

Zagadnienia relacji pracowników administracji publicznej z obywatelami w modernizującym się państwie

Zarówno potoczne definicje administracji, jak i ujęcia podręcznikowo-słownikowe, z reguły akcentują elementy organizacji i działalności. Oba elementy w połączeniu oraz w powiązaniu z rozważaniami dotyczącymi władzy, przede wszystkim państwowej, będącej powszechną, nieznoszącą konkurencji, od ulegania której nikt nie jest wolny i realizowanej przede wszystkim przez organy administracji publicznej, umożliwiają uzmysłowienie sobie istoty oraz roli administracji w nowoczesnym państwie. Przeciętnemu obywatelowi czy osobie przebywającej choćby czasowo na terenie państwa, kojarzy się ono przede wszystkim z administracją wyposażoną we władztwo. Różne, zarówno proste i oczywiste oraz złożone i trudne relacje obywatela z organem czy urzędem realizującym zadania organu administracji, omawiane są przez różne nauki, wśród których czołowe miejsce zajmują nauki prawn-administracyjne oraz socjologia i psychologia a także w określonym zakresie nauka o kulturze i etyce oraz ekonomii. Mówiąc skrótowo, nauki prawne analizują m.in. przepisy prawne regulujące styk interesanta z urzędem, socjologia zajmuje się zagadnieniami łączącymi się z funkcjonowaniem społeczeństwa, jego rozwojem oraz faktyczną pozycją osoby fizycznej, psychologia bada wewnętrzne uwarunkowania i emocje jednostek ludzkich, nauka o kulturze dorobkiem oraz aktualnym stanem duchowym konkretnych społeczeństw, jego poziomem moralnym i umysłowym, etyka zasadami moralnymi i powinnościami a ekonomia umiejętnością gospodarowania. Wyniki badań każdej z tych nauk

mają wyraźny wpływ na stosunki interesantów z urzędnikami a pośrednio obywateli z państwem.

W państwie deklarującym realizację w swych działaniach zasad demokracji, relacje administracji z obywatelami należą do zagadnień podstawowych, często analizowanych przez naukę i szeroko w różnych i licznych gronach diskutowanych. Podręcznikowe rozważania o stosunku administracyjno-prawnym, uwypuklają jego charakter władczy i nierównorzędność pozycji uczestniczących w nim podmiotów, różniącym od np. stosunku cywilnoprawnego, w którym biorące udział podmioty zajmują pozycję równorzędną. Akcentują władczość, ale zwracają też uwagę na możliwości łagodzenia nierówności stron m.in. przez odwołania, skargi do sądu administracyjnego, poprzedzanie rozstrzygnięć administracji czynnościami z zakresu prawa cywilnego czy możliwość zawierania ugód które wywołują skutki prawne po zatwierdzeniu przez organ administracji, ale służą bardziej wszechstronnemu uwzględnieniu interesów stron. Zagadnienia dwuinstancyjności, czynnego uczestnictwa stron w postępowaniu, jawności działań administracji czy szerokiej i realizowanej przez wiele instytucji kontroli zewnętrznej administracji, łączone są z rozważaniami dotyczącymi tworzenia modelu, w którym urzędnik prowadzący postępowanie administracyjne i obywatel, stają się stronami równorzędnymi. Dostrzegalne w państwach bardziej kulturowo i cywilizacyjnie rozwiniętych tendencje do nastawiania wielu działań administracji na usługi administracyjne oraz odchodzenie w wielu wypadkach od wykorzystywania władztwa i korzystania ze środków przymusu, czego przykładem może być Europejski Kodeks Dobrej Administracji z 2001 roku, zawierający etyczne wskazania dla urzędników, ma określony wpływ na kształtowanie się stosunku obywatela do administracji w Polsce.

Szerokie dyskusje o prawie obywatela do dobrej administracji, analizowanie treści przepisów Konstytucji RP, różnych orzeczeń sądowych czy działań różnych rzeczników, m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, są tego wyraźnym przejawem. Wzrost poziomu edukacyjnego

ogółu społeczeństwa i kontaktu z państwami bardziej rozwiniętymi, posiadającymi dłuższe tradycje demokratyczne, stawia na porządku dziennym zagadnienia realizacji prawa obywateli do sprawnej i rozumiejącej zarówno interesy ogólne jak i jednostkowe administracji oraz jakości przepisów prawnych regulujących jej zadania i obowiązki a także rolę w nowoczesnym państwie. Jakość kadr administracji, ich poziom kultury osobistej, moralny a nawet rozumienie misji, poczucie służby oraz znajomość i umiejętności właściwego stosowania przepisów a także rozumienie racji stanu, jest zagadnienie najwyższej wagi na drodze przedstawiania administracji publicznej na świadczenie usług administracyjnych. Dobry urzędnik powinien być dobrym fachowcem, stosującym procedury administracyjne i rozumiejącym, że jego zadaniem jest realizowanie służebnej misji wobec społeczeństwa.

Oceny działalności organów administracji tworzące stosunek do państwa, opierane są m.in. na dostrzeganiu w pracach parlamentu tworzenia często złych przepisów, pełnieniu przez posłów funkcji ministrów, co zacierza monteskiuszowską zasadę podziału władz, funkcjonowania różnych komisji sejmowych zastępujących organy ścigania, stosowania przez prokuraturę tzw. aresztów wydobyczych czy przewlekłość procesów sądowych¹. Ale przeciętny obywatel stosunkowo rzadko styka się z przedstawicielem władzy ustawodawczej czy sądowniczej i za uosobienie państwa uważa z reguły władzę wykonawczą. Dążąc do realizowania swoich różnych ogólnych i szczegółowych, mniej czy bardziej ważnych interesów, musi się stykać z administracją publiczną, z konkretnym nie wybranym lecz właściwym miejscowo urzędem. Niestety bardzo często odnosi wrażenie, że urzędnik jest tym, który prze-

¹ Przykładowo biorąc powoływanie przez Sejm Prezesa NBP czy rozdzielanie przez Senat pieniędzy dla Polonii i Polaków za granicą, trudno uznać za działalność ustawodawczą. Prowadzenie różnych rejestrów przez sądy, co nie może być traktowane jako wymiar sprawiedliwości, czy tworzenie przez organy administracyjne różnych szczebli, przepisów prawnych powszechnie obowiązujących, w połączeniu z praktyczną działalnością partii politycznych, zacierają klasyczny podział władzy gwarantowany przez art. 10 Konstytucji RP.

szkadza, a w każdym razie nie ułatwia życia obywatelowi i w związku z tym traktuje całe państwo jako instytucję przesadnie czy wręcz chorobliwie zbiurokratyzowaną, nastawioną na utrudnianie różnych działań i przeszkadzanie w realizacji interesów obywatela. Nieuprzejmość i arogancja, długie czekanie w kolejkach na przyjęcie, brak informacji o sprawie, długie oczekiwanie na decyzję czy wrażenie, że urzędnik celowo wykorzystując swoją władczą pozycję przeszkadza, podejmuje decyzję na podstawie tzw. „paragrafu swego widzimisię”, jest bezkarny i nie ponosi za to konsekwencji, w połączeniu z często niezrozumiałymi i zmieniającymi się przepisami, których w zasadzie jedynym interpretatorem jest urzędnik, stosunek obywatela do administracji publicznej a pośrednio do całego państwa i jego aparatu jest niechętny. W Polsce, dodatkowo odgrywają rolę różne nawarstwienia łączące się z przeszłością, m.in. samowolą szlachecką oraz liberum veto, które przyczyniły się do upadku państwa, uciskiem i pogardą do pańszczyźnianego chłopu, okresem zaborów, w czasie których urzędnik reprezentował interesy obcego państwa a także demoralizacją i zniszczeniami związanymi z wojnami prowadzonymi na ziemiach polskich oraz okupacją. Uwarunkowania historyczne odgrywają w Polsce szczególną rolę. Inaczej kształtują się relacje obywatela z urzędem w państwach, których obywatele są najczęściej względnie bogaci, w których istnieją tradycje demokratyczne i które nie były okupowane i niszczone wojnami, niż w państwach, które wyszły z wojny materialnie i moralnie zniszczone, zmuszone do skupienia uwagi i wysiłków przede wszystkim na odbudowie ze zniszczeń, nadrobieniu opóźnień gospodarczych i cywilizacyjnych, podnoszeniu roli i pozycji warstw społecznych dotychczas odsuwanych od udziału w rządzeniu i dyskryminowanych, umożliwianiu szerokim kręgom dostępu do oświaty i kultury czy budowaniu pozycji państwa w często trudnych stosunkach międzynarodowych. Wszelkie porównywania relacji obywatel – urząd administracji publicznej w poszczególnych państwach, powinny uwzględniać uwarunkowania historyczne, polityczne czy ekonomiczne. Ogólne aktualne dążenia do podnoszenia jakości funkcjo-

nowania administracji prowadzą do określonego naśladownictwa relacji istniejących w państwach demokracji zachodnioeuropejskich². Zwracają uwagę m.in. na jakość tworzonego prawa regulującego m.in. powinności i uprawnienia urzędników, sprawność i metody działań administracji, właściwe współdziałanie z sektorem prywatnym, umiejętne łączenie realizacji interesów państwa i poszczególnych obywateli itd., ale przede wszystkim podkreślają zagadnienia dbałości o dobro obywateli, którzy mają prawo do dobrej administracji w szerokim tego słowa znaczeniu, w którym wyraźną rolę odgrywają stosunki obywatela z organem administracji. W działalność nowoczesnego, demokratycznego państwa, powinno angażować się w różnych formach i sytuacjach społeczeństwo, a administracja musi się liczyć z opinią obywateli. Silna i sprawna władza potrzebna do prawidłowego funkcjonowania nowoczesnego państwa, powinna współdziałać z obywatelami w oparciu o wzajemne zaufanie. Urzędnik powinien być świadom, że jest przedstawicielem demokratycznego³ państwa, dysponującym władztwem, ale przede wszystkim realizatorem i wykonawcą usług administracyjnych, którego działalność ma służyć przede wszystkim obywatelom.

Urzędnicy są częścią społeczeństwa, wśród którego znajdują się jednostki kulturalne i przestępcy, uczciwi i oszuści itd. Mają sukcesy osobiste i porażki oraz różne kłopoty i radości. Są cenieni lub niedoceniani a nawet szykanowani, dobrze lub źle układa im się życie osobiste a stosunki w pracy bywają różne. Szykanowanie może spowodować u niektórych jednostek chęć leczenia swoich urazów np. wrogim a conajmniej nieuprzejmym stosunkiem do interesanta. Obowiązujące przepisy na czele z Kodeksem Postępowania Administracyjnego, umożliwiają wpływanie na poczynania

² T. Frey, *Relacja urząd-obywatel a standardy dobrej administracji*, Warszawa 2007, s. 1.

³ J. Szreniawski, *Zagadnienia stosowania zasad demokracji w funkcjonowaniu państwa*, „Rzeszowskie Studia Prawnicze” nr 1, Przemyśl–Rzeszów 2011, s. 172, a także A. Piekara, *Stosunki urząd-obywatel i kultura administracji w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2002, s. 155.

nia urzędników i ich zachowanie, zapobieganie niektórym działaniom a Konstytucja RP podkreśla, że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Liczne przepisy regulujące zadania organów i instytucji kontrolujących z zewnątrz administrację, których przykładem są Najwyższa Izba Kontroli, Trybunał Konstytucyjny, sądy administracyjne, Rzecznik Praw Obywatelskich czy Państwowa Inspekcja Pracy, nie zawsze są właściwie wykorzystywane. Przykładowo biorąc ustawa o dostępie do informacji publicznej z 2001 roku, bardzo często napotyka na duże trudności w realizacji. Ustawa mająca być narzędziem demokracji, przy pomocy której obywatel może kontrolować działania administracji napotyka często na wyraźny i zorganizowany opór urzędników, lekceważących „zwykłych” petentów, którzy „przeszkadzają” w pracy. Nie udzielają informacji np. pod pretekstem, że pytający nie jest stroną w sprawie, że chce naruszyć ustawę o ochronie danych osobowych czy tajemnicę państwa a nawet ustalony tryb pracy konkretnego urzędu. Urzędnik nie może pytać o cel postawionego pytania a zasadą powinno być tłumaczenie, dlaczego dana informacja nie może być upubliczniona.

Dążenie do unowocześnienia administracji i jej zbliżenia do społeczeństwa to nie tylko nowoczesne narzędzia działania i dobre prawo, ale przede wszystkim zmiana w mentalności wielu pracowników urzędów administracji wszystkich szczebli. Świadome przestawienie się na ważną i docenianą działalność usługową, uświadomienie sobie roli, jaką w życiu społeczeństwa i państwa oraz poszczególnych obywateli odgrywa praca urzędnicza. Stosunek do państwa i całokształtu jego poczynąń w znacznej mierze uzależnione jest od relacji obywateli z pracownikami urzędów administracji m.in. urzędów gmin, starostw, urzędów marszałkowskich, urzędów wojewódzkich czy ministerstw. Różne zastrzeżenia do konkretnej polityki administracyjnej państwa kojarzone są przeważnie z działalnością urzędników. Przygnębienie związane np. z trudnościami w znalezieniu pracy, ogólną biedą, małymi emeryturami, brakiem szacunku dla ludzi starszych, trudnym dostępem do lekarzy i zastrzeżeniami do działalności Naro-

dowego Funduszu Zdrowia, brakiem przeciwdziałania klerykalizmowi i budowaniu państwa wyznaniowego oraz dążeniom teokratycznym a nawet nikłymi rezultatami w zwalczaniu alkoholizmu, narkomanii i nikotynizmu czy uleganie naciskom różnych grup nawet kosztem całego społeczeństwa, świadomością że pod względem swobody gospodarczej Polska zajmuje w Europie jedno z ostatnich miejsc, rzutuje na ocenę urzędników powołanych do realizacji zadań publicznych a tym samym całego państwa. Podniesienie jakości działań państwa ściśle się łączy z jakością administracji, a stosunek do urzędnika jest ważnym składnikiem stosunku obywatela do państwa. Docenienie tego zagadnienia może wyraźnie sprzyjać zrozumieniu całej sytuacji w państwie.

Właściwy dobór kadr urzędniczych uwzględniający m.in. określone predyspozycje do pełnienia odpowiedzialnej i trudnej pracy, często wymagającej szczególnych starań i wrażliwości, ściśle łączy się ze zrozumieniem roli i rangi administracji w opinii społecznej oraz stosunku do państwa. Wyjątkowo ważną rolę w przygotowywaniu fachowym i kształtowaniu postaw przyszłych pracowników administracji powinny odgrywać wyższe uczelnie a przede wszystkim prowadzone zajęcia z prawa i administracji, uczące m.in. kultury stosunków międzyludzkich, obowiązków informowania i wyjaśniania przesłanek treści decyzji, dbania aby strony uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, umożliwiania czynnego udziału we wszystkich stadiach postępowania oraz działania sprawnego i szybkiego. Kształtujące życzliwe nastawienie do sprawy obywatela i pozytywne jej załatwienie o ile jest to zgodne z prawem i nie sprzeczne z interesami innych. Zwracające też uwagę, że nie wszystkie wymogi wobec urzędników mogą być wyartykułowane w przepisach. Pracownicy uczelni powinni swoim zachowaniem dawać przykład prawidłowych i kulturalnych stosunków międzyludzkich⁴.

⁴ B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995; E. Ura, *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządowej*, Lublin 1995; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011; J. Szreniawski, *Z zagadnień prawidłowego stosunku obywatela z urzędem*

Urzędnik, który potrafi uprzejmie wytłumaczyć i przekonywująco uzasadnić swoją decyzję, przekonać do swego poglądu oraz ukazać realne możliwości jej realizacji, tworzy inny obraz państwa w oczach interesanta niż ten który go poniża, traktuje z góry i arogancko, podkreślając że ma władzę. Często poczucie bojaźni w zetknięciu z urzędnikiem, nieznajomość prawa oraz uprawnień interesanta a nawet określonej trwogi, zdania się na łaskę, bezradności w spotkaniu z reprezentantem państwa jest rażąco sprzeczne z Konstytucją RP stwierdzającą, że Polska jest państwem demokratycznym, a naród podmiotem władzy. Nieznajomość trudnych do opanowania przez obywatela przepisów, często zmieniających się i dostosowywanych do potrzeb określonych grup interesów czy pracowników resortu, napisanych nierzadko trudnym językiem, stawia go z góry na przegranej pozycji, nawet jeśli dojdzie do dyskusji z urzędnikiem. Do małej wiedzy, niegrzeczności, lenistwa, dokumentowania spraw oczywistych, konieczności gromadzenia i dostarczania często niepotrzebnych dla załatwienia sprawy załączników i dokumentów, które o wiele łatwiej uzyskać urzędnikowi czy nawet niewystarczających umiejętności wypełnienia kwestionariuszy potrzebnych do otrzymania pieniędzy z Unii Europejskiej dla wspólnoty samorządowej a nawet czasem celowe utrudnianie życia, wielu obywateli jakby się przyzwyczyło i traktuje jako coś naturalnego, związanego m.in. z brakiem fachowej wiedzy urzędników czy lenistwem, z niskim poziomie ogólnej kultury, bieda i frustracjami, tworząc nieprzyjemną aurę wokół działań urzędniczych. Przewyciężanie tego stanu rzeczy to nie tylko troska o wzrost stopy życiowej ogółu, ale także zmiana stosunku do urzędnika, z którym obywatel musi się stykać. Stosunek obywateli do państwa uzewnętrznia się przede wszystkim przez stosunek do urzędu i jego pracowników.

w demokratycznym państwie prawnym, [w:] *Prace dedykowane Profesorowi Grzegorzowi Leopoldowi Seidlerowi*, Lublin 2003. J. Dobkowski, *Zasady naboru do służby publicznej*, [w:] *Student i absolwent kierunku administracja na rynku pracy*, Bydgoszcz 2011; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999.

Spółeczeństwo powinno sobie zdawać sprawę, że jakość pracy administracji publicznej nie zależy wyłącznie od narzędzi, przy pomocy których działają urzędnicy, pieniędzy, lokali, środków transportu itd., ale jest uzależniona przede wszystkim od zasobów ludzkich, od kultury i umiejętności urzędników, od ich zrozumienia swojej roli w całokształcie poczynañ państwa i zadowolenia z realizacji interesów i potrzeb obywateli. Ocena ich działań nie może ograniczać się do sprawdzania czy są zgodne z prawem. Taka ocena byłaby stosunkowo mało wartościowa i niekompletna, gdyż powinna uwzględniać m.in. kryteria życzliwości i uczciwości wobec interesantów, współpracowników, przełożonych i podwładnych, rozumienia interesów państwa i brać pod uwagę pracowitość, solidność, inicjatywę, pomysłowość a nawet w określonym zakresie powiązania polityczne, towarzyskie, rodzinne i zdawać sobie sprawę, że niektóre kryteria, choćby ze względu na otwarcie na świat, globalizację, postęp techniczny i wzrost poziomu edukacyjnego ogółu, ulegają ciągłym zmianom a złe warunki bytowe często zaostrzają relacje międzyludzkie i stosunki między wydającym decyzję a jej adresatem. Negatywne opinie o znacznej części działań administracji publicznej, liczne odwołania i skargi do sądów administracyjnych oraz skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, świadczą o braku zaufania obywateli do państwa, do wiedzy i życzliwości urzędnika. Są często rezultatem niekulturalnego traktowania obywateli, co jaskrawo zaprzecza służebnej funkcji administracji wobec obywateli, którzy są podmiotami władzy i swoimi podatkami umożliwiają działania administracji publicznej.

O jakości administracji decyduje m.in. poziom intelektualny, moralny i profesjonalny urzędników oraz ich zaangażowanie w pracę. Zdobywanie formalnego wykształcenia i wiedzy jest sprawą ważną, ale prostszą w zestawieniu z ukształtowaniem odpowiednich cech charakteru i postaw społecznych czy honorowego zachowywania się w każdej sytuacji. Fryderyk Taylor, klasyk nowoczesnych metod zarządzania i metod pracy wyraźnie stwierdzał, że rozwój kultury i poprawy stosunków międzyludzkich jest sprawą trudniej-

szą i bardziej złożoną niż wzrost produkcji i zarobków, że postęp techniczny nie wpływa automatycznie na polepszenie kultury bycia. Brutalne stosunki społeczne często mogą mieć przełożenie na stosunek urzędnika do petenta przychodzącego na wezwanie lub z prośbą do urzędu i zaostrzać relacje między wydającym decyzję a jej adresatem.

Należy docenić ostatnie dążenia władz do ograniczenia barier administracyjnych dla obywateli a także i przedsiębiorców. Tzw. „deregulacja” ma na celu ograniczanie kosztów oraz różnych, często dotkliwych uciążliwości administracyjnych, zmniejszenie reglamentacji, ograniczenie lub złagodzenie przepisów karnych związanych z działalnością gospodarczą a także zastąpienie oświadczeniami obowiązku dostarczania urzędowych zaświadczeń i powinna wzmacniając podmiotowość obywateli, służyć zwiększeniu służebnej roli administracji publicznej.

Składanie oświadczeń to zastąpienie męczącej biurokratycznej uciążliwości, zmuszania obywateli do przedstawiania licznych, często trudnych do zdobycia dokumentów potwierdzających rzeczy oczywiste i które urzędnikom są znane lub mogą w łatwy sposób sprawdzić. W podświadomości urzędników, zwłaszcza tych bezpośrednio stykających się z interesantem, którzy czytają w prasie o potrzebie zwiększenia ich odpowiedzialności i płaceniu z własnej kieszeni za popełnione błędy, odbija się istniejąca wzajemna nieufność na ogólnej linii obywatel-państwo. Ukazuje wzajemny brak zaufania do organów państwa oraz do obywatela a także ograniczone poczucie odpowiedzialności wobec państwa czy choćby ogólnego rozumienia racji stanu i wspólnych aktualnych potrzeb w dostosowywaniu się do zmieniających się warunków⁵.

⁵ Zmiany dotyczące ograniczenia barier administracyjnych, wprowadzają nowe regulacje do ponad 100 różnych aktów prawnych. Ich celem jest m.in. ograniczenie biurokracji, kosztów działalności gospodarczej, zmniejszanie liczby różnych zezwoleń, licencji, upoważnień i rejestrów. W miejsce zaświadczenia (o wpisie do ewidencji i Krajowego Rejestru Sądowego) wystarczy informacja o numerze rejestru. Ewidencją działalności gospodarczej zastąpią zaświad-

Badania socjologiczne ukazują, że przeciętny Polak ma małe zaufanie do innych, a bardzo małe do państwa. Urzędnicza nieufność do nowych rozwiązań rzutuje na brak przekonania i wiary u większości obywateli w praktyczną możliwość zbudowania nowych relacji z urzędem. Przykładowo biorąc diskutowane zmiany w prawie regulującym zagadnienia możliwości budowy domu przez osobę fizyczną spotykają się z wielką nieufnością⁶. Przeciętny obywatel przyzwyczał się do sytuacji, w której starając się o pozwolenie na budowę domu, nie może liczyć na pomoc urzędu i będzie zmuszany do walki z przeszkodami. Mówiąc ogólnie musi sam zebrać, a z reguły nie jest to sprawa łatwa i w dodatku czasochłonna, różne urzędowo poświadczone informacje m.in. od gazowni, elektrowni, wodociągów, sąsiadów, udowodnić, że jest właścicielem działki, że zapewni fachowy nadzór budowlany a nawet o planie zagospodarowania przestrzennego itd. a dopiero następnie iść do urzędu i prosić pokornie o pozwolenie, które może, lecz nie musi otrzymać. Powszechnie wiadomo, że decyzja o warunkach zabudowy, która powinna być wydana do dwóch miesięcy, z reguły trwa znacznie dłużej, a z urzędem na wszelki wypadek przeciętny obywatel nie będzie zadzierał. Brak planów zagospodarowania przestrzennego często sprzyja demoralizacji urzędników i być może zastąpienie ich tzw. miniplanami urbanistycznymi zwiększy kontrolę społeczną nad inwestycjami. Skrócenie czasu oczekiwania na pozwolenie powinno przyczynić się do ogólnego rozwoju gospodarczego. Interesujące i ożywione dyskusje nad zniesieniem pozwoleń i zastąpienie ich zgłoszeniem zamiaru budowy, świadczą o wielkiej wadze zagadnienia i odzwierciedlają stosunek do państwa, które powinno pomagać i ułatwiać,

czenia o wpisie do ewidencji centralnej i informacji o działalności gospodarczej. Poświadczenie o niekaralności zastąpiono oświadczeniem. Możliwe jest składanie kopii różnych dokumentów np. dyplomów, aktów stanu cywilnego. Osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą może przekształcać się w jednoosobową spółkę kapitałową, na którą przechodzą różne obowiązki, zezwolenia, koncesje i ulgi.

⁶ *Kodeks budowlany. Tezy do projektu ustawy autorstwa zespołu profesora Zygmunta Niewiadomskiego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2010, numer specjalny, WSPiA Przemysł–Rzeszów.

a w opinii wielu dyskutantów przeszkadza i utrudnia rozwój budownictwa.

Urzędnicy, którzy mają odpowiadać finansowo za decyzje wydane z rażącym naruszeniem prawa i powinni osobie poszkodowanej umyślną decyzją, która wywalczyła odszkodowanie od skarbu państwa lub samorządu, oddać te pieniądze do wysokości 12-krotności miesięcznego wynagrodzenia, w większości uważają, że te przepisy mają działać przede wszystkim w sferze psychologicznej, ale mogą też zniechęcić niektórych urzędników do działania i podejmowania decyzji. W założeniu mogą wpływać pozytywnie na działalność organów administracji publicznej. Nowe przepisy powinny dyscyplinować urzędników, którzy dotąd byli bezkarni, a odszkodowania płacił skarb państwa. Można zauważyć, że mechanizm działania, które może się skończyć pozbawieniem urzędnika zarobków jest skomplikowany. Poszkodowany musi udowodnić, że poniósł szkodę. Trudno jest udowodnić, że przepis został złamany z premedytacją i czy naruszenie było zwykłe czy rażące. Prokuratoria Generalna może skutecznie bronić interesu skarbu państwa przed sądem. O tym czy urzędnik ma zwracać pieniądze z własnej kieszeni decyduje sąd.

Na poparcie zasługuje dążenie do zmiany w postępowaniu administracyjnym, dotyczące likwidacji przewlekłości i opieszałości w działaniach urzędów. Możliwość złożenia skargi na bezczynność do odpowiedniego organu nadrzędnego na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeśli postępowanie trwało dłużej niż to konieczne do wyjaśnienia istotnych regulacji prawnych i okoliczności faktycznych oraz niezakończenie sprawy w terminie, powinno przyczynić się do podniesienia jakości działań administracji publicznej. Brak możliwości panowania nad obowiązującymi procedurami, co widać choćby przy dyskusjach o działaniach Narodowego Funduszu Zdrowia, wydawania recept i refundowania niektórych leków, osłabia obywatelom poczucie bezpieczeństwa i zwiększa niechęć do państwa, a przede wszystkim do urzędników.

Te zmiany nie spowodują zmniejszenia, na co oczywiście ma wpływ bezrobocie, starań o zatrudnienie w urzędach administracji publicznej. Uważa się dość powszechnie, że praca w tzw. sektorze publicznym jest bardziej stabilna, zapewnia lepsze świadczenia społeczne i stosunkowo wysoki prestiż. Państwowa posada jest z reguły bardziej atrakcyjna finansowo niż praca w sektorze prywatnym, w którym raczej zarabiają właściciele niż pracownicy. Przepisy ograniczające zatrudnienie w administracji publicznej wywołują często zauważalne protesty w kręgach szeregowych pracowników administracji. Można zauważyć, że w praktyce ostatnich lat w urzędach centralnych i samorządu terytorialnego zatrudnienie wzrasta i tłumaczone jest rosnącym zwiększeniem zadań. Odczuwa się konieczność lepszego zarządzania kadrami i zmniejszenia wydatków na działalność urzędniczą⁷.

Bacznej uwagi wymagają przepisy hamujące rozwój gospodarki m.in. dotyczące napływu inwestycji zagranicznych, przyznawania pomocy z funduszy strukturalnych, czasu funkcjonowania stref ekonomicznych, rozliczania strat a także regulujące stosunki pracy m.in. pracy w święta czy tzw. doby pracowniczej. Ich stosowanie przez urzędników, niezależnie od oceny samych przepisów, budzi duże zdziwienie wśród inwestorów, szczególnie zagranicznych, którzy szybko zauważają piętrzące się bariery biurokratyczne i często traktują urzędników jako czynnik przeszkadzający w rozwoju kraju.

Zadowolenie z wprowadzanych zmian nie osłabia dążeń do ich dalszego rozszerzania i wskazywania przykładów innych państw, w których np. urząd opracowuje zeznanie podatkowe obywatela i przesyła mu do potwierdzenia a w większości sprawy urzędowe można załatwić szybko, w uproszczony sposób w przysłowiowym jednym okienku. W których urzędnik nawet wysokiej rangi potrafi powiedzieć przepraszam i nie uważa, że tym osłabia swoją pozycję i zaufanie do swojej osoby.

⁷ Różne informacje prasowe wskazują, że przykładowo biorąc wypłacenie 50 zł zasiłku osobie korzystającej z pomocy społecznej, ze względu na biurokratyczne sposoby działania urzędów kosztuje państwo 100 zł.

Stałe unowocześnianie państwa, dostosowywanie działań do ciągle i szybko zmieniających się warunków czy określanie roli jego administracji w kształtowaniu przemian gospodarczych, społecznych i kulturalnych, to m.in. uświadomienie sobie, jakiego państwa chcą obywatele. Zwiększenie pozycji i zaufania do urzędników, zwiększenie ich fachowej wiedzy, zrozumienie konieczności istnienia i roli, jaką powinna odgrywać we współczesnym, unowocześniającym się pod wieloma względami świecie, stabilizacja stanu urzędniczego itd. powinno łączyć się z wyeliminowaniem często przesadnej krytyki, nawet za sprawy zupełnie przez administrację niezawinione, powodującej negatywną selekcję nowych pracowników, i traktowanie administracji jako zła przeszkadzającego obywatelom, stwarzanie zapór częstym zmianom personalnym w oparciu o kryteria polityczne i spowodować, że praca w administracji publicznej będzie traktowana przez społeczeństwo jako praca zaszczytna i wyjątkowo odpowiedzialna, do której aspirować mogą osoby wyróżniające się wieloma pozytywnymi cechami charakteru. Partie polityczne startujące w wyborach z reguły deklarują odbiurokratyzowanie państwa, bo takie hasła podobają się ogółowi i przyciągają wyborców, ale świadome są, że taki program jest bardzo trudny do zrealizowania, że opór administracji jest silny i przeszkadza w przeprowadzaniu zmian. Wizja nowoczesnego państwa realizującego przede wszystkim przez organy administracji interesy obywateli jest piękna. Łączy się to m.in. z podniesieniem ogólnego poziomu edukacyjnego i kulturalnego obywateli, zapewnieniem wystarczających do godnego życia warunków materialnych i szeroko rozumianych wolności oraz tolerancji. Urzędnik prawidłowo realizujący usługi administracyjne, którego działania często w trudnych, choćby ze względu na marną jakość i wielką ilość, w dodatku ciągle zmieniających i różnie interpretowanych przepisów, przy braku powszechnego zrozumienia istoty pracy urzędnika, nierzadko traktowanej jako mało wartościowa, bo nieprodukcyjna, ułatwiający życie obywatelowi, może i powinien się stać symbolem nowoczesnego państwa, zasługiwać na wysoki szacunek i uznanie. Dążenia do

powszechnego uświadomienia, że administracja publiczna jest powołana do spełniania wobec obywateli funkcji służebnej, zasługują na zrozumienie i wszechstronne poparcie.

ABSTRACT

Issues of relations between administrative officers and citizens in a modernizing state

In a modern country, the relations between citizens and public administration play a big role. Lately there has been a trend for public administration to diminish its authoritarian role and shift its focus onto administrative services. The level of the relations between citizens and administrative officers influences the attitude of the citizens towards the state.