacyjną przedsiębiorstw lokalnych. Natomiast teoria dywergencji ujmuje kulturę organizacyjną jako model niezależny, niepodlegający ocenom, porównaniom czy hierarchizacji”¹⁸. W nurcie interpretatywno-symbolicz-

¹⁴ A. Marcinkowski, J. Sobczak, *Wybrane zagadnienia socjologii organizacji. Perspektywa kulturowa w badaniach organizacji*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1989, s. 61.

¹⁵ Por. Ł. Sułkowski, *Kulturowe procesy zarządzania...*, s. 48.

¹⁶ Oprócz – postmodernistycznego i krytycznego (radikalny strukturalizm).

¹⁷ Podejście typowe dla badań międzykulturowych w zarządzaniu organizacjami.

¹⁸ K. Szczepańska, *Znaczenie kultury organizacyjnej w zarządzaniu jakością*, [w:] *Zarządzanie jakością i środowiskiem jako determinanty doskonałości działania organizacji*, T. Borys, P. Rogala (red.), „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej” Nr 1177, Wrocław 2007, s. 258.

nym kultura organizacyjna jest metaforą, która pozwala analizować organizację jako formę ekspresyjną, manifestację ludzkiej świadomości. Kultura organizacyjna jest definiowana w perspektywach¹⁹:

- badawcza kultura jest rozpatrywana jako struktura wiedzy i wierzeń; jest przedsięwzięciem poznawczym i zakłada pewną wizję świata;
- symboliczna kultura jest systemem symboli i znaczeń, które należy poddać analizie;
- strukturalna kultura odnosi się do głębszych, nieświadomych procesów, których projekcją są powierzchowne przejawy organizacji, takie jak działania i praktyki.

Pojęcie kultury organizacyjnej może być także rozpatrywane według kryterium elementów tworzących tzw. model kultury. Przykładem jest model E. Scheina, w którym kulturę organizacyjną tworzą: artefakty, założenia kulturowe oraz normy i wartości. Artefakty to widoczne przejawy funkcjonowania kultury organizacji, które dzielą się na językowe (np. mity, legendy), behawioralne (np. ceremonie, rytuały), fizyczne (np. technologia, przedmioty materialne). Założenia kulturowe to „wartości, bezsporne, aksjomatyczne, które powstały jako efekt wyuczonych reakcji, niegdyś funkcjonujących jako wartości, które w trakcie rozwiązywania problemów uległy przekształceniu w ukrytą przesłankę, czyli założenie kulturowe”²⁰. Dotyczą one²¹:

- natury ludzkiej – determinują postrzeganie stosunku człowieka do organizacji;
- natury relacji międzyludzkich – określają, czy właściwe jest współzawodnictwo, czy współpraca;
- natury organizacji – wskazują na preferowany przez członków organizacji sposób działania (pasywny, aktywny);
- natury otoczenia – określają poziom akceptacji niepewności, natury czasu oraz orientacji na przeszłość, teraźniejszość i przyszłość;
- relacji z otoczeniem – wskazują na postrzeganie i charakter relacji z otoczeniem (szansa do wykorzystania lub zagrożenie).

Natomiast normy i wartości mogą być zarówno deklarowane, jak i przestrzegane. Normy dotyczą zachowań pracowników w organizacji, aczkolwiek są one determinowane ich postawami²² wynikającymi z wartości. Wyniki badań

¹⁹ S. Stańczyk, *Nurt kulturowy w zarządzaniu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2008, s. 13.

²⁰ A. Marcinkowski, J. Sobczak, *Wybrane zagadnienia socjologii organizacji...*, 63.

²¹ Por. Tamże.

²² Postawy to „deklaracje wyrażające ocenę (pozytywną lub negatywną) pewnych przedmiotów, ludzi lub zdarzeń, szerzej w: S. P. Robbins, *Zasady zachowania w organizacji*, Zysk i S-ka, Poznań 2001, s. 34.

wskazują, że z postaw wynikają zachowania w zależności od zmiennych sytuacyjnych. „Norma w ujęciu społecznym to względnie trwałe, przyjęte w danej grupie społecznej sposoby zachowania jednostki społecznej, który jest wynikiem interakcji społecznych (...), przy czym różna jest siła korelacji między normami: przekonań i zachowań”²³. Wyróżnia się normy:

- formalne – skodyfikowane i zapisane w postaci regulaminów, przepisów, wskazówki właściwego zachowania się w danej sytuacji;
- nieformalne – niepisane normy zachowania obowiązujące zwyczajowo w danej grupie społecznej.

Ponadto normy mogą być charakteryzowane w wymiarach: „moralnym (dobro – zło), zwyczajowym (wypada – nie wypada) oraz prakseologicznym (sprawne działanie)”²⁴. Wartości są to „zasadnicze przeświadczenia, że określone postępowanie (...) jest osobiście albo społecznie bardziej atrakcyjne niż przeciwne czy sprzeczne z nimi postępowanie. Wartości mają zabarwienie moralne, ponieważ są nośnikami indywidualnych poglądów o tym, co dobre, sprawiedliwe lub pożądane”²⁵. Z przedstawionej definicji wynika, że wartości uzasadniają powody podejmowanych działań przez członków danej grupy, jak i grup w organizacji, są one „blisko związane z ideałami wspólnymi dla danej grupy”²⁶. Innymi słowy, są to motywy działań członków lub grup organizacji. Wartości, podobnie jak normy, mogą być formalne i nieformalne, niemniej jednak wartości determinują normy. Innymi słowy, występuje zależność między wartościami – postawami – zachowaniami. Stopień sformalizowania wartości i norm oraz zależności między nimi są przedmiotem wielu badań nad kulturą organizacyjną.

Należy podkreślić, że „kultura organizacyjna wpływa na przyjęty w organizacji sposób myślenia o własnym działaniu członków organizacji, sposób analizy i realizacji podejmowanych działań”²⁷. W tym kontekście siłą sprawczą kultury organizacyjnej dotyczy przyjęcia założenia o zgodności norm i wartości wyrażonej brakiem wewnętrznej sprzeczności między nimi. Główną funkcją²⁸ kultury

²³ <https://plato.stanford.edu/en> [pobranie: 02.02.2017].

²⁴ M. Czerska, *Zmiana kultury w organizacji*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003, s. 15.

²⁵ S.P. Robbins, *Zasady zachowania w organizacji*, Zysk i S-ka, Poznań 2001, s. 29.

²⁶ F. Trompenaars, Ch. Hampden-Turner, *Siedem wymiarów kultury*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 37.

²⁷ R. Krupski, *Kultura organizacyjna w zasobowej teorii zarządzania strategicznego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne. Ujęcie zasobowe*, R. Krupski (red.), „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości”, Seria: Zarządzanie i Marketing, Wałbrzych 2006, s. 179.

²⁸ Funkcjami szczegółowymi są: percepcyjna (sposób postrzegania rzeczywistości, organizacji i jej otoczenia zewnętrznego i siebie przez członków organizacji), adaptacyjna (możliwość wypracowania schematów działania w określonych sytuacjach), integracyjna (spajanie członków organizacji – integracja kulturowa grup pracowników), nadawania tożsamości (kształtowanie wizerunku zewnętrznego organizacji), kontrolna (podstawa dla oceny postaw i zachowań członków organizacji).

organizacyjnej jest dostosowanie zewnętrzne i wewnętrzne do otoczenia, dlatego zmienność norm i wartości wpisana jest w pojęcie doskonalenia kultury organizacyjnej. Znaczenie kultury organizacyjnej w zarządzaniu organizacjami zostało potwierdzone w wielu badaniach, które dowodzą, że kultura organizacyjna wpływa m.in. „na wyniki pracy pracowników, wydajność organizacyjną, satysfakcję z pracy i zaangażowanie pracowników, realizację zadań, innowacje, rekrutację i selekcję pracowników oraz ich adaptację w organizacji, siłę oporu wobec zmian, nasilanie się konfliktów organizacyjnych”²⁹.

Kultura organizacyjna jest również elementem koncepcji społecznej odpowiedzialności organizacji (przedsiębiorstwa) (ang. *Corporate Social Responsibility*), która oznacza „zbiorową jej świadomość: moralnego obowiązku, prawnego odpowiadania za czyny swoje i swoich członków, ponoszenie (...) konsekwencji zbiorowo i indywidualnie oraz kultury organizacyjnej (...), dzięki której inni ludzie ufają, że mogą na danej organizacji polegać”³⁰. Pojęcie społecznej odpowiedzialności jest definiowane w głównych nurtach jako:

- „obowiązek wyboru (...) takich decyzji i działań, które przyczyniają się zarówno do dbałości o interes własny (...), jak i do ochrony oraz pomnażania dobrobytu społecznego”³¹;
- „budowanie przez organizację trwałych, pozytywnych relacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami”³².

Kontekst społeczny omawianej koncepcji jednoznacznie wskazuje na jej złożoność, a tym samym na potrzebę rozumienia i dostrzegania przez podmioty rynku konieczności działania społecznie odpowiedzialnego. Kultura organizacyjna wpisuje się również w problematykę wartości w życiu społeczno-gospodarczym i związanej z nim etyki działalności podmiotów na rynku. Problematyka etyki w naukach o zarządzaniu dotyczy dwóch aspektów:

- kategorii wartości (model heurystyczny – etyka dobra), które decydują o wyborze działania, kierunku rozwoju;
- odniesienia do norm, praw czy reguł (model algorytmicznego myślenia – etyka norm) pozwalających na określenie tego, co jest, a co nie jest akceptowane moralnie.

Można powiedzieć, że etyka dobra implikuje tworzenie wizji, misji oraz wartości przedsiębiorstwa, natomiast etyka norm pozwala na tworzenie kodeksów

²⁹ Por. E. Mastyk-Musiał, *Organizacje w ruchu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 119.

³⁰ A. Kisil, *Zarządzanie przez odpowiedzialność*, Polski Druk, Warszawa 2008, s. 35.

³¹ H. Brdulak, T. Gołębiowski (red.), *Wspólna Europa. Przedsiębiorstwo wobec globalizacji*, PWE Warszawa, 2001, s. 393.

³² B. Rok (red.), *Więcej niż zysk, czyli odpowiedzialny biznes. Programy, strategie, standardy*, FOB, Warszawa 2001, s. 32.

(programów) etycznych, procedur (np. dobre praktyki), narzędzi kontroli oraz przeprowadzanie auditu społecznego. „Jednak najlepszy nawet kodeks nie może zastąpić sumienia. Nieraz jedynie prosta przyzwoitość, świadomość, że czegoś się nie robi, może nas uchronić przed złą decyzją. Wtedy przydatne stają się wskazówki etyki cnoty, a nie etyki norm”³³.

3. Wybrane aspekty zarządzania publicznego

Zarządzanie w administracji publicznej związane jest z wieloma koncepcjami³⁴, w tym nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*). Jego istotą jest postrzeganie instytucji publicznych jako dostawców specyficznych usług dla klientów – odbiorców. Założeniem tej koncepcji jest rynkowy charakter transakcji między zarządzającymi administracją publiczną a klientami. Służą temu³⁵: profesjonalne zarządzanie instytucją publiczną, standardy i wskaźniki efektywności pracy, nacisk na kontrolę wyników działania, decentralizacja sektora publicznego, promowanie konkurencyjności, wykorzystanie technik zarządzania oraz racjonalizacja wydatków publicznych. Omawiana koncepcja stała się podstawą tworzenia modeli zarządzania publicznego, tj.³⁶:

- zwiększania efektywności (wzrost roli kontroli finansowej w zarządzaniu, silna hierarchizacja w zarządzaniu, dostawcy usług z sektora prywatnego, ograniczenie biurokracji),
- decentralizacji i odchudzania sektora publicznego (zarządzanie poprzez kontrakty, płaskie struktury organizacyjne, wzrost znaczenia pracy zespołowej, elastyczność i różnorodność świadczonych usług),
- dążenia do doskonałości (tworzenie strategii, pozioma struktura zarządzania, rozwój i uczenie się, radykalna decentralizacja, charyzmatyczne przywództwo, rozwój szkoleń dla kadry kierowniczej),
- orientacja na usługi publiczne (słuchanie opinii odbiorców usług i uwzględnianie ich oczekiwań w podejmowanych decyzjach, wybory przedstawicieli społeczności lokalnych, praca zespołowa ze społecznościami lokalnymi, uczenie się od obywateli).

³³ L. Kołakowski, *Kultura i fetysze*, PWN Warszawa 1967, s.147.

³⁴ Np. nowego ładu publicznego (ang. *New Public Governance*), nowej usługi publicznej (ang. *New Public Service*).

³⁵ K. Szczepańska, *Zarządzanie jakością. W dążeniu do doskonałości*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 332 – 333.

³⁶ Por. M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne...*, s. 44 – 48.

Nowe zarządzanie publiczne zorientowane jest na podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym, co oznacza w modelu dążenia do doskonałości, m.in. jego związku z zarządzaniem strategicznym, przez które można rozumieć proces zorientowany na opracowanie i wdrażanie strategii po to, by osiągnąć jej cele. Niemniej jednak zarządzanie strategiczne to „koncepcja zarządzania, która opiera się na wartościach charakterystycznych dla orientacji globalnej”³⁷. W związku z tym wartościami zarządzania strategicznego są: otwartość, kompleksowość, orientacja na przyszłość, kreatywność, orientacja na wyniki oraz współdziałanie. Mogą być one interpretowane w odniesieniu do zarządzania strategicznego w sektorze publicznym, czego przykład przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Zasady zarządzania strategicznego w sektorze publicznym

Wartości	Zasady
Otwartość	<ul style="list-style-type: none"> • Traktowanie świata jako wspólnego miejsca do zaopatrywania się, produkcji, handlu, świadczenia usług • Uznanie, że najskuteczniejsze są kontakty bezpośrednie, niesformalizowane • Podkreślenie, że wzajemne zaufanie jest więcej warte dla wyników i klimatu społecznego niż najbardziej sprawne systemy organizacyjne
Kompleksowość	<ul style="list-style-type: none"> • Istotą zarządzania jest rozwiązywanie problemów, a nie tylko pełnienie funkcji • Traktowanie organizacji publicznych jako części otoczenia, które stanowi dla niej zbiór szans i zagrożeń oraz determinuje osiągnięcie sukcesu w działaniu • Uznawanie, że dla rozwoju równie ważne jest osiągnięcie efektów ekonomicznych, jak i rozwój ludzi
Orientacja na przyszłość	<ul style="list-style-type: none"> • Zarządzanie oparte na wizji przyszłości • Rozwiązywanie istniejących problemów przez pryzmat przyszłości • Uznawanie, że postęp jako wyraz rozwoju jest ważniejszy niż przetrwanie
Kreatywność	<ul style="list-style-type: none"> • Zagospodarowanie wiedzy ludzkiej jako ważniejszego zasobu od zasobów rzeczowych • Respektowanie zasady <i>rerum novarum cupidus</i> (chęć nowości) przez wszystkich i wszędzie • Poszukiwanie i wspieranie liderów • Rozwijanie u ludzi poczucia potrzeby osiągnięć i sprawdzania się w pracy
Orientacja na wyniki	<ul style="list-style-type: none"> • Wypracowanie bogactwa zamiast jego liczenia lub uzyskiwania go przez rozszerzenie formalnych kompetencji • Przyjęcie uzyskiwanych wyników, a nie (...) wykonywanych czynności, posiadanych dyplomów czy cech osobniczych za podstawowe kryteria oceny • Nacisk na działanie: „zrób to”, „wypróbuj to”

³⁷ B. Wawrzyniak, *Polityka strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1989, s. 33.

Współdziałanie	<ul style="list-style-type: none"> • Poszukiwanie partnerów zamiast działania w pojedynkę • Poszukiwanie konsensusów, negocjowanie rozwiązań • Orientowanie form, procedur i metod organizacyjnych na współdziałanie, a nie na zapewnienie dominacji czy ochronę zajmowanych pozycji
----------------	---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: B. Wawrzyniak, *Polityka strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1989, s. 34.

„Na poziomie władz centralnych impulsem do zastosowania (...) zarządzania strategicznego były przepisy Unii Europejskiej dotyczące wdrażania funduszy strukturalnych zobowiązujące do tworzenia strategii krajowych (...). Według zaleceń Komisji Europejskiej proces zarządzania strategicznego w sektorze publicznym tworzą działania: „planowanie, programowanie, budżetowanie, identyfikacja, implementacja, kontrola i monitorowanie oraz ewaluacja”³⁸. Ma to swoje odzwierciedlenie m.in. w strategii rozwoju kraju (długookresowej i średniookresowej)³⁹ oraz w innych strategiach rozwoju (dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego)⁴⁰. Interpretacja zaleceń Komisji Europejskiej pozwala na stwierdzenie, że strategie rozwoju kraju powinny pozostawać w ścisłym związku z odpowiednimi aktami prawnymi regulującymi m.in. budżetowanie, kontrolowanie oraz ocenę działań ukierunkowanych na osiągnięcie celów strategicznych w sektorze publicznym.

Strategiczny wymiar zarządzania publicznego odnosi się do następujących pojęć: wizji, misji oraz strategii. W naukach o zarządzaniu wizja jest obrazem przyszłości organizacji, „konceptą przyszłości, najbardziej fundamentalną aspiracją, która aby być skuteczna, powinna być wspólna (...) dla kierownictwa i (...) uczestników organizacji”⁴¹. Misja jest „precyzyjnym wyrażeniem, w języku zrozumiałym dla pracowników i otoczenia organizacji, dalekosiężnych zamierzeń i aspiracji organizacji. Misja jest sformułowaniem wizji na użytek strategii”⁴². W zarządzaniu publicznym zarówno misja, jak i wizja mogą wynikać z koncepcji państwa⁴³ (szczególnie w realizacji funkcji wewnętrznej, w tym jego roli i zna-

³⁸ K. Opolski, P. Modzelewski, Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii, [w:] *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, A. Haber, M. Szałas (red.) PARP, Warszawa 2010, s. 23 – 24.

³⁹ www.mr.gov.pl/media/3336/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf [pobranie: 02.02.2017].

⁴⁰ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006, Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

⁴¹ Por. K. Obłój, *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 1998, s. 235.

⁴² K. Obłój, *Strategia organizacji*, s. 235.

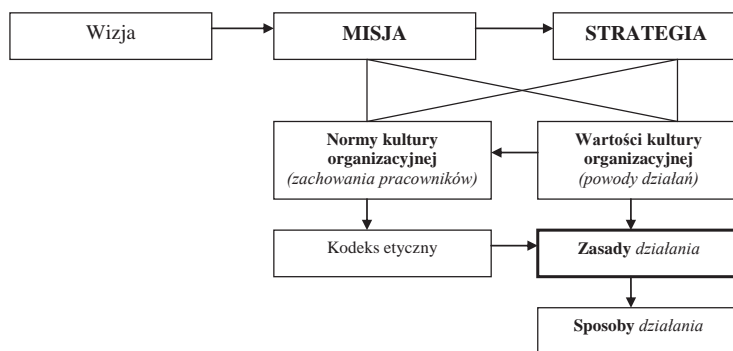
⁴³ *Koncepcje państwa – szerzej*, [w:] P.L. Wilczyński, *Wybrane koncepcje państwa we współczesnej myśli politycznej*, [w:] *Państwo w świecie współczesnym*, K. Trzeciński, (red.) Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2006, s. 81 – 96.

czenia w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju), definiowanego w kategorii organizacji rozumianej jako „struktury organów władzy publicznej”⁴⁴ „wyposażonej w atrybuty w ładzy zwierzchniej po to, by ochraniać przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi ład zapewniający zasiedlającej jego terytorium społeczności składającej się ze współzależnych grup o zróżnicowanych interesach, warunki egzystencji korzystne odpowiednio do siły ich ekonomicznej pozycji i politycznych wpływów”⁴⁵.

Strategia to „wybrany świadomie, jako konsekwencja misji, względnie trwały i spójny wzorzec zachowania się organizacji w otoczeniu”⁴⁶. Jak już wspomniano, opracowane zostały strategie rozwoju kraju, których cele szczegółowe dotyczą w niejednakowym stopniu różnych podmiotów struktury sektora publicznego. W zarządzaniu strategicznym funkcjonalne programy działania służą realizacji strategii i odnoszą się do obszarów zarządzania organizacją, tj. marketing, zasoby ludzkie czy finanse. W odniesieniu do zarządzania publicznego funkcjonalne programy działania powinny być opracowane przez podmioty sektora publicznego bezpośrednio uczestniczące w realizacji celów szczegółowych strategii rozwoju kraju na podstawie odpowiedniego programu rozwoju⁴⁷.

Należy podkreślić, że realizacja misji, a tym samym strategii w zarządzaniu publicznym wymaga wsparcia przez kulturę organizacyjną, a szczególnie przez jej wartości i normy. Kontekst wybranych elementów kultury organizacyjnej w zarządzaniu strategicznym przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1. Kontekst elementów kultury organizacyjnej



Źródło: Opracowanie własne.

⁴⁴ J. Kuciński, *Nauka o państwie*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa, Warszawa 2012, s. 16.

⁴⁵ M. Gulczyński, *Nauka o polityce*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2007, s. 108 – 109.

⁴⁶ A. K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka...*, s. 42.

⁴⁷ Szerzej w: Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Jak wynika z rysunku 1, istnieje bezpośrednia zależność między normami i wartościami kultury organizacyjnej. W związku z tym przyjęte w zarządzaniu publicznym zasady działania powinny być determinowane zarówno wartościami kultury organizacyjnej, jak i kodeksem etycznym, którego zapisy (zasady) wynikają z istniejących lub pożądaných norm kultury organizacyjnej. Przyjmując występowanie zależności między wizją, misją i strategią w zarządzaniu publicznym, uzasadnione jest przeprowadzenie badania norm i wartości kultury organizacyjnej podmiotów sektora publicznego w celu określenia stopnia zgodności między pożądanymi a istniejącymi normami i wartościami, ponieważ mogą one sprzyjać lub ograniczać osiągnięcie celów strategicznych. Ma to istotne znaczenie zarówno w określeniu zasad, jak i sposobów działania członków organizacji sektora publicznego.

4. Wartości i normy w zarządzaniu publicznym

Kultura organizacji publicznych różni się od kultury organizacji prywatnych, ponieważ „uczestnikom organizacji publicznych przypisuje się bardziej prospołeczne wartości niż członkom organizacji prywatnych”⁴⁸. Z socjologicznego punktu widzenia wartość „stanowi przedmiot potrzeb, postaw, dążeń, aspiracji (...) człowieka”⁴⁹, dlatego można ją odnieść zarówno do społeczeństwa, jak i zarządzających administracją publiczną. Wartość to również „wytwór odczuć, przeświadczeń lub przekonań jakiegoś podmiotu: jednostki ludzkiej, grupy społecznej, społeczności lokalnej, narodowej i innej wspólnoty kulturowej lub społeczeństwa globalnego o tym, co w rzeczywistości przyrodniczej i psychospołeczno-kulturowej jest pozytywnie oceniane i uznawane za godne pożądania i dążeń”⁵⁰. W koncepcji zarządzania przez wartości (ang. *Management by Values*) wartości publiczne (społeczne) dotyczą m.in. wspólnego dobra, spójności społecznej, przestrzegania prawa. W ekonomii społecznej wartości publiczne stanowią jeden z wymiarów wartości oprócz: moralno-etycznych, politycznych, humanistyczno-estetycznych czy użyteczno-instrumentalnych. Przykładami wartości publicznych m.in. są: ochrona praw jednostki, sprawiedliwość, bezpieczeństwo, dobro wspólne, spójność społeczna czy równe traktowanie. Natomiast zasada

⁴⁸ A. Frączkiewicz-Wronka, *Strategiczne problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, [w:] *Zarządzanie strategiczne. Podstawowe problemy*, R. Krupski (red.), „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości”, Seria: Zarządzanie, Wałbrzych 2008, s. 284.

⁴⁹ T. Pyszczolowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii zarządzania*, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 267.

⁵⁰ A. Frączkiewicz-Wronka, *Strategiczne problemy zarządzania organizacjami...*, s. 284.

to „ogólnie przyjęte twierdzenie (...) podające, jak jest w rzeczywistości, które może stanowić punkt wyjścia dla jakiegoś działania albo zalecać wprost, co robić”⁵¹. Należy zauważyć, że zasada jest nadrzędna w stosunku do sposobów postępowania, a podrzędna w stosunku do wartości.

Struktura wartości kultury organizacyjnej w zarządzaniu publicznym nie podlega ścisłym klasyfikacjom. W związku z tym, na przykładzie administracji publicznej, podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na następujące pytania:

- Które wartości kultury organizacyjnej odnoszą się do administracji publicznej?
- Czy istnieją wspólne wartości kultury organizacyjnej w administracji publicznej?
- Jaki jest stopień spójności norm i wartości kultury organizacyjnej w administracji publicznej?

W socjologii administracji kulturę organizacyjną definiuje się jako „pewien sposób wykonywania zadań administracji lub wytwarzanie znaczeń, z których członkowie administracji czerpią swoje doświadczenia i wzorce w działaniu”⁵². Przedstawiona definicja znacznie odbiega od pojęcia kultury organizacyjnej w naukach o zarządzaniu, dlatego za analizy przyjęto definicję kultury organizacyjnej E. Scheina. Strukturę wartości kultury organizacyjnej w administracji rządowej w odniesieniu do zasad obowiązujących w służbie cywilnej przedstawiono tabeli 2.

Tabela 2. Wartości kultury organizacyjnej w zasadach w administracji rządowej

Wartość		Zasady służby cywilnej ⁵³
Nazwa	Opis	
Praworządność	Przestrzeganie prawa	Legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej
		Ochrona praw człowieka i obywatela
		Dochowania tajemnicy ustawowo chronionej
		Jawności i przejrzystości

⁵¹ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia...*, s. 290.

⁵² S. Pilipiec, P. Szreniawski, *Socjologia organizacji. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 61.

⁵³ Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z dnia 21 października 2011 r.).

Odpowiedzialność	Ponoszenie konsekwencji za podejmowane decyzje i działania	Odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania
		Otwartości i konkurencyjności naboru
Bezinteresowność	Działanie wyłącznie w interesie publicznym bez przyjmowania jakichkolwiek korzyści	Bezinteresowności
Bezstronność (obiektywizm)	Podejmowanie decyzji na podstawie obiektywnych kryteriów, bez dyskryminacji, stronniczości czy wpływu innych osób	Legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej
Włączenie społeczne	Udział obywateli w podejmowaniu decyzji administracyjnych	Legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej
Wiedza	Zasób informacji z danej dziedziny	Profesjonalizmu
Skuteczność	Orientacja na wyniki	Odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania
		Racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi

Źródło: Opracowanie własne

Jak wynika z tabeli 2, można określić związek zidentyfikowanych wartości kultury organizacyjnej z zasadami służby cywilnej. Należy podkreślić, że zakres opisu wartości jest węższy niż opis zasad, co oznacza, że zasada może odnosić się do kilku wartości. Niemniej jednak wszystkie zasady służby cywilnej, choć w niejednakowym stopniu, dotyczą wartości przedstawionych w tabeli. Tym samym wymienione wartości mogą służyć realizacji zasad. Na tej podstawie można sformułować wniosek o potrzebie potwierdzenia zgodności zidentyfikowanych wartości z wartościami nieformalnymi w administracji rządowej.

Podstawy zasad etycznych zawartych w kodeksach etycznych administracji publicznej wynikają z wielu aktów prawnych⁵⁴, jak również powinny wynikać

⁵⁴ Np. ustawy: z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, z dnia 21

z norm kultury organizacyjnej odnoszących się do zachowań członków organizacji publicznych. Przyjmując założenie, że zasady etyki korpusu służby cywilnej wynikają z określonych aktów prawnych obowiązujących w administracji rządowej, analizie poddano ich związki ze zidentyfikowanymi wartościami kultury organizacyjnej przedstawionymi w tabeli 2. Odniesienie wartości kultury organizacyjnej do sformalizowanych norm (zasad korpusu służby cywilnej) przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Wartości i normy w sektorze publicznym

Wartości kultury	Normy					
	Godnego zachowania	Służby publicznej	Lojalności	Neutralności politycznej	Bezstronności	Rzetelności
Praworządność	X	-	X	X	X	X
Odpowiedzialność	-	X	X	X	-	X
Bezinteresowność	-	X	-	-	-	-
Bezstronność	-	X	-	-	X	-
Włączenie społeczne	-	X	-	-	X	-
Wiedza	-	-	-	-	-	-
Skuteczność	-	-	X	X	-	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z dnia 21 października 2011 r.)

Jak wynika z tabeli 3, największa zgodność zidentyfikowanych wartości i formalnie wyrażonych norm kultury organizacyjnej dotyczy: służby publicznej, lojalności i bezstronności. Najmniejsza zaś: neutralności politycznej i rzetelności oraz godnego zachowania. Żadna norma nie dotyczy wartości, jaką jest wiedza. Pogłębieniem analizy jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: które wartości i normy kultury organizacyjnej mają odniesienie do obowiązków pracowników administracji rządowej? Przyjęto założenie, że obowiązki członka korpusu służby cywilnej i urzędnika państwowego wyznaczają sposoby działania. W tabeli 4 przedstawiono obowiązki członka korpusu służby cywilnej oraz obowiązki i prawa urzędnika państwowego w odniesieniu do wartości i norm kultury organizacyjnej w administracji publicznej.

listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych oraz kodeksy: postępowania administracyjnego czy karny.

Tabela 4. Wartości i normy kultury organizacyjnej w administracji publicznej w świetle obowiązków pracowników administracji rządowej

Normy kultury organizacyjnej	Wartość kultury organizacyjnej	Obowiązki członka korpusu służby cywilnej	Obowiązki i prawa urzędnika państwowego
Służby publicznej	Praworządność	chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela	chronić interesy państwa oraz prawa i słusze interesy obywateli
		przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa	
		dochowrywać tajemnicy ustawowo chronionej	
		-	strzec autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dążyć do pogłębienia zaufania obywateli do organów państwa
-	Skuteczność	racjonalnie gospodarować środkami publicznymi	
Rzetelność	-	rzetelnie wykonywać powierzone zadania	
	Bezstronność	bezstronnie wykonywać powierzone zadania	
-	-	sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania	
-	Wiedza	rozwijać wiedzę zawodową	
Godnego zachowania	-	godnie zachowywać się w miejscu pracy, służbie oraz poza nią	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 2008, Nr 227, poz. 1505); art. 76 ustawy dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1511; Obwieszczenie Marszałka Sejmu z dnia 29 sierpnia 2016 r., art. 17.

Jak wynika z tabeli 4, zdecydowana większość obowiązków odnosi się do praworządności jako wartości kultury oraz służby publicznej jako normy. Wszystkie wymienione obowiązki odnoszą się w niejednakowym stopniu do określonych norm i zidentyfikowanych wartości, aczkolwiek sprawnie i terminowe wykonywanie powierzonych zadań nie dotyczy ani normy, ani wartości. Należy zauważyć, że w prakseologii „dane działanie jest sprawne, gdy w rzeczywistości odpowiada właściwym w danej sytuacji kryterium”⁵⁵, więc terminowość może być kryterium sprawności.

⁵⁵ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii...*, s. 228.

W administracji samorządowej nie określono formalnie zasad działania, co uniemożliwia badanie na ich podstawie wartości kultury organizacyjnej. Niemniej jednak badania w administracji samorządowej dowodzą, że obowiązują w niej różne zasady etyczne, których przykładami są⁵⁶: praworządność, bezstronność, bezinteresowność, obiektywność, uczciwość, rzetelność, odpowiedzialność, jawność, dbałość o interes publiczny, godne zachowanie czy uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami. Należy podkreślić, że liczba zasad jest zróżnicowana, podobnie jak ich opisy. Dlatego nie można potwierdzić istnienia standardu kodeksu etyki w administracji samorządowej. Niemniej jednak można stwierdzić, że część norm jest zbieżna z zasadami etyki korpusu służby cywilnej, a część z zasadami służby cywilnej. W związku z tym pogłębieniem analizy jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o związki obowiązków pracownika samorządowego z normami i wartościami kultury organizacyjnej. Wyniki analizy zostały przedstawione w tabeli 5.

Tabela 5. Normy i wartości kultury organizacyjnej a obowiązki pracowników administracji samorządowej

Normy kultury organizacyjnej	Wartość kultury organizacyjnej	Obowiązki pracownika samorządowego
-	Skuteczność	dbać o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli
Służby publicznej	Praworządność	przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa
		dochowrywać tajemnicy ustawowo chronionej
		udzielać informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępniać dokumenty znajdujące się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania
Rzetelność	Bezstronność	wykonywać zadania sumiennie, sprawnie i bezstronnie
-	-	zachować uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami
-	Wiedza	stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych
Godne zachowanie	-	godnie zachowywać się w miejscu pracy, służbie oraz poza nią

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, (Dz. U. z dnia 24 czerwca 2016 r. poz. 902), art. 24.

⁵⁶ <http://www.fundacjawolnosc.org/bez-konfliktu/porownanie-kodeksow-etycznych-w-wybranych-samorzadach> [pobranie: 02.02.2017].

Jak wynika z tabeli 5, nie wszystkie obowiązki pracownika samorządowego mają związek z formalnie wyrażonymi normami i zidentyfikowanymi wartościami kultury organizacyjnej. Należy zauważyć, że obowiązek zachowania uprzejmości i życzliwości⁵⁷ stwarza możliwość opisaną nową normą – uprzejmości w rozumieniu życzliwego stosunku do obywateli, zwierzchników, podwładnych oraz współpracowników w kontaktach z nimi.

5. Zakończenie

Przeprowadzona analiza norm i wartości kultury organizacyjnej w administracji publicznej wykazała, że w administracji rządowej występują zależności między: zidentyfikowanymi wartościami a formalnymi zasadami działania, formalnie określonymi normami i zidentyfikowanymi wartościami kultury organizacyjnej, z wyjątkiem wartości, jaką jest wiedza, obowiązkami w odniesieniu do części norm formalnych oraz części zidentyfikowanych wartości kultury organizacyjnej. Należy stwierdzić, że zidentyfikowane wartości kultury organizacyjnej w administracji rządowej mogą wspierać realizację formalnie wyrażonych zasad działania, w zdecydowanej większości mają związek z normami zawartymi w kodeksie etycznym, jednakże podobnie jak normy kultury organizacyjnej mają częściowe odzwierciedlenie w ustawowo określonych obowiązkach.

Natomiast wyniki badania w administracji samorządowej wskazały na brak formalnie wyrażonych zasad: działania i etyki. Ponadto zasady kodeksów etyki odnoszą się zarówno do wartości, jak i norm oraz wykazują podobieństwo do zasad działania i etyki w administracji rządowej. Należy podkreślić, że wspólnymi, ustawowymi obowiązkami pracowników w administracji publicznej są: przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa, dochowywanie tajemnicy ustawowo chronionej, stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych oraz godne zachowywanie się w miejscu pracy, służbie oraz poza nią. Uzasadnia to powody twierdzenia o możliwości zgodności formalnych norm i wartości w administracji rządowej i samorządowej.

W takim samym stopniu ustawowo określone obowiązki pracowników administracji publicznej mają związki z formalnymi normami i opisanymi w artykule wartościami kultury organizacyjnej. Wskaźnik zgodności dla norm wynosi 43%, dla wartości 57%. Ponadto w różnym stopniu istniejące normy kultury organizacyjnej wspierają zidentyfikowane jej wartości, co nie potwierdza zasady, że determinantą norm są wartości.

⁵⁷ Uprzejmość jest synonimem życzliwości.

Reasumując, należy stwierdzić, że możliwe jest przeprowadzanie w sektorze publicznym badań norm i wartości kultury organizacyjnej, między innymi w celu określenia jej wpływu na realizację strategii oraz predykcji skutków wynikających z luki między wartościami, normami a możliwością osiągnięcia celów strategicznych dedykowanych administracji publicznej. Wyniki analizy aktów prawnych dotyczących funkcjonowania administracji publicznej mogą stanowić w przyszłości przesłankę do formalnego określenia wartości i weryfikacji istniejących norm kultury organizacyjnej w administracji publicznej. Definiowanie pojęć w aktach prawnych obowiązujących administrację publiczną nie jest jednoznaczne, dlatego uzasadnione jest opracowanie słownika pojęć, który ułatwiłby interpretację zasad i wartości kultury organizacyjnej w administracji publicznej oraz badanie ich relacji. Ma to istotne znaczenie zarówno dla praktyki zarządzania w administracji publicznej, jak i dla przygotowania badań naukowych.

Bibliografia

Literatura:

- Aniszewska G., *Kultura organizacyjna w zarządzaniu*, PWE, Warszawa 2007.
- Borys T., Rogala P. (red.), *Zarządzanie jakością i środowiskiem jako determinanty doskonałości działania organizacji*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej” Nr 1177, Wrocław 2007.
- Brdulak H., Gołębiowski T. (red.), *Wspólna Europa. Przedsiębiorstwo wobec globalizacji*, PWE Warszawa, 2001.
- Czerska M., *Zmiana kultury w organizacji*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003.
- Glinka B., Hensel P. (red.), *Ekonomia sektora publicznego*, „Problemy Zarządzania” 4/2005 (10), Wydawnictwa Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B. (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Uwarunkowania prawne i społeczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
- Gulczyński M., *Nauka o polityce*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2007.
- Haber A., Szałas M. (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa 2010.
- Kisil A., *Zarządzanie przez odpowiedzialność*, Polski Druk, Warszawa 2008.
- Kołąkowski L., *Kultura i fetysze*, PWN Warszawa 1967, s. 147.
- Koźmiński A.K., Piotrowski W., *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2006.
- Koźuch B., *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Kraków 2011.
- Koźuch B., Sułkowski Ł. (red.), *Instrumentarium zarządzania publicznego*, Difin, Warszawa 2015.
- Krupski R. (red.), *Zarządzanie strategiczne. Podstawowe problemy*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości”, Seria: Zarządzanie, Wałbrzych 2008.

- Krupski R. (red.), *Zarządzanie strategiczne. Ujęcie zasobowe*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości”, Seria: Zarządzanie i Marketing, Wałbrzych 2006.
- Kuciński J., *Nauka o państwie*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa, Warszawa 2012.
- Marcinkowski A., Sobczak J., *Wybrane zagadnienia socjologii organizacji. Perspektywa kulturowa w badaniach organizacji*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1989.
- Obłój K., *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 1998.
- Pilipiec S., Szreniawski P., *Socjologia organizacji. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii zarządzania*, Ossolineum, Wrocław 1978.
- Raczkowski K., *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2015.
- Robbins S.P., *Zasady zachowania w organizacji*, Zys i S-ka, Poznań 2001.
- Rok B. (red.), *Więcej niż zysk, czyli odpowiedzialny biznes. Programy, strategie, standardy*, FOB Warszawa 2001.
- Sikorski C., *Kultura organizacyjna*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Stańczyk S., *Nurt kulturowy w zarządzaniu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2008.
- Sułkowski Ł., *Kulturowe procesy zarządzania*, Difin, Warszawa 2012.
- Szczepańska K., *Zarządzanie jakością. W dążeniu do doskonałości*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Trompenaars F., Hampden-Turner Ch., *Siedem wymiarów kultury*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.
- Wawrzyniak B., *Polityka strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1989.
- Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.

Akty prawne:

- Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z dnia 21 października 2011 r.).
- Ustawa dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 z późn. zm.).
- Ustawa dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 150 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1659 z późn. zm.).

Źródła internetowe:

- <http://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej>.
- <http://www.fundacjawolnosci.org/bez-konfliktu/porownanie-kodeksow-etycznych-w-wybranych-samorzadach>.
- <https://plato.stanford.edu/en>.
- www.mr.gov.pl/media/3336/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf.

Streszczenie

W artykule przedstawiono rozważania dotyczące związków kultury organizacyjnej w zarządzaniu publicznym, z teorią zarządzania. Celem artykułu jest przedstawienie, na przykładzie administracji publicznej, argumentacji wyjaśniającej potrzebę scharakteryzowania wartości kultury organizacyjnej w zarządzaniu publicznym oraz wyjaśnienie kontekstu istniejących w administracji publicznej norm i wartości. W konkluzjach stwierdzono, że możliwe jest prowadzenie, w sektorze publicznym, badań norm i wartości kultury organizacyjnej, m.in. w celu określenia jej wpływu na realizację strategii oraz predykcji skutków wynikających z luki między wartościami, normami. Wyniki analizy aktów prawnych dotyczących administracji publicznej mogą stanowić w przyszłości przesłankę do formalnego określenia wartości oraz weryfikacji istniejących norm kultury organizacyjnej.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, administracja publiczna, kultura organizacyjna, normy i wartości kultury organizacyjnej.

Summary

Selected aspects of organizational culture in public management

The article discusses the relationships of organizational culture in public management with the management theory. The aim of the article is to: present arguments explaining the need to characterize the values of organizational culture in public management and to explain the context of the existing norms and values in public administration. It has been concluded that there is a possibility to study norms and organizational culture in public sector in order to determine its influence on strategy implementation and to predict the consequences of the gap between norms and values. The results of the analysis of legal acts concerning the public administration, may, in the future, constitute the premises for formal determination of the values, and verification of existing norms, of organizational culture, as well.

Keywords: public management, public administration, organizational culture, values and norms of organizational culture.

Rozdział X.

Autorytatywne współzarządzanie publiczne dla obywatela

1. Wstęp

Przedmiotem rozważań jest administracja publiczna i jej funkcjonowanie, zjawisko wszechobecne, złożone i mało spójne. Można je rozpatrywać z politycznego, prawniczego i menedżerskiego punktu widzenia¹. Każde z tych ujęć akcentuje inne wartości, inaczej postrzega proceduralne i strukturalne rozwiązania w funkcjonowaniu administracji publicznej, inaczej postrzega rolę relacji pomiędzy administracją publiczną a obywatelem. Ujęcie polityczne eksponuje znaczenie politycznej odpowiedzialności administracji publicznej przed parlamentem i społeczeństwem. Ujęcie prawnicze rozpatruje administrację publiczną jako działalność regulowaną prawem i poddaną rządowi prawa, które chroni indywidualne wolności i inne prawa obywateli. Ujęcie menedżerskie zaś wskazuje na podobieństwo organizacyjnych cech administracji publicznej, eksponując znaczenie profesjonalnego zarządzania, w tym jej efektywności organizacyjnej i ekonomicznej².

Prof. dr hab. Krystyna Lisiecka – Wydział Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

¹ Za J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Uniwersytet Wrocławski, Provider, 2005. www.google.pl/search?q=J.Supernat&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=a2i8WJ2zKOSv8weRp7TIBg [dostęp: 05.03. 2017].

² J. Supernat, *Administracja publiczna...*

2. Autorytatywne współzarządzanie publiczne

Najogólniej treścią administracji publicznej jest planowanie i realizacja działalności dla zaspokojenia zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach. Działalność ta znana jest jako administrowanie. Tworzą ją instytucje zajmujące się organizowaniem i zaspokajaniem potrzeb zbiorowych. W znaczeniu funkcjonalnym administracja rozumiana jest jako działalność organizatorska i wykonawcza w odniesieniu do politycznych decyzji władzy państwowej. Działalność ta traktowana podmiotowo jako wydzielona część aparatu władzy, która ma na celu zaspokojenie potrzeb państwa lub innego organu prawa publicznego, jest administracją publiczną³.

Administracja publiczna jest składową państwa rozumianego jako terytorium, ludność i władza. Obejmuje zadania przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego dla zaspokajania interesu publicznego. Zadania administracji publicznej wypełniane są:

- w ramach administracji państwowej – przez scentralizowaną i zbudowaną hierarchicznie administrację rządową,
- na zasadach zdecentralizowanych – przez inne (poza państwem, stanowiącym związek wszystkich obywateli) związki publicznoprawne, w tym wspólnoty terytorialne (też korporacje zawodowe); przez różne organy o samodzielnym statusie w sferze prawa publicznego; także przez rozmaite podmioty prawa publicznego niemające charakteru osobowego, lecz oparte na czynniku majątkowym,
- w formie zadań zleczanych różnym organizacjom i innym podmiotom, zwłaszcza spoza sektora publicznego.

Administracja i administrowanie jako integralna część państwa podlega zmianom⁴. Odnotować można następujące tendencje ewoluowania administracji publicznej⁵:

³ H. Izdebski i M. Kulesza przez administrację publiczną rozumieją zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach. Definicja ta w ujęciu przedmiotowo-podmiotowym zawarta jest w pracy H. Izdebskiego i M. Kuleszy, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. 3, rozszerzone, Liber, Warszawa 2004.

⁴ P. Modzelewski, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2009, s. 15.

⁵ Zagadnienia związane z administracją publiczną i jej zmianami zaczęły pojawiać się m.in. w postulatach teorii neoliberalnych, w teorii racjonalnego wyboru, w ekonomii kosztów transakcyjnych, w nowym, odradzającym się nurcie nieliberalnym, kierunku współczesnej myśli ekonomicznej – instytucjonalizmie, w koncepcji organizowania instytucji publicznych w sposób sieciowy J. Hauser, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 32.

- od odpowiedzialności przedmiotowej (za coś) do odpowiedzialności podmiotowej (wobec kogoś) przed społeczeństwem obywatelskim;
- od linearności do sieciowości;
- od koordynacji biurokratycznej do partnerstwa i przywództwa;
- od statyczności i niezmienności do dynamizmu i adaptacyjności;
- od niezawodności do probabilizmu;
- od monocentrycznego państwa „racji stanu” do poliarchii (dekoncentracja i decentralizacja).

Tendencjom tym towarzyszy zmieniająca się rola obywatela, który występuje w roli interesariusza – jako wyborca i jako klient⁶.

Dokonuje się zmiana sposobu rządzenia w kierunku modelu współrządzenia w administracji publicznej, w konsekwencji czego zmienia się rola i znaczenie obywatela w państwie⁷. Dokonuje się przejście od koncepcji rządzenia (*government*) do zarządzania publicznego (*governance*)⁸. Odnosi się do funkcji *governing* z punktu widzenia sposobów wykonywania zadań władzy, realizowania procesów i jakości rządzenia. Odnosi się więc do podejmowanych i realizowanych polityk oraz ich społecznej efektywności⁹.

Governance według J. Kooimana to „wzorzec postępowania lub struktura, które wyłaniają się w systemie społeczno-politycznym jako wspólny rezultat lub następstwo pozostających w interakcji interwencyjnych wysiłków wszyst-

⁶ Pojęcie interesariuszy zostało wprowadzone do nauk ekonomicznych jeszcze w latach 70. przez I. Ansoffa oraz R. Stewarta, a rozwinięte przez R.E. Freemana. Autor ten wyróżnił wąskie i szerokie znaczenie słowa „interesariusz”. Wąskie znaczenie obejmuje te jednostki lub grupy, które są niezbędne do przetrwania lub do osiągnięcia sukcesu przez organizację, a szerokie – obejmujące te jednostki lub grupy, na które organizacja wpływa, dążąc do osiągnięcia wyznaczonych celów lub które wpływają na osiągnięcie celów organizacji R.E. Frejman, *Strategic management. A Stakeholders Approach*, Pitman, Boston 1984, p. 46.

⁷ Interakcja pomiędzy grupami interesariuszy może przynosić korzyści, a także i generować koszty, ponoszone przez stronę drugą. Szerzej o klasyfikacji interesariuszy patrz np. P. Banasik, *Interesariusze sądu zaangażowanego społecznie w czasopiśmie: E-mentor*, nr 2(64), SGH, Warszawa, 2016.

⁸ Szerzej o tym w książce: K. Lisiecka, T. Papaj, E. Czyż-Gwiazda, *Public Governance*, UE, Katowice 2011, także patrz A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie usługami społecznymi*, „Studium Partnerstw Publiczno-Społecznych”, Difin, Warszawa 2014, s. 71 i dalsze.

⁹ Słowo *governance* pochodzi od łacińskiej *gubernantia*. Ma zatem ten sam źródłosłów co *government*. Oznacza metodę lub system rządzenia i odnosi się nie do struktur władzy, lecz do funkcji *governing* (w sensie wykonywania zadań władzy) z punktu widzenia sposobów działania i jakości rządzenia. Zapomniany termin *governance* stał się modny w końcu lat dziewięćdziesiątych XX w.; Por. H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, [w:] „Zarządzanie Publiczne”, 01/2007, s. 15; R. Gwiazdowski, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Koreferat. www.konserwatyzm.pl, 09.02.2011; Por. także: K. Lisiecka, T. Papaj, E. Czyż-Gwiazda, *Public Governance*, UE, Katowice 2011.

^{Por.} J. Kooiman, *(Współ)rządzenie socjopolityczne*, [w:] „Zarządzanie Publiczne”, nr 3/2008.

kich jego aktywnych uczestników”¹⁰. Ideą *governance* jest wywoływanie zmian społecznych i kreowanie ładu społecznego, potrzebę włączania wielu aktorów w proces planowania i realizowania usług publicznych.

Model ten definiuje głównych aktorów – interesariuszy administracji publicznej i zakres ich odpowiedzialności. Oznacza zdolność społeczeństw do utworzenia systemu reprezentacji, instytucji, ciał pośredniczących, których zadaniem jest realizowanie celów. Jest to zarazem zdolność do świadomego i zorganizowanego społecznie przystosowywania się do nowych sytuacji. Określa zasady funkcjonowania instytucji, które powinny mieć legitymację społeczną, być efektywne i odpowiedzialne.

Dla koncepcji *governance* ważne jest znaczące zwiększenie liczby podmiotów, które – nie będąc instytucjami publicznymi – współuczestniczą w tworzeniu lub wykonywaniu polityk publicznych. Taki stan rzeczy to przejaw procesu umacniania społeczeństwa obywatelskiego, którego przedstawiciele są w stanie skutecznie prowadzić konsultacje społeczne, pomocne rządzącym w podejmowaniu decyzji.

W odniesieniu do administracji publicznej *governance* dotyczy samoorganizujących się, międzyorganizacyjnych sieci charakteryzujących się współzależnością, wymianą środków, konwencjami gry i znaczną autonomią od państwa; dotyczy zarządzania sieciami i w tym znaczeniu traktowane jest jako *The New Governance*¹¹. Model ten wymaga instytucji, które wzmacniają pozycję obywateli, a nie tylko im służą¹².

Zmiana modelu, w jaki społeczeństwa rządzą sobą, czyli to, w jaki sposób zorganizowane jest państwo, polega właśnie na przejściu od klasycznego, zbudowanego na hierarchii i dominacji polityki rządu (*government policy*) do bardziej sieciowego systemu, w którym polityki publiczne współtworzy znacznie liczniejsza grupa podmiotów, także spoza rządu (*governance*). Ma miejsce większe zainteresowanie relacjami: państwo – obywatel. Jeśli przyjąć, że istotą rządzenia są interakcje pomiędzy rządem, jego przedstawicielami a społeczeństwem/obywatelami, to termin ten uwzględnia większe zaangażowanie obywateli w kształtowanie i realizację prorozwojowych strategii radzenia sobie z problemami, jakie stwarza cywilizacja¹³.

¹⁰ J. Kooiman, *Modern Governance: New Government Society Interactions*, London 1993, s. 258.

¹¹ R.A. W. Rhodes, *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham 1997, s. 15, za: J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Europejski Instytut Administracji Publicznej, PWN, Warszawa 2008, s. 144 – 145.

¹² Por. D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Harbor Point Sp. z o.o., Media Rodzina, A. Jankowski (przeł.), wyd. 2, 2005.

¹³ A. Frąckiewicz-Wronka, *Zarządzanie usługami...*, s. 71.

3. Od biurokracji i jej antydemokratycznego charakteru do demokratycznego obywatelstwa

Od demokratycznej twórczości i od demokratyzacji życia odwodzi rozwój biurokratyzacji. Biurokracja od zawsze krytykowana była za swój antydemokratyczny charakter.

Demokracja i biurokracja są często postrzegane jako dwie wzajemnie wykluczające się koncepcje. A biurokracja nie jest z natury ani demokratyczna, ani niedemokratyczna. Nie powinna być postrzegana jako z natury dobra albo zła, ale jako narzędzie, które może być wykorzystane dla określonych celów, w szczególności ładu, przejrzystości, subordynacji.

Biurokracja przetrwała stulecia zmian i nie będzie zanikać, a raczej zmieniać się będzie jej charakter i funkcje. Nowożytna zachodnia biurokracja przez cały XX wiek odgrywała potężną rolę w zarządzaniu publicznym i administracji sektora publicznego. Warto przypomnieć, że ojciec nowoczesnego modelu biurokracji Max Weber postrzegał idealny typ biurokracji jako najbardziej satysfakcjonującą formę organizacji, przypisując jej: precyzję, prędkość, przejrzystość, ciągłość, jedność, czystą subordynację oraz redukcję tarcia pomiędzy ludźmi¹⁴.

Jednak pod koniec XX wieku napotykała brutalne ataki z wielu kierunków. Formułowano pod adresem tej formy organizacji mnóstwo wad, takich jak: nieproduktywność urzędu państwowego, opieszałość, arogancja władzy, nieelastyczność i lenistwo urzędników¹⁵.

Formułowano są twierdzenia, że biurokracje mają potencjał, by stać się niedemokratycznymi, ale nie są niedemokratyczne w swej naturze. D. Beetham zauważył, że biurokracja była potrzebna do utrzymania porządku demokratycznego¹⁶. W jego opinii tylko wtedy może się ona stać niedemokratyczną siłą, gdy zostanie zamknięta i stanie się ekskluzywna; gdy informacje chronione będą tajemnicą, a władza organizacyjna zostanie użyta do kontroli i ... do manipulacji. Te cechy nie są związane z biurokacją, ale są uważane za niezbędne do spełnienia specyficznych zadań, które są wykonywane przez sektor publiczny.

¹⁴ S.G. Koven-Bureaucracy, *Democracy, and the New Public Management*, [in:] *Bureaucracy and Administration*, edited by Ali Farazmand, CRC Press, Taylor & Francis Group 2009.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Por. D. Beetham, *Bureaucracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, MN, 1987.

W ostatnich latach w teorii rozwinął się nurt, który formułuje pojęcie demokratycznego obywatelstwa¹⁷. Zwolennicy tego nurtu uważają, że uczestnictwo obywateli powinno zwiększyć odpowiedzialność i sprawiedliwość społeczną. Wspierają wzrastający poziom partycypacji obywatelskiej, a potępiają brak politycznego wkładu ze strony obywateli. Wykazują niepokój z powodu potencjalnego zagrożenia, jakim jest nadużycie urzędu przez urzędników niewybranych drogą wyborów.

Zwolennicy demokratycznego obywatelstwa wiedzą, że pracownicy administracji publicznej powinni stać się aktywnymi przedstawicielami demokratycznej edukacji i reformy. Administracja powinna być bardziej nastawiona na obywatela i przez to bardziej reagująca na jego potrzeby w swoich instytucjach. Poprzez rozwijanie umiejętności słuchania przedstawiciele administracji powinni stać się bardziej odpowiedzialni za obywateli¹⁸. To powinno im pomóc w usłyszeniu głosów odrzuconych i zaniedbywanych ludzi oraz w zaangażowaniu się w obojętną komunikację ze społeczeństwem.

Administracja ma skłonność do traktowania odpowiedzialności i otwartości na potrzeby obywateli jako zła koniecznego, które pojawia się jako kompromis pomiędzy profesjonalną efektywnością a wskazaniem na polityczne cele doraźne, co czasami przyjmuje formę korupcji. To problem właściwego z natury konfliktu pomiędzy odpowiedzialnością i reagowaniem na potrzeby a efektywnością¹⁹.

Teoretycy społeczeństwa obywatelskiego rozpoznają właściwy z natury konflikt pomiędzy wartościami demokratycznego odpowiadania, reagowania na potrzeby a biurokratycznym profesjonalizmem. C. Stivers twierdziła, że w administracji publicznej gotowość słuchania, odpowiadania i reagowania na potrzeby obywateli jest problematyczna, gdyż „wydaje się, że demokracja potrzebowałaby wtedy administratorów, którzy reagowaliby na populistyczną wolę ludzi przynajmniej przez procedury prawne i wybieranie odpowiednich kierujących i jeżeli nie bezpośrednio, to z woli ludzi”²⁰.

Z kolei Robert Putnam, profesor Public Policy at Harvard University, dowodził, że amerykańska tradycja demokratyczna jest zależna od istnienia społecznie za-

¹⁷ Za: S. G. Koven, *Bureaucracy, Democracy, and the New Public Management*, [in:] *Bureaucracy and Administration*, Edited by Ali Farazmand, CRC Press, Taylor & Francis Group 2009.

¹⁸ C. Stivers, *The listening bureaucrat: Responsiveness in public administration*, *Public Administration Review*, 1994, vol. 54, no 4.

¹⁹ Czy możemy mówić o trwałym systemie korupcyjnym w krajowej administracji rządowej? Przykładowy proceder zawyżania przez urzędników cen w kontraktach informatycznych miał charakter powszechny. Por. *Budżet zapłaci za infoferę*, „Rzeczpospolita”, 07.03.2012

²⁰ C. Stivers, *The listening...*, vol 54, no 4.

angażowanych obywateli biorących aktywny udział we wszystkich typach grup i stowarzyszeń. Społeczność charakteryzująca się powszechną wzajemnością jest bardziej skuteczna od społeczności niedarzących się zaufaniem z tego samego powodu, z jakiego pieniądze są bardziej efektywne od handlu wymiennego. Godność zaufania napędza życie społeczne²¹.

Demokracja w połączeniu z modelem rozbudowanego państwa jest źródłem problemów sama w sobie, na co wskazywał Hans-Hermann Hoppe w książce „Demokracja. Bóg który zawiódł”²². Jeśli w ramach paternalistycznych idei kompetencje państwa są rozbudowane, to naturalną konsekwencją będzie to, że odpowiedzialność w społeczeństwie zostaje przerzucona na państwo oraz na urzędników i w związku z tym społeczeństwo obywatelskie będzie więdnąć, zanikać.

Demokracja spełnia swoją rolę tam, gdzie honorowaną wartością jest zaufanie, a kompetencje państwa są ograniczone. W innym przypadku to rząd centralny ustala, w jakim zakresie mają być realizowane zadania, nawet na szczeblu lokalnym. Nie można wtedy mówić o konkurencji między regionami, miastami, bo regulacje prawne są wszędzie jednakowe i władze lokalne muszą funkcjonować w ich ramach. Przy zdecentralizowanych strukturach państwa łatwiej jest się wycofać ze złych decyzji gospodarczych, społecznych, politycznych. Kiedy ludzie odczuwają ich konsekwencje bezpośrednio u siebie, automatycznie wzrasta odpowiedzialność i zainteresowanie sprawami, na które ma się wpływ²³.

Administracja publiczna oparta na sieciowości, dekoncentracji i decentralizacji jest drogą idącą z duchem czasów. Jednak odnieść można wrażenie, że *governance* zdaje się nie zauważać istoty problemu, a w pewnych sytuacjach nawet będzie wzmacniać rozwój biurokracji. Z jednej strony jest/będzie coraz więcej widzialnej wolności, z drugiej zaś ukrytej kontroli.

Problem łączenia zarządzania biurokratycznego i wartości demokratycznych został na nowo podniesiony jako obszar zainteresowania wraz z pojawieniem się *New Public Management* (NPM), nowej koncepcji zarządzania w sektorze publicznym²⁴. Koncepcja ta eksponuje wartości wydajności i przedsiębiorczości

²¹ R. Putnam, *Bowling Alone*, „Journal of Democracy” 6 (1), 1995, p. 65 – 78.

²² H.H. Hoppe, *Demokracja. Bóg, który zawiódł*, Wydawnictwo Fijorr Publishing, Warszawa 2006.

²³ Decentralizacja struktur państwa np. w postaci federalizmu jest najbliższa takiej wizji <http://stanislawwojtowicz.pl/2016/09/federalizm/>

²⁴ Por. np. J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Uniwersytet Wrocławski, Provider, 2005; K. Lisiecka, T. Papaj, E. Czyż-Gwiazda, *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2011; E. Młodzik, *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 11/2015, ZN nr 858, Uniwersytet Szczeciński.

w rządzeniu. Podstawowe składniki NPM obejmują wysiłki poprawienia działań i metod w celu osiągnięcia lepszych wyników. Zmiany idą w kierunku wprowadzania rynkowych mechanizmów zarządzania, a także humanizmu organizacyjnego. Nowe Zarządzanie Publiczne obejmuje²⁵:

- wprowadzenie elementów konkurencyjności do sektora publicznego, m.in. poprzez wykorzystywanie metod i technik zarządzania adaptowanych z sektora biznesowego,
- honorowanie zasady racjonalnego gospodarowania: większą dyscyplinę i oszczędność w procesach gospodarowania dysponowanymi zasobami,
- profesjonalne zarządzanie w sektorze publicznym – zarządzanie menedżerskie,
- doskonalenie kompetencji pracowników,
- większą precyzję w określaniu standardów i mierników działalności jednostek samorządu terytorialnego,
- przyjazność dla obywatela, humanizm organizacyjny,
- poprawę skuteczności procesów budżetowania, monitorowania i kontroli,
- ocenę uzyskanych wyników.

Reformowanie administracji publicznej w kierunku implementowania rozwiązań typowych dla reguł gry rynkowej ma/miało na celu decentralizację, prywatyzację i deregulację oraz dekoncentrację, czyli powołanie niezależnych od władzy polityków, wyspecjalizowanych i profesjonalnych agencji oraz urzędów. Wynikało to ze społecznego klimatu nieufności co do nieskutecznej omnipotencji państwa, co prowadziło do wyborczych sukcesów partii opowiadających się za dalszym ograniczaniem państwa opiekuńczego.

A menedżerska koncepcja zastosowania rozwiązań rynkowych w odniesieniu do usług publicznych i do funkcjonowania biurokracji eksponuje takie cechy jak²⁶:

- bardziej zarządzać, mniej upolityczniać,
- wzmacniać odpowiedzialność,
- określać miary wyjść (WY), a nie tylko koncentrować się na wejściach (WE),
- stworzyć dobry system monitoringu i sprawozdawczości działalności,
- zlecać zadania podmiotom zewnętrznym na zasadach umowy, kontraktu,
- stosować pętlę regulacji, czyli kontrolę zarządczą,
- stosować wszechstronny audyt skuteczności i efektywności,

²⁵ Por. A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005, s. 27.

²⁶ J. Hauser, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

- stosować *Lean Management* (LM), redukować koszty i „budować” efektywność działań²⁷.

Koncepcja NPM w założeniach powinna przyczynić się do poprawienia wydajności procesów świadczenia usług, ale oznacza też komercjalizację usług. To zjawisko zaś zwiększa pole do korupcji na szczeblu konkursowym, przetargowym, którego wygrany otrzyma spore publiczne pieniądze na realizację zadań zleconych przez państwo²⁸. Odkąd koncepcja NPM próbuje zwrócić uwagę na wartości przedsiębiorczego zarządzania biznesowego w sektorze publicznym, odnotowano pod jej adresem dużo głosów krytycznych. Niektórzy autorzy uważają wprowadzenie zasad tej koncepcji do sektora publicznego za zagrożenie dla demokracji – głównej zasady honorowanej w zarządzaniu w tym sektorze²⁹.

4. Jak skutecznie komunikować się z obywatelem?

Spółecznie pozytywne trendy współczesnej cywilizacji – pogłębiania obywatelskości – są „zasługą”, czyli biorą się z błędów popełnianych przez tych, którzy ustanawiają reguły formalnoprawne mające „optymalizować” to, co dzieje się w obszarze spraw ważnych dla obywatela. A dla obywatela ważna jest kompetencja urzędnika, wiarygodność przekazywanych mu informacji, zaangażowanie urzędnika w sprawę, terminowe załatwianie sprawy oraz przejrzyste i życzliwe komunikowanie. Komunikowanie z obywatelem można rozpatrywać z punktu widzenia:

- a) konsultacji społecznych i dążenia do społeczeństwo obywatelskiego oraz
- b) podejścia urzędnika do indywidualnego obywatela.

Są to dwie warstwy zagadnienia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego z towarzyszącymi im sposobami komunikowania. Konsultacje społeczne przy współtworzeniu prawa to głównie działania skierowane do grup obywateli, społecznych organizacji obywatelskich itp., a ich celem jest zaangażowanie tych grup obywateli w życie i rozwój państwa obywatelskiego.

²⁷ Działania zmierzające do odchudzenia współczesnego państwa podejmowane są od lat 80. Zapoczątkowano je w Wielkiej Brytanii, a następnie w innych państwach europejskich. Skutków działań Lean, działań odchudzających w administracji publicznej naszego kraju – jak na razie – nie odnotowano.

²⁸ K. Lisiecka, *O korupcji i sposobach jej przeciwdziałania (About corruption and the ways of the countering/preventing of it)*, [w:] Z. Ratajczak (red.), *Przedsiębiorczość czyli pochwała kryzysu*, GWSH, Katowice 2014, s. 321 – 331.

²⁹ L. Terry, *Leadership of Public Bureaucracy. The Administrator as Conservator*, Sage Publication, Inc., Thousand Oaks, CA, 1995.

Zagadnienia zaś komunikowania w relacji: urzędnik – obywatel dotyczą sposobów komunikowania się tych podmiotów. Im prostszy jest sposób komunikowania, tym skuteczniejszy³⁰, ³¹.

Analizując uwarunkowania organizacji publicznych, zwracają uwagę ułomności postaw i zachowań urzędników. Społeczeństwo niekorzystnie ocenia relacje: urzędnik – obywatel; urzędnik nie jest zainteresowany budowaniem dobrych relacji z obywatelem.

Polska administracja traktuje nadal obywatela/klienta jak kogoś, kto raczej przeszkadza w pracy. Taka postawa urzędnika jest szczególnie widoczna na poziomie średnich i małych samorządów, w urzędach skarbowych oraz rządowym aparacie inspekcyjnym (np. Sanepid, Urząd Pracy). Urzędnik chce po prostu załatwić sprawę i mieć komfort, nie generując dodatkowych obowiązków. Wyjście naprzeciw spraw trudnych, problemowych, jakie trapią obywatela, oznacza niejednokrotnie większe zaangażowanie ze strony urzędnika, a ten nie lubi się angażować w dodatkową pracę. W wielu instytucjach mających częsty kontakt z obywatelem jest jeszcze wiele do zrobienia dla dobra obywatela.

Inną kwestią jest fakt, że urzędnik sam nic nie zmienia, jeśli jego przełożony nie wykaże chęci lub jeśli wykazuje bojaźliwą postawę w sprawie. Pojedynczy urzędnik jest niesłyszany, samotnie nic nie zdziała, potrzebuje przywódcy, lidera, który go będzie wspierał i nakreślał kierunki działania, będzie mówił językiem

³⁰ W kraju podejmuje się próby zaprojektowania i wdrożenia rozwiązań prostego komunikowania się z obywatelem według reguły: „Tak prosto, jak to możliwe” z dobrym efektem.

Przykładem może być Inicjatywa Obywatel zainicjowana w KPRM, której celem było:

- a. Ułatwienie obywatelowi kontaktu z administracją publiczną poprzez stworzenie miejsca w internecie, gdzie klient otrzyma prostą i klarowną informację o najbardziej popularnych (pożądanych) usługach administracji publicznej. Usługi powinny być opisane i przedstawione użytkownikom w dostępnej, tj. prostej i zrozumiałej formie. Opatrzona kartą usługi mogą być przewodnikiem po procesie obejmującym przykładowo: wymagane dokumenty, wskazanie terminów, podanie kosztów i ścieżki.
- b. Ułatwienie obywatelom komunikacji z administracją rządową w zakresie składanych przez nich skarg, wniosków i petycji. Chodzi o większe zrozumienie przez urzędników problemów, z jakimi obywatele zwracają się do administracji. Komunikaty zaś i pisma wychodzące do obywatela mają być proste i zrozumiałe. Powinny zostać opracowane i wdrożone standardy pracy urzędników. Stosowanie ich w codziennej pracy da obywatelom poczucie, że każda sprawa załatwiana jest indywidualnie i empatycznie.
- c. Uczynienie urzędu instytucją przyjazną obywatelom, ułatwienie im dostępu do informacji o usługach publicznych, ułatwienie kontaktu z urzędami i załatwianie ich spraw w urzędach, profesjonalne udzielanie obywatelom informacji i porad w formie rozmowy telefonicznej oraz podejmowanie interwencji w ich imieniu po otrzymaniu zgłoszenia. Tym wyzwaniom sprostać miał projekt systemu infolinii telefonicznych.

³¹ Inne działania to: wdrożone działania przez ZUS, również przez niektóre urzędy skarbowe. Kiedy napisano do podatnika prostym i empatycznym językiem prośbę o zapłatę zaległości podatkowej – zaległość została wpłacona do urzędu skarbowego bez zwłoki.

szeroko rozumianych korzyści. Jeśli lider zespołu nie będzie zmotywowany w zbliżeniu się do obywatela, to urzędnik sam nie jest w stanie zrobić nic dla klienta poza uśmiechem. Ważna jest więc postawa i zachowania kadry menedżerskiej w administracji publicznej. Dopóki kadra ta nie przejdzie procesu pogłębionych zmian w świadomości – od feudalnego modelu zarządzania oraz dyktatorskiego podejścia menedżerów do honorowania zasad NPM – administrację stać tylko na formułowanie sugestii o wyzwaniach zmian systemowych. Esencją skutecznego oraz efektywnościowego zarządzania jest odpowiedzialność za coś i za kogoś.

W krajowej praktyce brak konsekwentnego stosowania przepisów o odpowiedzialności urzędnika państwowego³². Brak jest jak dotąd skutecznego egzekwowania odpowiedzialności osób i instytucji za podejmowane decyzje, w tym odpowiedzialności za błędne decyzje. Tolerowane są nieadekwatne/nieuzasadnione procedury, źle szacowane oraz tolerowane jest nadmierne ryzyko³³. Konsekwentne postępowanie zgodne z zapisami odpowiednich przepisów prawnych pozwoliłoby myśleć i działać urzędnikowi dla dobra obywatela. Przykładem może być rzetelne rozpatrywanie, klasyfikowanie i analizowanie ilości i rodzajów skarg obywateli oraz ustosunkowanie się do nich.

Urzędnicy zaś zaczynają koncentrować się na sprywatyzowanych „strategiach przetrwania”, wymazując scenariusze ryzyka z życia zawodowego. Straciwszy optymizm co do możliwości zapanowania nad szerszym środowiskiem (społecznym), urzędnicy wycofują się do „osobistych światów”.

Rozrasta się urzędnicze „grupy urzędniczej”, której celem jest chronienie swego interesu, niepodejmowanie decyzji, aby uniknąć odpowiedzialności, nieinicjowanie „dobrej roboty”, mimo że prawo na to pozwala.

³² Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2011 r., Nr 34, poz. 173, j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 1169); Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168 oraz z 2012 r., poz. 1529 z późn. zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do wypełniania funkcji oskarżyciela (Dz. U. z 2013 r., poz. 930); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie rejestru prowadzonego przez Główną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 933); Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870, z późn. zm.).

³³ Urzędnik starostwa w Ostródzie ma zapłacić ponad 45 tys. zł odszkodowania za podjęcie decyzji niezgodnej z prawem. To jeden z pierwszych w Polsce przypadków zastosowania obowiązującej od 2011 r. ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Patrz: <http://www.tvp.info/24277438/urzednik-ma-zaplatc-za-bledna-decyzje-to-jeden-z-nielicznych-przypadkow-w-zastosowania-zapomnianej-ustawy> [dostęp: 3.03.2016].

Przeto wciąż aktualne jest pytanie sformułowane przed laty przez Witolda Kieżuna³⁴: Jak zminimalizować lub wyeliminować nadal aktywnych czterech jeźdźców Apokalipsy polskiej biurokracji: gigantomanię, luksusomanię, korupcję i arogancję władzy (brak partnerstwa) w sektorze pozbawionym konkurencyjności³⁵?

Dopełnieniem działań doskonalących w administracji publicznej jest potrzeba efektywnego wypełniania funkcji właścicielskich zarządzania. Czy odbywa się skutecznie poprzez audyty wewnętrzne efektywnościowe lub kontrolę zarządczą (czytaj: funkcję regulowania)?

Zmiana podejścia do obywatela i do procesu świadczenia usług publicznych wymaga nowego sposobu myślenia, głębokiej zmiany mentalnej u urzędników, ale to proces niełatwy (wiedząc, że to są wciąż ci sami urzędnicy), dojrzewający w czasie i wymagający wsparcia szkoleniowo-edukacyjnego. Rozpocząć należałoby od zmiany systemów zarządzania, w tym od stosowania nowych metod i technik zarządzania, bo te – dobrze wdrożone – powodują zmianę kultury organizacji.

Kultura to rezultat panującego w organizacji systemu zarządzania/administrowania³⁶. Rozumieć ją można jako sumę stosowanych metod/sposobów i zwyczajów związanych z wykonywaniem pracy. To idea wynikająca z doświadczeń, co oznacza, że nasze wyobrażenie kultury danego miejsca lub organizacji jest efektem naszych obserwacji i odczuć z tego miejsca³⁷. Zmiana kultury organizacji wymaga zmiany systemów i sposobów zarządzania. Bardziej zaawansowane kultury jakości cechuje: spójność w działaniu, dążeniu do jednego celu, wyższy stopień efektywności organizacyjnej, standaryzacja metod i narzędzi jakości, nacisk na gromadzenie, analizowanie oraz wykorzystanie danych o efektywności procesów, klientów i pracowników.

Dopóki nie zostaną wdrożone działania typu *break through thinking*, które zmienią nie tylko utarte procedury postępowania urzędników, ale sposób myślenia urzędnika o obywatelu, to doraźne działania nie spowodują osiągnięcia pożądanego efektu.

Zalecane jest wdrażanie metod i narzędzi zarządzania takich jak: Lean Service, Lean Accounting, Six Sigma, Benchmarking, systemy według ISO serii 9000, 14000, 27000, 31000, audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza, samoocena organizacji wg modelu CAF ewentualnie według modelu EFQM. Te wdrożone metody

³⁴ W. Kieżun, *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, „Kultura”, nr 3, Paryż 2000.

³⁵ W jednym z ostatnio udzielonych wywiadów wicepremier stwierdził: „Widzę na horyzoncie dwa poważne zagrożenia: uleganie pokusie arogancji władzy...”; Por. wywiad z Jarosławem Gowinem *Sama nieugiętość nie jest wartością*, „Do Rzeczy”, nr 14/2017.

³⁶ Por. D. Mann, *Tworzenie kultury Lean*, ProdPublishing, Wrocław 2014, s. 4.

³⁷ Tamże.

są inicjatorem i katalizatorem zmiany systemu zarządzania i tym samym zmiany/doskonalenia kultury organizacji.

Wyzwaniem administracji publicznej jest usprawnianie procesów w duchu koncepcji Lean, co wymaga opracowania mapy strumienia wartości, stosowania m.in. zasady Pull, przyjęcia adekwatnych mierników, w tym wskaźników procesów i ich monitorowania³⁸.

Czy polska administracja jest przygotowana – merytorycznie i mentalnie – na myślenie w rygorach Lean i na praktykowanie?

W administracji nadal istnieje przekonanie, że każde działanie jest potrzebne, a wyeliminowanie go z całego ciągu działań/procesów może świadczyć o tym, że człowiek jest niepotrzebny. Jest przekonanie, że im więcej jest etatów w danej komórce organizacyjnej, tym – potencjalnie – więcej pracy można wykonać w tej komórce. Poza tym nie wiadomo, kiedy dołożone zostaną zadania zespołowi, dlatego lepiej mieć w zanadru kilka „ukrytych” etatów. Przemawia też argument, że liczba etatów wyraża siłę stanowiska kierowniczego.

Warto w tym miejscu przytoczyć wyniki przeprowadzonych badań dotyczących czynników jakości obsługi obywateli w urzędach³⁹. W badaniu wyróżniono czynniki stymulujące i destymulujące jakość obsługi obywateli w urzędach. W pierwszej grupie wyróżniono czynniki wewnętrzne, związane z funkcjonowaniem urzędu i zewnętrzne w stosunku do urzędu. Do czynników wewnętrznych zaliczono: przejrzystość, merytoryczność, wykształcenie oraz dodatkowe zasoby urzędu (personel, sprzęt, powierzchnia, technologia IT). Jako czynnik zewnętrzny przyjęto opinie obywateli.

Wyniki badań wskazały, że jednym z najważniejszych czynników determinujących jakość obsługi obywateli jest przestrzeganie procedur. Urzędnicy nie są nastawieni na elastyczne reagowanie na zgłaszane prośby i sugestie obywateli. Stymulanty modernizacji i administracji od wewnątrz (wykształcenie, zwiększenie merytoryczności urzędników) mają mniejszy wpływ na jakość obsługi obywateli niż przestrzeganie procedur. Znaczy to, że urzędy gminne są bliższe tradycyjnemu modelowi administracji publicznej niż zasadom nowoczesnego administrowania (np. NPM).

Dominują – gdyby sięgnąć do koncepcji i modelu 7S Mc Kinsey’a – tzw. elementy twardych trzech S zarządzania organizacją: strategia, struktura i systemy.

W literaturze długo dominował pogląd, że organizacje są celowymi, racjonalnymi i uporządkowanymi organizmami, co powodowało, że pomijano tzw.

³⁸ Por. K. Lisiecka, I. Burka, *Service w teorii i praktyce*, Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice 2016.

³⁹ M. Piotrowska, *Model administracji publicznej a jakość obsługi obywatela w urzędach gminnych*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2010, <http://ur.edu.pl/pliki/Zeszyt18/19.pdf>.

miękkie S instrumentarium zarządzania organizacją, czyli: styl kierowania, pracę zespołową oraz kompetencje, w tym umiejętności urzędników.

Zwrócenie uwagi na zjawiska pozostające poza sferą „twardych” trzech S modelu 7S Mc Kinsey’a, mianowicie na potrzebę rozwijania trzech „miękkich” S, czyli stylu kierowania i klimatu pracy, kompetencji urzędników oraz pracy zespołowej, jest próbą równoważenia wartości honorowanych przez urzędników w miejscu pracy.

Miejsce pracy w urzędzie tworzy unikalne środowisko dla elementów miękkich zarządzania, w tym i dla doświadczenia emocjonalnego, co znalazło wyraz w kryteriach ocen kwalifikacyjnych kompetencji pracowników samorządowych⁴⁰. W potencjale kompetencyjnym znalazły się – obok obowiązkowych kryteriów merytorycznych – i dodatkowe, m.in. psychosocjologiczne⁴¹.

W organizacji ma miejsce efekt synergii – elementy psychologiczne wpływają na tworzenie klimatu pracy. Można mówić o „emocjonalnym klimacie” całej organizacji lub grupy⁴². Klimat pracy wpływa na typ relacji interpersonalnych: gniew, smutek i lęk urzędnika wyzwała konflikty, poszukiwanie pomocy i wycofanie, lęk wyzwała ostrożność, dystans i submisyjność. Radość urzędnika zaś generuje chęć współpracy, przywiązania; generuje pozytywne podejście do obywatela. Pozwala „patrzeć sercem”, pozwala mieć obywatela w emocjonalnym centrum uwagi.

5. Zakończenie

Reasumując, przeprowadzone wyżej wywody, stwierdzić można, że:

1. Decentralizacja zarządzania publicznego skraca odległość organizacyjną pomiędzy dysponentem środków na działalność publiczną a adresatami świadczeń organizacji publicznych.

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych/ kompetencji pracowników samorządowych (Dz. U. z dnia 30 marca 2007 r., Nr 55, poz. 361).

⁴¹ Do kompetencji obowiązkowych zaliczono: sumienność – wykonywanie obowiązków dokładnie i solidnie, sprawność – dbałość o efektywność i wydajność pracy, bezstronność, umiejętność stosowania odpowiednich przepisów – znajomość prawa i stosowanie go w praktyce, planowanie i organizowanie pracy, postawa etyczna – uczciwość, nieposzlakowana opinia, brak podejrzeń o interesowność. Do kryteriów dodatkowych zaliczono: wiedzę specjalistyczną, obsługę urządzeń technicznych, znajomość języka obcego, nastawienie na własny rozwój, wypowiedanie się ustne i pisemne, komunikatywność, pozytywne podejście do obywatela, praca w zespole, umiejętność negocjowania, zarządzanie zasobami, zarządzanie personelem, podejmowanie decyzji, kreatywność; Por. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r., Nr 21, poz. 124, t.j. Dz. U. z 1991 r., Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.).

⁴² Por. A. Barabasz, *Sukces i porażka – rzecz o emocjach w organizacji*, [w:] *Społeczne uwarunkowania sukcesu organizacji*, „Prace i Materiały” WZ UG, nr 2/3, Sopot 2009.

2. Są rezerwy podnoszenia wydajności i efektywności świadczenia usług administracji publicznej Esencją skutecznej oraz efektywnościowej administracji publicznej jest odpowiedzialność za coś i za kogoś.
3. Zasady Lean Service pozwalają na identyfikację marnotrawstwa w administracji publicznej.
4. Jest potrzeba rozwijania trzech „miękkich” S modelu 7S Mc Kinsey’a dla równoważenia wartości honorowanych przez urzędników w miejscu pracy.
5. Twarde elementy stosowane w administracji publicznej i ich wyniki stanowią słabo wykorzystywane ogniwa „pętli uczenia się” organizacji, pętli regulowania i sterowania działaniami.
6. Formalizacja działań jest nadal preferowana przez publiczną administrację.

Bibliografia

Literatura:

- Banasik P., *Interesariusze sądu zaangażowanego społecznie w czasopiśmie*, „E-mentor”, Nr 2(64), SGH, Warszawa 2016.
- Barabasz A., *Sukces i porażka – rzecz o emocjach w organizacji*, [w:] *Społeczne uwarunkowania sukcesu organizacji*, „Prace i Materiały WZ UG”, nr 2/3, Sopot, 2009.
- Beetham D., *Bureaucracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, MN, 1987.
- Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Europejski Instytut Administracji Publicznej, PWN, Warszawa 2008.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Zarządzanie usługami społecznymi*, Studium Partnerstw Publiczno-Społecznych, Difin, Warszawa 2014.
- Freeman R.E., *Strategic management. A Stakeholders Approach*, Pitman, Boston 1984.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Hoppe H.H., *Demokracja. Bóg, który zawiódł*, Wydawnictwo Fijorr Publishing, Warszawa 2006.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Wyd. 3, rozszerzone, Liber, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 01/2007.
- Kieżun W., *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, „Kultura” nr 3, Paryż 2000.
- Kooimann J., *Modern Governance: New Government Society Interactions*, London 1993.
- Kooiman J., *(Współ)rzędzenie socjopolityczne*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3/2008.
- Koven S.G., *Bureaucracy, Democracy and the New Public Management*, [in:] *Bureaucracy and Administration*, Edited by Ali Farazmand, CRC Press, Taylor @ Francis Group 2009.
- Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E., *Public Governance*, UE, Katowice 2011.
- Lisiecka K., *Audyty wewnętrzny a kontrola zarządcza – doskonalenie zarządzania w sektorze publicznym*, „Kontrola Państwowa”, wyd. NIK, nr 1, 2013.

- Lisiecka K., *O korupcji i sposobach jej przeciwdziałania* (About corruption and the ways of the countering/preventing of it), [w:] Z. Ratajczak (red.), *Przedsiębiorczość, czyli pochwała kryzysu*, GWSH, Katowice 2014.
- Lisiecka K., Burka I., *Service w teorii i praktyce*, UE, Katowice 2016.
- Mann D., *Tworzenie kultury Lean*, Prod Publishing, Wrocław 2014.
- Młodzik E., *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 11/2015, ZN nr 858, Uniwersytet Szczeciński.
- Modzelewski P., *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, Ce De Wu sp. z o.o., Warszawa 2009.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Harbor Point Sp. z o.o., Media Rodzina, przełożył A. Jankowski, wyd. 2, 2005.
- Piotrowska M., *Model administracji publicznej a jakość obsługi obywatela w urzędach gminnych*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2010, <http://ur.edu.pl/pliki/Zeszyt18/19.pdf>.
- Lisieckiej K., Papaja T. (red.), *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną*, Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego i Akademia Ekonomiczna, Katowice 2009.
- Putnam R., *Bowling Alone*, „Journal of Democracy” 6 (1), 1995.
- Rhodes R.A.W., *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham 1997.
- Rhodes R.A.W., *Nowe współzarządzania publiczne; rządzenie bez rządu*, „Zarządzanie Publiczne”, 2010, nr 4 (14), UE Kraków, Wydawnictwo SCHOLAR.
- Skiba L., *Rządzić państwem. Centrum decyzyjne rządu w wybranych krajach europejskich*. Instytut Sobieskiego, Warszawa 2010, Wydanie I.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Uniwersytet Wrocławski, Provider, 2005.
- Stivers C., *The listening bureaucrat: Responsiveness in public administration*, „Administration and Society”, 1994, 22 (1).
- Terry L., *Leadership of Public Bureaucracy. The Administrator as Conservator*, Sage Publication, Inc., Thousand Oaks, CA, 1995.

Streszczenie

Celem opracowania było nakreślenie modelu współrzędzenia, modelu, w jakim społeczeństwa rządzą sobą, czyli w jaki sposób zorganizowane jest państwo, w tym administracja publiczna. Kierunek zmian modelowych obejmuje przejście od modelu klasycznego, zbudowanego na hierarchii i dominacji polityki rządu (*government policy*) przez *New Public Management* do modelu sieciowego, w którym polityki publiczne współtworzy grupa podmiotów, także spoza rządu (*governance*). *Governance* to działania podejmowane w samoorganizujących się międzyorganizacyjnych sieciach. Dla tego modelu ważne jest znaczące zwiększenie liczby podmiotów, które – nie będąc instytucjami publicznymi – współuczestniczą w tworzeniu i/lub wykonywaniu polityk publicznych. Taki stan rzeczy to przejaw rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego są w stanie prowadzić autentyczne konsultacje społeczne, pomocne rządzącym w podejmowaniu decyzji trafnych dla obywateli. Również w ramach paradygmatu *Dla obywatela* relacje urzędników z obywatelami powinny być bardziej przejrzyste i bardziej przyjazne. W opracowaniu wyartykułowano potrzebę transparentnego systemu dobrego, prostego komunikowania. Dobra promocja oferowanych rozwiązań systemu komunikowania z obywatelem umocni image urzędników administracji publicznej.

Słowa kluczowe: government, governance, New Public Management.

Summary

Authoritative Governance in Public Sector. For citizens

The aim of the paper was to draft a co-governing model, a model in which the communities rule themselves, that is the way the country and its public administration are organized. The direction of the model changes involves transition from the classic model based on the hierarchy and government policy domination, through *New Public Management* to network models, in which public policies are conjointly created by a group of entities, also from outside the governance. *Governance* is a set of operations undertaken in self-organizing inter-organizational networks. For the model it is vital to significantly enlarge the number of entities, which – not being any public institutions – participate in creating and executing the public policies. Such a situation is a symptom of civil society to develop. The representatives of the civil society are able to per-

form authentic public consultations, that are to help the governing leaders to take decisions suitable for the citizens. Also in the paradigm “For citizens” the relations between the civil servants and the citizens should be more clear and friendly. There was stated in the paper a need of transparent system of well and simple communication. A fine promotion of the solutions of the communication system with an individual citizen will strengthen the image of the civil servants.

Key words: government, governance, New Public Management

Rozdział XI.

Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej – wybrane problemy

1. Wprowadzenie

Nie ulega wątpliwości, że zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej jest istotne, co wynika z kilku powodów:

- od kompetencji pracowników zależy w dużym stopniu poziom zaufania do administracji publicznej oraz w pewnej mierze jakość organizacji publicznych (a brak zaufania do instytucji publicznych może być przyczyną rozwoju zachowań nieetycznych i czarnego rynku, od jakości instytucji administracji publicznej zależy z kolei – poziom zaufania przedsiębiorców),
- od tego, jaka jest jakość pracy urzędników, poziom ich zaangażowania i pomysłowości, zależy nasza obiektywna jakość życia,
- administracja publiczna świadczy usługi na zasadzie wyłączności (stąd potrzeba doskonalenia procesów realizowanych przez administrację publiczną),
- jakość pracy i jakość realizacji procesów usługowych ma wpływ na poziom satysfakcji obywateli.

W artykule zwrócono uwagę na procesy zatrudniania, oceny pracownicze, szkolenia i systemy motywacji. Opracowanie powstało na podstawie:

- analizy literatury (bazy danych EBSCO),
- doświadczeń własnych autora,

- wyników badań ze zrealizowanych projektów naukowych,
- wywiadów przeprowadzanych z pracownikami administracji publicznej w ramach auditów jakości (w latach 2004 – 2017).
- Zasadniczym celem opracowania jest ustalenie możliwości doskonalenia procesów HR (zatrudniania, oceny, szkolenia i motywacji) w administracji publicznej.

2. Diagnoza

Przedstawiana diagnoza stanu aktualnego w zakresie wykorzystania metod zarządzania zasobami ludzkimi dotyczy w większej mierze administracji samorządowej. Aczkolwiek pewne uwagi odnoszą się również do administracji państwowej.

3. Proces zatrudniania¹

Aktualny proces zatrudniania w administracji publicznej obarczony jest wieloma wadami. Wskazać należy na problemy związane z rzetelnością konkursów, na problemy wynikające z braku powiązania poszczególnych procesów zarządzania zasobami ludzkimi, z określaniem wymagań kwalifikacyjnych², brakiem powiązania strategii rozwoju gminy/miasta/powiatu ze strategiami personalnymi.

Zgodnie z artykułem 11 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych „Nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny” (ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, art. 11). Artykuł 13 stwierdza, że „ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, oraz o naborze kandydatów na to stanowisko umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej”. „Ogłoszenie o naborze powinno zawierać: nazwę i adres jednostki, określenie stanowiska, określenie wymagań związanych ze stanowiskiem, zgodnie z opisem danego stanowiska (ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe), wskazanie zakresu zadań wykonywanych na stanowisku, wskazanie wymaganych dokumentów, określenie terminu i miejsca składania dokumentów” (ustawa z dnia 21 listo-

¹ Uwagi dotyczą urzędów administracji samorządowej.

² Postulowany jest również w trybie powołania i odwołania.

pada 2008 r. o pracownikach samorządowych, art. 13). Po przeprowadzonym naborze informacja o wyniku naboru jest upowszechniana przez umieszczenie na tablicy informacyjnej oraz w BIP.

O ile istniejące rozwiązania prawne wskazują na cały proces naboru, o tyle nie mogą one odnosić się do samej oceny kompetencji. Wykorzystywane są powszechnie nie tylko wyniki rozmów konkursowych, ale również przeprowadzane są testy wiedzy. Zdarza się, że autorami testów wiedzy są kierownicy komórek organizacyjnych, w których ma zostać zatrudniony pracownik, co stwarza pole do nadużyć.

Kolejnym problemem jest rzetelność wskazywania wymagań dodatkowych. Zbyt często wymienia się tutaj odporność na stres, umiejętność pracy z zespołem, kreatywność. Wymieniane są te wymagania, których ocena na etapie rekrutacji jest niemożliwa. Zdarza się niestety, że osoby odpowiedzialne za nabór próbują oceniać czynniki typowo subiektywne (np. za pomocą rozmowy kwalifikacyjnej ocenia się umiejętności pracy w zespole). W konsekwencji ocena punktowa, jaką otrzymują kandydaci do pracy, nie odzwierciedla poziomu ich kompetencji.

Zauważalnym problemem jest brak strategii personalnej, a jeszcze częściej brak powiązania istniejącej strategii z rozwojem pracowników. Wynika to z kilku przyczyn:

- tworzenia strategii, które nie są powiązane z możliwościami realizacyjnymi (np. zapisywane są zadania nienależące do kompetencji urzędu),
- brakiem jasno określonych celów strategicznych (mierzalnych),
- brakiem świadomości tego, że poszczególne etapy realizacji strategii wymagają różnych kompetencji.

4. Oceny pracownicze

Jeszcze większym problemem – wręcz patologicznym – jest niewydolność systemów ocen pracowniczych. Ocena w administracji samorządowej ma charakter „górnego dół”, co oznacza, że to bezpośredni przełożony ocenia pracownika. Ocena musi być sporządzona na piśmie. Podczas oceny uwzględnia się zakres czynności na danym stanowisku pracy. Po otrzymaniu oceny pracownik może odwołać się od jej wyniku. Jeżeli odwołanie zostaje uznane za zasadne, to oceny dokonuje się po raz drugi. Ocena negatywna skutkuje tym, że pracownik podlega ponownej ocenie. W przypadku ponownej negatywnej oceny z pracownikiem może być rozwiązany stosunek pracy. Obecnie samorząd terytorialny nie ma narzuconych kryteriów oceny. Ustala je kierownik

jednostki w drodze rozporządzenia. Najczęściej oceny oparte są na prostych kwestionariuszach. Oceny dokonują przełożeni, ale stosowana jest również metoda 360 stopni.

Przeprowadzone badania wykazują, że:

- część kryteriów oceny jest trudna do określenia, jest zbyt subiektywna, a tym samym trudna do pomiaru,
- oceniający nie wiedzą, jak oceniać swoich pracowników (nie są w tym zakresie szkoleni, mają dużo problemów z różnicowaniem ocen),
- oceny wywołują niepotrzebne konflikty, demotywują ludzi do pracy.

5. Szkolenie

Wiele zastrzeżeń można mieć do szkoleń doskonalących, rozwijających kompetencje pracowników. Niewiele urzędów wypracowało formalne polityki szkoleniowe. Udzielanie zezwoleń na doksztalcanie w formie studiów podyplomowych lub studiów typu SUM ma charakter wybiórczy, uznaniowy. Większa część pracowników nie wie, na jaką może liczyć pomoc w doksztalcaniu (czy przysługuje im urlop szkoleniowy, kiedy urząd pokrywa koszt doksztalcania). O ile już pracownicy uczestniczą w szkoleniach poza urzędem, to szkolenia te mają ścisły związek z wykonywaną przez nich pracą. Oznacza to, że w większości urzędów nie ma opracowanych indywidualnych programów rozwojowych.

W niektórych urzędach jedyną formą doksztalcania jest korzystanie z internetu. Jeden z indagowanych pracowników pełniący funkcję Rzecznika Praw Konsumentów stwierdził: „ostatni raz byłem na szkoleniu jakieś siedem lat temu”. Jeszcze inny stwierdza: „na moją prośbę, że chcę uczestniczyć w szkoleniu, otrzymałem odpowiedź, że jest internet, tam można wszystkiego się dowiedzieć”. W ostatnich latach w różnych urzędach wykorzystywane są zewnętrzne środki na doksztalcanie pracowników (głównie fundusze unijne). Organizowane są przede wszystkim szkolenia dotyczące zarządzania jakością, projektami oraz szkolenia dotyczące rozwoju miękkich kompetencji (głównie społecznych). O ile ta pierwsza grupa szkoleń jest niezwykle potrzebna (bo w urzędach niewielka jest wiedza o systemach jakości), o tyle z różnych badań wynika, że inwestowanie w rozwój kompetencji miękkich nie zawsze jest skuteczne.

Niektóre urzędy organizują szkolenia z zakresu etyki oraz szkolenia dotyczące możliwości przeprowadzania samooceny organizacji.

6. Motywacja

Cechą większości urzędów jest brak systemu motywacyjnego lub ograniczenie go jedynie do okresowych nagród pieniężnych. Na przykład w jednym z urzędów marszałkowskich do środków motywacyjnych zalicza się:

- wyróżnienia i uznania marszałka oraz zarządu województwa dla pracowników (jeśli wykonywane zadania mają szczególne znaczenie dla urzędu, województwa, są realizowane poza zakresem obowiązków),
- pochwały marszałka oraz zarządu województwa lub kierownictwa w obecności znacznej grupy współpracowników,
- nowe wyzwania stawiane pracownikom,
- możliwość rozwoju zawodowego (studia podyplomowe, szkolenia i kursy specjalistyczne, seminaria, konferencje),
- publiczne wystąpienia,
- możliwość uczenia innych, głównie młodych stażem pracowników – kolegów,
- zagraniczne wyjazdy służbowe,
- imprezy integracyjne (wycieczki pracownicze, ogniska, kuligi, fitness, basen, teatr, kino),
- „wczasy pod gruszą”, wynikające z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (Sochanek 2017).

Warto zauważyć, że wymienione „środki motywacyjne” są w istocie:

- działaniami podejmowanymi w sferze socjalnej urzędu („wczasy pod gruszą”, wyjazdy integracyjne),
- metodami rozwoju kompetencji (szkolenia),
- obowiązkiem, który niekoniecznie działa motywacyjnie (wystąpienia).

Pracownicy urzędów wskazują na to, że:

- systemy motywacyjne – o ile istnieją – nie są powiązane z systemami ocen pracowniczych,
- olbrzymi wpływ na motywację mają nie tyle środki motywacyjne, co kultura organizacyjna (która nie jest diagnozowana),
- brakuje osób, które mogłyby pełnić rolę pracowników motywujących, podtrzymujących motywację, a tym samym zaangażowanie.

Szukając jest to, że środki motywacyjne są mylone z środkami pracy. Uznaje się bowiem, że notebooki, telefony komórkowy, ryczałty na samochód prywatny dają „poczucie uznania, ważności w organizacji”. Co oznacza, że środki pracy stosowane są wybiórczo i są wyznacznikiem prestiżu społecznego, uznania w grupie.

7. Analiza literatury

Zatrudnianie

W wielu publikacjach podkreśla się, że proces zatrudniania pracowników administracji publicznej powinien być ukierunkowany na eliminację braku profesjonalizmu (np. Secarã 2010, p. 1 – 8). Administracja publiczna podejmuje próby pozyskiwania jak największej liczby kompetentnych kandydatów ze względu na konkurencyjność sektora prywatnego (Antoinette 2006, p. 17–18). Na przykład w USA powołano organizację zrzeszającą uczelnie kształcące studentów na kierunku – publiczna administracja oraz polityka publiczna (The National Association of Schools of Public Affairs and Administration, NASPAA). Jej zadaniem jest wspieranie procesów naborowych w administracji państwowej i w organizacjach typu non-profit. Jednym z celów prowadzonych kampanii jest walka z stereotypami towarzyszącymi pracy w administracji. Problem polega na tym, że praca w administracji uważana jest za nudną, zbyt zrutynizowaną, a przyszłych kandydatów do pracy zniechęcają procesy naborowe, które są zbyt skomplikowane i czasochłonne (Nelson 2002, p. 1). Zły wizerunek urzędów nie służy rekrutacji, co wielokrotnie wykazywano w wielu publikacjach (np. Czerny 2004, p. 10 – 10). O sile rekrutacyjnej administracji publicznej decyduje nie tylko status, bezpieczeństwo pracy, ale również płaca. Właśnie dlatego w wielu krajach podwyższanie pensji w administracji jest sposobem na zwiększenie atrakcyjności rekrutacyjnej (por. np. Hyde 1988, p. 351; Bell i in. 2007, p. 386 – 421).

Aktualnie poszukiwane są najlepsze sposoby badania kompetencji pracowników administracji publicznej. Wynika to z prostego faktu – praca urzędników ma często bezpośredni wpływ na obiektywną jakość życia mieszkańców. W tym celu bada się, czy kandydat jest dostosowany do sfery moralnej, wizerunku urzędu, do panujących w organizacji norm, posiada umiejętność wyrażania empatii. Przyjmuje się, że urzędy powinny (Bates i in. 2013, p. 7 – 12; Ashcraft 2008, p. 22 – 25; Kelly 2008, p. 338 – 350):

- zmniejszać czas procesu rekrutacji,
- starannie planować procesy zatrudnienia (zarówno rekrutacji, jak i selekcji),
- tworzyć bazy danych zawierające informacje o potencjalnych pracownikach,
- promować własne organizacje,
- obniżyć koszty rekrutacji,
- przekazywać informacje kandydatom do pracy dotyczące tego, jaka jest specyfika pracy w urzędach,
- współpracować z byłymi pracownikami w procesie zatrudnienia,

- współpracować ze szkołami wyższymi i innymi podmiotami edukacyjnymi (staże, wizyty, wspólne przedsięwzięcia są doskonałą okazją do poznania przyszłych pracowników, współpraca taka zachęca studentów do podejmowania zatrudnienia w sektorze publicznym).

Ocena pracowników

Proces oceny pracowników wzbudza wiele kontrowersji nie tylko w administracji publicznej. Dlatego istnieją zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy systemów ocen formalnych. W Polsce dotychczasowe publikacje raczej koncentrowały się nie tyle na zupełniej rezygnacji z systemów ocen pracowniczych, ile na doskonaleniu istniejących kryteriów oceny pracowników administracji publicznej (Moczyłowska 2011, s. 148 – 160; Bugdol i Oleksyn, 2007, s. 29 – 36).

Przydatność ocen pracowniczych w administracji publicznej zależy od wielu czynników, m.in. od:

- indywidualnych reakcji pracowników na dokonywane oceny (od tego, jaka jest jakość relacji międzyludzkich, poziom jakości relacji między przełożonymi a podwładnymi, zakres upodmiotowienia (Kim i Holzer, 2016, p.31– 56),
- oczekiwań samych pracowników³ oraz celów realizowanych przez organizację (Ayers 2015, p.169 – 191),
- poczucia sprawiedliwości wynikającego z ocen, akceptacji zaprojektowanego systemu ocen, udziału samych pracowników w procesie oceny, przydatności informacji, jaką uzyskujemy w wyniku oceny (Roberts 1994, p. 525),
- rzeczywistych motywów wprowadzania systemów ocen⁴ (np. Lacho, Stearns i Whelan 1991, p. 281 – 296).

Szkolenie

Obecnie w administracji publicznej prowadzone są różne szkolenia, których celem jest np. poprawa standardów etycznych. Skuteczność tych szkoleń obszarze zmiany zachowań nie jest wysoka. Badania przeprowadzone w USA wykazują jednak, że przeszkoleni pracownicy wyrażają większy poziom zaufania wobec swoich przełożonych oraz w podejmowane przez nich działania korygujące (jeżeli zachowania nieetyczne mają miejsce) (Menzel 2015, p. 13). Uznaje się, że

³ W przypadku potwierdzenia oczekiwań osoby o wyższym poczuciu sprawiedliwości są gotowi do rekomendowania organizacji jako dobrego miejsca pracy (Bell, Wiechmann, i Ryan 2006, p. 455 – 466).

⁴ Do wzrostu zainteresowania ocenami pracowniczymi w administracji dochodzi w sytuacji recesji, kiedy to ocena efektywności pracy, wykorzystanych środków finansowych przeznaczanych na zatrudnienie urzędników jest szczególnie istotna.

szkolenia są jedynym z elementów szerszego programu zatrzymywania najlepszych pracowników – wobec konkurencji – czyli sektora prywatnego. Szkolenia często uwzględniają nie tylko to, czym aktualnie zajmuje się pracownik, ale również jego przyszłe role, pozycje zawodowe, obowiązki (por. Jacobson, Rubin i Selden, 2002, p. 485 – 507).

W Kanadzie coraz popularniejsze stają się szkolenia dotyczące lean management, których celem jest zwiększenie szybkości realizowanych usług i usuwanie marnotrawstwa (Canada: Lean Taught to Public Sector 2015, p. 7). Ze względu na koszty i dokonywany reengineering pracownicy uczeni są nowych ról organizacyjnych, tego, jak realizować zadania w strukturach procesowych (Bunker i Wakefield 2005, p. 9 – 13).

W administracji publicznej w Hiszpanii zwraca się uwagę na rozwój umiejętności przywódczych na wszystkich szczeblach struktury organizacyjnej (Pereda Pérez, Guzmán i Santa Cruz 2014, p. 528 – 561).

Ze względu na coraz większe różnicowanie kulturowe zwraca się uwagę na konieczność organizowania szkoleń dla pracowników, którzy obsługują ludzi reprezentujących różne kultury (Bean, 2007, p. 39 – 45), a tym samym mających różne oczekiwania, oceny jakości dostatecznej i pożądaną.

Motywacja

Liczne badania wykazują, że motywacja pracowników w całym sektorze publicznym jest bardzo ważna (np. Baloch i in. 2016, p. 29 – 33; Thaler i in. 2017, p.1-11). Zasadniczym problemem jest to, że środki motywacji zewnętrznej muszą współgrać z motywacją wewnętrzną oraz z wieloma czynnikami psychospołecznymi, osobowościowymi i innymi⁵. W administracji zwraca się uwagę na zagadnienia publicznego interesu, dumy wynikającej z pełnienia służby publicznej, na problematykę motywacji publicznej. Trudno jest jednak stwierdzić, na ile świadomość służby publicznej wpływa na zachowania pracowników. Czy owa świadomość ma większy wpływ na ich postawy i zachowania niż np. chęć utrzymania pracy, wyrażania postaw konformistycznych? Choć niektóre badania sugerują, że istnieje pozytywna relacja między motywacją publiczną a wartościami etycznymi, np. uczciwością (Stazyk i Davis, 2015, p. 627 – 645), to ciągle jeszcze niewiele wiemy o publicznej motywacji, o wartościach organizacyjnych oraz etycznych

⁵ Na przykład badania przeprowadzone w Niemczech wykazały, że pracownicy w sektorze publicznym cechują się dużym poziomem altruizmu, ale również i lenistwem (por. Dur i Zoutenbier 2015, p. 343 – 366).

inspirujących i wzmacniających działania podejmowane przez pracowników administracji publicznej.

Motywacja publiczna (do świadczenia usług publicznych) określa to, jak pracownicy wykonują swoje obowiązki. Jeśli pracownicy są umotywowani, mają świadomość tego, że ich praca jest ważna, istotna, to wykazują się dużym zaangażowaniem. Jednak coraz większe wyzwania, nowe obowiązki przy braku odpowiednich zasobów są w stanie ową motywację zniszczyć (Bakker 2015, p. 723 – 732).

Na motywację wpływa cały szereg czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Trudno jest więc stwierdzić, jak programować systemy motywacyjne. Istnieją jednak pewne wskazówki, interesujące wyniki badań, które można wykorzystać w administracji publicznej. Na przykład badania przeprowadzone w Holandii wykazały, że transformacyjni przywódcy, którzy lepiej motywują pracowników, są w stanie sprawić, że pracownicy w mniejszej mierze odczuwają ograniczenia proceduralne (Bronkhorst, Steijn i Vermeeren 2015, p. 124 – 145).

Propozycje zmian

Zalecenia dotyczące procesu rekrutacji i selekcji.

Na podstawie badań przeprowadzonych w polskich urzędach oraz doświadczeń innych państw należy stwierdzić, że:

- zatrudnianie pracowników w administracji publicznej musi być powiązane ze strategią rozwoju (aktualnie strategie nie uwzględniają zasobów ludzkich, a ściślej tego, jakich pracowników potrzebujemy, na jakich etapach realizacyjnych),
- rekrutacja i selekcja musi być powiązana z innymi procesami zarządzania zasobami ludzkimi (istotna jest analiza luk kompetencyjnych, przegląd kompetencji, ocena skuteczności podejmowanych działań),
- wymagania kompetencyjne muszą uwzględniać nie tylko opis stanowiska pracy, ale głównie kompetencje kluczowe (np. umiejętność myślenia systemowego, umiejętność analizowania i doskonalenia procesów).

Urzędy muszą realizować politykę proaktywnego przyciągania kandydatów. W tym celu można: organizować otwarte dni, współpracować z studentami – przyszłymi pracownikami administracji publicznej, promować elastyczny czas pracy, wykorzystywać w większym stopniu internet, organizować szkolenia dla przyszłych pracowników, organizować spotkania z biznesem, tworzyć i utrzymywać bazy danych o pracownikach. Ponadto przed podjęciem decyzji o rekrutacji należy przeprowadzać audyty umiejętności oraz okresowe audyty personalne. Można rozważyć możliwości:

- powołania centrów oceny kompetencji – niezależnych od samych urzędów,
- większego wykorzystywania testów psychologicznych,
- zastosowania zróżnicowanych form rozmów kwalifikacyjnych,
- prowadzenia wywiadów ukierunkowanych na charakterystyki zachowawcze, wiedzę o organizacji i wymagania kandydatów,
- wprowadzenia do komisji konkursowych specjalistów spoza urzędu,
- wykorzystywania gier komputerowych do oceny kompetencji,
- zastosowania oceny zintegrowanej (obejmuje ona wiele technik oceny, np. symulację ról, ćwiczenia grupowe, testy kwalifikacyjne).

Obecnie jednym z najważniejszych problemów jest doskonalenie (w tym upraszczanie) procesów świadczenia usług administracyjnych. Określenie wymagań kwalifikacyjnych musi uwzględniać konieczność doskonalenia jakości świadczonych usług. Właśnie dlatego ocena kompetencji powinna obejmować:

- znajomość metod i technik zarządzania jakością i zarządzania procesami,
- umiejętności analizowania procesów, wyznaczania mierników, celów dla poszczególnych procesów,
- umiejętności integracji różnych systemów zarządzania,
- umiejętności zarządzania ryzykiem i wiedzą,
- umiejętności badania i doskonalenia kontekstu wewnętrznego organizacji.

Zalecenia dotyczące ocen

Oceny pracownicze – jeżeli mają sens, muszą być powiązane z innymi procesami zarządzania ludźmi – szczególnie z programami rozwoju kompetencji (których brakuje).

W zamian za istniejące systemy ocen pracowniczych należy wprowadzić ocenę kompetencji (która nie ma charakteru restrykcyjnego). Musi być ona prowadzona nie tylko na etapie przyjęcia do pracy, ale również już w trakcie pracy zawodowej (szczególnie przed przeniesieniem pracownika na inne stanowisko pracy). W dalszej perspektywie należy zachęcać urzędy do opracowywania programów zarządzania kompetencjami. Szczegółowy program zarządzania kompetencjami powinien obejmować: analizę kompetencji, przegląd kompetencji, określanie braków kompetencyjnych, identyfikowanie rozwiązań mających na celu usunięcie braków kompetencyjnych, realizację i zapewnienie procesów doskonalenia kompetencji, powiązanie kompetencji z polityką personalną, ustawiczny proces szkolenia i rozwoju zawodowego. Ocena cykliczna powinna być powiązana z obiektywnymi danymi pochodzącymi z monitorowania realizowanych procesów i zadań. Już teraz w wielu urzędach praca jest monitorowana np. z wykorzystaniem systemów informatycznych. Przełożeni

mają do dyspozycji programy komputerowe umożliwiające szybką identyfikację terminów i osób, którym przydzielono poszczególne zadania. Jednak programy te muszą być doskonałe. Zdarza się bowiem, że terminy nie są realne lub że pracownicy szybciej realizują pewne zadania (a później maskują pracę). Dobrym rozwiązaniem jest wprowadzenie ocen ściśle dostosowanych do realizowanych celów – szczególnie jakości. W tym jednak przypadku należałoby urealnić owe cele, sprawić, że staną się one mierzalne (dzisiaj niestety część celów nie ma ani atrybutów mierzalności ani realności). Cele jakości muszą być powiązane z celami strategicznymi. Dobrym rozwiązaniem jest ściśle powiązanie systemów ocen z metodami lub narzędziami jakości. Można tworzyć kwestionariusze ocen z wykorzystaniem zasad 7 wastes lub z koncepcją Hoshin Kanri. W tym pierwszym przypadku dokonywana jest samoocena z wykorzystaniem „siedmiu marnotrawstw”, a w tym drugim – oceniane są cele jakości na poszczególnych szczeblach i funkcjach.

Zalecenia dotyczące szkolenia

Pamiętać należy, że szkolenia są zaledwie jednym z elementów rozwoju kompetencji – obok stażów wewnętrznych i zewnętrznych, udziału w projektach, samokształcenia, mentoringu.

Aktualnie realizowane szkolenia w administracji publicznej (dotyczące przepisów prawa i rozwoju kompetencji miękkich) muszą być pilnie uzupełnione szkoleniami dotyczącymi: zarządzania ryzykiem, zasad jakości (w tym głównie orientacji proklienckiej), zarządzania procesami. Jest to ważne nie tylko ze względu na fakt zmieniających się uwarunkowań normalizacyjnych (np. dotyczących wdrażania systemów zarządzania jakością czy też bezpieczeństwa informacji), ale ze względu na troskę o koszty realizacji procesów administracyjnych, a te powinny być zdecydowanie mniejsze. W celu ograniczenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej należy wprowadzić ogólnokrajowe programy szkolenia z zakresu podejścia procesowego (w tym głównie z lean management). Obecna praktyka wykazuje, że niestety wprowadzane zmiany organizacyjne nie zmniejszają ani czasu obsługi, ani kosztów funkcjonowania administracji. Brakuje pracownikom wiedzy dotyczącej podejścia procesowego, tego, jak różnicować wejście i wyjście procesu, jak zarządzać dokumentacją, a szczególnie jej obiegiem.

Tam, gdzie dobrze realizowane są przeglądy wymagań prawnych, można zrezygnować z zewnętrznych szkoleń dotyczących przepisów prawnych. W ramach przeglądów wymagań prawnych można zorganizować szkolenia wewnętrzne – prowadzone przez radców prawnych.

Należy również rozważyć możliwość wprowadzenia ukierunkowanego samoszkolenia. Taki rozwój kompetencji może stać się jednym z elementów indywidualnego planu rozwoju zawodowego.

Należy zachęcać i wspierać administrację publiczną w tworzeniu programów rozwoju kompetencji. Wskaźniki ekonomiczne, które są aktualnie uwzględniane w ocenach efektywności budżetów, muszą obejmować wskaźniki dotyczące szkoleń (czy uwzględniano w budżetach kwoty na szkolenia, jaka jest ich wielkość na jednego pracownika).

W części urzędów można rozważyć możliwości wprowadzenie idei bonu edukacyjnego, który umożliwi skuteczną realizację potrzeb szkoleniowych (pracownicy sami decydują o szkoleniach, jakie są im potrzebne).

W większym zakresie należy uwzględniać sprawdzone na całym świecie zalecenia normatywne dotyczące szkolenia pracowników. Są one bowiem powiązane z innymi procesami HR. I tak na przykład norma ISO 10015 akcentuje potrzebę identyfikacji i analizowania kompetencji, dokonywania przeglądów kompetencji, określania braków kompetencyjnych, analizowania potrzeb dotyczących szkolenia, projektowania i planowania szkolenia, zapewnienia odpowiednich warunków realizacji szkolenia, dokonywania ocen wyników szkolenia, monitorowania i doskonalenia procesu szkolenia (PN-ISO 10015:2004 2015).

Ważnym zadaniem jest opracowanie metodyki oceny skuteczności szkoleń (obecnie wykonywane są jedynie posttesty, badania kwestionariuszowe).

Zalecenia dotyczące motywacji

Projektując systemy motywacyjne, nie można zapominać o motywacji finansowej (choć ma ona pewne ograniczenia). Obecnie stosowane systemy wynagrodzeń nie uwzględniają tego, czy następuje poprawa jakości realizowanych procesów (czy zrealizowano cele jakości, jaki jest poziom satysfakcji klientów i pracowników).

W celu doskonalenia jakości realizowanych usług należy wprowadzić metody sugestii pracowniczej (np. w ramach systemów zarządzania jakością). Za propozycje rozwiązywania pojawiających się problemów jakości pracownicy administracji publicznej powinni otrzymywać dodatkowe wynagrodzenie. Wprowadzenie rejestrów działań korygujących, korekcyjnych i zapobiegawczych pozwala na szczegółową analizę podejmowanych działań doskonalących (na dokonanie oceny przydatności i skuteczności zgłaszanych propozycji rozwiązań pro jakościowych).

System motywacyjny może być systemem pośrednim – polegać może na przydziale umownych punktów, które mogą być zamieniane na różne atrakcyjne nagrody (nie tylko finansowe).

Nie można też lekceważyć klasycznych teorii motywacji, które są niezmiernie przydatne do projektowania szczegółowych systemów motywacji. I tak np. w zakresie zarządzania celami pomocna może być teoria Locka („cele trudne i szczegółowe mogą prowadzić do wyższego wykonania”), a kształtując świadomość jakości, można wykorzystać model Hackmana i Oldhama akcentujący poczucie sensowności pracy, odpowiedzialności za wyniki i znajomość rezultatów (jako stany psychiczne), różnorodność umiejętności, autonomię, sprzężenie zwrotne, tożsamość i ważność zadań (jako wybrane wartości).

Oczywiście istnieje wiele warunków wprowadzania proponowanych rozwiązań. Pamiętać należy, że motywacja jest ściśle związana z tym, co dzieje się wewnątrz organizacji. Na przykład może ją zniszczyć system kontroli prewencyjnej, niewłaściwe style zarządzania, zła organizacja pracy. Sama motywacja jest niewystarczająca, aby podtrzymywać zaangażowanie pracowników. Ważny jest wysoki poziom zaufania i sprawiedliwości.

8. Podsumowanie

Przeprowadzone badania wskazują na to, że poziom zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach administracji publicznej jest bardzo mocno zróżnicowany. Z jednej strony mamy urzędy, które starają się wypełnić minimum – a więc wdrażać rozwiązania proponowane w przepisach prawnych dotyczących procedur naborowych, ocen pracowniczych, służby przygotowawczej. Z drugiej strony mamy urzędy, które wdrażają własne, często innowacyjne rozwiązania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Ważne jest to, aby urzędy uczyły się od siebie, starały się ustalać to, co stanowi swoisty benchmark.

Zasadniczym problemem we wprowadzaniu różnych udoskonaleń w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi jest to, na ile kierownictwo urzędów powinno samo decydować o stosowaniu różnych technik i metod zarządzania.

Państwo powinno wskazywać jedynie ogólne wytyczne dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi, nie może narzucać szczegółowych rozwiązań. Z drugiej jednak strony rola państwa (administracji centralnej) powinna polegać na ocenie podejmowanych działań oraz na stwarzaniu ekonomicznych i organizacyjnych warunków wzajemnego uczenia się od siebie, uczenia się od innych podmiotów, nawet – a może szczególnie – z sektora prywatnego.

Bibliografia

Literatura:

- Antoinette S., *Feeding the Pipeline*, „PA Times”. Aug 2006, Vol. 29 Issue 8.
- Ashcraft M., *Recognize These Executive Interviewing Techniques?*, „Public Management” (00333611). Jul 2008, Vol. 90 Issue 6.
- Ayers R.S., *Aligning Individual and Organizational Performance: Goal Alignment in Federal Government Agency Performance Appraisal Programs*, „Public Personnel Management”. Jun 2015, Vol. 44 Issue 2.
- Bakker A.B., *A Job Demands-Resources Approach to Public Service Motivation*, „Public Administration Review”. Sep 2015, Vol. 75 Issue 5.
- Baloch S., Shafi M., Ali Baloch M, Shafi Memon A, Fatima H., *The Influence of Motivation on Performance of Public Sector Employees*, „GSTF Business Review”. Oct 2016, Vol. 4 Issue 4.
- Bates R.C., Eger C. „Bill”, Mintier S., Naylor J.P., Reed E., Harvey D., *Growing the Next Generation of Local Government Professionals*, „PA Times. Oct2013”, Vol. 36 Issue 4.
- Bean R., *Australia Measures the Value of Cross-Cultural Training*, „Diversity Factor”. Spring 2007, Vol. 15 Issue 2.
- Bell B.S., Wiechmann D., Ryan, A.M., *Consequences of Organizational Justice Expectations in a Selection System*, „Journal of Applied Psychology” 2006, Vol. 91, Issue 2.
- Bell D., Elliott R.F., Ma A., Scott A., Roberts E., *The pattern and evolution of geographical wage differentials in the public and private sectors in Great Britain*, „Manchester School” (14636786). Jul 2007, Vol. 75 Issue 4.
- Bronkhorst B., Steijn B., Vermeeren B., *Transformational Leadership, Goal Setting, and Work Motivation: The Case of a Dutch Municipality*, „Review of Public Personnel Administration”. Jun 2015, Vol. 35 Issue 2.
- Bugdol M., Oleksyn T., *Ocena pracowników samorządowych – wielkie rozczarowanie*, „Samorząd Terytorialny”, 2007, nr 7 – 8.
- Bunker K., Wakefield M., *Changing Workforce Leading Effectively When Change Is the Norm*, „Public Manager”. Winter 2005, Vol. 34 Issue 4.
- Canada: lean taught to public sector*, „Lean Management Journal”. May 2015, Vol. 5 Issue 4.
- Czerny A., *Councils to rescue poor image*, „People Management”. 3/25/2004, Vol. 10 Issue 6.
- Dur R., Zoutenbier R., *Intrinsic Motivations of Public Sector Employees: Evidence for Germany*, „German Economic Review”. Aug 2015, Vol. 16 Issue 3.
- Hyde A.C., *The New Environment for Compensation and Performance Evaluation in the Public Sector*, „Public Personnel Management”. Winter 1988, Vol. 17 Issue 4.
- Jacobson W., Rubin E.V., Selden S.C., *Examining Training in Large Municipalities: Linking Individual and Organizational Training Needs*, „Public Personnel Management”. Winter 2002, Vol. 31 Issue 4.
- Kelly K., *Proactive recruitment in local government*, „Journal of Management & Marketing in Healthcare”. Jun 2008, Vol. 1 Issue 4.
- Kim T., Holzer M., *Public Employees and Performance Appraisal*, „Review of Public Personnel Administration”. Mar 2016, Vol. 36 Issue 1.
- Lacho K.J., Stearns G.K., Whelan R.K., *Performance Appraisal in Local Government: A Current Update*, „Public Productivity & Management Review”, Vol. 14, No. 3 (Spring 1991).
- Menzel D.C., *Making a Difference... Ethics Training*, „PA Times”. Summer 2015, Vol. 1 Issue 2.

- Moczydłowska J., *Ocenianie rozwojowe pracowników administracji samorządowej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, 2011, nr 3 – 4(80 – 81).
- Nelson P., *Image problem stifles sector*, „Personnel Today”. 3/19/2002. p3. 1/3.
- Pereda Pérez F.J., Guzmán T.L-G., Santa Cruz F.G., *Management skills as competitive advantage. The case of public sector in Córdoba (Spain)*, *Intangible Capital*. 2014, Vol. 10 Issue 3.
- PN-ISO 10015:2004 – Zarządzanie jakością – Wytyczne dotyczące szkolenia, PKN, Warszawa 2015.
- Roberts G.E., *Maximizing Performance Appraisal System Acceptance: Perspectives from Municipal Government Personnel Administrators*, „Public Personnel Management”, Winter 1994, Vol. 23 Issue 4.
- Secară C.G., *Analysis of selection and recruitment in the public administration. Analiza selecției și recrutării în administrația publică*, „Agricultural Management/Lucrari Stiintifice” Seria I, *Management Agricol*. Apr 2010, Vol. 12 Issue 2.
- Sochanek M., *Motywowanie pracowników na przykładzie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego*, Praca zaliczeniowa, *Studia podyplomowe ZZL*, Kraków 2017.
- Stazyk E.C., Davis R.S., *Taking the 'high road': does public service motivation alter ethical decision making processes?* „Public Administration”. Sep 2015, Vol. 93 Issue 3.
- Thaler J., Spraul K., Helmig B., Franzke H., *Satisfaction with and Success of Employee Training from a Public Service Motivation Perspective*, „International Journal of Public Administration”. Jan 2017, Vol. 40 Issue 1.

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2008 r., Nr 223, poz. 1458).

Streszczenie

Opracowanie dotyczy procesów zatrudniania, ocen pracowniczym, systemów motywacji oraz szkolenia w administracji publicznej. Autor na podstawie badań własnych dokonuje diagnozy stanu istniejącego, a następnie formułuje praktyczne postulaty dotyczące doskonalenia procesów HR w urzędach administracji publicznej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, zatrudnianie, systemy ocen, motywacja.

Summary

Human resources management in public administration – selected issues

The study deals with the processes of employment, employee evaluation, motivation systems and training in public administration. The author, based on his own research, diagnoses the existing state and then elaborates practical postulates for the improvement of HR processes in public administration offices.

Keywords: public administration, employment, employee evaluation, motivation.

Rozdział XII.

Bariery rozwoju instytucjonalnego samorządu lokalnego w Polsce

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wyników badań nad barierami rozwoju instytucjonalnego w polskim samorządzie lokalnym. W niniejszej publikacji wzbogacono rezultaty analiz nad wdrażaniem rozwiązań ukierunkowanych na doskonalenie zarządzania jakością w porównaniu do pracy M. Żabińskiego¹ (2016), poprzez ich uzupełnienie szczegółowymi wymiarami badania i przeprowadzenie dodatkowych analiz statystycznych.

Podjęcie wybranej problematyki jest uzasadnione dwoma powodami. Pierwszym z nich jest dostrzeżenie roli rozwoju instytucjonalnego w dostarczaniu odpowiedniej usługi publicznej dla społeczeństwa, co stanowi jeden z dezyderatów współczesnych koncepcji zarządzania publicznego, w tym przede wszystkim nowego zarządzania publicznego i dobrego rządzenia (*good governance*).

Drugim powodem dotyczy braku opisu badań nad tym zagadnieniem w krajowej literaturze. W celu identyfikacji czynników determinujących wdrożenie koncepcji (modelu, metody, systemu) zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego (dalej: JST) autor dokonał przeglądu piśmiennictwa pod kątem

Dr hab. Marek Ćwiklicki – Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹M. Żabiński, *Wykorzystanie rozwiązań doskonalących jakość zarządzania w samorządzie lokalnym*, [w:] M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur (red.), *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, s. 379 – 392, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2016.

identyfikacji charakterystyk wybranych rozwiązań doskonalących ich funkcjonowanie w polskich warunkach funkcjonowania. Jednakże kwerendy przeprowadzone w bazach bibliograficznych BazEkon i BazHum nie wykazały źródeł umożliwiających prezentację zarówno szczegółowych reprezentatywnych pomiarów w wybranym obszarze względem poszczególnych koncepcji (CAF, PRI, TQM, SZJ ISO 9000), jak i w ich zbiorczym ujęciu.

Powyższa sytuacja skłoniła autora do podjęcia studiów na temat determinant stosowania rozwiązań wspierających rozwój instytucjonalny polskiego samorządu.

2. Rozwój instytucjonalny i terminy pokrewne

Na gruncie krajowej literatury przedmiotu zwrotowi rozwój instytucjonalny odpowiada określenie potencjał instytucjonalny². Oznacza to „doskonalenie działania organizacji, tak aby mogły w coraz lepszym stopniu korzystać z możliwości, które stwarza istniejący ład instytucjonalny”³.

Rozwój instytucjonalny w literaturze anglojęzycznej można utożsamić z pojęciami: *institutional development*, *capacity planning/building/development*, *institutional building*, a także *operational capabilities* czy *operational capacity*⁴.

Pierwsze znaczenia odnoszą się do związków między trzema zachodzącymi na siebie zagadnieniami: indywidualnego rozwoju, organizacyjnych kwestii i związków z zewnętrznym środowiskiem⁵. Pod pojęciem zdolności (*capacity*) rozumie się szereg działań związanych z rozwojem instytucji, począwszy od planowania, a skończywszy na ocenie skutków⁶.

Ostatnie dwa terminy pochodzą z zyskującej coraz więcej na popularności koncepcji zarządzania wartością publiczną⁷. *Operational capabilities* oznaczać mogą zdolności lub możliwości operacyjne, które zapewniają organizacyjną

² M. Zawicki, *Metoda analizy instytucjonalnej urzędu gminy*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, 2004, (667), s. 111.

³ Tamże.

⁴ Por. A. L. Spencer, *Institutional Development: What Are We Talking About?*, „Water and Environment Journal”, 1996; R. McGill, *Institutional development: a review of the concept*, „International Journal of Public Sector Management”, 1995, 8(2); UNISRD, *Capacity development*, 2009.

⁵ A.L. Spencer, *Institutional Development...*, 1996.

⁶ B.W. Honadle, *A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose*, „Public Administration Review”, 1981, 41(5), s. 578.

⁷ Por. J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public value: theory and practice*, Palgrave Macmillan, New York 2011; J.M. Bryson, B.C. Crosby, L. Bloomberg (red.), *Public value and public administration*, Georgetown University Press, Washington 2015; M. Ćwiklicki, *Comparison of public value measurement frameworks*, „Zarządzanie Publiczne”, 2016, 1(35).

wykonalność postawionego celu. Pokrewnym terminem jest określenie zdolność operacyjna (*operational capacity*), które można zdefiniować jako możliwości organizacji do wykonania czegoś, co odpowiada zdolności produkcyjnej w przedsiębiorstwach wytwórczych⁸. Zatem zdolność operacyjna jest terminem o szerszym znaczeniu, ponieważ obejmuje także potencjał partnerów i odpowiadałby potencjałowi organizacji obejmującemu zasoby i działania, w wyniku których wartość jest dostarczona do klientów⁹. Zdolność operacyjną tworzą podsystemy zarządzania dotyczące zasobów finansowych, zasobów ludzkich, operacyjnych polityk, programów, procedur oraz rezultatów organizacyjnych.

Każde z tych określeń wykazuje związki ze zwrotami potencjał instytucjonalny i rozwój instytucjonalny (RI). Nasuwający się wniosek z dokonanego zestawienia dotyczy istotnej roli RI z perspektywy sprawnego zarządzania organizacją dążącą do oferowania usług zapewniających wysoki stopień zadowolenia klienta.

We wstępie stwierdzono, że rozwój instytucjonalny pojawia się jako stały punkt współczesnych koncepcji zarządzania publicznego. Na przykład w anglosaskim modelu samorządu terytorialnego naturę działań modernizacyjnych podkreśla aspekt ekonomizacji działań i jakości usług publicznych, a w modelu charakterystycznym dla Europy Północnej i Środkowej – poprawa efektywności ekonomicznej¹⁰. W niniejszej części będą wskazane terminy pokrewne, które determinują prawidłowe funkcjonowanie administracji publicznej.

3. Rozwój instytucjonalny w świetle metody PRI

W niniejszym punkcie zostanie krótko przedstawiona istota rozwoju instytucjonalnego w rozumieniu przyjętym w metodzie Planowania Rozwoju Instytucjonalnego. Wybór tej metody jako podstawy teoretycznej jest uzasadniony tym, iż stanowi ona krajowy przykład kompleksowego podejścia do potencjału instytucjonalnego z perspektywy zarządzania urzędem JST. Ponadto jest także jedną z kilku koncepcji ukierunkowanych na doskonalenie jakości zarządzania, obok takich podejść jak CAF czy też systemy zarządzania jakością zgodne z normą

⁸ M.H. Moore, *The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to „Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations”* by Robert Kaplan, Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper No. 18, Hauser Center for Nonprofit Organizations, 2003.

⁹ A. Afuah, *Business Model Innovation. Concepts, Analysis, and Cases*, Routledge, New York and London 2014, s. 4 – 11.

¹⁰ S. Mazur, *Modernizacja samorządu lokalnego w wybranych krajach – ujęcie modelowe*, [w:] S. Mazur (red.), *Sprawne państwo. Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach*, s. 12 – 26, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Kraków 2015, s. 16.

ISO 9000, do których odniesiono się w badaniach empirycznych przedstawionych w dalszej części rozdziału.

Z racji głównego celu tekstu metoda PRI nie będzie szczegółowo omówiona. Zainteresowanych Czytelników autor odsyła do cytowanych opracowań dokładniej prezentujących jej założenia metodyczne¹¹ lub do omówień¹².

W PRI przez rozwój instytucjonalny (RI) rozumie się zasady i mechanizmy służące doskonaleniu działania urzędu¹³. W ujęciu autorów poradnika dla samorządów terytorialnych¹⁴ RI nawiązuje do nowego zarządzania publicznego i wynikających z tej koncepcji wytycznych dla modernizacji urzędów administracji publicznej.

RI definiowany jest jako: „tworzenie zasad i mechanizmów oraz ich stosowanie w celu podniesienia sprawności działania urzędów administracji samorządowej w podstawowych obszarach ich aktywności, tj.: zarządzania strategicznego, zarządzania finansowego, zarządzania zasobami ludzkimi, świadczenia usług publicznych, komunikacji społecznej, tworzenia ram i warunków dla wspierania przedsiębiorczości”¹⁵.

Należy wyjaśnić, że w metodzie PRI wymieniono łącznie dziewięć płaszczyzn obejmujących: zarządzanie strategiczne i finansowe, organizację i funkcjonowanie urzędu, zarządzanie kadrami, usługi publiczne, partycypację społeczną i stymulowanie rozwoju społecznego, stymulowanie rozwoju gospodarczego, zarządzanie projektami, współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego oraz etykę i zapobieganie zjawiskom korupcji¹⁶. Natomiast w najnowszej wersji

¹¹ Por. J. Bober (red.), *Analiza instytucjonalna powiatu z oceną realizacji standardów kontroli zarządczej: metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Kraków, 2015b; S. Mazur (red.), *Rozwój instytucjonalny: poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AEK, Kraków 2004; M. Zawicki, J. Bober, (red.), *Analiza instytucjonalna gminy: metoda planowania rozwoju instytucjonalnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Kraków 2010.

¹² Por. M. Zawicki, *Metoda analizy instytucjonalnej urzędu gminy*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, 2004, (667); M. Żabiński, *Samoocena systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Porównanie metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego i Wspólnej Metody Oceny CAF*, „Zarządzanie Publiczne”, 2012, 2(20); M. Żabiński, *Proces wdrażania metody PRI w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] M. Ćwiklicki (red.), *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, s. 283 – 292, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Kraków 2015; M. Żabiński, *Wykorzystanie rozwiązań doskonalących jakość zarządzania w samorządzie lokalnym*, [w:] M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur (red.), *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, s. 379 – 392, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2016.

¹³ S. Mazur (red.), *Rozwój instytucjonalny: poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AEK, Kraków 2004, s. 13.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Tamże, s. 26.

metody PRI liczbę obszarów zredukowano do pięciu: przywództwo i strategia, zarządzanie zasobami i procesami, zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji, partnerstwo oraz zarządzanie usługami publicznymi¹⁷. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na podobieństwo tych obszarów z podsystemami wyszczególnionymi w zdolności operacyjnej organizacji publicznych.

4. Wdrożenie koncepcji zarządzania jakością jako przejaw dążenia do rozwoju instytucjonalnego

W badaniu, na którym oparto niniejsze opracowanie, uwzględniono następujące rozwiązania z zakresu doskonalenia zarządzania jakością: CAF, system zarządzania jakością (SZJ) zgodny z normą ISO 9001, metodę PRI, TQM.

Przyjęty zbiór zawiera zatem różne propozycje pod względem metodycznym, ponieważ tworzą go w wymienionej kolejności: metoda/model, system, metoda oraz koncepcja/podejście. Ponadto dotyczą one nieco odmiennych kwestii, chociaż w każdym z nich podkreśla się zagadnienie zarządzania jakością i jakości usług. Na przykład CAF i PRI można uznać za podejścia ukierunkowane na samoocenę, ale także na pozwalające udoskonalić jakość zarządzania. TQM i SZJ zgodny z normą ISO 9001 są rozwiązaniami dedykowanymi stricte zarządzaniu jakością. Również i CAF można zakwalifikować do tej grupy jako zbudowane na podstawie modelu EFQM, stworzonego wszak na koncepcji TQM.

Należy zwrócić uwagę, że wymienione powyżej podejścia nie wykluczają się, a mogą uzupełniać. Każde z nich pozwala na poprawę jakości świadczenia usług, co skłania do określenia ich nazwą rozwiązań doskonalących zarządzanie jakością w JST lub koncepcji zarządzania jakością.

Poszukując odpowiedniego terminu na łączne określenie powyższych propozycji metodycznych, autor przyjął, że najszerszymi określeniami obejmującymi ten zbiór są zwroty: systemowe podejścia do zarządzania jakością, podejścia w doskonaleniu zarządzania zorientowanego na jakość, rozwiązania w zakresie pro jakościowego zarządzania lub krócej: koncepcje zarządzania jakością (KZJ). Autor zastosował w dalszej części opracowania tę ostatnią propozycję – KZJ – na określenie tych rozwiązań. Dodatkowym uzasadnieniem przyjęcia takiej nazwy jest fakt, że do szczegółowej analizy wybrano tę część badań ankietowych,

¹⁷ J. Bober (red.), *Analiza instytucjonalna gminy z oceną realizacji standardów kontroli zarządczej. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AEK, Kraków 2015a, s. 11.

w której nie odnoszono się bezpośrednio do KZJ, ponieważ stanowiły jedynie kontekst dla ankietowanych.

Jak wspomniano w jednym z wcześniejszych punktów, niewiele jest wzmianek w literaturze przedmiotu na temat wdrożeń KZJ w Polsce. W kwerendach najczęściej pojawiają się artykuły prasowe dotyczące programu operacyjnego „Kapitał ludzki”, w którym finansuje się wdrożenia systemów zarządzania jakością. Jednym z nich był projekt: „ISO dla obszarów metropolitalnych”, w ramach którego wdrożono SZJ zgodny z ISO w 20 JST z województw małopolskiego, łódzkiego, mazowieckiego i świętokrzyskiego w latach 2009 – 2011¹⁸.

Więcej informacji można znaleźć na temat metodycznych aspektów wdrożenia SZJ w opracowaniach autorstwa M. Bugdola¹⁹, R. Batki²⁰ i P. Modzelewskiego²¹. Ilościowe dane na temat zastosowań podaje na przykład R. Batko, który informuje o 205 wdrożeniach SZJ zgodnego z ISO 9000 w JST według stanu na koniec 2008 r.²².

CAF w Polsce został również spopularyzowany przez projekt finansowany z funduszy unijnych. W latach 2009 – 2011 realizowano projekt systemowy pt. „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą” obejmujący 300 JST²³.

Niewiele jest również różnych tekstów na temat wdrożeń metody PRI, której obecna 3 edycja również powstała w wyniku projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, a realizowany w partnerstwie: Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (lider), Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie reprezentowany przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej. Jedynie w opracowaniu M. Żabińskiego można odnaleźć informację o wdrożeniu metody PRI w 116 JST²⁴.

Nieznana jest natomiast skala wdrożeń koncepcji TQM, która – co wskazuje nazwa – powinna być zastosowana dla całego urzędu. Można natomiast natra-

¹⁸ A po co to ISO?, „Newsweek”, 2010.

¹⁹ Por. M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011; M. Bugdol i in., *Jakość urzędu to satysfakcja klienta*, Warszawa 2011.

²⁰ R. Batko, *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

²¹ P. Modzelewski, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu, Warszawa 2012.

²² R. Batko, *Zarządzanie jakością...*, s. 93.

²³ F5 Konsulting, *Zakończenie projektu systemowego „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF)”*. F5 Konsulting, 2011.

²⁴ M. Żabiński, *Wykorzystywanie rozwiązań udoskonalających...*, s. 382.

fić na opracowania dotyczące cząstkowych zagadnień, np. badania satysfakcji klienta w urzędach JST, które może być zarówno częścią TQM, jak i CAF²⁵. Prawdopodobnie wynika to z tego, że TQM jako koncepcja jest najbardziej ogólna i nieusystematyzowana pod kątem wdrożenia tak jak rozwiązania typu CAF, SZJ ISO 9000 i PRI. Pomimo to stanowi niezależny temat publikacji, co zapewne stanowiło przyczynę umieszczenia jej w badaniu ankietowym jako jedną z koncepcji zarządzania jakością.

Badanie z 2010 r. wykazało, że ok. 43% respondentów deklarujących stosowanie w ich urzędzie wymienionych powyżej systemów stwierdza, że wdrożenia te są wynikiem projektów realizowanych w ramach Działania 5.2. POKL²⁶. Można zatem wysunąć tezę, iż rozwój instytucjonalny polskich samorządów był przede wszystkim realizowany dzięki wsparciu finansowemu UE.

Ilościowe prace badawcze nad wdrożeniem KZJ są również nieliczne. Ankietyzacja przeprowadzona w 2010 r. wykazała, że wśród 140 badanych JST 82% z nich wskazało na stosowanie SZJ zgodnego z normą ISO 9000, a 19% – CAF. W cytowanym opracowaniu odnotowano na podstawie informacji uzyskanych od Instytucji Zarządzających zaraportowanie wdrożenia SZJ zgodnego z ISO 900 w 273 JST (w tym 2 urzędach marszałkowskich), a CAF w 202 (w tym 6 urzędach marszałkowskich). Natomiast według badania z 2015 r. ISO jest stosowane w 54% JST, CAF 36%, a PRI w 7%²⁷.

Uwzględniając ostatnie wyniki badania, należy podkreślić deklarowane zastosowanie, co oczywiście nie musi przekładać się na trwałość stosowania rozwiązania, co trafnie zauważa M. Żabiński²⁸.

5. Metodologia badań

Do analizy zostały wykorzystane dane uzyskane z badań ankietowych na temat wykorzystania omówionych powyższej KZJ. Głównym celem przeprowadzonej ankietyzacji była ocena zakresu stosowania tych koncepcji przez polskie samorządy. Badanie ankietowe zostało zrealizowane w ostatnim kwartale 2015 r. Dane zbierano przez cztery miesiące w formie wypełnienia elektronicznego

²⁵ I. Sikorska, *Zarządzanie satysfakcją klienta: europejski poradnik praktyka*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008.

²⁶ ASM Centrum Badań i Analiz Rynku, *Badanie ewaluacyjne wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013*, Kutno 2010, s. 36.

²⁷ M. Żabiński, *Wykorzystywanie rozwiązań udoskonalających...*, s. 382.

²⁸ Tamże.

kwestionariusza, wspomaganego asystą telefoniczną. Respondentami byli sekretarze gmin i powiatów wszystkich jednostek samorządu lokalnego, czyli łącznie z 2792 urzędów. Razem zebrano 2150 wypełnionych ankiet, co stanowi 77% ogółu badanych podmiotów. Całość badań zrealizowano w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”.

Na potrzeby niniejszego opracowania dokładniejszej analizie poddano tylko odpowiedzi dotyczące czynników braku wdrożenia podejść doskonalących zarządzanie jakością przez jednostki, w których nie stosuje się żadnego z nich. Do wspomnianych determinant zaliczono:

- brak dostrzeżenia potrzeby (korzyści stosowania rozwiązań tego typu);
- brak wiedzy i informacji na temat tych rozwiązań;
- brak czasu (dostępnych pracowników);
- brak środków finansowych;
- wysoki stopień skomplikowania rozwiązania.

Ponadto odniesiono powyższe odpowiedzi w podziale na JST nieplanujące w przyszłości wdrożyć KZJ i ocenianych jako nieposiadające zdolności do ich samodzielnego wdrożenia (tj. bez wsparcia zewnętrznego).

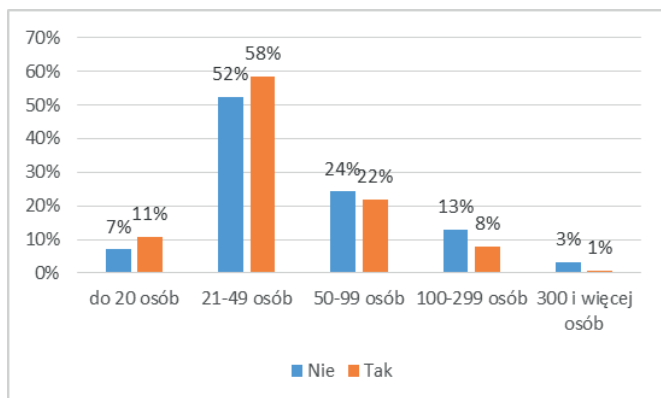
Analizę przeprowadzono z wykorzystaniem statystyki opisowej, a ze względu na użyte w badaniu zmienne o charakterze nominalnym i porządkowym zastosowano do analizy ich zależności test chi-kwadrat. Przy każdym wykresie podano liczbę poprawnie wypełnionych odpowiedzi na poddane analizie pytania.

6. Prezentacja wyników badania

Badanie wykazało, że 58% respondentów z 2076 jednostek odpowiedziało, że nie planuje się zastosowania żadnego systemowego rozwiązania doskonalącego jakość zarządzania. 60% przedstawicieli JST z 2052 negatywnie ocenia samodzielną zdolność jednostki do stosowania rozwiązań doskonalących zarządzanie jakością. Obliczenia wykazały zależność istotnie statystyczną między odpowiedziami na pytanie o planowanie w przyszłości stosowania koncepcji zarządzania jakością a powyższą zdolnością (chi-kwadrat: 62,4452, $df=1$, $p=,000000$).

Dodatkowo przeprowadzone testy wykazały zależności istotne statystycznie między wielkością zatrudnienia w JST a planami wdrożenia w przyszłości KZJ (chi-kwadrat: 43,1141, $df=4$, $p=,000000$). Strukturę odpowiedzi na to pytanie z uwzględnieniem liczby pracowników przedstawia wykres 1. Wyniki świadczą o tym, że im mniejszy urząd pod względem liczby pracowników, tym więcej odpowiedzi potwierdzających takie plany. Szczegółowe badania są potrzebne w celu ustalenia faktycznych przyczyn zaistnienia tego rezultatu.

Wykres 1. Struktura odpowiedzi na pytanie o planowane wdrożenie KZJ w przyszłości z uwzględnieniem liczby zatrudnionych pracowników JST

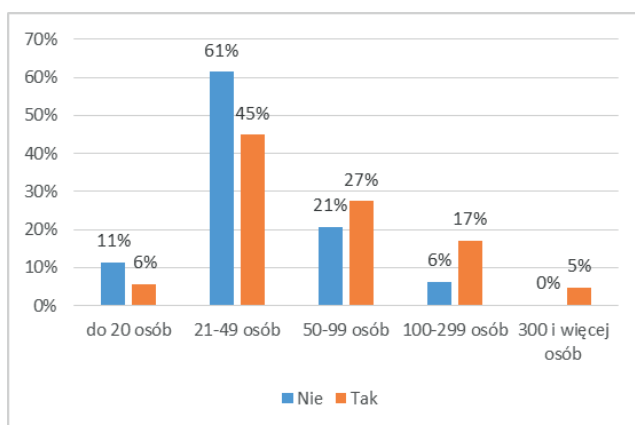


N=2076

Źródło: Opracowanie własne.

Strukturę odpowiedzi na pytanie o zdolność do samodzielnego wdrożenia KZJ uwzględniającą wielkość zatrudnienia w urzędzie przedstawiono na wykresie 2. Wynika z niego, że więcej małych JST (zatrudniających do 50 pracowników) częściej wskazywało na brak takiej zdolności w porównaniu do większych jednostek (pow. 50 pracowników), w których respondenci częściej potwierdzali posiadanie takiej zdolności. Zależność ta jest istotna statystycznie (chi-kwadrat: 159,439, df=4, p=0,00000).

Wykres 2. Struktura odpowiedzi na pytanie o zdolność do samodzielnego wdrożenia ZJ w porównaniu do liczby zatrudnionych pracowników

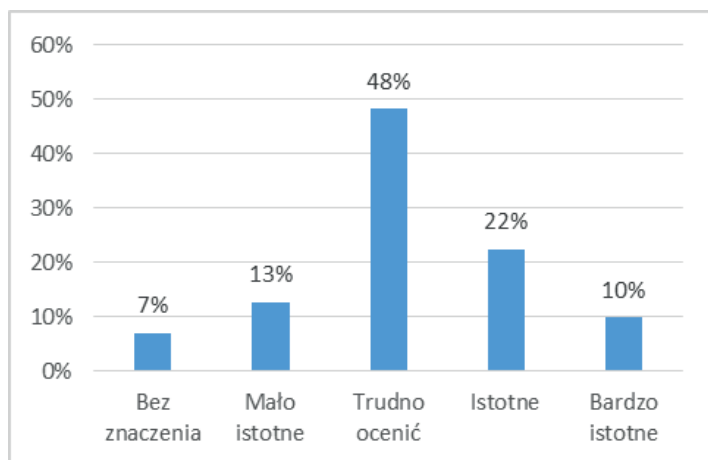


N=2052

Źródło: Opracowanie własne.

Strukturę odpowiedzi na pytanie o wpływ wyszczególnionych w ankiecie czynników na brak zdecydowania się na wdrożenie żadnej z koncepcji doskonalenia zarządzania jakością umieszczono na kolejnych pięciu wykresach.

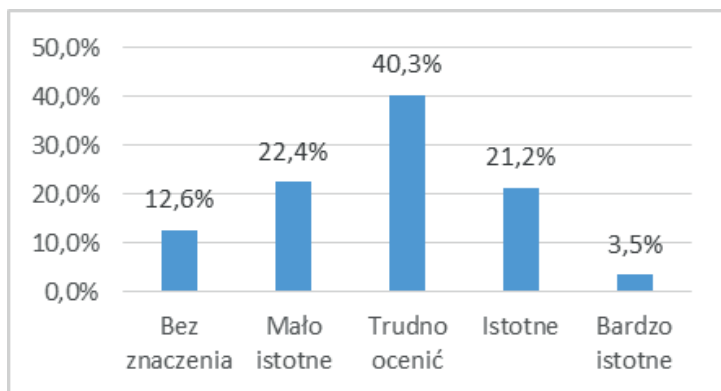
Wykres 3. Struktura odpowiedzi o wpływ braku potrzeby/korzyści z wdrożenia rozwiązań zarządzania jakością na korzystanie z nich



N=1340

Źródło: Opracowanie własne.

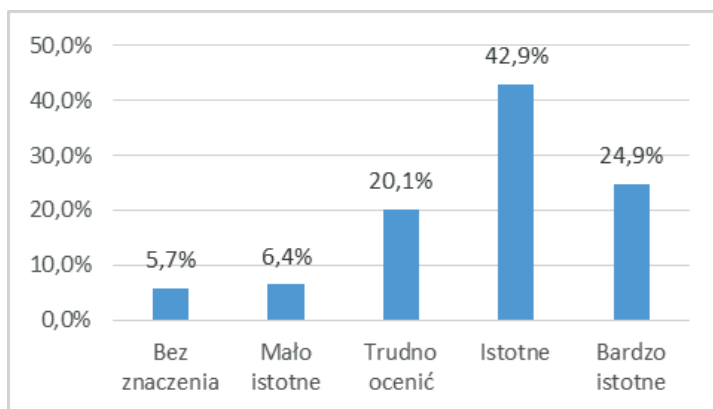
Wykres 4. Struktura odpowiedzi o wpływ wiedzy i informacji na korzystanie z koncepcji zarządzania jakością



N=1319

Źródło: Opracowanie własne.

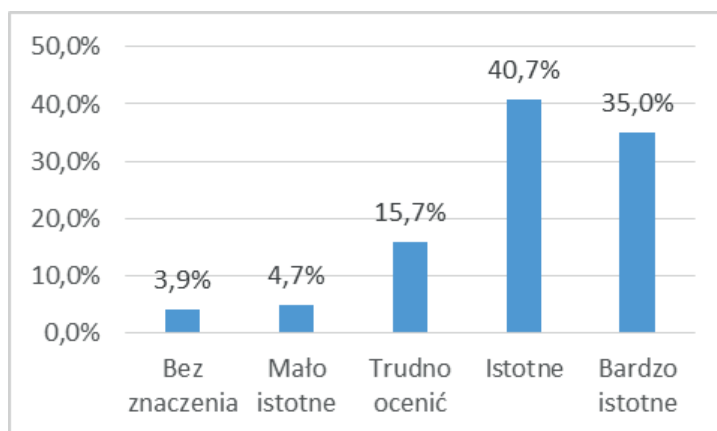
Wykres 5. Struktura odpowiedzi o wpływ braku czasu (pracowników) na korzystanie z koncepcji zarządzania jakością



N=1340

Źródło: Opracowanie własne.

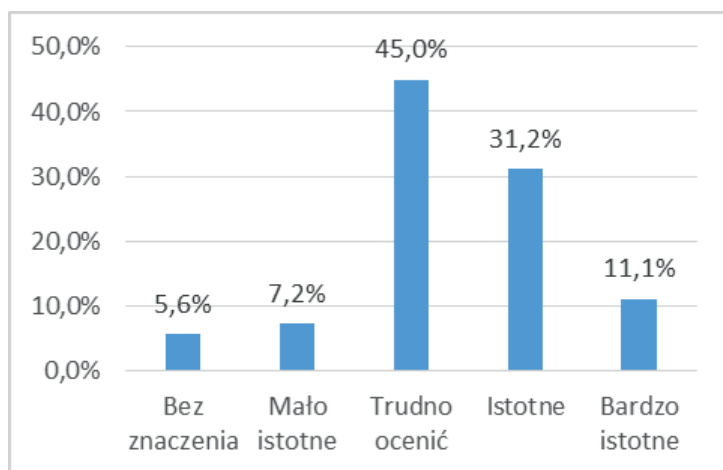
Wykres 6. Struktura odpowiedzi o wpływ braku środków finansowych na korzystanie z koncepcji zarządzania jakością



N=1353

Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 7. Struktura odpowiedzi o wpływ wysokiego poziomu skomplikowania koncepcji zarządzania jakością na korzystanie z nich



N=1328

Źródło: Opracowanie własne.

Z ich analizy wynika, że najistotniejszy wpływ zdaniem respondentów, którzy stwierdzili, że nie są planowane wdrożenia KZJ w ich JST, ma w głównej mierze: brak czasu (pracowników), brak środków finansowych, a w mniejszym stopniu wysoki poziom skomplikowania przedmiotowych rozwiązań.

W tabeli 1 ukazano wynik badania zależności między odpowiedziami na pytanie o bariery wdrażania a deklaracją o wdrożeniu koncepcji zarządzania jakością w przyszłości. Z rezultatów testu wynika, że taka zależność istotna statystycznie pojawia się dla odpowiedzi dotyczącej braku dostrzegania potrzeby/korzyści stosowania KZJ i dla braku środków finansowych.

Tabela 1. Statystyki dla badania zależności między odpowiedzią na pytanie o bariery wdrażania koncepcji zarządzania jakością a wdrożeniem w przyszłości

Odpowiedź	Wartości testu
Nie dostrzegamy takiej potrzeby (brak korzyści ze stosowania)	chi-kwadrat: 90,1237, df=4, p=0,00000
Brak wiedzy i informacji	chi-kwadrat: 11,2814, df=4, p=,023577
Brak czasu (dostępnych pracowników)	chi-kwadrat: 9,16273, df=4, p=,057158
Brak środków finansowych	chi-kwadrat: 21,6062, df=4, p=,000240
Wysoki poziom skomplikowania metod	chi-kwadrat: 10,5902, df=4, p=,031577

Źródło: Opracowanie własne.

Osobne badanie przeprowadzono dla określenia wystąpienia zależności między wybranymi barierami wdrożenia KZJ a odpowiedziami na pytanie o posiadanie zdolności do samodzielnego ich stosowania w przyszłości. Tabela 2 przedstawia stosowne wyniki.

Tabela 2. Statystyki dla badania zależności między odpowiedzią na pytanie o bariery wdrażania koncepcji zarządzania jakością a odpowiedzią o posiadanie zdolności do samodzielnego stosowania KZJ w przyszłości

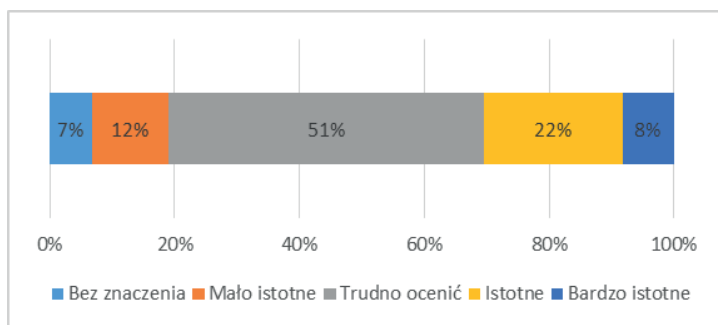
Czynnik determinujący	Wartości testu
Nie dostrzegamy takiej potrzeby (brak korzyści ze stosowania KZJ)	chi-kwadrat: 11,4291, df=4, p=,022142
Brak wiedzy i informacji	chi-kwadrat: 34,4612, df=4, p=,000001
Brak czasu (dostępnych pracowników)	chi-kwadrat: 27,2597, df=4, p=,000018
Brak środków finansowych	chi-kwadrat: 41,1964, df=4, p=,000000
Wysoki poziom skomplikowania KZJ	chi-kwadrat: 25,9156, df=4, p=,000033

Źródło: Opracowanie własne.

Zależności istotne pod względem statystycznym występują między odpowiedziami dotyczącymi: braku wiedzy i informacji, braku czasu i środków finansowych oraz wysokim poziomie skomplikowania KZJ. Nie stwierdzono zależności między brakiem dostrzegania potrzeby/korzyści a posiadaniem zdolności do samodzielnego zastosowania KZJ.

W dalszej części rozdziału ukazano struktury odpowiedzi na pytanie dotyczące barier związanych z wdrożeniem koncepcji zarządzania jakością wśród JST, które odpowiedziały, że nie posiadają zdolności do samodzielnego wdrożenia ich u siebie (wykresy 8 – 12).

Wykres 8. Struktura odpowiedzi na pytanie dotyczące niedostrzegania potrzeby/korzyści ze stosowania wśród grupy JST nieposiadających zdolności do samodzielnego wdrożenia



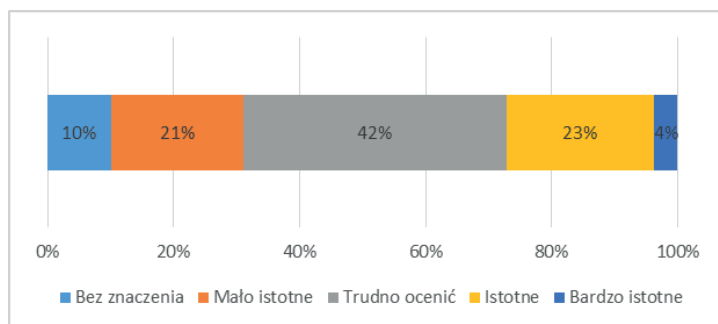
N=976

Źródło: Opracowanie własne.

Patrząc na rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące niedostrzegania potrzeby/korzyści stosowania koncepcji zarządzania jakością (wykres 8), należy stwierdzić, że większość respondentów nie upatruje w tym bariery. Aż 51% osób wybrało wariant „trudno ocenić”. Więcej ankietowanych wybrało wariant odpowiedzi o istotnym wpływie (22%) i bardzo istotnym (8%).

Odpowiedzi na pytanie dotyczące braku wiedzy i informacji zestawione z odpowiedzią o brak zdolności do samodzielnego wdrożenia (n=961) (wykres 9), wykazały, że JST nie postrzegają tej bariery jako dominującej. Jedynie 27% z nich uznało, że jest to istotne lub bardzo istotne, ale porównywalny udział odpowiedzi odnotowano dla mało istotnego znaczenia i jego braku. Uwagę zwraca duży odsetek odpowiedzi „trudno ocenić” (ok. 40% odpowiedzi).

Wykres 9. Struktura odpowiedzi na pytanie dotyczące braku wiedzy i informacji wśród grupy JST nieposiadających zdolności do samodzielnego wdrożenia

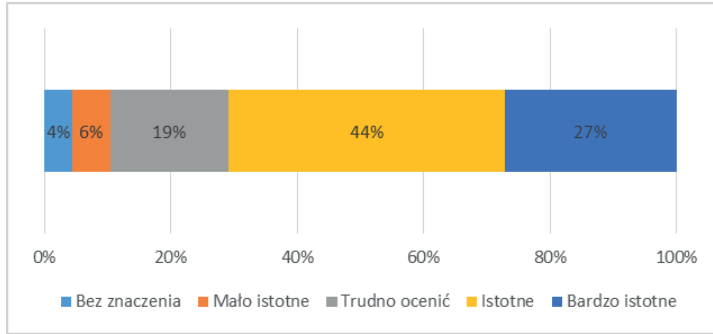


N=961

Źródło: Opracowanie własne.

Zestawienie odpowiedzi na pytanie dotyczące braku czasu (pracowników) jako bariery niestosowania żadnego z rozwiązań (wykres 10) wykazało, że ten element okazał się być istotny (44%) i bardzo istotny (27%) w grupie 978 badanych twierdzących, że nie posiadają zdolności do samodzielnego wdrożenia przedmiotowych systemów zarządzania.

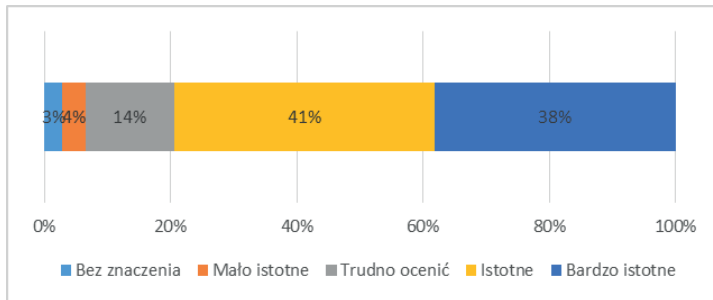
Wykres 10. Struktura odpowiedzi na pytanie dotyczące braku czasu (pracowników) wśród grupy JST nieposiadających zdolności do samodzielnego wdrożenia



N=978

Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 11. Struktura odpowiedzi na pytanie dotyczące braku środków finansowych wśród grupy JST nieposiadających zdolności do samodzielnego wdrożenia

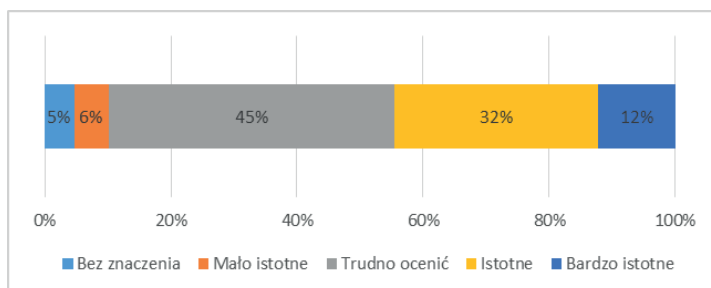


N=989

Źródło: Opracowanie własne.

Następne zestawienie struktury odpowiedzi dla bariery braku środków finansowych (wykres 11) wykazało, że dla 41% respondentów z JST jest to istotne, a dla 38% bardzo istotne w grupie badanej ocenionej jako nieposiadające zdolności do samodzielnego wdrożenia projekcyjnych systemów zarządzania.

Wykres 12. Struktura odpowiedzi na pytanie dotyczące wysokiego stopnia skomplikowania koncepcji zarządzania jakością wśród grupy JST nieposiadających zdolności do samodzielnego wdrożenia



N=969

Źródło: Opracowanie własne.

Respondenci nie byli pewni odnośnie do wpływu wysokiego stopnia skomplikowania koncepcji zarządzania jakością (45% odpowiedzi) (wykres 12). Podobny udział odnotowano dla odpowiedzi „istotny” i „bardzo istotny”. Otrzymane wyniki można wytłumaczyć brakiem znajomości wymienionych w kwestionariuszu KZJ.

7. Omówienie rezultatów badania i kierunki przyszłych studiów

Podsumowując tę część badań, należy stwierdzić, że dla JST, które oceniono jako niezdolne do samodzielnego wdrożenia rozwiązań zarządzania jakością, za istotną barierę należy uznać przede wszystkim brak czasu (pracowników), brak środków finansowych, a następnie zgodzenie się ze stwierdzeniem o wysokim skomplikowaniu tych rozwiązań.

Pozostałe bariery, takie jak: brak wiedzy i informacji na temat badanych koncepcji, niedostrzeganie korzyści z ich stosowania, były postrzegane przez ok. 30 – 40% jako istotne, przy jednoczesnym podobnym udziale odpowiedzi 40 – 50% jako niejednoznaczne w ocenie.

Rezultaty analiz wskazują na powszechną obserwację, iż główne problemy dotyczące JST to brak środków finansowych, a co za tym często idzie w parze, brak odpowiedniej liczby pracowników. Jednakże z prezentowanych wyników badania wynika jeszcze jedna konstatacja, a mianowicie dotycząca odmiennego postrzegania KZJ przez JST w zależności od ich wielkości. Badania wspierają popularne myślenie, iż większa organizacja będzie dysponować odpowiednio większymi środkami, które może zainwestować w rozwój instytucjonalny, tym

bardziej że w jej strukturze znajdują się dedykowane doskonaleniu wnętrza organizacji komórki organizacyjne (np. w ramach wydziału audytu wewnętrznego kontroli wewnętrznej lub organizacji i nadzoru). Natomiast w mniejszych urzędach podjęcie działań ewaluacyjnych czy też standaryzacyjnych raczej nie będzie postrzegane jako działanie o wysokim priorytecie.

Sugerowane propozycje działań w świetle otrzymanych wyników badań są następujące:

- zbadać faktyczne zapotrzebowanie na kompleksowe rozwiązania doskonalące zarządzanie urzędem JST w małych urzędach (do 50 zatrudnionych pracowników), które stanowią ok. 65% całej populacji. W przypadku pozytywnej weryfikacji oferować odpowiednie do ich charakteru wsparcie merytoryczne i metodologiczne;
- prowadzić działania promocyjne ukazujące korzyści stosowania KZJ i prezentujące ich istotę w sposób nieskomplikowany;
- opracować rozwiązania mało czasochłonne i kosztochłonne, lub zwiększające efektywność pracy urzędników, co przyczyni się do zwiększania zdolności organizacyjnej do samodzielnego wdrażania KZJ.

W tym miejscu pojawia się również sugestia kontynuacji badań w odniesieniu do urzędów JST o różnej liczbie zatrudnionych pracowników.

8. Zakończenie

Dodatkowo warto spojrzeć na otrzymane wyniki z perspektywy innych nielicznych diagnoz dotyczących samorządu terytorialnego, do których należy cytowany w niniejszym opracowaniu raport na temat dysfunkcji samorządu lokalnego w Polsce²⁹ (Bober i in., 2013). Jedną z wymienionych przez autorów i związanych z tematem rozwoju instytucjonalnego jest dysfunkcja biurokratyczna, przez którą rozumie się niesprawność administracyjną powiązaną z urzędniczą dominacją w funkcjonowaniu JST, dysfunkcja finansowa – wyrażająca się stopniowym ograniczaniem samodzielności finansowej JST³⁰.

Nie będzie zatem odkrywcze potwierdzenie tezy o dominującej roli środków finansowych jako głównej bariery wdrożenia koncepcji zarządzania jakością, co potwierdzają programy finansowane ze funduszy unijnych i prezentowane w niniejszym rozdziale wyniki badań.

²⁹ J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania: raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013.

³⁰ Tamże, s. 81 – 82.

W niniejszym rozdziale zwrócono już uwagę na brak szerszych badań nad kondycją samorządu lokalnego w Polsce. Również taka obserwacja zawarta jest w cytowanym raporcie na temat dysfunkcji³¹. Dlatego też autor ma nadzieję, że przedstawione wyniki przeprowadzone na reprezentatywnej próbie przedstawicieli JST wypełnią lukę w tym zakresie.

Jednocześnie w ślad za przeprowadzoną analizą pojawiły wnioski, ale także i dodatkowe pytania, które skłaniają do kontynuacji badań w podjętej w niniejszym rozdziale tematyce. Ponadto takie studia umożliwiłyby uchwycenie dynamiki zmian w zakresie wdrożeń KZJ.

Bibliografia

Literatura:

- A po co to ISO?, „Newsweek”, 2010, pobrano z <http://www.newsweek.pl/inne/ranking-gmin/a-po-co-to-iso,55565,1,1.html>.
- Afuah A., *Business Model Innovation. Concepts, Analysis, and Cases*, Routledge, New York and London 2014.
- ASM Centrum Badań i Analiz Rynku, *Badanie ewaluacyjne wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013*, Kutno 2010, pobrano z http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/Badanie_ewaluacyjne_wsparcia_%20udzielonego_administracji_samorzadowej_52_PO%20KL_190320123.pdf.
- Batko, R., *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Benington J., Moore M.H. (red.), *Public value: theory and practice*, Palgrave Macmillan, New York 2011.
- Bober J. (red.), *Analiza instytucjonalna gminy z oceną realizacji standardów kontroli zarządczej Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AEK, Kraków 2015a.
- Bober J. (red.), *Analiza instytucjonalna powiatu z oceną realizacji standardów kontroli zarządczej: metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Kraków, 2015b.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki, A., Zawicki, M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania: raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- Bryson J.M., Crosby B.C., Bloomberg L. (red.), *Public value and public administration*, Georgetown University Press, Washington 2015.
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011.

³¹ Tamże.

- Bugdol M., Jarnicki M., Kubalski G.P., Mądry R.G., Narkun T., Skóbel, B., Wachowicz M., *Jakość urzędu to satysfakcja klienta*, Warszawa 2011, pobrano z <http://iso.zpp.pl/images/dokumenty/jakosc%2ourzedu%2oto%2osatsyfakcja%2oklienta.pdf>.
- Ćwiklicki M., *Comparison of public value measurement frameworks*, „Zarządzanie Publiczne”, 2016, 1(35).
- F5 Konsulting, *Zakończenie projektu systemowego „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF)”*. F5 Konsulting, 2011. Pobrano z <http://f5.pl/pl/zakonczenie-projektu-systemowego-przygotowanie-jednostek-samorządu-terytorialnego-do-stosowania-wspolnej-metody-oceny-caf>.
- Honadle B. W., *A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose*, „Public Administration Review” 1981, 41(5).
- Mazur S. (red.), *Rozwój instytucjonalny: poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AEK, Kraków 2004.
- Mazur S., *Modernizacja samorządu lokalnego w wybranych krajach – ujęcie modelowe*, [w:] S. Mazur (red.), *Sprawne państwo. Reformy samorządu lokalnego w wybranych krajach* s. 12 – 26, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Kraków 2015.
- McGill R., *Institutional development: a review of the concept*, „International Journal of Public Sector Management”, 1995, 8(2).
- Modzelewski P., *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Moore M.H., *The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to „Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations”* by Robert Kaplan (Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper No. 18). Hauser Center for Nonprofit Organizations, 2003.
- Sikorska I., *Zarządzanie satysfakcją klienta: europejski poradnik praktyka*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008.
- Spencer A.L., *Institutional Development: What Are We Talking About*, „Water and Environment Journal”, 1996, 10(5).
- UNISRD, *Capacity development*, 2009, pobrano z <http://www.preventionweb.net/english/professional/terminology/v.php?id=7831>.
- Zawicki M., *Metoda analizy instytucjonalnej urzędu gminy*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, 2004, (667).
- Zawicki M., Bober J. (red.), *Analiza instytucjonalna gminy: metoda planowania rozwoju instytucjonalnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Kraków 2010.
- Żabiński M., *Samoocena systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Porównanie metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego i Wspólnej Metody Oceny CAF*, „Zarządzanie Publiczne”, 2012, 2(20).
- Żabiński M., *Proces wdrażania metody PRI w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] M. Ćwiklicki (red.), *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*, s. 283 – 292, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Kraków 2015.
- Żabiński M., *Wykorzystanie rozwiązań doskonalących jakość zarządzania w samorządzie lokalnym*, [w:] M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur (red.), *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, s. 379 – 392, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2016.

Streszczenie

Rozwój instytucjonalny urzędów jest kluczowy dla świadczenia usług o jakości odpowiedniej do potrzeb współczesnego społeczeństwa. Jednakże jego możliwości zmian są ograniczane przez różne czynniki. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wyników badań nad barierami rozwoju instytucjonalnego w polskim samorządzie lokalnym. Analizie objęto odpowiedzi uzyskane z reprezentatywnego badania ankietowego przeprowadzonego pod koniec 2015 r. wśród przedstawicieli urzędów jednostek samorządu terytorialnego. Za istotne bariery rozwoju instytucjonalnego badani wskazali brak czasu (pracowników) i brak środków finansowych. Potwierdzono tezę o dominującej roli środków finansowych jako głównej bariery wdrożenia koncepcji zarządzania jakością. Ponadto badania wykazały zależność istnienia możliwości rozwoju instytucjonalnego względem wielkości urzędu.

Słowa kluczowe: rozwój instytucjonalny, bariery, samorząd lokalny, zarządzanie jakością.

Summary

Institutional development barriers of local self-government units in Poland

Institutional development is key to providing services that are relevant to the needs of modern society. However, its possibility of change is limited by various factors. The purpose of this paper is to present the research results on institutional development barriers in Polish local government. The analysis covered the responses from a representative survey carried out at the end of 2015 among representatives of local government offices. Significant barriers to institutional development are the lack of time (staff) and lack of financial resources. The thesis on the dominant role of financial resources as the main barrier to the implementation of the quality management concept has been confirmed. In addition, research has shown that there is a dependence of institutional development opportunities on the size of the local self-government unit.

Keywords: institutional development, operational capacity, barriers, local government, quality management.

Rozdział XIII.

Innowacyjność w zarządzaniu sektorem publicznym

1. Wprowadzenie

O innowacyjności organizacji publicznych niewiele się mówi, a tymczasem wymaga się od nich, aby były innowacyjne, upowszechniały nowe idee i wzorce działania, ułatwiały prowadzenie innowacji i zmian itp. Przykładem takiego podejścia są kolejne perspektywy finansowe Unii Europejskiej, określające m.in. zakres działania organizacji publicznych w obszarze innowacyjności oraz wspierania ich działań na rzecz społeczeństwa¹.

Biorąc pod uwagę istniejące oczekiwania wobec organizacji publicznych i potrzeby ich innowacyjności, w niniejszym artykule podjęto próbę określania istoty innowacyjności organizacji publicznych, rodzaju tej innowacyjności oraz jej uwarunkowań. Podstawową tezę artykułu jest założenie, że w Polsce małe znaczenie mają innowacje w zarządzaniu organizacjami publicznymi, co ogranicza procesy zmian i rozwoju. Tak postawiona teza miała wpływ na tok prowadzonych rozważań, a zwłaszcza wskazywania obszarów zmian i doskonalenia istniejącego systemu zarządzania.

Opracowanie zostało przygotowane na podstawie literatury przedmiotu, obserwacji i rozmów z zarządzającymi organizacjami publicznymi, wcześniejszych publikacji oraz własnych przemyśleń autora. Podstawowe metody przygotowania to analiza i synteza oraz indukcja, dedukcja i redukcja.

Prof. dr hab. Andrzej Piotr Wiatrak – Uniwersytet Warszawski, Wydział Zarządzania, Katedra Teorii Organizacji i Zarządzania, Zakład Zarządzania Publicznego.

¹ Por. A.P. Wiatrak, *Innowacyjność w politykach Unii Europejskiej i ich wpływ na kierunki wspierania rozwoju organizacji*, „Zarządzanie i Finanse” 2016, nr 2, cz. 2, s. 463 – 472.

2. Istota innowacji i zarządzania innowacyjnością w sektorze publicznym

Obiektem zarządzania publicznego są organizacje dostarczające dobra publiczne i społeczne, działające jako państwowe i samorządowe podmioty lub współpracujące z nimi na podstawie partnerstwa publiczno-prywatnego podmioty prywatne. Organizacje te funkcjonują zarówno na szczeblu międzynarodowym i krajowym, jak i na szczeblu regionalnym i lokalnym. Sfera działania poszczególnych organizacji publicznych ma wpływ na rodzaj zadań oraz sposób ich zorganizowania. Znajduje to odzwierciedlenie w wyznaczaniu celu działania danej organizacji, rodzaju zaspokajanych potrzeb i odbiorców, sposobu powiązania z innymi organizacjami, itp.

Do realizacji przyjętych celów organizacje publiczne wykorzystują różne metody i środki wspierania. Jednych z nich są innowacje, które są zastosowaniem w praktyce przez zarządzających organizacją nowej idei (materialnej i niematerialnej w odniesieniu do procesu funkcjonowania organizacji, zakresu i sposobu jej działania, organizowania procesów i pracy oraz marketingu. Zastosowanie tej nowej idei jest podstawą wyróżnienia odpowiednio²:

1. Innowacji procesowej – obejmującej zmiany w zakresie świadczenia usług przez organizację publiczną, w połączeniu z nowymi lub znacząco ulepszonymi metodami i działaniami określającymi ich realizację i funkcjonowanie;
2. Innowacji produktowej – obejmującej wprowadzenie przez organizację publiczną nowych usług lub znaczące ulepszenie oferowanych uprzednio usług w odniesieniu do ich przeznaczenia, obsługi, zaspokajania potrzeb, itp.;
3. Innowacji organizacyjnej – sprowadzającej się do zastosowania w organizacji publicznej nowych metod organizacji pracy i zarządzania, w tym organizacji relacji wewnętrznych i zewnętrznych;
4. Innowacji marketingowej – obejmującej zmiany w informacji o zakresie działania organizacji publicznej, o wprowadzonych zmianach, nowych usługach, otwarciu się na interesariuszy, współpracy z innymi organizacjami publicznymi i prywatnymi, itp., wynikające z nowej strategii funkcjonowania danej organizacji publicznej.

Wymienione innowacje, jak i inne im towarzyszące, mogą być wprowadzane samodzielnie lub też razem, sprzyjając realizacji przyjętych celów, a wraz z tym

² Por. *Oslo Manual, Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, OECD and Eurostat, Oslo 2005, s. 47 – 52, oraz J. Czerniak, *Polityka innowacyjna w Polsce. Analiza i proponowane kierunki zmian*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 13 – 20.

lepszemu funkcjonowaniu organizacji publicznej, zwiększeniu wielkości świadczonych usług, poprawy ich jakości i wydajności. Aby tak się stało, działania innowacyjne powinny być oparte na pracy zorganizowanej, o charakterze całościowym, łączącym poszczególne procesy. Takie podejście występuje w polityce UE, w której stawia się na³:

1. wzrost inteligentny, którego podstawą są wiedza i innowacje – głównie innowacje procesowe i produktowe;
2. wzrost zrównoważony, oparty na innowacjach procesowych i produktowych oszczędzających środowisko i łagodzących skutki zmian klimatu, a także upowszechniających wiedzę z tego zakresu poprzez innowacje marketingowe i organizacyjne;
3. wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, którego podstawą są innowacje w sferze społecznej, ukierunkowane na wzmacnianie kapitału intelektualnego, obejmujące m. in. przekwalifikowanie i wspieranie zatrudnienia oraz zachowanie struktur społecznych, które sprzyjają zapewnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Innowacje w Strategii Europa 2020 i w innych dokumentach UE są traktowane szeroko, jako złożony mechanizm technologiczny, społeczny, ekologiczny i ekonomiczny. Zwraca się uwagę nie tylko na potrzebę upowszechniania innowacyjności, ale przede wszystkim na stworzenie systemu rozwijania i wdrażania innowacji, w którym podstawową rolę ma sektor publiczny. Zadaniem tego sektora jest tworzenie klimatu organizacyjnego do wprowadzania innowacji na podstawie przemyślanych programów oddziaływania na organizacje biznesowe i przedsiębiorców. Odbywać się to może różnymi drogami, ale podstawą są instytucje wsparcia – jakimi są organizacje publiczne, przygotowujące przedpole do konkretnych działań i zachęcenia przedsiębiorców. Wspieranie to wynika z zadań sektora publicznego, jakimi są: wspomaganie procesów społeczno-gospodarczych oraz przygotowanie przedsiębiorców i pracowników. Aby było możliwe wspieranie ze strony organizacji publicznych, to one same muszą stać się innowacyjne, poprzez zmiany w zakresie pola swojego działania i stosowane rozwiązania funkcjonowania. Odbywa się to poprzez dwa rodzaje innowacyjności organizacji publicznych, a mianowicie poprzez:

1. Innowacyjność procesu zarządzania – jako wprowadzenie nowych metod i technik zarządzania organizacją publiczną;
2. Innowacyjność dostarczanych elementów (inaczej innowacyjność wykonania).

³ Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, KOM (2010) 2020, wersja ostateczna, Bruksela 2010, s. 5 – 6.

3. Innowacyjność procesu zarządzania w organizacjach publicznych

Innowacyjność procesu zarządzania w organizacjach publicznych obejmuje wprowadzenie nowych metod i technik zarządzania nimi, które pozwalają im lepiej funkcjonować oraz realizować przyjęte cele i zadania. Innowacyjność ta bezpośrednio dotyczy procesu zarządzania, ale ma wpływ na całość funkcjonowania organizacji publicznych, w tym na poszczególne rodzaje innowacji, poczynając od wprowadzenia innowacji procesowych, produktowych i organizacyjnych, a kończąc na innowacjach marketingowych. Wynika to z istoty zarządzania, jako porządkowania i powiązania ze sobą procesów funkcjonowania organizacji. Doskonalenie jakości działania organizacji publicznych jest procesem ciągłym, wynikającym z:

- potrzeb i oczekiwań środowiska wewnętrznego i zewnętrznego;
- zachodzących zmian w środowisku;
- naprawy niedoskonałości ich funkcjonowania i niedostatecznego zaspokojenia potrzeb społecznych;
- przyjętych strategii działania.

Zakres innowacyjności procesu zarządzania organizacją publiczną jest zróżnicowany w zależności od obszaru wprowadzanych zmian i przyjętych rozwiązań. Innowacyjność procesu zarządzania może dotyczyć pojedynczych aspektów funkcjonowania organizacji publicznej (np. zmiany w zakresie motywowania zatrudnionych w organizacji publicznej czy zlecenia wykonania określonych zadań – realizowanych dotychczas we własnym zakresie – organizacji prywatnej lub społecznej), ale także całości jej funkcjonowania (np. zarządzania daną organizacją publiczną przez projekty albo przekazanie całości danych zadań organizacji prywatnej lub społecznej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Dla innowacyjności procesu zarządzania organizacji publicznych mogą być zastosowane różne metody zarządzania, których wybór zależy od zarządzających organizacją publiczną, zakresu jej działania, problemu do rozwiązania, itp. Ponadto należy uwzględnić także modę stosowania określonych metod w danym okresie. Moda na określone metody zarządzania ma istotny wpływ na ich wybór i zastosowanie, w połączeniu z rodzajem działalności organizacji. Chociaż innowacyjność procesu zarządzania w organizacjach publicznych można osiągnąć przez różne metody i techniki zarządzania, to w ostatnich latach najczęściej stosuje się zmiany w następujących obszarach:

1. Zarządzanie poprzez procesy, które ma na celu rozpoznanie danego procesu, jego rekonstrukcję lub zmianę oraz eliminowanie zagrożeń, które utrudniają jego realizację i efektywność. Rekonstruując proces, zwraca się uwagę na eliminację czynności, które nie wnoszą nowych wartości, a powodują zwiększenie wydatków jego realizacji, w tym czasu jego realizacji. W związku z tym należy zwracać uwagę na optymalizację czasu poprzez ⁴:

- skrócenie procesów (oszczędność czasu);
- uformowanie na nowo istniejących procesów (płynność czasu);
- obniżanie kosztów wykonania danych czynności w procesie (racjonalizacja);
- dotrzymywanie umówionych terminów (punktualność);
- rozwój nowych usług organizacji publicznych i procesów związanych z ich realizacją (innowacyjność).

W zarządzaniu poprzez procesy w organizacjach publicznych należy zwrócić uwagę na te działania, które sprzyjają wzrostowi jej elastyczności i innowacyjności. Działania te są związane ze zmianą struktur organizacyjnych i dostosowaniem organizacji do potrzeb klienta. Po pierwsze – podstawą zmian struktur organizacyjnych i łączenia stanowisk jest kryterium procesowe. Po drugie – zmiany te łączą się z zastępowaniem stanowisk nastawionych na realizację prostych działań stanowiskami wielowymiarowymi. Po trzecie – mogą być tworzone biura obsługi klienta, jako zespołu integralnie połączonych ze sobą procesów, którego celem jest skrócenie procesów i poprawa jakości obsługi. Po czwarte – warto zastanowić się nad odchodzeniem od standaryzowania działań i w miarę potrzeby wdrażać takie podejście. Uwzględnić należy, że proces świadczenia dóbr publicznych i społecznych jest bardzo zróżnicowany, a rozwiązywanie problemów z ich realizacją wymaga często niestandardowych podejść. I po piąte – racjonalizowanie przebiegu procesów wymaga także delegowania kompetencji na stanowiska bezpośrednio je realizujące⁵. Wdrażanie podejścia procesowego w organizacjach publicznych łączy się ze stosowaniem różnych metod zarządzania, m. in. takich jak outsourcing, lean management, benchmarking, zarządzanie poprzez jakość i zarządzanie poprzez projekty. Mniejsze natomiast znaczenie mają reengineering oraz time based management, które to wymagają całościowych zmian w organizacjach publicznych, a te – realizując swoje cele i zadania – najczęściej nie mogą sobie pozwolić nawet na czasowe zawieszenie ich realizacji.

⁴ K. Zimniewicz, *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2009, s. 65.

⁵ Por. J. Niemczyk, *Organizacja procesowa*, [w:] R. Krupski (red.), *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, PWE, Warszawa 2005, s. 97 – 100.

1. Zarządzanie poprzez jakość, obejmujące ustanowienie w organizacji polityki jakości i wynikających z niej celów jakości, a następnie wdrażanie przyjętych działań w zakresie jakości oraz stałe doskonalenie jej funkcjonowania⁶. Jakość, rozumiana jako innowacja, to jedna z najważniejszych spraw, na których powinien się skupiać menedżer zarządzający organizacją. Jakością trzeba zarządzać. W związku z tym organizacje publiczne poszukują sposobów jak najlepszego zaspokojenia oczekiwań interesariuszy poprzez uzyskanie założonych wyników i ich jakości, a jednocześnie przy zachowaniu jej społecznej odpowiedzialności wobec środowiska, w którym ona działa. Jednym z podstawowych narzędzi spełniania tych wymagań są normy i certyfikaty, które określają jakość procesów działań organizacji i jakość jej produktów (najczęściej świadczonych usług). Zarządzanie poprzez jakość jest popularną metodą stosowaną w organizacjach publicznych. Odbywa się to najczęściej poprzez uzyskiwanie certyfikatów jakości (zwłaszcza ISO 9000 i ISO 14000), ale także poprzez stosowanie zasad, narzędzi i systemów związanych z Kompleksowym Zarządzaniem Jakością (TQM). Odpowiedzialność i zaangażowanie kierownictwa jest jednym z fundamentów zarządzania jakością, w którym zadaniem kierownictwa jest tworzenie takich warunków, które motywują wprowadzenie innowacji w zakresie realizowania wytyczonych celów, a zadaniem pracownika jest samodzielne dbanie o wysoką jakość swojej pracy.
2. Zarządzanie poprzez projekty – jest procesem sterowania i prowadzenia projektów dla realizacji przyjętych celów organizacji. Obecnie wiele celów i zadań ujętych w strategiach organizacji publicznych jest wykonywanych poprzez projekty, które te organizacje realizują bezpośrednio lub też poprzez organizacje biznesowe i społeczne. Projekty – jako złożone przedsięwzięcia podejmowane z zamiarem osiągnięcia założonego celu w oznaczonym czasie i miejscu oraz przy określonym budżecie – są realizowane zazwyczaj w drodze konkursu i kontraktu kierowanego do organizacji prywatnych i społecznych⁷. Realizacja ta najczęściej odbywa się poprzez zamówienia publiczne i partnerstwo publiczno-prywatne, realizowane w drodze kontraktacji usług, kontraktów menedżerskich, dzierżawy czy też uzyskania koncesji. Wpływ na takie postępowanie organizacji publicznych ma urynkowanie usług publicznych, „odchudzanie” organizacji publicznych oraz wielość zadań i troska o efektywne ich zrealizowanie. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest wspólną realizacją przedsięwzięcia, opartą „... na podziale zadań i ryzyk pomiędzy pod-

⁶ Por. Szczepańska K., *Doskonalenie zarządzania jakością. Podstawy, ocena, perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2013, s. 31 – 32.

⁷ H. Roszkowski, A.P. Wiatrak, *Zarządzanie projektem – istota, procedury i ich zastosowanie przy korzystaniu ze środków Unii Europejskiej*, Wyd. SGGW, Warszawa 2006, s. 16 i następne.

miotem publicznym i partnerem prywatnym”⁸, w ramach której „... partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego”⁹. Podejmując współpracę z innymi podmiotami, organizacje publiczne powinny dobrze przygotować się. Współpraca sektora publicznego i prywatnego odbywa się przy zachowaniu ich własnych celów, hierarchii i zobowiązań. Dla sprawnego kierowania PPP wymaga się nie tylko powiązania współpracujących podmiotów, ale i przygotowania tej współpracy oraz dobrej infrastruktury i administratorów sieci. W tym celu zarządzanie współpracą z innymi organizacjami wymaga rozwijania komunikacji między nimi, tworzenia sformalizowanych przepływów informacji i dzielenia się informacjami, klimatu zaufania między partnerami itp. Warto, aby podstawą tworzenia tego partnerstwa było podejście systemowe i procesowe, a metody wyboru partnera prywatnego (najczęściej przetarg i negocjacje konkurencyjne) były jasno sformułowane i określone.

3. Zarządzanie poprzez budżetowanie – jako tworzenie modelu budżetowego, dostosowanego do specyfiki organizacji publicznej oraz charakteru jej działalności i zakresu prowadzonych działań. Budżety są przygotowywane w różnych perspektywach czasowych i różnymi metodami, co pozwala przygotować kolejne ich wersje, symulacje, rewizje okresowe itp. Podstawowe metody w tym zakresie stosowane przez organizacje publiczne to przede wszystkim¹⁰:
- budżet zadaniowy;
 - budżet programowy;
 - budżetowanie od zera;
 - budżetowanie od góry do dołu;
 - budżetowanie od dołu do góry;
 - zrównoważona karta wyników;
 - zintegrowane zarządzanie finansami;
 - zarządzanie wartością, itp.

⁸ Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r, Nr 19, poz. 100, z późn. zm., tekst ujednolicony z 16.12.2016 – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090190100>, s. 1).

⁹ Tamże, s. 4.

¹⁰ Por. A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 51 – 53, oraz A.J. Koźuch, *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 77 i następane.

Wymienione metody mają na celu lepsze wykorzystanie budżetów i uczynić je lepiej przystającymi do uwarunkowań funkcjonowania organizacji publicznej. Zmiany w zarządzaniu finansami w organizacjach publicznych wyrażają się „w odchodzeniu od kontroli nakładów przez poszukiwanie efektywności do wykorzystywania budżetowania i kontroli jako elementów poprawy skuteczności. Należy jednak dodać, że zarządzanie nastawione na rezultaty nie zastąpiło odpowiedzialności władz za wydatkowanie funduszy publicznych. W związku z tym często (...) organizacje publiczne sporządzają budżety programowe lub budżety działalności do poprawy efektywności, a budżety tradycyjne jako instrumenty kontroli wydatków”¹¹.

Oznacza to, że wszystkie te narzędzia stosowane łącznie z budżetami nie zastępują się, tylko uzupełniają. Systemy budżetowania, obejmujące przygotowywanie, wdrożenie, realizację i kontrolę budżetu, dostarczają wiedzę o kosztach i przychodach w przyszłości oraz przybliżają ją szczeblom operacyjnym. Przybliżają, gdyż nie dostarczają w pełni informacji o efektywności działań, ponieważ trudno jest określić efekty działań w zakresie zaspokojenia dóbr publicznych i społecznych, jak też rozdzielić te efekty przy zaspokojeniu różnych potrzeb społecznych. Niemniej jednak poszukuje się możliwości jak najlepszego wydatkowania środków w organizacjach publicznych, ze względu na ich efektywność wykorzystania i ograniczone możliwości ich zwiększania. Narzędziem poprawy wykorzystania zasobów organizacji publicznych może być wspomniana zrównoważona karta wyników, jak i controlling.

Podstawą innowacyjności procesu zarządzania są umiejętności kierownicze – obejmujące oceny wykonania projektowanych celów i zadań, wyznaczenie właściwego kierunku działania i sposobu jego wdrażania, doboru ludzi i ich motywowania, zarządzania zespołami, zarządzania poprzez partycypację, współpracy z interesariuszami, prowadzenia negocjacji itp. Natomiast efektem tej innowacyjności jest realizacja przyjętych celów i zadań oraz poprawa jakości zarządzania organizacjami publicznymi.

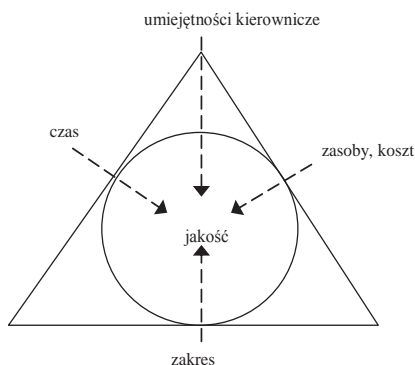
4. Innowacyjność dostarczanych elementów w organizacjach publicznych

Innowacyjność dostarczanych elementów (inaczej innowacyjność wykonania, rodzaj, wielkość i jakość wprowadzanych zmian itp.) określa przydatność wprowadzonych zmian oraz ich wpływ na poprawę skuteczności i niezawod-

¹¹ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego...*, s. 55.

ności działania organizacji publicznej. Zmiany te z jednej strony prowadzą do optymalizacji działań danej organizacji, z drugiej zaś – wpływają na zwiększenie możliwości lepszego zaspokojenia potrzeb interesariuszy organizacji publicznej i poprawy jej wizerunku. W związku z tym ważne są starania, aby cele i zadania organizacji publicznej oraz wprowadzane zmiany uwzględniały oczekiwania jej interesariuszy i umożliwiały lepsze zaspokajanie potrzeb poszczególnych grup (np. poprzez realizację projektu i wprowadzanie tą drogą rozwiązań innowacyjnych obsługi klienta, uruchomienie nowych rodzajów usług dla społeczeństwa, rozbudowę infrastruktury technicznej, społecznej, ekonomicznej, itp. Wszystkie te zmiany są następstwem wprowadzanych rozwiązań obejmujących zarówno wyznaczanie celów i zadań organizacji publicznych, jak i zarządzanie nimi. Uwzględnić tutaj należy z jednej strony umiejętności kadry zarządzającej tymi organizacjami i jej aktywności na rzecz zmian, a z drugiej strony – aktywności w tym zakresie poszczególnych grup interesariuszy. Zadaniem interesariuszy jest wspomaganie działań zarządzających, ale także wywieranie wpływu na zarządzających w przypadku braku ich aktywności, podpowiadanie kierunków działań organizacji publicznej, itp. W ten sposób – poprzez uspołecznienie procesu zarządzania – zwiększa się możliwość realizacji przyjętych celów i zadań organizacji publicznej, w tym poprzez innowacje, a jednocześnie jest możliwa poprawa jakości procesu zarządzania.

Rysunek 2. Uwarunkowania jakości zarządzania



Źródło: Adaptowano z: N. Mingus, *Zarządzanie projektami*, Wyd. Helion, Gliwice 2002, s. 22.

Jakość procesu zarządzania określa jakość dostarczanych elementów, tworzących efekt przyjętej strategii działania organizacji publicznej, wyrażający się w wykonaniu i przekazaniu do użytkownika określonego, założonego produktu lub usługi, który lepiej zaspokaja potrzeby społeczne. Innowacyjność dostarcza-

nych elementów przez organizację publiczną zależy z jednej strony od sposobu zarządzania nią (zwłaszcza umiejętności kierowniczych wraz z ich zastosowaniem), z drugiej zaś – od posiadanych zasobów (czy też posiadanego budżetu), zakresu działań, terminu realizacji przyjętych celów i zadań, itp. Powiązanie tych czynników przedstawia rysunek 1, wskazując na potrzebę wzajemnego ich dostosowania, aby uzyskać założony efekt (pożądaną jakość). Jeśli cele i zadania organizacji publicznej – określające zakres, skalę i uzgodnione działania – wzrastają, to wraz z tym jest potrzeba zwiększenia zasobów (a zarazem i kosztów) lub czasu realizacji, albo obydwu tych czynników. Brak zwiększenia tych czynników ogranicza jakość wykonania, a wraz z tym niezadowolenie interesariuszy, a jednocześnie powstawanie strat związanych z nieefektywnym wykorzystaniem posiadanych zasobów. Takie same zależności występują w pozostałych czynnikach, co wskazuje, że dążenie do szybkiego zrealizowania celów i zadań organizacji publicznej lub też niepełne ich dofinansowanie obniżają możliwości ich realizacji, ale przede wszystkim jakości ich wykonania. Znajduje to odzwierciedlenie w „spłaszczeniu” koła, jako efektu braku równowagi czynników określających wykonanie oraz jakość założonych celów i zadań.

Brak tej równowagi najczęściej wynika z niedostatecznych umiejętności kierowniczych oraz z przerostu zadań nad możliwościami. Uwzględnić należy, że dodawanie zakresu działań (jak to jest często w organizacjach publicznych) bez uwzględnienia pozostałych uwarunkowań z góry ogranicza jakość wykonania i nawet przy dużych umiejętnościach kierowniczych niewiele da się zrobić. Z drugiej strony, nawet najlepsza strategia działania organizacji może być nie zrealizowana, jeśli brak jest dostatecznych umiejętności kierowniczych i starań kierownictwa o jej realizację. Brak zaś możliwości wykonania i/lub pogorszenie jakości realizacji nie sprzyja poprawie innowacyjności dostarczanych elementów i zwykle ogranicza jej wprowadzanie, a przecież organizacje publiczne – zgodnie z oczekiwaniami – powinny być wzorem innowacyjności i wprowadzania rozwiązań innowacyjnych.

5. Uwarunkowania innowacyjności organizacji publicznych

Wprowadzenie innowacji przez organizację publiczną w połączeniu jakością zarządzania nimi stwarza możliwości lepszego jej funkcjonowania i zaspokajania potrzeb społecznych. Tymczasem w praktyce wiele organizacji publicznych nie wykorzystuje możliwości zmian, wprowadzenia innowacji, doskonalenia procesów, itp. Z czego to wynika, czy z braku chęci do działania i zmian, czy też z innych uwarunkowań? Najczęściej są to wielorakie uwarunkowania, częściowo

związane ze specyfiką organizacji publicznej, ale częściowo także z niepełnego rozpoznania środowiska działania tej organizacji i czynników, które mają wpływ na jej przebieg.

Analizując organizacje publiczne, można wskazać na następujące podstawowe uwarunkowania ich innowacyjności:

1. Uwarunkowania zasobowe – związane z brakiem zasobów (finansów, zasobów rzeczowych, zatrudnienia i kwalifikacji, informacji itp.), które uniemożliwiają przygotowanie strategii pozwalającej zaspokoić istniejące potrzeby w zakresie dóbr publicznych i społecznych, albo też – po jej przygotowaniu – realizację;
2. Uwarunkowania kadrowe – związane z brakiem zatrudnienia osób o odpowiednich kwalifikacjach, wynikających z istniejącego systemu rekrutacji, awansowania i motywowania w organizacjach publicznych. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że w tych organizacjach proces kadrowy najczęściej nie ma charakteru systemowego, poczynając od zatrudnienia kadry zarządzającej, a kończąc na zatrudnieniu pracowników. Wynika to z różnych przyczyn, a przede wszystkim kadencyjności kadry zarządzającej i związanej z tym kadencyjności zatrudnienia pracowników. Obserwuje się bowiem, że wraz ze zmianą kadry zarządzającej zmieniają się pracownicy, którzy są często nieprzygotowani i wymagają uczenia się. Kadencyjność kadry zarządzającej nie sprzyja także rozwojowi i doskonaleniu pracowników, którzy mogą wybrać strategię przetrwania i przeczekania. Ponadto w wielu organizacjach publicznych dominuje podejście zorientowane na administrowanie personelu, a nie kształtowanie potencjału społecznego i zarządzanie nim. Takie procesy i podejście do pracowników w organizacjach publicznych nie wpływają na poprawę jakości personelu, a wraz z tym – na jego zaangażowania i innowacyjność;
3. Uwarunkowania menedżerskie – kadra zarządzająca organizacjami publicznymi jest zróżnicowana ze względu na sposób naboru, umiejętności oraz obszaru zarządzania. Po pierwsze – zatrudniani są menedżerzy, po drugie – osoby mianowane w drodze konkursu, które nie zawsze mają dostateczne przygotowanie do zarządzania organizacją, a po trzecie – osoby z określonego klucza partyjnego, które też nie muszą mieć przygotowania menedżerskiego. Wszystkie te trzy grupy podejmują decyzje i są odpowiedzialne za nie, jak również za dobre funkcjonowanie organizacji. Część kadry zarządzającej jest specjalistami i odpowiada za określony obszar zarządzania, przy czym nie ma do końca samodzielności; musi bowiem uwzględniać wytyczne przełożonych (co jest naturalne), które często mają duży obszar zmienności. W następstwie takich uwarunkowań pogarsza się jakość zarządzania organizacjami publicznymi jako następstwo:

- niewłaściwych przyjętych celów jej działania;
 - oderwania celów i zadań zasobów i ich jakości;
 - braku wkomponowania planowania w system zarządzania;
 - braku sporządzenia planów wielowariantowych;
 - braku uspołecznienia zarządzania w organizacjach publicznych;
 - nieuwzględnianie ryzyka i niepewności, w tym wynikających ze zmienności otoczenia, itp.
4. Uwarunkowania prawne – określają zasady funkcjonowania organizacji publicznych, podejmowania decyzji, współpracy z innymi podmiotami, itp. Uwarunkowania prawne i systemowe mogą ułatwiać, jak i utrudniać działania organizacji publicznych i kadry zarządzającej nimi. Z jednej strony – obserwuje się wspieranie działań organizacji publicznych, a z drugiej strony – ograniczanie prawne prowadzonej działalności czy dokonywanych wyborów. Przykładem tutaj może być partnerstwo publicznoprawne, które stwarza nowe możliwości realizacji dóbr publicznych i społecznych, a jednocześnie występują ograniczenia tej współpracy, głównie o charakterze finansowym, poczynając od wyboru partnera, a kończąc na rozliczeniu wykonanego przedsięwzięcia. Wydaje się, że kadra zarządzająca musi mieć większe pole swobody decyzji dotyczących wyboru realizacji przyjętych i ustalonych celów i działań organizacji publicznej, celów i działań akceptowanych przez jej interesariuszy. Ponadto zgodnie z nowym zarządzaniem publicznym kadra zarządzająca musi mieć swobodę w podejmowaniu decyzji i zarządzaniu personelem. Swoboda ta wyraża się m. in. w negocjowaniu warunków umowy o pracy, sposobu jej wykonywania, czasu pracy, w tym zawierania kontraktów na wykonanie określonych zadań. Podstawą zarządzania w tym zakresie jest zrealizowanie celów i zadań organizacji, wprowadzenia innowacji, itp., a więc skuteczność i sprawność działania.

Przedstawione wybrane uwarunkowania innowacyjności organizacji publicznych są ze sobą ściśle powiązane. Określają one przebieg procesów w organizacji publicznej, a wraz z tym możliwości oraz wielkość i jakość zrealizowania przyjętych celów i zadań. Uwarunkowania te mogą być stymulantami rozwoju i innowacyjności organizacji publicznych, gdy będzie systemowe podejście do zarządzania, ale też mogą stać się destymulantami (barierami), gdy będzie brak powiązania między poszczególnymi uwarunkowaniami oraz rozwiązania pojawiających się problemów organizacyjnych. W związku z tym warto zastanowić się, co i w jaki sposób zmienić, aby usprawnić działania danej organizacji publicznej.

6. Zakończenie

Na podstawie przeprowadzonych rozważań w organizacji publicznej można wyróżnić dwa wymiary innowacyjności: innowacyjność procesu zarządzania oraz innowacyjności dostarczanych elementów, przy czym:

1. innowacyjność procesu zarządzania może dotyczyć pojedynczych aspektów funkcjonowania organizacji publicznej, jak i całości jej funkcjonowania;
2. dla innowacyjności procesu zarządzania organizacji publicznych mogą być zastosowane różne metody zarządzania, których wybór zależy od zarządzających organizacją publiczną, zakresu jej działania, problemu do rozwiązania, itp., a także od mody na stosowanie określonych metod w danym okresie;
3. innowacyjność procesu zarządzania w organizacjach publicznych obejmuje najczęściej następujące obszary: procesy, jakość, projekty, budżetowanie i pracę kierowniczą.
4. innowacyjność dostarczanych elementów (inaczej innowacyjność wykonania, rodzaj, wielkość i jakość wprowadzanych zmian, itp.) określa przydatność wprowadzonych zmian, sprzyja poprawie skuteczności i niezawodności działań organizacji publicznej;
5. innowacyjność dostarczanych elementów przez organizację publiczną zależy z jednej strony od sposobu zarządzania nią (zwłaszcza umiejętności kierowniczych wraz z ich zastosowaniem), z drugiej zaś – od posiadanych zasobów (czy też posiadanego budżetu), zakresu działań, terminu realizacji przyjętych celów i zadań, itp.;
6. Jakość procesu zarządzania określa jakość dostarczanych elementów, tworzących efekt przyjętej strategii działania organizacji publicznej, wyrażający się w wykonaniu i przekazaniu do użytkownika określonego, założonego produktu lub usługi, który lepiej zaspokaja potrzeby społeczne.

Bibliografia

Literatura:

- Czerniak J., *Polityka innowacyjna w Polsce. Analiza i proponowane kierunki zmian*, Wyd. Difin, Warszawa 2013.
- Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, KOM (2010) 2020, wersja ostateczna, Bruksela 2010.
- Kożuch A.J., *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Mingus N., *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2002.

- Niemczyk J., *Organizacja procesowa*, [w:] Krupski R. (red.), *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, PWE, Warszawa 2005.
- Oslo Manual, *Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, OECD and Eurostat, Oslo 2005.
- Roszkowski H., Wiatrak A.P., *Zarządzanie projektem – istota, procedury i ich zastosowanie przy korzystaniu ze środków Unii Europejskiej*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2006.
- Szczepańska K., *Doskonalenie zarządzania jakością. Podstawy, ocena, perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2013.
- Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100, z późn. zm., tekst ujednolicony z 16.12.2016 – <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W-DU20090190100>).
- Wiatrak A.P., *Innowacyjność w politykach Unii Europejskiej i ich wpływ na kierunki wspierania rozwoju organizacji*, „Zarządzanie i Finanse” 2016, nr 2, cz. 2.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.
- Zimniewicz K., *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2009.

Streszczenie

W artykule przedstawiono następujące zagadnienia: istotę innowacji i zarządzania innowacyjnością w sektorze publicznym, rodzaje tej innowacyjności, tj. innowacyjności procesu zarządzania i innowacyjności dostarczanych elementów, uwarunkowań innowacyjności organizacji publicznych oraz możliwości zmian w tym zakresie. Tok i zakres prowadzonych rozważań wynikał z przyjętej tezy badawczej, a mianowicie że w Polsce małe znaczenie mają innowacje w zarządzaniu organizacjami publicznymi, co ogranicza procesy zmian i rozwoju.

Słowa kluczowe: sektor publiczny, innowacyjność, zarządzanie, jakość.

Summary

Innovative management in public sector

The following issues have been discussed in the present article: the essence of innovation and innovative management in public sector, types of innovative approach, i.e. innovative character of the managerial process and of the elements supplied, conditionings of public organizations' innovative character and possibilities of changes in this scope. The course and scope of the deliberations resulted from an adopted stipulation that in Poland innovations in the management of public organizations are of minor significance, which limits the processes of changes and development.

Key words: public sector, innovative character, management, quality.

Rozdział XIV.

Pozyskiwanie przez organ administracji informacji publicznej kwalifikowanej jako utwór

1. Wstęp

W nauce prawa zwraca się uwagę, że: „władza sprawowana w sposób otwarty, jawny, kosztuje mniej niż władza „zamknięta” i ukrywająca się za przegrodą mnożących się tajemnic, bowiem jest skromniejsza, a zarazem ma mniej możliwości skorumpowania”¹. Ten cytat H. Izdebskiego jest w istocie uzasadnieniem realizacji zasady jawności działania organów władzy publicznej, umotywowanej również większą dostępnością i otwartością dla obywateli, nie tylko w kontekście przeciwdziałania korupcji, ale znacznie szerszym, stwarzającym pole do pełnej informacji jednostek o sposobie i formach działania administracji. Ma to znaczenie także dla zapewnienia większej skuteczności władczych form działania administracji, oddziałujących na sytuację jednostki, ale wykonywanych w warunkach jawności i jak najpełniejszej informacji kierowanej właśnie do jednostki, dotyczącej motywów podejmowania przez administrację konkretnych rozstrzygnięć.

Wejście w życie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej wywołało naturalne pytanie o zakres przedmiotowy udostępnianej

Dr Joanna Łukaszyk – Zakład Prawa, Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie.

¹ H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 220.

informacji². Ustawa definiuje wprowadzenie informacji sektora publicznego, biorąc jednak pod uwagę daleko idącą różnorodność informacji wytwarzanych przez administrację publiczną lub nad którymi kontrolę sprawuje administracja publiczna, informacji podlegającej obowiązkowi udostępnienia, należy rozważyć, jakiemu reżimowi prawnemu poddana jest ta informacja publiczna. Pojawia się zatem pytanie, czy informacja publiczna podlegająca udostępnieniu jest chroniona przepisami dotyczącymi własności intelektualnej, w tym prawa autorskiego.

Jednakże dostęp do informacji publicznej nie oznacza, że udostępniana informacja traci status własności intelektualnej, który nabyła na podstawie przepisów dotyczących własności intelektualnej (np. normy Prawa własności przemysłowej czy prawa autorskiego). Rozważenia wymaga zatem wpływ sposobu udostępnienia informacji publicznej na prawnoautorski status informacji publicznej. W szczególności należy postawić pytanie, czy informacja publiczna może być utworem w rozumieniu ustawy o Prawie autorskim i prawach pokrewnych i czy okoliczność wykorzystywania przez organ dokumentu spełniającego ustawowe przesłanki wymagane dla utworu oznacza automatycznie pozbawienie takiego dokumentu cech prawnoautorskich. Należy zatem postawić tezę, zgodnie z którą pozyskanie przez organ dokumentu prywatnego, np. ekspertyzy czy opinii prawnej, na potrzeby określonego postępowania nie może prowadzić do pozbawienia takiej opinii statusu utworu (jeżeli go posiada).

2. Informacja publiczna w prawie polskim

Znaczna część aktywności administracji publicznej koncentruje się na tworzeniu informacji spełniającej przesłanki informacji publicznej. Status prawny takiej informacji determinowany jest nie tylko normami prawa administracyjnego, zwłaszcza materialnego, ale w pewnym zakresie również reżimem właściwym dla instytucji prawa autorskiego.

a. Informacja publiczna – definicja

Definicję informacji publicznej polski ustawodawca zawarł w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którą każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną (art. 1 ust. 1 ustawy). Termin informacja publiczna jest określeniem wyłącznie ustawowym,

² Dz. U. 2001, Nr 112, poz. 1198.

nie posługuje się nim natomiast Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej³, mimo że odnosi się do różnego rodzaju informacji, gwarantując obywatelom dostęp do nich⁴.

Definicja informacji publicznej odwołuje się, jak wyżej wspomniano, do informacji o sprawach publicznych. Sprawa publiczna identyfikowana jest na podstawie podziału całego systemu prawnego na prawo prywatne oraz publiczne, z uwagi na występowanie lub brak interesu ogólnego. Zakres przedmiotowy sprawy publicznej będzie zatem wyznaczany przez realizację zadań publicznych służących interesowi ogólnemu⁵. Poza tym zakresem znajdują się natomiast sprawy dotyczące interesu indywidualnego jednostki oraz informacje o charakterze prywatnym. W literaturze zwraca się także uwagę, że do „spraw publicznych” należy zaliczyć wszelkie działania lub zaniechania osób wchodzących w skład określonego organu publicznego oraz osób uczestniczących w realizacji powierzonych im zadań i kompetencji publicznoprawnych⁶.

W literaturze przedmiotu akcentuje się, że w definicji informacji publicznej należy uwzględnić zarówno elementy podmiotowe, jak i przedmiotowe. Informacja publiczna odnosi się zatem do działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne (element podmiotowy) oraz powinna być wytworzona lub przechowywana przez władze publiczne⁷. Należy zatem przede wszystkim dokonać analizy, czy informacja została wytworzona przez organy publiczne, a więc czy spełnione jest kryterium podmiotowe, dopiero w dalszej kolejności weryfikacji podlega zakres przedmiotowy informacji⁸.

Pojęcie i istota informacji publicznej były także przedmiotem analiz w orzecznictwie sądowym. WSA w Gdańsku za informację publiczną uznał „każdą wiadomość wytworzoną lub odnoszoną do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszoną do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne”⁹. Funkcje publiczne wymienionych organów dotyczą wykonywania zadań władzy publicznej, gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

³ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

⁴ Prawo do informacji publicznej wyprowadzić można także z art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (otwartej do podpisu 4 listopada 1950 r.), gwarantującego prawo jednostki do otrzymywania informacji.

⁵ M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Wydanie 2, Warszawa 2015, art. 1 Nb 4.

⁶ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 177 – 178.

⁷ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa NSA*, Toruń 2002, s. 28 – 29.

⁸ Wyrok WSA Bydgoszcz z dnia 24 kwietnia 2014 r. (sygn. akt II SAB/Bd 33/14).

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gdańsku z dnia 5 października 2016 r. (sygn. akt II SAB/Gd 117/16).

Przyznanie informacji statusu informacji publicznej wymaga zatem połączenia elementów przedmiotowych i podmiotowych, tylko informacja powiązana z realizacją zadań publicznych, nie tylko zakresem zadań i treścią informacji, ale i podmiotem ją wytwarzającym, będzie uznana za informację publiczną. Podobnie wypowiedział się WSA w Łodzi, dodając, że informacja publiczna dotyczy sfery faktów i stanowi ją treść dokumentów odnoszących się do organu publicznego, związanych z organem lub w jakikolwiek inny sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem¹⁰.

Natomiast w wyroku z 15 stycznia 2015 r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim podkreślił, że status informacji publicznej posiada każda informacja dotycząca sfery faktów i danych, wykonywana lub odnoszona do władz publicznych (a także innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne). Zakres przedmiotowy informacji publicznej wyznaczają natomiast zadania władzy publicznej oraz gospodarowanie mieniem (komunalnym lub Skarbu Państwa)¹¹. Z kolei WSA w Gliwicach wyraźnie zaznaczył, że pojęcia informacji publicznej nie powinno się odnosić tylko do dokumentów urzędowych, z uwagi na odmienne rozumienie dokumentu urzędowego od dokumentu zawierającego informację publiczną¹². Pojęcie informacji publicznej należy rozumieć znacznie szerzej.

Ustawodawca posługuje się, jak wyżej wspomniano, określeniem „każda informacja o sprawach publicznych”¹³. Przepis ten określa ogólne ramy interpretacyjne pojęcia „informacja publiczna”, nakazuje bowiem każdą informację dotyczącą spraw publicznych uznać za informację publiczną. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie formułuje precyzyjnych przesłanek podmiotowych, co pozwala na zastosowanie ogólnego kryterium związku informacji ze sprawami publicznymi. Przedstawiciele doktryny zwracają uwagę, że intencją ustawodawcy było wprowadzenie dość szerokiego i pojemnego określenia informacji publicznej, o czym świadczyć ma dopuszczalność uznania za informację publiczną każdej informacji wytworzonej, przetworzonej lub chociażby znajdującej się w posiadaniu władz publicznych (czy innych podmiotów realizujących zadania

¹⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 lutego 2016 r. (sygn. akt II SAB/Łd 98/16), Legalis.

¹¹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 stycznia 2015 r. (sygn. akt II SAB/Go 123/14), Legalis.

¹² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 sierpnia 2006 r. (sygn. akt IV SAB/Gl 108/16), Legalis.

¹³ W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na błąd logiczny podczas konstrukcji definicji informacji publicznej, polegający na wyjaśnianiu nazwy za pośrednictwem innej nieznannej nazwy, co wymaga doprecyzowywania niejasnych terminów przez orzecznictwo; Zob. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Wydanie 2, Warszawa 2015, Nb 3.

publiczne)¹⁴. Nie można jednak nie zauważyć ryzyka, które wiąże się ze zbyt szerokim rozumieniem instytucji dostępu do informacji publicznej. Taka interpretacja mogłaby bowiem spowodować całkowity paraliż działania organów administracji publicznej, jeżeli dopuszczałaby obowiązek umożliwienia realizacji tzw. prywatnych działań kontrolnych przez nieograniczoną liczbę podmiotów. Dlatego też w orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę, że uprawnienie do uzyskania informacji nie może być równoznaczne z kompetencją do przeprowadzenia przez dowolną osobę czynności mających charakter procesowy¹⁵. Nie ulega jednakże wątpliwości, że z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika szerokie rozumienie źródeł tej informacji¹⁶. Na takie ujęcie źródeł informacji publicznej ma wpływ także coraz powszechniejsza zasada jawności i transparentności życia publicznego.

b. Zakres przedmiotowy informacji publicznej

Zgodnie z rozumieniem terminu „informacja” podawanym przez Słownik języka polskiego samą informację należy rozumieć jako „powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, wskazówka, pouczenie”¹⁷. Informację należy zatem postrzegać jako końcowy efekt procesu przekazywania wiedzy. W istocie informacja jest przekazaniem wiedzy i sformułowaniem pewnych stwierdzeń odnoszących się do faktów¹⁸. W orzecznictwie podkreśla się jednak, że informacja publiczna, jako wypowiedź organu władzy publicznej (lub innego podmiotu wykonującego zadania publiczne), jest opisem rzeczywistości dokonywanym przez ten organ czy podmiot¹⁹. Można zatem stwierdzić, że z tego punktu widzenia informacja publiczna jest opisem pewnego stanu faktycznego wytworzonym przez administrację.

Próbując określić zakres przedmiotowego informacji publicznej, należy odwołać się do podziału systemu prawnego z uwagi na kryterium występowania (lub nie) interesu państwa²⁰. Z tego punktu widzenia zakres informacji publicznej wyznacza występowanie w danej sytuacji faktycznej interesu państwa. Informacja publiczna dotyczy zatem wszystkich spraw uregulowanych w materialnym prawie administracyjnym. Poza tym zakresem znajdują

¹⁴ M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*. Komentarz, Wydanie 2, Warszawa 2015, art. 1 Nb 3.

¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 28 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/KR 1292/07), Legalis.

¹⁶ A. Pytel, *Korespondencja publiczna osoby wykonującej zadania publiczne jako informacja publiczna – glosa* – (sygn. akt I OSK 3073/13); MOP 2016, Nr 16, s. 884.

¹⁷ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1978, s. 788.

¹⁸ M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie...*, art. 1, Nb 3.

¹⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 28 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/KR 1292/07), Legalis

²⁰ M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie...*, art. 1 Nb 3.

się natomiast indywidualne sprawy danej osoby wykonującej funkcję organu administracji czy podmiotu publicznego. W orzecznictwie wskazuje się także, że statusu informacji publicznej nie będą posiadać informacje o charakterze prywatnym, np. cywilnym²¹. Podobnie korespondencja ze współpracownikami (także mailowa) osoby wykonującej zadania publiczne nie jest informacją publiczną, z uwagi na brak waloru oficjalności. Nie ma przy tym znaczenia, że z takiej korespondencji może wynikać propozycja sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, mieści się to bowiem w granicach swobody niezbędnej do podjęcia właściwej decyzji²².

Zwraca się także uwagę, że z przedmiotowego punktu widzenia informacja publiczna obejmuje, po pierwsze, treści dokumentów wytworzonych bezpośrednio przez organ oraz, po drugie, treści dokumentów używanych przez organ przy wykonywaniu zadań określonych przepisami prawa. W zakresie tym mieszczą się także dokumenty dotyczące organu tylko częściowo, także w sytuacji, gdy nie pochodzą od niego²³. Decydujące jest w tym przypadku używanie tych dokumentów i informacji przez organ do wykonywania powierzonych mu zadań, chociaż taka interpretacja jest źródłem trudności w ocenie niektórych dokumentów będących utworami.

Do spraw spełniających kryteria informacji publicznej należy zaliczyć:

- umowy cywilnoprawne zawierane w związku z realizacją zadań publicznych przez organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne²⁴;
- informacje zawierające się w dokumentacji z zakresu zawieranych przez gminę umów (w danym okresie) zlecających realizację zadania publicznego z zakresu sportu kwalifikowanego w dyscyplinie sportowej lekkoatletyka²⁵;
- treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej, treść wystąpień, opinii, ocen²⁶;
- dane techniczne²⁷;
- decyzje administracyjne będące podstawą do lokalizacji przez przedsiębiorstwo sieci energetycznej na nieruchomościach innych podmiotów²⁸;
- postanowienie jako akt administracyjny i dokument urzędowy (zawiera treść oświadczenia woli funkcjonariusza publicznego)²⁹;

²¹ Wyrok NSA w Katowicach z 7 lipca 2002 r. (sygn. akt II SA/KA 939/02), Legalis.

²² Wyrok NSA (N) z dnia 21 czerwca 2016 r. (sygn. akt I OSK 666/12), Legalis.

²³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 lipca 2016 r. (sygn. akt II SAB/Łd 98/16), Legalis.

²⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 25 października 2006 r. (sygn. akt II SAB/GD 36/06), Legalis.

²⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z 5 października 2016 r. (sygn. akt II SAB/Gd 117/16), Legalis.

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 22 kwietnia 2015 r. (sygn. akt II SAB/Wa 1038/14), Legalis.

²⁷ Wyrok NSA (N) z dnia 24 kwietnia 2015 r. (sygn. akt I OSK 1174/14), Legalis.

²⁸ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 października 2013 r. (sygn. akt II SAB/Lu 445/13), Legalis.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2013 r. (sygn. akt II SAB/Wa 428/12), Legalis.

- całość akt postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej, obejmująca zarówno dokumenty wytworzone przez organ, jak i posiadane przez niego w związku z prowadzoną sprawą³⁰;
- poglądy przedstawione w toku narad i dyskusji oraz porady udzielone w ramach konsultacji³¹.

Cechą wspólną wszystkich wymienionych przykładów informacji publicznej jest ich powiązanie z wykonywaniem określonych zadań publicznych lub wydatkowaniem środków publicznych³². Nie ma natomiast znaczenia status dokumentu (np. określanie go jako wewnętrznego, porządkowego, roboczego czy służącego gromadzeniu informacji³³). Z uwagi na wspomniany status dokumentu można wyróżnić dokumenty urzędowe oraz dokumenty wewnętrzne. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej dokument urzędowy stanowi treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana przez funkcjonariusza publicznego, w ramach jego kompetencji, następnie skierowana do określonego podmiotu lub złożona do akt postępowania. Należy podkreślić, że tak rozumiany dokument urzędowy spełnia przesłanki informacji publicznej nie tylko dlatego, że ustawodawca wymienia go wśród rodzajów informacji publicznej opisanych w art. 6 ustawy, ale także dlatego, że jego treść koncentruje się na oświadczeniu woli lub wiedzy, wyraża więc stanowisko organu oraz dotyczy zakresu kompetencji, a więc i zadań realizowanych przez podmiot publiczny. Innego rodzaju dokumentem jest dokument wewnętrzny i trzeba w tym miejscu podkreślić, że zdecydowanie nie wszystkie dokumenty wewnętrzne będą stanowiły informację publiczną. Każdorazowo należy bowiem dokonać oceny skonkretyzowanego dokumentu w odniesieniu do ustawowych przesłanek kwalifikujących informację publiczną. Z tego względu z zakresu informacji publicznej wyłącza się te dokumenty, które dotyczą wprawdzie określonego zadania publicznego realizowanego przez organ³⁴, ale nie przesądzają o kierunku działania organu; nie wyrażają stanowiska organu i mają bardziej charakter postulatywny niż wiążący. Nie są zatem informacją publiczną dokumenty wewnętrzne służące wymianie informacji czy uzgadnianiu stanowiska, np. korespondencja mailowa.

c. Wyłączenia z zakresu przedmiotowego informacji publicznej

Wspomniano już wyżej, że zakres przedmiotowy informacji publicznej wyznacza, po pierwsze, wytworzenie lub posiadanie informacji przez organ władzy

³⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 lutego 2013 r. (sygn. akt II SAB/Kr 215/12), Legalis.

³¹ Tamże.

³² Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 października 2016 r. (sygn. akt II SAB/Gd 117/16), Legalis.

³³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 lutego 2013 r. (sygn. akt II SAB/Kr 215/12), Legalis.

³⁴ Wyrok NSA (N) z dnia 4 lutego 2015 r. (sygn. akt I OSK 586/14), Legalis.

publicznej, i po drugie, związek informacji z wykonywanymi przez ten organ lub podmiot zadaniami publicznymi. Ustawodawca nie odnosi się szerzej do wyłączeń z zakresu przedmiotowego informacji publicznej. W orzecznictwie polskim sformułowany został natomiast swoisty katalog spraw niespełniających kryteriów wymaganych dla informacji publicznej. Statusu informacji publicznej nie mają przykładowo:

- informacje znajdujące się w aktach postępowania dyscyplinarnego (zasady ich udostępniania regulują ogólne normy dotyczące tego typu postępowań)³⁵;
- projekt uchwały organów spółdzielni mieszkaniowej³⁶;
- informacja o wystąpieniu z wnioskiem o nadanie stopnia oficerskiego³⁷;
- sprawy o charakterze indywidualnym³⁸;
- informacja dotycząca zwolnień podatkowych i czynszowych oraz ich wykazu³⁹;
- odrębne zapiski, notatki, wersje robocze (dotyczące procesu planistycznego)⁴⁰.

W doktrynie akcentuje się także, że informacja publiczna nie może dotyczyć żądania udzielenia informacji o obowiązującym prawie, gdyż procedura postępowania w takim przypadku regulowana jest przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.)⁴¹. Ponadto poza zakresem informacji publicznej znajdują się informacje, których ujawnienie naruszałoby przepisy innych aktów prawnych, np. ustawy o ochronie danych osobowych.

Wreszcie należy rozważyć, czy informacje lub dokumenty będące utworami mogą być przedmiotem informacji publicznej.

3. Informacja publiczna jako nośnik własności intelektualnej

Powołane wyżej orzecznictwo pozwala na konkluzję, że zakres przedmiotowy informacji publicznej może być w zasadzie nieograniczony, jeśli można wykazać jego związek z realizowanymi przez jej „twórcę” zadaniami publicznymi. Informacja publiczna może przy tym przybierać różne formy, tzn. może być stwierdzona

³⁵ Postanowienie NSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2002 r. (sygn. akt II SAB/Wr 42/02), niepubl.

³⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2004 r. (sygn. akt IV SA/WR 241/04), Legalis.

³⁷ Wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 17 listopada 2003 r. (sygn. akt SAB/Rz 36/03), niepubl.

³⁸ Wyrok NSA Katowice z dnia 25 czerwca 2002 r. (sygn. akt II SA/Ka 655/02), niepubl.

³⁹ Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2003 r. 9 (sygn. akt II SAB/Wr 26/03), niepubl.

⁴⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 czerwca 2006 r. (sygn. akt IV SAB/PO 9/06), Legalis

⁴¹ M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie...*, art. 1 Nb 9.

na piśmie lub wyrażona ustnie⁴². W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że nośnikiem informacji publicznej może być każdy dokument – wytworzony, odtworzony, przekształcony, przechowywany lub odnoszący się do władz publicznych⁴³. W sposób naturalny pojawia się zatem pytanie, czy informacja publiczna może być ucieleśniona w dokumencie, który jednocześnie z uwagi na jego treść, całościowo lub częściowo, spełnia przesłanki wymagane przez ustawodawcę dla własności intelektualnej. Trzeba w tym miejscu także nadmienić, że dokument jest tylko jedną z postaci czy nośników, w których może być ucieleśniony utwór.

Należy jednak rozważyć, czy i kiedy taki właśnie utwór może być jednocześnie informacją publiczną. Oczywiście, wiadomo, że ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych formułuje pewne kategorie wyłączeń z zakresu przedmiotowego utworu, wymieniając wśród nich materiały urzędowe (art. 4 pkt 2) ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych). Należy w tym miejscu podkreślić, że powołany wyżej art. 4 pkt 2) ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych nie przewiduje kategorii dokumentu urzędowego, lecz posługuje się terminem „dokumenty” oraz „materiały urzędowe”. Określenie „materiały urzędowe” to pojęcie swoiste dla prawa autorskiego, nieznanne innym aktom prawnym⁴⁴. Określenie „materiały urzędowe” jest określeniem szerszym niż tylko dokument urzędowy i należy przez nie rozumieć takie materiały, które pochodzą od urzędu albo które mogą być przypisane urzędowi⁴⁵. Materiałami urzędowymi są przykładowo: decyzje administracyjne (także ich uzasadnienia, nawet jeśli mają cechy utworu), orzeczenia, wyroki, postanowienia, inne pisma procesowe⁴⁶. J. Barta i R. Markiewicz sprzeciwiają się szerokiej interpretacji terminu „materiały urzędowe”, wskazując, że nie byłoby racjonalne pozbywanie wszystkich potencjalnych materiałów urzędowych statusu utworu. Należy zatem stwierdzić, że ani dokument urzędowy, ani materiał urzędowego nie może być utworem, ale interpretacja „zawartości” materiału urzędowego nie może prowadzić do automatycznego wyłączenia wszystkich potencjalnych utworów, które tylko „pojawiają się” np. w postępowaniu administracyjnym.

O ile nie ma zatem wątpliwości co do autorskoprawnego statusu dokumentów urzędowych stanowiących informację publiczną, wiadomo bowiem, że takie „wytwory” nie są utworami, o tyle należy rozstrzygnąć, czy inne niż dokumenty

⁴² Tamże, Nb 3.

⁴³ Tamże, art. 1, Nb 6.

⁴⁴ E. Ferenc-Szydełko (red.), *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*. Wydanie 3, Warszawa 2016, art. 4, Nb 7.

⁴⁵ J. Barta, R. Markiewicz, [w:] J. Barta. R. Markiewicz, *System prawa prywatnego*, t. 13. Warszawa 2007, s. 60.

⁴⁶ E. Ferenc-Szydełko (red.), *Ustawa o prawie autorskim...*, art. 4, Nb 8.

urzędowe efekty działalności intelektualnej człowieka mogą stanowić przedmiot własności intelektualnej i czy mogą stanowić jednocześnie informację publiczną.

a. Przesłanki uznania wytworu za utwór

Wymogi adresowane do każdego potencjalnego utworu formułuje art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁴⁷. W powołanym artykule ustawodawca określa następujące przesłanki: posiadanie przez potencjalny utwór statusu „przejawu działalności twórczej”, indywidualny charakter oraz ustalenie utworu. W literaturze przedmiotu zgodnie przyjmuje się, na podstawie art. 8 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, że utwór musi być efektem działalności umysłowej człowieka⁴⁸.

W art. 1 ust. 2 powołanej ustawy sformułowany został przykładowy katalog potencjalnych utworów. Należą do nich m.in. utwory wyrażone słowem, symbolami matematycznymi, znakami graficznymi (np. utwory literackie), programy komputerowe, utwory plastyczne, fotografie, utwory lutnicze, utwory wzornictwa przemysłowego, architektoniczne, urbanistyczne, muzyczne czy audialne. Zaprezentowany katalog ustawowy nie ma charakteru zamkniętego, należy go raczej traktować jako wyliczenie przykładowe. Również orzecznictwo dostarcza ciekawego przekroju potencjalnych utworów, przyznając taki status np. projektowi pakietu ubezpieczeniowego⁴⁹, specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ)⁵⁰, dzieło techniczne⁵¹, opinia biegłego⁵² czy kalendarium⁵³. Trzeba mieć na uwadze, że zgodność przedmiotowa danej kategorii wytworu z konkretną pozycją ustawowego wyliczenia przykładowych utworów nie przesądza o autorskoprawnym statusie konkretnego wytworu. Do takiej oceny konieczne jest przede wszystkim spełnienie przesłanek z art. 1 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Nie każdy zatem dokument wyrażony słowem będzie utworem, bo nie każdy taki dokument spełnia ustawowe przesłanki utworu.

Jak już wyżej wspomniano, na podstawie art. 1 ust. 2 punkt 1) ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych można stwierdzić, że utwór może być wyrażony słowem, jak również znakami graficznymi czy symbolami matematycznymi.

⁴⁷ T.j. Dz. U. Nr 90, poz. 631.

⁴⁸ W innych niż polski systemach prawnych pojawiały się na tym tle wątpliwości dotyczące np. kwalifikacji autorstwa książki napisanej przez program komputerowy.

⁴⁹ Wyrok SN (Izba Cywilna) z dnia 3 lutego 2017 r. (sygn. akt II CSK 400/16).

⁵⁰ Wyrok SA w Warszawie z dnia 23 października 2015 r. (sygn. akt I ACa 121/15); wielokrotnie w orzecznictwie SIWZ uznawany był za utwór.

⁵¹ Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 30 czerwca 2005 r. (sygn. akt IV CK 763/04).

⁵² Wyrok SA w Łodzi z dnia 25 października 2013 r. (sygn. akt I ACa 543/13).

⁵³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu – I Wydział Cywilny z dnia 17 czerwca 2014 r. (sygn. akt I ACa 344/14).

W taki sposób może być również wyrażona informacja publiczna. Oczywiście, nie oznacza to, że każda wyrażona słowem czy znakami matematycznymi informacja publiczna będzie utworem. Dla takiej oceny niezbędne jest nie tylko spełnienie przez dokument zawierający określoną informację cech utworu, ale także i przesłanek wymaganych ustawą o dostępie do informacji publicznej. Kolejne pytanie wymagające odpowiedzi brzmi zatem: czy utwór w rozumieniu prawa autorskiego może jednocześnie spełniać przesłanki wymagane dla informacji publicznej? Z zaprezentowanego wyżej wyliczenia przykładowych utworów wynikało, że np. SIWZ, opinia biegłego czy kalendarium uznano w orzecznictwie za utwór. Należy zatem rozważyć, czy taki utwór może być jednocześnie informacją publiczną.

b. Informacja publiczna jako utwór

Z uwagi na dosyć szeroki zakres przedmiotowy definicji informacji publicznej, obejmującej nie tylko informacje wytworzone przez organ, ale i takie, które organ wykorzystuje do realizacji zadań nakładanych nań drogą ustawową, trzeba mieć na uwadze, że, być może, właśnie dokumenty wykorzystywane przez organ do realizacji powierzonych mu zadań mogą być obiektem praw autorskich. Nawet jeżeli prawa autorskie należą do innego podmiotu, to kluczowe jest w tym przypadku założenie, że dokumenty przeznaczone są do realizacji zadań publicznych wskazanych w obowiązujących przepisach organu oraz że zostały wytworzone na polecenie tych organów⁵⁴. Dokonany przegląd orzecznictwa sądowego w zakresie informacji publicznej oraz obiektów prawa autorskiego pozwala na konkluzję, że przynajmniej kilka dokumentów lub innych nośników informacji może być także przedmiotem Prawa autorskiego. W szczególności należy uwzględnić status prawny takich dokumentów jak dokument urzędowy oraz dokument wewnętrzny (roboczy).

W niniejszym opracowaniu zostanie przeprowadzona analiza w odniesieniu do wybranych dokumentów występujących w praktyce działania administracji publicznej: 1) terminarza, 2) opinii biegłego oraz 3) dokumentacji technicznej oraz 4) specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Uznanie określonej dokumentacji za utwór może wywołać skutki w zakresie rozporządzania takim dokumentem. Należy zatem rozważyć, jakiego rodzaju dokumenty mogą, przynajmniej potencjalnie, być przedmiotem Prawa autorskiego.

c. Terminarz ministra

⁵⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2013 r. (sygn. akt II SAB/Wa 440/12).

W wyroku z dnia 13 czerwca 2014 r. NSA stwierdził, że terminarz rozumiany jako kalendarz spotkań nie spełnia przesłanek umożliwiających zakwalifikowanie go do informacji publicznej⁵⁵.

Stan faktyczny prezentował się następująco: Skarżący wystąpił do ministra rozwoju regionalnego o udostępnienie informacji publicznej, którą miał stanowić terminarz spotkań ministra (dzienny i długoterminowy), prowadzony w tym przypadku w postaci elektronicznej. Dyrektor biura ministra udzielił informacji, z której wynikało, że terminarz spotkań ministra rozwoju regionalnego nie stanowi informacji publicznej.

Uzasadniając brak możliwości udzielenia informacji publicznej, organ administracji stwierdził, że terminarz jest narzędziem pomocniczym, a jego rolą jest wspomaganie organizacji i planowanie pracy. Co więcej, wprowadzenie określonego terminu do kalendarza jest czynnością wyłącznie techniczną, a to oznacza, że dokonanie takiej czynności nie ma waloru zaświadczenia o stanie faktycznym – w tym przypadku o tym, czy spotkanie się odbyło lub odbędzie.

Powiedziano wyżej, że informacja publiczna musi dotyczyć sfery faktów. Z tego powodu brak możliwości przyznania statusu informacji publicznej terminarzowi, który ani nie jest wyrazem stanowiska organu, ani też nie zawiera jego oświadczenia. W przytoczonym stanie faktycznym NSA potwierdził, że terminarz ministra nie jest dokumentem urzędowym, który podlegałby udostępnieniu w trybie właściwym dla informacji publicznej, jednakże istnieją podstawy do zakwalifikowania terminarza jako dokumentacji wewnętrznej. W orzecznictwie dokumentacja wewnętrzna została zdefiniowana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r.⁵⁶ jako informacje robocze (np. zapiski, notatki), utrwalone tradycyjnie lub elektronicznie, odzwierciedlające pewien tok myślenia, mające na celu wymianę informacji i zgromadzenie potrzebnych materiałów. TK wyraźnie powiedział jednak, że te informacje nie są wyrazem stanowiska organu i z tego względu nie stanowią informacji publicznej. NSA stwierdził, że wymogom tym odpowiada właśnie terminarz jako przedmiot roboczy, biurowy, ale niestanowiący o kierunkach działania organu.

Te rozważania podkreślają także konieczność odróżnienia informacji publicznej od nośnika tej informacji⁵⁷. Może to oznaczać, że terminarz jest narzędziem służącym dopiero do udostępnienia informacji publicznej, o ile wnioszek precyzyjnie wskazuje informacje, które mogą się w tym kalendarzu znajdować.

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2014 r. (sygn. akt I OSK 2914/13).

⁵⁶ Wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. akt P 25/12, OTK ZU z 2013 r., seria A, nr 8, poz. 122).

⁵⁷ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 23 – 24.

W orzecznictwie cywilnym podniesiona została natomiast kwestia uznania terminarza (kalendarium) za indywidualną twórczość. W wyroku z 17 czerwca 2014 r. Sąd Apelacyjny w Poznaniu stwierdził, że kalendarium zasadniczo nie jest utworem w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych jako „opracowanie, którego treść jest z góry zdeterminowana obiektywnymi warunkami i wymaganiami”⁵⁸. Jednakże sfera twórcza w kalendarium może przejawiać się w oryginalnym (np. tematycznym) uszeregowaniu w kalendarzu dat i wydarzeń. Trzeba jednak dodać, że bardzo często w przypadku takich utworów stopień i zakres wkładu twórczego są zbyt nikłe, aby można było uznać taki efekt działalności człowieka za utwór.

Konkludując, należy stwierdzić za przytoczonym orzecznictwem, że kalendarium zasadniczo nie jest utworem i zasadniczo nie jest informacją publiczną. Jednakże trzeba mieć na uwadze, że jednak pewien „odsetek” takich terminarzy może stanowić utwór, jeżeli wystąpią w nim elementy twórcze przynajmniej na minimalnym poziomie. Taki terminarz nie posiada jednak cech pozwalających na uznanie go za informację publiczną. Takie ustalenie może być jednak podjęte w odniesieniu do konkretnej informacji znajdującej się w takim terminarzu. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że taka informacja zdecydowanie nie jest utworem w rozumieniu prawa autorskiego.

d. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia

Zgoła odmienna sytuacja może dotyczyć niektórych dokumentów właściwych dla procedury zamówień publicznych, np. specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ). W orzecznictwie administracyjnym zgodnie przyznaje się dokumentacji tworzonej w ramach realizacji zamówień publicznych status informacji publicznej. Na przykład raport z realizacji zamówień publicznych uznano za informację publiczną⁵⁹, podobnie w przypadku informacji dotyczącej zamówień publicznych urzędu miasta (wniosek o udostępnienie rejestru wszystkich zamówień publicznych poniżej 14 000 euro)⁶⁰, ekspertyzy wydawane na potrzeby zamówienia publicznego⁶¹, kosztorysy inwestorskie⁶².

Jednakże z punktu widzenia Prawa autorskiego trzeba podkreślić, że w orzecznictwie specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ) została uznana

⁵⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu (I Wydział Cywilny) z dnia 17 czerwca 2014 r. (sygn. akt I ACa 344/14).

⁵⁹ Wyrok NSA (N) z dnia 7 lutego 2015 r. (sygn. akt I OSK 1883/14), Legalis.

⁶⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 lutego 2014 r. (sygn. akt II SAB/OI 5/14), Legalis.

⁶¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2014 r. (sygn. akt II SAB/Wa 9/14), Legalis.

⁶² Wyrok NSA (N) z dnia 14 grudnia 2012 r. (sygn. akt I OSK 2208/12), Legalis.

za przedmiot Prawa autorskiego (utwór)⁶³. Za elementy twórcze, niezbędne do uznania takiej dokumentacji za utwór, uznano w szczególności dobór słownictwa i składni, układ poszczególnych kwestii, sposób formułowania śródtytułów. Ocenę, czy dzieło tego typu (tzw. dzieło referencyjne) dokonano z uwzględnieniem koncepcji statystycznej jednorazowości, opierającej się na badaniu, czy wcześniej powstało albo podobne, albo takie samo dzieło i czy jest w ogóle prawdopodobne stworzenie w przyszłości przez inną osobę podobnego dzieła. Uznano, że określone w art. 36 ustawy – Prawo zamówień publicznych niezbędne elementy specyfikacji nie wyłączają możliwości uznania całego dzieła za utwór, lecz jest to raczej określenie minimalnej zawartości SIWZ. SIWZ nie jest przy tym kwalifikowana jako materiał urzędowy, pod tym określeniem należy bowiem rozumieć materiały pochodzące od urzędu lub innej instytucji wypełniającej zadania publiczne, a tych cech nie spełnia SIWZ.

4. Dokumentacja techniczna

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa istnieją przesłanki ku uznaniu dokumentacji technicznej, np. dokumentacji budowlanej za informację publiczną⁶⁴. Stanowią ją bowiem nie tylko dokumenty przygotowane i wytworzone technicznie przez organ, ale również dokumenty używane przez organ do realizacji powierzonych mu prawem zadań publicznych. WSA w Warszawie zwrócił uwagę, że taka dokumentacja techniczna jest informacją publiczną, nawet w sytuacji, gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu.

Za takie dokumenty uznano także np. projekty budowlane, projekty odwodnienia wraz z kosztorysami inwestorskimi. Tego typu dokumenty spełniają przesłanki uznania ich za materiały urzędowe, które jednak nie podlegają ochronie autorskoprawnej. Podobną ocenę przeprowadzono w odniesieniu do operatów szacunkowych niezbędnych do wykonywania zadań publicznych. WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r. uznał tego rodzaju dokumenty techniczne za materiały urzędowe, wskazane w art. 4 pkt 2) ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁶⁵.

Należy jednak poczynić uwagę, że dokumentacja techniczna nie może zostać automatycznie i bez dalszej weryfikacji uznana za utwór. Konieczne jest bowiem, aby ustalić w odniesieniu do takiego dokumentu, że spełnione są w nim prze-

⁶³ Wyrok z dnia 27 lutego 2009 r. (sygn. akt V CSK 337/08).

⁶⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2011 r. (sygn. akt II SAB/Wa 309/11), Legalis.

⁶⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2014 r. (sygn. akt II SAB/Gd 51/14), Legalis; Zob. także wyrok WSA w Opolu z dnia 11 października 2012 r. (sgn. akt II SAB/Op 34/12), Legalis.

słanki kwalifikujące utwór, wskazane przez ustawodawcę w art. 1 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Akcentuje się także, że techniczny charakter dokumentu nie przesądza o automatycznym wyłączeniu go z kategorii utworów, o wiele bardziej istotna jest kwalifikacja jego zawartości z uwagi na kryterium oryginalności⁶⁶. SN uznał bowiem, że każdego rodzaju twórczość umysłowa, literacka, naukowa czy też praktyczna podlega ochronie prawnej, jeżeli w ostatecznym rezultacie takiej działalności twórczej dają się wyodrębnić znamiona pozwalające na odróżnienie tego rezultatu od innych dzieł, m.in. osobliwością pomysłu, umiejętnością ujęcia i wyrażenia tematu; nie będzie zatem ochrony tam, gdzie nie ma możliwości indywidualnej pracy lub gdzie następuje samo tylko odtworzenie faktów jako powtórzenie bez elementu samodzielności czy indywidualności⁶⁷. Mimo że dzieła techniczne znajdują się często na granicy ochrony przewidzianej przez Prawo autorskie, nie można wykluczyć autorskiego statusu dokumentacji technicznej.

W powołanym wyżej wyroku WSA zwrócił jednak uwagę, że nie ma znaczenia, w jaki sposób dokumentacja techniczna znalazła się w posiadaniu organu i jakiej sprawie dotyczy, jeśli tylko służy realizacji zadań publicznych przez organ. Z takim stanowiskiem nie można się zgodzić. Oznaczałoby to w szczególności, że w momencie pozyskania utworu przez organ na potrzeby realizacji przydzielonych mu ustawowo zadań publicznych dokument stanowiący utwór traci swój autorskoprawny status.

5. Opinie i ekspertyzy

Na wstępie rozważań dotyczących prawnego statusu opinii i ekspertyz należy zasygnalizować możliwość różnej kwalifikacji prawnej tego rodzaju dokumentów wytwarzanych przez organ oraz przez organ pozyskiwanych. Nie ma w zasadzie większych wątpliwości co do tego, że ekspertyzy wytworzone przez organ posiadają cechy informacji publicznej, ponieważ w znakomitej większości przypadków będą uznane za dokumenty urzędowe. Natomiast ekspertyzy pozyskiwane przez organ mogą, lecz nie muszą stanowić informacji publicznej. Do ekspertyz i opinii pozyskiwanych przez organ należy zaliczyć np. ekspertyzy sporządzone przez Polskie Towarzystwo Informatyczne, wykonane na potrzeby realizacji przez organ określonych zadań publicznych i na zlecenie organu administracji

⁶⁶ Wyrok Sądu Najwyższego (Izba Cywilna) z dnia 30 czerwca 2005 r. (sygn. akt IV CK 763/04), OSNC 2006, nr 5, poz. 92, s. 91, Biul. SN 2005, nr 9, OSP 2007, nr 6, poz. 67, s. 407, Legalis.

⁶⁷ Wyrok SN z dnia 21 marca 1938 r. (sygn. akt II C 2531/37).

publicznej. Tego typu ekspertyza spełnia cechy informacji publicznej, ponieważ jest wytworzona dla organu, w celu realizacji jego zadań.

Natomiast opinia prawna według orzecznictwa posiada status informacji publicznej, o ile sporządzona jest na potrzeby organu, a celem jego sporządzenia jest załatwienie spraw oraz wykonywania zadań publicznych przez organ⁶⁸. Taka kwalifikacja opinii prawnej jest konsekwencją przyjęcia, że dotyczy ona sfery faktów, obszaru działalności organu oraz zawiera informację o sposobie działania organu, oraz o sposobie załatwienia sprawy. WSA zwrócił uwagę, że dla kwalifikacji opinii prawnej jako informacji publicznej nie ma znaczenia okoliczność, czy opinię sporządził podmiot zewnętrzny w ramach czynności obsługi prawnej, czy przez pracownika organu, zgodnie z jego zakresem obowiązków. Kluczowe jest przede wszystkim ustalenie, czy organ używa takiej opinii prawnej przy wykonywaniu swoich zadań. Status informacji publicznej w kategorii opinii i ekspertyz przyznano w orzecznictwie sądowym np. ekspertyzom Polskiego Towarzystwa Informatycznego⁶⁹ czy ekspertyzie dotyczącej konkretnego projektu aktu prawnego, co do którego trwa proces legislacyjny⁷⁰.

Jednakże WSA zwraca uwagę, że nie każda opinia prawna może być uznana za informację publiczną. Dotyczy to np. opinii prawnej sporządzonej na potrzeby organu, ale dotyczącej interesu prawnego podmiotu, który organ ten reprezentuje (prowadziłoby to bowiem do udostępnienia takiej informacji pozostałym stronom toczącego się jeszcze postępowania). Należy także zwrócić uwagę na występowanie w obrocie prawnym ekspertyz, którym judykatura odmawia możliwości przyznania statusu informacji publicznej. Dotyczy to ekspertyz zewnętrznych, których treść stanowią analizy, poglądy i wnioski ich twórców; sama ekspertyza stanowi natomiast tylko pewien proces przydatny organowi do ustalenia stanowiska w sprawie⁷¹. Podobnie nie mają waloru informacji publicznej opinie i ekspertyzy służące gromadzeniu informacji, które potencjalnie mogą być w przyszłości wykorzystane przez organ w procesie decyzyjnym⁷². O tym, czy dana opinia lub ekspertyza zostanie uznana za informację publiczną, przesądza cel jej opracowania⁷³. Nie jest więc informacją publiczną ekspertyza sporządzona wprawdzie na użytek organu, ale dotycząca zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie cywilnej.

⁶⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 czerwca 2010 r. (sygn. akt IV SAB/GI 20/10), Legalis.

⁶⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2011 r. (sygn. akt II SAB/Wa 174/11).

⁷⁰ Wyrok WSA w Warszawie (sygn. akt II SAB/Wa 501/12), Legalis.

⁷¹ Wyrok NSA (N) z dnia 24 września 2015 r. (sygn. akt I OSK 1681/14), Legalis.

⁷² Wyrok NSA (N) z dnia 4 lutego 2015 r. (sygn. akt I OSK 586/14), Legalis.

⁷³ Wyrok WSA w Warszawie (sygn. akt II SAB/Wa 501/12), Legalis.

Takie dokumenty mogą być natomiast obiektem praw autorskich, o ile wystąpi w nich przynajmniej minimalny poziom twórczości. Możliwość uznania ekspertyzy za utwór uzasadniana jest uznaniem jej za efekt własnej pracy twórcy oraz dokonanej przez niego oceny badanych zjawisk czy postulowanego rozwiązania problemu⁷⁴.

6. Losy informacji publicznej stanowiącej lub zawierającej utwór

Z zaprezentowanej wyżej analizy wybranych dokumentów istniejących w postępowaniu administracyjnych wynika, że możliwych jest kilka rodzajów powiązań między potencjalną informacją publiczną i potencjalnym utworem wyrażonym w treści takiej informacji. Po pierwsze, dokument zawierający treści kwalifikowane jako informacja publiczna może posiadać status dokumentu urzędowego. Taki dokument, jako rodzaj materiału urzędowego, nie jest uznawany za utwór (art. 4 pkt 2) ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych) przede wszystkim z uwagi na wspomniane wyłączenie ustawowe, ale także z tego względu, że dokumenty urzędowe dotyczą sfery faktów, wyrażają stanowisko organu lub kierunek jego działania, a tego typu „treści” nie spełniają przesłanek kwalifikujących utwór. Po drugie, możliwe jest postępowanie się lub wytworzenie przez organ tzw. dokumentacji wewnętrznej (np. roboczej) niespełniających cech wymaganych dla informacji publicznej. Taka dokumentacja wewnętrzna, niewyrażająca stanowiska organu, nie dotycząca sfery faktów lub wiedzy może być uznana za utwór w rozumieniu prawa autorskiego (jak np. SIWZ).

Należy także rozważyć i trzecią sytuację – dokument nie pochodzi od organu i nie jest wykorzystywany w postępowaniu (np. ekspertyza zewnętrzna), spełniając jednocześnie cechy utworu w rozumieniu Prawa autorskiego, z uwagi na występowanie w nim elementów twórczych i spełnienie cechy indywidualności. Jednakże z chwilą „pozyskania” takiego dokumentu przez organ z poglądów orzecznictwa (przynajmniej większości z nich) zaprezentowanych w ramach niniejszego opracowania wynika, że taki utwór traciłby posiadany status utworu. Dotyczy to oczywiście wyłącznie sytuacji, w której taki dokument zostaje użyty przez organ administracji do realizacji zadań publicznych. Dodać trzeba, że taką praktykę potwierdza orzecznictwo, wskazując, że informacja publiczną może być dokument pozyskany przez organ, bez względu na to, jak organ pozyskał

⁷⁴ Wyrok Sądu Najwyższego (Izba Cywilna) z dnia 30 czerwca 2005 r. (sygn. akt IV CK 763/04), OSNC 2006, nr 5, poz. 92, s. 91, Biul. SN 2005, nr 9, OSP 2007, nr 6, poz. 67, s. 407, Legalis.

dokumentację, nawet jeśli ktoś inny jest autorem⁷⁵. Nie można jednak zaaprobować takiego stanowiska.

Odnosząc się do prawnoautorskich skutków ustaleń w zakresie posiadania przez określony dokument cech informacji publicznej, należy stwierdzić, że w pierwszym przypadku posiadanie przez dokument statusu dokumentu urzędowego oznacza, że taki dokument nie jest utworem, co uzasadnia swobodne posługiwanie się takim dokumentem przez organ administracji. Udostępnienie takiej dokumentacji nie stanowi rozporządzenia prawami autorskimi, lecz jest realizacją prawa dostępu do informacji publicznej⁷⁶. Natomiast w drugim i trzecim przypadku czynności dokonywane wobec dokumentu kwalifikowanego jako utwór wymagają co do zasady zgody twórcy.

W orzecznictwie zwrócono także uwagę, że w pewnych przypadkach utwory (w rozumieniu Prawa autorskiego) mogą być źródłem zarówno dokumentu urzędowego, jak i materiału urzędowego⁷⁷. W stanie faktycznym podanym w powołanym wyroku różni autorzy opracowywali – na potrzeby egzaminu państwowego – pytania z różnych dziedzin medycyny. Pytania spełniały przesłanki utworu w rozumieniu Prawa autorskiego. WSA z siedzibą w Łodzi stwierdził, że opracowanie przez organ, na podstawie tych utworów, testu egzaminacyjnego powoduje, że utwory zyskują status dokumentu urzędowego, natomiast niewykorzystane pytania (tzw. pula pytań) stają się materiałem urzędowym. A to oznacza, że takie pytania tracą status utworu z chwilą ich pozyskania przez organ. W takim przypadku pierwotna treść pozostaje utworem, a opracowane na jego podstawie dokumenty urzędowe lub materiały urzędowe mogą być udostępniane w trybie przewidzianym przez ustawę o dostępie do informacji publicznej.

Z punktu widzenia Prawa autorskiego materiały urzędowe nie mogą być oczywiście utworami i zasadniczo nie ma znaczenia, czy określony dokument jest dokumentem urzędowym, czy innego rodzaju dokumentem. Materiał urzędowy nie jest utworem, nawet jeśli dotyczy informacji niebędących informacją publiczną. Poza tym wyłączeniem znajdują się natomiast dokumenty nieposiadające cech materiału urzędowego (np. niepochodzące od urzędu, lecz pozyskane przez organ) lub dokumenty będące podstawą do sporządzenia materiałów urzędowych i/lub dokumentów urzędowych. Uzasadnione wątpliwości co do kwalifikacji takiego dokumentu wzmaga także brak definicji ustawowej mate-

⁷⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 czerwca 2010 r. (sygn. akt IV SAB/GI 20/10), Legalis.

⁷⁶ Tak zostały ocenione ekspertyzy Polskiego Towarzystwa Informatycznego, wykonane na potrzeby organu i następnie udostępnione: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2011 r. (sygn. akt II SAB/Wa 174/11), Legalis.

⁷⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Łodzi z dnia 20 grudnia 2010 r. (stgn. akt II SAB/Łd 53/10), Legalis.

riału urzędowego w Prawie autorskim. Wywołuje to obawę o zbyt daleko idące pole do dowolnej interpretacji określonych treści jako materiały urzędowe niebędące utworami, co w sposób oczywisty oddziałuje na sytuację potencjalnych twórców. Potencjalnie więc w praktyce działania administracji różnych szczebli mogą pojawiać się i pojawiają się utwory, np. SIWZ, ekspertyzy, opinie prawne.

W orzecznictwie zwrócono uwagę na ustalenia niektórych organów, które twierdziły, iż jakoby w przypadku, gdy materiały posiadane przez organ objęte są ochroną autorskoprawną, nie podlegają regulacji wynikającej z ustawy o dostępie do informacji publicznej⁷⁸. Nie ulega wątpliwości, że na tym etapie zarysowuje się wyraźna kolizja norm Prawa autorskiego i ustawy o dostępie do informacji publicznej, rozbieżnie interpretowana przez orzecznictwo. WSA w Warszawie zwrócił jednak uwagę, że art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie przewiduje możliwości wyłączenia stosowania przepisów ustawy w odniesieniu do utworów, dodatkowo, zdaniem sądu, tezę tę potwierdza także art. 4 pkt 2) ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, uznający materiały urzędowe za efekty działalności intelektualnej człowieka niebędące utworami. Ponadto ustawa o dostępie do informacji publicznej uznaje za informację publiczną nie tylko dokumenty wytworzone przez organ, ale i inne, o ile są wykorzystywane przez organ do realizacji jego działań. WSA w Warszawie słusznie zatem wskazał, że: „dokumenty zawierające w sobie informacje wytworzoną przez organ, służącą realizacji jego zadań publicznych stanowią informację publiczną i jako dokumenty urzędowe lub materiały urzędowe nie stanowią przedmiotu praw autorskiego”⁷⁹.

W orzecznictwie zwraca się uwagę, że inne interpretacje relacji między obydwoma regulacjami nie są dopuszczalne, ponieważ tylko szerokie rozumienie informacji publicznej pozwala na kontrolę społeczną działania organów publicznych⁸⁰. Uzasadnia to podniesioną wcześniej przez autora niniejszego opracowania tezę, zgodnie z którą na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych wypływa wniosek, iż utwór traci swój prawnoautorski status z chwilą „pozyskania” go przez organ i przyznanie mu waloru informacji publicznej, co oczywiście nie znajduje uzasadnienia w normach Prawa autorskiego. Można zatem powiedzieć, że w działalności administracji mogą pojawić się dokumenty

⁷⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Łodzi z dnia 20 grudnia 2010 r. (sygn. akt II SAB/Łd 53/10), Legalis; także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lipca 2007 r. (sygn. akt II SAB/WA 58/07).

⁷⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Łodzi z dnia 20 grudnia 2010 r. (sygn. akt II SAB/Łd 53/10), Legalis

⁸⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Łodzi z dnia 20 grudnia 2010 r. (sygn. akt II SAB/Łd 53/10), Legalis; także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lipca 2007 r., (sygn. akt II SAB/WA 58/07).

o statusie informacji publicznej, a jeżeli nie są ani dokumentem urzędowym, ani nawet materiałem urzędowym (np. SIWZ), mogą być kwalifikowane jako utwory, co oznacza obowiązek traktowania osób wytwarzających takie dokumenty jako twórców.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na odmienną interpretację, w której relacja między utworem a informacją publiczną zostaje niejako odwrócona. WSA w Warszawie stwierdził bowiem, że informacja korzystająca z ochrony Prawa autorskiego nie jest informacją publiczną⁸¹. Wynika to z przyjęcia, że objęcie określonego utworu ochroną autorską oznacza, że istnieje podmiot tych praw uprawniony do wyłącznego korzystania oraz decydowania o sposobie korzystania z utworu przez inne podmioty. Odmiennie założenie oznaczałoby dopuszczalność ingerencji w prawa autorskie twórców i w zasadzie natychmiastowe przenoszenie do domeny publicznej utworów posiadających twórców. Takie działania można by postrzegać jako nieuzasadnioną ingerencję w prawa autorskie twórców. Z tym stanowiskiem należy się zgodzić. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w innym wyroku inny skład tego samego sądu uznał ten sam utwór za informację publiczną⁸².

Podniesiona kwestia wymaga bez wątplenia regulacji ustawowej, która rozwiązałaby wątpliwości, czy informacja publiczna może być utworem i czy posiadanie statusu utworu wyłącza możliwość dysponowania taką informacją publiczną, zwłaszcza biorąc pod uwagę rozbieżne orzecznictwo w tej materii. Jeżeli by bowiem zgodzić się z orzecznictwem sądów administracyjnych, należałoby przyjąć, że pozyskanie przez organ dokumentu będącego utworem albo powoduje wygaśnięcie statusu utworu czy innego rodzaju utratę tego statusu, albo też udzielenie pewnego rodzaju przymusowej licencji organom administracji. Trzeba bowiem mieć świadomość, że zakwalifikowanie utworu (np. ekspertyzy) do kategorii materiałów urzędowych nie jest jedyną możliwością swobodnego korzystania przez administrację z utworów na potrzeby np. prowadzonych postępowań. Taką możliwość stwarza bowiem art. 33² ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, dopuszczający na zasadzie dozwolonego użytku publicznego korzystanie z utworów w postępowaniach administracyjnych. W przepisie tym ustawodawca nie wspomina o automatycznym przekształceniu takiego utworu w materiał urzędowy. Z tego względu brak jest podstaw do formułowania poglądów o kwalifikacji utworu pozyskanego przez organ administracji jako informacji publicznej.

⁸¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lipca 2007 r. (sygn. akt II SAB/WA 58/07).

⁸² Utworem tym była *Komputerowa mapa podziału hydrologicznego Polski*, uznana za informację publiczną w wyroku WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2005 r. (sygn. akt II SAB 154/05), Lex nr 1898390.

Bibliografia

Literatura:

- Barta J., Markiewicz R., *System Prawa Prywatnego*, t. 13, Warszawa 2007, s. 60.
- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wydanie 2, Warszawa 2015.
- Ferenc-Szydełko E., (red.), *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, Wydanie 3, Warszawa 2016.
- Izdębski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Jabłoński M., Wygoda K. *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa NSA*, Toruń 2002.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Pytel A., *Korespondencja publiczna osoby wykonującej zadania publiczne jako informacja publiczna – glosa – I OSK 3073/13*, MOP 2016, Nr 16.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1978.

Akty prawne:

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001, Nr 112, poz. 1198).

Orzecznictwo:

- Wyrok WSA Bydgoszcz z dnia 24-04-2014, II SAB/Bd 33/14.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gdańsku z dnia 5 października 2016 r. II SAB/Gd 117/16.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 lutego 2016 r., II SAB/Łd 98/16, Legalis.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 stycznia 2015 r., II SAB/Go 123/14, Legalis.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 sierpnia 2006 r., IV SAB/Gl 108/16, Legalis.
- Wyrok WSA w Krakowie z 28 lutego 2008 r., II SA/KR 1292/07, Legalis.
- Wyrok NSA w Katowicach z 7 lipca 2002 r., II SA/KA 939/02 Legalis.
- Wyrok NSA (N) z dnia 21 czerwca 2017 r., I OSK 666/12, Legalis.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 lipca 2016 r., II SAB/Łd 98/16, Legalis.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 25 października 2006 r., II SAB/GD 36/06, Legalis
- Wyrok WSA w Gdańsku z 5 października 2016 r., II SAB/Gd 117/16, Legalis.
- Wyrok WSA w Warszawie z 22 kwietnia 2015 r., II SAB/Wa 1038/14, Legalis.
- Wyrok NSA (N) z dnia 24 kwietnia 2015 r., I OSK 1174/14, Legalis.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 października 2013 r., II SAB/Lu 445/13, Legalis.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2013 r., II SAB/Wa 428/12, Legalis.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 lutego 2013 r., II SAB/Kr 215/12, Legalis.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 października 2016 r., II SAB/Gd 117/16, Legalis.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 lutego 2013 r., II SAB/Kr 215/12, Legalis.
- Wyrok NSA (N) z dnia 4 lutego 2015 r., I OSK 586/14, Legalis.
- Postanowienie NSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2002 r., II SAB/Wr 42/02, niepubl.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2004 r., IV SA/WR 241/04, Legalis.
Wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 17 listopada 2003 r., SAB/Rz 36/03, niepubl.
Wyrok NSA Katowice z dnia 25 czerwca 2002 r., II SA/Ka 655/02, niepubl.
Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2003 r., II SAB/Wr 26/03, niepubl.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 czerwca 2006 r., IV SAB/PO 9/06, Legalis
Wyrok SN (Izba Cywilna) z dnia 3 marca 2017 r., II CSK 400/16.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 23 października 2015 r., I ACa 121/15.
Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 30 czerwca 2005 r., IV CK 763/04.
Wyrok SA w Łodzi z dnia 25 października 2013 r., I ACa 543/13.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu - I Wydział Cywilny z dnia 17 czerwca 2014 r. I ACa 344/14.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2013 r., II SAB/Wa 440/12.
Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2014 r., I OSK 2914/13.
Wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12, OTK ZU z 2013 r., seria A, nr 8, poz. 122.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu (I Wydział Cywilny) z dnia 17 czerwca 2014 r., I ACa 344/14.
Wyrok NSA (N) z dnia 7 lutego 2015 r., I OSK 1883/14, Legalis.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 lutego 2014 r., II SAB/OI 5/14, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2014 r., II SAB/Wa 9/14, Legalis.
Wyrok NSA (N) z dnia 14 grudnia 2012 r., I OSK 2208/12, Legalis.
Wyrok z dnia 27 lutego 2009 r., V CSK 337/08.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2011 r., II SAB/Wa 309/11, Legalis.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2014 r., II SAB/Gd 51/14, Legali.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 11 października 2012 r., II SAB/Op 34/12, Legalis.
Wyrok Sądu Najwyższego (Izba Cywilna) z dnia 30 czerwca 2005 r., IV CK 763/04, OSNC 2006, nr 5, poz. 92, s. 91, Biul. SN 2005, nr 9, OSP 2007, nr 6, poz. 67, s. 407, Legalis.
Wyrok SN z dnia 21 marca 1938 r., II C 2531/37.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 czerwca 2010 r., IV SAB/Gl 20/10, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2011 r., II SAB/Wa 174/11.
Wyrok WSA w Warszawie, II SAB/Wa 501/12, Legalis.
Wyrok NSA (N) z dnia 24 września 2015 r., I OSK 1681/14, Legalis.
Wyrok NSA (N) z dnia 4 lutego 2015 r., I OSK 586/14, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie, II SAB/Wa 501/12, Legalis.
Wyrok Sądu Najwyższego (Izba Cywilna) z dnia 30 czerwca 2005 r., IV CK 763/04, OSNC 2006, nr 5, poz. 92, s. 91, Biul. SN 2005, nr 9, OSP 2007, nr 6, poz. 67, s. 407, Legalis.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 czerwca 2010 r., IV SAB/Gl 20/10, Legalis.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Łodzi z dnia 20 grudnia 2010 r., II SAB/Łd 53/10, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lipca 2007 r., sygn. akt II SAB/WA 58/07.

Streszczenie

Realizacja prawa dostępu do informacji publicznej odbywa się w warunkach określonych nie tylko przepisami prawa administracyjnego, ale sięga także do innych regulacji prawnych, dotyczących szeroko rozumianej i w różny sposób przetwarzanej informacji. Kluczowym elementem ustalenia statusu informacji publicznej jest określenie dopuszczalności jej udostępniania, co wymaga także odniesień do regulacji prawnych z zakresu ochrony własności intelektualnej, w tym w szczególności Prawa autorskiego. Autorka dokonuje analizy informacji publicznej pozostającej w różnego rodzaju oddziaływaniach z prawem autorskim i jej przedmiotem. Liczne odniesienia do orzecznictwa pozwalają na ocenę tych zależności i próbę wyjaśnienia wątpliwości co do autorskiego charakteru informacji udostępnianych w trybie właściwego dla informacji publicznej.

Słowa kluczowe: prawo autorskie, informacja publiczna, udostępnianie informacji publicznej, zadania publiczne.

Summary

Acquisition by public administration of classified information as a work

Implementation of the right of access to public information is governed by the conditions not only governed by administrative law, but also extends to other legal provisions concerning broadly understood and differently processed information. A key element in determining the status of public information is determining the admissibility of its disclosure, which also requires references to legal regulations on the protection of intellectual property, including copyright in particular. The author analyzes public information that is subject to various types of copyright implications and subject matter. Numerous references to the case law permit the assessment of these relationships and attempt to clarify doubts as to the nature of the information provided in the manner appropriate for public information.

Key words: copyright, public information, public information, public tasks.

Rozdział XV.

Informacja i jej bezpieczeństwo w jednostkach administracji samorządowej

1. Wprowadzenie – bezpieczeństwo w samorządzie

Ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa należy do podstawowych funkcji państwa¹. Realizacja wskazanych zadań w imieniu państwa spoczywa jednak przede wszystkim na rządzie i podległej mu administracji rządowej (centralnej i terenowej)². Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7 – 8 i 11, to do Rady Ministrów należy zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego kraju oraz porządku publicznego. Powyższe nie wyłącza jednak odpowiedzialności administracji samorządowej za bezpieczeństwo i porządek publiczny, gdyż przy łącznym odczytywaniu art. 146 oraz art. 166 ust. 1 w zw. z art. 163 Konstytucji RP nasuwa się taka reguła, że gdzie sprawa dotyczy zaspokajania potrzeb danej wspólnoty samorządowej, właściwość do jej podejmowania przypisać trzeba odpowiedniej jednostce samorządu terytorialnego.

Charakterystyczne dla administracji na szczeblu samorządowym jest to, że bezpieczeństwo stanowi jedną z najistotniejszych kwestii dla życia oraz poprawnego funkcjonowania społeczeństwa. Warto podkreślić, że wszelkie działania ochronne w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Dr Krzysztof Gawkowski – Katedra Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Uczelnia Techniczno-Handlowa w Warszawie.

¹ Por. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, *Społeczeństwo i polityka*, Warszawa 2003, s. 233 – 234.

² Zob. Art. 146 ust. 3 w zw. z art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 Konstytucji RP.

muszą być ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb generalnych, takich jak między innymi ochrona porządku prawnego i trybu życia, ochrona członków wspólnoty przed niebezpieczeństwami wynikającymi z zewnątrz zarówno naturalnymi, jak i spowodowanymi przez inne jednostki lub zbiorowości ludzkie, ochrona członków wspólnoty przed samymi sobą przez regulowanie uzewnętrzniających się napięć emocjonalnych we wspólnocie, skuteczną kontrolę dewiacji społecznych, działania prewencyjno-informacyjne, itp., oraz ochrona dóbr materialnych i intelektualnych, głównie przez wymuszanie poszanowania praw własności³

Elementem ciągłego podnoszenia norm dotyczących bezpieczeństwa są Krajowe Ramy Interoperacyjności. Rozporządzenie, regulacje kwestie dotyczące zagadnień związanych z systemami teleinformatycznymi oraz bezpieczeństwa informacji⁴. Należy domniemywać, że użycie terminu „bezpieczeństwo informacji” jest wynikiem bezpośredniej implementacji pojęć stosowanych w Polskiej Normie PN-ISO/IEC 27001. W podnoszonej normie zdefiniowano pojęcie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji jako część całościowego systemu zarządzania, opartą na podejściu wynikającym z ryzyka biznesowego, odnoszącą się do ustanawiania, wdrażania, eksploatacji, monitorowania, utrzymywania i doskonalenia bezpieczeństwa informacji.

Bezpieczeństwo informacji ma też swoje uwarunkowania zawarte w normie ISO/IEC 27000:2014, gdzie incydenty dotyczące łamania standardów omawianego zakresu są opisywane jako pojedyncze zdarzenia lub seria niepożądanych lub niespodziewanych zdarzeń. Podkreśla się jednocześnie, że mogą one stwarzać znaczne prawdopodobieństwo zakłócenia działań administracyjnych. W świetle powyższych spostrzeżeń warto podkreślić, że bezpieczeństwo informacyjne w administracji samorządowej ma ścisły związek z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym całego kraju.

Bez względu na strukturę ochrony informacji rozumianą jest ono jako bezpieczeństwo informacji przed niepożądanym ujawnieniem, modyfikacją, zniszczeniem lub uniemożliwieniem jej przetwarzania. Działania, które są podejmowane na szczeblu rządowym czy samorządowym, mają za zadanie zapewnienie poufności, integralności i dostępności informacji, która pozwoli na spokojną egzystencję całej wspólnoty. Postępująca w tym czasie na świecie zmiana natury

³ M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] S. Dolata (red.) *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998, t. I, s. 186.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych., (Dz. U. 2012 r. poz. 526).

i kształtu zagrożeń utrwała przekonanie o konieczności zapewnienia wysokiej klasy bezpieczeństwa, gdyż w czasach powszechnego dostępu do technik informatycznych rodzą się nowe wyzwania, ściśle powiązane z użytkowaniem sieci informatycznych i systemów informacyjnych⁵.

2. Bezpieczeństwo informacyjne jako element sprawnego samorządu

Informacja, która zostaje przetworzona, to dane, które podmiot nią dysponujący jest zobowiązany udostępnić, choć nie ma obowiązku ich posiadać. Uzyskanie przetworzonej informacji wymaga wykazania, iż wykonanie dodatkowej pracy ma uzasadnienie w istotnym interesie publicznym. Oznacza to, że wnioskujący o udostępnianie takiej informacji powinien wykazać, iż działa w interesie publicznym, nie własnym. Zadaniem organu jest wykazywanie, w przypadku odmowy udostępnienia informacji, że jej przetworzenie nie mieści się w istotnym interesie publicznym. Organ może jednak wcześniej wezwać wnioskodawcę do przedstawiania koniecznych informacji. Trzeba pamiętać, iż odmowa przetworzenia informacji wcale nie oznacza odmowy udostępnienia informacji publicznej w postaci informacji prostych⁶.

Prawo do publicznej informacji podlega ograniczeniu z uwagi na tajemnice: państwową, skarbową, statystyczną, służbową, ochronę danych osobowych, tajemnicę przedsiębiorcy, prywatność osoby fizycznej i inne tajemnice ustawowo chronione, jak np. tajemnicę bankową, notarialną, adwokacką, radcowską, lekarską, dziennikarską, komorniczą itp. Wyjątkiem od reguły ograniczania prawa do informacji publicznej z uwagi na prywatność osoby fizycznej albo tajemnicę przedsiębiorcy jest sytuacja, kiedy informacje dotyczą osób, które pełnią funkcje publiczne oraz mają związek z wypełnianiem tych funkcji, w tym również informacje o warunkach powierzenia lub wykonywania tych funkcji. Nie można również ograniczyć dostępu do informacji o rozstrzyganych sprawach w postępowaniu przed organami państwowymi, zwłaszcza w postępowaniu administracyjnym, karnym bądź cywilnym, z uwagi na ochronę interesu strony, jeśli postępowanie dotyczy władz publicznych albo innych podmiotów, jakie wykonują zadania publiczne czy też osób pełniących funkcje publiczne. Ograniczenie dostępu nie

⁵ K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 24.

⁶ A. Büllesbach, S. Gijrath, Y. Pouillet, R. Hacon, *Europejskie prawo informatyczne w skrócie*, Kluwer Law International, Amsterdam 2010, s. 54.

narusza prawa do informacji o pracy organów prowadzących postępowania, zwłaszcza o czasie, trybie, miejscu i kolejności rozpatrywania spraw⁷.

W charakterystyce obejmującej elektroniczną administrację to prawo do informacji jest realizowane poprzez fakt, że informacja publiczna może być udostępniona przez opublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Jest on urzędowym teleinformatycznym publikatorem służącym do bezpłatnego upowszechnienia urzędowej wiedzy i dokumentacji. Informacja publiczna może być również udostępniana poprzez wyłożenie albo wywieszenie w miejscach ogólnodostępnych lub poprzez zainstalowanie w tych miejscach urządzeń, które umożliwiają zapoznanie się z informacją. Ważne jest to, iż podmiot udostępniający informację zobowiązany jest zapewniać możliwość kopiowania informacji, jej wydruku, przesłania informacji publicznej lub przeniesienia jej na powszechnie stosowany nośnik informacji. Każdy podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej ma też obowiązek prowadzenia BIP oraz odpowiedzialny jest za jego opracowanie, utrzymanie czy aktualizację. Taką funkcję może również pełnić strona internetowa podmiotu pod warunkiem spełniania określonych wymagań.

Według przepisów prawa w BIP są obowiązkowo publikowane wszystkie informacje publiczne z wyjątkiem treści aktów administracyjnych oraz stanowisk w sprawach zajętych przez jakieś inne organy władzy publicznej lub funkcjonariuszy publicznych. Obowiązek publikowania w BIP pewnych informacji nakładają także na określone podmioty szczegółowe przepisy, np. BIP urzędów gmin muszą zawierać jawne informacje zawierane w oświadczeniach majątkowych, wszystkie ogłoszenia o wolnych stanowiskach urzędniczych i o naborze kandydatów na stanowisko, jak również wyniki naboru⁸.

Duża liczba podmiotów publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej informacje w o wiele szerszym zakresie, aniżeli określa to ustawa. Wychodzą one z założenia, że jeśli informacja publiczna mieści się w BIP, wówczas podmiot zobowiązany do jej udostępniania nie ma obowiązku udostępnienia jej na wniosek. Wobec tego coraz większy zasób publicznej informacji jest dostępny online bez potrzeby składania wniosku. Nie istnieje możliwość rezygnacji z prowadzenia BIP. Wobec podmiotu, który uchyla się od tego obowiązku, wnieść można do sądu skargę na bezczynność. Jeśli zajdzie potrzeba wyłączenia jawności informacji publikowanej w BIP, podawany jest zakres wyłączenia, podstawa prawna, organ lub osoba, które dokonały wyłączenia, zaś w przypadku, kiedy wyłączenie jest dokonane

⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 r. Nr 112, poz. 1198).

⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198).

z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy albo prywatność osoby fizycznej⁹, treść informacji zamieszczonych w BIP musi być publikowana w jakości, która nie pozostawia wątpliwości odnośnie do ich zawartości. Informacje nie mogą być także zabezpieczone przed drukowaniem lub kopiowaniem. Ponadto BIP musi zawierać instrukcję korzystania z podmiotowej strony BIP, menu, wyszukiwarkę i dane umożliwiające kontakt z przynajmniej jedną osobą redagującą, jak również informację, w jaki sposób uzyskać można informacje publiczne nieudostępniane w biuletynie. Informacja publiczna, która nie była zamieszczona w BIP, udostępniania jest na wniosek. Przy informacji, które mogą być udostępniane niezwłocznie, wystarczy wniosek ustny, w innych przypadkach musi mieć formę pisemną. Nie istnieje obowiązujący formularz wniosku ani odgórnie ustalony zakres danych, jakie trzeba podać, niemniej niezbędne jest podanie informacji, pozwalające na ustalenie przedmiotu oraz istoty żądania i identyfikację wnioskodawcy. Żądanie wnioskodawcy pozostałych danych nie ma prawnej podstawy. Złożenie wniosku nie podlega opłacie. Udostępnienie informacji na wniosek ma miejsce bez zbędnej zwłoki i nie później aniżeli w terminie 14 dni¹⁰.

W przypadku, kiedy informacja publiczna nie może zostać udostępniona w tym terminie, wnioskodawca powinien być powiadomiony o powodach opóźnienia i o terminie, w którym informacja zostanie mu udostępniona. Ten termin nie może być dłuższy aniżeli dwa miesiące od złożenia wniosku. Jeśli podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej w ciągu 14 dni od złożenia wniosku nie podejmie czynności, które mają na celu załatwienie wniosku albo poinformowanie o opóźnieniu, wnioskodawca może złożyć skargę do sądu. Udostępnienie informacji ma miejsce według wniosku i w zgodnej formie. Wyjątkiem od tego jest brak środków technicznych, które umożliwiają udostępnienie informacji w określonej formie. W tej sytuacji wnioskodawca również powinien otrzymać pisemne powiadomienie. Jeżeli wnioskodawca nie wystąpi o ponowne udostępnienie informacji w sposób albo w formie wskazywanych jako dostępne, wówczas postępowanie jest umarzone. Umorzenie zachodzi przez wydanie decyzji administracyjnej, od jakiej przysługuje odwołanie do wyżej instancji. Dostęp do publicznej informacji jest bezpłatny, jeśli w odniesieniu do danych informacji zastosowania nie mają inne ustawy, które odpłatność wprowadziły. Podmiot zobowiązany do udostępniania informacji może pobierać od wnioskodawcy tylko opłatę w wysokości, która odpowia-

⁹ A. Lusińska, A. Kalinowska-Żeleźnik, *Dostęp do informacji publicznej: wybrane aspekty teorii i praktyki*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Gdańsk 2014, s. 131 – 150.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198).

dają dodatkowym kosztom wynikającym ze sposobu udostępnienia informacji publicznej albo konieczności przekształcania informacji¹¹.

Głównymi składnikami dodatkowych kosztów są nośniki informacji i usług kserowania. Nie należą do nich takie czynności jak wyszukiwanie informacji, wysyłanie wiadomości e-mail, zapisywanie na dysku CD itd. Te koszty muszą być określone indywidualnie i dotyczyć faktycznych kosztów ponoszonych w związku ze sposobem udostępnienia informacji. W razie pobierania opłat podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej powiadamia wnioskodawcę o wielkości opłaty. Nie ma możliwości uzależnienia udostępniania informacji od wcześniejszego uregulowania opłaty. Odmowa udostępniania informacji publicznej nastąpić może w następujących przypadkach: z uwagi na ochronę informacji niejawnych albo innych tajemnic ustawowo chronionych; z uwagi na prywatność osoby fizycznej albo tajemnicę przedsiębiorcy; z uwagi na ochronę danych osobowych i tajemnicę inną aniżeli tajemnica państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna¹².

Odmowa udostępnienia informacji występuje w postaci decyzji administracyjnej, od jakiej przysługuje odwołanie do wyższej instancji z wyjątkiem sytuacji, gdy powód odmowy stanowi ochrona danych osobowych. We wspomnianym przypadku przysługuje prawo wnoszenia powództwa do sądu powszechnego. Wnioskodawca nie otrzyma decyzji o odmowie udostępniania informacji publicznej ani żądanej informacji, ale jedynie pismo wyjaśniające, od jakiego nie przysługuje odwołanie, w następujących sytuacjach: podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej nie posiada informacji, która jest przedmiotem wniosku ani nie został zobowiązany do jej posiadania; określony wniosek nie dotyczy publicznej informacji; wniosek dotyczy informacji takiego rodzaju, którego zasady oraz tryb dostępu są uregulowane odmiennie w innej ustawie; wniosek skierowany został do niewłaściwego podmiotu¹³.

Posiedzenia organów władzy publicznej, które pochodzą z powszechnych wyborów, są dostępne i jawne, a organy te są zobowiązane zapewnić lokalowe albo techniczne środki ułatwiające skorzystanie z tego prawa. Należy zaznaczyć, że prawo wstępu na posiedzenie obejmuje również prawo do rejestracji dźwięku bądź obrazu z tych posiedzeń. Wszelkie podmioty zobowiązane do gwarantowania dostępu do swych posiedzeń mają też obowiązek sporządzania oraz udostępniania do publicznej wiadomości stenogramów lub protokołów ze swoich obrad.

¹¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 r. Nr 112, poz. 1198).

¹² Tamże.

¹³ B. Iwaszko, *Ochrona informacji niejawnych w praktyce*, Presscom, Wrocław 2012, s. 67.

Z takiego obowiązku są zwolnione tylko wtedy, gdy sporządzą oraz udostępnią materiały audiowizualne bądź teleinformatyczne w pełni rejestrujące obrady¹⁴.

3. Bezpieczeństwo zbiorów informacji

Zbiory informacji, czyli bazy danych, podlegają ochronie regulowanej w ustawie z 2001 roku o ochronie baz danych¹⁵, niezależnie od ochrony, jaka przysługuje niektórym bazom na podstawie ustawy o prawie autorskim¹⁶. Prawnoautorska ochrona baz danych dotyczy jedynie takich, które spełniają kryterium oryginalności, czyli piętna osobistej twórczości. Tę przesłankę rozumie się podobnie jak w odniesieniu do pozostałych utworów, w jakich decydującą rolę odgrywa wybór oraz układ. Ochrona prawnoautorska baz dotyczy struktury bazy, nie zaś danych w niej zawartych. Znacznie większą rolę pełni ochrona baz danych na podstawie ustawy o ochronie baz danych, jakiej celem jest w szczególności ochrona inwestycji ponoszonych na stworzenie bazy. W ustawie można znaleźć szereg definicji, które mają spore znaczenie dla zastosowania ustawy. Baza danych jest zbiorem danych albo jakichkolwiek elementów oraz materiałów gromadzonych według określonej systematyki, dostępnych indywidualnie w jakikolwiek sposób, także środkami elektronicznymi. Indywidualna dostępność powoduje, że do każdej informacji albo pojedynczego materiału jest zapewniony oddzielny dostęp, aby nie trzeba było równocześnie odtwarzać wszystkich danych w bazie. Spod pojęcia baz danych wyjęte są więc utwory audiowizualne czy fonogramy, ponieważ dostęp do nich nie odbywa się na indywidualnej bazie¹⁷.

Warunkiem ochrony bazy prawem jest istotny co do ilości lub jakości nakład inwestycyjny celem sporządzenia, weryfikacji bądź prezentacji danych. Ochrona producenta bazy, czyli podmiotu, który ponosi ryzyko inwestycyjnego nakładu, powstaje zawsze przy tworzeniu bazy. Producent musi w przypadku sporu udowodnić istotność ponoszonego nakładu, stąd niezbędne jest gromadzenie właściwych dokumentów, które producent może przedłożyć w razie sporu.

Cecha istotności dotyczyć może zarówno aspektu jakościowego, jak i zweryfikowanych informacji o kompletności bazy. Nakład inwestycyjny, który uzasadnia przyznanie ochrony, nie może odnosić się do zbierania danych niejako przy wyko-

¹⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 r. Nr 112, poz. 1198).

¹⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz. U. 2001 r. Nr 128, poz. 1402).

¹⁶ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. 1994 r. Nr 24, poz. 83).

¹⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych...

nywaniu innych zadań, lecz musi to być nakład poniesiony specjalnie na zebranie danych. Jeżeli więc przedsiębiorca zbiera dane o klientach podczas zawierania umów, to taki nakład nie stanowi nakładu poniesionego na stworzenie bazy. Natomiast jeśli poniesie on nakład na uporządkowanie danych zgodnie z określonym schematem i zamówi program komputerowy, pozwalający na szybki oraz indywidualny dostęp do danych, wówczas tego rodzaju nakład uzasadnić może ochroną prawną. Dotyczy to również elektronicznej administracji¹⁸.

Ochrona bazy prawem trwa teoretycznie 15 lat od momentu jej sporządzenia bądź udostępnienia pierwszy raz publicznie w jakikolwiek sposób, lecz praktycznie ochrona może być znacznie dłuższa, ponieważ jakkolwiek zmiana treści w bazie danych, jej uzupełnianie, usunięcie części, jeśli jest wynikiem istotnego nakładu, sprawia, że okres ochrony liczy się ponownie od tej zmiany. Najwięcej problemów powoduje określanie treści prawa producenta bazy. Według ustawy producent bazy danych posiada wyłączne oraz zbywalne prawo pobierania danych lub wtórnego ich wykorzystywania w całości bądź istotnej części, co do ilości lub jakości¹⁹.

Pobieranie danych oznacza stałe bądź czasowe przejęcie czy przeniesienie całości zawartości bazy na jakiś inny nośnik, niezależnie od formy tego przejęcia lub przeniesienia, zatem stanowi odpowiednik reprodukcji w Prawie autorskim. Natomiast wtórne wykorzystanie danych polega na publicznym udostępnianiu bazy danych w dowolnej postaci, w szczególności poprzez rozpowszechnianie, przekazywanie albo najem. Chodzi tu więc o wszelkie czynności powiązane z publicznym udostępnieniem bazy, przede wszystkim za pomocą fizycznego nośnika, stanowiące przedmiot w prawie autorskim, ale również bez użycia takiego nośnika, jeśli wyliczenie czynności, które składają się na wtórne wykorzystanie, tylko ma przykładowy charakter. Sprzedaż nośnika bazy na obszarze Unii Europejskiej za zgodą podmiotu uprawnionego do sprzedaży nośników skutkuje wyczerpaniem prawa do kontroli odsprzedaży tej kopii. Prawo pobierania danych z baz udostępnionych publicznie, jak też ich wtórnego wykorzystania podlega ograniczeniom na rzecz legalnego użytkownika bazy, czyli takiego, które korzysta z bazy na podstawie umowy licencji albo z bazy udostępnianej do powszechnego użytku²⁰.

Producent baz nie może zabronić legalnemu użytkownikowi pobierania bądź wtórnego wykorzystywania w jakimkolwiek celu nieważnej co do ilości lub jakości, części jej zawartości. Przewidziany tutaj wyjątek od wyłącznego prawa twórcy

¹⁸ Tamże.

¹⁹ K. Kenan, *Kryptografia w bazach danych. Ostatnia linia obrony*, Mikom, Warszawa 2007.

²⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz. U. 2001 r. Nr 128, poz. 1402).

bazy jest traktowany podobnie jak wszelki wyjątki w Prawie autorskim, więc podlega badaniu, czy w określonej sytuacji nie zachodzi naruszenie normalnego korzystania z bazy albo naruszenie słuszných interesów producenta. Ustawodawca przewidział też możliwość korzystania z części bazy bez zezwolenia, w celach badawczych lub dydaktycznych, jeśli wykorzystanie ma charakter niekomercyjny, jak również do celów wewnętrznego bezpieczeństwa, postępowania sądowego bądź administracyjnego.

Korzystanie w dydaktycznych i badawczych celach jest zbliżone w swym charakterze do Prawa autorskiego. Jednak należy zauważyć, że także ten wyjątek ograniczony został badaniem, czy korzystanie z niego nie powoduje naruszenia interesów producenta, jeśli użycie danych polega na systematycznym i powtarzającym się pobieraniu albo wtórnym wykorzystywaniu danych. Więc tam, gdzie producent może zawierać umowy licencyjne oraz pobierać stosowne wynagrodzenia, ponieważ wykorzystanie danych ma komercyjny charakter, należy uznać, iż powtarzające się pobieranie danych, chociaż za każdym razem nieważnej ich części, jest naruszeniem prawa do bazy danych. Dozwolony użytek prywatny został w pełni wyłączony w odniesieniu do baz danych elektronicznych. Ochrona w stosunku do obcych podmiotów jest dość szeroka, bo poza obywatelami Unii czy osobami prawnymi prowadzącymi działalność ochrona wynika z międzynarodowych umów²¹.

Wyłączne prawo do ochrony bazy danych coraz częściej stanowi przedmiot orzeczeń sądowych, w jakich dokonuje się interpretacji zwłaszcza przesłanek ochrony i zakresu treści wyłącznego prawa do bazy. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości istotnym nakładem na tworzenie bazy danych nie jest nakład poczyniony w celu stworzenia danych, lecz nakład na poszukiwanie oraz zgromadzenie istniejących danych, bowiem celem ochrony prawnej jest stymulacja utworzenia usystematyzowanych zbiorów istniejących informacji, natomiast nakład na weryfikację bazy polega na inwestycji w zapewnienie dokładności oraz rzetelności informacji w bazie. Nakłady na weryfikację w fazie tworzenia danych są nakładami na tworzenie danych, lecz nie na stworzenie bazy. Sam fakt, iż baza danych jest ściśle związana z główną działalnością zawodową podmiotu, nie wyklucza ochrony tej bazy, jednak niezbędne jest udowodnienie, iż weryfikacja oraz prezentacja danych wymagały nakładów, niezależnych od środków na samo utworzenie danych.

Kryterium odróżnienia jest oparte na czasie gromadzenia danych na innym medium aniżeli chroniona baza, czyli długości czasu, w jakim ma miejsce pobranie

²¹ J. Barta, R. Markiewicz, *Ustawa o ochronie baz danych – komentarz*, Dom Wydawniczy ABC Grupa Wolters Kluwer, Warszawa 2002, s. 17 – 32.

danych. Często dosyć trudnym dowodem w procesach o naruszenie praw bazy danych jest dowód, iż dane te zostały pobrane. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdza, iż identyczne cechy techniczne w dwóch bazach przemawiają za pobraniem danych, o ile nie zostanie przeprowadzony dowód na zbieżność przypadkową²². Pośredni dowód na pobranie danych stanowi okoliczność, iż chodzi o dane, jakie nie są publicznie dostępne. Z drugiej strony trzeba pamiętać, że ochrona przyznawana bazie danych nie dotyczy materiałów jako takich umieszczanych w bazie. Jeżeli w bazie istnieją materiały dostępne publicznie, nie oznacza to, iż baza nie podlega ochronie, więc pobranie z bazy materiałów, które dostępne są również w jakichś innych źródłach, stanowić może naruszenie praw producenta bazy²³.

4. Dane osobowe jako element bezpieczeństwa administracji

W administracji samorządowej dane osobowe odgrywają bardzo istotną rolę. Obecnie, w dobie nowych technologii informatycznych, ochrona danych osobowych jest sprawą priorytetową. W aktualnym stanie prawnym jednostki administracyjne mogą gromadzić dane osobowe i wykorzystywać je w swej działalności, powinny jednak określić, jakie dane oraz informacje są mu niezbędne.

Choć duża większość podmiotów przetwarza dane osobowe, warto podkreślić, że ustawa, narzucając wiele obowiązków i ograniczeń, spowodowała, że ich legalne przetwarzanie jest wyjątkowo trudnym zadaniem. Nawet jeśli osoby, których dane dotyczą, wyrażą na to zgodę, nie możemy swobodnie przetwarzać ich danych. Zgodność z prawem wymaga dokładnego uzasadnienia celu tego przetwarzania. W wielu przypadkach cel ten podlega dodatkowo kontroli państwowej, a ograniczenia dotyczą również danych osobowych zebranych z publicznie dostępnych źródeł, takich jak strony internetowe, emaile czy katalogi adresowe. Do legalnego korzystania z nich należy wcześniej poinformować osoby, których dane dotyczą, o pozyskaniu tych danych i przysługujących im w związku z tym prawach. Musimy też pamiętać, że każda osoba ma prawo sprzeciwić się przetwarzaniu swoich danych.²⁴

²² E. Skibińska, *Prawo Unii Europejskiej. Orzecznictwo*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 201.

²³ J. Barta, R. Markiewicz, *Ustawa o ochronie baz danych...*, s. 17 – 32.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 100, poz. 1024).

Czytając literalnie ustawę o ochronie danych osobowych, za dane osobowe uważa się wszystkie informacje dotyczące rozpoznanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Brak jednak pełnego ustawowego katalogu informacji, które można za takie dane uznać. W praktyce dowolna informacja dotycząca osoby fizycznej może stanowić dane osobowe. Każdy podmiot przetwarzający dane osobowe zobowiązany jest nadzorować ich bezpieczeństwo. Nadzór ten pełnić ma administrator danych osobowych, w skrócie ADO. Administrator może powołać osobę, która będzie pełniła ten nadzór w jego imieniu, tj. administratora bezpieczeństwa informacji, w skrócie ABI – należy wówczas pamiętać o zgłoszeniu takiej osoby GIODO do rejestracji²⁵.

Przetwarzanie danych jest pojęciem szerokim niepełnym. Definicja przetwarzania zawarta w art. 7 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych²⁶ mówi, że są to jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych. Taki wykaz operacji jest jednak niepełny, a przetwarzaniem mogą być dowolne działania, wystarczy, że są wykonywane na danych osobowych. Z perspektywy, mającej na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa, szczególną uwagę warto zwrócić na działania, które wykonuje się w systemach informatycznych. Podkreśla to szczególną rolę systemów informatycznych w procesie przetwarzania danych osobowych oraz potrzebę objęcia ich właściwym nadzorem.

Nie można zatem zbierać większej ilości danych, niż jest to niezbędne do realizacji opisanego celu przetwarzania. Dane muszą być adekwatne do celu ich zbierania i przetwarzania. Cel przetwarzania danych przez jednostkę administracji publicznej musi być zgodny z prawem i warto wiedzieć, że adekwatność podlega kontroli GIODO, np. na etapie rejestrowania zbioru danych. W stanowisku GIODO adekwatność danych w stosunku do celu ich przetwarzania powinna być rozumiana jako równowaga pomiędzy uprawnieniem osoby do dysponowania swymi danymi a interesem administratora danych. Równowaga będzie zachowana, jeżeli administrator przetwarza dane tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do wypełnienia celu, w jakim dane są przez niego przetwarzane²⁷.

W celu przetwarzania danych osobowych należy spełnić tzw. przesłanki legalności przetwarzania danych osobowych – mowa o nich w art. 23 i 27 ustawy o ochronie danych osobowych. Przetwarzanie danych jest dopuszczalne, gdy

²⁵ Tomasz Cygan, *Podręcznik Administratora Bezpieczeństwa Informacji*, Presscom, Wrocław 2016, s. 81.

²⁶ Ustawa o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 922).

²⁷ J. Barta, P. Fajgielski, R. Ryszard, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa, 2011, s. 127 – 153.

osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę; jest to niezbędne do zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa; jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą; jest to niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego; jest to niezbędne do wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych [...], a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą. Należy jednak pamiętać, że w przypadku przetwarzania danych osobowych wrażliwych należy spełnić dodatkowe warunki, opisane w art. 27 ustawy o ochronie danych osobowych.

Ustawa o ochronie danych osobowych wymaga, aby podmiot przetwarzający dane osobowe przygotował politykę bezpieczeństwa i instrukcję zarządzania systemem. Rola tych dokumentów jest bardzo istotna i warto, aby były to praktyczne regulacje nie tylko spełniające wymogi ustawy, ale dobrze służyły organizacji. Z tego powodu polityka i instrukcja nie powinny być tworzone jedynie na potrzeby ewentualnej kontroli GIODO²⁸.

W przypadku braku wymaganej przez rozporządzenie dokumentacji administratorowi danych grozi najczęściej postępowanie administracyjne, ale nie jest jednak wykluczone również postępowanie karne. Dokumentacja uznawana jest za formę zabezpieczenia danych osobowych, a brak odpowiednich zabezpieczeń może być karany na podstawie art. 52 ustawy o ochronie danych osobowych. Polityka bezpieczeństwa powinna odnosić się całościowo do problemu zabezpieczenia danych, tj. obejmować swoim zakresem dane przetwarzane tradycyjnie i dane przetwarzane w systemach informatycznych. Rozporządzenie obejmuje ogólnie zabezpieczenie danych, szczególnie uwzględniając przetwarzanie danych osobowych z pomocą komputerów. Należy się stosować do opisanych w nim zasad, nawet jeśli do przetwarzania danych nie używa się systemów informatycznych.

Obowiązek przygotowania polityki bezpieczeństwa dotyczy każdego, kto przetwarza dane osobowe, nawet jeśli nie używa do tego celu komputerów²⁹. Celem polityki jest wskazanie działań, jakie należy wykonać oraz ustanowienie zasad i reguł postępowania, które należy stosować, aby właściwie wykonywać obowiązki w zakresie zabezpieczenia danych osobowych. Dokument polityki bezpieczeństwa powinien deklarować zaangażowanie kierownictwa i wyznaczyć podejście instytucji do zarządzania bezpieczeństwem informacji.

²⁸ P. Barta, P. Litwiński, *Ustawa o ochronie danych osobowych*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 55.

²⁹ Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, *Wytyczne dotyczące opracowania i wdrożenia polityki bezpieczeństwa*, http://www.giodo.gov.pl/163/id_art/1063/lj/pl/ (dostęp: 29.04.2017 r.)

5. Bezpieczeństwo informacyjne w administracji samorządowej

Zagrożenia informacyjne w administracji często prowadzą do zmian strukturalnych i funkcjonalnych określonego systemu społecznego. Procesy tych przekształceń mogą być wywołane czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Tym samym zagrożenia informacyjne to wszelkie działania fizyczne, jakim towarzyszy działanie psychiczne doprowadzające do uzyskania przewagi informacyjnej nad przeciwnikiem oraz osiągnięcia zamierzonych celów politycznych. Jako źródła zagrożeń informacyjnych można traktować szerokie spektrum przyczyn: począwszy od zdarzeń losowych przez awarię urządzeń i oprogramowania aż po celowe działania ludzkie. Można wyróżnić trzy rodzaje źródeł zagrożeń: zagrożenia losowe zewnętrzne, zagrożenia losowe wewnętrzne i intencjonalne.

Do zagrożeń losowych wewnętrznych zalicza się: wadliwą konstrukcję systemu przesyłu, przetwarzania i udostępniania informacji; utratę lub uszkodzenie informacji wskutek awarii urządzeń bądź oprogramowania; utratę kontroli nad systemem przesyłu, przetwarzania i udostępniania informacji na skutek błędu w oprogramowaniu; zaniedbanie lub zaniechanie działań ze strony administratora sieci; wadliwą konfigurację systemu.

Do zagrożeń losowych zewnętrznych zalicza się zagrożenia ekologiczne, społeczne oraz militarne, zaś do zagrożeń intencjonalnych zalicza się: podsłuchy, analizę promieniowania, analizę transmisji, korzystanie z systemów informatycznych w formie nielegalnego użytkownika; falsyfikację danych i niszczenie danych. Zagrożenia informacyjne wiążą się z procesami „obróbki” informacji w formie jej: tworzenia, przechowywania, przetwarzania, archiwizowania, przesyłania, prezentacji i niszczenia. Zagrożenie stanowi także walka informacyjna, czyli rozpoznawanie, zakłócanie informacyjne i obrona informacyjna, gdzie każdemu działaniu jednej strony jest przyporządkowane działanie antagonistyczne drugiej strony³⁰.

Jako rodzaje zagrożeń informacyjnych w administracji można potraktować zadania informacyjne ofensywne i defensywne. Trzeba jednak podkreślić, iż warunkiem powodzenia tych działań jest zdobycie przewagi informacyjnej, czyli zdolności do zbierania, przetwarzania oraz udostępniania informacji przy wykorzystaniu zdolności przeciwnika do wykonywania tego samego. Wśród operacji ofensywnych należy wymienić: osłonę operacji z użyciem zabezpieczeń w systemach informacyjnych, przetwarzania i udostępniania danych; operacje psychologiczne, które polegają na celowej dezinformacji; pozorowanie działań,

³⁰ Z. Fiołna, M. Szaliłow, *Organizacyjno-prawne aspekty ochrony systemów łączności i informacji w nich przesyłanej*, praca studyjna, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa, 2001, s. 15 – 20.

mających na celu odwrócenie uwagi przeciwnika; niszczenie zasobów przeciwnika; walkę elektroniczną, która uniemożliwia bądź utrudnia sprawne działanie systemów informacyjnych.

Wśród działań defensywnych należy wymienić zapewnienie: poufności informacji przez ograniczanie do niej dostępu i działania na rzecz reglamentowania wiedzy na ten temat; autentyczności informacji i niezawodności informacji. Dokonując charakterystyki zagrożeń informacyjnych, trzeba podkreślić, iż współczesne koncepcje walki informacyjnej dużą rolę przywiązują do posiadania „przewagi informacyjnej” i „przewagi wiedzy”, która umożliwia prowadzenie wojny cybernetycznej. Jest to związane bezpośrednio z potencjałem informacyjnym jako czynnikiem potencjału militarnego kraju w postaci posiadania zasobów obronno-zaczeptych, umożliwiających zniszczenie bądź degradację zasobów informacyjnych przeciwnika i stosowanych przez niego systemów informacyjnych; zagwarantowanie bezpieczeństwa własnych zasobów informacyjnych oraz wykorzystanie systemów informacyjnych. Teleinformatyczna infrastruktura państwa to środek, a zarazem cel działań prowadzących do ujawnienia gromadzonej oraz przetwarzanej informacji; utraty bądź zniekształceń informacji; wymuszonych przerw w funkcjonowaniu systemu informacyjnego państwa; wykorzystywania systemu łączności państwa do pozaprawnych działań³¹.

Odnosząc się do czynników, które przesądzają o skali zagrożeń informacyjnych bezpieczeństwa administracyjnego, trzeba stwierdzić, że wiążą się one w szczególności z jego udziałem w rozwoju cywilizacyjnym. Paradoksalnie im większy jest postęp, tym skala zagrożeń wzrasta, w związku z czym wśród czynników pozytywnych, jakie przesądzają o zdolności państwa do przeciwstawiania się zagrożeniom informacyjnym, należy wymienić ochronę: fizyczną, uniemożliwiającą nieupoważnionym osobom dostęp do informacji; elektromagnetyczną, w formie zabezpieczania systemów gromadzenia, przetwarzania oraz przesyłania informacji przed infiltracją³².

Naruszenia bezpieczeństwa informacyjnego mogą mieć swoje źródła w działalności człowieka bądź organizacji i wyrażać się jako:

- nieuprawnione ujawnienie informacji, tzw. wyciek lub przeciek; naruszenie przez władze praw obywatelskich;
- celowe inicjowanie awarii;
- korupcja;
- wywoływanie fałszywych alarmów;

³¹ Tamże, s. 20 – 25.

³² P. Sienkiewicz, *Bezpieczeństwo informacyjne w erze globalizacji*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2003, nr 3 – 4, s. 24.

- działalność grup świadomie manipulujących przekazem informacji;
- niekontrolowany rozwój nowoczesnych technologii bioinformatycznych; przestępstwa komputerowe;
- cyberterroryzm;
- walka informacyjna;
- zagrożenia asymetryczne czy szpiegostwo³³.

Współczesny wymiar zagrożeń dla bezpieczeństwa informacyjnego w sferze administracji samorządowej wiąże z wielowątkowo traktowanymi kwestiami dostępu do informacji. Różnego rodzaju dane są obecnie jednym z najcenniejszych zasobów współczesnej organizacji, w tym struktur administracji samorządowej. W tym celu zapewnienie bezpieczeństwa i ciągłości działania związanego z przetwarzaniem i ochroną informacji jest jednym z najważniejszych elementów sprawnego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Obecnie zasoby informacyjne jednostek administracji samorządowej przechowywane są zarówno w postaci tradycyjnej, np. papierowej, jak i w systemach informatycznych. Ciągłe przetwarzanie informacji powoduje, że są one stale narażone na nieuprawniony dostęp, modyfikację czy nawet częściową lub całkowitą utratę³⁴. W celu zmniejszenia możliwości wycieku informacji, a z czasem całkowitego wyeliminowania niebezpieczeństwa utraty chronionych danych konieczne jest przeprowadzanie audytów, ciągłe informowanie o zagrożeniach i przede wszystkim budowa świadomości, że informacja to jedno z najcenniejszych dóbr.

Bibliografia

Literatura:

- Bączek P., *Zagrożenia informacyjne a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R., *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2011.
- Barta J., Markiewicz R., *Ustawa o ochronie baz danych – komentarz*, Dom Wydawniczy ABC Grupa Wolters Kluwer, Warszawa 2002.
- Barta P., Litwiński P., *Ustawa o ochronie danych osobowych*, C.H. Beck, Warszawa, 2009.
- Büllesbach, A., Gijrath, S., Pouillet, Y., i Hacon, R., *Concise European IT law* [„Europejskie prawo informatyczne w skrócie”], Amsterdam, Kluwer Law International 2010.

³³ P. Bączek, *Zagrożenia informacyjne a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 86 – 86.

³⁴ A. Żebrowski, W. Kwiatkowski, *Bezpieczeństwo informacji III Rzeczypospolitej*, Oficyna Wydawnicza ABRYS, Kraków 2000, s. 65.

- Cygan Tomasz, *Podręcznik Administratora Bezpieczeństwa Informacji*, Presscom, Wrocław 2016.
- Dolata S., (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
- Fiołna Z., Szaliłow M., *Organizacyjno-prawne aspekty ochrony systemów łączności i informacji w nich przesyłanej*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001.
- Iwaszko B., *Ochrona informacji niejawnych w praktyce*, Presscom, Wrocław 2012.
- Kenan Kevin, *Kryptografia w bazach danych. Ostatnia linia obrony*, Mikom, Warszawa 2007.
- Liderman K., *Bezpieczeństwo informacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 24.
- Lusińska A., Kalinowska-Żeleźnik A., *Dostęp do informacji publicznej: wybrane aspekty teorii i praktyki*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Gdańsk 2014.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163 – 172), „Samorząd Terytorialny”* (2002), nr 3, s. 3 – 30.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 15 Konstytucji RP, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Garlicki Leszek, Warszawa 2005, t. IV, s. 279 – 338.
- Sienkiewicz P., *Bezpieczeństwo informacyjne w erze globalizacji*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2003, nr 3–4.
- Skibińska E., *Prawo Unii Europejskiej. Orzecznictwo*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Wojtaszczyk K.A., Jakubowski W., *Społeczeństwo i polityka*, Warszawa 2003.
- Żebrowski A., Kwiatkowski W., *Bezpieczeństwo informacji III Rzeczypospolitej*, Oficyna Wydawnicza ABRYS, Kraków 2000.

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997, Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 (obecnie: ustawa o samorządzie gminnym).
- Ustawa o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 922).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 11 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru zgłoszenia zbioru do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 229, poz. 1536).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 100, poz. 1024).
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 29 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów zgłoszeń powołania i odwołania administratora bezpieczeństwa informacji (Dz. U. 2014 r. poz. 1934).

- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 11 maja 2015 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez administratora bezpieczeństwa informacji rejestru zbiorów danych (Dz. U. z 25 maja 2015 r., poz. 719).
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 11 maja 2015 r. w sprawie trybu i sposobu realizacji zadań w celu zapewniania przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych przez administratora bezpieczeństwa informacji (Dz. U. z 29 maja 2015 r., poz. 745).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. 2012 r., poz. 526).
- Wytyczne dotyczące opracowania i wdrożenia polityki bezpieczeństwa, GIODO, Warszawa, 2015, http://www.giodo.gov.pl/163/id_art/1063/j/pl/ (dostęp: 29.04.2017 r.)

Streszczenie

Ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa należy do podstawowych funkcji państwa, jednocześnie nie wyłącza to odpowiedzialności administracji samorządowej za wspomniane sfery życia ze szczególnym naciskiem na ochronę informacji. Bez względu na strukturę bezpieczeństwa informacyjnego rozumiane jest ono jako ochrona informacji przed niepożądanym ujawnieniem, modyfikacją, zniszczeniem lub uniemożliwieniem jej przetwarzania. Działania, które są podejmowane na szczeblu samorządowym, mają za zadanie takie zapewnienie poufności, integralności i dostępności informacji, która pozwoli na spokojne życie całej lokalnej wspólnoty. W czasach powszechnego dostępu do technik informatycznych jednym z podstawowych elementów jest zatem sprostanie wyzwaniu, aby obywatel pomimo wszechogarniającej sfery komunikacji mógł zachować swoją anonimowość, a jego dane pozostały nieujawnione.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo informacji, ochrona danych, bezpieczna administracja.

Summary

Information and its security in local government administration

Protection of the public order and security is one of the basic functions of the state, which at the same time does not preclude liability of the local government administration for the said areas, with particular emphasis on information protection. Notwithstanding the information security structure, it is construed as safeguarding the information against unauthorised access, modification, destruction, or rendering the processing of information impossible. Actions undertaken at the self-government level are aimed at ensuring confidentiality, integrity and accessibility of information as well as to allow peaceful existence of the entire local community. In the time of general access to IT technology, one of the key elements is therefore face challenges linked with the anonymity of the citizens and non-disclosure of their data despite the overwhelming availability of means of communication.

Key words: information security, data a protection, secure administration.

Rozdział XVI.

Znaczenie innowacyjności w zarządzaniu instytucjami administracji publicznej na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego

1. Wprowadzenie

W ostatnich latach problematyka zarządzania instytucjami administracji publicznej podejmowana jest w dziedzinie badań naukowych, debat publicznych i praktycznych zastosowań nowatorskich koncepcji zarządzania między innymi w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Wdrażanie nowatorskich koncepcji zarządzania uwzględniających różne aspekty innowacyjności zdeterminowane jest dynamicznym rozwojem informatyki, potrzebą kontynuacji procesu cyfryzacji urzędów oraz udostępniania usług publicznych poprzez Internet¹. Równolegle rozwijane są głównie w korporacjach i instytucjach centralnych z informatyzowane technologie baz danych Big Data oraz przetwarzanie danych w chmurze obliczeniowej z umożliwieniem zdalnego dostępu do platform transakcyjnych z urzędów mobilnych posiadających dostęp do internetu. Z dokonującym się postępem w dziedzinie przetwarzania danych w czasie rzeczywistym na platformach internetowych związana jest także potrzeba doskonalenia technik

Dr Dariusz Prokopowicz – Wydział Nauk Historycznych i Społecznych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ J. Jurek, *Wdrożenia informatycznych systemów zarządzania*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2016, s. 131.

zapewniających wysoki poziom bezpieczeństwa transferu i udostępniania danych w internecie².

Powszechnie dominuje opinia, że jednostki samorządu terytorialnego pełnią szczególnie istotną rolę w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa obywatelskiego. Procesy decyzyjne zapadające z obszarze gospodarki finansowej gmin, powiatów, województw pośrednio wpływają na tempo rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Poza tym wpływają też one na jakość życia społeczności lokalnych³.

Z analizy procesu ewolucji systemu administracji publicznej wynika, że od lat 90. sukcesywnie rośnie zakres zadań, które dawniej leżały w kompetencji państwa, natomiast obecnie są już przekazane samorządom. Określone dotacje oraz subwencje, które najczęściej są niewystarczające, muszą być uzupełniane poprzez środki samorządów lokalnych między innymi z podatków lokalnych odprowadzanych przez działające na danym obszarze przedsiębiorstwa.

Od początku przemian społeczno-gospodarczych, tj. od 1989 roku, w Polsce rośnie znaczenie kwestii racjonalizacji prowadzonej gospodarki finansowej, ponieważ działania te mają skłonić do wzrostu efektywności ekonomicznej procesu gospodarowania zasobami pieniężnymi, które mają pobudzać lokalną gospodarkę i tym samym przyczynić się do zmniejszenia bezrobocia w danym regionie⁴. Od 2017 roku planowane jest przez rząd podniesienie efektywności działania urzędów pracy w zakresie aktywizacji lokalnego rynku pracy i ograniczania bezrobocia. W poprzednich latach efektywność ta nie była wysoka w porównaniu z analogicznymi urzędami funkcjonującymi w krajach rozwiniętych Europy Zachodniej. Celem podnoszenia efektywności działania urzędów pracy niezbędne jest opracowywanie innowacyjnych rozwiązań logistycznych, organizacji oraz w zakresie oferty produktów i usług.

Wzrost znaczenia innowacyjności zdeterminowany jest rynkową presją na podnoszenie efektywności ekonomicznej podmiotów gospodarczych oraz także instytucji sektora publicznego, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Proces aktywizacji innowacyjności, przedsiębiorczości i efektywności ekonomicznej podmiotów gospodarczych i instytucji publicznych to coraz silniej powiązane ze sobą determinanty wpływające znacząco w ujęciu mikroekonomicznym na wyniki ekonomiczne danej organizacji oraz w ujęciu makroekonomicznym na poziom wzrostu gospodarczego krajowej gospodarki. Osiąganie tych celów aktywizacji innowacyjności, przedsiębiorczości i efektywności ekonomicznej

² T. Jeruzalski, *Efektywność i skuteczność wdrażania systemów IT w administracji publicznej, Wspomaganie procesów podejmowania decyzji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009, s. 56.

³ Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2013, s. 84.

⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o. o., Warszawa 2014, s. 98.

podmiotów gospodarczych i instytucji publicznych, w tym jednostek samorządowych, uwarunkowane jest również rozwojem współpracy przedsiębiorstw i instytucji sektora publicznego⁵. Rozwój tej współpracy jest możliwy poprzez doskonalenie rozwiązań systemowych, w tym dotyczących aspektów finansowych poszczególnych podmiotów. Jednym z takich kluczowych aspektów finansowych jest udział lokalnych podatków dochodowych w całokształcie wpływów do budżetu jednostki samorządowej. Obciążenia lokalnymi podatkami powinny być tak ustalane, aby kreowały rozwój infrastruktury technicznej i społecznej. Szczególnie istotną kwestią jest także rozwój innowacyjności w sektorze przedsiębiorstw i poprawa relacji, współpracy między przedsiębiorstwami, lokalną społecznością a samorządami⁶.

Mimo wielu różnic w specyfice funkcjonowania podmiotów działających w warunkach rynku oraz jednostek samorządowych jednak istnieje także wiele kwestii dotyczących analogicznych działań. Podobnie jak przedsiębiorstwa jednostki samorządu terytorialnego sukcesywnie doskonalą standardy i procedury swego funkcjonowania, dostosowując się do zmieniających się warunków otoczenia społeczno-gospodarczego i oczekiwań mieszkańców danej gminy czy powiatu. Analogii można także dopatrywać się w zakresie prowadzonych finansów. Przykładem jest kwestia zadłużenia w budżetach wielu jednostek samorządowych w Polsce. W budżetach niektórych jednostek samorządowych występuje problem wysokiego długu publicznego. W związku z tym rośnie presja na podnoszenie efektywności działalności finansowej także w podmiotach sektora publicznego, w tym w jednostkach samorządowych. Samorządowcy zajmujący kierownicze stanowiska, w tym wójtowie i burmistrzowie, powinni starać się doskonalić proces zarządzania daną jednostką samorządu terytorialnego, mając na względzie poprawę efektywności procesu świadczenia obywatelom gminy czy powiatu określonych usług publicznych oraz także kwestie efektywności finansowej bieżącej i perspektywicznej gospodarki budżetowej⁷. Pomóc w tym może między innymi aktywizacja innowacyjności w różnych obszarach działalności instytucji publicznej. Nie można przyjmować tezy, że podnoszenie innowacyjności i poprawa efektywności finansowej to są kwestie dotyczące tylko podmiotów gospodarczych funkcjonujących w warunkach rynkowych.

⁵ M. Nowak, *Inwestycje w mieście, Uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne i przestrzenne*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012, s. 71.

⁶ P. Modzelewski, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009, s. 48.

⁷ M. Małecki, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2003, s. 75.

Kwestia podnoszenia efektywności prowadzenia gospodarki finansowej uzyskuje także nowe znaczenie w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Dla samorządu terytorialnego niezbędne staje się innowacyjne podejście i doskonalenie umiejętności związanych z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem dotacji z programów funduszy unijnych⁸. Poza tym kwestia innowacyjności może w zakresie tej problematyki dotyczyć różnych aspektów działalności danej instytucji, w tym także sektora publicznego, jak również może wiązać się z innowacyjnością projektów realizowanych bądź zaplanowanych do wdrożenia przez podmioty zewnętrzne, z którymi jednostka samorządowa występuje w określonej relacji partnerskiej lub innej formy współpracy czy relacji⁹.

Na podstawie obowiązujących regulacji prawnych części standardowych zadań, jakie realizują samorządy, jest obowiązkiem ustawowym, a część to są cele zgłaszane przez obywateli społeczności lokalnej, m.in. dotyczące takich kwestii jak np. poprawa infrastruktury komunikacyjnej, zwiększenie dostępności świadczonych usług publicznych, wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, pomoc przy zakładaniu i organizacji działalności gospodarczej, co pośrednio przekładać się będzie w dłuższym terminie na podnoszenie rozwoju gospodarczo-ekonomicznego gminy lub powiatu, spadek bezrobocia i tym samym realizacja tych przedsięwzięć generować będzie polepszenie warunków życia obywateli społeczności lokalnej. Określone w ujęciu rocznym, rzadziej wieloletnim zadania i cele władze samorządowe starają się zgodnie z przyjętym kalendarzem realizować, wykorzystując posiadane instrumenty finansowe i ekonomiczne. Najważniejszy z tych instrumentów jest budżet gminy¹⁰.

Źródła literatury problematyki jednostek samorządowych wskazują, że gospodarka finansowa gminy powinna opierać się na efektywnym gospodarowaniu dochodami i wydatkami dotyczącymi zaplanowanego wcześniej i uchwalonego normatywnie rocznego budżetu danej jednostki samorządowej. Wymienione główne składowe budżetu gminy częściowo są zagwarantowane, a częściowo, pośrednio lub bezpośrednio, zależą od efektywności szeroko ujętego zarządzania wydatkami, planowania warunków gospodarczych i realizacji określonych inwestycji¹¹.

⁸ E. Kornberger-Sokołowska (red.), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 92.

⁹ M. Kogut, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008, s. 87.

¹⁰ J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014, s. 62.

¹¹ M. Dylewski i in., *Finanse samorządowe, narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 37.

Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej i aktywizacja podmiotów do innowacyjności to są dziedziny, które potencjalnie zwiększają możliwości współpracy samorządów z funkcjonującymi na ich obszarze podmiotami gospodarczymi i lokalną społecznością. Podejmowany w ostatnich latach bądź realizowany przez samorzady już od lat 90. proces aktywizacji działalności gospodarczej i kreowania innowacji jest możliwy przede wszystkim poprzez zastosowanie określonych rozwiązań systemowych usprawniających działanie instytucji publicznych oraz także podmiotów gospodarczych. W ujęciu lokalnym w zakresie tych działań zalicza się kwestię udziału samorządów w podatkach dochodowych odprowadzanych przez podmioty funkcjonujące na danym obszarze np. gminy. Znaczenie tego czynnika odpowiednio rośnie, ponieważ jeżeli lokalne podatki zostaną tak skonstruowane, aby promowały rozwój innowacji np. w zakresie infrastruktury technicznej oraz społecznej. W kontekście efektywnego rozwoju gminy szczególnie istotnym determinantem jest właśnie kwestia aktywizacji innowacyjności i przedsiębiorczości w sektorze podmiotów gospodarczych, ponieważ w ten sposób możliwe jest znaczące zwiększenie wpływów podatkowych do budżetu gminy¹². Z drugiej strony, ważna jest także poprawa relacji biznesowo-społecznych między przedsiębiorstwami a organami władzy samorządowej¹³.

2. Znaczenie aktywizacji innowacyjności w instytucjach administracji publicznej w Polsce

Od 1989 roku, tj. początków przemian systemowych i społeczno-gospodarczych w Polsce, zarówno przedsiębiorstwa, jak i jednostki samorządowe przeszły już wieloaspektowe ewolucyjne procesy dostosowawcze do zmieniającej się strukturalnie krajowej gospodarki. W związku z tym obecnie przyjmuje się, że w okresie ostatniego ćwierćwiecza zaszły istotne zmiany w polskiej gospodarce, w tym w przedsiębiorstwach oraz podmiotach sektora publicznego, tj. jednostkach samorządu terytorialnego. Sukcesywnie realizowane są procesy integracyjne struktur gospodarczych poszczególnych krajów. Podstawą tych procesów jest liberalizacja przepływów kapitałowych wsparta harmonizacją przepisów prawa. Z drugiej strony, rozwój nowoczesnych technologii generuje powstawanie innowacji oraz upraszcza kanały dystrybucji produktów i usług oraz przyczynia się do wzrostu gospodarczego. W podmiotach systemu finansowego

¹² Polskiej gospodarce potrzeba liderów innowacji, komunikat prasowy, KPMG 2014, s. 38.

¹³ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, „Dom Organizatora”, Toruń 2011, s. 48.

natomiast obserwuje się wzrost standaryzacji stosowanych procedur, wypracowanych technik sprzedaży i realizowanych transakcji finansowych. Odgórnie zachodzące procesy scalania i ujednocniania struktur rynkowych oraz oddolnie – upowszechniania standardów technologii informatycznej są podstawą realizowanego transnarodowo zjawiska integracji struktur rynkowych i globalizacji systemów finansowych¹⁴.

Od lat 90. nasilają się procesy globalizacyjne w polskiej gospodarce. W ostatnich latach procesy integracji struktur rynkowych oraz globalizacji ekonomicznej w coraz większym stopniu obejmują także polską gospodarkę i funkcjonujące w niej przedsiębiorstwa, rynkowo działające instytucje finansowe, jak również podmioty sektora publicznego. Procesy te wpływają również na działające w Polsce jednostki samorządowe, wymuszając np. wprowadzanie nowocześniejszych systemów informatycznych, zwiększenie cyfryzacji i internetyzacji świadczonych usług publicznych, co powinno przekładać się także na poprawę efektywności działania. Zakres tych zmian np. w zakresie cyfryzacji w ostatnich latach znacznie wykracza poza samą modyfikację form świadczenia usług publicznych, która zdeterminowana jest postępowaniem technologicznym rozwoju informatyki. Zmiany te oznaczają zwykle dla obywateli lokalnej społeczności także większą dostępność i otwartość samorządów w kwestii świadczonych usług publicznych. Nie zawsze odbywa się to jeszcze w pełni zgodnie z pierwotnymi założeniami. Zdarzają się nadal w instytucjach publicznych w Polsce sytuacje, które przeczą podstawowej idei cyfryzacji urzędów celem usprawnienia ich działalności i poprawie jakości świadczonych usług publicznych dla obywateli¹⁵. Przykładem może być sytuacja, w której niejednokrotnie obywatele czekają kilka dni na odpowiedź z instytucji administracji publicznej, do której przesłali zapytanie w mailu. Wysłanie maila zastąpić miało osobiste stawienie się obywatela w danej instytucji i zdeterminowane jest zwykle potrzebą oszczędności czasu i nakładów w komunikacji. Komunikacja mailowa bądź poprzez specjalnie w tym celu stworzone formularze i komunikatory zamieszczone na stronie internetowej instytucji administracji publicznej. Cyfryzacja i internetyzacja instytucji sektora publicznego prowadzona jest między innymi celem usprawnienia komunikacji z obywatelami. Jednak w praktyce samo unowocześnienie infrastruktury informatycznej okazuje się

¹⁴ A. Alińska, B. Pietrzak, *Stabilność systemu finansowego instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012, s. 58.

¹⁵ D. Prokopowicz, *Znaczenie rozwoju innowacyjności w kontekście działalności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] D. Prokopowicz, J. Sarnowski (red.), *Ekonomiczno-społeczne aspekty rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Biznesu i Zarządzania w Ciechanowie, Ciechanów 2016, s. 223.

niewystarczające dla realizacji kluczowych celów bez równoległego przeprowadzenia stosownych zmian organizacyjnych i przeszkolenia personelu.

Procesy cyfryzacji i internetyzacji instytucji sektora publicznego stanowią także składową współczesnej globalizacji zdeterminowanej między innymi postępem technologicznym dokonującym się w krajach rozwiniętych gospodarczo. Jednak procesy globalizacyjne nie są zdeterminowane wyłącznie postępem technologicznym. Otóż od lat 70. ubiegłego stulecia postępuje także proces globalizacji ekonomicznej, w ramach której dokonują się strukturalne przemiany kapitałowe w sektorze przedsiębiorstw, a także liberalizacja przepływów kapitałowych, deregulacja na rynkach walutowych i zwiększanie zaangażowania inwestorów w instrumenty rynku kapitałowego, w tym derywaty. Procesy te generują innowacje w różnych sferach i gałęziach współczesnej gospodarki, w tym przede wszystkim innowacje technologiczne, produktowe, w zakresie logistyki i organizacji procesu dystrybucji przedsiębiorstw. Również w instytucjach systemu finansowego, w tym w systemie bankowym funkcjonującym w Polsce, obserwuje się analogiczne procesy generujące wzrost innowacyjności, co jest istotnym determinantem modyfikującym bankowe procedury oraz oferty usług finansowych skierowanych do klientów. Wzrost innowacji w sektorze przedsiębiorstw i instytucji finansowych znacząco wpływa na rozwój przedsiębiorczości w gospodarkach rynkowych. Niestety pod względem innowacji w produkcji i gospodarce polskie przedsiębiorstwa należą do najmniej aktywnych w Unii Europejskiej¹⁶.

3. Bariery rozwoju innowacyjności w Polsce

Na podstawie ekspertyz przeprowadzonych w dawnym Ministerstwie Gospodarki największą barierą dla rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorstw są wysokie koszty prowadzenia badań naukowych oraz niechęć przedsiębiorców do podejmowania ryzyka związanego z wprowadzaniem nowych rozwiązań i produktów¹⁷. W celu zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki prowadzi się działania wspierające rozwój nowych technologii, przede wszystkim w zakresie współfinansowania badań środkami finansowymi UE. W poprzedniej perspektywie finansowej był to Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013.

¹⁶ A. Żołąński, *Znaczenie kapitału społecznego w procesach zarządzania innowacjami*, [w:] *Raport o innowacyjności gospodarki Polski w 2011 roku*, T. Baczek (red.), Wydawnictwo INE PAN, Warszawa 2012, s. 36.

¹⁷ D. Grodzka, A. Zygierewicz, *Innowacyjność polskiej gospodarki*, Biuro Analiz Sejmowych, 7.03.2008.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że innowacje w znaczącym stopniu powstają w programach finansowania badań zarówno przez zainteresowane kreacją innowacji przedsiębiorstwach, jak również w ośrodkach badawczo-rozwojowych współfinansowanych ze źródeł publicznych. W kwestii znaczenia innowacyjności szczególnie ważną kwestią jest to, jak rolę działalności badawczo-rozwojową interpretują przedsiębiorcy w Polsce.

Z badań firmy doradczej Deloitte wynika także, że w Polsce przedsiębiorcy mają obecnie do dyspozycji w zasadzie jedynie dwa rodzaje zachęt podatkowych, które sprzyjają rozwojowi innowacyjności i finansowego wspierania prowadzonej przez przedsiębiorców działalności badawczo-rozwojowej¹⁸. Kwestię tę przedstawia poniższe zestawienie.

Tabela 1. Podatkowe rodzaje zachęt sprzyjających rozwojowi innowacyjności i finansowego wspierania prowadzonej przez przedsiębiorców działalności badawczo-rozwojowej.

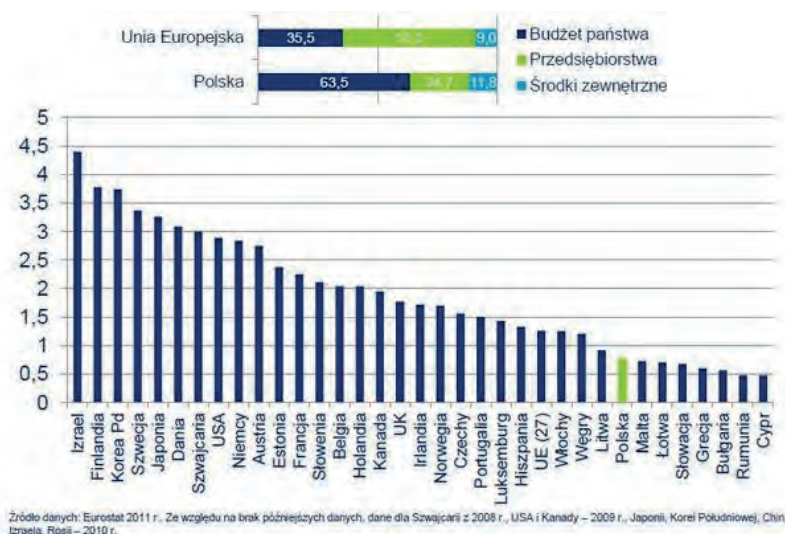
Rodzaj systemu wsparcia	Przykłady krajów
Podatek dochodowy od osób prawnych – ulga od wartości: podatek należny	Kanada, Francja, Norwegia, Holandia
Podatek dochodowy od osób prawnych – ulga od wartości: podstawa opodatkowania	Wielka Brytania, Rosja, Czechy, RPA, Brazylia, Polska, Węgry
Podatek dochodowy od osób prawnych – metoda przyrostowa: podatek należny	USA, Irlandia
Podatek dochodowy od osób prawnych – system mieszany: podatek należny	Hiszpania, Korea Pd, Portugalia, Dania
Podatek dochodowy od osób prawnych – system mieszany: podstawa opodatkowania	Austria, Australia
Dotacje z funduszy europejskich	Kraje UE, z wyższym poziomem wsparcia dla tzw. „nowej Unii”: m.in. Polska, Czechy, Słowacja, Węgry
Dotacje z programów europejskich	Kraje UE i stowarzyszone
Dotacje ze środków budżetowych	Polska, Niemcy, Meksyk, Francja, Irlandia, Izrael

Źródło: A. Baranowska-Skimina, *Niekonkurencyjny system zachęt na badania i rozwój* (w:) Portal internetowy „eGospodarka. Poradnik Internetu dla Twojej Firmy”, maj 2015, (<http://www.egospodarka.pl/91739,Niekonkurencyjny-system-zachet-na-badania-i-rozwoj,1,39,1.html>) za: Deloitte.

¹⁸ A. Baranowska-Skimina, *Niekonkurencyjny system zachęt na badania i rozwój*, [w:] Portal internetowy „eGospodarka. Poradnik Internetu dla Twojej Firmy”, maj 2015 (<http://www.egospodarka.pl/91739,Niekonkurencyjny-system-zachet-na-badania-i-rozwoj,1,39,1.html>) za: Deloitte.

Zgodnie z przytoczonymi danymi ilościowymi wydatki na działalność badawczo-rozwojową w Polsce w 2013 roku stanowiły 0,77 proc. PKB, przy średniej dla Unii Europejskiej na poziomie 1,26 proc. (dane Eurostat). W tym samym czasie liderzy w tym obszarze przeznaczali odpowiednio: 3,37 proc. (Szwecja), 3,09 proc. (Dania), 2,84 proc. (Niemcy) i 3,78 proc. (Finlandia) PKB¹⁹. Z przedstawionych danych wynika, że wydatki na działalność badawczo-rozwojową w Polsce, których jedną z głównych funkcji jest kreacja innowacyjności i wdrażanie innowacyjnych technologii, produktów i rozwiązań, należą do najniższych w Europie, jak również w porównaniu z krajami rozwiniętymi umiejscowionymi w innych regionach świata.

Wykres 1. Wydatki na działalność badawczo-rozwojową w proc. PKB.



Źródło: A. Baranowska-Skimina, *Niekonkurencyjny system zachęt na badania i rozwój* (w:) Portal internetowy „eGospodarka. Poradnik Internetu dla Twojej Firmy”, maj 2015, (<http://www.egospodarka.pl/91739,Niekonkurencyjny-system-zachet-na-badania-i-rozwoj,1,39,1.html>) za: Eurostat.

W związku z powyższym ten relatywnie niski poziom wydatków na działalność badawczo-rozwojową w Polsce uzupełniany ma być wzrostem znaczenia kwestii podnoszenia innowacyjności w polskiej gospodarce i działających w Pol-

¹⁹ A. Baranowska-Skimina, *Niekonkurencyjny system zachęt na badania i rozwój*, [w:] Portal internetowy „eGospodarka. Poradnik Internetu dla Twojej Firmy”, maj 2015 (<http://www.egospodarka.pl/91739,Niekonkurencyjny-system-zachet-na-badania-i-rozwoj,1,39,1.html>) za: Eurostat.

sce podmiotom poprzez oferowane przedsiębiorstwom dotacje UE w nowej perspektywie finansowej 2015 – 2020. W obecnej polityce społeczno-gospodarczej w Polsce, której kluczowym projektem strategicznym jest opracowany i koordynowany przez Ministerstwo Rozwoju Plan na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, zakłada się rosnący udział wydatków na cele badawczo-rozwojowe i biznesowe wdrażanie innowacyjnych projektów. Głównym źródłem tych środków finansowych mają być fundusze z oferowanych Polsce dotacji Unii Europejskiej w obecnie realizowanej perspektywie finansowej zaplanowanej do 2020 roku²⁰.

Obecnie przyjmuje się, że wpisanie do strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju na kolejne kilka lat wspieranie prac badawczych i przemysłowego wdrażania biznesowych projektów dotyczących innowacyjnych rozwiązań technologicznych stanowi kluczowy czynnik aktywizacji innowacyjności w Polsce. W ten sposób w perspektywie kilku kolejnych lat istnieje realna możliwość znaczącego podnoszenia innowacyjności w polskiej gospodarce. Proces ten jest skorelowany z rosnącą świadomością przedsiębiorców roli kreowania i wdrażania innowacji w procesy technologiczne, logistyczne, w ofertę produktów i usług. Z przeprowadzonych przez ekspertów KPMG badań wynika, że spośród 487 działających w Polsce przedsiębiorstw zatrudniających minimum 50 osób aż 90% realizujących określone innowacje stwierdza, że innowacje wpłynęły na poprawę jakości oferowanych przez nich usług i produktów. Innym oczekiwanym efektem działań innowacyjnych jest także bardziej pozytywne postrzeganie marki (84% przedsiębiorstw w przemyśle i 87% w handlu i usługach), a w handlu i usługach oraz wzrost, jakości w obsłudze klienta (87%).

Interesującą kwestią są także wyniki badań, z których wynika, że innowacje niosą też za sobą wzrost sprzedaży, co potwierdza ponad 70% badanych przedsiębiorców, którzy wdrożyli innowacje w ciągu ostatnich kilku lat. Inną szczególnie istotną korzyścią często wymienianą przez przedsiębiorców jest zwiększenie efektywności operacyjnej i wydajności pracy, którą udało się osiągnąć dla 84% przedsiębiorstw przemysłowych oraz 80% przedsiębiorstw handlowym i usługowym. Zwykle wiąże się to z obniżeniem kosztów operacyjnych²¹. Coraz częściej to właśnie przedsiębiorcy wdrażający innowacje poprawiają swoją pozycję konkurencyjną i zwiększają udziały w rynku. Z przeprowadzonych ankiet wynika, że wdrożenia innowacji w latach 2014 – 2017

²⁰ E. Kornberger-Sokołowska (red.), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 58.

²¹ M. Dylewski i in., *Finanse samorządowe, narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 76.

spodziewa się aż 83% przedsiębiorstw przemysłowych i 81% przedsiębiorstw handlowych, co oznaczałoby wzrost odsetka innowacyjnych przedsiębiorstw o 11 punktów procentowych²². Wobec powyższego istnieje w Polsce potrzeba kreowania wzrostu innowacyjności w sektorze przedsiębiorstw, ale także w podmiotach sektora publicznego. System finansowy oraz instytucje sektora publicznego powinny aktywnie wspierać i inspirować przedsiębiorstwa do tworzenia innowacji.

4. Bariery rozwoju innowacji w instytucjach sektora publicznego

W kontekście efektywnego rozwoju gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego kluczową kwestią jest aktywizacja przedsiębiorczości i innowacyjności, w czym powinny także partycypować jednostki samorządowe. Z drugiej strony, w zakresie problematyki aktywizacji przedsiębiorczości i innowacji rozwijane są w Polsce systemowe determinanty, które powinny przyczynić się do rozwoju takich regionów jak powiat otwocki. Do tego typu czynników zalicza się także członkostwo Polski w UE i związane z tym także dotacje finansowe, których celem jest rozwijanie projektów inwestycyjnych związanych także z aktywizacją przedsiębiorczości i innowacyjności²³. Dotacje te, które otrzymała Polska w okresie poprzedniego programu dotacji UE w okresie lat 2007 – 2014, okazały się znacząco pomocne w kontekście przetrwania trudnego okresu spowolnienia gospodarczego, a dalsze perspektywy w tym względzie w znaczącym stopniu uwarunkowane będą od poziomu efektywności i stopnia wykorzystania także przez samorządy przyznanych Polsce dostępnych funduszy strukturalnych dotacji UE na lata 2015-2020²⁴.

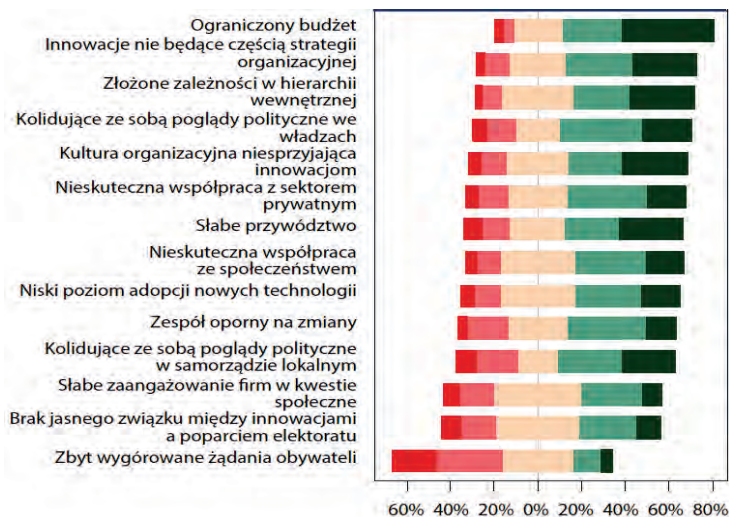
Finansowe dotacje UE mające na celu aktywizację przedsiębiorczości i innowacyjności, które będą dostępne w kolejnych latach dla samorządów i przedsiębiorstw, to jeden z głównych czynników znacząco redukujących działanie bariery finansowej. Jednak nie jest to jedyna bariera ograniczająca możliwość implementacji i rozwoju innowacyjności w podmiotach publicznych. Wykaz tych głównych barier zdiagnozowanych z badań ankietowych przedstawia poniższy rysunek.

²² *Polskiej gospodarce potrzeba liderów innowacji*, komunikat prasowy, KPMG 2014.

²³ D. Rzeczkowski, *Potencjał innowacyjności sektora administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015, s. 129.

²⁴ E. Kornberger-Sokołowska (red.), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 83.

Rysunek 1. Główne bariery dla rozwoju innowacji w opinii władz lokalnych lub regionalnych sektora publicznego.



Źródło: *Innowacje w sektorze publicznym. Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy*, Fundusz na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji, Complex Challenges Innovative Cities, Innovation In The Public Sector, Sofia 2013, s. 53.

Dane zawarte na rysunku 1 sugerują, że według opinii przedstawicieli władz jednostek samorządowych innowacje w sektorze publicznym są blokowane przez różne bariery, nie tylko jest to ograniczony zakres dostępnych środków finansowych. Poza kwestią ograniczeń budżetowych główną barierą jest także słabo rozwinięta strategia organizacyjna i złożone zależności w hierarchii wewnętrznej podmiotu. Podobnie oceniono kulturę organizacyjną, która powinna wpływać na rozwój innowacji, ale nie zawsze tak się dzieje. Informacje te pozwalają zdefiniować obszary, gdzie władze samorządowe jeszcze nie radzą sobie dobrze w kwestii zwalczania barier dla innowacji²⁵.

Z dotychczasowej działalności samorządów wynika, że aby poprawiać skuteczność instrumentów redukcji barier dla innowacji, władze samorządowe potrzebują zwykle więcej czasu oraz gwarancji poparcia politycznego. Dopiero po spełnieniu tych determinantów możliwe będzie opracowanie właściwej strategii promującej innowacyjność i zwiększy zaangażowanie danej instytucji w działaniu oraz rozwijać będzie przedsięwzięcia stymulujące innowacje²⁶.

²⁵ *Innowacje w sektorze publicznym. Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy*, Fundusz na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji, Complex Challenges Innovative Cities, Innovation In The Public Sector, Sofia 2013, s. 53.

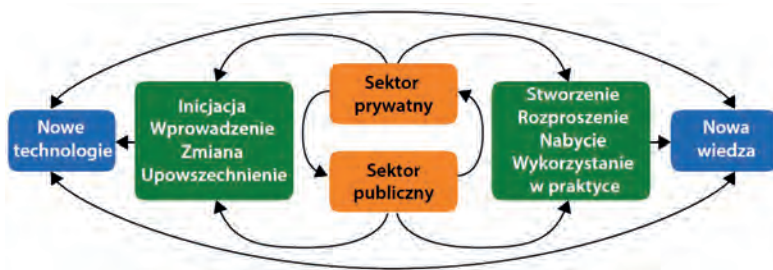
²⁶ J. Bryka, D. Hryszkiewicz (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2016, s. 137.

5. Wzrost znaczenia innowacyjności w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce

W ostatnich latach zwiększa się presja na poprawę relacji biznesowo-społecznych między przedsiębiorstwami oraz między podmiotami gospodarczymi a organami władzy samorządowej²⁷. Ośrodki badawcze analizujące te relacje wskazują na potrzebę rozwoju i zacieśniania tej współpracy, co powinno się przekładać na zwiększenie efektywności w zakresie rozwoju przedsiębiorczości i w konsekwencji prowadzić powinno do poprawy wzrostu gospodarczego danego regionu i kraju.

Kluczowym determinantem rozwoju tych relacji jest kwestia efektywności aktywizacji przedsiębiorczości i innowacyjności w podmiotach funkcjonujących na obszarze danej gminy²⁸. Aktywizacja ta najefektywniej się rozwija w sytuacji synergicznie podejmowanych działań zarówno przez jednostki samorządowe, jak i podmioty gospodarcze. Istotna jest więc współpraca tych podmiotów dla rozwoju analogicznych celów wzrostu przedsiębiorczości i innowacyjności.

Rysunek 2. Konceptualny model innowacji obrazujący interakcje pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym.



Źródło: *Innowacje w sektorze publicznym. Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy*, Fundusz na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji, Complex Challenges Innovative Cities, Innovation In The Public Sector, Sofia 2013, s. 37.

²⁷ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, [w:] „Dom Organizatora”, Toruń 2011, s. 48.

²⁸ D. Prokopowicz, *Determinanty innowacyjności i przedsiębiorczości w zakresie działalności jednostek samorządowych współpracujących z lokalnymi przedsiębiorcami*, [w:] *25 lat samorządności w Polsce – bilans decentralizacji władzy i zmiany gospodarczej*, Instytut Socjologii UKSW, Wydawnictwo Kontrast, Warszawa, wrzesień 2016, s. 187.

Według wyników badań ankietowych przeprowadzonych w 2013 roku wśród pracowników jednostek samorządowych wynika, że dominują dwa rodzaje interpretacji pojęcia innowacji, tj. jako czegoś²⁹:

- a) zupełnie nowego, niezwykłego, co powstaje po raz pierwszy;
- b) nowego dla danego kraju, miasta, terytorium.

Poniższy rysunek 3 przedstawia najczęściej powtarzające się pojęcia w definicjach innowacji zebranych z przeprowadzonych wywiadów z pracownikami samorządów. Graficznie ujęta wielkość danego wyrazu jest proporcjonalna do częstotliwości jego występowania w odpowiedziach na zadawane następujące pytania. Ankietowane osoby odpowiadały własnymi słowami i określały, jak rozumieją pojęcie innowacji w kontekście sektora publicznego i prywatnego.

Rysunek 3. Wykres częstotliwości występowania słów w definicjach innowacji w sektorze publicznym.



Źródło: *Innowacje w sektorze publicznym. Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy*, Fundusz na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji, Complex Challenges Innovative Cities, Innovation In The Public Sector, Sofia 2013, s. 25.

Z rysunku 3 wynika, że według samorządowców innowacyjność rozwijać można w zakresie innowacji produktowych i usług. Jest to klasyczna interpretacja innowacyjności typowa dla wielu różnych grup zawodowych w społeczeństwie. Tego typu interpretacja pojęcia innowacyjności koreluje się z tradycyjnym defi-

²⁹ *Innowacje w sektorze publicznym. Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy*, Fundusz na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji, Complex Challenges Innovative Cities, Innovation In The Public Sector, Sofia 2013, s. 25.

niowaniem roli samorządów we współczesnych rozwiniętych gospodarkach, zgodnie z którym instytucje administracji publicznej pełnią szczególnie istotne funkcje i dostarczają obywatelom szereg usług publicznych. Jednak w sytuacji przeanalizowania specyfiki działalności samorządów w kontekście zgłaszanej przez obywateli danej społeczności lokalnej potrzeby przeprowadzenia reform organizacji działalności jednostek samorządowych wydaje się, że innowacje produktowe i usługowe nie wyczerpują całokształtu problematyki rozwoju innowacyjności w sektorze administracji publicznej w Polsce³⁰. Wiele w ostatnich latach debat, konferencji i dyskusji prowadzonych w środowiskach naukowych, przedsiębiorców oraz w podmiotach samorządowych dotyczyło wypracowania instrumentów poprawy efektywności działania, organizacji i wprowadzania nowoczesnych systemów informatycznych, cyfryzacji i internetyzacji instytucji sektora publicznego w Polsce. W związku z tym w instytucjach sektora publicznego, w tym w jednostkach samorządowych, aktywizacja innowacyjności nie powinna się sprowadzać tylko do innowacji w zakresie usług publicznych, ale również czy też w większym stopniu powinna dotyczyć innowacyjnych rozwiązań świadczenia tych usług publicznych, ich organizacji, łączenia cyfryzacji z technologią przetwarzania danych w chmurze obliczeniowej, danymi gromadzonymi w nowoczesnych bazach Big Data i udostępnianymi zdalnie obywatelom na urządzenia mobilne³¹.

Rozwój technik przetwarzania i udostępniania informacji poprzez internet zdeterminowany jest wieloma udogodnieniami dla beneficjentów, klientów i osób korzystających z usług informacyjnych instytucji sektora publicznego. Poza tym dla podmiotów udostępniających elektronicznie informacje poprzez internet pojawia się możliwość znaczącej redukcji kosztów poprzez stosowanie elektronicznego transferu danych. Z drugiej strony, z rozwojem technologii informatycznych funkcjonujących w internecie wiąże się także ryzyko utraty bądź kradzieży informacji przez podmioty nieuprawnione. Proces udostępniania informacji poprzez internet generuje wiele zagrożeń związanych z przestępstwami kradzieży tożsamości, przechwytywania przez hakerów danych niejawnych oraz dokonywania malwersacji środków pieniężnych w systemach elektronicznej bankowości³². W odpowiedzi na te zagrożenia poszczególne podmioty w tym

³⁰ D. Prokopowicz, *Znaczenie innowacyjności w sektorze przedsiębiorstw i efektywnym współdziałaniu z samorządami podstawą rozwoju gospodarczego w Polsce. The importance of innovation in the business sector and effective cooperation with local authorities to economic development in Poland*, [w:] S. Gwoździewicz, B. Mydłowska (red.), *Prawne i społeczne problemy samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości w Warszawie, Warszawa 2015, s. 254.

³¹ G. Szpor (red.), *Internet Cloud computing Przetwarzanie w chmurach*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 48.

³² P. Wróbel, *Komunikacja elektroniczna. Zagrożenia i ich skutki dla organizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014, s. 38.

instytucje sektora publicznego rozbudowują systemy bezpieczeństwa zdalnego udostępniania informacji oraz dokonywanych transakcji realizowanych za pośrednictwem internetu. Obecnie dokonuje się kontynuacja procesu doskonalenia innowacyjnych technik zapewniających określony poziom bezpieczeństwa internetowego transferu danych³³. Doskonalone są procedury bezpiecznego przetwarzania, składowania i udostępniania informacji w systemach z informatyzowanych platform internetowych. Stopniowo także uzupełniane są krajowe regulacje prawne uwzględniające nowe, pojawiające się innowacje technologiczne oraz technologie elektronicznego transferu danych w internecie. W zakresie najszybciej rozwijających się dziedzin technologii teleinformatycznej, które warunkują kolejne etapy postępu w zakresie elektronicznego transferu danych niejawnych, jest upowszechnianie standardów bezpieczeństwa przeprowadzanych operacji realizowanych w tzw. chmurze obliczeniowej, jak również z zastosowaniem korzystania z dużych zbiorów danych ulokowanych na platformach bazodanowych Big Data³⁴. We wszystkich tych obszarach instytucje publiczne mogą rozwijać innowacje technologiczne, organizacyjne i procesowe.

W związku z tym w większości podmiotów sektora publicznego przeprowadzone zostały już określone etapy cyfryzacji informacji zawartych wcześniej wyłącznie w dokumentach papierowych lub jest obecnie w trakcie przeprowadzania pełnej cyfryzacji danych, które mogą być nadal wykorzystywane w procesach zarządzania organizacją. Coraz więcej zarówno przedsiębiorców, jak i samorządowców zauważa pozytywne aspekty pełnej cyfryzacji informacji dotyczących dotychczasowego funkcjonowania danego podmiotu i ich implementacji do baz danych budowanych na podstawie rozwiązań Big Data³⁵. Tendencje te potwierdzają także rosnące wydatki inwestycyjne firm dotyczące różnych aspektów elektronicznego gromadzenia, transferu i przetwarzania danych. W ostatnich latach najwyższy priorytet inwestycyjny w korporacjach i instytucjach centralnych administracji publicznej przypisywany jest procesom implementacji innowacyjnych rozwiązań Business Intelligence, w tym także mobilnych rozwiązań transferu i udostępniania danych. Wzrost zastosowania analiz biznesowych opartych na rozwiązaniach Business Intelligence³⁶, jaki występuje w ostatnich

³³ M. Górka (red.), *Cyberbezpieczeństwo jako podstawa bezpiecznego państwa i społeczeństwa w XXI wieku*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014, s. 87.

³⁴ J. Warren, N. Marz, *Big Data. Najlepsze praktyki budowy skalowalnych systemów obsługi danych w czasie rzeczywistym*, Wydawnictwo Helion, Warszawa 2016, s. 73.

³⁵ V. Mayer-Schonberger, *Big Data. Rewolucja, która zmieni nasze myślenie, pracę i życie*, Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa 2015, s. 94.

³⁶ J. Surma, G. Łukasiewicz, *Business Intelligence. Kapitał ludzki organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 94.

kilku latach, zdeterminowany jest rozwojem metod analitycznych rozwijanych na platformach systemów informatycznych powiązanych z technologią chmur obliczeniowych, baz Big Data i gromadzonych w nich oraz przetwarzanych wielokryterialnie w czasie rzeczywistym dużych zbiorów danych rynkowych oraz dotyczących poszczególnych podmiotów gospodarczych. Przetwarzanie danych w chmurze obliczeniowej umożliwia dostęp do danych, ich przetwarzanie oraz analizę i generowanie raportów praktycznie z dowolnego miejsca za pośrednictwem urządzeń mobilnych typu tablet czy smartfon. Bazy danych budowane na platformach Big Data umożliwiają prowadzenie procesów analitycznych w czasie rzeczywistym na ogromnych zbiorach danych z uwzględnieniem wielokryterialnego przetwarzania informacji aktualizowanej na bieżąco. Platformy analityczne Business Intelligence znacząco podnoszą efektywność prowadzonych w podmiotach gospodarczych procesów analityczno-decyzyjnych poprzez redukcję ilości roboczogodzin poświęcanych na przeprowadzane badania, wielokryterialne przetwarzanie informacji i generowanie raportów według zadanych kryteriów³⁷. Tego typu rozwiązania technologiczne implementowane do instytucji sektora publicznego charakteryzowałyby się wysokim poziomem innowacyjności.

6. Aktywizacja innowacyjności poprzez rozwój koncepcji e-government w działalności jednostek samorządowych

Obecnie przyjmuje się, że aktywizacja innowacyjności w działalności jednostek samorządowych jest szczególnie istotna, ponieważ w niektórych obszarach funkcjonowania samorządy w Polsce znacząco ustępują pod względem efektywności i innowacyjności działalności wobec analogicznych podmiotów w krajach rozwiniętych. Jedną z dziedzin, w których samorządy rozwijają innowacyjność, są elektroniczne kanały dostępu do oferty informacyjnej, doradczej i innej tych instytucji. Elektroniczny, zdalny dostęp szczególnie intensywnie rozwija się w ostatnich latach i dotyczy także samorządów działających w Polsce. Rozwój ten zdeterminowany jest głównie upowszechnianiem internetu oraz urządzeń mobilnych typu smartfon, tablet, notebook z dostępem do tej globalnej sieci³⁸. Tę dziedzinę działalności jednostek samorządowych zaczęto określać jako e-government. Rozwój informatyzacji i internetyzacji działalności oraz oferty jednostek samorządowych według koncepcji e-government skorelowany jest

³⁷ M. S. Gendron, *Business Intelligence and the Cloud. Strategic Implementation Guide*, Wydawnictwo John Wiley & Sons Inc. 2014.

³⁸ E. Guzek, E. Ślęzak, *Innowacyjna bankowość internetowa. Bank Web 2.0*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 162.

z nowymi analogicznymi trendami w różnych dziedzinach ekonomii i finansów. Procesy te stanowią jeden z kluczowych czynników współczesnej globalizacji.

Powszechnie przyjmuje się, że cyfryzacja i internetyzacja działalności podmiotów gospodarczych i instytucji sektora publicznego wyznacza nowe trendy współczesnej globalizacji oraz stanowi jeden z kluczowych czynników rozwoju innowacyjności. W zakresie tych nowych trendów pojawiła się w ekonomii nowa dziedzina wiedzy, którą nazwano wikinomią. Procesy te są nieodłącznym atrybutem obecnej globalizacji ekonomicznej.³⁹ Niestety od wielu już lat obserwowany jest sukcesywny spadek pozycji Polski w międzynarodowym rankingu innowacyjności sektora jednostek samorządowych w zakresie e-government. Ranking ten jest cyklicznie opracowywany przez ONZ. Rzeczkowski wskazuje, że aby wyjaśnić przyczyny tej niskiej innowacyjności i efektywności działania sektora administracji publicznej w Polsce, należy skoncentrować się przede wszystkim na zbadaniu poszczególnych aspektów funkcjonowania gmin⁴⁰.

Stale rosnąca skala wykorzystania internetu w różnych obszarach pracy i egzystencji społeczności lokalnych, presja na skrócenie czasu realizacji określonych czynności dokonywanych coraz częściej zdalnie, internetowo za pośrednictwem urządzeń mobilnych to główne powody, dla których coraz więcej ludzi zainteresowanych jest rozwojem relacji z instytucjami samorządowymi według koncepcji e-government. Rozwój tej koncepcji generuje wzrost kreatywności i innowacyjności w relacjach obywatel – gmina. W związku z tym samorządy starają się dostosowywać do dokonującego się postępu technologicznego w zakresie teleinformatyki i modyfikują swą ofertę i jej kanały udostępniania do nowych, upowszechniających się standardów i preferencji społeczności lokalnej. Są to także trendy krajowe i globalne, w które w coraz większym stopniu się wpisują działające w Polsce samorządy.

W związku z powyższym ze względu na wysoki poziom istotności implementacji nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych przeprowadzanych według koncepcji e-government coraz częściej wpisywane są do strategii rozwoju społeczno-gospodarczego opracowywanej dla określonej gminy czy powiatu. Poza tym kierunki rozwoju samorządów w Polsce według koncepcji e-government zdeterminowane są także rekomendacjami Komisji Europejskiej oraz programami celowymi wspieranymi przez dotacje finansowe UE. Jest to związane z ponad 10- już letnim członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Członkostwo to determinuje określone wyzwania modernizacyjne, które są pochodną konieczności

³⁹ J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012, s. 193.

⁴⁰ D. Rzeczkowski, *Potencjał innowacyjności sektora administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015, s. 38.

dostosowywania krajowych normatywów prawnych do standardów wspólnoty i doskonalenia procesu realizacji poszczególnych polityk wspólnotowych. Szczególnym rodzajem organu instytucjonalnego, który kształtuje poziom efektywności uczestnictwa Polski w strukturach Unii Europejskiej, są samorządy⁴¹.

Implementacja koncepcji e-government w instytucjach administracji publicznej oprócz niezbędnych zmian w normatywach prawnych zdeterminowany jest także wieloma innymi czynnikami. Rozwój e-government, tj. instytucji administracji publicznej świadczącej usługi poprzez elektroniczne środki komunikacji, powiązany jest inicjatywami i działaniami realizowanymi celem sukcesywnego przedstawiania krajowej gospodarki w kierunku społeczeństwa informacyjnego i informatyzacji sektora publicznego. Równocześnie z tymi procesami niezbędne jest dostosowanie obowiązujących aktów prawnych, na podstawie których samorządy wykonują swoje zadania, do zmieniających się standardów w zakresie technologii teletransmisji danych i komunikacji elektronicznej. Oczekiwany przez klientów instytucji administracji postęp w rozwoju e-government, tj. elektronicznego oferowania usług publicznych, dokonywać się powinien poprzez odchodzenie od świadczenia usług dotyczących wyłącznie udostępniania informacji i sukcesywny rozwój usług doradczych oraz coraz bardziej zaawansowanych sposobów zdalnej realizacji spraw urzędowych. Z procesem tym skorelowana powinna być tzw. cyfryzacja⁴², tj. sukcesywna zamiana tradycyjnej dokumentacji papierowej na elektroniczną w urzędach, co powinno się przyczynić w dłuższym terminie do redukcji kosztów prowadzonej działalności oraz jest istotne w kontekście kształtowania światopoglądu społeczeństwa i propagowania w ten sposób zasadności stosowania podejścia proekologicznego.

Proces unowocześniania i poprawy efektywności elektronicznie świadczonych usług, tj. e-usług, powinien polegać na wdrażaniu nowych metod zarządzania w jednostkach samorządowych, uwzględniających zmieniające się potrzeby społeczności lokalnej i ułatwienia ich zdalnego świadczenia z wykorzystaniem systemów informatycznych i internetu. W zakresie racjonalizowania wydatków na implementację do samorządów nowoczesnych systemów informatycznych powinny być wykorzystane dotacje finansowe UE, które od 2016 roku będą udostępnione jednostkom samorządowych na realizację tych projektów. Podstawy prawne do realizacji tego typu projektów informatyzacji urzędów ustanowione zostały już w 2005 roku na mocy ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W 2006 roku opracowany został pierwszy

⁴¹ M. Małecki, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2003, s. 127.

⁴² D. Chromicka, D. Descours, A. Kaucz, M. Madejczyk, E. Pełakowska, B. Pękalski, *Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 37.

w historii Polski plan informatyzacji państwa ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów administracji publicznej, w tym także jednostek samorządowych⁴³.

Biorąc pod uwagę zróżnicowanie merytoryczne projektów realizowanych w sektorze publicznym, skalę zaangażowanych dotacji unijnych, znaczącego jeszcze zapóźnienia Polski w procesie implementacji e-usług w samorządach względem niektórych krajów rozwiniętych, kluczową kwestią jest wypracowanie spójnej i uniwersalnej dla poszczególnych typów jednostek samorządowych metodyk zarządzania projektami w kwestii ich implementacji do projektów związanych z rozwojem e-government. W związku z tym niezbędne jest także rozwijanie systemu wsparcia organizacyjno-informatycznego dla procesu implementacji tych metodyk w instytucjach administracji publicznej, w tym także z wykorzystaniem dofinansowania z dotacji UE⁴⁴.

Innym szczególnie istotnym obszarem działalności samorządów, w którym istotną kwestią jest kształtowanie efektywności i innowacyjności, jest zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędach administracji publicznej. Główny normatyw prawny, tj. ustawa o służbie cywilnej, obliguje instytucje publiczne do opracowania, wdrożenia i doskonalenia programu zarządzania zasobami ludzkimi. W ten sposób formułowane są standardy dla pozostałych grup pracowników administracji publicznej, w tym także zatrudnionych w samorządach. Poprawa efektywności funkcjonowania urzędów administracji samorządowej powinna uwzględniać oczekiwania odbiorców usług tych urzędów, między innymi w zakresie wprowadzania innowacyjnych rozwiązań komunikacji obywateli z samorządami. Kluczową kwestią dla poprawy efektywności świadczenia usług publicznych przez instytucje samorządowe jest zdiagnozowanie determinantów kształtujących problematykę zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej. W ostatnich latach do grupy tych determinantów, które powinny być uwzględniane w tej problematyce, zalicza się zintegrowany system zarządzania jakością na podstawie normy ISO 9001 i ustawy o pracownikach instytucji samorządowych. Realizowana w ten sposób poprawa sprawności działania instytucji publicznych, w tym samorządowych oraz świadczonych przez te instytucje usług publicznych, uznaje się obecnie jako główny priorytet w działalności sektora publicznego.

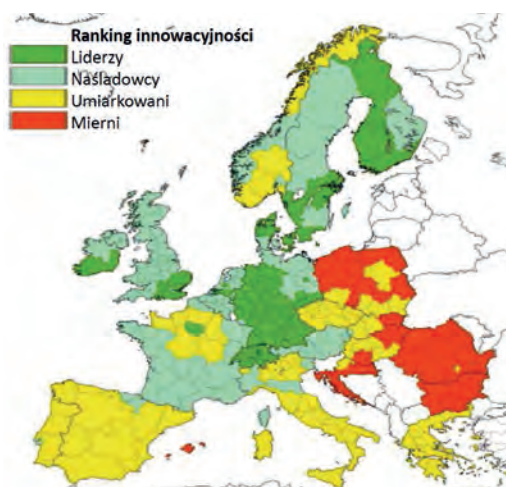
W społeczeństwie dominuje opinia, że wysoka jakość oferty usług publicznych to jeden z kluczowych czynników sprawnego funkcjonowania administracji

⁴³ A. Kaczorowska, *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 82.

⁴⁴ E. Kornberger-Sokołowska (red.), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 148.

państwa, w tym także samorządowej⁴⁵. Nieodłącznym atrybutem poprawy tej sprawności działania instytucji samorządowych jest potrzeba aktywizacji rozwoju innowacyjności w działalności samorządów. Od rozwoju tej innowacyjności zależy będzie pośrednio stopień zadowolenia społeczności lokalnej z jakości obsługi i pomocy doradczej w zakresie załatwiania różnych spraw urzędowych i korzystania z usług publicznych. Całokształt tych procesów warunkuje tempo rozwoju regionalnego, tj. jednego z najważniejszych celów funkcjonowania administracji samorządowej i pośrednio kształtuje sprawność działalności instytucji państwa⁴⁶. Poszczególne regiony, w tym województwa, w Polsce znacząco różnią się pod względem tempa tego rozwoju oraz efektywności w zakresie aktywizacji innowacyjności i przedsiębiorczości działalności gospodarczej.

Rysunek 4. Ranking innowacyjności regionów w Unii Europejskiej.



Źródło: M. Weresa, *Innowacyjność Mazowsza na tle innych regionów w Polsce i w UE, (w:) „Innowacje dla Mazowsza – jak wdrażać innowacje w naszym regionie?”*, Konferencja organizowana w ramach projektu systemowego pn. „Budowa systemu monitoringu i podstaw ewaluacji wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji dla Mazowsza”, Warszawa 31.03.2015, s. 7.

Na podstawie badań przeprowadzanych na zlecenie Komisji Europejskiej w ramach Regional Innovation Scoreboard określono względny poziom innowacyjności poszczególnych regionów w Polsce oraz względem innych krajów

⁴⁵ P. Modzelewski, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009, s. 37.

⁴⁶ K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 173.

w Europie. Z badań tych wynika, że od kilku lat województwo mazowieckie należy do najbardziej innowacyjnych regionów w Polsce. Z badań tych wynika że w 2014 roku także województwa: dolnośląskie małopolskie, podkarpackie, śląskie dołączyły do grona umiarkowanych innowatorów, podczas gdy wszystkie inne oprócz mazowieckiego zajmowały pozycje miernych innowatorów⁴⁷. Relatywnie dobra pozycja województwa mazowieckiego na tle kraju jest jednak jednocześnie słabą pozycją względem regionalnych liderów innowacyjności, tj. regionów umiejscowionych w Niemczech, Finlandii oraz niektórych jednostek samorządowych w Szwecji i Wielkiej Brytanii. Na tle Europy Polska pod względem innowacyjności wypada więc słabo, co oznacza że jest jeszcze w tej kwestii wiele do zrobienia.

7. Zakończenie

W niniejszym artykule wskazano na kluczowe uwarunkowania i determinanty aktywizacji przedsiębiorczości i innowacyjności w kontekście efektywnej działalności instytucji sektora publicznego. Opisano kluczowe znaczenie samorządów w kontekście tej aktywizacji. Na podstawie przedstawionych w niniejszym opracowaniu perspektywicznych projekcji procesów w znaczący sposób powinny się poprawić warunki życia mieszkańców Otwocka. Kluczowym czynnikiem niezbędnym dla pełnego zrealizowania się tej pozytywnej projekcji jest prognozowana przez ekonomistów poprawa wzrostu gospodarczego w Polsce. W optymistycznym scenariuszu rozwoju jednostki samorządowej nastąpi wzrost zamożności mieszkańców i wzrost dochodów budżetu miasta. Integralnym determinantem realizacji tego pozytywnego scenariusza będzie także kwestia efektywnego aktywizowania przedsiębiorczości i innowacji w sektorze podmiotów gospodarczych⁴⁸. Kluczową instytucją odpowiadającą za tę aktywizację jest samorząd gminny.

Sprawna implementacja programów aktywizujących przedsiębiorczość i innowacyjność zdeterminowana jest procesem rozwoju korelacji i sprzężeń zwrotnych w zakresie współpracy przedsiębiorstw oraz jednostek samorządu terytorialnego. Wzrost gospodarczy w Polsce jest w dużym stopniu zdeterminowany innowacyjnością i przedsiębiorczością funkcjonujących w ujęciu lokalnym

⁴⁷ M. Weresa, *Innowacyjność Mazowsza na tle innych regionów w Polsce i w UE*, [w:] *Innowacje dla Mazowsza – jak wdrażać innowacje w naszym regionie?*, konferencja organizowana w ramach projektu systemowego pt. „Budowa systemu monitoringu i podstaw ewaluacji wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji dla Mazowsza”, Warszawa 31.03.2015, s. 7.

⁴⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 127.

i krajowym przedsiębiorstw i podmiotów sektora publicznego, w tym samorządowych. Z drugiej strony, aktywizacja innowacyjności i przedsiębiorczości przedsiębiorstw może być istotnym czynnikiem poprawy finansów jednostek samorządowych. Efektywny rozwój przedsiębiorstw przyczyni się do poprawy wpływów dochodowych z tytułu podatków lokalnych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁹.

Wobec powyższego w efektywnym funkcjonowaniu samorządów istotną rolę pełnią obopólne relacje tych podmiotów z lokalną społecznością. Kluczowym determinantem tych relacji jest zakres synergii celów działania instytucji samorządowych z potrzebami zgłaszanymi przez obywateli lokalnej społeczności. W związku z tym niezbędne staje się systemowe stwarzanie warunków do realizacji efektywnej współpracy między samorządami, obywatelami społeczności lokalnej oraz innymi instytucjami publicznymi i podmiotami gospodarczymi. Istotnym aspektem socjologicznym, który występuje w kontekście tej problematyki, jest zakres i jakość podejmowanej współpracy między omawianymi powyżej rodzajami podmiotów i instytucji a społecznością lokalną funkcjonującą w obszarze danej gminy⁵⁰. Jedną z ważniejszych determinant tej współpracy jest kwestia przepływu informacji. Sprawność tego przepływu informacji, uwzględnianie potrzeb obywateli społeczności lokalnej w programie rozwoju jednostki samorządowej skorelowane są ze społeczno-gospodarczą strategią rozwoju danej gminy czy powiatu. W realizowanych obecnie i projektowanych na kolejne lata tego typu strategiach wpisywane jest rozwijanie innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i technologicznych w instytucjach sektora publicznego oraz aktywizowanie przedsiębiorczości i innowacyjności społeczności lokalnych.

W kontekście opisanych w niniejszym opracowaniu perspektywicznych procesów społeczno-gospodarczych w zakresie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego wykazano, że prognozowana poprawa wzrostu gospodarczego w Polsce powinna wygenerować wzrost zamożności mieszkańców, podniesienie jakości życia społecznego ludności i pośrednio także wzrost dochodów budżetu miasta. Istotnym czynnikiem, który jest wpisany w ten pozytywny scenariusz, jest proces sprawnego aktywizowania przedsiębiorczości i innowacyjności społeczności lokalnej⁵¹.

⁴⁹ M. A. Saar, *Jak samorzady lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011, s. 71.

⁵⁰ M. Tomasello, *Dlaczego współpracujemy*, Copernicus Center Press, Warszawa 2015, s. 52.

⁵¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 127.

Rozwijanie innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i technologicznych w instytucjach sektora publicznego oraz efektywne wdrażanie programów aktywizujących przedsiębiorczość i innowacyjność zdeterminowane jest jakością wzajemnej współpracy społeczności lokalnej z samorządami. Wzrost gospodarczy w Polsce jest w znaczącym stopniu uwarunkowany wspomnianą innowacyjnością i przedsiębiorczością. Z drugiej strony aktywizacja innowacyjności i przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych może być istotnym czynnikiem poprawy finansów jednostek samorządowych⁵². Efektywny rozwój przedsiębiorstw przyczynia się bowiem do poprawy wpływów dochodowych z tytułu podatków lokalnych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Zależności te i związane z nimi procesy społeczne dotyczą praktycznie każdej instytucji samorządowej w Polsce.

Zależności te wpisane są w strategię rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych jednostek samorządowych. Do kluczowych składowych tych strategii zalicza się opracowywanie i wdrażanie skutecznych instrumentów pobudzania wzrostu gospodarczego, jak również rozwoju kulturalnego, organizacyjnego, infrastrukturalnego, itd. danego regionu⁵³. Biorąc pod uwagę dominujące obecnie standardy kształtowania strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, coraz więcej gmin rozwija usługi rekreacyjne, sportowe i kulturalne, korzystając z dostępnych funduszy wsparcia finansowego Unii Europejskiej. W ten sposób w gminach tych kształtowane są oraz rozwijane społeczne determinanty efektywnego rozwoju podmiotów samorządowych.

Bibliografia

Literatura:

- Alińska A., Pietrzak B., *Stabilność systemu finansowego instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012.
- Baranowska-Skimina A., *Niekonkurencyjny system zachęt na badania i rozwój*, [w:] Portal internetowy „eGospodarka. Poradnik Internetu dla Twojej Firmy”, maj 2015, (<http://www.egospodarka.pl/91739,Niekonkurencyjny-system-zachet-na-badania-i-rozwoj,1,39,1.html>) za: Deloitte.
- Bryka J., Hryszkiewicz D. (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2016.

⁵² K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 39.

⁵³ Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2013, s. 81.

- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, „Dom Organizatora”, Toruń 2011.
- Chądryński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012.
- Chromicka D., Descours D., Kaucz A., Madejczyk M., Perłakowska E., Pękalski B., *Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- Dolnicki D., *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o. o., Warszawa 2014.
- Dylewski M., i in., *Finanse samorządowe, narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Gendron M.S., *Business Intelligence and the Cloud. Strategic Implementation Guide*, Wydawnictwo John Wiley & Sons Inc. 2014.
- Gliniecka J., Juchniewicz E., Sowiński T., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014.
- Grodzka D., Zygierewicz A., *Innowacyjność polskiej gospodarki*, Biuro Analiz Sejmowych, 7.03.2008.
- Górka M. (red.), *Cyberbezpieczeństwo jako podstawa bezpiecznego państwa i społeczeństwa w XXI wieku*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014, s. 87.
- Guzek E., Ślęzak E., *Innowacyjna bankowość internetowa. Bank Web 2.0*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Innowacje w sektorze publicznym. Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy*, Fundusz na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji, Complex Challenges Innovative Cities, Innovation In The Public Sector, Sofia 2013.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Jeruzalski T., *Efektywność i skuteczność wdrażania systemów IT w administracji publicznej, Wspomaganie procesów podejmowania decyzji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009.
- Jurek J., *Wdrożenia informatycznych systemów zarządzania*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2016.
- Kaczorowska A., *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Kornberger-Sokołowska E. (red.), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Kogut M., *Instrumenty interwencyjizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008.
- Małecki M., Mołdavia T., Wojtaszczyk K.A. (red.), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2003.
- Mayer-Schonberger V., *Big Data. Rewolucja, która zmieni nasze myślenie, pracę i życie*, Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa 2015.
- Modzelewski P., *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009.

- Nowak M., *Inwestycje w mieście, Uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne i przestrzenne*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012.
- Polskiej gospodarce potrzeba liderów innowacji, komunikat prasowy, KPMG 2014.
- Prokopowicz D., *Determinanty innowacyjności i przedsiębiorczości w zakresie działalności jednostek samorządowych współpracujących z lokalnymi przedsiębiorcami*, [w:] 25 lat samorządności w Polsce – bilans decentralizacji władzy i zmiany gospodarczej, Instytut Socjologii UKSW, Wydawnictwo Kontrast, Warszawa, wrzesień 2016.
- Prokopowicz D., *Znaczenie innowacyjności w sektorze przedsiębiorstw i efektywnym współdziałaniu z samorządami podstawą rozwoju gospodarczego w Polsce. The importance of innovation in the business sector and effective cooperation with local authorities to economic development in Poland*, [w:] S. Gwoździwicz, B. Mydłowska (red.), *Prawne i społeczne problemy samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości w Warszawie, Warszawa 2015.
- Prokopowicz D., *Znaczenie rozwoju innowacyjności w kontekście działalności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] D. Prokopowicz, J. Sarnowski (red.), *Ekonomiczno-społeczne aspekty rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Biznesu i Zarządzania w Ciechanowie, Ciechanów 2016.
- Rzeczkowski D., *Potencjał innowacyjności sektora administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015.
- Saar M.A., *Jak samorządy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011.
- Strzelecki Z., *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Surma J., Łukasiewicz G. *Business Intelligence. Kapitał ludzki organizacji*, Wydawnictwo Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Szpor G. (red.), *Internet Cloud computing Przetwarzanie w chmurach*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Tomasello M., *Dlaczego współpracujemy*, Copernicus Center Press, Warszawa 2015.
- Warren J., Marz N., *Big Data. Najlepsze praktyki budowy skalowalnych systemów obsługi danych w czasie rzeczywistym*, Wydawnictwo Helion, Warszawa 2016.
- Weresa M., *Innowacyjność Mazowsza na tle innych regionów w Polsce i w UE*, [w:] *Innowacje dla Mazowsza – jak wdrażać innowacje w naszym regionie?*, konferencja organizowana w ramach projektu systemowego pt. „Budowa systemu monitoringu i podstaw ewaluacji wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji dla Mazowsza”, Warszawa 31.03.2015.
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Wróbel P., *Komunikacja elektroniczna. Zagrożenia i ich skutki dla organizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014.
- Żońnierski A., *Znaczenie kapitału społecznego w procesach zarządzania innowacjami*, [w:] *Raport o innowacyjności gospodarki Polski w 2011 roku*, T. Baczek (red.), Wydawnictwo INE PAN, Warszawa 2012.

Streszczenie

Z początkiem lat 90. rozpoczyna się proces komercjalizacji działalności wielu przedsiębiorstw i urynkwiania polskiej gospodarki. Wzrasta znaczenie aktywizacji działalności gospodarczej i poprawy efektywności ekonomicznej podmiotów gospodarczych. W ostatnich latach wzrasta na znaczeniu także proces innowacyjności podmiotów gospodarczych, ale również także instytucji sektora administracji publicznej. Problematyka zarządzania instytucjami administracji publicznej podejmowana jest w dziedzinie badań naukowych, debat publicznych i praktycznych zastosowań nowatorskich koncepcji zarządzania między innymi w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Mimo wielu różnic w specyfice funkcjonowania podmiotów działających w warunkach rynku oraz jednostek samorządowych jednak istnieje także wiele kwestii dotyczących analogicznych działań. Podobnie jak przedsiębiorstwa jednostki samorządu terytorialnego sukcesywnie doskonalą standardy i procedury swego funkcjonowania, dostosowując się do zmieniających się warunków otoczenia społeczno-gospodarczego i oczekiwań mieszkańców danej gminy czy powiatu. Wdrażanie nowatorskich koncepcji zarządzania uwzględniających różne aspekty innowacyjności zdeterminowane jest dynamicznym rozwojem informatyki, potrzebą kontynuacji procesu cyfryzacji urzędów oraz udostępniania usług publicznych poprzez internet. Obecnie dominuje pogląd, że procesy informatyzacji i wykorzystania internetu w działalności instytucji administracji publicznej potencjalnie zwiększyły możliwości rozwoju innowacyjności w podmiotach sektora publicznego. Jedną z dziedzin, w których samorządy rozwijają innowacyjność, są elektroniczne kanały dostępu do oferty informacyjnej, doradczej i innej tych instytucji. Elektroniczny, zdalny dostęp szczególnie intensywnie rozwija się w ostatnich latach i dotyczy także samorządów działających w Polsce. Głównymi determinantami tych procesów jest upowszechnienie internetu oraz rozwój technologii transferu danych z wykorzystaniem urządzeń mobilnych typu smartfon czy tablet. W związku z tym obecnie dynamicznie zaczyna się rozwijać nowa dziedzina działalności jednostek samorządowych określana jako e-government. Doskonalenie usług publicznych oferowanych obywatelom przez jednostki samorządowe według koncepcji e-government skorelowany jest z analogicznymi procesami postępującymi także w różnych dziedzinach ekonomii i finansów. Procesy te stanowią jeden z kluczowych czynników współczesnej globalizacji.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, sektor publiczny, samorząd terytorialny, innowacyjność, przedsiębiorczość, cyfryzacja, e-government, rozwój społeczno-gospodarczy.

Summary

The importance of innovation in the management of public administration institutions on the example of local government units

At the beginning of the 1990s, the process of commercialization of the activity of many enterprises and the opening up of the Polish economy began. The importance of activating economic activity and improving economic efficiency of economic entities is increasing. In recent years, the process of innovation of economic entities, but also of public sector institutions, has also increased. The issues of governance of public administration institutions are addressed in the field of research, public debates and practical applications of innovative management concepts, inter alia, with respect to local government units. Despite many differences in the specifics of the functioning of market players and self-government units, there are also many issues related to analogous activities. Similarly, enterprises of local self-government units gradually improve their standards and procedures of operation, adapting to the changing conditions of the socio-economic environment and expectations of the inhabitants of a given municipality or county. The implementation of innovative management concepts that take into account various aspects of innovation is determined by the dynamic development of IT, the need to continue the process of digitization of offices and the provision of public services via the Internet. It is now prevailing that the processes of computerization and the use of the Internet in public administration institutions have potentially increased the opportunities for innovation in public sector entities. One area in which local governments develop innovation are electronic channels for access to information, advice and other institutions. Electronic, remote access has been developing particularly intensively in recent years and is also affecting self-governments operating in Poland. The main determinants of these processes are the spread of the Internet and the development of data transfer technology using smartphones or tablets. As a result, a new area of e-government activity is now beginning to develop. Improving the public services offered to citizens by self-government units according to the e-government concept is correlated with similar processes also taking place in different fields of economics and finance. These processes are one of the key drivers of modern globalization.

Key words: public administration, public sector, local government, innovation, entrepreneurship, digitization, e-government, socio-economic development.

Rozdział XVII.

Funkcjonowanie e-administracji w kontekście potrzeb osób niepełnosprawnych

1. Wprowadzenie

Potencjalnie wiele problemów związanych z kwestiami dotyczącymi obsługi klienta niepełnosprawnego w urzędach miejskich, w tym w szczególności dotyczących spraw takich jak lokalizacja urzędu, godziny jego otwarcia czy też bariery architektoniczne utrudniające poruszanie się osobom niepełnosprawnym ruchowo, może być rozwiązane poprzez zastosowanie narzędzi z zakresu e-administracji. Stąd warto przyjrzeć się, w jaki sposób osoby niepełnosprawne odbierają usługi świadczone przez e-administrację, w jakim zakresie e-administracja im pomaga oraz jakie problemy widzą w korzystaniu z niej.

W niniejszej publikacji, opierając się na wynikach prowadzonych badań, zaprezentowano kwestie dotyczące oceny funkcjonowania e-administracji w kontekście korzystania z niej przez osoby niepełnosprawne. Celem artykułu jest przedstawienie poziomu zadowolenia osób niepełnosprawnych z wykorzystania narzędzi e-administracji oraz korzyści, jakie ich zdaniem zastosowanie e-administracji przynosi.

Przedstawione w niniejszej publikacji analizy zostały wykonane w trakcie realizacji projektu badawczego *Wyznaczenie modelu profilu czynników wpływających na poziom jakości obsługi klienta niepełnosprawnego w warunkach zrówno-*

ważonego rozwoju na przykładzie administracji publicznej województwa śląskiego, UMO-2012/05/B/HS4/01144 symbol na uczelni PBU-12/ROZ3/2013, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w programie OPUS.

2. E-administracja i jej rozwój – podstawy teoretyczne

W latach 50. XX wieku pojawiły się po raz pierwszy w Europie plany stworzenia e-Europie, co miało dać możliwość komunikowania się z placówkami administracji publicznej poprzez elektroniczny system komunikacji. Tego typu działania były namiastką nowego pojęcia, jakie pojawiło się w Unii Europejskiej, a mianowicie społeczeństwa informacyjnego¹. Wszystkie te czynniki miały wpływ na tworzenie się społeczeństwa informatycznego². Pierwszym krokiem w Unii Europejskiej związanym z koncepcją rozwoju e-administracji był tak zwany raport Bangermanna, w którym przedstawiono możliwości zastosowania i praktyczne rozwiązania związane z e-administracją. Raport Biedermanna jako pierwszy w Europie poruszał kwestie e-usług³. Podsumowując, można powiedzieć, że raport Bengermanna był pierwszym dokumentem w Europie, w którym przedstawiono praktyczne możliwości zastosowania e-administracji i zawarto korzyści, jakie z tego mogą wyniknąć⁴.

Pierwszym projektem realizowanym w ramach inicjatyw e-administracji w Unii Europejskiej był program PROMISE, który powstał w roku 1998, a zakończył się 2000 i jako pierwszy zawierał informacje dotyczące zamierzeń co do budowy strategicznych programów odnośnie do powstania społeczeństwa informacyjnego i miał posłużyć do analizy potencjału krajów Unii Europejskiej. Do głównych celów, jakie zostały zrealizowane w ramach PROMISE, należały⁵:

- lepiej funkcjonujące i reagujące służby publiczne;
- lepsze zarządzanie informacjami;

¹ T. Musiałik, *E-administracja w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechnik Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 63a, Gliwice 2012.

² A. Szewczyk, (red.) *Spółeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007.

³ Por. T. Musiałik, *E-administracja w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechnik Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 63a, Gliwice 2012; B. Kożuch, A. Kożuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i Zarządzanie*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.

⁴ Por. United Nations, UN Global-Egovernment Survey, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, 20014; M. Goliński, *E-administracja w Polsce w świetle badań ONZ*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych”, SGH, nr 38, 2015, s. 74 – 84.

⁵ T. Musiałik, *E-administracja...*, z. 63a.

- stworzenie nowych i znacznie lepszych warunków rozwoju informatyzacji w poszczególnych regionach.

Po zakończeniu programu PROMISE powstała strategia eEurope, której głównym zamierzeniem było upowszechnienie i zachęcenie do korzystania z technologii oraz internetu, w celu lepszego i szybszego rozwoju gospodarek krajów Unii Europejskiej. 8 grudnia 1999 roku z inicjatywy Komisji Europejskiej (przed szczytem helsińskim) powstał program eEurope - An Information Society for All. Główne priorytety, jakie zapisano w tej inicjatywie, to: obniżenie kosztów, jakie należy ponieść w celu korzystania z internetu oraz koszty popularyzowania jego w szkolnictwie, lepszy dostęp do usług oferowanych w sieci oraz określenie i zwrócenie uwagi na podmioty wchodzące w skład społeczeństwa informacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem osób niepełnosprawnych, służby zdrowia, transportu oraz dostępu do informacji publicznych⁶.

Kolejne lata XXI wieku to dalsze prace i tworzenie dokumentów związanych z elektronicznym systemem informacyjnym. W Göteborgu w 2001 roku podczas szczytu Unii Europejskiej powstał dokument dotyczący informatyzacji społeczeństwa, krajów aspirujących do Unii Europejskiej, między innymi Polski⁷. Inicjatywa, jaka powstała wówczas, nosiła nazwę eEurope+A Co-operative Effort to Implement the Information Society in Europe. Inicjatywa to dotyczyła dostosowania obowiązującej już wcześniej inicjatyw eEurope w piętnastu krajach Unii Europejskiej do sytuacji państw wstępujących do Unii Europejskiej, w tym Polski. Inicjatywa eEurope +A Co-operative Effort to Implement the Information Society in Europe zawierała odniesienie do programu eEurope 2002 oraz implementację aktów prawnych obowiązujących w Unii Europejskiej, a także ograniczenia usług telekomunikacyjnych⁸.

W kolejnych latach powstał program eEurope+2003 A Co-operative Effort to Implement the Information Society in Europe, w którym podjęto następujące inicjatywy: promocję dostępu do elektronicznych baz danych, uproszczenie procedur administracyjno-prawnych, powołanie rynku elektronicznego oraz podpisu elektronicznego. Nową inicjatywą w tym programie było stworzenie

⁶ eEurope – realizacja idei Społeczeństwa Informacyjnego W Unii Europejskiej I w Polsce <http://www.warszawa.mazowsze.pl/eeurope/e-europe.html>; Por. T. Musialik, *E-administracja w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechnik Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 63a, Gliwice 2012.

⁷ T. Musialik, *E-administracja...*, z. 63a.

⁸ Inicjatywa eEurope 2002 – An Information Society for All. An Action Plan. Inicjatywa eEurope+2003- A Co-operative Effort to Implement the Information Society in Europe. Inicjatywa Modinis. Inicjatywa eEurope 2005 – An Information Society for All. Inicjatywa ePolska 2006- Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Inicjatywa Europe 2020. Inicjatywa i2010 – A European Information Society for growth and employment.

punktów dostępu do internetu w muzeach i bibliotekach. Zbieżne inicjatywy powstały w krajach niebędących w Unii Europejskiej. Następne inicjatywy zawarte w planie eEurope 2005 - An Information Society for All (Bruksela 2002 rok) mówiły o rozwoju e-administracji, a przed wszystkim o ułatwieniu i dostępie do usług e-administracji przez klientów załatwiających takie sprawy jak np. nowy paszport oraz o powstaniu portali internetowych⁹. W Polsce program ten został nazwany Wrota Polski.

W programie eEurope 2005 - An Information Society for All powstały popularne e-learningi oraz e-health, a także zabezpieczenia baz danych¹⁰. Konsekwencją programu Wrota Polski było podjęcie dalszych działań w Polsce w celu wprowadzenia i kontynuowania społeczeństwa informacyjnego, plan został nazwany e -Polska 2006 – Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce¹¹. Na chwilę obecną w krajach Unii Europejskiej realizowane są inicjatywy dotyczące cyfryzacji, wykorzystania podpisu elektronicznego w dokumentacji administracji publicznej, ochronę praw własności intelektualnej, rozwój elektronicznego postępowania administracyjnego¹².

W Polsce w ramach inicjatyw na rzecz społeczeństwa informacyjnego oraz doskonalenia e-urzędów zostały utworzone: Pojedyncze Punkty Kontaktowe (Point of Single Contact), a także przekazywanie informacji pomiędzy urzędami drogą elektroniczną, rejestr publiczny¹³. W celu propagowania i dalszego rozwoju

⁹ Inicjatywa e-Europe 2005 – An Information Society for All.

¹⁰ Por. T. Musialik, *E-administracja...*, z. 63a; R. Wolniak, B. Skotnicka-Zasadzień, *An evaluation of e-administration functioning in municipal offices in Poland*, „The Annals of the University of Bucharest, Economic and Administrative Series”, 2012, nr 6, s. 73 – 88; R. Wolniak, B. Skotnicka-Zasadzień, *E-administracja – czynniki funkcjonowania dobrego e-urzędu*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, z. 63, 2012; P. Janke, *Analiza responsywności wybranych platform usług elektronicznych administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”. Seria: Organizacji i Zarządzanie”, z. 89, Gliwice, 2016, s. 177 – 187; P. Janke, *Analiza stopnia wykorzystania istniejących usług elektronicznych administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”. Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 86, Gliwice, 2015, s. 479 – 488.

¹¹ D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, „Infos” nr 18, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2007.

¹² P. Nadybski, *Elektroniczna administracja w Polsce – ograniczenia i bariery*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości”, nr 9, 2013; D. Szostak, D. Adamski (red.), *E-administracja: prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, Wydawnictwo Presscom, Warszawa 2009; R. Wolniak, *Zadowolenie klienta niepełnosprawnego z funkcjonowania e-administracji – ocena zalet korzystania z e-urzędu*, [w:] *Jakość w społeczeństwie sieciowym*, Katedra Zarządzania Jakością i Wiedzą, (red.) E. Skrzypek, Lublin 2016, s. 221 – 230.

¹³ Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2014 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2014; Por. A. Pander, *(Ni)e-administracja w polskich gminach*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości”, nr 4, 2015, s. 137 – 146; N. Mańkowska, *E-administracja a efektywność sektora publicznego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 348, 2014, s. 200 – 209.

społeczeństwa informacyjnego w Polsce powstał dokument „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego” do roku 2013, a główne cele w nim zawarte to¹⁴:

- udostępnienie dużego zakresu usług administracji publicznej, za pomocą mediów elektronicznych;
- poprawa efektywności administracji publicznej poprzez standaryzację rozwiązań informatycznych;
- dostęp obywateli, przedsiębiorstw do danych z rejestrów sektora publicznego mających na celu poprawę jakości usług;
- wprowadzanie i rozwój rozwiązań informatycznych i narzędzi teleinformatycznych¹⁵.

W administracji publicznej w obrębie e-administracji została stworzona Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej E-PUAP. Portal ten umożliwia jednostką administracji publicznej świadczenie usług drogą elektroniczną i pozwala klientom załatwiać swoje sprawy przez internet¹⁶.

Opisane wcześniej plany programu oraz strategię realizowane w Polsce odnośnie do e-administracji spowodowały, że dostępność do e-usług zmieniła się od roku 2004 z 10% do 79% w roku 2010, dalsze doskonalenie wdrażania e-usług w jednostkach administracji publicznej trwa nadal, na chwilę obecną istotne jest, aby e-usługi były dostępne także dla osób niepełnosprawnych i mieszkańców małych miejscowości i wsi¹⁷. Mimo że w Polsce wskaźnik dostępności do usług administracji publicznej przez internet wzrósł, to nadal w stosunku do krajów Unii Europejskiej jest niski. Liderami w tej dziedzinie są takie kraje jak: W. Brytania, Szwajcaria, Portugalia, Austria, Malta, Włochy oraz Irlandia. We wszystkich wymienionych krajach usługi administracji publicznej online w całości są świadczone drogą elektroniczną¹⁸.

Na tle 194 krajów całego świata, w których w 2014 roku oceniono poziom rozwoju e-administracji, Polska wypada jeszcze gorzej niż w odniesieniu do krajów Unii Europejskiej, gdyż zajmuje 42 miejsce (dane te zostały obliczone przez ONZ). Znacznie słabiej oceniono możliwości elektronicznej partycypacji w działaniach administracji Polski – 65 miejsce. Według danych pochodzących z Eurostatu liczba obywateli polskich korzystających z internetu w załatwianiu

¹⁴ Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2008.

¹⁵ T. Michalik, *E-administracja...*, z. 63a.

¹⁶ J. Janowski, *Administracja elektroniczna: kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego w Polsce*, Wydawnictwo Manicypium, Warszawa 2009.

¹⁷ E-government on-line availability, <http://epp.eurostat.ec.europa.ed>

¹⁸ K. Dziedzic, *E-administracja w Polsce na tle państw w Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości”, t. 24, *Samorząd terytorialny a polityka lokalna*, (red.) P. Laskowski, Wałbrzych 2013.

spraw administracyjnych w roku 2014 wyniosła 27%, kiedy w średnia dla krajów Unii Europejskiej wynosi 47%¹⁹.

Przeprowadzona analiza rozwoju e-administracji i powstania społeczeństwa informacyjnego jednoznacznie pokazuje, że cały świat, w tym też Polska, w większym lub mniejszym stopniu korzysta z e-usług²⁰. Główne czynniki, które mają wpływ na zapotrzebowanie i wdrażanie e-administracji, to²¹:

- tendencje socjoekonomiczne;
- czynniki kulturowe;
- wymogi demograficzne;
- czynnik środowiskowe;
- ramy prawne i bezpieczeństwo.

3. Charakterystyka badań

W badaniach omawianych w niniejszym artykule, dotyczących wykorzystania e-administracji przez osoby niepełnosprawne otrzymano 2846 poprawnie wypełnionych ankiet od osób korzystających z usług urzędów miejskich w 33 miastach położonych na terenie województwa śląskiego. Miasta do badań dobrano na zasadzie doboru losowego warstwowego, natomiast osoby niepełnosprawne w danym mieście na zasadzie doboru przypadkowego²².

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych określa trzy stopnie niepełnosprawności – znaczny, umiarkowany oraz lekki. Poszczególne stopnie definiuje się w sposób następujący²³:

¹⁹ Por. A. Aleksiejczuk, K. Sachpazidu-Wójcicka, *Determinanty rozwoju e-usług w administracji publicznej w Polsce*, „Economics and Management”, 1/2015; B. Kasprzyk, *Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Społeczeństwo informacyjne – regionalne aspekty rozwoju*, Zeszyt Nr 23, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.

²⁰ B. Kasprzyk, *Aspekty funkcjonowania e-administracji...*, z. 23.

²¹ A. Budzikiewicz-Guzłeczka, A. Drab-Kurowska, *E-administracja w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 703, „Ekonomiczne Problemy Usług” nr 88/2012.

²² Porównaj badania dla wybranych miast: P. Wolniak, *Funkcjonowanie e-administracji z perspektywy osób niepełnosprawnych na przykładzie urzędu miejskiego w Gliwicach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”. Seria: Organizacji i Zarządzanie, z. 82, Gliwice, 2015, s. 359 – 368; R. Wolniak, *Ocena funkcjonowania e-administracji w Dąbrowie Górniczej z punktu widzenia osób niepełnosprawnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”. Seria: Organizacji i Zarządzanie, z. 82, Gliwice, 2015, s. 369 – 383; R. Wolniak, B. Skotnicka-Zasadzień, *Ocena funkcjonowania e-administracji w Bytomiu z punktu widzenia osób niepełnosprawnych*, [w:] *Systemy Wspomagania Inżynierii Produkcji. Jakość i bezpieczeństwo*, (red.) M. Molenda, P. Hąbek, s. 162 – 171.

²³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776).

- do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji;
- do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych;
- do lekkiego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mająca ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować z pomocą wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne.

Wymienionymi stopniami niepełnosprawności posłużono się przy analizie badanych klientów urzędów miejskich. Wzięły w nich udział 1384 osoby z niepełnosprawnością lekką (49%), 1057 osób z niepełnosprawnością umiarkowaną (37%) oraz 400 osób z niepełnosprawnością znaczą (14%). Pięć ankietowanych osób nie podało swojego stopnia niepełnosprawności.

W prowadzonych badaniach wyróżniono pięć rodzajów niepełnosprawności o następującej strukturze badanych osób (rysunek 6.3):

- obniżona sprawność sensoryczna (zmysłowa) – brak, uszkodzenie lub zaburzenie funkcji analizatorów zmysłowych (są to m.in. osoby niewidome, niedowidzące, głuche, niedosłyszące, z zaburzeniami percepcji wzrokowej i słuchowej) – 644 ankietowanych;
- obniżona sprawność intelektualna – upośledzenie umysłowe – 182 ankietowanych;
- obniżona sprawność funkcjonowania społecznego – zaburzenia równowagi nerwowej, emocjonalnej – 399 ankietowanych;
- obniżona sprawność komunikowania się – utrudniony kontakt słowny (zaburzenia mowy, autyzm, jąkanie się) – 444 ankietowanych;
- obniżona sprawność ruchowa – osoby z dysfunkcją narządu ruchu – 1153 ankietowanych.

Dwadzieścia cztery ankietowane osoby nie podały w ankiecie rodzaju swojej niepełnosprawności.

W procesie badawczym wzięto pod uwagę następujące zmienne w zakresie zadowolenia klienta z e-administracji (zmienne oceniano w skali 1-7, gdzie 1 oznacza stanowczo nie zgadzam się, a 7 stanowczo zgadzam się):

- Z1 – szybkość realizacji e-usług,
- Z2 – czytelność strony e-administracji,
- Z3 – bezpieczeństwo świadczenia usługi,
- Z4 – łatwość znalezienia linków e-urzędu na stronie,
- Z5 – zrozumiałość pomocy w zakresie korzystania z e-urzędu,
- Z6 – przyjazność dla użytkownika strony e-urzędu,
- Z7 – terminowość wykonania usług przez e-urząd,
- Z8 – sprawy w e-urzędzie są załatwiane właściwie już za pierwszym razem,
- Z9 – korzystanie z e-urzędu jest bezpieczne,
- Z10 – pracownicy chętnie udzielają informacji dotyczących korzystania z e-urzędu,
- Z11 – pracownicy bezzwłocznie udzielają informacji dotyczących problemów z funkcjonowaniem e-urzędu,
- Z12 – pracownicy szybko odpowiadają na e-maile,
- Z13 – pracownicy są chętni do pomocy klientom,
- Z14 – e-urząd informuje klienta na bieżąco o przebiegu realizacji jego sprawy,
- Z15 – pracownicy odnoszą się grzecznie i życzliwie do klientów mających problemy z funkcjonowaniem e-urzędu,
- Z16 – pracownicy pomagają klientowi w razie pomyłki w zakresie e-urzędu,
- Z17 – na stronie nie występują problemy z logowaniem,
- Z18 – strona internetowa działa pod różnymi przeglądarkami.

Postanowiono również określić, jakie są najważniejsze zalety korzystania z urzędu z perspektywy osoby niepełnosprawnej. W przypadku zalet korzystania z usług e-urzędu w badaniach uwzględniono następujące zmienne (zmienne oceniano w skali 1-7, gdzie 1 oznacza nieważne, natomiast 7 bardzo ważne):

- Zu1 – szybkość załatwienia sprawy,
- Zu2 – możliwość załatwienia sprawy bez wychodzenia z domu,
- Zu3 – otwarcie 24 godziny na dobę,
- Zu4 – łatwiejszy dostęp do usług dla osób niepełnosprawnych,
- Zu5 – bezpieczeństwo,
- Zu6 – brak kolejek,
- Zu7 – poprawa komunikacji z urzędem,
- Zu8 – obniżenie kosztów korzystania z urzędu.

Dodatkowo w badaniach określono metody, jakie najczęściej wykorzystują niepełnosprawni do kontaktu z urzędem. Poszczególnym metodom odpowiadają zmienne (zmienne oceniano w skali 1-7, gdzie 1 oznacza bardzo rzadko, a 7 bardzo często):

- K1 – osobista wizyta w urzędzie,
- K2 – e-mail,

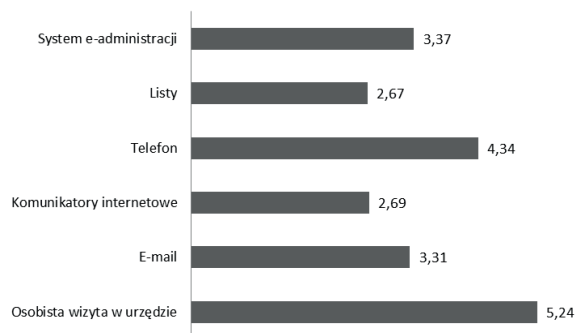
- K3 – komunikatory internetowe,
- K4 – telefon,
- K5 – listy,
- K6 – system e-administracji.

4. Metody komunikacji z urzędem stosowane przez osoby niepełnosprawne

Na rysunku 1 dokonano zestawienia w zakresie tego, jakich narzędzi używają badane osoby niepełnosprawne do komunikacji z urzędami miejskimi. Ocena była dokonywana w skali, w której 1 oznacza bardzo rzadko, natomiast 7 bardzo często. Jak wynika z przeprowadzonych badań, obecnie ciągle przeważają tradycyjne metody komunikacji – na pierwszym miejscu zdecydowanie znalazła się tradycyjna, osobista wizyta w urzędzie – ocena 5,24; a na drugim telefon – 4,34. Większość badanych osób niepełnosprawnych, gdy ma załatwić w urzędzie jakąś sprawę, nie korzysta z narzędzi elektronicznych, ale po prostu fizycznie udaje się do urzędu, ewentualnie dzwoni w razie jakichś pytań czy też problemów. Z metod tradycyjnych jedynie straciły na znaczeniu listy, które są obecnie wykorzystywane bardzo rzadko – 2,67²⁴.

W zakresie metod elektronicznej komunikacji systemy e-administracji oraz e-maile są wykorzystywane jedynie na średnim poziomie (odpowiednio 3,37 dla systemów e-administracji i 3,31 dla e-maili). Wśród elektronicznej komunikacji najrzadziej wykorzystywane są komunikatory internetowe – 2,69.

Rysunek 1. Metody komunikacji z urzędem, stosowane przez badane osoby niepełnosprawne



²⁴ R. Wolniak, *Wpływ preferowanej formy komunikacji na zadowolenie klienta niepełnosprawnego z e-administracji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Seria: Organizacji i Zarządzanie, z. 93, Gliwice 2016, s. 493 – 504.

W przypadku trzech badanych zmiennych – K2, K3, K5 i K6 istnieje zależność pomiędzy rodzajem niepełnosprawności a stosowanymi środkami komunikacji z urzędem na poziomie istotności statystycznej $\alpha=0,001$, natomiast dla pozostałych zmiennych zależność ta kształtuje się na poziomie $\alpha=0,05$.

Interesujące jest, że przed badaniami zakładano, iż z komunikacji elektronicznej będą częściej korzystać osoby z obniżoną sprawnością ruchową – z uwagi na kwestie dotyczące barier architektonicznych. Tymczasem wyniki pokazują zupełnie inny obraz sytuacji. Okazuje się, że to osoby z obniżoną sprawności funkcjonowania społecznego czy też obniżoną sprawnością intelektualną lub sensoryczną w pierwszej kolejności korzystają z komunikacji elektronicznej (tablica 1). Okazuje się, że kwestie dotyczące zaburzeń społecznych w większym stopniu skłaniają badanych niepełnosprawnych do posługiwania się nowymi środkami komunikacji, umożliwiającymi załatwianie spraw bez kontaktu osobistego, co jest ważne dla osób z tego rodzaju niepełnosprawnością. Natomiast osoby z obniżoną sprawnością ruchową obecnie ciągle pozostają przy tradycyjnej komunikacji poprzez wizytę w urzędzie.

Tablica. 1. Stosowane środki komunikacji z urzędem z podziałem na rodzaje niepełnosprawności

Zmienne	Rodzaj niepełnosprawności				
	Obniżona sprawność sensoryczna (N=644)	Obniżona sprawność intelektualna (N=182)	Obniżona sprawność nkcjonowania społecznego (N=399)	Obniżona sprawność komunikowania się (N=444)	Obniżona sprawność ruchowa (N=1153)
K1	5,27	4,86	5,16	5,32	5,29
K2	3,51	3,49	3,75	3,43	2,98
K3	2,85	2,74	3,16	2,72	2,40
K4	4,22	3,97	4,53	4,51	4,37
K5	2,73	3,05	2,88	2,74	2,46
K6	3,54	3,57	3,68	3,37	3,14

5. Zadowolenie klienta niepełnosprawnego z usług świadczonych przez e-administrację

W kolejnym etapie badań dokonano oceny poziomu zadowolenia klientów niepełnosprawnych z usług świadczonych przez administrację. Posłużono się w tym celu zmodyfikowanym kwestionariuszem opartym na koncepcji SERPREV.

Wyniki badań dla poszczególnych zmiennych zostały przedstawione na rysunku 2. Z przeprowadzonych badań wynika, że najlepiej ocenianymi obszarami w zakresie e-administracji są:

- działanie strony internetowej urzędu pod różnymi przeglądarkami (ocena 4,89);
- świadczenie usługi w sposób bezpieczny (4,76);
- grzeczny i życzliwy stosunek pracowników do klientów mających problemy z funkcjonowaniem e-urzędu (4,77);
- bezpieczeństwo korzystania z e-urzędu (4,75);
- pomoc pracowników klientowi w razie pomyłki w przypadku korzystania z e-urzędu (4,75).

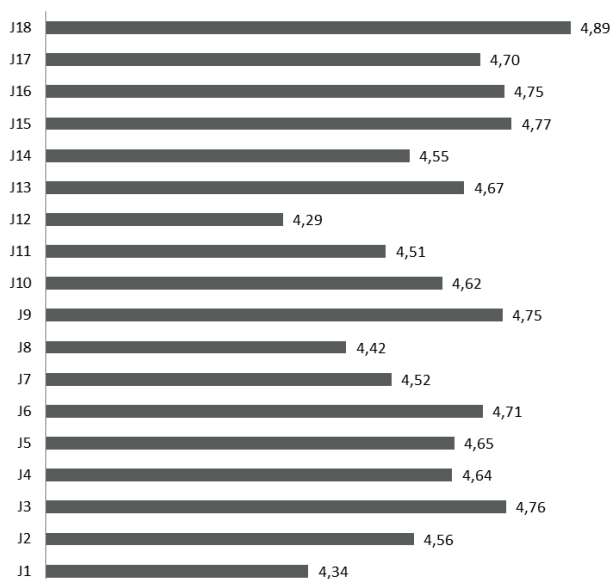
Do najgorzej ocenianych kwestii w zakresie badanych zmiennych zaliczono:

- szybkość odpowiedzi pracowników na e-maile (4,29);
- szybkość realizacji e-usług (3,34);
- załatwianie spraw właściwie już za pierwszym razem (4,42).

Biorąc pod uwagę uzyskane wyniki badań, można za duży pozytyw uznać, że wysoko oceniane są kwestie dotyczące bezpieczeństwa. Sprawy związane z bezpieczeństwem są bowiem w przypadku e-usług bardzo istotne i wielu przypadkach zagrożenie dotyczące ich bezpieczeństwa jest jedną z ważnych przyczyn spowalniających rozwój tej formy komunikacji.

Głównym mankamentem jest natomiast szybkość działania e-administracji. Przy czym o ile sprawy związane z działaniem samych e-usług od strony proceduralnej czy też możliwości załatwienia wszystkiego za pierwszym razem nie zawsze leżą po stronie urzędu, to niepokojące jest tak słabe ocenianie szybkości odpowiadania na e-maile. Może być to również przyczyną tego, że komunikacja e-mailowa nie jest szeroko stosowana przez klientów. Klientom wygodniej jest zadzwonić, ponieważ wtedy otrzymują odpowiedź od razu, natomiast w przypadku maila muszą na nią dłużej czekać, co postrzegają jako mniej wygodne. Rozumowanie potwierdzają wyniki korelacji V-Cramera pomiędzy wykorzystaniem e-maili jako środka komunikacji (zmienna K₂) a oceną szybkości odpowiadania przez urzędników na e-maile (zmienna Z₁₂). Korelacja ta jest istotna statystycznie na poziomie $\alpha=0,001$ i wynosi 0,28. Oznacza to, że w przypadku, gdy dane osoby uważają, że urzędnicy szybko reagują na e-maile częściej z tej formy komunikacji korzystają natomiast w sytuacji, gdy uważają, iż reakcja ta jest zbyt wolna, korzystają z niej dużo rzadziej.

Rysunek 2. Ocena zadowolenia klientów z e-administracji w urzędzie miejskim



Z przeprowadzonych badań wynika, że niższy stopień niepełnosprawności zwykle oznacza wyższe zadowolenie z funkcjonowania e-administracji (tablica 2). Przy czym różnice występują najczęściej między poziomem lekkim a umiarkowanym i znacznym. Natomiast w przypadku różnic między stopniem umiarkowanym a znacznym są one zwykle bardzo niewielkie. W przypadku osób z niepełnosprawnością lekką średnie zadowolenie z e-administracji kształtuje się na poziomie 4,7; w przypadku osób ze stopniem umiarkowanym wynosi 4,53 natomiast dla tych, którzy mają znaczną niepełnosprawność, wynosi 4,56.

Jeśli chodzi o oceny szczegółowe:

- w przypadku oceny grzeczności i życzliwości urzędników wobec klientów mających problemy z funkcjonowaniem e-urzędu (zmienna J15) osoby z lekką niepełnosprawnością oceniają ją na poziomie 4,88; te z niepełnosprawnością umiarkowaną jako 4,66; natomiast dla osób z niepełnosprawnością znaczną ocena kształtuje się na poziomie 4,63;
- w przypadku oceny pomocy udzielanej przez pracowników w przypadku pomyłki w zakresie funkcjonowania e-urzędu (zmienna J16) osoby z niepełnosprawnością lekką oceniają ją jako 4,87; w przypadku osób z niepełnosprawnością umiarkowaną jako 4,62; natomiast dla osób charakteryzujących się znacznym poziomem niepełnosprawności jako 4,68.

Tablica. 2. Zadowolenie klienta z e-administracji
w urzędzie miejskim z podziałem na stopnie niepełnosprawności

Zmienne	Stopień niepełnosprawności		
	Znaczny (N=400)	Umiarkowany (N=1057)	Lekki (N=1384)
J1	4,29	4,26	4,42
J2	4,53	4,47	4,64
J3	4,68	4,63	4,87
J4	4,55	4,58	4,72
J5	4,53	4,64	4,69
J6	4,61	4,64	4,78
J7	4,57	4,41	4,58
J8	4,51	4,34	4,46
J9	4,71	4,64	4,83
J10	4,59	4,46	4,76
J11	4,43	4,35	4,64
J12	4,18	4,24	4,37
J13	4,47	4,62	4,76
J14	4,53	4,51	4,59
J15	4,63	4,66	4,88
J16	4,68	4,62	4,87
J17	4,70	4,62	4,77
J18	4,81	4,76	5,01
Średnia	4,56	4,53	4,70

W kolejnej tablicy 3 zgromadzono dane dotyczące zadowolenia z e-administracji z podziałem na poszczególne rodzaje niepełnosprawności. Zmienna ta w niewielkim stopniu różnicuje badane kwestie. Test ANOVA Kruskala-Wallisa wykazał istnienie statystycznie istotnych zależności jedynie w przypadku dwóch zmiennych: Z6 i Z10, i to tylko w przypadku najniższego przyjętego poziomu istotności $\alpha=0,05$. Średnio najlepiej oceniają swe zadowolenie z funkcjonowania e-administracji w urzędach miejskich osoby z obniżoną sprawnością komunikowania się (ocena 4,71), a najgorzej osoby z obniżoną sprawnością intelektualną (4,48). Dla zmiennych, w przypadku których różnice są statystycznie istotne:

- w przypadku przyjazności strony internetowej urzędu dla użytkownika (zmienna J6) osoby z obniżoną sprawnością komunikowania się oceniają zmienną na poziomie 4,92, natomiast z obniżoną sprawnością intelektualną jako 4,54;

- w przypadku tego, czy pracownicy chętnie udzielają informacji dotyczących korzystania z e-urzędu (zmienna J10), osoby z obniżoną sprawnością komunikowania się oceniają ją jako 4,73, natomiast osoby z obniżoną sprawnością intelektualną jako 4,3.

Tablica. 3. Zadowolenie klienta z e-administracji z podziałem na rodzaje niepełnosprawności

Zmienne	Rodzaj niepełnosprawności				
	Obniżona sprawność sensoryczna (N=644)	Obniżona sprawność intelektualna (N=182)	Obniżona sprawność funkcjonowania społecznego (N=399)	Obniżona sprawność komunikowania się (N=444)	Obniżona sprawność ruchowa (N=1153)
J1	4,36	4,06	4,40	4,36	4,35
J2	4,67	4,41	4,53	4,62	4,53
J3	4,75	4,63	4,81	4,85	4,73
J4	4,72	4,43	4,53	4,73	4,65
J5	4,70	4,42	4,62	4,76	4,62
J6	4,79	4,54	4,69	4,92	4,61
J7	4,56	4,36	4,50	4,59	4,52
J8	4,47	4,41	4,39	4,55	4,37
J9	4,83	4,66	4,75	4,79	4,70
J10	4,60	4,30	4,58	4,73	4,68
J11	4,47	4,30	4,51	4,58	4,53
J12	4,36	4,36	4,22	4,40	4,24
J13	4,67	4,57	4,61	4,75	4,69
J14	4,59	4,52	4,59	4,65	4,50
J15	4,83	4,53	4,71	4,87	4,76
J16	4,78	4,69	4,68	4,87	4,74
J17	4,84	4,65	4,66	4,79	4,63
J18	5,03	4,83	4,82	4,99	4,82
Średnia	4,67	4,48	4,59	4,71	4,59

6. Zalety wykorzystania e-administracji z punktu widzenia klienta niepełnosprawnego

Kolejną, wartą przeanalizowania w niniejszej publikacji kwestią jest określenie, jakie są, zdaniem ankietowanych osób niepełnosprawnych, najważniejsze zalety

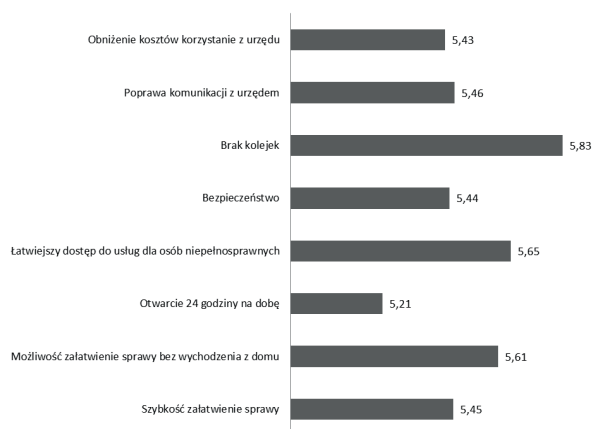
korzystania z e-urzędu. Wyniki zostały przedstawione na rysunku 9.7. Za najważniejszą zaletę ankietowane osoby niepełnosprawne uznały brak kolejek (ocena 5,83 w siedmiostopniowej skali). Następnie do bardzo ważnych zalet zaliczono:

- łatwiejszy dostęp do usług dla osób niepełnosprawnych 5,65;
- możliwość załatwienia sprawy bez wychodzenia z domu 5,45.

Wyniki dla zalet są wysokie, co oznacza, że osoby niepełnosprawne faktycznie dostrzegają realne korzyści z zastosowania środków elektronicznej komunikacji z urzędem.

Na rysunku 3 dokonano zestawienia zalet korzystania z e-urzędu z punktu widzenia preferowanej formy komunikacji. W przypadku wszystkich badanych zmiennych w przypadku preferowania komunikacji elektronicznej dana osoba niepełnosprawna wyżej również ocenia zalety korzystania z e-urzędu, i to nie tylko daną konkretną zaletę, ale generalnie wszystkie zalety.

Rysunek 3. Zalety korzystania z e-urzędu z punktu widzenia osób niepełnosprawnych



W tabelicy 4 dokonano zestawienia zalet wykorzystania e-administracji w podziale na rodzaje niepełnosprawności. Zastosowanie testu nieparametrycznego ANOVA Kruskala-Wallisa wskazuje istnienie statystycznie istotnych zależności na poziomie $\alpha=0,001$ w przypadku zmiennych Zu1-Zu6. Dla zmiennych Zu7 i Zu8 zależności występują na poziomie $\alpha=0,01$.

Zalety e-administracji w pierwszej kolejności wysoko oceniają osoby z obniżoną sprawnością ruchową – średnia ocena 5,63. Osoby te napotykają w urzędach liczne bariery architektoniczne, co zostało szczegółowo omówione w poprzednich rozdziałach i mają problemy z dotarciem do urzędu, jak również w pewnych przypadkach z poruszaniem się po budynku. Dlatego bardzo pozytywnie oceniają korzyści zastosowania e-administracji, która powoduje, że nie muszą tak często

udawać się do urzędu. Zwracają oni w szczególności uwagę na brak konieczności stania w kolejkach (ocena 5,94) czy też możliwość załatwienia danej sprawy bez wychodzenia z domu (5,8).

Tablica 4. Zalety wykorzystania e-administracji z podziałem na rodzaje niepełnosprawności

Zmienne	Rodzaj niepełnosprawności				
	Obniżona sprawność sensoryczna (N=644)	Obniżona sprawność intelektualna (N=182)	Obniżona sprawność funkcjonowania społecznego (N=399)	Obniżona sprawność komunikowania się (N=444)	Obniżona sprawność ruchowa (N=1153)
Zu1	5,44	5,12	5,35	5,32	5,63
Zu2	5,54	5,23	5,50	5,49	5,80
Zu3	5,20	4,93	5,07	5,20	5,35
Zu4	5,50	5,28	5,70	5,65	5,80
Zu5	5,33	5,15	5,65	5,42	5,50
Zu6	5,78	5,34	5,83	5,86	5,94
Zu7	5,38	5,27	5,40	5,40	5,59
Zu8	5,41	5,27	5,52	5,40	5,45
Średnia	5,45	5,20	5,50	5,47	5,63

Również osoby z zaburzeniami społecznymi wysoko oceniają zalety wykorzystania e-administracji (średnia 5,5). Przy czym w ich przypadku poza brakiem kolejek (5,83) jako najważniejsze zalety podkreślają łatwiejszy dostęp do usług dla osoby niepełnosprawnej (5,83) oraz kwestie bezpieczeństwa (5,7). W przypadku osób o obniżonej sprawności sensorycznej średnia ocena zalet korzystania z e-administracji wynosi 5,45; dla osób z obniżoną sprawnością komunikowania się 5,47, natomiast w przypadku osób z obniżoną sprawnością intelektualną 5,2. W tablicy 9.15 zebrano dane dotyczące zalet korzystania z e-administracji w urzędzie miejskim z podziałem na poszczególne stopnie niepełnosprawności. Analiza testem Kruskala-Wallisa wskazuje praktycznie brak zależności pomiędzy zmiennymi (różnice statystycznie istotne na poziomie $\alpha=0,05$ i występują tylko dla jednej zmiennej Z1). Dlatego można stwierdzić, że stopień niepełnosprawności nie wpływa na zalety korzystania z e-administracji, w opinii ankietowanych osób.

Tablica 5. Zalety korzystania z e-administracji w urzędzie miejskim z podziałem na stopnie niepełnosprawności

Zmienne	Stopień niepełnosprawności		
	Znaczny (N=400)	Umiarkowany (N=1057)	Lekki (N=1384)
Zu1	5,31	5,39	5,54
Zu2	5,50	5,53	5,70
Zu3	5,14	5,11	5,32
Zu4	5,65	5,60	5,69
Zu5	5,45	5,40	5,47
Zu6	5,66	5,75	5,93
Zu7	5,50	5,40	5,49
Zu8	5,40	5,35	5,50
Średnia	5,45	5,44	5,58

Ciekawe wnioski można wyciągnąć, przyjrząwszy się wynikom korelacji Spearmana pomiędzy zadowoleniem klienta a metodami wykorzystywanymi do komunikacji z urzędem (tablica 5) oraz zaletami korzystania z e-urzędu (tablica 6). Ze zgromadzonych danych wynika, że pomiędzy większością zmiennych występują korelacje o charakterze dodatnim, istotne statystycznie na poziomie $\alpha=0,001$.

W przypadku zalet korzystania z e-administracji, wynika z tego, że jeśli jakaś osoba niepełnosprawna korzystająca z e-administracji jest zadowolona z poziomu obsługi, wtedy pozytywnie postrzega również korzyści zastosowania e-administracji. Natomiast w sytuacji, gdy ktoś spotyka się z problemami w zakresie funkcjonowania e-administracji, wtedy jednocześnie, co naturalne, znacznie gorzej ocenia zalety jej zastosowania.

Tablica 6. Korelacje Spearmana pomiędzy zadowoleniem klienta z e-administracji a metodami wykorzystywanymi do komunikacji z urzędem

	K1	K2	K3	K4	K5	K6
Z1	-0,01	0,29	0,16	0,07	0,03	0,40
Z2	0,06	0,23	0,14	0,15	0,04	0,35
Z3	0,06	0,23	0,08	0,09	-0,03	0,36
Z4	-0,01	0,22	0,12	0,14	0,01	0,31
Z5	0,01	0,25	0,15	0,14	0,04	0,35
Z6	0,05	0,25	0,16	0,15	0,06	0,35
Z7	0,01	0,24	0,15	0,09	0,01	0,37
Z8	0,00	0,25	0,17	0,10	0,03	0,37
Z9	0,01	0,23	0,08	0,10	0,00	0,33
Z10	-0,01	0,22	0,11	0,12	0,00	0,31

Z11	0,01	0,25	0,17	0,12	0,03	0,36
Z12	-0,04	0,28	0,19	0,08	0,12	0,31
Z13	0,03	0,22	0,11	0,13	0,02	0,32
Z14	0,00	0,26	0,15	0,13	0,04	0,35
Z15	0,06	0,22	0,09	0,14	0,00	0,31
Z16	0,05	0,24	0,13	0,16	0,01	0,31
Z17	0,04	0,23	0,13	0,14	0,01	0,34
Z18	0,05	0,22	0,07	0,09	-0,02	0,32

Interesująca jest analiza tablicy 6. Wynika z niej, że zadowolenie klienta z e-administracji jest pozytywnie skorelowane ze zmiennymi K2, K3, K4 i K6, czyli z tymi dotyczącymi częstości korzystania z e-administracji. Wynika z tego, że im częściej dana osoba korzysta z e-usług publicznych, tym lepiej je ocenia, a generalnie najgorzej oceniają je te osoby, które rzadko z nich korzystają. Wydaje się, że jest to pozytywna konkluzja, świadcząca, że system e-administracji działa niezłe, a problemy wynikają głównie z barier psychologicznych, nieumiejętności dobrej obsługi komputera (wyżej udowodniono korelację pomiędzy poziomem obsługi komputera a zadowoleniem z korzystania z e-administracji publicznej), itp. czynników. Osoby niekorzystające z e-administracji obawiają się jej, są uprzedzone i dlatego oceniają ją negatywnie. Natomiast w momencie, gdy ktoś zacznie częściej wykorzystywać nowe, elektroniczne narzędzia komunikacji z urzędem, ocenia je pozytywnie.

Tablica 7. Korelacje Spearmana pomiędzy zadowoleniem klienta z e-administracji a zaletami korzystania z e-urzędu

	Zu1	Zu2	Zu3	Zu4	Zu5	Zu6	Zu7	Zu8
Z1	0,28	0,23	0,28	0,27	0,29	0,23	0,29	0,25
Z2	0,32	0,27	0,27	0,30	0,26	0,30	0,30	0,21
Z3	0,34	0,33	0,31	0,35	0,34	0,34	0,34	0,26
Z4	0,28	0,26	0,26	0,29	0,25	0,26	0,29	0,24
Z5	0,27	0,25	0,27	0,29	0,26	0,30	0,31	0,21
Z6	0,28	0,25	0,26	0,29	0,25	0,27	0,29	0,23
Z7	0,26	0,23	0,27	0,28	0,28	0,24	0,31	0,22
Z8	0,22	0,23	0,25	0,29	0,28	0,24	0,31	0,23
Z9	0,29	0,28	0,31	0,31	0,31	0,30	0,33	0,25
Z10	0,24	0,27	0,27	0,31	0,29	0,27	0,30	0,25
Z11	0,21	0,23	0,25	0,30	0,28	0,25	0,30	0,24

Z12	0,22	0,14	0,17	0,22	0,24	0,18	0,24	0,22
Z13	0,25	0,26	0,28	0,30	0,24	0,28	0,29	0,20
Z14	0,24	0,22	0,24	0,29	0,25	0,25	0,29	0,20
Z15	0,29	0,27	0,23	0,30	0,24	0,31	0,31	0,23
Z16	0,28	0,25	0,23	0,30	0,23	0,31	0,30	0,22
Z17	0,27	0,26	0,23	0,28	0,25	0,30	0,31	0,25
Z18	0,30	0,26	0,25	0,26	0,22	0,30	0,28	0,21

7. Zakończenie

Wykorzystanie narzędzi e-administracji w zakresie komunikacji z urzędem może stanowić pomoc w zakresie funkcjonowania w życiu codziennym osób niepełnosprawnych, ułatwiając im załatwianie różnych czynności w urzędach miejskich.

Do najważniejszych obserwacji uzyskanych w wyniku badań można zaliczyć:

- dobrze oceniane są przez osoby niepełnosprawne kwestie bezpieczeństwa e-administracji oraz stosunku urzędników do klienta, natomiast mankamentem jest szybkość działania e-administracji;
- niższy stopień niepełnosprawności jest pozytywnie skorelowany z wyższym zadowoleniem z korzystania z e-urzędu;
- najlepiej oceniają zadowolenie z funkcjonowania e-administracji osoby z obniżoną sprawnością komunikowania się, a najgorzej osoby z obniżoną sprawnością intelektualną;
- najważniejszymi zaletami korzystania ze-administracji z punktu widzenia osób niepełnosprawnych są kwestie łatwiejszego dostępu do urzędu i możliwość załatwienia sprawy bez wychodzenia z domu;
- zalety e-administracji najlepiej oceniają osoby z obniżoną sprawnością ruchową.

Wyniki przeprowadzonych badań pozwalają się zorientować, że obecnie osoby niepełnosprawne wolą ciągle korzystać z tradycyjnych narzędzi do komunikacji z urzędem (osobista wizyta, telefon) w porównaniu do korzystania z e-administracji. Jest to o tyle niekorzystne, że badania związków pomiędzy zaletami korzystania z e-administracji a korzyściami wskazanymi przez badanych sugerują, że im częściej dana osoba korzysta z e-administracji, tym lepiej postrzega jej korzyści. Wynika z tego, że problem jest w dużej mierze psychologiczny, w pierwszej kolejności należy przełamać barierę psychologiczną i zachęcić osoby do korzystania z e-administracji, a następnie będą oni znacznie lepiej ją oceniać i coraz chętniej się nią posługiwać.

Bibliografia

Literatura:

- Aleksiejczuk A., Sachpazidu-Wójcicka K., *Determinanty rozwoju e-usług w administracji publicznej w Polsce*, „Economics and Management”, 1/2015.
- Budzikiewicz-Guźlecka A., Drab-Kurowska A., *E-administracja w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 703, „Ekonomiczne Problemy Usług” nr 88/2012.
- Dziedzic K., *E-administracja w Polsce na tle państw w Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości”, t. 24, *Samorząd terytorialny a polityka lokalna*, (red.) P. Laskowski, Wałbrzych 2013.
- eEurope – realizacja idei Społeczeństwa Informacyjnego W Unii Europejskiej i w Polsce <http://www.warszawa.mazowsze.pl/eeurope/e-europe.html>; Musialik T., *E-administracja w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechnik Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 63a, Gliwice 2012.
- E-government on-line availability, <http://epp.eurostat.ec.europa.ed>.
- Grodzka D., *E-administracja w Polsce*, „Infos” nr 18, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2007.
- Inicjatywa ePolska 2006 – Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Inicjatywa Europe 2020.
- Inicjatywa eEurope 2002 – An Information Society for All. An Action Plan.
- Inicjatywa e-Europe+2003 – A Co-operative Effort to Implement the Information Society in Europe.
- Inicjatywa i2010 – A European Information Society for growth and employment.
- Inicjatywa Modinis. Inicjatywa eEurope 2005 – An Information Society for All.
- Janowski J., *Administracja elektroniczna: kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Wydawnictwo Manicipium, Warszawa 2009.
- Kasprzyk B., *Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Społeczeństwo informacyjne-regionalne aspekty rozwoju*, Zeszyt Nr 23, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.
- Kowalczyk M., *Internet jako narzędzie komunikacji pozytywnego wizerunku w procesie zarządzania społecznością lokalną*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości”, t. 24, *Samorząd terytorialny a polityka lokalna*, (red.) P. Laskowski, Wałbrzych 2009; Ganczar M., *Informatyzacja Administracji Publicznej: nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Wydawnictwo CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2009.
- Kożuch B., Kożuch A. (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i Zarządzanie*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Musialik T., *E-administracja w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechnik Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 63a, Gliwice 2012.
- Nadybski P., *Elektroniczna administracja w Polsce – ograniczenia i bariery*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości”, nr 9, 2013.
- Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2010–2014, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa 2014.

- Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2008.
- Szewczyk A. (red.), *Społeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007.
- Szostak D., Adamski D. (red.), *E-administracja: prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, Wydawnictwo Presscom, Warszawa 2009.
- United Nations, UN Global-Egovernment Survey, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York 20014.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776).
- Wolniak R., *Wpływ preferowanej formy komunikacji na zadowolenie klienta niepełnosprawnego z e-administracji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Seria: Organizacji i Zarządzanie”, z. 93, Gliwice, 2016, s. 493 – 504.
- Wolniak R., Skotnicka-Zasadzień B., *An evaluation of e-administration functioning in municipal offices in Poland*, „The Annals of the University of Bucharest, Economic and Administrative Series”, 2012 nr 6, s. 73 – 88.
- Wolniak R., Skotnicka-Zasadzień B., *E-administracja – czynniki funkcjonowania dobrego e-urzędu*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, z. 63, 2012.
- Wolniak R., Skotnicka-Zasadzień B., *Ocena funkcjonowania e-administracji w Bytomiu z punktu widzenia osób niepełnosprawnych*, [w:] *Systemy Wspomagania Inżynierii Produkcji. Jakość i bezpieczeństwo*, (red.) M. Molenda, P. Hąbek, s. 162 – 171.
- Wolniak R., *Funkcjonowanie e-administracji z perspektywy osób niepełnosprawnych na przykładzie urzędu miejskiego w Gliwicach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 82, Gliwice 2015, s. 359 – 368.
- Wolniak R., *Ocena funkcjonowania e-administracji w Dąbrowie Górniczej z punktu widzenia osób niepełnosprawnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 82, Gliwice 2015, s. 369 – 383.
- Wolniak, *Zadowolenie klienta niepełnosprawnego z funkcjonowania e-administracji – ocena zalet korzystania z e-urzędu*, [w:] *Jakość w społeczeństwie sieciowym*, Katedra Zarządzania Jakością i Wiedzą, red. E. Skrzypek, Lublin 2016, s. 221 – 230.
- Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2014 r., Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2014.
- Goliński M., *E-administracja w Polsce w świetle badań ONZ*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych”, SGH, nr 38, 2015, s. 74 – 84.
- Pander A., *(Ni)e-administracja w polskich gminach*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości”, nr 4, 2015, s. 137 – 146.
- Mańkowska N., *E-administracja a efektywność sektora publicznego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 348, 2014, s. 200 – 209.
- Janke P., *Analiza responsywności wybranych platform usług elektronicznych administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 89, Gliwice 2016, s. 177 – 187.
- Janke P., *Analiza stopnia wykorzystania istniejących usług elektronicznych administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”. Seria: Organizacji i Zarządzanie, z. 86, Gliwice 2015, s. 479 – 488.

Streszczenie

Niniejsza publikacja koncentruje się na tematyce wykorzystania e-administracji w zakresie obsługi klienta niepełnosprawnego. Opierając się na wynikach prowadzonych badań, zaprezentowano w niej kwestie dotyczące oceny funkcjonowania e-administracji w kontekście korzystania z niej przez osoby niepełnosprawne. Celem artykułu jest przedstawienie poziomu zadowolenia osób niepełnosprawnych z wykorzystania narzędzi e-administracji oraz korzyści, jakie ich zdaniem zastosowanie e-administracji przynosi.

Słowa kluczowe: e-administracja, klient niepełnosprawny, rodzaje niepełnosprawności, stopień niepełnosprawności, SERPREV, zadowolenie klienta.

Summary

The Functioning of e-government in the context of the needs of people with disabilities

This publication focuses on the use of e-government tools in the service process of disabled clients. Based on the results of conducted research, it presents the issues related to the evaluation of the functioning of e-government in the context of its use by people with disabilities. The aim of this article is to present the level of satisfaction of people with disabilities using e-government tools and the benefits they think e-government is bringing.

Keywords: e-administration, customer, disability, degree of disability, SERPREV, customer satisfaction.

Głosy w dyskusji
na temat koncepcji i instrumentów zarządzania
w administracji publicznej
podczas konferencji zorganizowanej przez
Komisję Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej Senatu RP
we współpracy z Katedrą Prawa
Wydziału Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego
Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie

Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Bardzo gorąco dziękuję panu przewodniczącemu. Oczywiście rozpocznę od gratulacji. Gratuluję zarówno senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, jak i Szkole Głównej Służby Pożarniczej oraz Instytutowi Otwartego Społeczeństwa w ogóle inicjatywy, żeby rozmawiać na temat efektywności pracy administracji. Ktoś kiedyś powiedział, że złudnym jest przekonanie, iż można wyznaczyć administracji granicę jej ingerencji lub granicę jej impotencji.

Administracja ma z jednej strony taką przemożną chęć, żeby ingerować wszędzie, gdzie tylko można, a później, jak już jakieś *dominium* sobie przypisze, to często się wykazuje impotencją w rzeczywistym z niego korzystaniu. I to często wychodzi w raportach NIK-u. Podam państwu przykład. Polska sfera publiczna – będę się odwoływał do różnych raportów NIK-u, tylko tych najnowszych – ma na przykład zapisane określone kompetencje, żeby różne sfery funkcjonowania publicznego uregulować. Z naturalnych względów taką sferą, w której państwo musi się wykazywać poprzez swoje instytucje dużym zainteresowaniem, jest na przykład sfera zdrowia publicznego, czyli państwo powinno przynajmniej przyglądać się wszystkim zagadnieniom, które są związane z najważniejszym dobrem: życiem i zdrowiem ludzkim.

My, jako Najwyższa Izba Kontroli, całkiem niedawno zakończyliśmy, przedstawiliśmy raport dotyczący suplementów diety. Byłem głęboko przekonany, że oczywiście państwo, jeżeli ma pewne atrybuty – w tym przypadku te atrybuty w imieniu państwa ma Państwowa Inspekcja Sanitarna dopuszczająca na rynek substancje, które popularnie określa się suplementami diety, to z nich potrafi korzystać. Nic bardziej mylnego. Najwyższa Izba Kontroli wykazała w swoich kontrolach, że jest inaczej. Jeżeli państwo myśla, że suplementy diety, ich zażywanie wiąże się z poprawą naszego stanu zdrowia, to państwo nie macie racji. My, jako obywatele, jesteśmy w błędzie, myśląc, że jeżeli korzystamy z suplementów diety, suplementujemy swoje niedobory diety, generalnie zażywamy te substancje w celu poprawy naszego dobrostanu i stanu zdrowia. Okazuje się, że praktyka jest zgoła odmienna. Zarządzanie, efektywność zarządzania administracji publicznej, której specyficzną częścią jest też oczywiście sanepid, jest taka, że przy 30 tysiącach substancji, które oficjalnie zostały zgłoszone do sprzedaży w Polsce, tak naprawdę przebadanych jest niecały tysiąc, w kolejce czeka się średnio 8 lat. W przebadanej przez Najwyższą Izbę Kontroli próbie tych substancji były takie, które zawierały bakterie chorobotwórcze, bakterie kałowe, pochodne amfetaminy. Jak informacja o tym ostatnim pojawiła się w raporcie

NIK-u, to sanepid już nie zdążył wstrzymać sprzedaży tej substancji, bo ją na pniu wykupiono. To jest też specyficzny sposób działania Polek i Polaków – pewnie bardziej Polaków. Tak więc rzadko która substancja miała skład chemiczny taki, jak opisany na jej opakowaniu.

Podam przykład jednej z ostatnich kontroli NIK-u, która pokazuje, jak głęboko nieefektywna w zakresie funkcjonowania w tym obszarze okazała się administracja publiczna szeroko rozumiana. Ale też trudno mieć o to pretensje, bo jeżeli 30 tysięcy substancji jest zgłoszonych i powinno być przebadanych – zaraz też powiem, jaka jest specyfika przepisu, który to reguluje – a zajmuje się tym siedmiu pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej, to szansa, żeby te zadania wykonali, jest, delikatnie mówiąc, co najmniej iluzoryczna. A że przepis jeszcze tak stanowi, to jest akurat regulacja ogólnounijna i w Polsce jej nie możemy zmienić. W związku z tym, że suplement diety – wbrew temu, co się wydaje Polkom i Polakom, co sprawdziliśmy także w badaniach – nie jest lekiem, artykułem spożywczym, to do jego sprzedaży wystarczy go zgłosić do określonej inspekcji, w tym wypadku sanepidu, i od razu można rozpoczynać sprzedaż, nie trzeba czekać na żadne dopuszczenie, sprawdzenie składu. Stąd później się okazuje, że efektywność wykonywania zadania publicznego, jakim jest nadzór nad zdrowiem obywateli, w tym zakresie, delikatnie mówiąc, nie jest możliwa. Ale oczywiście NIK jest od tego, żeby tę efektywność podnosić, w związku z tym zaproponowaliśmy we wniosku – szkoda, że nikt na to nie wpadł wcześniej – żeby, wzorem większości państw Unii Europejskiej, wprowadzić choćby minimalną opłatę, którą musi wnieść przedsiębiorca, zgłaszając chęć sprzedaży produktu na rynku. Wtedy z 30 tysięcy substancji w rzeczywistej sprzedaży w Polsce pozostanie niecała 1/3 z nich. Wypadną z kolejki wszystkie wirtualne zgłoszenia, pieniądze z tego tytułu można będzie przeznaczyć na wzmocnienie etatowe sanepidu i podnieść efektywność.

Takich przykładów oczywiście mógłbym tutaj mnożyć. Ja mam zawsze satysfakcję z tego, że reprezentuję instytucję, która corocznie, jak byście państwo weszli w sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli, nic Polaków nie kosztuje, a wręcz przeciwnie, przynosi jeszcze wpływy do budżetu państwa.

Odwołam się do innego przykładu, sprzed dwóch lat, kiedy ogłaszaliśmy na przykład raport dotyczący kontroli w związku z budową ekranów akustycznych wzdłuż dróg ekspresowych i autostrad. Opinia publiczna w Polsce przez wiele miesięcy skupiała się na ważkim zagadnieniu poziomu hałasu, zastanawiano się, gdzie powinien być ekran, a gdzie nie powinno go być. Istoty problemu dotknęliśmy w raporcie NIK-u, bo pokazaliśmy przepis, który w Polsce obowiązywał, jako jedynym kraju na świecie, który sprawiał, że ekrany akustyczne budowaliśmy nie tam, gdzie są mieszkania, tylko tam, gdzie są pola – ale pola zapisane w planie

zagospodarowania przestrzennego jako miejsca pod przyszłą zabudowę. Na ogół nikt się tam nie wybuduje, co widać, jak się jedzie odcinkiem autostrady Łódź–Warszawa. Generalnie obecnie jest tak, że ludzie ze wsi przenoszą się do miasta, a nie na odwrót, chyba że jest to wieś bezpośrednio w okolicy dużego miasta. Tak więc chronienie pól, na których może kiedyś ktoś się wybuduje, bo w planie zagospodarowania przestrzennego zapisano je jako tereny pod przyszłą zabudowę, jest bezsensowne. Jak byście, łamiąc przepisy prawa, stanęli na autostradach i zajrzeli za ekrany akustyczne, to latem zobaczycie piękne łąny zbóż albo jakieś drzewa, a raczej nigdy domostwa.

Podaję państwu ten przykład, bo jedna zmiana, którą zaproponował NIK, to było kilkaset milionów złotych oszczędności rocznie – z powodu tego, że nie trzeba już ekranów akustycznych budować w polach. Państwo polskie wydaje rocznie 6 miliardów złotych na utrzymanie dróg ekspresowych i autostrad. Oczywiście nie tylko na ekrany akustyczne, ale jak już taki ekran się wybuduje, to go później trzeba myć, wymieniać skorodowany, kosić trawę za ekranem – to kolejny bezsensowny przepis, który NIK wskazywał. Po co kosić trawę za ekranem akustycznym? A to w specyfikacji przetargów zamówienia mają firmy, które utrzymują okolice dróg ekspresowych i autostrad.

Mówię to wszystko państwu po to, bo chociaż jesteśmy dumni z tego, co się udało w Polsce po roku 1989, to zapewniam państwa, że mamy jeszcze wiele do zrobienia, żeby tę efektywność podnosić. Aczkolwiek oczywiście duma rozpiesza nas z tego, że 27 lat temu Polska była biedniejsza od Ukrainy, jeśli chodzi o wskaźniki PKB, a obecnie podnieśliśmy efektywność. Te dwa drobne przykłady, które państwu podałem, pokazują, że jednak jeszcze jest wiele do zrobienia przed nami i w zawołany sposób przemyciłem także ważną treść, że Najwyższa Izba Kontroli jest niezwykle potrzebną instytucją i tą efektywność zarządzania w państwie polskim znacząco podnosi, do czego w skromny sposób także mam możliwość się przyczynić.

Adwokat Janusz Psiuch

Szanowni Państwo!

Prowadzę kancelarię adwokacką już od bardzo wielu lat, bo od około 30, i stykam się z obywatelem. Tutaj posłuchałem dzisiaj o wspaniałych modelach działania administracji. Samorząd jest też administracją. To nie jest tak, w mojej ocenie, jak by wynikało z dzisiejszych wypowiedzi, że to jest przyjazne środowisko. To jest władcza administracja, która oddziałuje na człowieka, na jego prawa, uprawnienia i obowiązki. Stąd, proszę państwa, to nie jest tak do końca, że te postępowania są i skuteczne, i transparentne, i – to podkreślam – wiarygodne,

i jeszcze są wszyscy zadowoleni. Nie ma takich koniunkcji. Ja tylko wskażę na jedną rzecz. Szary obywatel po starciu z machiną państwową gdzie ma się udać? Udaje się do adwokata i na szczęście adwokat w pewnym momencie w trybie odwoławczym udaje się do sądu administracyjnego.

Proszę państwa, ja spotkałem się w ostatnim czasie z takim, powiem wprost, nietransparentnym i niewiarygodnym, ale bardzo efektywnym używaniem przepisu prawa art. 49 kodeksu postępowania administracyjnego. Jest taka możliwość, że jeżeli stron postępowania administracyjnego jest ponad 20, to organ samorządu prowadzący sprawę nie musi stronom doręczyć listów o wszczęciu postępowania. Dzieje się tak w sprawach bardzo ważnych, bardzo istotnych, bo prezydent miasta, burmistrz, wójt ma ogromną władzę w tej materii, ogromne kompetencje, przykładowo w sprawie pozwoleń na budowę, w szczególności w sprawie decyzji środowiskowych, które kształtują przestrzeń wokół. Bo decyzja środowiskowa jest wymagana dla przedsięwzięcia znacznie oddziałującego na środowisko. Powiem wprost, jak się buduje fabrykę, to trzeba mieć decyzję środowiskową. Tak więc stosowny organ najczęściej korzysta z art. 49 k.p.a. i oczywiście nie zawiadamia o wszczęciu postępowania stron, tylko obwieszcza to w internecie na stronie urzędu lub w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, na przykład na III piętrze urzędu albo w piwnicy wisi kartka, że wszczynana jest postępowanie w sprawie budowy na przykład ubojni indorów. I kto o tym wie? Ta „transparentna” administracja nadal zawiadamia w internecie o wszczęciu postępowania, zawiadamia o wydaniu decyzji środowiskowej, a najczęściej tak zawiadamia o wydawaniu tych decyzji, że nawet nie poucza o sposobie odwołania. Tak więc dopiero kiedy już leją betony komuś wprost przed oknami, kiedy rolnik jest zepchnięty ze swoim stylem życia, w szczególności dotyczy to wschodniej części Polski, to taki obywatel przybywa do adwokata i zaczyna się rzeczywiste, transparentne postępowanie.

Przepis ten wprowadzono po to, aby postępowanie było skuteczne, szybkie i sprawne. Możemy się zgodzić, że ta sprawność winna też istnieć. Ale ten przepis nie może być używany wprost na zasadzie młota na czarownicy: my sobie ogłosisy, nikt nie będzie wiedział i wydamy sobie to, co chcemy. Już nie wspomnę, jak w praktyce są redagowane obwieszczenia urzędów. Trzeba detektywa, żeby się dowiedzieć, co jest budowane, kto buduje, na jakich gruntach. W sposób eufemistyczny nazywa się na przykład fabryki, które mają spalarnie, nazywa się je zakładami przetwórstwa drzewnego, ubojnie nazywa się miejscem do transportu zwierząt i tak dalej, i tak dalej. Taka jest praktyka administracji. Potem my, jako adwokaci, w obronie obywateli, w obronie ich praw, własności, sposobu życia, musimy staczać boje.

Przyznam szczerze, że zwykle ta machina jest już na tyle zaawansowana i są takie skutki i takie rozumienie prawa, że w zasadzie nie sposób z tego wyjść. A nic by nie stało na przeszkodzie, gdyby zamiast obwieszczać w internecie, doręczono wszystkim zainteresowanym stronom, czyli sąsiadom, mówiąc wprost, zawiadomienie, że toczy się postępowanie, że będzie się coś budować. Dlaczego tego się nie robi? Wiemy dlaczego. Żeby nikt nie wiedział, nie protestował i po prostu nie marudził. Dziękuję bardzo.

Wnioski *de lege ferenda*¹

Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego (REPSI²) może generować wiele korzyści społecznych i gospodarczych. Z wiedzy zawartej w różnych zbiorach informacji sektora publicznego można tworzyć wartość dodaną. Wartość ta ujawnia się podczas ponownego wykorzystania informacji w szeregu zastosowań, m.in. poprzez skuteczniejsze kształtowanie polityk, wydatków, rozwiązań lub innowacyjnych produktów. Zastosowań i korzyści wynikających z REPSI jest bardzo wiele i oznacza to wprost, że REPSI niesie ze sobą olbrzymi potencjał rozwoju naukowego, społecznego i gospodarczego.

Trzema głównymi barierami w osiągnięciu korzyści z ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego są:

- niska jakość informacji sektora publicznego;
- brak informacji o jakości informacji sektora publicznego;
- niska świadomość korzyści po stronie podaży (administracja publiczna) i popytu (administracja publiczna i interesariusze).

Aby znieść dwie pierwsze bariery i uzyskiwać wartość z REPSI, konieczne jest stworzenie ekosystemu danych posiadającego wbudowane mechanizmy weryfikacji jakości. Dlatego w celu podnoszenia efektywności procesów udostępniania informacji sektora publicznego realizowanych przez administrację publiczną wskazana jest implementacja mechanizmów kontroli jakości w ustawie o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. 2016, poz. 352) oraz o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001.112.1198). Stąd płynące wnioski *de lege ferenda* w zakresie uwzględnienia:

- tworzenia podmiotowych strategii wytyczających zasady udostępniania REPSI, zapewniających standaryzację techniczną, organizacyjną oraz określające sposób kontroli i udostępniania informacji o jakości REPSI;

Dr inż. Maciej Możejewski – Instytut Otwartego Społeczeństwa

¹ Do ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. 2016, poz. 352) oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001.112.1198).

² REPSI – z ang. *re-use of public sector information*.

- weryfikacji jakości udostępnianej przez podmioty REPSI, w szczególności dla odczytów maszynowych za pomocą uznanego naukowo narzędzia³;
- wyznaczenia podmiotu koordynującego i kontrolującego wdrażanie podmiotowych strategii, zapewniającego mechanizm, i usługę pomiaru jakości REPSI.

³ Np. modelu pomiaru jakości RPESI – ODQM (*Open Data Quality Model*), gdzie stosowany *5 Star Data model* należy uznać za niewystarczający i stosunkowo prosty do manipulacji.

...Wiarygodną i rzetelną weryfikację postawionych hipotez umożliwiło dokładne opracowanie i omówienie metodologii badań własnych. Wybór tematu dyskusji uważam za słuszny, ponieważ dotyczy zagadnienia, które cieszy się dużym zainteresowaniem w literaturze, natomiast podjęta problematyka jest godna uwagi. Można więc pozycję *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej* określić jako wartościowe i potrzebne uzupełnienie wszelkich rozważań z zakresu podjętej problematyki...

Z recenzji prof. nzw. dr. hab. Pawła Kępki

...oddawana do rąk Czytelnika pozycja stanowi forum wymiany zróżnicowanych poglądów praktyków i teoretyków, administratywistów i prawników na złożony proces funkcjonowania administracji publicznej w państwie prawnym. Dyskurs ten dotyczy szerokiego katalogu koncepcji i instrumentów w założeniu sprzyjających sprawności i efektywności działania systemu administracji publicznej w ramach każdego z jej sektorów. Właśnie sprawność i efektywność działania administracji publicznej stanowią istotne kryteria oceny jakości jej działania. Przywiązanie do tych kryteriów nie może jednak przesłaniać tej fundamentalnej prawdy, że organy egzekutywy zobowiązane są do respektowania zasady legalizmu, bez uznania której koncepcja demokratycznego państwa prawnego byłaby zagrożona. Stąd sprawność i efektywność nie mogą być osiągnięte kosztem uszczerbku po stronie konstytucyjnej zasady legalizmu. Takie ujęcie skutkuje koniecznością łącznego ujmowania sprawności i efektywności działania administracji publicznej wraz z jego legalnością. Fakt ten uzmysławia nam zarazem znaczenie trudnego dzieła tworzenia przez prawodawcę oraz organy władzy sądowniczej stanu prawnego harmonizującego sprawność i efektywność administracji publicznej z tą wartością, jaką jest legalność jej działań. W warunkach dobrej administracji pojęcia te nie powinny być traktowane jako wobec siebie przeciwstawne...

Z recenzji prof. nzw. dr. hab. Andrzeja Bisztygi

ISBN 978-83-65711-19-9