



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego

Materiały z konferencji zorganizowanej
przez Komisję Samorządu i Administracji Państwowej
pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka
4 listopada 2003 r.

Kancelaria Senatu
Warszawa 2004 r.

Projekt okładki:
MAREK KWIATKOWSKI

Opracowanie:
MAŁGORZATA LIPIŃSKA

Redakcja techniczna:
JACEK PIETRZAK

ISBN 83-86065-43-5

Biuro Administracyjne
Dział Wydawniczy
Warszawa 2004 r.
Nakład 300 egz.

Spis treści

Senator Zbyszko Piwoński	5
Marszałek Senatu Longin Pastusiak	7
REFERATY I WYSTĄPIENIA	
Jerzy Mazurek	13
Prof. dr hab. Andrzej Zoll	17
Prof. dr hab. Witold Kieżun	
<i>Kryteria doboru kadr samorządowych.</i>	26
Prof. dr hab. Zdzisława Janowska	
<i>Profil osobowo-zawodowy i zasady doboru urzędnika.</i>	48
Prof. dr hab. Andrzej Piekara	
<i>Stosunki urząd – obywatel i kultura administracji w demokratycznym państwie prawa.</i>	56
DYSKUSJA	
Senator Zbyszko Piwoński	77
Marek Nawara	77
Senator Zbyszko Piwoński	82
Andrzej Porawski	82
Senator Zbyszko Piwoński	84
Paweł Tomczak	84
Senator Zbyszko Piwoński	86
Czesław Tomalik	86
Senator Zbyszko Piwoński	88
Maria Pusz	89
Senator Zbyszko Piwoński	92
Janusz Pęcherz	92

Senator Zbyszko Piwoński	95
Prof. dr hab. Jerzy Stępień	95
Senator Zbyszko Piwoński	102
Grażyna Frister	102
Senator Zbyszko Piwoński	106
Zbigniew Grzesiak	106
Senator Zbyszko Piwoński	109
Jan Mielżyński	109
Senator Zbyszko Piwoński	111
Prof. dr hab. Witold Kieżun	111
Prof. dr hab. Jerzy Stępień	114
Senator Zbyszko Piwoński	115

Senator Zbyszko Piwoński

Przypomnę na wstępie, że część z Państwa uczestniczyła ponad rok temu w podobnym spotkaniu, które zgromadziło również przedstawiciele samorządów i administracji rządowej. Temat tamtego spotkania był nieco szerszy. Mówiliśmy wówczas o sprawności państwa w świetle relacji administracji rządowej i samorządowej w terenie. Następstwem tamtego spotkania i naszej debaty była uchwała Senatu, w której między innymi w jednym z punktów zostało zapisane, żebyśmy zajęli się sprawami stabilizacji i doskonalenia kadr administracji samorządowej. Nasze dzisiejsze spotkanie jest zatem jak gdyby logiczną konsekwencją tego, co wtedy mówiliśmy i co zostało zapisane w tejże ustawie.

Serdecznie dziękuję Państwu za przyjęcie zaproszenia na to spotkanie i serdecznie wszystkich witam. Witam pana marszałka, który sprawuje patronat nad tą konferencją. Biorąc pod uwagę wagę tematu, który dzisiaj podejmujemy, szczególnie witam naszych gości, którzy nie tylko uczestniczą w spotkaniu, ale również podjęli się zaprezentowania swoich własnych poglądów i kreowanych dokumentów.

Witam pana ministra Mazurka, witam pana profesora Kieżuna. Chciałem przywitać pana profesora Piekare, ale niestety, trochę zaniemógł. Referat przygotowany przez profesora otrzymali Państwo przy wejściu na salę.

Serdecznie witam naszych gości. Przepraszam bardzo swoją koleżankę, panią senator Zdzisławę Janowską, że ją pomiąłem. Pani senator dzisiaj występuje na tej sali w nieco innej roli – jako referent i jedna z osób dzielących się swoimi doświadczeniami.

Senator Zbyszko Piwoński – przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Witam wszystkich pozostałych gości, posłów, senatorów. Z grona posłów wymienię przewodniczącego sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, pana posła Kuźmiuka.

Wśród gości reprezentujących naukę szczególnie witam pana profesora Mariana Miłka. Był organizatorem Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie. Stworzyliśmy ją właśnie na potrzeby przygotowania kadr administracji samorządowej. W tej chwili szkoła się rozbudowała i nie zajmuje się już tylko tą wąską specjalnością, niemniej jednak nadal kształci na potrzeby administracji.

Wśród Państwa, których zaprosiliśmy do udziału i zaprezentowania swoich przemyśleń, zwróciłem się ze szczególną prośbą do pana profesora Zolla, Rzecznika Praw Obywatelskich. Rozumiem, Panie Profesorze, że wysłuchamy trochę gorzkich słów. Ma Pan zapewne wiele doświadczeń i obserwacji, które wskazują na to, że nasza administracja nie jest taka, jakiej i my, ale przede wszystkim społeczeństwo, oczekujemy.

Wszystkich Państwa serdecznie witam.

Bardzo proszę pana marszałka Longina Pastusiaka o zabranie głosu, o wypełnienie roli patrona naszej konferencji.

Marszałek Senatu Longin Pastusiak

Szanowny Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

W imieniu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i w swoim własnym z przyjemnością witam wszystkich zebranych na tej ważnej konferencji zatytułowanej „O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego”, zorganizowanej przez senacką Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Cieszę się, że tyle osób utytułowanych, kompetentnych, zarówno przedstawicieli rządu, jak i legislatury Sejmu i Senatu uczestniczy w tej konferencji. Uczestniczą w niej teoretycy, ale również praktycy. Sądzę, że taki mariaż ludzi o tak szerokich zainteresowaniach i kompetencjach w dziedzinie samorządu terytorialnego jest gwarancją, że wnioski z tej konferencji będą bardzo przydatne dla praktyki politycznej, bo przecież nie jest to seminarium naukowe, ale chodzi nam o to, żeby był pożytek dla Rzeczypospolitej.

Dzisiejsza konferencja jest kontynuacją realizacji uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przyjętej 19 grudnia ubiegłego roku, w sprawie zwiększenia sprawności działania administracji publicznej. Inicjatywa przyjęcia tej uchwały miała swoje głębokie uzasadnienie merytoryczne. Samo podjęcie tej uchwały było wynikiem obserwacji i otrzymywanych sygnałów z różnych gremiów samorządowych i organów administracji samorządowej, jak i rządowej w terenie, również wynikiem prac senackiej komisji, a także debat, które miały miejsce w izbie, w której się znajdujemy.

Uczestnikom konferencji nie muszę przypominać, że idea restytucji samorządu terytorialnego zaowocowała przyjętymi w 1990 r. z inicjatywy Senatu Rzeczypospolitej ustawami ustrojowymi. Zostały wówczas powołane do życia samorządy gmin i miast, których efekty działania zasługują na wysokie uznanie.

Niestety, bardziej złożona ocena nasuwa się w odniesieniu do rozwiązań prawnych roku 1998. Wówczas to utworzono dwa kolejne ogniwa samorządu terytorialnego, a mianowicie powiat i województwo. Jednocześnie, jak wiadomo, dokonano rozdziału funkcji na szczeblu wojewódzkim na rządowe i na samorządowe. Te właśnie regulacje ustawowe zmuszały do wnikliwej oceny rzeczywistości i dokonania odpowiednich zmian. Zostało to zawarte we wspomnianej przeze mnie już wcześniej uchwale, w której Senat zwrócił się do Rady Ministrów o dokonanie oceny istniejącego stanu administracji publicznej i zaprezentowania jej parlamentowi.

Senat zwrócił szczególną uwagę na konieczność dokładnego zbadania przede wszystkim:

- po pierwsze, wzajemnych relacji pomiędzy terenową administracją rządową i samorządową;
- po drugie, podziału kompetencji zadań pomiędzy gminami, powiatami i samorządowymi województwami;
- po trzecie, organizacyjnego podporządkowania struktur wykonujących zadania publiczne (osoby prawne, inne jednostki) gminom, powiatom i województwom oraz organom administracji rządowej;
- po czwarte, tworzenia i funkcjonowania służby cywilnej.

W uchwale Senatu podkreślono, że wciąż aktualne są wnioski sformułowane we wcześniejszej uchwale Senatu, mianowicie uchwale z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, o konieczności wspierania inicjatyw zmierzających do ściśle określonych zadań. Podkreślono także konieczność podjęcia określonych pilnych działań w celu usprawnienia i przejrzystości działania administracji samorządowej. Ponadto w uchwale tej Senat Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się ze swoistym apelem do władz publicznych o kreowanie w społeczeństwie, a zwłaszcza wśród młodzieży, właściwego stosunku do państwa i służby publicznej na jego rzecz.

Szanowni Państwo!

Celem naszej dzisiejszej konferencji jest szersze spojrzenie na problematykę administracji w samorządzie terytorialnym oraz próba znalezienia najwłaściwszej drogi kształcenia kadr, ich ciągłego doskonalenia, a także zasad angażowania do pracy oraz systemu awansu zawodowego. Jestem przekonany, że spotkanie to da możliwość zaprezentowania punktu widzenia różnych środowisk na funkcjonowanie administracji samorządowej, na dobór kadr samorządowych, tak aby ta administracja była nie tylko kompetentna, ale aby była również przyjazna obywatelowi.

Wnioski z konferencji będą zapewne próbą odpowiedzi na pytanie, co zrobić, by zmienić dotychczasowe zasady doboru urzędników administracji

samorządowej na takie, które pozwolą na poprawę relacji urząd – obywatel. Sądzę, że w dyskusji znajdą swój wyraz odniesienia do propozycji rozciągnięcia zasad służby cywilnej, istniejącej w administracji rządowej, na administrację zatrudnioną w samorządzie terytorialnym, a może i w innych centralnych organach państwa, co powinno doprowadzić do większej stabilizacji kadr tam zatrudnionych.

Bogactwo programowe konferencji i obecność na tej sali przedstawicieli świata nauki, również agencji rządowych, resortu spraw wewnętrznych i administracji, a przede wszystkim organizacji samorządowych pozwala oczekiwać, że to nasze dzisiejsze spotkanie będzie owocne, czego oczywiście serdecznie życzę nam wszystkim, obywatelom naszego kraju.

Niechaj wnioski z dzisiejszych naszych obrad przyczynią się do osiągnięcia nadrzędnego celu, którym jest funkcjonowanie w administracji samorządu terytorialnego lepszych jakościowo kadr, których efekty pracy przyniosą korzyści państwu, ale również całemu społeczeństwu. Dziękuję bardzo.

Przepraszam Państwa, że nie będę mógł być obecny w dalszej części obrad, ale czekają mnie obowiązki, protokołarne, których nie mogę uniknąć, ale z zainteresowaniem będę śledził i wasze obrady, i ich wyniki, bo mam nadzieję, Panie Przewodniczący, że to, co zostanie powiedziane na tej sali, zostanie utrwalone w postaci publikacji, w postaci dokumentu, który powinien być rozesłany do wykorzystania w całym kraju. Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo, Panie Marszałku. Myślę, że w wypowiedzi pana marszałka zawarte zostały cele, jakie chcielibyśmy osiągnąć podczas tej konferencji. Chcę zapewnić, że z pewnością uczynimy tak, jak w ostatniej sekwencji podpowiada pan marszałek. Przypomnę, że po wcześniejszym wspomnianym przeze mnie spotkaniu również zgromadziliśmy cały materiał i upowszechniliśmy w postaci wydawnictwa, i to do tej pory funkcjonuje. Odwołując się do propozycji i sugestii, uczynimy tak również teraz, żeby wykorzystać dorobek naszego spotkania. Dziękuję raz jeszcze.

Bardzo proszę o zabranie głosu pana ministra Mazurka. Oczekujemy, Panie Ministrze, zapowiedzi tego, co rząd w interesującym nas zakresie chce zaproponować.

Referaty i wystąpienia

Jerzy Mazurek

Szanowni Państwo!

Jednym z podstawowych zadań realizowanych przez rząd jest podejmowanie działań zmierzających do podnoszenia jakości usług świadczonych przez administrację publiczną, podnoszenie kwalifikacji pracowników służb publicznych i kreowanie rozwiązań prawnych umożliwiających zarówno doskonalenie struktur administracji rządowej i samorządowej, jak też skuteczniejsze realizowanie powierzonych jej zadań.

Wspomniane rozwiązania, opierające się na tworzeniu przejrzystych struktur i eliminowaniu różnego rodzaju elementów o charakterze korupcjogennym, służą jednocześnie wypracowaniu doskonalszych mechanizmów funkcjonowania administracji publicznej. Wprowadzenie w życie takich zamierzeń nie może się odbyć bez stworzenia w pełni profesjonalnej i nowoczesnej służby w ramach administracji publicznej, w tym także w tak istotnym obszarze, jakim jest samorząd terytorialny. Dlatego też w ramach przyjętej przez rząd w dniu 17 września 2002 r. „Strategii antykorupcyjnej” zainicjowano działania zmierzające do wypracowania nowych rozwiązań prawnych dotyczących pracowników samorządowych. W konsekwencji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęto prace nad projektem nowej ustawy o pracownikach samorządowych.

Projektowana ustawa jest kolejnym elementem konsekwentnego budowania szeroko pojętego korpusu służby cywilnej w administracji publicznej poprzez włączenie do katalogu szczególnych, opartych na tych samych generalnych zasadach, pragmatyk urzędniczych – grupy pracowników zatrud-

Jerzy Mazurek – podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

nionych w administracji samorządowej. Projektowane wprowadzenie analogicznych konstrukcji prawnych dla ustalenia statusu pracownika samorządowego wynika z przyjęcia założeń tożsamości funkcji wypełnianych wobec obywateli przez aparat urzędniczy, tak zatrudniony w jednostkach samorządu terytorialnego, jak i w administracji rządowej oraz tożsamesgo celu, jakim jest zapewnienie przez ten aparat urzędniczy sprawnej, profesjonalnej i zgodnej z zasadami demokratycznego państwa obsługi poszczególnych segmentów władzy publicznej.

Jako podstawowe założenia przyjęto więc, że takie wartości jak bezstronność i uczciwość postępowania zawodowego, profesjonalizm działań służbowych, neutralność polityczna są powinnościami każdego urzędnika – bez względu na miejsce jego zatrudnienia.

Przyjęte rozwiązania wprowadzają – do dotychczasowych regulacji określających status pracownika samorządowego – zasady dotyczące sposobu nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, gwarancji i stabilności stosunku pracy, możliwości sprawdzania i weryfikacji przez pracodawcę wiedzy teoretycznej i umiejętności praktycznych urzędników samorządowych, stałego podnoszenia przez nich kwalifikacji zawodowych – analogiczne jak obowiązujące w korpusie służby cywilnej, przy jednoczesnym respektowaniu wynikającej z Konstytucji RP ustrojowej pozycji i kompetencji organów samorządu terytorialnego oraz ich niezależności wobec organów administracji rządowej. Pełna zatem odpowiedzialność w zakresie kształtowania polityki kadrowej w administracji samorządowej pozostanie nadal domeną właściwych organów samorządu terytorialnego, z jednoczesnym stworzeniem, drogą ustawową, odpowiednich instrumentów do jej realizacji. Za najistotniejsze w projektowanych zmianach dotyczących statusu pracownika samorządowego należy uznać wprowadzenie m.in. nieograniczonego naboru na wolne stanowiska pracy w urzędach, obowiązku odbycia służby przygotowawczej dla osób pierwszy raz podejmujących zatrudnienie w administracji publicznej, stałego systemu ocen pracownika spełniającego dwie zasadnicze funkcje: wskazówki co do dalszego rozwoju zawodowego urzędnika oraz okresowej weryfikacji wiedzy i umiejętności wymaganych na danym stanowisku pracy, procedur kwalifikacyjnych przed uzyskaniem mianowania, zróżnicowania statusu urzędników mianowanych i kontraktowych tak w zakresie praw oraz obowiązków, jak i bezpieczeństwa stosunków pracy, ale też odpowiedzialności dyscyplinarnej, czy też systemu szkoleń zawodowych podnoszących kwalifikacje zawodowe pracownika, uzależnionych od potrzeb i możliwości pracodawcy samorządowego, ale też oczekiwań i potrzeb urzędnika.

Jednocześnie, proponowane rozwiązania uwzględniają wymogi walki z korupcją, przewidując odpowiednie i skuteczne środki dyscyplinarne oraz

zabezpieczenie sankcją tych przepisów antykorupcyjnych, które wobec dotychczasowego jej braku okazywały się w praktyce nieskuteczne. Dotyczy to m.in. zakazu podejmowania przez urzędnika samorządowego dodatkowych zajęć zarobkowych, podejmowania czy uczestniczenia w działaniach, które mogłyby godzić w dobre imię pracodawcy samorządowego oraz składania oświadczeń o działalności gospodarczej i oświadczeń majątkowych.

Uregulowania projektu stwarzają również podstawy do ustanowienia standardów etycznego postępowania wszystkich pracowników samorządowych (kodeksy etyki pracowników samorządowych). Rozwiązania te stanowiąc będą nie tylko element zapobiegania i zwalczania korupcji, ale pozwolą także upowszechniać i promować właściwe postawy oraz wzory zachowań wśród ogółu pracowników samorządowych.

Pozostawia się bez zmian w stosunku do dotychczasowego – zakres podmiotowy ustawy, tak co do grup pracowniczych objętych ww. pragmatyką służbową, jak też podmiotów kompetentnych do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy w odniesieniu do poszczególnych grup. Jednocześnie, przewiduje się wprowadzenie kategorii urzędnika samorządowego (mianowanego i kontraktowego) jako zatrudnionego wyłącznie w aparacie bezpośrednio obsługującym organy samorządu terytorialnego o specjalnym, wobec innych pracowników samorządowych, statusie. Istotną zmianą wobec stanu obecnie obowiązującego jest wprowadzenie możliwości zatrudniania na podstawie mianowania urzędników samorządowych w administracji samorządowej jednostek samorządu terytorialnego wszystkich stopni, a nie tak jak dotychczas jedynie w gminach.

Zmiany obejmują także nowelizację ustaw ustrojowych dla jednostek samorządu terytorialnego, poprzez wprowadzenie regulacji określających zadania sekretarzy gmin i powiatów. Kompetencje tych pracowników dotyczyłyby spraw techniczno-organizacyjnych związanych z zapewnieniem funkcjonowania i ciągłości pracy urzędów, jak też możliwości, w ramach udzielonego im – przez kierownika urzędu – pełnomocnictwa do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec urzędników samorządowych. Analogiczną regulację przewiduje się w ustawie o samorządzie województwa dla osoby wyznaczonej przez marszałka województwa spośród kierowników komórek organizacyjnych urzędu marszałkowskiego, pozostawiając jednocześnie marszałkom województw decyzję co do skorzystania ze wskazanej możliwości.

Proponuje się ponadto wprowadzenie do ustaw ustrojowych dla jednostek samorządu terytorialnego rozwiązań stwarzających podstawę do określenia wzorów zachowań i postępowania wśród radnych (kodeksy etyki radnych). Można zakładać, iż rozwiązania te stanowiąc będą istotne dopełnienie

dotychczasowych regulacji ustawowych określających prawa i obowiązki radnych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nowej ustawy o pracownikach samorządowych będzie szeroko konsultowany ze środowiskiem samorządowym. Istotne bowiem jest, aby podstawowe rozwiązania przewidziane na gruncie tego projektu odpowiadały – zgodnie z zamierzeniami projektodawców – potrzebom wynikającym z praktycznych aspektów funkcjonowania pragmatyki samorządowej. Dlatego też tak istotne są wszelkie uwagi, sugestie i oceny środowiska znającego wspomniane problemy, spotykającego się z nimi w codziennej pracy i służbie w strukturach samorządu terytorialnego. Faktem jest, że projekt nowej ustawy o pracownikach samorządowych powstał na podstawie doświadczeń administracji publicznej w stosowaniu przepisów ustawowych, jednakże najistotniejsze w tym zakresie jest stanowisko środowiska samorządowego, wyrażone m.in. na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i poddanie tego projektu szerokim konsultacjom i dyskusji. Stąd też projektowane przepisy mogą ulegać modyfikacjom w zależności od wyników tej dyskusji.

Należy wskazać, że próby zmian legislacyjnych dotyczących pracowników samorządowych były podejmowane niejednokrotnie, w tym przez parlament. Pragnę wyrazić pogląd, że obecny moment stanowi najlepszą okazję do wprowadzenia zmian i dokonania kroku w kierunku dalszego podnoszenia jakości kadr administracji samorządowej, szczególnie w kontekście wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Pracownik samorządowy powinien być bowiem nie tylko profesjonalnym urzędnikiem charakteryzującym się wysokimi kwalifikacjami, ale także umiejącym w sposób efektywny wykorzystywać je w obliczu wyzwań stojących przed Rzeczpospolitą Polską wstępującą do struktur europejskich.

Szanowni Państwo!

Projektowane rozwiązania umożliwią stworzenie podstaw pod nowoczesny korpus pracowników samorządowych charakteryzujący się wysokim poziomem przygotowania teoretycznego i praktycznego do pełnionych funkcji, umożliwiającego rzetelne, bezstronne i skuteczne wykonywanie obowiązków. Oczekuje się, iż osiągnięcie zamierzonych celów będzie miało także istotny wpływ na zwiększenie zaufania obywateli do przedstawicieli aparatu administracyjnego poprzez kształtowanie właściwych relacji urzędników z obywatelami oraz rozpowszechnienie w społeczeństwie standardów postępowania pracowników administracji samorządowej. Nie ulega wątpliwości, że budowanie efektywnej i przejrzystej administracji samorządowej nie może się odbyć bez stworzenia nowej jakości w administracji samorządu terytorialnego. Mniemam, że projektowane rozwiązania pozwolą zbudować tę jakość.

Dziękuję.

Prof. dr hab. Andrzej Zoll

Chciałbym podzielić się swoimi uwagami na temat funkcjonowania samorządu.

Prawo obywateli do dobrego państwa oznacza również prawo do sprawnego, zgodnego z duchem i literą prawa załatwiania codziennych spraw w urzędach administracji lokalnej. Państwa nowoczesne uznają samorząd za najskuteczniejszą formę zarządzania sprawami lokalnymi. Prawo społeczności lokalnych do samorządu, budowane w Polsce od połowy 1990 r., na mocy przepisów ustawowych reformujących organizację życia politycznego w kraju, zyskało ochronę konstytucyjną w 1997 r. i rozwinięcie w kolejnym etapie tej reformy, wprowadzającym trzy płaszczyzny organów samorządowych.

Organy samorządu terytorialnego zobowiązane są do kreowania i realizacji najbardziej korzystnej dla mieszkańców polityki lokalnej. Wraz z obsługującymi urzędami są tymi jednostkami administracji publicznej, z którymi najczęściej spotykają się ludzie załatwiający podstawowe życiowe sprawy wymagające rozstrzygnięć administracyjnych. Status prawny pracowników zatrudnionych w kilku tysiącach jednostek samorządowych, funkcjonujących na terytorium Polski, w tym w urzędach marszałkowskich, wojewódzkich, samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwach powiatowych i powiatowych jednostkach organizacyjnych, urzędach gmin oraz gminnych jednostkach i zakładach budżetowych, biurach związków jednostek samorządu terytorialnego, zakładów budżetowych utworzonych przez te związki, biurach jednostek administracyjnych i innych, określony został normami ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

Przed podjęciem pracy pracownicy samorządowi, zatrudnieni na podstawie wyboru, mianowania lub powołania, zobowiązani są do złożenia pisemnego ślubowania, w którym zobowiązują się do służenia na zajmowanym stanowisku państwu i społeczności lokalnej, przestrzegania porządku prawnego i sumiennego wykonywania powierzonych im zadań. Podstawowe zasady załatwiania spraw o charakterze administracyjnym szczegółowo normuje Kodeks postępowania administracyjnego.

Tak obudowany w normy prawne samorządowy aparat urzędniczy, kierowany przez osoby wybrane przez społeczności lokalne i obdarzony mandatem zaufania społecznego, winien tworzyć sprawny, uczciwy, przyjazny mieszkańcom mechanizm działania. Te właśnie osoby powinny kształtować świadomość i kulturę prawną obywateli. Jednak mimo przejrzystej genezy i zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego, którego działanie oceniane jest przez pryzmat pracy zatrudnionych w nim pracowników, spotyka się z częstą krytyką.

Ocena prac samorządu znajduje swoje miejsce w corocznie składanej przeze mnie Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej informacji o stanie przestrzegania prawa. Dokonywana na podstawie skarg ocena prawidłowości stosowania prawa przez aparat urzędów samorządowych, w tym stosowania norm chroniących prawa obywateli, wskazuje nadal na wiele błędów charakteryzujących złą administrację. Wśród najczęściej spotykanych jest brak rzetelnej informacji o toczącej się sprawie lub o zasadach załatwiania spraw, odmowa udzielenia informacji, zaniechanie działania, celowe opóźnienie działania, niewłaściwe stosowanie przepisów, nierzetelność, stosowanie zasad legalizmu biurokratycznego zamiast legalizmu aksjologicznego. Wiele kierowanych do mnie listów wskazuje na bezradność obywateli wobec działań administracji publicznej, zwłaszcza przy niskiej nadal świadomości prawnej, nieznajomości obowiązujących procedur i przepisów prawa materialnego.

Na w dalszym ciągu nie najlepszą ocenę pracy administracji rządowej składają się skargi, wskazujące na brak należytej staranności, często brak kultury lub choćby dobrej woli załatwienia sprawy, a także brak zdobytej w należyтым stopniu wiedzy lub wreszcie obawy przed podjęciem decyzji.

Zbyt często otrzymuję skargi wskazujące na przewlekłość postępowania administracyjnego, hołdowanie postawom legalizmu biurokratycznego, charakterystycznego dla postawy usprawiedliwionej działaniem zgodnie z literą prawa, ale bez analizy, czy oprócz tego, że działanie mieści się w granicach prawa, odpowiada okolicznościom załatwianego przypadku.

Nagannie oceniam także nieumiejętność posługiwania się środkami niekonwencjonalnymi, zwłaszcza we współpracy z organizacjami obywatelskimi, i bezradność, gdy prawo nie wskazuje wyraźnego sposobu działania. Po-

zostawienie przez ustawodawcę szerokiego marginesu uznaniowości przy przyjęciu takich postaw, miast ułatwić – w rzeczywistości utrudnia podjęcie decyzji.

Sztywne metody działania administracji nie pozwalają na stosowanie najprostszych metod, takich jak przeproszenie czy wyrażenie ubolewania przydatnych w tych przypadkach, gdzie nie ma proceduralnej możliwości usatysfakcjonowania obywatela lub gdzie następuje nieodwracalność skutków naruszenia. Jednym z największych problemów wskazywanych najczęściej w kierowanych do mnie listach jest ignorowanie lub omijanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie terminowości załatwiania spraw, udzielania odpowiedzi na skargi, zapytania i wnioski mieszkańców, braku pouczeń o środkach odwoławczych, udzielania odpowiedzi niepełnych lub wymijających. Te błędy sprawiają, że obywatel czuje się w najbliższym mu urzędzie jak intruz przeszkadzający w wykonywaniu pracy, a zdarza się, że odczucie to jest w pełni uzasadnione działaniem urzędników.

W jednej z badanych przez moje biuro w ciągu ostatniego roku spraw stan faktyczny potwierdził w najbardziej jaskrawy sposób takie właśnie działania. Mieszkaniec jednej z gmin domagając się konsekwentnie pełnej informacji w kilkunastu sprawach prowadzonych przez gminę w zakresie gospodarki środkami publicznymi potraktowany został przez pracowników gminy jak nachalny intruz i by otworzyć sobie drogę do dalszego, tym razem poważnego potraktowania go przez urzędników, poddał się dobrowolnemu badaniu psychiatrycznemu. Interwencja podjęta przez moje biuro spowodowała początkowo wyjaśnienie, że natrętny sposób domagania się szczegółowych wyjaśnień uzasadnił wszczęcie przeciwko niemu postępowania karnego. Postępowanie to zostało zakończone wyrokiem uniewinniającym. Jednakże pracownicy mojego biura nadal interweniują w sprawie udzielenia skarżącemu się pełnej informacji.

W przededniu naszego przystąpienia do Unii Europejskiej, zwłaszcza wobec sformułowania ostatnio zarzutów o nieprzygotowaniu w pełni Polski do unijnych standardów prawa, wymaga podkreślenia, że proklamowana w grudniu 2000 r. podczas szczytu państw Unii Europejskiej w Nicei Karta praw podstawowych Unii Europejskiej zaliczyła do nich prawo do dobrej administracji. Na jego treść składa się obowiązek organów i instytucji Unii bezstronnego, zgodnego z prawem rozpatrzenia bez zbędnej zwłoki sprawy wniesionej do danego organu lub instytucji. We wrześniu 2001 r. Parlament Europejski zalecił unijnym organom i instytucjom stosowanie Kodeksu dobrej administracji. Kodeks ten, opracowany przez pana Södermanna, byłego ombudsmiana Unii Europejskiej, tak jak Karta praw podstawowych, nie jest wprawdzie obowiązującym aktem prawnym, ale jego normy zawierają po-

twierdzone uchwałą Parlamentu Europejskiego standardy właściwego postępowania organów administracji i zatrudnionych w nich urzędników. Przypominam, że Karta w całości została inkorporowana do projektu Konstytucji Europejskiej.

Kodeks ten został przetłumaczony na język polski i opatrzony komentarzem przez mojego zastępcę, profesora Jerzego Świątkiewicza. Mam ten kodeks przed sobą. Standardy Kodeksu dobrej administracji winny być stosowane także w Polsce przy dokonywaniu ocen pracy urzędów, w tym urzędów obsługujących samorząd terytorialny i jego pracowników.

Stosowanie kodeksu nie wymaga powołania go kolejną ustawą. Większość zawartych w nim zasad można odszukać w zapisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ogólnych kodeksu, gwarantujących standardy procedur stosowanych w Polsce, w tym między innymi Kodeksu postępowania administracyjnego. Jest on jednak znakomitym kluczem do oceny standardów postępowania polskich urzędników, ich odpowiedzialności dyscyplinarnej, cywilnej lub nawet karnej. Ograniczone ramy czasowe nie pozwalają na szczegółowe omówienie niespełna trzydziestu przepisów Kodeksu dobrej administracji. Warto jednak zwrócić uwagę na to, iż określonym w nim standardem jest między innymi wymóg wskazania podstawy prawnej każdej wydanej decyzji.

Niezwykle istotny jest także nakaz równego traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji. Według Kodeksu dobrej administracji na urzędniku ciąży obowiązek zbadania przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu środków ograniczających prawa poszczególnych osób, czy ich ciężar jest adekwatny do celu, jaki dzięki tym środkom chce się osiągnąć.

Niezwykle ważną zasadą jest postępowanie przez urzędników rozsądnie, fair i uprzejmie wobec interesanta. Do standardów postępowania polskich urzędników należy niewątpliwie włączyć zwłaszcza uprzejmość oraz działanie oparte na zdrowym rozsądku, oczywiście stosowanym na podstawie i w granicach prawa. Wreszcie wśród wielu innych ważnych postanowień są te, które zakazują urzędnikom działań prowadzących do uprzywilejowania kogokolwiek. Urzędnik nie może działać pod wpływem interesów osobistych, rodzinnych lub nacisków politycznych. Ma się także wyłączyć od podejmowania decyzji, w których on sam lub członek jego rodziny jest zainteresowany materialnie.

W ostatnich miesiącach środki masowego przekazu niemal codziennie informują o aferach korupcyjnych, rozpoczynających się lub trwających postępowaniach w sprawach o korupcję urzędników różnych szczebli administracji publicznej. Często możemy ostatnio przeczytać także o budzących wątpliwości zasadach zatrudniania pracowników. Również administracja sa-

morządowa nie uniknęła tego typu skandali. Sądzę, że jednak nadużyciem byłoby ocenianie przez pryzmat przypadków patologicznych pracy osób zatrudnionych i często rzeczywiście z pełnym oddaniem pełniących służbę w administracji samorządu lokalnego.

Jednak problem korupcji, jak i kryteriów doboru kadr, ustanawiania kryteriów rozstrzygania konkursów na objęcie stanowiska wymaga w Polsce pilnej dyskusji i wprowadzenia czytelnych informacji. Dobrym początkiem była podjęta w połowie lat dziewięćdziesiątych próba uporządkowania służby cywilnej przez wprowadzenie odpowiedniej ustawy i kryteriów doboru kadr.

Chciałem Państwu powiedzieć, że ostatnio interweniuję w sprawie z Lubelskiego, gdzie konkurs na stanowisko samorządowe był czystą fikcją, a strona, która wystąpiła z ofertą wzięcia udziału w tym konkursie, została poinformowana, już po przeprowadzeniu konkursu, że nie ona otrzymała to stanowisko, a cała dokumentacja została zniszczona i że nie dostanie żadnej informacji, dlaczego został zatrudniony ktoś inny, a nie ona.

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej miała gwarantować utworzenie korpusu zawodowych, rzetelnych, bezstronnych i politycznie neutralnych urzędników; zasady dostępu do tej służby, zasady organizacji, funkcjonowania i rozwoju; stwarzała nadzieję na zaistnienie w administracji rządowej czytelnych zasad zatrudniania i funkcjonowania urzędników. Praktyka jednak niezwykle szybko okazała się rozbieżna z zasadami, jakim służyć miała ustawa.

Fatalne skutki miało sprzeczne z konstytucją, co zostało stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny, zawieszenie w 2002 r. funkcjonowania niektórych postanowień tej ustawy. Dla dobra wspólnego jest niezmiernie ważne przywrócenie w pełni nie tylko litery ustawy o służbie cywilnej, ale przede wszystkim ducha tej ustawy. Niezwykle istotne jest również przeniesienie jej zasad również do służby w administracji samorządowej. Podstawowa kadra urzędnicza, zwłaszcza na szczeblu podstawowym i średnim, to znaczy wysoko wykwalifikowani urzędnicy w szeroko rozumianej administracji publicznej nie powinni się zmieniać wraz ze zmianą partii sprawujących władzę w państwie. Żadnego państwa nie stać na kształcenie kadr tylko na okres sprawowania władzy przez jedną opcję polityczną. Urzędnik nie ma służyć partii, której ewentualnie jest członkiem, ale państwu, przez sprawowanie swoich obowiązków w sposób apolityczny, wykonując je po prostu dobrze na podstawie i w ramach prawa. Nie jest on bowiem powołany do uprawiania polityki.

W wyniku wyborów wymieniane powinny być wyłącznie osoby na stanowiskach politycznych, natomiast dobór urzędników służby cywilnej powinien następować tylko na podstawie obiektywnie przeprowadzonego konkur-

su, w którym ocenia się wiedzę, kreatywność oraz kompetencje kandydata potrzebne do sprawowanego urzędu.

Problem protekcjonizmu, upartyjniania aparatu urzędniczego, klientelizmu musi być rozwiązany także w coraz bardziej upartyjnionych jednostkach samorządu lokalnego. Jakże często się zdarza, że nowe władze samorządowe zamiast realizować swoje zadania na rzecz społeczności lokalnej i dobra wspólnego, przystępują na początku swojego działania do wymiany urzędników pracujących w organach samorządowych. Tworzenie czytelnych, podobnych do zasad określonych w ustawie o służbie cywilnej, przepisów normujących kwalifikacje, sposób i gwarancje zatrudnienia w służbie społecznościom lokalnym i wreszcie konsekwentne ich przestrzeganie stworzyć może prawne podstawy do zdyscyplinowania aparatu urzędniczego i zmiany postawy urzędników wobec obywateli, wreszcie do podniesienia godności tej służby nie tylko przez jakościową zmianę jej pracy i co za tym idzie powszechnej oceny, ale również przez wymóg szanowania przez przełożonych, pochodzących z nadania społecznego, kwalifikacji i poglądów ludzi tworzących zawodowy aparat urzędniczy i oddzielenia ich od oceny pracy podległych im osób.

Raz jeszcze chcę podkreślić, że protekcjonizm na równi z korupcją zatruwa stosunki w Polsce i wymaga zdecydowanego zlikwidowania. W pełni popieram działania legislacyjne i praktyczne, zmierzające do ograniczenia i likwidacji zjawiska korupcji, powszechnie obecnie dostrzeganej w administracji publicznej. Zjawisko to może zostać ograniczone poprzez realizację zasady dostępu do informacji, zagwarantowaną w art. 61 konstytucji. Mimo obowiązywania już od dwóch lat ustawy o dostępie do informacji publicznej obywatele korzystają w znikomym stopniu z tego rodzaju informacji. Jest to wielki problem, tkwiący nie tyle w braku norm prawnych, ile w braku egzekucji obowiązującego prawa.

Od początku tego roku obowiązują wprowadzone z wielkim rygoryzmem do ustaw normujących ustrój samorządu terytorialnego zaostrzone przepisy antykorupcyjne. Jakkolwiek autorom nowelizacji przyświecały godne uznania intencje, w mojej ocenie w sprawie tej doszło jednak do konfliktu konstytucyjnie chronionych wartości, a mianowicie prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, czyli art. 61 konstytucji, i prawa do ochrony prawnej życia prywatnego – art. 47 konstytucji.

W takich sytuacjach, w których dochodzi do kolizji praw chronionych ustawą zasadniczą, rozwiązania normatywne wymagają szczególnej staranności legislacyjnej, a przede wszystkim wyważenia proporcji między dobrem

chronionym a dobrem podlegającym ograniczeniu. Budzić musi wątpliwości rygoryzm wprowadzonych rozwiązań prawnych w sytuacji, której cel antykorupcyjny osiągnięty mógł być za pomocą istniejących środków prawnych, jedynie przy doprecyzowaniu sposobu ich egzekwowania i konsekwentnych działaniach kontrolnych.

Jak podano w uzasadnieniu wprowadzonej w życie od początku roku ustawy, u podstaw zaostżenia przepisów antykorupcyjnych było to, że w stosunku do danych zawartych w oświadczeniach majątkowych, cytuję tu: „Tryb kontroli był fikcyjny i nieefektywny, a w wielu przypadkach nie był, mimo obowiązku ustawowego, w ogóle egzekwowany”. Dlatego też, pomimo roli, jaką określił przy tym w przepisach ustawodawca, nie mogły one w praktyce przyczynić się do ograniczenia korupcji w jednostkach samorządu terytorialnego – uzasadnienie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym opublikowane na stronie internetowej Sejmu.

W świetle takich stwierdzeń, wskazujących nie tyle na systemową wadliwość dotychczasowych regulacji prawnych, ile na problemy odnoszące się do praktyki i pozostające wyłącznie w sferze stosowania prawa, budzić musi również wątpliwość, czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Mimo zaangażowania we wszelkie działania piętnujące i mające na celu likwidację patologii życia urzędniczego byłem zmuszony w tej sprawie wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności norm wprowadzonych nową regulacją ze standardami konstytucyjnymi. Uważam bowiem, że ograniczenia w prawach jednostki mogą być wprowadzone tylko w zakresie niezbędnym, co oznacza, że muszą być traktowane jako wyjątek, a poszczególne ograniczenia ani ich suma nie mogą naruszać istoty praw im poddanych.

Chcę jednak raz jeszcze zwrócić uwagę na to, że ocena pracy urzędniczego aparatu samorządowego nie może być dokonana w oderwaniu od prowadzonej przez państwo polityki, czasem wspierającej, niestety, coraz częściej hamującej procesy decentralizacyjne, a także, co podkreślam niemal we wszystkich wystąpieniach publicznych, w oderwaniu od jakości stanowionego prawa, przez wykonywanie którego oceniana jest ta administracja. Zła jakość stanowionego prawa, nieczytelność i wielość przepisów sprawia, że trudności w zrozumieniu przepisów prawa mają nie tylko obywatele, ale także dobrze przygotowani zawodowo pracownicy jednostek samorządowych. Załatwiając codziennie sprawy mieszkańców, często spotykają się z zarzutami, które w zasadzie winny być kierowane do normodawcy. Przykłady wskazujące na niestabilność, nieczytelność, niezupełność systemu prawa dotyczą ogromnej liczby spraw załatwianych w urzędach obsługujących samorządy lokalne, począwszy od wydawania dokumentów tożsamości (nie usunięte

przez rząd wątpliwości co do pisowni nazwisk), kwestii związanych z parkowaniem pojazdów (niezgodne z konstytucją rozporządzenia), wydawania dokumentów niezbędnych do dokonania pochówku, brak aktu wykonawczego określającego wymagane dokumenty, zasady i tryb wydawania postanowień, dokumentów niezbędnych do uzyskania różnorodnych odszkodowań (na przykład funkcjonowanie wytycznych w ocenianiu straty poniesionej w wyniku klęsk żywiołowych), wszelkiego rodzaju problemów wynikających z prowadzenia oświaty i wielu innych.

W minionym roku występowałem do Trybunału Konstytucyjnego również z wnioskami o rozstrzygnięcie kilku podstawowych kwestii dotyczących zasad ustrojowych samorządu terytorialnego, takich jak ograniczenie możliwości wypowiedzania się przez mieszkańców w drodze referendum o wszystkich sprawach istotnych dla wspólnoty, czy też granicy autonomii samorządu terytorialnego w sprawach zmiany granic i likwidacji gmin.

Warto zwrócić uwagę na ten problem, ściśle związany z kwestią stabilności urzędu. Sprawne działanie administracji w interesie członków wspólnot samorządowych bywa niekiedy drastycznie zakłócanie zmianami o charakterze organizacyjnym. Dzieje się tak często w przypadku korekt w podziale administracyjnym i wynikających z nich zmian w organizacji urzędów obsługujących samorząd. W takiej szczególnie niekorzystnej dla sprawnego załatwiania spraw sytuacji znajdują się od wielu lat mieszkańcy Warszawy. Kilkakrotnie następujące niemal w każdej kadencji zmiany ustroju samorządu Warszawy powodują chaos kompetencyjny, wynikający z konieczności ustalania od nowa regulaminu funkcjonowania dzielnic, podziału obowiązków między funkcjonującymi równoległe jednostkami samorządu terytorialnego i jednostkami pomocniczymi, ustalania nowych zasad polityki, nie stanowiącej kontynuacji zasad określonych przez organy samorządowe minionej kadencji. Wreszcie wymiana urzędników, dokonywana w atmosferze niejasnych kryteriów, powoduje, iż mieszkańcom tego miasta szczególnie trudno utożsamiać się z członkostwem we wspólnocie samorządowej. Administracja samorządowa jest często tylko utrudniającym życie aparatem urzędniczym.

Mam świadomość, że praca aparatu urzędników samorządowych, oceniana z pozycji listów napływających do mojego biura i artykułów prasowych, jest zbyt jednostronna, ograniczona wyłącznie do widzenia wad funkcjonowania samorządów lokalnych. Staram się zatem często spotykać z przedstawicielami organów samorządu terytorialnego, wojewódzkiego, powiatowego i gminnego. Rozmowy o bieżących problemach, wynikających zarówno ze specyfiki lokalnej, jak i uwarunkowań prawnych, poznawanie warunków prac tej grupy zawodowej pozwalają na formułowanie wniosków, iż mimo konieczności kontynuowania prac nad jakością obsługi mieszkańców, ugrun-

towania wiedzy na temat obowiązujących procedur prawnych godna uznania jest energia i zapał wielu z tych ludzi w dążeniu do lepszego, sprawniejszego załatwiania spraw. Te cechy, wsparte rozumieniem służebnej roli wobec mieszkańców, niezbyt często spotykane wśród innych grup pracowników, chociaż nadal nie zawsze połączone są z właściwym przygotowaniem zawodowym, sprawiają, że coraz liczniejsze są te miejsca, gdzie samorząd lokalny postrzegany jest jako wspólne dobro.

Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Nie pomyliłem się w przewidywaniu, że będzie to surowa ocena, ale jest ona potrzebna, ażebyśmy na tej podstawie potrafili wysnuć właściwe wnioski, zaproponować rozwiązania, czy włączyć się do tej dyskusji, bowiem wiele wątków wypowiedzi pana profesora Zolla odnosiło się do tego, jaka powinna być administracja, aczkolwiek wiele innych adresowanych było wprost do rządu i do siedzących na tej sali przedstawicieli parlamentu, jako że dotyczyły już rozwiązań prawnych. Jeszcze raz serdecznie dziękuję, Panie Profesorze.

Bardzo proszę pana profesora Kieżuna o zabranie głosu i zaprezentowanie własnych przemyśleń i doświadczeń.

Prof. dr hab. Witold Kieżun

Kryteria doboru kadr samorządowych

Kontekst sódowiskowy polskiej administracji

Deficyt sprawności i kapitału społecznego

Zgodnie z zasadami teoretycznego podejścia systemowego kryteria doboru kadr samorządowych są również funkcją realizacji instytucjonalnych zadań administracji w Polsce. Przyjmując prakseologiczną definicję działania sprawnego jako osiągnięcie w maksymalnie możliwym stopniu zamierzonego celu przy minimum kosztów, możemy dokonać klasyfikacji typowych sytuacji patologicznych. Ich znajomość jest podstawą programu usprawnienia państwa. Definiując grupy podstawowych niesprawności, będących uogólnieniem wyników badań empirycznych, staramy się znaleźć sposoby ich przezwyciężenia, zgodnie z prakseologicznym hasłem „Wyzwalaj doskonałość z każdego poczynania”.

Niestety, można zaryzykować tezę, że obecnie w Polsce, Anno Domini 2003, jesteśmy świadkami atrofii zaufania społeczeństwa w stosunku do administracyjnych elit kierowniczych, zarówno państwowych, jak i samorządowych.

Wybitny polski socjolog, prof. P. Sztompka (2001), traktując zaufanie jako zakład polegający na oczekiwaniu czegoś od kogoś, sformułował skalę i hierarchię tych społecznych oczekiwań. Na podstawie tej klasyfikacji, w świetle empirycznie zdefiniowanych zasad sprawności zarządzania, można dokonać krytycznej analizy działań administracji. Były one w zbyt dużej liczbie przypadków, zarówno w skali państwowej, jak i samorządowej:

- amatorskie, nieprofesjonalne, a nie kompetentne i sprawne,
- nie oparte na precyzyjnej analizie kosztów i celów, zysków i strat, doraźne, dorywcze i emocjonalne, doprowadzające do wysokiego, grożącego

Prof. dr hab. Witold Kieżun – Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie, członek International Academy of Management, USA.

klęską finansową, zadłużenia zarówno w skali państwowej, jak i większości jednostek administracji samorządowej,

- wyrażające się chaosem normatywnym, zalewem niesprawnie przygotowanych zarówno centralnych, jak i lokalnych regulacji prawnych,
- arbitralne i pozbawione odpowiedzialności prawnej za podjęte decyzje,
- nieprzejrzyste, a nie informacyjnie łatwo dostępne,
- słabo nadzorowane i kontrolowane,
- charakteryzujące się niedostateczną wyobraźnią strategiczną,
- odległe od wyborczych obietnic, a nie konsekwentnie je realizujące.

Przedstawione wyżej patologie zarządzania są ściśle związane relacjami przyczynowo-skutkowymi z dojmującym deficytem kapitału społecznego wyrażającym się:

- upowszechnieniem indyferentyzmu moralnego stymulującego różnorodność, nieraz bardzo wyrafinowane formy korupcji i nepotyzmu,
- niedostatkiem instynktu państwowego i akceptacją priorytetu interesu osobistego, partyjnego i środowiskowego nad interesem narodu i państwa,
- zachłannością na szybkie osobiste dorobienie się,
- niedostatkiem upowszechnienia spolegliwości, tj. uczciwości, sumienności, staranności, lojalności, punktualności, dokładności, systematyczności.

Prakseologiczne pojęcie „spolegliwości”, słowo o śląskim etymologicznym rodowodzie, zdefiniowane przez profesora Tadeusza Kotarbińskiego, może być traktowane jako synonim współczesnego pojęcia „kapitał społeczny”, używanego w literaturze anglosaskiej (*social capital*), a przyswojonego w Polsce przez Janusza Kochanowskiego (2001). To właśnie jego rażący niedostatek jest, moim zdaniem, podstawowym źródłem obecnej społeczno-ekonomicznej zapaści naszej Ojczyzny, europejskiego rekordzisty w wielkości bezrobocia i rekordzisty wśród kandydatów i członków Unii Europejskiej w poziomie korupcji.

Ze wszystkich czynników sprawnego działania decydujące znaczenie ma jednak człowiek: projektant, kierownik, wykonawca, kontroler. Szereg badań wskazuje, że np. sprawny kierownik potrafi nawet w niesprzyjających warunkach zewnętrznych osiągnąć pozytywne rezultaty swojej organizacji.

Niestety, niekorzystne dla nas były wyniki wielu badań, np. wywiadów i ankiet, przeprowadzonych przeze mnie w 1998 roku wśród grupy kanadyjskich biznesmenów rozwijających stosunki handlowe z krajami europejskimi, mające na celu dokonanie oceny stopnia spolegliwości. Były one (w skali od 0 do 10) następujące: Niemcy, Szwecja 9, Francja, Włochy, Hiszpania, Wielka Brytania 8, Węgry, Czechy 6, Polska 3.

Przy upowszechnionym niedoborze cech spolegliwości obserwujemy również zjawisko daleko posuniętej stratyfikacji społecznej. Obok nowo po-

wstałych wielkich fortun wegetuje na granicy ubóstwa wysoki procent społeczeństwa, z najwyższą w Europie, dochodzącą w niektórych rejonach do ponad 30%, stopą bezrobocia.

Ta rażąca stratyfikacja społeczna nie znajduje swojej legitymacji w postaci zasady „równych szans” upowszechnionej w tradycyjnych społeczeństwach kapitalistycznych. Witold Morawski (2001) przedstawia, wielokrotnie cytowane przeze mnie, wyniki bogatych badań ankietowych, z których wynika, że tylko co piąty Polak uważał w latach 90., że w naszym kraju zapewnia się równe możliwości startu. Podobnie, realizację merytokratycznej zasady: „każdemu wedle wysiłku” potwierdza w Polsce 16,8% do 22,6% badanych, a w USA i w Niemczech zachodnich do 75%.

Diagnozę przyczyn tego stanu rzeczy przedstawił kardynał Józef Glemp. Zapytany, jak widzi współczesną chorą polską demokrację, którą odsoniła nam między innymi tzw. afera Rywingate („Rzeczpospolita”, 19 lutego 2003 s. A5), odpowiedział:

„Ta sprawa pokazuje, jak nasze życie polityczne, społeczne jest zniszczone moralnie. Ludzie o formacji socjalistycznej przeszli szybko na kapitalizm i nihilizm, nie mają ideałów, ale mają ambicje. To jest sprawa braku sumienia. Sumienie niszczyło niegdyś, a teraz bezkarne zdobywanie pieniędzy w sposób nieuczciwy, oraz media, które ukazują świat swawoli, posiadania, świat bez wartości. Musimy przez to przejść. Człowiek może się zmienić, wyzwolić z kompleksów, z pożądlivosti tego wszystkiego, co było pozorem. Gdy chodzi o politykę, to od lat widać to samo – tych, którzy dostali się na szczyt władzy, dosięga bakcyl pożądlivosti. I dotyczy to zarówno lewej, jak i prawej strony politycznej. Liczy się tylko to, co zyskam, czy będę miał wpływy, pieniądze, sławę, układy. Od lat powtarzam swoją utopijną wizję, że ci, którzy są u władzy, powinni wykonywać swoją służbę bezpłatnie na wzór zakonów”.

Podobną sytuację w Czechach przedstawia b. prezydent Vaclav Havel („Tygodnik Powszechny”, 26 października 2003), który twierdzi, że „do polityki delegujemy – za sprawą technicznych udogodnień – coraz większe zastępy niewłaściwych ludzi. A delegujemy ich tam na podstawie błędnych informacji: dziś właściwie wybieramy nie samych polityków, lecz ich agentów od *public relations*. Jeśli ktoś jest najpopularniejszy – to znaczy jest najlepszy”.

Adam Michnik (2003 *idem*) twierdzi natomiast, że „alienacja naszych czasów polega na teatralizacji polityki i jej komercjalizacji. A wynika z załamania się wielkich systemów aksjologicznych i szeroko rozumianej korupcji życia publicznego”.

Fikcja partyjnej ideowości

Zadziwiająca jest łatwość i szybkość transformacji pogładowej socjalistycznej nomenklatury PRL. Wyjaśnieniem jest pozorność, fikcja ideowości zdecydowanej większości PRL-owskiej kadry partyjnej. Ciekawym, demaskatorskiej rangi dokumentem, są wyniki unikalnych badań przeprowadzonych przeze mnie i Zbigniewa Ładosia w 1956 roku w Centrali Narodowego Banku Polskiego.

W atmosferze odnowy polskiego Października 1956 roku, w specyficznych warunkach spontanicznej destalinizacji podjętej przez samorzutny komitet pracowników centrali banku (Kieżun 1996), można było z wieloma członkami PZPR szczerze rozmawiać na temat ich motywów wstąpienia do partii, a także uzyskać ich anonimowe odpowiedzi na ankietę.

W centrali banku do PZPR należało około 15% załogi, w sumie około trzystu kilkudziesięciu pracowników. W okresie do 1956 roku rygorystycznie była przestrzegana zasada partyjności całej kadry kierowniczej począwszy od naczelnika wydziału. Bezpartyjnym, zdolnym pracownikom proponowano stanowisko kierownicze pod warunkiem wstąpienia do partii. Bezpartyjny pracownik o najwyższych kwalifikacjach miał jedynie szansę awansowania do poziomu „pełniącego obowiązki” zastępcy naczelnika.

Udało się nam uzyskać metodą anonimowej ankiety, a także bezpośrednich rozmów z około 200 pracownikami oświadczenia o motywach wstąpienia do partii. Co do pozostałych, to określenia ich motywacji dokonaliśmy na podstawie opinii osób dobrze ich znających. Olbrzymią zresztą większość znaleźliśmy osobiście, pracując już wiele lat w tej instytucji i orientując się niezłe w ich postawie moralnej i politycznej.

Ostatecznie ustaliliśmy, że można mówić o 12 następujących grupach motywacyjnych:

1. „Racjonalni misjonarze” – ludzie akceptujący komunizm jako słuszną ideę sprawiedliwości społecznej, bazującej na podstawie materializmu dialektycznego („nie da się ukryć, że materializm dialektyczny jest jedyną naukową metodą wyjaśnienia rozwoju ludzkości, tylko na jego podstawie można zbudować autentycznie racjonalny system bezklasowego społeczeństwa, w którym nie będzie wyzysku człowieka przez człowieka”);

2. „Misjonarze wierzący” – ludzie, którzy wierzą w komunizm jako słuszną ideologię, jest ona dla nich substytutem religii, w której czynnik racjonalny nie jest istotny („nie obchodzą mnie takie czy inne racjonalne argumenty, jestem po prostu za ideą równości i sprawiedliwości społecznej”);

3. „Tradycyjni lewicowcy” – przede wszystkim dawni członkowie Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS), połączonej w 1948 roku z komunizującą

Polską Partią Robotniczą (PPR), którzy nie akceptują metod stosowanych przez komunistów, ale są zgodni co do strategicznych celów („zawsze byłem socjalistą, nie zgadzam się z komunistyczną agresywnością, ale dążymy do tego samego celu, do bezklasowego społeczeństwa i społecznej sprawiedliwości”);

4. Ludzie wrogo nastawieni do kapitalistycznej rzeczywistości, do bogactwa wąskiej grupy i eksploatacji masy biednych ludzi, mający osobiste doświadczenia z okresu przedwojennego kapitalizmu w Polsce („trzeba pamiętać o nędzy bezrobotnych w przedwojennej Polsce, teraz nie jest cudownie, ale wszyscy mają pracę i można jakoś żyć”);

5. Misjonarze, którzy nie akceptują komunistycznej ideologii, ale wierzą w wyższość komunistycznego systemu ekonomicznego: nacjonalizacja, egalitaryzm, sprawiedliwość społeczna. Ci ludzie pozostawali często wierzącymi chrześcijanami („nie mogę akceptować kapitalizmu z jego uwielbieniem pieniądza i szacunkiem dla każdego, kto jest bogaty, z jednoczesnym wyzyskiem pracowników. To nie ma nic wspólnego ze sprawiedliwością społeczną i chrześcijańską hierarchią wartości”);

6. „Narodowi patrioci”, ludzie, którzy nie akceptują marksistowskiej ideologii, ale chcą pracować dla dobra kraju na stanowiskach dostępnych jedynie dla członków partii („dobro mojej ojczyzny i polskiego społeczeństwa jest ważniejsze niż jakakolwiek ideologia, dzisiaj jest komunizm, jutro go nie będzie, a Polska będzie zawsze”);

7. Konformiści, którzy zawsze dostosowują się do otoczenia („wszyscy moi koledzy należą do partii, to i ja muszę być razem z nimi”);

8. Ludzie nastawieni na osobisty sukces zawodowy („możliwość wykonywania mojej pracy, która sprawia mi satysfakcję i jest moją jedyną specjalnością”);

9. Oportuniści („co ja mogę zrobić, chcę spokojnie pracować i dobrze wykonywać moją pracę, która mi odpowiada, a także awansować, muszę więc być członkiem partii. Nie zapominajcie, że mam żonę i dwoje dzieci”);

10. Ludzie potrzebujący opieki („jestem słaby, nie mam wysokich kwalifikacji, partia może mi pomóc w utrzymaniu się na moim stanowisku”);

11. Karierowicze-arywiści, nastawieni tylko na osobistą karierę, cynicy, którzy zaakceptują każdą ideologię, jeśli udostępni im ona kierownicze stanowiska, zaszczyty i pieniądze („jasne, że nie będąc członkiem partii nie mam szans na kierownicze stanowisko”);

12. Potencjalni kryminaliści, którym przynależność partyjna ułatwiała dokonanie nadużyć. Tej motywacji nie znaleźliśmy wśród pracowników centrali banku, ale musiała ona być wyróżniona, bo największe nadużycia w oddziałach NBP w latach 1950–1956 (i później) były dokonane przez aktywistów partyjnych:

— parę milionów złotych skradzionych z bankowych wpłat wieczorowych sklepów Trójmiasta padło łupem dyrektora Oddziału NBP Nowy Port, członka egzekutywy gdańskiego Komitetu Wojewódzkiego PZPR,

— paręset tysięcy złotych z osobistego konta premiera Cyrankiewicza zdefraudował dyrektor VIII Oddziału Miejskiego w Warszawie, członek egzekutywy Komitetu Warszawskiego PZPR, a uprzednio szef personalny banku, ideolog wiedzy marksistowskiej,

— defraudacja wielu milionów złotych poprzez stworzenie fikcyjnego rachunku bankowego była dziełem głównego księgowego Oddziału w Gnieźnie, członka Komitetu Miejskiego PZPR i brata pułkownika Informacji Wojskowej,

— w 1950 roku, w czasie wymiany pieniędzy, nielegalnie przelał na swoje konto po korzystnym kursie dyrektor Oddziału w Dzierżoniowie, aktywista partyjny, który demonstrował swoją wierność ideologii marksistowskiej, umieszczając, jako jedyny dyrektor banku w Polsce, duży portret Stalina w swoim gabinecie,

— spektakularnej kradzieży 10 milionów złotych w jednym z oddziałów na Śląsku dokonał, poprzez podkop pod skarbiec, sekretarz Podstawowej Organizacji Partyjnej tegoż oddziału.

Częstotliwość tych przypadków doprowadziła do tego, że inspektorzy Wydziału Inspekcji i Kontroli Banku przeprowadzając dochodzenia w oddziałach, w których popełniono jakieś nadużycia, rozpoczynali pracę od konfrontacji listy członków partii ze spisem pracowników w komórce, w której mogło powstać nadużycie.

W wyniku naszych badań stwierdziliśmy, że istnieją dwie grupy motywów wstąpienia do partii:

a) motyw ideowy, niekoniecznie identyczne z ideologicznymi założeniami PZPR (pierwsze sześć pozycji w klasyfikacji),

b) pozaideowe motyw, związane jedynie z chęcią osiągnięcia indywidualnych korzyści (drugie sześć pozycji w klasyfikacji).

Ustaliliśmy, że w Centrali NBP do pierwszej grupy członków partii można zaliczyć maksimum 15 osób, a więc mniej więcej 5% partyjnej organizacji. Ostatecznie okazało się, że nasza ocena nie była w pełni trafna, bo z tych 15 osób 6 wyemigrowało później z Polski do krajów kapitalistycznych, a jedna z nich nawet zaangażowała się w antykomunistyczną działalność dziennikarską, co wskazywałoby również na pozorność ich ideowego zaangażowania w PZPR.

Także były czołowy ideowy komunista, naczelnik Wydziału Ochrony, będącego ekspozyturą Służby Bezpieczeństwa, rygorystycznie nadzorujący ideologiczną poprawność pracowników centrali, wyemigrował do Wenezueli, gdzie z czasem został jednym z bogatszych biznesmenów w przemyśle naftowym.

Olbrzymia więc większość członków partii nie była związana ideowo ze swoją formalną przynależnością. Była to raczej trzymająca władzę grupa wspólnych interesów, motywowana perspektywą osobistych korzyści, jakie dawała przynależność do tej organizacji i wzajemna solidarna pomoc w ramach uformowanej towarzyskiej wspólnoty.

Ta pozorność ideowości i zachłanność na osobiste dorobienie się była niejednokrotnie podstawą łatwego przeobrażenia się w działaczy socjalnej demokracji, negujących tradycję swego komunistycznego rodowodu. Spowodowała również nagromadzenie wielu przykładów nagannych zachowań, różnego rodzaju nielegalnych form dorabiania się i podejmowania decyzji szkodliwych dla interesu państwowego. Nawet obecna afera Rywina ujawniła styl działania „towarzystwa”, nawiązujący do starej tradycji środowiska łączonego wspólną interesów, a nie etosem pracy dla realizacji określonej idei.

Badania przeprowadzone w tym roku przez Sopocką Pracownię Badania Opinii Publicznej wykazały, że zdaniem respondentów jedynie 9% członków partii politycznych kieruje się motywacją ideologiczną.

Podobny wniosek można wysnuć chociażby z faktu, że w roku 1999 nowo wybrani samorządowcy (różnych opcji politycznych) już na pierwszych posiedzeniach rad powiatowych i wojewódzkich z reguły ustalali horrendalnie wysokie pensje dla kierowniczej kadry samorządowej (np. 14 999 zł dla starosty), co wywołało oburzenie opinii publicznej i zmusiło Sejm do uchwalenia tzw. ustawy kominowej.

Również były redaktor naczelny nieoficjalnego organu SLD „Trybuny”, Janusz Rolicki, zwraca uwagę, że: „motywacje osób wstępujących w ostatnich czasach w świat polityki są przeróżne. Prasa chętnie pisze, że w szeregi stu pięćdziesiąt tysięcy Sojuszu wstąpiło bardzo wielu ludzi łakomych władzy” („Rzeczpospolita”, 21 października 2003).

Współczesna aberracja moralna wiąże się też z rozwojem filozofii postmodernizmu, głoszącej, jak pisze prof. E. Wnuk-Lipiński (2001), że „nie ma nic takiego jak wartości absolutne, że rozmaite normy, które wytwarza lokalna kultura, są równoważne”.

W ten sposób pewne tradycyjnie naganne formy zachowań stały się powszechnym obyczajem traktowanym jako coś o znikomej społecznej szkodliwości. Tradycje fikcji organizacyjnej w pełnieniu roli społecznej poprzez pozorny partyjny akces zdemoralizowały polskie społeczeństwo, upowszechniając model partyjnej, a nie merytorycznej kariery administracyjnej.

Do społecznie akceptowanego obyczaju awansowały różne formy korupcji, nepotyzmu, przybierające nieraz wyrafinowaną postać, odległą od prymitywnej formy wręczania koperty z gotówką.

Mamy masę przykładów tzw. przekrętów, ujawnianych przez prasę, których uczestnikami są działacze zarówno lewej, jak i prawej strony działalności politycznej. Nawet część tych afer, które udało się objąć postępowaniem sądowym, ciągnie się bez końca, co z kolei uzasadnia konkretne zarzuty pod adresem aparatu sądowego.

Wiceprzewodniczący SLD, Andrzej Celiński, zastanawiając się nad tym, co szkodzi rządzącej partii, pisze („Rzeczpospolita”, 18 – 19 października 2003): „Przede wszystkim rozmaite zachowanie wybitnych i mniej wybitnych polityków, którzy z rekomendacji SLD zajmują wysokie stanowiska i nie wypełniają tych oczekiwań, jakie opinia publiczna słusznie do nich kieruje. Przeciwnie, pokazują się jako ludzie prywatnego interesu lekceważący sobie reguły zachowania w państwie prawa”.

Aksjologiczny deficyt

Skala korupcji ujawniona przez Transparency International uzasadnia twierdzenie, że Polska jest nie tylko europejskim rekordzistą w liczbie bezrobotnych, ale również najbardziej skorumpowanym krajem na zachód od Bugu.

W bieżącym rankingu 2003 roku ta międzynarodowa organizacja wzięła pod uwagę 133 kraje, po raz pierwszy uwzględniając nawet tak egzotyczne jak Oman, Bahrajn, Katar, Kubę. W skali 0 – 10 (10 – kraj najmniej skorumpowany) Polska uzyskała zaledwie 3,6 punktów, podczas gdy rok temu została oceniona na 4,2 punkty, a w 1996 na 5,6.

Dwa lata temu Polska wyprzedzała Bułgarię, Chorwację, Czechy, Słowację i Łotwę. W tym roku wszystkie te kraje mają lepsze oceny. Stan daleko idącej degeneracji moralnej, upadku kapitału społecznego jest więc niezaprzeczalnym faktem. Warto przytoczyć przykłady aktualnych ocen stopnia korupcji:

Finlandia	9,7
Islandia	9,6
Dania	9,5
Wielka Brytania	8,7
Niemcy	7,7
USA	7,5
Francja	6,9
Węgry	4,3
Czechy	3,9
Polska	3,6

Ten aksjologiczny deficyt wiąże się również z akceptacją zasady, że to, co nie jest przez prawo zabronione, jest moralnie dozwolone. Przyjęcie tej zasa-

dy w administracji publicznej doprowadza do zagubienia niezbędnego imperatywu, że pewnych zachowań nie można akceptować, pomimo że formalne prawo ich nie reguluje.

Chodzi tu o tzw. przyzwoitość, która oceniana była w greckiej tradycji sądu skorupkowego. Tutaj ostracyzm opinii publicznej powinien stymulować utrzymanie wysokiego poziomu „przyzwoitości” samorządowej kadry administracyjnej. Jednak, jak wykazały badania, oceny opinii społecznej, w jakich sytuacjach urzędnik administracyjny winien sam zrezygnować ze swego stanowiska, istnieje daleko idący liberalizm opinii publicznej (Wasilewski 2002). Odsetek odpowiedzi, że powinien zrezygnować ze stanowiska w przypadku, gdy przyjął łapówkę, wynosi 78%, popełnił oszustwo podatkowe – 66%, publicznie skłamał – 51%, zdradzał współmałżonka – 20%.

W tym samym badaniu na pytanie, czy wysoki urzędnik państwowy, przeciwko któremu toczy się śledztwo, powinien zrezygnować ze swego stanowiska – 50% badanych odpowiada: nie, dopóki nie skáže go sąd. Skądinąd słuszna zasada domniemania niewinności kłóci się tu z zasadą szczególnej odpowiedzialności osób piastujących stanowisko publiczne. Socjolog Jacek Wasilewski (2002) trafnie twierdzi, że: „rygorystyczne wymogi uczciwości, rzetelności i odpowiedzialności formułowane pod adresem klasy politycznej najwyraźniej w opinii wielu Polaków nie kłócą się z przyzwoleniem na piastowanie funkcji zaufania publicznego przez osoby o wątpliwej kondycji moralnej”.

Ta postawa daleko idącego liberalizmu społecznego jest zrozumiała na tle aktualnej diagnozy prof. Mariańskiego (2001), który pisze: „w świetle badań socjologicznych można stwierdzić, że moralność większości Polaków nie ma charakteru pryncypialnego, nie opiera się na oczywistości tego, co etyczne. Przywiązanie do ogólnych, uniwersalnych wartości i norm ma ograniczony charakter. Normy są względne, to znaczy jednostka czuje się z nimi związana w zależności od określonej sytuacji (...) Granice między dobrem a złem zacierają się, a w pewnych kręgach są rozmyte lub zniesione (dezoorientacja moralna). Wzmacnia się erozja świadomości społecznej Polaków”.

Powyższa teza prof. Mariańskiego znajduje potwierdzenie także w wyniku badań Polskiego Generalnego Studium Wyborczego (2001), stwierdzającego, że tylko 3% Polaków określiło swoje zainteresowanie polityką jako bardzo duże, a dalsze 11% jako duże, 21% jako nikłe i 15% jako żadne. Ponad połowa Polaków nie głosuje do parlamentu, a około 2/3 nie głosuje w wyborach lokalnych. W ostatnich w październiku 2003 roku wyborach na wakujące stanowisko senatora głosowało 5,6 % uprawnionych.

Na tle tej obywatelskiej alienacji i erozji moralnej pouczające są dawniejsze i aktualne przykłady wrażliwości na utrzymanie się w ramach przyzwoi-

tości w wielu zachodnich krajach. Ostatnio zrezygnował ze stanowiska ministra spraw zagranicznych Portugalii Antonio Martina da Cruz, który prosił swego kolegę z resortu szkolnictwa Pedro Lynce o pomoc w przyjęciu jego córki na studia, mimo że nie uzyskała wymaganej liczby punktów na egzaminie wstępnym.

Pamiętam też świetnie ewenement z panią premier Kanady, z połowy lat 90., która została zbojkotowana w wyborach do parlamentu, gdy w audycji telewizyjnej nieprzyzwoicie wykpiła skrzywioną wargę swego ówczesnego konkurenta z partii liberalnej, a obecnego premiera Jacques'a Chretien, bądź pani minister w Szwecji, rezygnującej ze stanowiska w związku z ujawnieniem faktu dokonywania zakupów prywatnych (choć później systematycznie refundowanych) na służbową kartę kredytową, czy niegdyś ukarania ministra spraw wewnętrznych NRF za drobne przekroczenie szybkości prowadzonego przez siebie samochodu i wyróżnienie pochwałą policjanta wymierzającego karę ministrowi. W kanadyjskim środowisku akademickim pamiętam historię profesora, który w pisemnej polemice zaproponował, ażeby jego przeciwnik wrócił do szkoły podstawowej. Jednogłośnie uchwałą rady wydziału został pozbawiony prawa do przedłużenia umowy o pracę i musiał zrezygnować z kariery naukowej.

Dobór elity administracyjnej

Nie ulega wątpliwości, że niesprawność organizacyjna i daleko idąca degeneracja moralna poważnej części również samorządowej elity administracyjnej jest istotnym źródłem ekonomicznej i społecznej zapaści.

Pojęcie „elity” ma swoje historyczne konotacje. Słowo to pochodzi od łacińskiego „eligere” – dokonywać wyboru. Elita to wyodrębniona grupa przywódcza, będąca wzorem dla społeczeństwa, reprezentująca postawy i kwalifikacje zgodne z akceptowaną społecznie hierarchią wartości. To wiodąca kadra administracji publicznej, kierownicy urzędów państwowych i samorządowych, członkowie ich zarządu, a także członkowie centralnych i terenowych organów ustawodawczych: radni wszystkich szczebli, posłowie i senatorowie. Wszyscy oni są członkami elity kraju i jako tacy powinni odpowiadać sprecyzowanym kryteriom doboru, zdefiniowanym w teorii organizacji i zarządzania.

Potencjalny członek elity administracyjnej zarówno wykonawczej, jak i ustawodawczej każdego szczebla musi:

- być godnym zaufania;
- wiedzieć;

- umieć;
- umieć być;
- chcieć;
- rozumieć.

„Być godnym zaufania”

Człowiekiem godnym zaufania jest ktoś, kto odpowiada kryteriom prakseologicznej spolegliwości zdefiniowanej przez profesora Kotarbińskiego jako: niezawodność, punktualność, lojalność, solidność, solidarność, dotrzymywanie słowa i obietnic, i oczywiście – bezkompromisowa uczciwość.

Tego typu postawa leżała u podstaw purytańskiego kalwinizmu w okresie wczesnego kapitalizmu w Stanach Zjednoczonych. Metafizycznie uzasadniony system motywacji stymulował wysoki stopień samokontroli w celu osiągnięcia sukcesu ekonomicznej działalności, która już sama w sobie dawała satysfakcję samo-ureczywistnienia się. Ta pełna poświęcenia i rygorystycznej dyscypliny *fair play* – uczciwa gra – wykształciła idealistyczną nadbudowę odwołującą się do godności, honoru, kształtując strukturę ostracyzmu społecznego w stosunku do zachowań ocenianych jako nieprzyzwoite.

Niestety, dalszy rozwój kapitalizmu, jak pisze Suchodolski (2003), „dał początek bardzo zróżnicowanej orientacji, którą przywykliśmy określać jako postawę konsumpcyjną. Taka orientacja zmierzała do wykorzystania sukcesów, przywilejów i zysków materialnych jako środków do zorganizowania życia w dobrobycie, pojmowanego jako gra podnień i zaspokojeń”.

W Polsce na przełomie XIX i XX wieku wykształciła się średnia klasa specjalistów wolnych zawodów, handlowców i przemysłowców. Jednocześnie jednak w tym okresie, w którym w Europie rozwijał się „zmysł państwowy” obywateli kształtujących się państw narodowych, w Polsce pod wrogimi zaborami upowszechniała się antypaństwowa postawa lekceważenia i uchylania się od respektowania prawa.

Efekt krótkiego okresu niepodległości II Rzeczypospolitej został w czasie II wojny światowej gruntownie zniszczony fizycznym zlikwidowaniem najbardziej ideowej części polskiej inteligencji przez Niemcy i ZSRR, a okres PRL upowszechnił w społecznej skali sprytne formy niestosowania się do przepisów prawa i nie mógł w warunkach quasi-socjalistycznego totalitaryzmu odbudować etosu obywatelskiego II RP.

Odbudowa kapitału społecznego do poziomu czołowych pod tym względem krajów Unii Europejskiej, Finlandii czy Szwecji wymagałaby opracowania i rygorystycznego wprowadzenia w życie planu sanacji, przy użyciu środków masowego przekazu. Fakt, że przeciętny obywatel polski spędza ponad

3 godziny dziennie przed telewizorem, stwarza możliwość podprogowego oddziaływania na jego świadomość i skutecznego kształtowania jego postaw.

Globalny wielopłaszczyznowy plan sanacji moralnej nie jest jeszcze przedmiotem zorganizowanych działań, istotnym jego elementem jest jednak kształtowanie kadr administracyjnych godnych zaufania.

W tym celu proponowałbym następujące rozwiązania:

a) wprowadzenie jednomandatowej większościowej ordynacji wyborczej we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego i, wzorem kanadyjskiej prowincji Quebec, depolityzacji samorządu terytorialnego.

Pierwsza próba wprowadzenia tego typu ordynacji przy bezpośrednich wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów dała zaskakujące rezultaty powszechnego zwycięstwa bezpartyjnych kandydatów. Podobnie ankieta „Rzeczypospolitej” dotycząca kandydatów na stanowisko prezydenta dała przygniatające zwycięstwo bezpartyjnej Jolancie Kwaśniewskiej, cenionej za jej konkretną pozapartyjną działalność charytatywną, pozostawiając daleko w tyle wybitnych partyjnych prominentów różnych opcji politycznych.

Jednomandatowa większościowa ordynacja wyborcza stwarza możliwość publicznej oceny konkretnego kandydata, kształtując jednocześnie jego poczucie odpowiedzialności w stosunku do wyborców. Natomiast likwidacja partyjnej aktywności na szczeblu terenowego samorządu zlikwiduje kosztowny i nieefektywny system budowy partyjnych koalicji, podziału „łupów” i obsady stanowisk według kryterium przynależności partyjnej, co w niektórych okręgach przybiera wręcz humorystyczne formy utrzymywania równowagi partyjnej na najniższych stanowiskach operacyjnych.

Przy depolityzacji samorządu terenowego decyzje ideologiczne, jak np., czy można legalnie uśmiercać płód ludzki, a jeśli tak – to do ilu tygodni jego istnienia, lub czy można i jak uśmiercać nieuleczalnie chorych staruszków – podejmowane są na szczeblu sejmowym grupującym przedstawicieli organizacji partyjnych i bezpartyjnych przedstawicieli społeczeństwa, również wybieranych w systemie demokratycznej jednomandatowej większościowej ordynacji wyborczej.

Zdaję sobie jednak sprawę z trudności wprowadzenia proponowanej koncepcji, bo zmiana ordynacji doprowadziłaby do radykalnego przekształcenia struktury osobowej i partyjnej organów władzy, a prawdopodobnie żadna partia nie zaakceptuje perspektywy swego upadku w imię nadrzędnego interesu państwowego. Tego typu decyzje muszą być jednak podjęte w dramatycznych sytuacjach kryzysowych, ponieważ, zgodnie z elementarnym rachunkiem prawdopodobieństwa, istnieje bardzo wysoki procent możliwości, że czeka nas tragiczny kryzys finansowy państwa – stąd istnieje szansa ich zaakceptowania.

b) Dalszą formą procesu budzenia zaufania są moralne kryteria doboru zarówno aparatu ustawodawczego, jak i wykonawczego. Konieczne jest tu przyjęcie zasady, że osoba znajdująca się w aktualnym Rejestrze Skazanych lub/i będąca podmiotem aktualnego śledztwa policyjnego lub/i objęta aktualnym aktem oskarżenia – nie może być ani kandydować na radnego, posła, senatora lub funkcjonariusza i urzędnika administracji publicznej i samorządowej. Jednocześnie należałoby zreformować działanie immunitetu poselskiego i senatorskiego poprzez przyspieszenie procedury jego anulowania w przypadku podejrzenia o popełnianie przestępstwa. Stawiana już parokrotnie koncepcja jego likwidacji czy jednoznacznego ograniczenia do odpowiedzialności za działalność polityczną jest jednak bardzo niebezpieczna, grozi bowiem akcją nieuzasadnionego oskarżenia o czyny przestępcze dla wyeliminowania przeciwnika z bieżącej gry politycznej.

Parę niedawnych, nagłośnionych przez prasę przypadków spektakularnego, chwilowego pozbawienia wolności osób z takich czy innych względów politycznie niewygodnych, z całym widowiskowym arsenałem działań uzbrojonych oddziałów policji, czy ABW, uzasadnia taką obawę.

c) Odrębnym wymogiem, w pewnym stopniu utrudniającym wejście w orbitę ustawodawczej i wykonawczej samorządowej działalności administracyjnej, jest uzyskanie opinii o nienagannym poziomie moralnym kandydata, wystawionej przez osobę wysokiego zaufania społecznego. Jest to szeroko rozwinięta praktyka kanadyjska, gdzie nawet składając podanie o paszport należy uzyskać podpis takiej właśnie osoby potwierdzający jej opinię, że petent jest godny posiadania zagranicznego paszportu, w domyśle, że nie skompromituje swojej ojczyzny w podróżach zagranicznych.

Informacja dla wyborców, że kandydat na radnego, prezydenta, burmistrza, wójta posiada poświadczenie kogoś cieszącego się społecznym zaufaniem, jest poważnym argumentem dla ich decyzji.

„Wiedzieć”

Zakres posiadanej wiedzy teoretycznej przez personel administracji terytorialnej, a także i przez radnych jest ściśle związany z nowoczesnym, słabo jeszcze w Polsce upowszechnionym modelem administracji.

Mniej więcej od połowy lat 70. obserwujemy, głównie w bezapelacyjnie przodujących w dziedzinie organizacji Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, daleko idącą transformację metod pracy administracji. Sztywna, hierarchiczna, biurokratyczna struktura przekształca się w elastyczną, nawiązującą do wolnorynkowych organizacji gospodarczych (*market-base*) formę publicznego zarządzania.

Tradycyjna forma organizacyjna administracji była praktyczną repliką weberowskiego modelu biurokracji. Natomiast nowoczesny model zarządzania publicznego (*public management* lub *public governance*) wyraźnie nawiązuje do nowych paradygmatów współczesnych teorii organizacji i zarządzania, afirmuje również intelektualny charakter pracy w administracji, wymagający inteligentnej przedsiębiorczości funkcjonariusza, nawet na operacyjnym stanowisku. Eliminuje bowiem tradycyjną, upowszechnioną postawę, która niejednokrotnie była źródłem mojej irytacji: „taki jest przepis, a że jest bzdurny – to nie moja sprawa”.

Nowoczesny model publicznego zarządzania (Czaputowicz 2001) to stopniowe odchodzenie od sztywnych struktur hierarchicznych przekształcających się w zdywersyfikowane, elastyczne, doraźnie tworzone struktury organiczne i ukierunkowanie działań nie na wewnątrz i na procedury, ale na zewnątrz i na potrzeby.

Zmienia się też horyzont podejmowanych działań – z krótkookresowego na długookresowy, z założonymi stałymi zmianami innowacyjnymi permanentnego usprawniania pracy i struktur. Zasada zarządzania zmienia się z imperatywnej na interaktywną. Rozwija się partnerstwo z organizacjami innych sektorów. Cała organizacja państwa przekształca się z dominacji układów monocentrycznych i resortowych na układy samorządowe i autonomiczne.

Jeśli dodamy daleko idący proces informatyzacji i rozwoju wirtualnych jednostek terenowych z możliwością załatwiania indywidualnych spraw obywatela z urzędem w formie wirtualnej, to cecha „wie” wymaga wysokich kwalifikacji teoretycznych na poziomie wyższych specjalistycznych studiów z dziedziny zarządzania dla dużej części terenowego aparatu administracyjnego.

Nowoczesne studia administracyjne dopiero zaczynają się rozwijać, dotychczasowa polska praktyka dydaktyczna wiązała bowiem administrację ze studiami prawniczymi, z minimalnym zakresem wiedzy organizacyjnej.

Nowoczesną koncepcję zarządzania publicznego rozwijał w Polsce Instytut Administracji i Zarządzania, podległy Urzędowi Rady Ministrów, przekształcony z dawnego Instytutu Doskonalenia Kadr Kierowniczych, a później Instytutu Organizacji Zarządzania i Doskonalenia Kadr, zorganizowanego ze współpracą z ONZ (International Labor Organization).

Instytut ten już w latach 70. XX wieku rozwijał koncepcję wdrażania dyrektyw teorii organizacji i zarządzania do praktyki administracyjnej, również dla szczebla terenowego, współpracując z podobnymi instytutami we Francji (Fontainebleau) i w Szwajcarii (Genewa), gromadząc największy w Polsce księgozbiór dzieł z zakresu zarządzania, głównie w języku angielskim.

Niestety, został on nierozważnie zlikwidowany w 1990 roku, a jego księgozbiór, materiały dydaktyczne i pomoce naukowe, jak np. filmy dydaktycz-

ne, zostały częściowo rozproszone, a w większości uległy zniszczeniu. Na jego miejsce powołano Krajową Szkołę Administracji Publicznej, mającą szkolić nową kadrę administracyjną, ale z daleko idącym zapoznaniem idei *public management*, głównie z nastawieniem na tradycyjny program znajomości dyscyplin prawnych, struktur administracji i elementów politologii.

Zakładając, że w perspektywie administracja terenowa będzie także musiała mieć funkcjonariuszy służby cywilnej (przynajmniej skarbnika i sekretarza) w każdej gminie, powiecie i województwie, istnieje otwarty problem systemu doskonalenia kadr administracyjnych poprzez sieć odpowiednich instytutów.

Chodzi tu zarówno o personel wykonawczy, urzędniczy, jak i kadrę kierowniczą z wyboru. Nowo wybrany prezydent, burmistrz czy wójt powinien przejść kurs doskonalenia kadr według programu uzależnionego od posiadanych kwalifikacji i praktyki. Jest to warunek *sine qua non* wymagany w programach reform administracyjnych ONZ. Ten sam obowiązek dotyczy personelu samorządowego, a także i radnych. Oczywiście skala zakresu szkolenia i jego organizacji wymagałaby precyzyjnego zaprojektowania. Chodzi o to, że cały personel zarówno stacjonarny, jak i doraźnie funkcjonujący, tak jak radni, musi mieć wystarczający zakres wiedzy zarówno o roli demokratycznego samorządu, jak i idei państwa obywatelskiego.

W ONZ-owskich projektach usprawnień administracji planuje się dla nowo rekrutowanych pracowników i radnych 30-godzinny obowiązkowy intensywny kurs poświęcony idei demokracji, elementów obywatelskiego państwa prawa i podstawowych zasad publicznego zarządzania *public management*.

„Umieć, Umieć być ”

Tylko teoretyczna znajomość zagadnień administracji publicznej jest oczywiście niewystarczająca, stąd też i niezbędny wymóg praktyki w postępującej drodze kariery urzędniczej. Powstaje tu problem kierowniczych stanowisk z wyboru. Może zaistnieć sytuacja podobna do obecnej w Kalifornii, gdzie gubernatorem został wybrany popularny aktor grający rolę supermana. Oczywiście nie posiadający wiedzy i praktyki administracyjnej.

Takie przypadki są jednak rzadkością, z reguły kandydują na wybieralne stanowiska kierownicze ludzie z posiadaną praktyką, ewentualnie doświadczeni na niwie gospodarczej. Formalnym wymogiem jest posiadanie wyższego wykształcenia. W stosunku do radnych podstawowym wymogiem jest posiadanie przynajmniej ogólnego czy zawodowego wykształcenia średnie-

go, sędzę, że od tej zasady mogą być wyjątkowe odstępstwa w radach gmin. W gminie ludzie lepiej znają, kto ma wiedzę zdobytą wykształceniem.

Objęcie samorządu terytorialnego, wzorem praktyki państw zachodnioeuropejskich, systemem racjonalnej otwartej służby cywilnej – rozwiązałoby ten problem w stosunku do podstawowej kadry operacyjnej. Reguluje ona bowiem zarówno wiedzę, jak i okres praktyki kandydatów na określone stanowiska.

Istotnym problemem jest „umieć być”. W grę tu wchodzi przede wszystkim podstawowa zaautonomizowana zasada uprzejmości i życzliwości w stosunku do każdego obywatela, niezależnie od formy jego kontaktu z urzędem samorządowym. Amerykańska praktyka uśmiechu i standardowego pytania „Can I help You? – „w czym mogę Pani/u pomóc? ”, są szablonem, który jednak od razu kształtuje wzajemny stosunek „obywatel – urząd” we właściwych kategoriach usługi, służby społecznej. Upowszechnienie tego typu postawy wymaga przejścia odpowiedniego testu psychologicznego na etapie rekrutacji. Ponury osobnik, instytucjonalnie niechętny, podejrzliwy i niekomunikatywny, nie powinien być dopuszczony do pracy w urzędzie administracji, obojętnie, państwowym czy samorządowym.

Inna rzecz, że wiąże się to z typową, społecznie upowszechnioną postawą instytucjonalnego pesymizmu lub instytucjonalnego optymizmu. Badania przeprowadzone wiele lat temu przez moich studentów w Seton Hall University (New Jersey) wykazały, że aż 95 % wśród kilkuset Amerykanów w podnowojorskich miejscowościach Oranges zapytanych: „How are you?” odpowiadało optymistycznie – „Fine”. Stąd i popularny amerykański dowcip. Amerykanin zapytany: jak się masz?, nietypowo odpowiedział: „i dobrze, i źle”. Zdziwionemu rozmówcy wyjaśnił: „źle, bo dom mu się spalił, a dobrze – bo teściowa także”.

Ten projekcyjny optymizm, niejako zaklinający powodzenie, oczywiście ułatwia autonomizację życzliwego odzewu pracownika urzędu administracyjnego. Rudolph W. Giuliani, b. burmistrz (mer) New Yorku, przeprowadził niegdyś olbrzymią akcję pod hasłem: „bądź uprzejmym, miłym i uśmiechnij się” (Keep smiling). Była ona jednym z elementów wielkiego sukcesu transformacji Nowego Jorku, niegdyś ponurego, niezwykle niebezpiecznego i brudnego miasta.

Instytucjonalny pesymizm, stałe narzekanie wiążące się z upowszechnioną postawą roszczeniową, są raczej typowe dla polskiego społeczeństwa. Stąd też i trudności w wykształceniu tej formy międzyludzkiego kontaktu w naszej biurokratycznej rzeczywistości.

Dalsze kryterium, „umieć być”, to realizacja zaleceń europejskiego Kodeksu dobrej administracji, czerwiec 2001, postulującego, obok wspomnianej już życzliwości w stosunku do obywatela, likwidację opieszałości, prze-

wlekłości działań, niestaranności, nieracjonalności, nieprzejrzystości i akcentowania dystansu między reprezentantami władzy a obywatelem.

Ta ostatnia cecha jest jedną z typowych patologii uosobionych w prawie tzw. czterech jeźdźców apokalipsy biurokracji (Kieżun 2000), a mianowicie luksusomanią. Jest to atawistyczna tendencja do wyróżniania się ludzi władzy zewnętrzną formą luksusu i komfortu. Klasycznym, zachowanym do tej chwili, zwyczajem np. w monarchii brytyjskiej jest wspaniały wystrój konnych pojazdów królewskich, bogactwo pałaców królewskich i ceremoniał różnych uroczystości. Podobnie zachowało się dużo tej tradycji w centralnej biurokracji francuskiej, w której wiele ministerstw mieści się we wspaniałych, pełnych złocień i pięknych mebli pałacach i gdzie utrzymała się ceremonia wprowadzania gości na spotkanie z kierownictwem przez woźnego-kamerdynera ze złotym łańcuchem na czarnej marynarce.

W Polsce ta tendencja powszechnie wyraża się w komfortowym wystroju pomieszczeń administracyjnych, głównie gabinetów kierownictwa, luksusie wszelkiego typu przyjęć, cocktaili, spotkań i najdroższych samochodów. Ciekawe, że ten styl jest w wysokim stopniu rozpowszechniony również w najbiedniejszych krajach, w poważnym stopniu stanowiąc zbyt duże budżetowe obciążenie finansowe.

„Umieć być” – to także rozumieć, że nie ma potrzeby zewnętrznego manifestowania swojej władczej pozycji na koszt obywatela. Klasycznym pozytywnym przykładem właściwej skromnej postawy administracji wszystkich szczebli jest Kanada „pachnąca żywicą”, gdzie np. istnieje styl skromnej elegancji jednolitego umeblowania biur administracji, niezależnie od hierarchicznej pozycji.

„Chcieć i rozumieć”

Te niezbędne cechy kadr administracyjnych niezależnie od szczebla i typu jednostki organizacyjnej łączą się blisko z cechą „umieć być”. Wyrażają się one bowiem również pewną zewnętrżnością, będącą odbiciem akceptowanej świadomości. Chodzi tu przede wszystkim o rozumienie i chęć akceptowania swojej roli jako swego rodzaju powołania. Praca w administracji ma charakter podobny do pracy sędziego, lekarza i kapłana jakiegokolwiek rytuału religijnego.

Są to wszystko funkcje realizujące usługi – służbę społeczną. Nie jest to pozycja zapewniająca wysoką karierę materialną. Jeśli ktoś głównie marzy o zrobieniu majątku, to nie powinien decydować się na żadną z wyżej wymienionych pozycji społecznych, choć oczywiście marzenie prymasa Głęmpa, ażeby funkcjonariusze administracji upodobnili się do ślubujących ubó-

stwo zakonników, jest nierealne. Godziwa zapłata za pełnione tego rodzaju funkcje jest oczywista, ale nie może ona być podstawową motywacją. Angażowanie się w służbę administracyjno-kierowniczą nie może być uzasadnione chęcią szybkiego dorobienia się.

Jak wiemy, skala motywacji aktywnego działania jest bardzo bogata i można znaleźć sporo ludzi znajdujących autentyczną satysfakcję osobistą z pełnienia służby społecznej. Taka postawa jest pierwszym podstawowym wymogiem doboru kadr, i to na każdym stanowisku administracyjnym.

Jednocześnie wyobrażam sobie, że administracyjna kadra kierownicza to muszą być ludzie poważni. Niejednokrotnie nagłaśniane przez media przypadki prowadzenia po pijanemu samochodu przez różnego typu prominentów, pijackie i erotyczne skandale w hotelu sejmowym czy organizowanie np. przez kierownictwo jednej z warszawskich gmin dwudniowej konferencji w Kazimierzu, kończącej się codziennym pijaństwem w towarzystwie przedstawicielek miejscowej agencji towarzyskich, świadczą o prymitywizmie kulturowym, niezgodnym z charakterem służby społecznej. Nawiasem mówiąc, styl częstego i chętnego balowania również najwyższych luminarzy administracji był już trafnie skrytykowany publicznie przez prezydenta A. Kwaśniewskiego.

Należy zwrócić uwagę, że akceptowanie nieprzyzwoitych zachowań i ich tolerowanie na wysokim centralnym szczeblu stanowi niebezpieczny wzór działania dla aparatu terenowego. Takie rażące przypadki, jak np. niewyciągnięcie konsekwencji z faktu samochodowej ucieczki przed policyjną kontrolą sekretarza stanu, zatrzymanego wreszcie dzięki blokadzie samochodów policyjnych, świadczą o tym, że cecha „rozumie” nie jest w Polsce niestety wystarczająco upowszechniona w środowisku władzy administracyjnej.

Dalszym ważnym elementem świadomości kadry administracji samorządu terytorialnego jest zautonomizowana wrażliwość na utrzymanie elementarnego porządku społecznego, upowszechnienie zachowań, które umożliwiają spokojne bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostki w społeczeństwie, nie narażonej na różnego rodzaju stresy.

Chodzi tu o autentyczną realizację sankcji za przekroczenia przepisów prawa o wykroczeniach, dotyczących np. terroru hałasu, wandalizmu niszczenia ławek w parkach czy autobusach, graffiti na murach, rozwieszania ogłoszeń na latarniach, drzewach w parkach, na drzwiach klatek schodowych, śmiecenia i nieusuwania śmieci, picia alkoholu na ulicy, itp.

Te wydające się nam nieważne zaniedbania mają jednak zasadnicze znaczenie. Wybitni kryminolodzy angielscy G.L. Kelling i C.M. Coles (2000) są zdania, że „przesunięcie punktu ciężkości z oskarżania i aresztowania przestępców na działania mające na celu utrzymanie porządku w mieście przy-

czynia się do obniżenia statystyki zbrodni, a mieszkańcom dodaje otuchy”. Trafność tej tezy sprawdziła się w doświadczeniach transformacji Nowego Jorku. Warto tu też przypomnieć celny aforyzm Karola Čapka: „Demokracja jest pojęciem daleko szerszym niż ustroj polityczny – to ład życiowy”.

Konkluzje i wybrane wnioski

Konsekwentne stosowanie racjonalnych kryteriów doboru i oceny kadr administracji terytorialnej jest ściśle związane z realizacją konstytucyjnego celu ukształtowania i utrzymania obywatelskiego państwa prawa. Ta idea jest jednak funkcją aktualnego stanu środowiska społecznego, jego kapitału społecznego.

Jak wynika z dotychczasowych wywodów, jesteśmy świadkami daleko idącej erozji aksjologicznej społeczeństwa polskiego, w minimalnym stopniu wykazującego obywatelską aktywność i co gorzej – dalekiego od immanentnej akceptacji ładu prawnego.

Stąd też i pierwszy generalny wniosek o konieczności opracowania globalnego programu sanacji i upowszechniania nowoczesnych postaw uczciwości, przyzwoitości i aktywności obywatelskiej w dobrze zrozumianym indywidualnym interesie każdego z nas.

Teoria organizacji i zarządzania już dawno wykształciła racjonalne zasady kształtowania postaw ludzkich niezbędnych dla sprawnego działania. Warto przypomnieć (Kieżun 1998), że wymienia się tu cztery podstawowe mechanizmy:

- autonomizację, czyli tworzenie potrzeb i celów wtórnych,
- naśladownictwo,
- ocenę społeczną,
- autorytet.

Autonomizacja oznacza, że regularne nagradzanie lub karanie określonych zachowań powoduje, że stają się one po pewnym czasie celem samym w sobie, odpada więc konieczność każdorazowego ich wymuszania. W ten sposób okres ostrego reżimu dyscypliny, punktualności, sumienności, staranności w procesie pracy w kapitalistycznych przedsiębiorstwach upowszechnił te cechy w rozwiniętych społeczeństwach zachodnich pracujących obecnie z parokrotnie większą wydajnością, niż notowaną u nas.

Współczesna kultura elektroniczna stwarza olbrzymie możliwości upowszechnienia pożądanых zachowań poprzez np. systematyczny przekaz telewizyjny oddziałujący również podprogowo na naszą podświadomość. Ta metoda, z wielkim powodzeniem stosowana w reklamie, dała również nie-

zwykle pozytywny wynik w wieloletnim telewizyjnym i radiowym oddziaływaniu w Ameryce na zmianę obyczaju palenia papierosów. Jeszcze 30 – 40 lat temu ten szkodliwy nałóg obejmował swoim zasięgiem 70 – 75% dorosłych. Obecny statystyczny wskaźnik spadł do 17%.

Wstępny zarys planu sanacji i ukształtowania społeczeństwa obywatelskiego z wysokim poczuciem ładu prawnego mógłby obejmować następujące posunięcia:

1. wprowadzenie, wzorem Belgii, Grecji i Australii, obowiązku głosowania w wyborach parlamentarnych i samorządowych. Jeśli mamy obwarowany sankcjami karnymi obowiązek nauki dzieci i młodzieży, to dlaczego nie zastosować go również do nauki obywatelskiej aktywności pełnoletnich obywateli? W Belgii, w której kara za nieuzasadnione niegłosowanie jest równoważnością miesięcznego uposażenia, głosuje ponad 90% obywateli. Sądzę, że ten zwyczaj już zautonomizował się w wysokim stopniu. Wiedząc, że muszę głosować, że jest to mój obowiązek w stosunku do państwa, które pełni ważne dla mnie funkcje opiekuńcze – stopniowo coraz bardziej będę się interesować programami wyborczymi i śledzić ich wykonanie, kształtując w ten sposób również poczucie odpowiedzialności wybranych reprezentantów;

2. intensywna permanentna akcja antykorupcyjna, oparta głównie na planie legalnej prowokacji. Ta skromnie już zapoczątkowana metoda dała w ostatnim okresie pozytywne rezultaty, np. w Czorsztynie w stosunku do miejscowego wójta, chroniąc budżet gminy przed stratą ponad 4 milionów złotych, czy w Białymstoku i w Kielcach w stosunku do lekarzy, uniemożliwiając nielegalne przyznanie rent. W Stanach Zjednoczonych tego typu legalna prowokacja zastosowana w połowie lat 80. w stosunku do osób na stanowiskach odpowiadających mniej więcej pozycji naszych podsekretarzy stanu, szeroko i imiennie nagłośniona w mediach, zakończona wyrokami ponad 100 lat więzienia, radykalnie zmniejszyła chęć tego typu manipulacji;

3. systematyczna akcja oddziaływania świadomościowego i podprogowego na kształtowanie się zautonomizowanych postaw uczciwości i przyzwoitości poprzez odpowiednio sterowane programy telewizyjne. Nie chodzi tu o powrót do prymitywnych form propagandy z czasów PRL, ale o inteligentnie przemyślaną strukturę i treści, np. odpowiednio dobranych filmów, sztuk teatralnych czy żywych dyskusji;

4. upowszechnienie, wzorem Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie, studiów administracyjnych w wydziałach zarządzania (a nie łączenie ich ze studiami prawniczymi), dla upowszechnienia nowoczesnej wiedzy zarządzania publicznego. Wiąże się to również z przekształceniem istniejącej Krajowej Szkoły Administracji

w instytut permanentnego doskonalenia kadr administracji, posiadający terenowe filie dla administracji terytorialnej;

5. wprowadzenie większościowej jednomandatowej ordynacji wyborczej we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, niezależnie od liczby mieszkańców;

6. wprowadzenie zasady pełnej depolityzacji w strukturach administracji samorządu terytorialnego, zarówno na etapie wyborów, jak i funkcjonowania;

7. konsekwentne stopniowe wprowadzenie służby cywilnej w urzędach administracji samorządu terytorialnego;

8. radykalna zmiana uprawnień w zakresie biernego prawa wyborczego, odpowiadającego niewątpliwemu poziomowi moralnemu, poprzez wyeliminowanie z grona kandydatów do wszystkich wybieralnych pozycji administracyjnych i ustawodawczych osób znajdujących się w Rejestrze Skazanych, będących podmiotem aktu oskarżenia lub bieżącej procedury śledczej i wprowadzenia wymogu imiennego poświadczenia poziomu moralnego przez osobę wysokiego zaufania społecznego. Również cofnięcie czynnego prawa wyborczego dla wszystkich osób odbywających bieżącą karę pozbawienia wolności i obciążonych aktualną karą więzienia w zawieszeniu do czasu jego wygaśnięcia;

9. rygorystyczne stosowanie kryteriów: „Godny zaufania, Umie, Wie, Umie być, Chce i Rozumie” przy wyborze, rekrutacji i permanentnej ocenie wszystkich funkcjonariuszy samorządu terytorialnego (oczywiście i aparatu centralnej i wojewódzkiej administracji państwowej);

10. aktywna, energiczna działalność samorządu celem doprowadzenia do respektowania prawa o wykroczeniach, traktowanego jako punktu wyjścia do upowszechnienia postawy poszanowania prawa.

Referencje

1. Czaputowicz J. (2001): *Implikacje integracji z Unią Europejską dla służby cywilnej* w: Kudrycka B., *Rozwój kadr administracji publicznej*, WSAP, Białystok.
2. Kieżun W. (1996): *Jak destalinizowaliśmy bank centralny* w: Bratkowski S. red., *Październik 1956. Pierwszy wyłom w systemie*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
3. Kieżun W. (1998): *Sprawne zarządzanie organizacją*. Wydawnictwo SGH, II wyd., Warszawa.
4. Kieżun W. (2000): *Cztery jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*. Kultura, nr. 3/630, Paryż.
5. Kelling G., L.Coles C. (2000): *Wybite szyby*, Media Rodzina, Poznań.
6. Morawski W. (2001): *Sprawiedliwość społeczna w Polsce w: Krytyczna teoria organizacji*, WSPiZ, Warszawa.
7. Sztopka P. (2001): *Zaufanie podstawą relacji społecznych w: Pięciolecie Seminarium Krytycznej Teorii Organizacji*, WSPiZ, Warszawa.

8. Suchodolski B. (2003): *Edukacja permanentna*, Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej, Warszawa.
9. Wasilewski J. (2002): *Moralność elit politycznych w: Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo WAM.PAN., Kraków.
10. Wnuk-Lipiński E.(2001): *Gdy przyzwoitość staniała*, Tygodnik Powszechny, nr 2 z 14 stycznia 2003r.

Senator Zbyszko Piwoński

Zgodnie z porządkiem obrad miał teraz wystąpić pan profesor Piekara. Tak jak już wspomniałem na wstępie, zaniemógł i nie może uczestniczyć w konferencji. Referat pana profesora zostanie zawarty w publikacji materiałów pokonferencyjnych. Życzymy Panu, Profesorze, powrotu do zdrowia. Tak się składa, że z profesorem Piekara, tak jak i z profesorem Kieżunem nasza komisja od dłuższego czasu utrzymuje ścisłe kontakty i myślę, że nadal będziemy z dorobku panów korzystali.

Przechodzimy do kolejnego wystąpienia, pani profesor i jednocześnie senator Zdzisławy Janowskiej.

Prof. dr hab. Zdzisława Janowska

Profil osobowo-zawodowy i zasady doboru urzędnika

Ocena zachowań urzędniczych

Postępująca patologia życia publicznego w naszym kraju dotyka zarówno jego strony ustawodawczej, jak i wykonawczej.

W przypadku sfery ustawodawczej najbardziej skrajnym przypadkiem jest fakt tworzenia prawa na zlecenie określonych grup interesu, a w przypadku sfery wykonawczej wykazywanie pełnej ignorancji dla celu i misji urzędu, którego się jest reprezentantem. Niechlubne dalekie miejsce Polski (3,6 punktów w rankingu stopnia korupcyjności w 2003 r.) na liście krajów dotkniętych korupcją (bierze się tu również pod uwagę korupcję urzędniczą) uświadamia rozmiary istniejących dysfunkcji.

Najwyższe miejsca w rankingu zajmują kraje skandynawskie, natomiast smutkiem napawa fakt, że lepsze oceny od Polski uzyskały kraje takie jak: Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Słowacja i Łotwa.

Ta sytuacja wymaga powszechnej debaty społecznej i edukacji całego społeczeństwa. Tylko wówczas istnieje szansa na poprawę istniejącego stanu rzeczy. Debata ta winna m.in. dotyczyć roli i zadań kadr urzędniczych na szczeblach władzy państwowej i samorządowej, wymagań osobowo-zawodowych, którym powinny odpowiadać, oraz zasad ich doboru. Ranga debaty i konieczność wprowadzania zmian legislacyjnych porządkujących dobór urzędników na szczeblu gminy stają się szczególnie istotne, bowiem rozmiary patologii urzędniczej są coraz bardziej widoczne. Należy w tym miejscu stwierdzić, że wracamy do punktu zerowego, bowiem wyniki pokoleń wcześniejszych zostały zmarnowane, czego dowodem są działania zmierzające do „czystości” urzędniczej czynione już w latach dwudziestolecia międzywojennego. Wtedy to zaczęła obowiązywać ustawa o państwowej służbie cywil-

Prof. dr hab. Zdzisława Janowska – kierownik Katedry Zarządzania Zasobami Ludzkimi Uniwersytetu Łódzkiego, senator RP.

nej z dn. 17 II 1922 r., w której sformułowano podstawowe obowiązki urzędnicze. I tak na mocy art. 21 urzędnik obowiązany był wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, wypełniać obowiązki swego urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co by mu mogło zaszkodzić. Urzędnika zobowiązywano do zachowania tajemnicy służbowej, a przede wszystkim nie wolno mu było czerpać korzyści osobistych z zajmowanego stanowiska.

Znamienna jest treść art. 26, na mocy którego urzędnikowi nie wolno było żądać ani przyjmować darów, ofiarowanych w związku z jego stanowiskiem urzędowym bezpośrednio lub pośrednio jemu lub jego rodzinie, ani też jakimkolwiek sposobem wywoływać zaofiarowanie takiego daru. Urzędnikowi również nie było wolno przyjąć żadnej posady ani stanowiska ani też oddawać się poza urzędem takim zajęciom, których wykonywanie stało w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi (...) i mogło wywoływać uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność (art. 29). Zakazane mu było również występować w charakterze rzeczoznawcy w sprawach pozostających w bezpośrednim związku z jego zadaniami służbowymi (art. 31).

Niestety w latach późniejszych (okresie realnego socjalizmu i transformacji ustrojowej) pracę urzędniczą charakteryzowało i charakteryzuje wiele dysfunkcji. Wielkie nadzieje wiązano ze zmianą ustroju, żywiąc przekonanie, że owa zmiana „oczyszczy” sferę funkcjonowania władzy zarówno ustawodawczej, jak i wykonawczej. Niestety, wprowadzana z wielkim trudem ustawa o służbie cywilnej (w 1996 r.) nie spełniła pokładanych nadziei w gwarantowaniu zatrudnienia kompetentnej, apolitycznej armii urzędniczej oddanej sprawom kraju. Poczynione zmiany w roku 1999, których dokonywano w imię „czystości” działań urzędniczych (nowa ustawa o służbie cywilnej), również odsunęły niezależność i apolityczność urzędników na plan dalszy.

Podobnie dzieje się i dzisiaj, kiedy obecna władza pragnie mieć „swoich” urzędników. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że wymagania etyczne wobec urzędników w obydwu ustawach są daleko uboższe niż w ustawie z roku 1922. Mówi się głównie o nieskazitelnym charakterze urzędnika i neutralności politycznej (praktyka niestety tych wymagań nie potwierdza).

Obserwacja rzeczywistości i wyniki licznych badań (CBOS-u, Banku Światowego, Fundacji im. S. Batorego), a także kontroli (Najwyższej Izby Kontroli) dowodzą postępującej patologii życia publicznego, a co za tym idzie, konieczności jak najszybszego przeciwdziałania istniejącemu zjawisku. Najgorszy jest fakt, że często działaniom patologicznym pomagają prawo, tzn. np. jego nieprecyzyjne określenia pozwalające na uznaniowość działa-

nia, ułatwiające stosowanie ulg, przyznawanie zezwoleń czy koncesji. Zachodzi wówczas pytanie, czy do takiej sytuacji dochodzi na skutek niedoskonałości prawa, czy też świadomego tworzenia tzw. luki prawnej lub zapisu tworzącego podłoże korupcjogenne.

Oczywiste jest jednak, że o działaniach patologicznych decyduje postawa człowieka, przestrzeganie przez niego określonych norm i standardów etycznych, a te z kolei związane są z procesem wychowania i przebywania w korzystnym lub niekorzystnym środowisku rodzinnym, społecznym i zawodowym. Niestety, wyniki badań społecznych na temat zachowań urzędniczych w omawianej kwestii są bardzo pesymistyczne. Na ich podstawie można twierdzić, że narasta w społeczeństwie negatywna opinia o działalności instytucji państwowych i samorządowych (D. Duraj-Walczak, 2003). W latach 90. o korupcję oskarżano administrację państwową i samorządową (44%), wymiar sprawiedliwości (41 %), policję (39 %) i służbę zdrowia (36 %). W roku 2002 ocena tych instytucji wypadła jeszcze gorzej, bowiem aż 52 % społeczeństwa dostrzegło korupcję urzędniczą. Do tej grupy dołączyli przedstawiciele parlamentu (54 %) i partii politycznych (65 %).

Najbardziej zaskakujące i jednocześnie dowodzące moralnego „psucia się” polskiego społeczeństwa są opinie aprobujące łapownictwo. Część społeczeństwa uważa, że dzięki temu udaje się „załatwić” sprawy dotyczące leczenia (43 %), pracy (23 %), wymiaru sprawiedliwości (11 %). Z badań wynika, że największym zaufaniem społecznym cieszą się osoby reprezentujące naukę, banki, usługi pielęgniarские i ubezpieczeniowe.

Zrozumiałe jest zatem, że opisane wcześniej standardy urzędnicze w ustawie z roku 1922 nie znajdują dzisiaj większego zastosowania (nie znalazły też należytego odbicia, jak wcześniej zaznaczono, w ustawach o służbie cywilnej). Dotyczy to zachowań urzędniczych zarówno szczebla administracji publicznej, jak i samorządowej. Często zdarza się, że w obliczu prawa (przyzwalającego na podejmowanie decyzji w określonych kwestiach) dochodzi do dysfunkcji polegających na marnotrawstwie wiedzy, kwalifikacji i zdolności ludzkich. Widać to zjawisko najczęściej przy politycznych czystkach kadrowych i politycznych nominacjach przy okazji wygranych wyborów w kraju czy samorządzie. Przejawia się to np. w natychmiastowej chęci do posiadania „swoich” kierowników, dyrektorów generalnych urzędu, dyrektorów spółek gminy czy prezesów spółek państwa. Próbuje się również ograniczyć działania konkursowe na stanowiska kierownicze lub też czyni się wszystko, żeby w konkursie zwyciężyły osoby uprzednio „namaszczone”. Dochodzi w ten sposób nie tylko do marnotrawstwa ludzkich kompetencji, a w konsekwencji do braku zaufania społecznego do władzy na każdym szczeblu, ale również do powstawania niepotrzebnych acz bardzo

wysokich kosztów związanych z odprawami ludzi odchodzących. Przyjmowanie „swoich” przeczy wymaganiom, którym powinny odpowiadać osoby piastujące stanowiska kierownicze. Przykładem w tym względzie może być działalność władzy samorządowej w Łodzi, a konkretnie prezydenta miasta (Janowska, 2004), który w sposób bezkompromisowy (na podstawie niestety obowiązującego ustawodawstwa pozwalającego w sferze działalności kulturalnej podejmować decyzje osobowe przy sprzeciwie organów twórczych i związkowych) zatrudnił na stanowisku dyrektora naczelnego i artystycznego placówki teatralnej osoby pozbawione właściwych kompetencji. Jednocześnie pozbawił stanowiska kierowniczego osobę w pełni do tej roli przygotowaną. Obydwie powołane osoby (mimo kilkumiesięcznego konfliktu prezydenta z aktorami i środowiskiem artystycznym Polski) nie spełniały podstawowych wymogów dotyczących wiedzy (z zakresu zarządzania, zarządzania kulturą, reżyserii teatralnej), umiejętności kierowniczych i interpersonalnych (w sferze komunikowania się, prowadzenia negocjacji i szczególnie kierowania konfliktami).

Powyższe rozważania dowodzą konieczności zwrócenia uwagi na podstawowe problemy, dotyczące zadań, wymagań osobowo-zawodowych i umiejętności urzędniczych.

Zadania urzędnika administracji publicznej i samorządowej

Sprowadzają się one przede wszystkim do:

- samodzielnego podejmowania merytorycznych decyzji zgodnie z posiadanymi kompetencjami,
- przygotowania merytorycznego materiału, niezbędnego do podejmowania decyzji dla aparatu kierowniczego,
- pieczy nad wdrażaniem decyzji w życie,
- dostarczania obiektywnej rady i oceny zaistniałej sytuacji,
- tworzenia pomostu między sprawującymi władzę a społeczeństwem.

Warunkiem realizacji tak sformułowanych zadań są najwyższe kompetencje urzędnicze i nienaganne walory osobowe.

Kompetencje i umiejętności urzędnika

Od urzędnika należy wymagać najwyższych kompetencji, tj. wiedzy, doświadczenia i określonych umiejętności:

Wiedza

Jej zakres i różnorodność, a zarazem świadomość stałego rozwoju gwarantuje trafność w podejmowaniu decyzji.

Każdy rodzaj przygotowania specjalistycznego winien być wzbogacony wiedzą z zakresu nauk o zarządzaniu oraz socjologii, psychologii i etyki. Urzędnik kontaktuje się ze swoimi przełożonymi, podwładnymi, współkolegami i klientami. Stąd też wiedza na temat kierowania ludźmi oraz społeczno-psychologiczno-etyczna wydaje się niezbędna.

Doświadczenie

Chodzi tu niekoniecznie o doświadczenie w pracy urzędniczej, ale o doświadczenie w pracy z innymi. Doświadczenie pozwala wypracować określone standardy zachowań, sprzyja lepszemu komunikowaniu się z otoczeniem.

Umiejętności

a wśród nich:

— współpracy z innymi

Urzędnik pracuje w zespole, ale przede wszystkim przenosi decyzje do członków społeczeństwa (mieszkańców gmin), w których imieniu sprawuje urząd. Te umiejętności wzbogaca wiedza społeczno-psychologiczna,

— komunikowania się

Bardzo istotne stają się tutaj umiejętności interpersonalne, w skład których wchodzi komunikowanie się, zdolność do kierowania konfliktami i negocjowania. Komunikowanie się przybiera charakter m.in. informacyjny, instruktażowy, integracyjny i motywacyjny. W pełnieniu roli urzędniczej komunikowanie się, polegające na informowaniu, aktywnym słuchaniu (tj. zadawaniu pytań, okazywaniu zainteresowania i uznania dla przekazywanych informacji) odgrywa kluczową rolę. Niewątpliwie chodzi tu również o umiejętność jasnego komunikowania się w formie pisemnej (formułowanie myśli, używanie odpowiedniego słownictwa itp.) oraz w formie ustnej (jasne wypowiedanie się, stosowanie komunikacji niewerbalnej i języka ciała). To samo dotyczy umiejętności prowadzenia negocjacji i zdolności pozwalających kierować konfliktem,

— kreatywności

Chodzi tutaj o ucieczkę od przyjętych stereotypowo standardów zachowań urzędniczych, kojarzonych z nadmiernym usztywnieniem działań (ich zbiurokratyzowaniem). Urzędnik współczesny jest osobą poszukującą i tworzącą warunki dla nowych rozwiązań i projektów,

— analizy i myślenia strategicznego

Pełniona rola urzędnicza zobowiązuje do ponoszenia odpowiedzialności za przygotowywane i podejmowane decyzje. Stąd też umiejętność analizowania, dokonywania symulacji, odnoszących się do skutków decyzji w przyszłości i związanych ze strategią przyjętej działalności w urzędzie wydaje się niezwykle ważna,

— kierowania zespołem

Urzędnik sprawujący rolę kierowniczą winien na nią rzeczywiście zasłużyć. Podstawą jej pełnienia jest posiadanie rzeczywistego autorytetu (przygotowanie merytoryczne i walory moralne) i umiejętności, pozwalających kierować innymi, tj. planowania, organizowania, a przede wszystkim motywowania swoich podwładnych. Umieć kierować zespołem to znaczy rozumieć swoją rolę interpersonalną, informacyjną i decyzyjną.

Współczesny kierownik staje się kreatorem, patronem i doradcą, a jego kierowanie opiera się na mądrości, zaangażowaniu i inwencji podwładnych.

Walory osobowe urzędnika

Urzędnikowi stawia się wysokie wymagania zawodowe. Oczekuje się od niego posiadania różnorodnych umiejętności, ceni się go również, i może w dzisiejszej rzeczywistości najbardziej, za jego obiektywizm działania, objawiający się należyłą postawą moralno-etyczną.

Mówi się (zapisy o służbie cywilnej) o nieskazitelnym charakterze urzędnika i jego nieposzlakowanej opinii (w tym względzie mogą uwiarygodnić otrzymane rekomendacje od osób wysokiego zaufania).

Urzędnik pełni rolę służebną wobec instytucji, którą reprezentuje. Nie może kierować się w działaniu interesem własnym czy określonej grupy. Nie powinien również występować w konflikcie ról, np. ustawodawczej i wykonawczej (bycie radnym lub parlamentarzystą i zarazem urzędnikiem – co jest przyjętym kanonem).

Urzędnik powinien zachować neutralność polityczną i religijną. Od urzędnika oczekuje się przede wszystkim fachowości. Przy wykonywaniu swoich zadań nie może on występować w roli „zakładnika” interesów określonej grupy politycznej. Na czas pełnienia służby urzędniczej powinien zawiesić swoją działalność polityczną (jeśli taką uprzednio się zajmował).

To stwierdzenie sprawia, że dobór urzędników zarówno do pracy w administracji publicznej, jak i samorządowej nie może być doborem politycznym (niestety ten warunek, jak wcześniej opisywano, przez cały okres transfor-

macji nie jest spełniany). Dobre przykłady w tym względzie są charakterystyczne dla Wielkiej Brytanii, Irlandii i Japonii.

Takie same oczekiwania, gwarantujące obiektywizm działania urzędnika, dotyczą jego neutralności religijnej. Niezależnie od swoich przekonań religijnych urzędnik ani nie może manifestować publicznie swoich poglądów, ani szykanować osób, które „czują” i „myślą” inaczej.

Zasady doboru urzędników samorządowych

Dobór urzędników w instytucjach samorządowych winien opierać się na kryteriach:

- fachowości,
- tj. kompetencji i wcześniej wymienionych umiejętności,
- obiektywizmu w działaniu
(postawy moralno-etycznej)
- neutralności politycznej,
- neutralności światopoglądowej.

Ażeby móc ocenić kandydatów pod kątem wymienionych kryteriów, należałoby prowadzić staranne postępowanie kwalifikacyjne. W przypadku urzędników obejmujących stanowiska kierownicze powinno się prowadzić działania konkursowe zapewniając fachowość komisji konkursowej. Tylko wówczas kandydat może zostać rzetelnie oceniony. W innym przypadku organizowane konkursy stają się fikcją (są to typowe działania dla naszej rzeczywistości) wcześniej opisywane.

Dla urzędników ubiegających się o inne stanowisko (w tym specjalistów) winno być organizowane również staranne i bezstronne postępowanie kwalifikacyjne. Chodzi tu o właściwie i merytorycznie prowadzone procedury rekrutacji i selekcji wykorzystując niezbędne metody i techniki (analiza dokumentacji o kandydacie wraz z referencjami, rozmowa kwalifikacyjna i badanie psychologiczne).

Nadszedł czas, aby urzędnicy samorządowi stali się korpusem służby cywilnej, pod warunkiem, że służba ta nie będzie przedmiotem przetargów kolejnych grup politycznych, obejmujących władzę w naszym kraju. Szansą na „czystość” doboru i sprawowania funkcji urzędniczych jest prowadzenie ustawicznego procesu edukacyjnego wśród polskiego społeczeństwa z jednoczesnym stosowaniem środków restrykcyjnych w stosunku do osób łamiących standardy etyczne.

Literatura

1. Z. Janowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, W-wa 2002 r.
2. T. Listwan, *Zarządzanie kadrami*, wyd. C.H. BECK, W-wa 2002 r.
3. A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, W-wa 2003 r.
4. D. Walczak-Duraj, *Ład etyczny w gospodarce rynkowej, doświadczenia polskiej transformacji*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002 r.
5. Z. Janowska, *Dysfunkcje w sferze doboru kadry kierowniczej w: Wyzwanie przyszłości w zarządzaniu zasobami ludzkimi* (red. A. Pocztowski, Z. Wiśniewski), Oficyna Ekonomiczna, Polskie Wydawnictwa Profesjonalne, Kraków 2004 r.
6. *Umowa z dn. 17 III 1922 o państwowej służbie cywilnej*, Biuletyn Informacyjny Zespołu ds. Organizacji Biura Kadr i Szkolenia nr 7, Urząd Rady Ministrów, W-wa, grudzień 1994 r.

Prof. dr hab. Andrzej Piekara

Stosunki urząd – obywatel i kultura administracji w demokratycznym państwie prawa

Zarys podstawowych problemów i regulacji prawnych

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.(Art. 30 Konstytucji RP).

1. W miarę postępu cywilizacyjnego, w tym społecznego, państwa demokratyczne przywiązują coraz większą wagę do humanizacji, sprawności i praworządności administracji publicznej.

Działania w tym zakresie zmierzają ku wyższej kulturze i jakości administracji. Przykładem tego rodzaju działań jest niewątpliwie Europejski kodeks dobrej administracji przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r.

Dokument ten został zainspirowany art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, uchwalonej w grudniu 2000 r. Naczelna idea stąd wynikająca głosi, że podstawowym prawem obywatela Unii Europejskiej jest domaganie się od organów i instytucji Unii bezstronnego, zgodnego z prawem rozpatrzenia, bez zbędnej zwłoki, sprawy wniesionej do danego organu lub instytucji. Organy i instytucje, a także wszyscy zatrudnieni w nich funkcjonariusze mają obowiązek właściwego, zgodnego z prawem, załatwienia sprawy.

Obywatelowi, wnoszącemu sprawę, przysługuje odszkodowanie, jeżeli w wyniku działań administracji poniósł szkodę¹.

W Europejskim kodeksie dobrej administracji znajdują się zasady, które, w większości, występują w prawie polskim, zwłaszcza w obowiązującym od 1960 r. Kodeksie postępowania administracyjnego.

Prof. dr hab. Andrzej Piekara – Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; dyrektor Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego.

W Europejskim kodeksie niektóre zasady są szczególnie interesujące z punktu widzenia jakości (kultury) stosunków urząd – obywatel. Są to mianowicie zasady: współmierności (art. 6)², bezstronności i niezależności (art. 8), uprzejmości (art. 12), stosownego (racjonalnego, szybkiego lub niezwłocznego) podjęcia decyzji (art. 17).

Odpowiadająca intencjom prawotwórcy realizacja zasad Europejskiego kodeksu dobrej administracji, a także polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego uzależniona jest od jakości pracowników i urzędników administracji publicznej. O ich jakości decyduje przede wszystkim poziom intelektualny, moralny i profesjonalny ludzi tam pracujących, zwłaszcza kadry kierowniczej. Decydujące jest to, co i ile oni wiedzą, co potrafią i czego chcą.

Wiedzę nabywa się w wyniku nauki. W większości zawodów (np. lekarze, urzędnicy) – nauki permanentnej.

Człowiek potrafi więcej lub mniej w zależności od wiedzy, ale także w równym stopniu od umiejętności, które nabył w działaniu, w praktyce, dzięki różnym doświadczeniom. Dodajmy, że wrodzona inteligencja jest tu nie bez dużego znaczenia; następnie: chęci. Nasze chęci w decydującym stopniu kształtują się w zależności nie tylko od potrzeb, lecz także od uznawanego systemu wartości, zasad i aspiracji. Nasze obowiązki chcemy wykonywać lepiej albo gorzej w zależności od posiadanych zasad i wartości stanowiących fundament tych zasad.

Wydaje się, że zdobycie odpowiedniej wiedzy i praktyki (wykształcenia oraz doświadczenia zawodowego) jest sprawą prostszą niż uzyskanie i przyjęcie (uwewnętrznienie) zasad i wartości, które staną się imperatywem wewnętrznym, drogowskazem i głosem sumienia dla życia godnego, uczciwego i twórczego. Taka świadomość i postawa społeczna kształtują się w stosunkowo długim okresie. Zazwyczaj od wczesnego dzieciństwa, przez lata młodości i dojrzałe. Jednakże najważniejszy okres jest ten, w którym pozostaje się pod wpływem wychowawczym rodziców (także dziadków!) i autorytetów szkolnych, głównie nauczycieli i profesorów oraz rozmaitych przywódców w organizacjach młodzieżowych, obywatelskich, a następnie – politycznych.

W polityce kadrowej, gdy zamierza się powierzyć ważne administracyjne stanowisko, szeregowe bądź kierownicze, na którym szczególnie wymagane jest wysokie poczucie profesjonalnej i moralnej odpowiedzialności, musi się wcześniej zadać pytanie: gdzie, w jakim środowisku rodzinnym i społecznym, pod czym wpływem kształtowały się zasady i uznawane wartości kandydata. Czy, mówiąc potocznym językiem, dokonywało się to pod wpływem poglądu, że o szczęściu i prestiżu decydują jedynie spryt, pieniądze i wysoki stan posiadania, czy wręcz inaczej: decydującymi czynnikami przynoszącymi powodzenie w życiu i szacunek ludzi są uczciwa praca, dobrze wykonywana,

wiedza zdobyta rzetelną nauką oraz przyzwoitość w stosunkach z ludźmi. W pierwszym z wymienionych przypadków występuje zazwyczaj elastyczny („bez kręgosłupa”) konformizm i oportunizm lub brutalny egoizm. W drugim zaś: postawa spolegliwa, życzliwość wobec ludzi oraz rozwiązywanie trudnych (częstokroć konfliktowych) spraw z godnością i honorem. Dodajmy – mimo niemiłych skojarzeń z innych kontekstów i czasów – chodzi tu o postawę pryncypialną, poddaną autodyscyplinie intelektualnej i etycznej.

Ów pierwszy „model” myślenia wraz z odpowiadającą mu postawą w stosunkach społecznych jest podatny na rozmaite patologie, jak np. korupcja, nepotyzm, prywata, serwilizm, oszustwa itp. Natomiast drugi „model” rodzi skutki społecznie pożądane i kreatywne, przeciwstawne tym pierwszym.

Zachodzi pytanie, co należy czynić, gdy na skutek niekorzystnych uwarunkowań, m.in. historycznych, silniejsze i częstsze stają się poglądy i zachowania społecznie patologiczne i destrukcyjne. Co robić, gdy brak autodyscypliny zawodowej i etycznej oraz postaw obywatelskich i patriotycznych powoduje dezorganizację życia społecznego, osłabienie założonych ról instytucji państwowych, np. parlamentu, rządu, aparatu ścigania i wymiaru sprawiedliwości i w rezultacie dochodzi do atrofii całego państwa?

W sytuacji, w której masowo odrzucane są motywacje i argumenty natury humanistycznej, gdy perswazja oraz racjonalne i etyczne „przemawianie do sumienia” okazują się nieskuteczne, należy, modernizując i intensyfikując zasady i cały system instytucji oświatowo-wychowawczych („ofensywa edukacyjna na rzecz społeczeństwa kreatywnego i praworządnego”), wzmocnić funkcję dyscyplinującą prawa: nakaz, zakaz, szybka egzekucja prawa i – jak trzeba – rychła i dolegliwa kara. Równocześnie niezbędne są sankcje społeczne i prawne za lekceważenie norm etycznych, zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów. Gdy nie działa sumienie, musi zadziałać strach przed prawną (służbową, dyscyplinarną, cywilną, karną) oraz polityczną i społeczną odpowiedzialnością.

Prawo – wraz z opinią publiczną (rola mediów!) – musi stać się skutecznym instrumentem wymuszania działań i zachowań praworządnych i konstruktywnych. Chodzi tu głównie o jakość państwa i jakość życia obywateli.

2. Jedną z najważniejszych płaszczyzn jakości państwa i jakości życia są stosunki urząd – obywatel. Tam jakość administracji odgrywa decydującą rolę. Ta dziedzina życia publicznego – jak wiele innych, analogicznych – czerpie swe siły twórcze z polityki kadrowej opartej na selekcji pozytywnej przy zastosowaniu, przede wszystkim, kryteriów merytorycznych, etycznych, profesjonalnych i intelektualnych. Stosowanie ich przesądza o poziomie kultury (jakości) administracji danego kraju.

Prócz selekcji pozytywnej kadr do służby w administracji publicznej, podstawową rolę dla kultury administracji – a co za tym idzie i dla stosunków urząd–obywatel – spełnia przestrzeganie i stosowanie następujących zasad i wartości:

- praworządności i humanizacji funkcjonowania administracji, zwłaszcza humanizacji stosunków międzyludzkich w relacjach: urząd–obywatel,
- konstruktywności, prawdy i rzetelności oraz sprawności,
- lojalności i życzliwości urzędnika (pracownika) wobec obywatela, zwłaszcza będącego stroną,
- niezbędności pełnej, systematycznej i rzetelnej informacji oraz kontroli i krytyki,
- zapewnienia odpowiednich warunków rzeczowych i materialnych, funkcjonowania aparatu administracyjnego i obsługi obywateli w urzędach.

Wymienione wyżej zasady i wartości znajdują oparcie przede wszystkim w preambule Konstytucji RP z 1997 roku, a zwłaszcza – w jej przepisach, a także w Kodeksie postępowania administracyjnego i orzecznictwie sądowym (głównie NSA). Dokumentem o doniosłym znaczeniu jest również Karta praw podstawowych Unii Europejskiej przyjęta w grudniu 2000 r. w Nicei, która umieściła w katalogu zawartych w niej praw prawo do dobrej administracji (art. 41).

W zakresie problematyki prawnych uwarunkowań realizacji wymienionych wyżej zasad i wartości podstawową rolę odgrywają te normy prawne k.p.a., które noszą miano Zasad ogólnych (art. 6–16)³.

Art. 6 k.p.a. stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Oznacza to, że wszelkie administracyjne nakazy i zakazy oraz działania dotyczące praw i obowiązków obywateli muszą mieć podstawę w przepisach prawa. Co zaś ustawodawca polski rozumie przez „Przepisy prawa”, wynika jednoznacznie z przepisów Konstytucji, zwłaszcza art. 87 oraz art. od 91 do 94.

Zasada legalności działań administracji znajduje swoją niezwykle ważną konkretyzację w art. 107 § 1 i § 3, który m.in. nakłada na organ wydający decyzję obowiązek powołania w decyzji podstawy prawnej i uzasadnienia prawnego, polegającego na wyjaśnieniu podstawy prawnej decyzji i przytoczeniu odnośnych przepisów prawa.

W przypadku, gdy decyzja została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.), organ wyższego stopnia ma obowiązek – na żądanie strony lub z urzędu – stwierdzić jej nieważność. Rozstrzygnięcie w kwestii nieważności następuje w formie decyzji. Analogiczna kompetencja przysługuje sądowi administracyjnemu, gdy orzeka w sprawie skargi wniesionej przez stronę po wyczerpaniu przez nią środków odwoławczych w postępowaniu administracyjnym⁴.

Wymóg uzasadnienia, wyjaśnienia i podawania motywów rozstrzygnięć administracyjnych pozostaje w ścisłym związku z zasadą należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9 k.p.a.).

Zasada informowania w stosunkach urząd – obywatel wiąże się z zasadą lojalności wobec obywatela i pogłębiania jego zaufania do organów państwa oraz podnoszenia świadomości i kultury prawnej.

Lojalność i służebność administracji znajdują szczególnie silny wyraz w treści powołanego art. 9 *in fine*, który nakłada na organy administracji publicznej obowiązek czuwania nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamośności prawa, i w tym celu organy (konkretnie – urzędnicy) udzielają niezbędnych wyjaśnień i wskazówek⁵.

Obowiązek pogłębiania zaufania w stosunkach urząd – obywatel opiera się głównie na zasadzie rzetelnej, zrozumiałej, terminowej i systematycznej informacji ze strony organów administracji. Z kolei obie te zasady znajdują swe uwarunkowanie w zasadzie jawności i przejrzystości funkcjonowania administracji publicznej.

Szczegółowe uwarunkowanie prawne powyższej zasady znajduje się w art. 73 i 74 k.p.a. oraz w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. nr 112, poz. 1198)⁶.

Kodeks postępowania administracyjnego w powołanych wyżej artykułach zobowiązuje organ administracji publicznej do umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów. Ponadto strona może żądać wydania jej uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, jeżeli jest to uzasadnione jej ważnym interesem.

Odmowa realizowania powyższych uprawnień strony jest możliwa tylko w odniesieniu do akt sprawy objętych ochroną tajemnicy państwowej, a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy (art. 74 k.p.a.). Zaznaczyć tu należy, że ilekroć organ w decyzji odmownej albo w takim też postanowieniu powołuje się w uzasadnieniu na interes państwowy (społeczny, publiczny itp.) ma obowiązek wykazać precyzyjnie, na czym konkretnie w danej sprawie ów interes polega i dlaczego interesowi temu należało dać pierwszeństwo przed interesem strony. W myśl art. 74 § 2 k.p.a. odmowa musi mieć formę postanowienia. Na takie postanowienie służy stronie zażalenie. Od ostatecznego postanowienia stronie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Humanizacji i demokratyzacji stosunków urząd – obywatel służy zasada ogólna postępowania administracyjnego: „nic o stronie bez strony”. Zawiera

się ona w art. 10 § 1 k.p.a., który nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania. Uprawnienie, jakie wynika stąd dla strony, polega m.in. na tym, że może ona przed zapadnięciem decyzji wypowiedzieć się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Ponadto, w toku postępowania dowodowego strona może żądać przeprowadzenia dowodu. Żądanie to organ winien uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (art. 78 § 1 k.p.a.). Ponadto, strona ma prawo brać udział w przeprowadzaniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia (art. 79 § 2 k.p.a.). Szczególnie ważny dla pozycji prawno-proceduralnej strony jest przepis art. 81, który stanowi, że okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów⁷.

Szczególnego rodzaju gwarancją przestrzegania zasady czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania administracyjnego jest art. 145 § 1 pkt. 4 k.p.a. Wynika z niego, że strona, która np. bezskutecznie odwoływała się od decyzji wydanej w postępowaniu przebiegającym z pogwałceniem omawianej zasady, może żądać wznowienia postępowania uzasadniając to faktem, że bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Należy tu zaznaczyć, że intencją ustawodawcy było, aby upodmiotowiona strona, jako partner organu administracji publicznej, współtworzyła z nim realnie – na zasadzie wzajemnej lojalności – wynik postępowania. A więc chodzi tu nie tylko o formalne uczestnictwo strony w postępowaniu, lecz także – i to przede wszystkim – o faktyczny i rzeczywisty jej udział w całej procedurze ustalania prawdy materialnej i rzetelnych przesłanek decyzji administracyjnej. Spełnienie tego postulatu, podniesionego do rangi normatywnej zasady proceduralnej wraz z zasadą informowania, wyjaśniania i motywowania, stwarza kolejne korzystne uwarunkowanie dla humanizacji i demokratyzacji administracji oraz dla wykonywania decyzji administracyjnych bez potrzeby stosowania środków przymusu (art. 11 k.p.a.).

Jakość i rzetelność administracji publicznej oraz poszanowanie praw obywatela w urzędzie znajdują swe oparcie także w art. 7 k.p.a. Jest to przepis o doniosłym znaczeniu dla realizacji zasady praworządności, rzetelności, prawdy materialnej (obiektywnej) i szacunku dla uprawnionych, społecznych, gospodarczych i materialnych interesów obywatela⁸. Przepis ten obrósł wieloma, twórczo go interpretującymi, orzeczeniami sądów (w tym głównie NSA) oraz naukową literaturą prawniczą⁹.

Dzięki omawianemu przepisowi, k.p.a. stoi na gruncie zasady praworządności w administracji publicznej, co oznacza, że chodzi nie tylko o przestrzeganie przepisów prawa, lecz także całej warstwy aksjologicznej zawartej

w normach Konstytucji RP i w zasadach ogólnych k.p.a. Należy tu zaznaczyć, że zasady ogólne k.p.a. odgrywają szczególną – w pewnym sensie nadrzędną i wiodącą – rolę w systemie współczesnego polskiego prawa administracyjnego¹⁰. W omawianym wyżej art. 7 k.p.a., zasadom praworządności i prawdy materialnej (obiektywnej) towarzyszy zasada załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywatela. Doktryna i orzecznictwo zasadę tę interpretują jako dyrektywę ustawodawcy skierowaną do organu administracji publicznej, by ten załatwiał żądanie obywateli pozytywnie, o ile będzie to zgodne z prawem i niesprzeczne z interesem społecznym, a ponadto – leżące w obiektywnych możliwościach organu¹¹.

Z tej zasady wynika kolejna: mianowicie – konstruktywnego i apriorycznie życzliwego stosunku organu do sprawy (żądania) obywatela.

Praktyka stosunków urząd – obywatel częstokroć odbiega od wzorców normatywnych. Dzieje się to najczęściej na skutek nieodpowiedniej polityki kadrowej w administracji publicznej (brak profesjonalizmu i właściwych postaw społeczno-etycznych), a także – niskiej świadomości prawnej obywateli.

Stosunki urząd – obywatel obfitowałyby w jeszcze większe dolegliwości dla obywatela, gdyby nie obowiązywała w procedurze administracyjnej prakseologiczna zasada sprawności zawarta w art. 12 k.p.a. i rozwinięta w art. 35–38 tegoż kodeksu¹². Przepisy te wyrażają wolę ustawodawcy przeciwdziałania takim postawom i zachowaniom pracowników i urzędników administracji publicznej, które określa się jako opieszałość, przewlekłość działania i bezczynność, a także: niestaranność, nieracjonalność i niecelowość.

Intencje ustawodawcy zostały w tym przedmiocie sprecyzowane tyle zwięźle, co precyzyjnie: „Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie”. (art. 12 k.p.a.). Rozwinięcie zasady sprawności działania w postępowaniu administracyjnym (celowości, skojarzonej z dokładnością, racjonalnością i energicznością) znajdujemy m.in. w rozdziale 7 „Załatwianie spraw” (Dział I k.p.a.). Już na samym początku tego rozdziału znajduje się przepis, który stanowi, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, lub na podstawie faktów i dowodów powszechnie znanych z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Ustawodawca wychodząc z realistycznego założenia, że są takie sprawy, któ-

rych załatwienie wymaga dłuższego nieco czasu, określił termin maksimum jednego miesiąca dla załatwienia sprawy, w której konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego oraz tyleż samo – dla przeprowadzenia postępowania odwoławczego. Natomiast sprawy szczególnie skomplikowane powinny być załatwione nie później niż w ciągu dwóch miesięcy (art. 35 § 3 k.p.a.).

Nie tylko zasada sprawności działania administracji, lecz także szacunek należny obywatelowi i wymóg lojalności wobec strony nakazują skrupulatnie przestrzegać ustawowych terminów, w granicach, których sprawa powinna być załatwiona. Jednakże w przypadku niemożności załatwienia sprawy w takim terminie organ administracji publicznej ma obowiązek zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 k.p.a.).

Jeżeli organ nie przestrzega wspomnianych przepisów, wówczas obywatel nie jest bezbronny wobec opieszałości i przewlekłości działania administracji. Narzędzie obrony daje stronie artykuł 37 k.p.a., w myśl którego na niezakończoną sprawą w ustawowym terminie lub terminie wskazanym przez organ stronie służy zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia. Gdyby zażalenie to okazało się bezskuteczne, wtedy stronie przysługuje prawo wniesienia skargi na bezczynność organu do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Nadmienić tu należy, że obywatelowi (stronie) w wypadku doznania szkody na skutek działania bądź zaniechania organu naruszającego prawo lub działającego bez podstawy prawnej przysługuje roszczenie o odszkodowanie, jeśli szkoda została dowiedziona¹³.

Jednym z wielu podstawowych praw obywatelskich w stosunkach urząd – obywatel, respektowanych w k.p.a., jest prawo strony do poddania działań – w tym rozstrzygnięć – organu administracji publicznej obiektywnej weryfikacji w trybie administracyjnej kontroli instancyjnej, a następnie, po wyczerpaniu w tym trybie środków odwoławczych – w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w którym sąd dokonuje kontroli rozstrzygnięć i innych działań administracyjnych z punktu widzenia ich zgodności z prawem¹⁴. W tym przedmiocie duże znaczenie mają także przepisy Działu VIII k.p.a. „Skargi i wnioski”. Z art. 221 wynika, że – zgodnie z Konstytucją RP – prawo do składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych i innych publicznych oraz organizacji i instytucji społecznych przysługuje każdemu, zarówno w interesie publicznym, jak i własnym, a także – innej osoby za jej zgodą.

Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe

lub biurokratyczne załatwianie spraw. Kodeks wyraża troskę o bezpieczeństwo skarżącego, stanowiąc, że nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych.

Najważniejsze z punktu widzenia ochrony uprawnionych interesów obywatela w urzędzie są środki zaskarżania, przez które rozumie się instytucje procedury administracyjnej przysługujące uprawnionemu podmiotowi (m.in., i głównie, stronie), służące weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych i ewentualnemu uchyleniu lub zmianie decyzji albo postanowienia. W k.p.a. występują następujące środki zaskarżenia (odwoławcze):

1) odwołanie od decyzji wydanej w pierwszej instancji, wnoszone do organu wyższego stopnia, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji lub ustnego jej ogłoszenia stronie;

2) wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, mający zastosowanie wówczas, gdy k.p.a. (art. 127 § 3) nie przewiduje możliwości wniesienia odwołania w związku z tym, że decyzja została wydana w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. Do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wniesionego do wymienionych organów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji;

3) zażalenie na wydane w toku postępowania postanowienie, będące środkiem zaskarżenia, który może być stosowany tylko wtedy, kiedy k.p.a., w określonych przypadkach, to przewiduje (art. 141 k.p.a.). Zaznaczyć należy, że postanowienia w postępowaniu administracyjnym dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w jego toku, lecz nie rozstrzygają o istocie spraw, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. W sprawach dotyczących zażeń, a nie uregulowanych w odnośnym rozdziale (rozdział 11, Dział II k.p.a.) mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące odwołań.

Odrębną formą uruchomienia przez stronę procedury weryfikacji decyzji są środki prawne przysługujące stronie w trybach nadzwyczajnych, mianowicie:

1) w postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania;

2) w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.

Strona może żądać wznowienia postępowania, gdy postępowanie zostało zakończone decyzją ostateczną, czyli taką, od której stronie nie przysługuje zwyczajny środek prawny (zwany też zwyczajnym środkiem odwoławczym lub środkiem zaskarżenia), czyli – odwołanie.

Zatem żądanie wznowienia postępowania jest nadzwyczajnym środkiem prawnym, przysługującym stronie (także organizacji społecznej działającej na prawach strony w sprawie dotyczącej innej osoby (art. 31 k.p.a.) oraz pro-

kuratorowi (art. 184 k.p.a.)¹⁵. Żądanie wznowienia postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji. Postanowienie w kwestii wznowienia postępowania należy zaś do kompetencji organu, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji.

Ten organ przeprowadza postępowanie co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. Stwierdziwszy istnienie podstaw prawnych do uchylenia decyzji wydanej w postępowaniu obciążonym istotnymi wadami, wymienionymi w art. 145 § 1 k.p.a.¹⁶ albo gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja, wymieniony organ odpowiednio uchyła daną decyzję i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy.

Stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 145 § 1 k.p.a. albo uchylenia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania, służy – przed sądem powszechnym – roszczenie o odszkodowanie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu cywilnego.

Żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, w odróżnieniu od żądania wznowienia postępowania, strona¹⁷ może wnieść zarówno przeciw decyzji ostatecznej, jak i nieostatecznej.

O nieważności decyzji rozstrzyga w formie decyzji organ wyższego stopnia, a gdy decyzja została wydana przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ.

Powody, dla których organ administracji publicznej stwierdzi nieważność decyzji, wylicza art. 156 § 1 k.p.a.¹⁸

Stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem powołanego przepisu albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Do odszkodowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 tego kodeksu (art. 160 k.p.a.)¹⁹.

Odrębnym trybem weryfikacji decyzji administracyjnych (i nie tylko decyzji)²⁰, które stały się ostateczne w postępowaniu administracyjnym i nie służy od nich odwołanie, jest sądowa kontrola decyzji administracyjnych, którą może uruchomić, skargą do sądu administracyjnego, każdy, kto ma w tym interes prawny, a także inne podmioty w ustawie wskazane. Kwestię tę regulowały przed reformą sądownictwa administracyjnego art. 33 i 34 ustawy o NSA, a następnie, po reformie, art. 50 powołanej wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Skarga

m.in. powinna zawierać: wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia innego aktu lub czynności, określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego, oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy. Poza tym skarga powinna spełniać wymogi pisma w postępowaniu sądowym w rozumieniu art. 46 powołanej ustawy.

Dzięki sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych obywatel, będąc w sporze o prawo z organem administracji publicznej, znajduje niezależnego i obiektywnego arbitra, który traktuje równorzędnie obie strony sporu i profesjonalnie rozstrzyga spór kierując się prawem, w tym dyrektywami podniesionymi do rangi norm prawnych, zawartym w warstwie aksjologicznej Konstytucji RP i w zasadach ogólnych postępowania administracyjnego umieszczonych na czołowym miejscu w Kodeksie postępowania administracyjnego.

3. W poprzedniej części niniejszego tekstu ukazano wybrane podstawowe unormowania prawne dotyczące sytuacji obywatela w urzędzie, zwłaszcza gdy ten obywatel jest stroną (zob. art.28 i 29 k.p.a. oraz: Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 127 i nast.)²¹.

System odnośnych przepisów czyni wrażenie, że stosunki urząd – obywatel przebiegają poprawnie z punktu widzenia wymogów praworządności, dobrej roboty (dyrektyw prakseologicznych) i wartości etycznych. W praktyce jednakże występuje często i wiele takich sytuacji, które zaprzeczają temu wrażeniu. Owe naganne sytuacje świadczą o tym, że niska jest jakość naszej administracji publicznej, a co za tym idzie – niska kultura tejże administracji²².

Ocena taka znajduje oparcie m.in. w corocznych sprawozdaniach Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, publikowanych bądź omawianych na łamach prasy ogólnodostępnej²³.

Wnioski w tym przedmiocie nasuwają się także ze sprawozdań Rzecznika Praw Obywatelskich²⁴ oraz z badań opinii publicznej²⁵.

Niedostatki polskiej administracji publicznej dostrzegane są przez ekspertów i właściwe organy Unii Europejskiej. Zauważa się tam, że administracja nasza nie spełnia wielu unijnych dyrektyw Dobrej Administracji. Spodziewać się należy, że zreformowane sądownictwo administracyjne intensywniej i szybciej niż dotąd będzie wpływać na podniesienie poziomu praworządności, a co za tym idzie – jakości polskiej administracji publicznej. Ponadto, gruntowne zmiany muszą zająć w wysoce dysfunkcjonalnej dla jakości Państwa polityce kadrowej w organach i urzędach publicznych. Zatem, dotychczasowy stan rzeczy, polegający na dominacji kryteriów oceny podporządkowanych partykularnym interesom partii politycznych ze szkodą dla wymogów dotyczących wiedzy, umiejętności i doświadczenia oraz walorów

etycznych, musi ulec zasadniczej zmianie, ponieważ obniża jakość państwa i jakość życia obywateli. Jest ponadto marnotrawny, gdyż stosunkowo częste zmiany koniunktur i układów partyjnych powodują w urzędach masowe zwalnianie z pracy (tzw. czystki) „nieswoich” i zastępowanie ich nowymi – „swoimi”. Nabyte doświadczenie i wiedza praktyczna oraz odbyte kursy i szkolenia owych „nieswoich” idą na marne, zaś nowi – „swoi” przedłużają szkodliwe zjawisko administracji niedoświadczonej, „raczkującej”, mało profesjonalnej. A kiedy się nauczą i dojrzeją, to z kolei oni będą musieli odejść, by zrobić miejsce kolejnym „swoim”.

Prawo o służbie cywilnej, które w Polsce teoretycznie istnieje, powinno zacząć wreszcie działać w praktyce, także – odpowiednio dostosowane – wobec pracowników samorządu terytorialnego²⁶. Wówczas może dojść do merytoryczno-profesjonalnej stabilizacji pracowników i urzędników administracji publicznej oraz wzrostu ich kwalifikacji zawodowych. Może wtedy zostanie przerwane to błędne koło marnotrawnej i społecznie częstokroć krzywdzącej płynności kadr. Należy spodziewać się, że pożądane zmiany zostaną wymuszone głosem opinii publicznej i bliską perspektywą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Przypisy

- ¹ Źródło: J. Świątkiewicz, *Europejski kodeks dobrej administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.
- ² W toku podejmowania decyzji urzędnik zapewni, że przyjęte działania pozostaną współmierne do obranego celu. Urzędnik będzie w szczególności unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań.
- ³ O normach prawnych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, ich szczególnej roli w stosunkach formalnoprawnych i materialnoprawnych – zob.: Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, wyd. IV zmienione, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 61–63; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, wyd. II rozszerzone i zaktualizowane, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 1998, s. 34 i nast. Autorzy, charakteryzując zasady ogólne, zawarte w art. 6–16 k.p.a. trafnie zwracają uwagę, że są to przepisy wspólne dla całości postępowania administracyjnego, obowiązują we wszystkich stadiach postępowania i stanowią wiążącą wytyczną dla stosowania wszystkich przepisów kodeksu. Winno dokonywać się zatem ich „współzastosowanie” wraz z każdym jego przepisem. Ponadto zasady te są bardzo ważnym źródłem dla wskazań interpretacyjnych w stosunku do wszystkich instytucji postępowania administracyjnego i mogą służyć do wypełniania ewentualnych luk w przepisach proceduralnych. Powołani autorzy wyrażają nadto pogląd zgodny z orzecznictwem NSA, że zasady ogólne wpływają nie tylko na kształt postępowania administracyjnego, ale i na kształt stosunków materialnoprawnych. Dobitym przykładem jest w tej kwestii art. 7 k.p.a.

- ⁴ Zob.: art. 22 ust. 1 i 3 oraz art. 33 i 34 – już nieobowiązującej – ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r. nr 74, poz. 368, z późn. zm.). Aktualnie, po reformie sądownictwa administracyjnego, obowiązują od 1 stycznia 2004 roku ustawy: z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r. nr 153, poz. 1269); z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. nr 153, poz. 1270); z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające... (Dz.U. z 2002 r. nr 153, poz. 1271, z późn. zm.). W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. nr 153, poz. 1270) szczególnie nas interesują art. 50 i nast. Prócz tego zobacz: Roman Hauser, *Nie będzie się czekać dłużej na wyrok*, dodatek „Prawo co dnia”, „Rzeczpospolita” 2002, nr 209, s. C2; Andrzej Zoll, *Czy polska jest państwem prawa? Złe prawo – słabe państwo*, „Tygodnik Powszechny” 2004, nr 4, s. 1 i 5. W dniu 22 stycznia 2004 r., z inicjatywy Fundacji im. S. Batorego i redakcji „Tygodnika Powszechnego” odbyła się dyskusja nt. „Demokracja delegowana – szansa czy zagrożenie dla demokracji?” z cyklu debat „Kryzys państwa i drogi wyjścia”. Do udziału w debacie zostali zaproszeni L. Balcerowicz, M. Król, M. Wyrzykowski, A. Zoll, zaś dyskusję poprowadził A. Smolar.
- ⁵ W stosunkach regulowanych przez prawo administracyjne nieznanomość przepisów prawa administracyjnego nie może szkodzić stronie. Patrz także wyroki NSA: – Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 10 czerwca 1998 r. (sygn. akt I SA/Lu 563/97). Obowiązkiem każdego organu administracji jest jak najstaranniejsze wyjaśnienie podstawy faktycznej i prawnej decyzji, co wypływa także z zasad ogólnych wyrażonych w art. 9 k.p.a. (zasada udzielenia informacji) oraz art. 11 k.p.a. (zasada przekonywania, czyli wyjaśnienia stronie „zasadności przesłanek” rozstrzygnięcia). Chodzi zatem także o wytłumaczenie się, dlaczego organ administracyjny dany przepis zastosował do konkretnych ustaleń lub dlaczego uznał go za niewłaściwy; – Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Ka 1740/98). Obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy (art. 9 k.p.a.) powinien być rozumiany tak szeroko, jak to jest możliwe. Udowodnione naruszenie tego obowiązku powinno być rozumiane jako wystarczająca podstawa do uchylecia decyzji, szczególnie wówczas, gdy urzędnik stwierdza (lub powinien stwierdzić), że strona zamierza podjąć działania wiążące się dla niej z niekorzystnymi skutkami lub nawet ryzykiem wystąpienia podobnych skutków. W takim wypadku urzędnik ma wyraźny obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić całość okoliczności sprawy stronie i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z zaplanowanymi działaniami. Jest to jedyny odpowiadający zasadzie art. 1 Konstytucji sposób rozumienia art. 9 k.p.a.
- ⁶ Odmowa organu administracji publicznej dostępu do informacji publicznej i powoływanie się na tajemnicę państwową muszą być oparte na odpowiednim przepisie prawa. Regulacje w tym przedmiocie zawiera ustawa z dnia 22 stycznia 1999 roku o ochronie informacji niejawnych. W szczególności załącznik nr 1 do tej ustawy (Dz.U. z 1999 r. nr 11, poz. 95, z późn. zm.).
- ⁷ Wyjątki od tej zasady przewiduje art. 10 § 2 k.p.a.
- ⁸ Występującą w art. 7 k.p.a. zasadę prawdy materialnej (obiektywnej) należy rozumieć jako normatywną dyrektywę rzetelności i zgodności z rzeczywistością – prawdą, a ponadto – jako dyrektywę obiektywizmu (bezstronności). Brak bezstronności prowadzi z reguły do naruszenia praworządności i prawdy obiektywnej. Na straży bezstronności

stoją art. 24–27 k.p.a. Przepisy te, zwłaszcza fundamentalny art. 24, mają stanowić barierę dla takich m.in. patologii społecznych jak nepotyzm, serwilizm i rozmaite formy protekcji.

- 9 Zob. m.in.: E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2000, s. 42–50.
- 10 Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 125 i nast.
- 11 Taki pogląd znajduje oparcie w wyroku NSA z dnia 11 czerwca 1981 r. (sygn. akt SA 820/81), ONSA 1981, z. 1, poz. 57. Sąd ten stanął na stanowisku, że organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany – zgodnie z zasadą art. 7 k.p.a. załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków.
- 12 Znajomość i stosowanie reguł i dyrektyw sprawnego działania (prakseologii) w administracji publicznej ma zasadnicze znaczenie dla jakości i kultury tej administracji. Zob.: na ten temat W. Kieżun, *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji i zarządzania*, „Master of Business Administration” [Warszawa] 2000, nr 1, s. 3 oraz tenże: *Prakseologiczna teoria organizacji i zarządzania*, [w:] *Krytyczna teoria organizacji*, wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002, s. 1; A. Piekara, *Porządny urzędnik pilnie pożądanym*, „Gmina i Powiat” [Warszawa] 2002, nr 4, s. 32.
- 13 Patrz także: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. (sygn. akt SK 18/2000): Artykuł 417 Kodeksu cywilnego, rozumiany jako nakładający na Skarb Państwa odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez nielegalne działanie funkcjonariusza publicznego, jest zgodny z konstytucyjną zasadą prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), zaś art. 418 Kodeksu cywilnego jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji. Patrz także: I. Lewandowska, *Odszkodowanie za decyzję niezgodną z prawem*, dodatek „Prawo co dnia”, „Rzeczpospolita” z 17–18 sierpnia 2002, s. C3). W artykule tym autorka komentuje wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2002 r. (sygn. akt V CKN 1248/00) i zwraca uwagę, że podatnik może – w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP – domagać się od przedstawicieli fiskusa odszkodowania nie tylko za szkody wyrządzone przez decyzje uchylone w wyniku wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności (a tak stanowi art. 260 ordynacji podatkowej), ale także przez decyzje niezgodne z prawem uchylone wskutek odwołania podatnika.
- 14 Art. 15 i 16 § 2 k.p.a. oraz tegoż kodeksu rozdziały 10–13 w Dziale II, ponadto art. 16, 17, 33 i 34 ustawy o NSA.
- 15 Analogiczne uprawnienia przysługują Rzecznikowi Praw Obywatelskich, zob.: art. 14, pkt 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r., tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 14, poz. 147.
- 16 Art. 145 § 1 k.p.a.: W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:
 - 1) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe,
 - 2) decyzja wydana została w wyniku przestępstwa,

- 3) decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27,
- 4) strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu,
- 5) wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nie znane organowi, który wydał decyzję,
- 6) decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu,
- 7) zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2),
- 8) decyzja została wydana na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

Ponadto art. 145a § 1 k.p.a. przewiduje możliwość żądania wznowienia postępowania, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja.

- 17 Prawo to przysługuje także organizacji społecznej w sprawie dotyczącej innej osoby oraz prokuratorowi wnoszącemu sprzeciw od decyzji ostatecznej.
- 18 Art. 156 § 1 k.p.a.: Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:
 - 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości,
 - 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,
 - 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną,
 - 4) została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie,
 - 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały,
 - 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,
 - 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.
- 19 W tym przedmiocie bardzo ważną wskazówkę interpretacyjną – dotyczącą art. 260 § 1 ordynacji podatkowej – daje precedensowy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2002 r. (sygn. akt V CKN 1248/00), z którego wynika, że podatnik może domagać się od przedstawicieli fiskusa odszkodowania nie tylko za szkody wyrządzone przez decyzje uchylone w wyniku wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności, ale także przez decyzje niezgodne z prawem uchylone wskutek odwołania podatnika. Podstawą takiego żądania może być wedle SN art. 77 ust. 1 Konstytucji. Głosi on, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej.
- 20 Art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. nr 153, poz. 1270) stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:
 - 1) decyzje administracyjne,
 - 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty,
 - 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie,
 - 4) inne niż określone w pkt. 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa,
 - 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej,

- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt. 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej,
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego,
- 8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt. 1–4.

§ 3. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

- 21 Poza zakresem opracowania znalazły się – z przyczyn techniczno-redakcyjnych b. ważne problemy wpływu na sytuację obywatela w urzędzie szeregu organów państwowych, m.in. Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich. O niezwykle ważnej instytucji kontroli ze strony obywatela nad administracją lokalną uregulowaną w art. 101 i 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591).
- 22 Należy zauważyć, że kultura administracji jest pojęciem, które zawiera w swej treści nie tylko takie traktowanie obywatela, które jest zgodne z dobrymi obyczajami, a więc polegające np. na poszanowaniu jego godności, zdrowia i czasu, a także – uprzejmym udzielaniu rzetelnych informacji i cierpliwym wysłuchaniu jego próśb i uwag. Chodzi jeszcze ponadto o dobrą organizację pracy, ład i porządek w aktach, szybkość i łatwość gromadzenia, archiwizowania, klasyfikowania i wyszukiwania dokumentów, zwłaszcza – szybkie i wierne przekazywanie i przetwarzanie informacji. Z tego wynika kolejny wymóg, mianowicie uzbrojenia urzędów w odpowiednie, nowoczesne urządzenia techniczne i materialne: począwszy od funkcjonalnych szaf, a skończywszy na kserokopiarkach, telefonach, faksach, komputerach i Internecie oraz poczcie elektronicznej (e-mail). Trzeba jeszcze wspomnieć o prozaicznym, a wielce symptomatycznym, problemie sanitariatów w budynku urzędu: niesprawność techniczna, brud lub „tylko dla personelu” świadczą, oczywiście, jak najgorzej o poziomie lokalnej kultury administracji. Szersze pojmowanie kultury administracji (utożsamiane z pojęciem jakości administracji) obejmuje ponadto przestrzeganie prawa, dyrektyw etycznych, prakseologicznych, socjologicznych i psychologicznych, a także – racjonalnej polityki kadrowej, opartej na kryteriach intelektualnych, profesjonalnych i etycznych.
- 23 Patrz: *Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 2002* wydana przez NSA (do użytku wewnętrznego), Warszawa, maj 2003; w rubryce „Prawo co dnia”, „Rzeczpospolita” 1993, nr 77, w notatce pt. Więcej skarg do NSA, informuje, że w 1992 r. wpłynęło do NSA 23,8 tys. skarg, tj. więcej o ponad 11 tys. niż w roku poprzednim. W 1994 r. liczba skarg uległa znacznemu zwiększeniu, wynosiła 32,5 tys., było to o 2,2 tys. więcej niż w 1993 r. W 1997 r. skierowano do NSA ok. 60 tys. skarg, co stanowiło liczbę o 14 tys. większą niż w 1996 r., dane: „Prawo co dnia”, „Rzeczpospolita” z 23 marca 1998, artykuł D. Frey, *Co trzecia skuteczna*. Wreszcie, z tego samego źródła („Prawo co dnia”, „Rzeczpospolita” z 21 maja 2001) dowiadujemy się, że w 2000 r. wpłynęło do NSA 65 tys. skarg (tj. ponad 40 tys. więcej niż w 1992 r.). Zwiększająca się co rok liczba skarg może niepokoić, lecz stale utrzymująca się liczba skarg prawnie zasadnych, tzn. spraw w świetle prawa załatwionych przez organy administracji publicznej wadliwie, wynosząca 30%, a niekiedy znacznie przekraczająca tę liczbę musi poważnie niepokoić. Paradoksem jest (a może „normalką”), że stosunkowo najwięcej rozstrzygnięć prawnie wadliwych wychodzi z urzędów naczelnych i centralnych organów administracji państwowej. W powołanym artykule D. Frey przytacza następującą ocenę sprawozdawcy: „Urzędy popełniają wciąż te same błędy: nie wyjaśniają należycie stanu faktycznego, nie przeprowadzają postępowań wyjaśniającego, wydają decyzje na pod-

stawie niepełnej opinii i tylko części materiałów sprawy, nie sporządzają należytego uzasadnienia. Niekiedy błędnie interpretowano przepisy albo w ogóle brakowało podstawy prawnej do określonego rozstrzygnięcia”.

- ²⁴ Patrz: *Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2002 rok*, Biuletyn RPO, materiały, nr 47. Wymieniona poprzednio D. Frey przytacza także niektóre liczby i oceny ze sprawozdania Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawionego Sejmowi za rok 2001 w maju 2002 r. („Prawo co dnia”, „Rzeczpospolita” z 17 maja 2002). W dokumencie tym Rzecznik stwierdza, że aparat urzędniczy nie dostrzega służebności swej roli wobec obywatela, który zbyt często okazuje się bezbronny wobec tego aparatu. Wniosek ten wynika z 55 tys. skarg, które wpłynęły do biura Rzecznika w 2001 r. (o 6 tys. więcej niż w 2000). W sprawozdaniu tym znajduje się ponadto stwierdzenie, że „normą jest ukrywanie częstej niekompetencji i niedbalstwa za bezmiarem przepisów postrzeganych wyłącznie jako instrument do zachowania własnych uprawnień. Korupcja podważa autorytet władz publicznych i nie zawsze spotyka się z właściwą natychmiastową reakcją odpowiednich organów. Patrz także: T. Lipko, Eldorado polityków, „Gazeta Wyborcza” z 16–17 lutego 2002, s. 7–8; tamże J. Kurski, Rak schodzi w dół, s. 8–9; J. Pilczyński, Korupcja jak trąd, „Rzeczpospolita” 2002, nr 41, s. A8; R.A. Ziemkiewicz, Partie, partie über alles, „Rzeczpospolita” z 23 lipca 2002; W. Gadomski, TKM wkoło Macieju, „Gazeta Wyborcza” z 18 czerwca 2002, s. 3–4 oraz tamże K. Kutz, Co pod kołderką, s. 5; W. Kieżun, Naprawić państwo, „Rzeczpospolita” z 27 listopada 2000, s. A9; A. Stankiewicz, Zaproszenie do korupcji, „Rzeczpospolita” z 14 grudnia 2000, s. A4.
- ²⁵ Ostatnio (6 stycznia 2004 r.) opublikowany został komunikat CBOS nr 3049/2004 nt.: „Korupcja, nepotyzm, nieuczciwy lobbng”, patrz ponadto: komunikaty CBOS: nr 3031/2003 „Polacy o tzw. sprawie Rywina w przededniu rozpoczęcia jego procesu”; nr 3007/2003 „Opinie o pracy tzw. komisji śledczej badającej tzw. sprawę Rywina”; nr 2997/2003 „Zaufanie do najważniejszych postaci oraz instytucji związanych z tzw. sprawą Rywina”; nr 2982/2003 „Opinie o tzw. sprawie Rywina oraz przyczynach występowania afer w polskim życiu publicznym”; nr 2966/2003 „Ocena działalności sejmowej komisji badającej tzw. sprawę Rywina”; nr 2950/2003 „Opinie o tzw. sprawie Rywina”; nr 2907/2003 „Spadek wiarygodności osób i instytucji związanych z tzw. sprawą Rywina”; nr 2895/2003 „Wokół tzw. sprawy Rywina”; nr 2882/2003 „Polacy o korupcji, lobbingu i «kupowaniu» ustaw”; nr 2554/2001 „Korupcja i afery korupcyjne w Polsce”; nr 2465/2001 „Opinie o funkcjonowaniu władz samorządowych” (W opiniach o sposobie funkcjonowania w naszym kraju władz samorządowych niezadowolenie – 45% przeważa nad zadowoleniem – 33%. Co piąty badany – 22% nie ma wyrobionego poglądu na ten temat. Jednocześnie najczęstsze jest przekonanie, że obecnie władze samorządowe funkcjonują tak samo jak przed reformą – 37%. Liczba respondentów oceniających, że obecnie działają one lepiej – 13%, jest o połowę niższa od liczby tych, którzy są przeciwnego zdania – 28%. W ocenie korzyści, jakie przyniosła reforma administracji państwowej, przeważa przekonanie, że nie miała ona znaczenia dla zwykłych ludzi – 45%. Odsetek badanych określających wprowadzone zmiany jako niekorzystne dla ludzi – 24% jest dwukrotnie wyższy niż odsetek tych, którzy oceniają je korzystnie – 12%). Zob. ponadto następujące komunikaty CBOS: nr 2378/2000 „Etyka elit politycznych”; nr 2370/2000 „Korupcja i łapownictwo w życiu publicznym”; nr 2357/2000 „Opinie o skutkach reformy administracji państwowej”; nr 2311/2000 „Polacy, Czesi i Litwini o korupcji”; nr 2220/1999 „Korupcja w życiu publicznym”; nr 2193/1999 „Opinie o łapówkach”; nr 2169/1999 „Pełne pólki i poczucie wolności – bilans zmian w ostatnim

dziesięcioleciu”; nr 2091/1999 „Opinie o zarobkach władz samorządowych”; nr 1772/1997 „O społecznym postrzeganiu korupcji”; nr 0315/1988 „Opinie społeczne o urzędach, urzędnikach i funkcjonowaniu administracji”. Patrz także: „Urzędnik państwowy w oczach obywatela”, Raport z badań sondażowych przeprowadzonych na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej przez Pracownię Badań Społecznych w listopadzie 1999 r. na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie osób dorosłych i celowej próbie interesantów urzędów centralnych i wojewódzkich. Ponadto: B. Kudrycka, Nie czekajmy aż przyjdzie NIK, „Wspólnota” 2002, nr 37–38, s. 12; tamże, H. Miklaszewska, Samorząd na celowniku, s. 10–11; Z. Nowak, Bezprawnie i bezkarnie, „Gazeta Wyborcza” z 21–22 września 2002, s. 4 oraz „Opinia publiczna i urzędnicy o korupcji w samorządach” – raport z badań autorstwa A. Kubiak. Fundacja im. Stefana Batorego w czerwcu i lipcu 2002 r., dzięki wsparciu finansowemu Banku Światowego przeprowadziła kolejne, trzecie już, badanie socjologiczne dotyczące zjawiska korupcji w Polsce (Program Przeciw Korupcji). Poprzednie serie badań poświęcone były postrzeganiu korupcji i korupcyjnym doświadczeniom Polaków (XI 2000 – wspólnie z Instytutem Spraw Publicznych) oraz korupcji w służbie zdrowia – zarówno w odczuciu pacjentów, jak i lekarzy (IX 2001). Wyniki badań, które omawia wspomniany raport, dotyczą korupcji w samorządach, a zrealizowane zostały (tak jak poprzednie serie) przez Centrum Badania Opinii Społecznej. Patrz także: S. Rose-Ackerman, Korupcja i rządy, Fundacja im. Stefana Batorego i Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2001; Klimaty korupcji, red. A. Kojder, A. Sadowski, Wyd. Semper, Warszawa 2001.

- ²⁶ W tej materii podstawową normą prawną, z której powinny wynikać (ale nie wynikają) doniosłe konsekwencje prawne w praktyce, jest art. 153 Konstytucji RP, który brzmi następująco: (1) „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. Przepis ten znajduje swą formalną konkretyzację w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. nr 49, poz. 483). Ustawa ta była kilkakrotnie zmieniana(!). Jedną ze zmian wprowadzoną została ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r. nr 154, poz. 1800) dodała art. 144a umożliwiający obsadzanie niektórych wyższych stanowisk w służbie cywilnej z pominięciem „kłopotliwych” wymogów i procedur przewidzianych w rozdziale 4 ustawy o służbie cywilnej. Istniejąca w III RP praktyka polityki kadrowej, jako upartyjniona, podporządkowana osobistym i koteryjnym interesom oraz sprzeczna z konstytucją, jest powszechnie ostro krytykowana.

Diskusja

Senator Zbyszko Piwoński

Na początku poproszę o zabranie głosu przedstawicieli z naszych korporacji. Rozpocznę od pana Marka Nawary, który reprezentuje Związek Województw.

Postaram się wyłuskać z listy mówców przedstawicieli tych związków, gdyż chcielibyśmy, żeby zaprezentowali się pierwsi, a następne osoby – już według kolejności zapisu. Bardzo proszę pana Marka Nawarę. Chcę dodać, że przez wiele lat marszałka województwa małopolskiego i współprzewodniczącego komisji rządowo-samorządowej.

Marek Nawara **Członek Zarządu Związku Województw RP**

Tak, miałem przyjemność cztery lata być przewodniczącym komisji rządowo-samorządowej pełniąc jednocześnie funkcję marszałka województwa. Wcześniej, co było dla mnie bardzo istotne, byłem także szefem niedużej, piętnastotysięcznej gminy, gdzie przez osiem lat mogłem obserwować zjawiska, o których tutaj dzisiaj mówimy.

Myślę, że moje refleksje, które postaram się Państwu przekazać, będą oparte na tych właśnie doświadczeniach gminnych i sposobie budowania nowego urzędu marszałkowskiego przed pięciu laty.

Cieszę się, że znalazłem się na tej konferencji. Chcę powiedzieć, że podpisałbym się pod wszystkim, co powiedział pan profesor Kieżun. W dużej części w sensie politycznym zgadzam się z tymi tezami. Niewątpliwie cały problem jakości administracji publicznej, o którym mówimy, wiąże się z tym, że przez kilkanaście lat nie udało nam się, w mojej ocenie, doprowadzić do uporządkowania państwa, które w dużej części jest zdestabilizowane

przede wszystkim przez niektóre rozwiązania niesprzyjające stabilizacji, łącznie z ostatnim zjawiskiem, które się bardzo mocno nasiliło, to znaczy z upartyjnieniem jednostek samorządu terytorialnego.

Patrzę z perspektywy kilkunastu lat. Pamiętamy, co się działo w pierwszej kadencji, kiedy był ogromny optymizm, kiedy ludzie brali sprawy w swoje ręce, kiedy oczekiwali nawet więcej władzy w gminach, która im była dana ustawą, i podejmowali trudne wyzwania. Nawet bardzo trudne, w takim sensie, że musieli się przeciwień wkomponować w zmieniające się otoczenie, w całą sferę gospodarczą, która niewątpliwie ma w dużej części wpływ szczególnie na zjawisko korupcji i kondycję administracji publicznej czy administracji samorządowej.

Tutaj się specjalnie dużo dobrego nie zrobiło. Była mowa o ustawie o służbie cywilnej i zmianach legislacyjnych, dotyczących ustawy z 1992 r., o czym mówił pan profesor Zoll. Na temat administracji samorządowej także pojawiały się pewne wątki w trakcie kilkunastoletniej debaty, np. czy nie ma potrzeby wkomponowania administracji samorządowej w służbę cywilną. Dzisiaj stoimy jakby w miejscu. Mówimy o kodeksach etycznych. Dobrze, że mówimy w ogóle o etyce jako o pewnym obszarze nauki, która powinna być uwzględniana w sposobach weryfikacji urzędników.

Miałem kiedyś taką refleksję. Jeżdżąc po Małopolsce, choć jako marszałek jeździłem częściej, patrzyłem na ten region i w dużej części widziałem bardzo wyraźne rozproszenie urbanizacyjne. Małopolska jest szczególnie regionem w skali kraju, bo to rozproszenie jest tu ogromne. Często zastanawiałem się, jakimi mechanizmami mam się posługiwać jako marszałek, czy też próbować podpowiadać te mechanizmy sejmikowi województwa, by te niedogodności wyeliminować. Ale z drugiej strony te refleksje szły w kierunku odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak się dzieje? Dlaczego gdy jedziemy przez obszary podgórskie i górskie, widzimy przez cały czas zabudowaną przestrzeń. Nie ma możliwości dostrzeżenia pustej przestrzeni, jak często to widzimy w Czechach czy w krajach Europy Zachodniej, gdzie istnieje pewne uporządkowanie przestrzenne.

Podaję ten przykład dlatego, że kojarzyłem sobie wtedy te moje doświadczenia gminne, kiedy następował bardzo wyraźny lobbing, nawet nie polityczny czy partyjny, ale zwykły lobbing radnych, naciski na plan zagospodarowania przestrzennego, na uwzględnienie pewnych terenów prywatnych, co do których radni byli zainteresowani, żeby były one budowlane.

Myślę, że jedno ma z drugim wiele wspólnego. Ostatnie informacje z Krakowa pokazują, że w tym obszarze szczególnie. Tam gdzie mamy wydać zezwolenie, tam gdzie mamy wydać koncesję, tam gdzie mamy wydać decyzję administracyjną, która związana jest z prawem materialnym, tam

zdecydowanie zagnieżdżają się patologie i bardzo mocno się w to wkomponowują. Bo mimo wielokrotnych zmian w urzędzie, na przykład miasta Krakowa, o czym tutaj była mowa, czy destabilizacji kadry, to jednak na samym dole inspektorzy czują się bardzo mocni. Tak dobrze się czują, bo właściwie są nie ruszani.

To wynika także z tego, że w mojej ocenie dzisiaj, przy takim trudnym rynku pracy, niezależnie od tych elementów, o których Państwo mówili, od edukacji, przede wszystkim wykształcenia, kompetencji, godności, odpowiedzialności, etyki – istotną rzeczą jest stabilność. Ta stabilność w mojej ocenie, przy tak bardzo zmieniającym się otoczeniu, jest za mocna. Jestem przekonany, że instytucja mianowania urzędnika, szczególnie w tamtych obszarach, daje mu tak silne poczucie stabilności, że czuje się z jednej strony nie do ruszenia, a z drugiej strony, jeśli politycznie chce się to zrobić, to się robi. W sensie ustawowym można mu tę podwójną ocenę negatywną wystawić.

To jest bardzo trudny proces – weryfikacji. Z reguły tworzy się wtedy towarzystwo wzajemnej adoracji, ochrony wzajemnych własnych interesów. Ale z drugiej strony jest tak, że jeśli się to chce zrobić rzeczywiście, to się wtedy reorganizuje urzędy, zmienia się ich strukturę i wówczas można z takimi pracownikami też sobie poradzić.

Wydaje mi się więc, że raczej pracownik kontraktowy. Dzisiaj nie ma takiego. Ani nałożony system polityczny, ani sposoby funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego nie dają mi dzisiaj pewności, że powinniśmy postawić przede wszystkim na stabilizację poprzez instytucję mianowania. Raczej kontraktowanie, z bardzo wyrazistą, skuteczną oceną, której w moim odczuciu także nie ma. To znaczy w procesach weryfikacyjnych pracowników, gdy się czyta ich oceny, wydaje się, że są jakieś niedociągnięcia, jakieś problemy, natomiast tak naprawdę nie ma wyrazistych podstaw ku temu, żeby te oceny skutecznie weryfikować.

Druga część moich refleksji jest związana z tym, że rzeczywiście polityka wkroczyła źle do samorządu terytorialnego. I samorząd terytorialny dzisiaj nie widzi na pierwszym miejscu rozwiązywania problemów publicznych. W dużej części pojawiają się właśnie takie sytuacje, kiedy poprzez zawłaszczanie polityczne próbuje się budować administrację, a przecież po to się ją buduje, żeby te obszary mieć pod swoją kontrolą. Wydaje mi się, że brak jest tu skutecznego systemu kontroli wewnętrznej. Nad tym chyba boleliśmy, dlatego że permanentnie zmieniało się ustawodawstwo. Coraz częściej większa liczba kompetencji wchodziła do samorządu. Systemy kontroli wewnętrznej były niewydolne, a w dużej części także nieskuteczne.

Powiem też o RIO i SKO. RIO to aparat ministra finansów, kontrolujący finanse, a w przypadku samorządowego kolegium odwoławczego podpo-

rządkowanie MSWiA wydaje mi się niedobre. Od wielu lat mówiło się, że SKO to parasąd, czyli raczej byśmy tę instytucję zaliczyli do obszaru sądownictwa, by mogła ona bardziej skutecznie wykonywać rolę, którą dzisiaj wykonuje. Przypomnę, że w drugiej kadencji samorządu terytorialnego SKO było luźno powiązane z sejmikiem wojewódzkim, bo wtedy jeszcze SKO było jakby wybierane przez sejmik, a przewodniczący sejmiku ustanawiał mu, na podstawie istniejącego ustawodawstwa, wynagrodzenie. Dzisiaj tego powiązania z regionem zupełnie nie ma. I jest jasne, że nie powinno być, bo dzisiaj jest zupełnie inna rola regionu niż wcześniejszego sejmiku samorządu terytorialnego. Tak, że ten wątek związany z upolitycznieniem, a raczej, powiedziałbym, z upartyjnieniem, w dużej części przeszkadza temu, co powinniśmy robić, opierając się na podniesieniu kwalifikacji administracji publicznej, w tym administracji samorządowej.

Trzeci aspekt, to jakość prawa i stosowane procedury. Nie da się dobrze przeprowadzić kontroli wewnętrznej w instytucji, nie da się skontrolować dobrze procedur, kiedy te procedury są niejednoznaczne, kiedy nie ma możliwości dokonania oceny zerojedynkowej – tak lub nie. Przecież to jest przerażające, że przez kilka lat prowadzi się postępowanie w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. To jest przerażające, że petent przychodzi do urzędnika i co chwilę się dowiaduje, że musi przynieść jakiś kolejny załącznik. Myślę, że mimo wysiłków, takich, jakie na przykład magistrat krakowski podejmował co do przejrzystości czy też wykorzystania informatyki do tych celów, nie spełniły one oczekiwań i wydaje mi się, że ta jakość prawa, o czym była mowa także tutaj, i na podstawie tego prawa budowanie procedur postępowania administracyjnego jest niezwykle istotne. Tworzenie takich procedur, które by były rzeczywiście zerojedynkowe, które by pozwalały na stwierdzenie, że rzeczywiście jest tak lub nie. Uznaniowość zawsze będzie rozmywać odpowiedzialność pracownika i stąd też nie będzie wiadomo, kto w danym postępowaniu zawinił.

Na koniec mój konik, tzn. geodezja i architektura, a szczególnie architektura. W postępowaniu uczestniczy np. wiele podmiotów, wiele instytucji, jednostek, także takich, które są częścią administracji rządowej, jednostek opiniodawczych. Przychodzi petent i mówi np., że parki krajobrazowe dały mu pozytywną opinię, to dlaczego gmina chce mu przeszkadzać. Petent nie wie, co do czyich kompetencji należy. Często się spotykałem z sytuacją, że on nie czuje jeszcze, że dla niego władzą gminną jest wójt, burmistrz, a przecież to wójt, burmistrz wydaje decyzje, a z jego upoważnienia urzędnik. I często przymyka się oko na te niedomagania.

Co do samego postępowania administracyjnego, mam też wrażenie, że urzędnicy nie stosują Kodeksu postępowania administracyjnego i rzadko ko-

rzystają z takiej instytucji jak rozprawa administracyjna. Próbują to załatwić u siebie przy biurkach, często właśnie w sposób literalny traktując prawo, to niespójne, nieściśle prawo, szczególnie w tym obszarze, co rodzi takie, a nie inne skutki ich działalności.

Myślę, że powinniśmy się zdecydować. Jeszcze jeden przykład, myślę, że też niedobry. Kiedy następowała zmiana ustawy o planowaniu przestrzennym, wyraźnie mówiliśmy, że w przypadkach, gdy nie ma planu przestrzennego, dobrze byłoby właśnie wprowadzić to postępowanie uchwałą rady gminy. Takie było stanowisko samorządu podczas Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Niestety, parlament przesądził inaczej – że się robi to „urzędniczo”. Tak więc to pole jakby się w tym momencie także rozszerzało.

Pokazałem parę wątków w otoczeniu współpracy samorządu terytorialnego i parlamentu, bo przecież to parlament w dużej części kształtuje to podstawowe prawo, na podstawie którego samorząd terytorialny współpracuje, pracuje, na podstawie którego tworzy własne regulaminy. Myślę, że jest niezwykle istotne, by jasność i przejrzystość tego prawa ułatwiały jego stosowanie.

Jeszcze jedna refleksja. Gdy budowałem od podstaw urząd marszałkowski i zgodnie z ustawą przejmowałem pracowników od wojewody, to tych pracowników właściwie nie zwolniłem, oni się sami zwolnili. Zwolnili się z uwagi na to, że postanowiłem ten urząd budować opierając się na ludziach młodych, inaczej nieco ukształtowanych świadomościowo, wykształconych, tak że miałem chyba jeden z najmłodszych urzędów marszałkowskich w Polsce – średnia wieku była poniżej trzydziestki. To oczywiście przeszkadzało w skutecznym zarządzaniu, bo było brak doświadczenia stabilnej kadry średniej.

Ale myślę, że po czterech latach, kiedy tym urzędem zarządza już mój następca – byle go nie zepsuł – pozbyliśmy się tego, o czym mówiła tutaj pani senator, kształtujemy postawy opierając się na innych środowiskach i wykorzystujemy już inne predyspozycje ludzkie, inaczej ukształtowane na podstawie nowych doświadczeń edukacyjnych, które możliwe są do wykorzystania w zarządzaniu. Uważam, że w gminie przede wszystkim, ale także w regionie, może mniej w powiecie, tej kreacji potrzeba ogromnie dużo. I to nie jest administrowanie, raczej, o czym mówił pan profesor Kieżun, właśnie zarządzanie, to jest to „menedżerowanie”. Jeżeli nie ma tam wiedzy, nie ma mechanizmów, które by były wprowadzone także w sferę gospodarki, w administrację, to samymi rozstrzygnięciami administracyjnymi wiele nie zrobimy.

Dziękuję bardzo za uwagę.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo. Proszę o zabranie głosu pana Andrzeja Porawskiego reprezentującego Związek Miast Polskich.

Andrzej Porawski Dyrektor Biura Związku Miast Polskich

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Na podstawie stanowisk Związku Miast Polskich zajmowanych już kilkakrotnie w sprawach, które dotyczą jakości administracji, chcę powiedzieć przede wszystkim o tym, że dzisiejsze przepisy, które są nazywane przepisami antykorupcyjnymi, *de facto* nie są takimi przepisami. Są przepisami na pokaz, są przepisami, które stwarzają określone kłopoty, także konstytucyjne, jak to dzisiaj słyszeliśmy, skoro Rzecznik Praw Obywatelskich już w tej sprawie wystąpił, a Trybunał Konstytucyjny będzie tę sprawę niebawem rozpatrywał. Natomiast absolutnie nie oznaczają zmniejszenia korupcji.

Można podać kilka sposobów omijania deklaracji majątkowych czy nieujawniania swojego rzeczywistego stanu majątkowego zgodnie z dzisiaj obowiązującymi tak zwanymi przepisami antykorupcyjnymi, które absolutnie nie wpłyną na występowanie tego zjawiska. Prawdziwym miejscem i prawdziwą przyczyną występowania tego zjawiska jest niejasność przepisów, zwłaszcza tych, które regulują procedury administracyjne, lub pozostawianie w tych przepisach – tam gdzie jej nie powinno być – uznaniowości.

Nie zachęcam do ograniczania autonomii samorządów, wręcz uważam, że w Polsce jest wiele nadregulacji, że wiele spraw jest zbyt szczegółowo uregulowanych w ustawach, *de facto* ograniczając autonomię samorządów w tych dziedzinach, które ustawy ustrojowe wskazują jako zadania własne samorządu. Są zadania własne, w których są takie pliki ustaw i rozporządzeń wykonawczych w najdrobniejszych szczegółach – pomoc społeczna, najprostszy przykład – opisują daną dziedzinę, nie pozostawiając już tak naprawdę żadnego marginesu. Natomiast tam, gdzie my sami domagamy się wprowadzenia przepisów antykorupcyjnych – zaraz powiem o jednym przykładzie, który został uwzględniony przez Senat, ale niestety odrzucił go Sejm – tam te nasze postulaty nie są spełniane. Takim przykładem jest ostatnio uchwalona ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jest to ustawa, która reguluje kwestię ustrojowo uregulowaną w innych przepisach, mianowicie dziedzinę „planowanie przestrzenne”, która jest ponad wszelką wątpliwość domeną rad gmin. I nie jest przypadkiem, że plan zagospodaro-

wania jest w gestii rady gminy. Natomiast ta ustawa daje wspinałą furtkę do nierobienia w ogóle planów zagospodarowania przestrzennego, tylko do wydawania w trybie administracyjnym decyzji lokalizacyjnych bez planu. Kto ją wydaje? Burmistrz. A tak naprawdę z upoważnienia burmistrza, zwłaszcza prezydenta w dużym mieście, który nie ma czasu na zajmowanie się tymi decyzjami – urzędnik.

Senat wprowadził w tej ustawie poprawkę, że owszem, wydaje, ale wymaga ona zgody rady gminy, czyli niejako zatwierdzenia przez radę gminy, co już by znacznie ograniczyło korupcję w tej dziedzinie, ale Sejm tę poprawkę wykreślił.

To jest tylko jeden z przykładów. Natomiast tam, gdzie rzeczywiście wiadomo, że korupcja jest tam, gdzie w dodatku my sami podsuwamy rozwiązania, które mogłyby ją przynajmniej ograniczyć, tam się naszych postulatów nie wysłuchuje do końca, mimo że mogłyby być one wykorzystane.

Chcę jeszcze zasygnalizować jedną rzecz wykorzystując obecność pana ministra Mazurka. Jest w tej chwili we wczesnej fazie prac ustawa o pracownikach samorządowych i poza szeregiem cennych regulacji w tym wczesnym projekcie jest jeden pomysł, który nie jest dobry – przynajmniej zdaniem środowisk samorządowych – mianowicie żeby wprowadzać kodeksy etyczne radnego rozporządzeniem prezesa Rady Ministrów. Nie mówię już, że kodeks urzędnika administracji samorządowej także nie wymaga wprowadzenia rozporządzeniem prezesa Rady Ministrów, zwłaszcza że istnieje kodeks, o którym mówił wcześniej pan profesor Zoll. Istnieje także kodeks urzędnika administracji publicznej przyjęty stosownymi uchwałami organów Unii Europejskiej, publikowany w Polsce, przetłumaczony na język polski i publikowany w Polsce między innymi przez wielonakładowy dziennik „Rzeczpospolita”, ale publikowany także w postaci broszurowej. W sytuacji, kiedy przystępujemy do Unii Europejskiej, mógłby on stanowić dobry wzór dla urzędników administracji publicznej także w Polsce. Wprowadzanie natomiast kodeksów etycznych radnych rozporządzeniem prezesa Rady Ministrów to poważne nieporozumienie. Abstrahując od aktualnego poparcia społecznego dla prezesa Rady Ministrów, które dla różnych premierów bywa w różnym czasie różne, to jednak tego rodzaju dokumenty zwykle są wprowadzane przez samo środowisko. Kodeks lekarski wprowadza Naczelna Rada Lekarska albo nawet jeszcze jakiś wyższy organ itd.

Myślę, że kodeksy radnych są w Polsce potrzebne i to jest dobry pomysł. Natomiast jeśli mają być one zaakceptowane przez środowisko, to musiałyby być wprowadzone przez jakieś duże gremium. Nie da się zorganizować w pełni reprezentatywnego zjazdu samorządowców, ale przy tak poważnym temacie jestem przekonany, że wielu samorządowców by przyjechało. I gdy-

by to samorządowcy przyjęli swój kodeks, wtedy, liczę na to, przynajmniej jakaś część by go przestrzegła. Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo. Z kolei proszę o zabranie głosu pana Pawła Tomczaka, który reprezentuje Związek Gmin Wiejskich.

Paweł Tomczak

Dyrektor Biura Związku Gmin Wiejskich RP

Właściwie nie chciałbym tutaj uzupełniać wcześniejszych wypowiedzi kolegów i przedmówców, natomiast bardziej chciałem skoncentrować się na aspekcie praktycznym związanym z poprawą jakości kadr w administracji, a szczególnie, biorąc pod uwagę, że reprezentuję korporację gmin wiejskich, poprawy jakości kadr w administracji gmin wiejskich, z obszarów wiejskich.

Jest chyba rzeczą oczywistą, czego tutaj chyba nie muszę udowadniać, że istnieje duży dystans między miastem a wsią. Jest duży dystans w wykształceniu, w poziomie życia. Podobnie wygląda sprawa związana z poziomem wykształcenia i umiejętności w kadrach samorządowych na obszarach wiejskich i w miastach.

Jest też rzeczą oczywistą, że samorzady wykonują coraz więcej zadań, mają coraz więcej obowiązków. Nowa sytuacja związana z akcesją Polski do Unii Europejskiej też powoduje przyjęcie nowych standardów, przyjęcie nowych regulacji prawnych wynikających z warunków przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Z tym też wielu wiąże umiejętności korzystania z funduszy europejskich, itd.

Co to znaczy dla samorządów wiejskich? W tej chwili patrząc na poziom wykształcenia, poziom umiejętności, trzeba zauważyć, że niestety jest on w dużej mierze uwarunkowany możliwościami, zasobami kadr, jakie są na obszarach wiejskich, i poziomem wykształcenia. Niestety, w wielu przypadkach także niską świadomością potrzeby podnoszenia jakości wśród kadr zarządzających gminami wiejskimi.

Istotnym czynnikiem są też oczywiście ograniczone możliwości organizacyjne i finansowe. Jako związek realizujemy i realizowaliśmy pewne przedsięwzięcia wspierające bezpośrednio samorzady wiejskie w podnoszeniu umiejętności, ale sądzę, że te działania powinny mieć charakter bardziej trwały i powinny mieć charakter trwałych programów rządowo-samorządowych.

Bez wsparcia ze strony państwa, bez wsparcia odgórnych programów trudno jest liczyć na wyjście z pewnego impasu związanego z tak niskim poziomem wykształcenia, z niskim poziomem umiejętności, a tym samym trudno jest oczekiwać, że podniesie się poziom świadczenia usług, podniosą się umiejętności, które pomogłyby też w wydostaniu z impasu wielu regionów rolniczych, obszarów wiejskich.

Obecna sytuacja budzi nasz duży niepokój związany z obawą, czy samorządy wiejskie będą w stanie wypełnić pewne standardy, chociażby w obszarze ochrony środowiska, czy będą w stanie korzystać z instrumentów, które teoretycznie będą dostępne dla nich w postaci funduszy europejskich, właśnie z powodu nieumiejętności ich wykorzystania, co wynika z niskiej jakości kadr, które są w tych urządach.

Jakie nasuwają się konkluzje? Po pierwsze, konieczność stworzenia pewnych mechanizmów wsparcia. Do połowy lat dziewięćdziesiątych funkcjonowały programy realizowane przez różnego rodzaju fundacje, współfinansowane czy całkowicie finansowane z funduszy europejskich. Sam zresztą związek w połowie lat dziewięćdziesiątych realizował program „Profesjonalizacja administracji samorządowej”. Sądzę, że niedobrze się stało, iż tego typu działania w pewnym okresie przestały być dofinansowywane i że właściwie zrzucano już na barki samorządów dalsze procesy związane z doskonaleniem jakości kadr, szczególnie w przypadku małych gmin wiejskich, gmin z obszarów wiejskich.

Programy takie powinny mieć charakter trwały i powinno to być działanie ciągłe, czyli nie działania *ad hoc*, o których tutaj wspomnę jako o takim pozytywnym co prawda przykładzie, ale krótkotrwałym, a mam na myśli obecnie realizowany program aktywizacji obszarów wiejskich, który w pewnym obszarze doskonalili umiejętności znaczącej liczby samorządów z obszarów wiejskich. Sądzę jednak, że podstawowym problemem tego programu jest to, że trwa przez krótki okres i bez doskonalenia nabytych już wcześniej umiejętności mogą one być nieodpowiednio czy w niewystarczający sposób wykorzystane.

Sądzę też, że skoro się daje, skoro wspiera poprzez fundusze państwa czy fundusze europejskie tego typu programy, powinno się też czegoś oczekiwać ze strony samorządów, powinny być im postawione pewne warunki. Wydaje mi się, że jednym z warunków wsparcia i udzielania takiej pomocy powinna być na przykład stabilność kadry samorządowej, czyli im mniejsza rotacja, tym większe szanse na wspieranie, na uczestniczenie w programach, które by doskonalili umiejętności, które byłyby współfinansowane z funduszy europejskich czy z funduszy państwowych.

Sądzę, że na przykład w układzie europejskiego funduszu socjalnego bardziej właściwie jest skierowany na wspieranie inicjatyw związanych ze szko-

leniami czy procesami edukacyjnymi dla grup dysfunkcyjnych, ale sądzę, że i tutaj można byłoby znaleźć pewien obszar związany z doskonaleniem kadr, szczególnie dla mniejszych jednostek, dla tych jednostek, które posiadają ograniczone możliwości finansowe i organizacyjne, by doskonalić swoje kadry.

To kilka krótkich refleksji na marginesie całej dyskusji, ponieważ oczywiście założenia, koncepcje są istotne, natomiast trzeba też się zastanawiać, jak później je wdrożyć w praktyce, szczególnie w tych jednostkach, gdzie są ograniczone możliwości realizowania tego typu przedsięwzięć, doskonalenia umiejętności pracowników.

Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję. Proszę teraz przewodniczącego Zarządu Związku Gmin Śląska Opolskiego, pana Czesława Tomalika.

Czesław Tomalik

Prezes Zarządu Związku Gmin Śląska Opolskiego

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Bardzo dziękuję za zaproszenie i możliwość wypowiedzenia się w dyskusji. Ogromnie cenię inicjatywy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Pan marszałek Senatu, profesor Longin Pastusiak przypomniał, że to z inicjatywy Senatu powstała ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Wyrażam nadzieję, że w obecnej kadencji Senat nawiąże do tej tradycji i po odbyciu tej konferencji przygotuje inicjatywy legislacyjne.

Reprezentuję Związek Gmin Śląska Opolskiego, dobrowolną organizację zrzeszającą 70% miast i gmin w województwie opolskim. Działamy od dwunastu lat na rzecz społecznego i gospodarczego rozwoju gmin i całego regionu. Nie jesteśmy uczestnikami strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Prowadzimy szeroką akcję szkoleniową i doradczą dla rad gmin, prezydentów, burmistrzów i wójtów, sekretarzy i skarbników gmin. Z tej perspektywy chcę wyrazić uznanie i respekt dla wypowiedzi pana profesora Zolla, pana profesora Kieżuna i pani profesor Janowskiej. Wyrażam oczekiwanie, że proponowane przez Państwa rozwiązania zostaną przygotowane do wdrożenia.

Chcę natomiast zauważyć, że kadra administracji samorządu terytorialnego funkcjonuje w warunkach, na które ma ograniczony wpływ. Po pierwsze, szczególne znaczenie ma system prawny w państwie. Wicemarszałek Sejmu, pan Janusz Wojciechowski wyraził się w głośniejszej debacie następująco: „Sejm to fabryka prawa, ale fabryka bez kontroli jakości”.

Jeśli słusznie oczekujemy od urzędnika fachowości i uczciwości, to należy uchylać prawo, które nie tylko nie budzi tak wielu wątpliwości interpretacyjnych, ale jest produktem wysokiej jakości. Dodatkowym problemem jest proces implementacji nowego prawa – czas na zapoznanie się z nim, proces szkoleń. Mamy tu konkretny przykład. Sejm kończy prace nad nowymi ważnymi ustawami dotyczącymi samorządu terytorialnego. Jest to ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – już trafiła do Senatu – ustawa o finansach publicznych i inne. A jest już listopad. Ustawy mają wejść w życie od 1 stycznia. Środowisko samorządu gminnego Opolszczyzny wyraża obawy co do skutków nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Otrzymaliśmy i przekazaliśmy do Senatu dwadzieścia trzy uchwały rad miejskich, rad gmin, które wyraziły negatywną ocenę rządowego projektu tej ustawy. Przesłanką negatywnej oceny było każdorazowo wyliczenie strat dla budżetu konkretnej gminy, które zostałyby spowodowane, gdyby ustawa została uchwalona w kształcie zaproponowanym przez rząd.

Wysoki Senat zechce ocenić, czy ostateczny kształt ustawy o dochodach po zakończeniu prac w Sejmie potwierdza obawy opolskich samorządowców, czy też istotne wady rządowego projektu zostały wyeliminowane. Czy jest właściwe, aby tak ważna ustawa weszła w życie już od 1 stycznia 2004 r.? A może powinna wejść w życie od roku 2005?

Tym samym dotarłem do drugiego czynnika, jakim jest finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Były w ramach głównych prelekcji dzisiejszej konferencji przywoływane przepisy Konstytucji. Ogromnie ważny jest art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, wyrażający zasadę adekwatności środków do zadań. Jeśli chcemy podnieść jakość kadr administracji samorządu terytorialnego, a faktycznie jeśli chcemy podnieść jakość wykonywania administracji publicznej na terytorium naszego państwa, konieczne jest określenie standardów usług publicznych i zadań administracyjnych wykonywanych przez samorządy terytorialne, wycena kosztów ich realizacji. W ten sposób należy budować docelową ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Powtarzam – docelową. Bo zaproponowana przez rząd regulacja jest kolejną regulacją tymczasową, faktycznie nowelizacją dotychczasowej ustawy.

Wreszcie trzeci czynnik – ustrój wewnętrzny gminy. Reforma, która została zapoczątkowana przez ustawę o bezpośrednim wyborze wójta gminy, burmistrza i prezydenta miasta, nie została zakończona. Nie wystarczyło bo-

wiem wprowadzenie zasady bezpośrednich wyborów wójtów. Nie wystarczyło zastąpienie w ustawie ustrojowej słowa „zarząd” słowem „wójt”.

Brak było podstawowej decyzji o charakterze ustrojowym o nowym podziale kompetencji pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym. To z tej decyzji miał wynikać ewentualny nowy tryb wyboru wójta. Jednak stało się, jest to faktem ustrojowym, politycznym i społecznym. Prezydent, burmistrz, wójt jest jednoosobowym organem wykonawczym pochodzącym z bezpośrednich wyborów, wybranym przez tych samych wyborców, którzy wybierają radę gminy.

A co dalej? Czy wzmocnienie pozycji wójta ograniczy się tylko do trybu wyboru jednoosobowego składu organu wykonawczego? I tu dotykamy potrzeby wprowadzenia do administracji samorządowej zasad służby cywilnej inicjatywy rządowego projektu nowej ustawy o pracownikach samorządowych.

Jeśli dyrektor generalny urzędu centralnego i urzędu wojewódzkiego jest pracodawcą urzędnika administracji rządowej, to kto miałby odegrać jego rolę w urzędzie gminy, urzędzie miejskim? Jeśli uprawnienia dyrektora generalnego miałby otrzymać sekretarz gminy, to jaką rolę pozostawimy wójtom, burmistrzom, prezydentom? To grono pochodzące z bezpośrednich wyborów oczekuje słusznego wzmocnienia swoich kompetencji.

Podobną naturę przy wszystkich różnicach mają obawy skarbników gmin w odniesieniu do audytorów – to z ustawy o finansach publicznych – którzy faktycznie będą przedłużonym ramieniem ministra finansów w urzędzie gminy, w którym będą finansowani.

Zachęcam panie i panów senatorów z Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej do dokonania analizy przytoczonych problemów i przygotowania stosownych inicjatyw ustawowych. Prosimy o zaproszenie naszego środowiska – Związku Gmin Śląska Opolskiego – do udziału w konsultacji rządowych i senackich projektów ustaw.

Dziękuję za uwagę.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję. Może gwoli odpowiedzi, informacji – ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jak wynika z obecnego harmonogramu działań, będzie przyjęta na czas. Zresztą nowelizując poprzednio, wyznaczyliśmy graniczną datę, jaką jest koniec listopada. Akurat jutro Senat będzie ją przyjmował. Mam nadzieję, że jest wyznaczony termin na przyjęcie poprawek Senatu w przyszłym tygodniu i marszałek Sejmu zwróci się do prezydenta o niewykorzystywanie pełnego terminu na jej podpisanie, tak żeby do

końca tego miesiąca ta ustawa była przyjęta. Ona jest jednak korzystna. Ja nie jestem w stanie odpowiedzieć na pytanie, jak ta symulacja dla każdej gminy wypadnie, ale mechanizm wyrównawczy generalnie spowoduje, że jednak znaczna, większa część środków, w porównaniu do obecnego stanu, będzie przeznaczona na rzecz samorządu. Chcę jeszcze dodać to, co było oczekiwane od dość dawna, że te dochody podstawowej jednostki, zresztą wszystkich ogniw samorządu terytorialnego, będą jak gdyby zbudowane na dwóch nogach, nie tylko na współdziale w podatku PIT, ale również CIT, co czyni jakby współzależność i jednocześnie trochę współodpowiedzialność za sytuację gospodarczą na terenie danej jednostki. Oczywiście, przyjmujemy ustawę w sytuacji, kiedy jest powszechna bieda, co widać choćby patrząc na nasz budżet, niedobór środków, stąd trudno mówić o jakimś zadowoleniu z tego. Niemniej jednak to procentowe zapisanie udziału, patrząc na wskaźniki makro, które są, daje jednak pewną nadzieję na to, że ona będzie dobrze funkcjonowała. To tak na marginesie.

Druga rzecz, to skieruję wniosek do pana dyrektora Porawskiego o dokończenie tej ustawy w części dotyczącej kompetencji, co do których się umówiliśmy, że przygotujemy wspólnie ze Związkiem Miast. To jest jak gdyby *à propos* apelu, który przed chwilą padł z mównicy. Mam na myśli bezpośrednie wybory i pewne dokończenie tego tematu, rozgraniczenie, to co słusznie Pan w swoim wystąpieniu postulował.

Z kolei proszę o zabranie głosu – tym razem to również korporacja, ale zraszająca sekretarzy Forum Samorządowego – panią Marię Pusz, reprezentującą właśnie administrację samorządową.

Maria Pusz

Członek Zarządu Forum Sekretarzy Samorządów Lokalnych Województwa Mazowieckiego

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Zanim rozszyfruję nazwę Forum Sekretarzy Samorządów Lokalnych Województwa Mazowieckiego, podziękuję serdecznie panu senatorowi i mojemu szanownemu koledze, który o mnie nie zapomniał, za zorganizowanie tej konferencji i zaproszenie mnie na nią, bowiem na pewno jest o czym mówić, a chcę mówić o jakości kadry samorządowej, kadry urzędniczej z punktu widzenia praktyka. Organizacja, o której mówię, zrzesza bowiem w tej chwili stu dwudziestu sześciu sekretarzy z terenu województwa mazowieckiego, zorganizowana została w 1994 r., a więc ma już ponad osiem lat. W tej kadencji jest nas trochę mniej, w poprzedniej kadencji zrzeszaliśmy stu osiemdziesięciu se-

kretarzy. Tak, że refleksje, którymi się podzielę, będą refleksjami osoby, która z sekretarzami przez te osiem lat miała bezpośredni kontakt, a jednocześnie przez dwie kadencje byłam sekretarzem dwóch różnych gmin warszawskich.

Podzielę swoją wypowiedź na dwie części. Po pierwsze, podzielę się z Państwem refleksjami ze swojego ośmioletniego stażu w tym forum. Forum jest to organizacja nieformalna i może dlatego, że nieformalna, to w mojej ocenie tak świetnie działająca i ciesząca się dużą popularnością wśród sekretarzy. Skupia w tej chwili osiemnastu sekretarzy powiatów i stu ośmiu sekretarzy gmin. Działa przy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, a właściwie Warszawskim Centrum Demokracji Lokalnej. I takie fora przy fundacji działają. Wiem, że na pewno bardzo prężnie w Małopolskim, zdaje się, że i w Opolu, o innych nie wiem, mogę natomiast mówić o swojej...

(Senator Zbyszko Piwoński: W Lubuskiem. Siedzi tu przedstawicielka.)

Mogę mówić o naszym forum. Rzeczywiście, ludzie przyjeżdżają bardzo chętnie. Spotykamy się raz w miesiącu i nasze spotkania nie mają nigdy mniejszej frekwencji niż czterdzieści osób.

Organizujemy wspólne wyjazdy raz w roku, wspólne wyjazdy zagraniczne, zawsze połączone ze zwiedzaniem, ale również z kontaktami z samorządowcami innych krajów. Byliśmy we Francji, byliśmy na Litwie, byliśmy na Węgrzech, w Austrii, wybieramy się do Anglii, ale ponieważ to trochę kosztuje, prawdopodobnie nie dojdzie do skutku.

Poza tym, że co miesiąc kadra naszych sekretarzy pobiera nauki w centrum fundacji Warszawskiego Centrum Rozwoju Demokracji Lokalnej, zawsze jest to połączone z jakimś tematem, to bardzo istotną rolę odgrywa w nawiązywaniu kontaktów, w kojarzeniu ludzi, w przekazywaniu sobie własnych doświadczeń. Co ja jako osoba już tyle lat związana z tym środowiskiem mogę powiedzieć? Otóż bardzo brakuje formalnego zapisu w ustawie dotyczącego roli i kompetencji sekretarzy. A kto, proszę Państwa, tak naprawdę, od kuchni odpowiada za jakość kadry, która jest przyjmowana do urzędów? Odpowiada sekretarz. Ale w większości gmin z naszego rejonu nie ma on wpływu na selekcję, na dobór, na ocenę kadry, bo tym zajmuje się jego zwierzchnik.

Ja byłam w innej sytuacji, ale o tym powiem w drugiej części swojej wypowiedzi. Miałam bardzo szerokie kompetencje, rzeczywiście realizowałam politykę kadrową, ale realizowałam – podkreślam ten aspekt. Oczywiście kierownikiem zakładu pracy był burmistrz, ale on sobie mnie dobrał i ja odpowiadałam przed nim za to, co robię. Gdybym była złym sekretarzem, nie realizowałabym tej polityki zgodnie z jego wytycznymi, mógł mnie w każdej chwili usunąć. Nie zrobił tego przez dwie kadencje, byłam sekretarzem w różnych gminach, przeżyłam czterech burmistrzów. I muszę powiedzieć,

że bardzo dużo zależy od kultury osobistej, poziomu i stosunków między sekretarzem a burmistrzem, prezydentem miasta czy wójtem.

Proszę Państwa, tak jak mi opowiadają koledzy sekretarze, a mam z nimi kontakt co miesiąc, tam gdzie nie ma związków nieformalnych, to znaczy mówiąc trywialnie, gdzie sekretarz nie jest szwagrem czy szwagierką burmistrza, gdzie dobrał sobie kompetentnego urzędnika, któremu płaci i od którego wymaga, tam nie ma takich problemów z kadrą urzędniczą, tam rzeczywiście próbuje się wprowadzić to, o czym mówiła pani profesor Janowska – służbę, przede wszystkim służbę. I to jest misja urzędu i gminy – służba obywatelowi. Natomiast tam, gdzie prezydent czy wójt uważa, że nie gminą kieruje, tylko urzędem i że ma wpływ nawet na sprzątaczkę, to musi wyrazić swoją zgodę, a nie ceduje tych formalności na sekretarza, tam źle się dzieje.

W tej chwili wyszedł pan minister, a do niego chciałam się zwrócić.

(Senator Zbyszko Piwoński: Została pani dyrektor.)

Bardzo zależy nam, środowisku sekretarzy, na sformalizowaniu w zapisie ustawowym roli, kompetencji i funkcji sekretarza. Niech to nie będzie fakultatywnie zapisane, jak to w tej chwili w zasadzie w ustawie jest, że przedtem zarząd, a teraz burmistrz łaskawie zleci. Nie. Niech to będzie model francuski.

Brałam udział w studyjnym wyjeździe szkoleniowym do Francji, gdzie sekretarz pełni ważną rolę i w tej chwili nawet już się nie nazywa sekretarz generalny, tylko dyrektor generalny urzędu, i odpowiada nie tylko za organizację i za techniczną stronę funkcjonowania urzędu, ale za realizację polityki kadrowej. Burmistrz, prezydent dobiera sobie sekretarza i go rozlicza. Jeżeli nie realizuje swych obowiązków, to przecież może go zwolnić, o czym wcześniej mówiłam. Taki zapis w ustawie jest konieczny, bo nic się nie zmieni, jeśli chodzi o upolitycznienie kadry.

Podpisuję się pod tym, co mówiła pani profesor Janowska – nic się nie zmieni, jeżeli za tym nie pójdzie zapis w ustawie.

Teraz powiem jako sekretarz dwóch gmin warszawskich. Powiedziałam, że przeżyłam czterech burmistrzów. Wywodzę się z nauki, miałam więc okazję popatrzeć, jak się zmieniało wykorzystywanie wiedzy, jaką posiadałam, wraz z osobowością mojego szefa.

Kompetencje miałam dość duże, ale jeżeli trafiłam na szefa satrapę, a jeden z nich taki był, to moje najlepsze chęci właściwie nic nie mogły pomóc, żadne argumenty nie trafiały. A jeszcze jak się do tego doda, że właśnie ta osoba była głęboko upolityczniona, to być może nawet nie mogła inaczej postąpić. Ten naczelnik musiał być z tej partii, a ten z innej, bo jeżeli by go nie przyjął, to sam by stracił stanowisko. Tak w Warszawie się działo.

Nie wspomnę już o tym, co się dzieje teraz. Pewnie niektórzy z Państwa słyszeli ostatnio, gdy wiceprezydent Urbański zapytany przez redaktorkę, co

uważa za największy sukces nowej władzy po roku funkcjonowania w Warszawie, która zapowiadała tak wiele dobrego, odpowiedział, że utrzymanie iluś tam tysięcy stanowisk pracy dla urzędników. Na to adwersarz, były prezydent Wyganowski, powiedział: „Panie prezydencie, pan się chyba myli, przecież zrobiliście czystkę w Warszawie. Najpierw wyrzuciliście ileś tam tysięcy urzędników, potem przyjęliście swoich, a następnie jeszcze przyjmowaliście tych, których wyrzuciliście. Taka jest prawda”. A pan prezydent jakby tego nie słysząc odpowiedział: „To jest nasz największy sukces, że tyle stanowisk pracy uratowaliśmy”.

Nie mówię, że to ważne. Jako sekretarz bardzo bolałam nad tym, że w gminie, z której pochodzę, wyrzucono bardzo wielu kompetentnych urzędników. Faktycznie, może było ich tam za dużo. Można było zmniejszyć kadre. Ale spójrzcie Państwo na to rozumowanie: nie służba społeczna, nie sprostanie potrzebom warszawiaków, nie metro, nie inwestycje, tylko sukcesem tej władzy było to, że liczba urzędników może się zmieniać, ale według zasady TKM, wymyślonej przez panów Kaczyńskich.

Podkreślam to, bo taki sposób rozumowania przenosi się też i na małe gminy. Jeżeli tak jest w Warszawie, to wyobraźcie sobie Państwo, jak może być w małych gminach. Tam, gdzie rzeczywiście jest świątły kierownik, ceduje te sprawy na sekretarza. Dlatego jeszcze raz apeluję, że konieczne jest zapisanie w ustawie formalnej roli i kompetencji sekretarza.

Panie Przewodniczący, dziękując raz jeszcze za zaproszenie. Mogę tylko wyrazić żal, że nie wszystkie fotele są zajęte i że samorządowcy nie podpierają ścian, bo może by jeszcze więcej mogli powiedzieć decydentom. A to jest bardzo ważne.

Dziękuję Państwu.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję. Bardzo proszę o zabranie głosu pana prezydenta Kalisza Janusza Pęcherza.

Janusz Pęcherz Prezydent Kalisza

Panie Przewodniczący, Panie i Panowie Parlamentarzyści, Szanowni Państwo!

Dziękuję serdecznie za zaproszenie na dzisiejszą konferencję i możliwość zabrania głosu, a tym samym podzielenia się kilkoma spostrzeżeniami prezy-

denta najstarszego miasta w Polsce, człowieka nowego w administracji samorządowej, który patrzy na wszystko – mam taką nadzieję – spojrzeniem świeżym, nie skażonym wcześniejszymi złymi czy dobrymi doświadczeniami.

Chciałbym na wstępie postawić następującą tezę: bezpośrednio wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów stanowiły duży, istotny krok w rozwoju polskiej demokracji, a sprawowanie władzy przy tak wybranych ludziach może stanowić ważny czynnik podnoszenia jakości pracy administracji samorządowej na coraz wyższy poziom.

Bezpośrednie wybory to dopływ świeżej krwi do administracji, to częstokroć zupełna zmiana optyki w sprawowaniu urzędów, to nastawienie na obywatelskość urzędu i na jego posłannictwo społeczne. Kolejne wybory za trzy lata mogą tylko potwierdzić tę prawdę, a nie jej zaprzeczyć.

Oczywiście zgadzam się tutaj z przedmówcą z Opoła na temat niedokończonych ustawy. Na przykładzie samorządu kaliskiego i moim osobiście przykładzie dowodnie widać, że wybór człowieka spoza dotychczasowego, mocno spetryfikowanego lokalnego systemu polityczno-partyjnego wstrząsnął dotychczasowym miejscowym układem władzy. Ale jest i druga strona tego wstrząsu. Wszędzie tam, gdzie swoje urzędy objęli ludzie obdarzeni misją i doświadczeniem innym niż administracyjne, musieli doznać i rozczarowania, i głębokiego zawodu, bo częstokroć spotykali się ze swoistym skansenem pracy i skamieliną.

Na początek spotkały mnie słowa zaklęcia: „nie da się, panie prezydencie” – nie da się tego, nie da się tamtego, i to w najprostszych sprawach. Nie można dać człowiekowi mieszkania, choć zostało już mu przydzielone kilka lat temu, nie można załatwić sprawy, choć trwa już pięć lat w urzędzie, nie da się wprowadzić zakazu ruchu pojazdów na głównym rynku, nie da się wprowadzić zakazu konkurencyjności pracy i prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Nie da się. Ale okazało się po pewnym czasie, że nie tylko się da, ale trzeba i należy. „Nie da się” to pierwsze z przykazań urzędnika. Chroni ono jego komfort psychiczny, nie narusza dobrego mniemania, a przy tym daje usprawiedliwienie.

„Tak zawsze było, panie prezydencie” – to drugie powtarzane zdanie. To przykazanie, które nie każe niczego zmieniać w myśleniu, chroni urzędnika przed niespodziankami, jest dla niego tarczą przed igraszkami losu, a zwłaszcza przed wymagającym przełożonym. „Troszczymy się o pana bezpieczeństwo, panie prezydencie”. Wzruszający dowód przywiązania do zwierzchnika.

Co oni są tacy troskliwi? – myślałem. Spytałem wprost, gdy poszło o decyzję, której nie akceptowałem, a która została wydana poza moją wiedzę, jakie są motywy tej decyzji. Usłyszałem: „chodzi o bezpieczeństwo urzędu,

a zatem chodzi o pańskie bezpieczeństwo, panie prezydencie. Przecież wojewoda i tak uchyli tę decyzję”.

Tu dochodzimy do trzeciego przykazania urzędnika: „należy stać na straży prawa, jeśli prawo stoi na straży naszego bezpieczeństwa”. To nic innego, Panie Przewodniczący i szanowni Państwo, jak codzienna manipulacja prawem, jak codzienne używanie go jako narzędzia dla osobistego, partykularnego interesu.

Inną kwestią jest to, że prawo w swej niedoskonałości i nieprecyzyjności na to pozwala, o czym była dzisiaj na sali wielokrotnie mowa.

Nie muszę podkreślać, jak bardzo te przykazania, oczywiście niepisane, obniżają jakość pracy i prestiżu urzędu. Czy zostały zapisane w kanonie Parkinsona – tego nie wiem dokładnie. Jeśli nie, to praktyka administracji samorządowej w Polsce dopisuje do niego swój oryginalny rozdział.

To nie koniec grzechów głównych administracji samorządowej. Wymienię je jeszcze pokrótce. Brak myślenia kategoriami dobra wspólnego. Stąd biorą się owe podziały – my i oni. Nie ma kategorii wspólnej, obywatelskiej. Zasypać te podziały to praca na całe lata. Brak rachunku ekonomicznego w działaniu urzędu administracji samorządowej i w kierowaniu jednostkami czy zakładami budżetowymi. Nie jest prawdą, że w samorządzie każda złotówka jest dwakroć obracana przed wydaniem. Może jest tak w małych gminach, ale w dużych miastach przez budżety przepływają ogromne pieniądze, które nie zawsze są właściwie kontrolowane.

Moja ekipa przyszła do urzędu w składzie trzech osób. Nie wymienialiśmy, dopiero po roku mam zamiar zmienić nieco strukturę organizacyjną i po analizie bardzo dokładnej przydatności pracowników zmienić tych, którzy się rzeczywiście do urzędu nie nadają. Moja ekipa przyszła z zewnątrz i włos na głowie się jeżył, gdy zobaczyliśmy, jak wydawane są pieniądze. Nie przeprowadzane były analizy ekonomiczne, audyty, rachunki wyników.

Gdyby każdy z samorządów traktować w kategoriach przedsiębiorstwa, a zatem według ścisłych reguł ekonomicznych, to wówczas wzrosłaby i efektywność działania, i być może doczekalibyśmy się tańszej administracji, o czym cały czas jest mowa.

Kolejna wada to okopywanie się na swoich pozycjach, dążenie do autonomizacji swoich pozycji, uniezależnienia się od otoczenia, w tym także od przełożonych. Monopol informacyjny na określone tematy. Korporacyjność administracji samorządowej polega na tym, że zatrudnia się krewnych – też była o tym dziś mowa – pociotków, osoby z najbliższego kręgu towarzyskiego czy politycznego i tworzy zamknięte, hermetyczne środowisko zawodowe.

Ta sieć wzajemnych powiązań, ta szara strefa zależności powoduje to, że w administracji samorządowej istnieją dwa obiegi informacji: oficjalny i nieo-

ficjalny. Nie muszę mówić, że są to obiegi antagonistyczne z natury, a niekiedy wrogie wobec siebie.

Można byłoby wyliczać dalej. Niewystarczająca, ułomna jakość pracy administracji samorządowej jest faktem. Ale też faktem jest to, że istnieją sposoby na poprawę i zapobieganie sytuacjom patologicznym. Wymienię trzy, moim zdaniem, najprostsze i najskuteczniejsze, chociaż na dzisiejszej konferencji – z czego jestem bardzo rad, że w niej uczestniczę – padło wiele sposobów tego typu rozwiązań.

Rola liderów, czyli wójtów, burmistrzów i prezydentów, którzy posiadając mandat społeczny, mogą zmieniać praktykę administrowania i wyznaczać jej prakseologiczną misję. Pani sekretarz przed momentem mówiła, jak dużo zależy od burmistrza czy prezydenta, od jego sposobu podejścia do zagadnienia.

Czytelność struktur i jasność zadań każdej jednostki organizacyjnej, zapisanych w regulaminie urzędu oraz jasna, przejrzysta, otwarta polityka informacyjna ze strony organu samorządowego. Jest to broń wyjątkowo skuteczna, o ile używana jest bez ograniczeń i nieodomówień.

Tyle z mojej strony – człowieka, który przygodę z administracją samorządową rozpoczął przed niecałym rokiem, przedtem – dla takiej informacji – byłem pracownikiem naukowym w Polskiej Akademii Nauk w Łodzi, potem dyrektorem ODN i Wojewódzkiego Ośrodka Metodycznego w Kaliszu przez dziesięć lat oraz prorektorem Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Kaliszu, teraz prezydentem miasta Kalisza.

Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję uprzejmie. Bardzo proszę o zabranie głosu pana Jerzego Stępnia, sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Wprawdzie nazwisko Pana nie padało, ale w swoim wystąpieniu wstępnym pan marszałek przywołał tutaj w pamięci wszystkich pierwsze lata Senatu i tworzenie ustaw samorządowych. A to właśnie Panu, jako przewodniczącemu Komisji Samorządu, memu poprzednikowi, to przypadło to w udziale. Serdecznie witam i zapraszam.

Prof. dr hab. Jerzy Stępień **Sędzia Trybunału Konstytucyjnego**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący, dziękuję też panu marszałkowi za przypomnienie tej roli Senatu. Proszę mnie jednak nie traktować jako strażnika pewnej idei, ale chciałbym, żeby Senat i Komisja Samorządu Terytorialnego i Admi-

nistracji Państwowej takim strażnikiem idei samorządu, wpisanego w struktury współczesnego państwa, z dobrze rozpisanymi kompetencjami na różnych poziomach, na różne instrumenty, żeby komisja takim właśnie strażnikiem była.

Przypominam sobie pierwszą merytoryczną debatę Senatu. Bodaj 19 lipca 1989 r. Senat, decydując się na kierunki swoich prac, miał wtedy do wyboru albo reformę systemu zdrowotnego, ochrony zdrowia, albo samorządu terytorialnego. Zdecydował się na tę drugą reformę, ponieważ po prostu wtedy byliśmy lepiej intelektualnie przygotowani do podjęcia tego zagadnienia. Chyba dobrze się stało. Zaraz potem pojawiły się pierwsze ustawy o samorządzie terytorialnym, wśród nich ustawa o pracownikach samorządowych, najłabsza, w mojej ocenie, spośród wszystkich aktów, które wtedy zostały uchwalone. Ale tak musiało być, ponieważ nie było wtedy jakiejś jasnej, wyraźnej koncepcji służby publicznej na poziomie samorządu terytorialnego. Jak nie było jasnej, wyraźnej koncepcji, to trudno było przystąpić do pisania ustawy.

Ale zdecydowaliśmy się na wprowadzenie takiej ustawy po to, żeby zaznaczyć, że ta służba publiczna, samorządowa powinna funkcjonować według innych zasad niż służba cywilna, niż służba oparta na ustawie o pracownikach państwowych. Chodziło nam tylko o to, żeby pokazać, że to jest inna rzeczywistość. Natomiast rzeczywiście brak było wtedy wyraźnych koncepcji, które pozwoliłyby nawet w zarysach zbudować jakąś samorządową służbę cywilną. Wydaje mi się, że po kilkunastu latach zbierania doświadczeń, najwyższy czas, żeby tu parę rzeczy przesądzić i to w sposób zdecydowany.

Przypominam sobie także uchwałę Senatu bodaj z 5 kwietnia 1991 r., kiedy zdecydowaliśmy się o podjęciu prac nad dalszymi szczeblami samorządu terytorialnego. Jeszcze w pierwszej połowie 1991 r. powstał projekt ustawy o samorządzie powiatowym, na zlecenie notabene naszej Komisji Samorządu Terytorialnego, który później, w wyniku różnego rodzaju dziwnych zabiegów, stał się projektem poselskim na początku 1992 r.

Ale przypominam sobie dobrze debatę poświęconą samorządowemu województwu, która miała miejsce w 1993 r., pod koniec drugiej kadencji Senatu, i widać było, że po prostu te nasze inicjatywy dynamizowały przebudowę państwa. Chciałbym, żeby Senat nadal taką właśnie rolę odgrywał. Nie trzeba teraz już przebudowywać tych wszystkich struktur, ale jest naprawdę bardzo wiele do zrobienia, jeśli chodzi o sprawne funkcjonowanie całego aparatu państwowego.

Nie znam tego projektu, nad którym pan minister Mazurek ze współpracownikami, jeszcze na etapie wstępnym, pracuje, ale wydaje mi się, że tak *a priori* można byłoby zadać parę pytań.

Po pierwsze, musimy zdać sobie sprawę z tego, że współczesne państwo wymaga współpracy dwóch elementów. Jednego elementu, powiedziałbym, horyzontalnego, ahierarchicznego, politycznego – powiem wprost. I to jest właśnie parlament, rada, burmistrz dzisiaj, dawniej zarząd, z najbliższymi swoimi współpracownikami, czyli w gruncie rzeczy z wiceprezydentami. To są te struktury hierarchiczne, horyzontalne. Posłom nie można wydać polecenia służbowego, radnym nie można wydać polecenia służbowego, oni odpowiadają przed wyborcami. Prezydentowi też nikt nie może wydać polecenia służbowego. Ale dobrze funkcjonujące państwo musi mieć drugi jeszcze element, mianowicie element wertykalny, poziomy. I to jest miejsce właśnie służby publicznej, urzędników, którzy działają na zasadzie pewnej hierarchii. Właśnie im można wydać polecenie służbowe.

Te dwa światy muszą być dobrze ze sobą zestrojone. Ten świat, w którym nie działa polecenie służbowe, gdzie funkcjonuje, powiedzmy sobie wprost, dyskurs polityczny, debata, przetarg polityczny i tak dalej, i tak dalej. Ale też jest ten świat urzędników, w którym istotą jest polecenie służbowe. W związku z tym trzeba sobie zadać pytanie, czy potrafimy dokonać właściwej delimitacji tych dwóch światów. Gdzie przeprowadzimy granicę pomiędzy światem polityki, także w gminie, powiecie i województwie, i w państwie, to znaczy w strukturach centralnych raczej, bo wszystko to są przecież struktury państwowe; samorząd to też jest państwo, nie zapominajmy o tym – a pomiędzy światem urzędników?

Mnie się wydaje, że tak, jak na poziomie parlamentu można wskazać, że tym miejscem, zwieńczeniem hierarchii urzędniczej jest szef Kancelarii Sejmu, bo jemu można wydać polecenie służbowe i on dalej będzie wydawał polecenia służbowe, czy w rządzie to jest sekretarz, moim zdaniem, Kancelarii Premiera, i to nie powinien być polityk, tylko najwyższy rangą w państwie urzędnik, o największym doświadczeniu – to jest moje zdanie – tak tym zwieńczeniem hierarchii urzędniczej w strukturach samorządowych powinien być sekretarz gminy.

W projekcie senackim ustawy z 19 stycznia 1990 r., w projekcie, nad którym później pracował Sejm, było wyraźnie napisane: sekretarz gminy – w nawiasie – dyrektor miasta. Chcieliśmy w ten sposób podkreślić, że sekretarz jest w gruncie rzeczy szefem administracji. Nie wójt, nie burmistrz, nie prezydent. On jest szefem administracji.

Ja wiem, że tutaj bardzo wielu, w szczególności reprezentantów wójtów, na pewno przedstawiciel województwa opolskiego, by protestowało przeciwko temu, szczególnie że mamy teraz bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów, ale tak naprawdę szefem administracji powinien być sekretarz. Nie polityk, tylko właśnie sekretarz. To jest pierwsza rzecz.

Druga rzecz: musimy wyraźnie powiedzieć, jak urzędnik ma wykonywać polecenie służbowe i gdzie są granice podporządkowania się poleceniu służbowemu. Notabene kiedyś przeprowadziłem badanie polskiego ustawodawstwa różnego rodzaju służb, wszystkich w państwie, jakie mamy, poczynając od wojska, policji, straży pożarnej – wszystkich służb hierarchicznych, a także Kodeksu pracy. Okazało się, że jest nieprawdopodobny bałagan w sformułowaniu zakresu odpowiedzialności, zakresu podporządkowania się urzędnika i odpowiedzialności za to, co robi. Z tym trzeba jakoś się uporać.

Wydaje mi się – tu też znowu się odwołam tylko do mojego zdania – że urzędnik ma obowiązek wypełnić polecenie służbowe, chyba że w wyniku tego polecenia może nastąpić niepowetowana szkoda lub przestępstwo bądź wykroczenie. Wtedy ma prawo odmówić wykonania polecenia służbowego. To musi być bardzo wyraźnie w ustawie zapisane.

W ciągu wielu lat mojej służby publicznej często działałem na styku politycy – urzędnicy i zawsze ceniłem bardziej tych urzędników, którzy potrafili mi powiedzieć „nie” i uzasadnili swoje stanowisko, niż takich, którzy mówili: „ależ pan to wspaniale wymyślił, właśnie o to chodzi”. Tacy są najmniej przydatni w służbie publicznej. Ale żeby oni mogli powiedzieć „nie” i nie bali się, że na drugi dzień zostaną usunięci ze stanowisk, trzeba im stworzyć jakieś poczucie bezpieczeństwa. Nie jest moją rzeczą w tej chwili mówić, jakie to powinny być gwarancje, ale muszą to być takie gwarancje, które dadzą urzędnikowi komfort powiedzenia w pewnych sytuacjach „nie” – bo będzie naruszone prawo, bo powstanie niepowetowana szkoda.

Następna rzecz. Jeśli Konstytucja mówi – słyszeliśmy o art. 81 – że każdy obywatel Polski ma dostęp do służby publicznej na równych zasadach, to teraz musimy sobie odpowiedzieć na pytanie, co to znaczy. Czy my przypadkiem nie tworzymy jakiegoś stanu niekonstytucyjnego tymi rozwiązaniami, z którymi mamy w tej chwili do czynienia? Bo praktycznie rzecz biorąc, przecież obywatel z ulicy nie może przyjść i powiedzieć: „proszę mi powiedzieć, jakie są zasady dostępu do służby publicznej w gminie, jakie są zasady dostępu do służby publicznej”.

Mamy już właściwie rozstrzygniętą tę sprawę na poziomie służby cywilnej w państwie. Ale przecież samorząd to też służba publiczna. Nie tylko radni, ale także urzędnicy. Można się zastanowić, gdzie się kończy ta granica. Czy sprzątaczką to też jest służba publiczna? Nie wiem... Ale na przykład sekretarka – chyba tak.

W 1996 r. badałem administrację hiszpańską i okazało się, że akurat wtedy nowo powstały rząd Aznara stanął przed koniecznością wymiany bardzo wielu służb sekretarskich. Okazało się, że przeprowadzili konkurs, w wyniku

którego zatrudniono dwa tysiące sekretarek dla rządu i różnego rodzaju instytucji centralnych. Było to możliwe.

Jeśli mamy możliwość wyboru spośród kilku osób o lepszych kwalifikacjach, to powinniśmy stworzyć możliwość wyboru tych najlepszych ludzi. A zatem wydaje mi się, że powinniśmy też wprowadzić w pewnej kategorii stanowisk urzędniczych kadencyjność.

Mnie się wydaje, że na przykład optymalne byłoby, gdyby sekretarz był powoływany w drodze konkursu na sześcioletnią kadencję, nie na cztery lata, tylko na taki okres, żeby można było uchylić się od bezpośredniego politycznego ingerowania w momencie, kiedy następuje zmiana na stanowisku. W przeciwnym wypadku oczywiście będziemy mieli cały czas huśtawkę, z jaką mamy do czynienia w tej chwili. Ktoś musi zacząć i powiedzieć: nie, są pewne granice. Natomiast osoba, która jest legitymizowana politycznie na stanowisko urzędnicze, a wiemy, że taka jest powszechna praktyka, nigdy nie będzie czuła odpowiedzialnego bezpieczeństwa, zawsze będzie uległa. Polityczni decydenci nigdy nie będą przekonani właściwie o tym, czy ten urzędnik zachowuje się zgodnie z zasadami swojej wiedzy, swojej misji, czy po prostu chce się zachować, czy się zachowuje koniunkturalnie. To jest bardzo ważna rzecz.

Jest pewna grupa pracowników samorządowych, urzędników samorządowych, którzy wymagają specjalnych kwalifikacji. I tutaj bym polemizował z tezami, tylko w jednym miejscu z tezą czy może z ogólnym wydźwiękiem referatu pana profesora Kieżuna, kiedy pan profesor wymaga, aby urzędnik publiczny, funkcjonariusz publiczny charakteryzował się także zaufaniem. Ten element zaufania, moim zdaniem, jest potrzebny pomiędzy politykami i pomiędzy wyborcami a politykami. Natomiast ja osobiście sądzę, że na linii polityk – urzędnik nie tyle potrzeba zaufania, bo moim zdaniem to jest nie ta przestrzeń, co jest potrzebna lojalność, bo w momencie, kiedy będziemy mówili, że na tej linii też powinno działać zaufanie, to w takim razie polityk powie: ja straciłem zaufanie do tego pana sekretarza i chcę, żeby on stąd odszedł. Tak na pewno polityk może zrobić w stosunku do innego polityka, który pozostaje w jego gabinecie politycznym, jest wiceministrem, wiceprezydentem. Ale nie może według tego kryterium oceniać zasad współpracy z sekretarzem miasta, z administracją, bo w ten sposób będziemy oczywiście zawsze skazani na huśtawkę stanowisk.

Bardzo natomiast cieszę się z tych zapowiedzi, które padły z ust pana ministra Mazurka, że pracuje się nad koncepcją zmniejszenia roli wojewody. Owszem, w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z samorządem samorządowym i wojewódzkim, ta dotychczas obecna pozycja wojewody jest anachroniczna. On nie jest gospodarzem województwa, on ma być strażnikiem i policjantem – taka była idea od początku. Ona została wypaczona w trakcie

prac ustawodawczych, ale taka była idea i musimy o tym pamiętać. W przeciwnym wypadku oczywiście będą uzasadnione te głosy, które spotyka się teraz coraz częściej, że w ogóle bez sensu jest, żeby był dualizm władzy publicznej na szczeblu wojewódzkim. To są bardzo niebezpieczne idee.

Równie niebezpieczne są także takie idee, które głoszą, że w ogóle nie powinno być na szczeblu województwa czynnika politycznego. Ostatnio miałem możliwość przeczytania sprawozdań z narady u pana prezydenta. Jedną osobą ze znanych autorytetów życia socjologicznego, naukowego postawiła tezę, że nie powinno być tam w ogóle żadnych ciał politycznych. No dobrze, ale co to znaczy brak ciała politycznego na szczeblu województwa, na którym się decyduje właśnie z powodów wyłącznie politycznych o tym, czy dokonywać takich, czy innych wyborów, czy budować szkołę zawodową, czy rozbudowywać drogi wojewódzkie, czy stawiać na edukację, czy na jakieś inne elementy w rozwoju życia publicznego. To musi być ten czynnik polityczny.

Ale jeśli nie uporządkujemy relacji pomiędzy samorządowym województwem a wojewodą, to oczywiście tego rodzaju demagogiczne koncepcje będą się pojawiały i będą nam „zabrudzały” czystość tego naszego środowiska życia publicznego.

Na koniec jeszcze jedna uwaga, chociaż to wykracza poza problematykę dzisiejszej debaty. SKO – Samorządowe Kolegium Odwoławcze. To przecież jest jedno wielkie nieporozumienie, od początku, proszę Państwa.

Skąd się wzięła w ogóle ta instytucja? Ewolucja tej instytucji pokazuje, jak pewna myśl może być kompletnie wypaczona i może doprowadzić do absolutnego swojego zaprzeczenia. Skąd się pojawiły Samorządowe Komisje Odwoławcze? Ponieważ istniała potrzeba zbudowania drugiej instancji dla decyzji wójta, burmistrza.

W projekcie Senatu było napisane, że tworzy się takie kolegium przy radzie po to, żeby wszystkie merytoryczne sprawy zamknąć w obrębie gminy. Ale oczywiście w Sejmie zmieniono ten przepis. Powiedziano: to jest niemożliwe, to musi być dewolutywność, trzeba wyprowadzić drugą instancję w tej decyzji poza gminę. Wyprowadzono, tworząc na początek właśnie Samorządowe Kolegia Odwoławcze na styku administracji samorządowej. Ktoś tu przypominał, że na początku sejmiki wojewódzkie odgrywały pewną rolę przy powoływaniu członków Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Później oczywiście członkowie Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z powodów oportunistycznych dążyli do tego, żeby wzmocnić własną pozycję, żeby się wyalienować spod kontroli samorządu, uzyskać część budżetu i stworzyć stanowiska pracy. Oczywiście powstały w ten sposób państwowe już Samorządowe Kolegia Odwoławcze z taką filozofią, że tu nie chodzi o to,

żeby one były związane z samorządem, mogą być państwowe, byle tylko... a są samorządowe dlatego, że przedmiot ich działania jest samorządowy.

W następnej kolejności, w latach 1997–1998, wymyślono, że te Samorządowe Kolegia Odwoławcze mają być pierwszą instancją sądownictwa administracyjnego. Przecież to był niebywały skandal. Ja wtedy, reprezentując rząd, walczyłem z tą koncepcją, która się pojawiła w ustawie, tak zwanej czyszczącej, gdzie pojawił się zapis, że do czasu powołania sądownictwa administracyjnego jako pierwszej instancji te Samorządowe Kolegia Odwoławcze będą działały na siatce czterdziestu dziewięciu dawnych województw. A przecież to jest absurd. Mamy szesnaście województw, ale nadal czterdzieści dziewięć Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, chociaż wiadomo było od początku, że idea przekształcenia Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w pierwszą instancję sądownictwa administracyjnego jest niemożliwa do zrealizowania i oczywiście tak się nie mogło stać i się nie stało. Ale Samorządowe Kolegia Odwoławcze pozostały.

Dzisiaj słyszymy, że to jest w gruncie rzeczy instancja sądowa. To jaki myśmy system zbudowali? Decyzja wójta, burmistrza jest w ogóle nie kontrolowana merytorycznie, bo wiemy, że Samorządowe Kolegia Odwoławcze najczęściej działają kasacyjnie i bez przerwy NSA upomina Samorządowe Kolegia Odwoławcze, żeby działały merytorycznie, a nie kasacyjnie, ale oczywiście, jak mogą działać merytorycznie ludzie, którzy są w ogóle poza gminą, którzy nie rozumieją tych normalnych, codziennych uwarunkowań? Oni będą zawsze działali trochę jako instancja kasacyjna. A po wprowadzeniu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego mamy w gruncie rzeczy taką rzeczywistość: decyzja pierwszej instancji nie kontrolowana merytorycznie, natomiast kontrolowana trzy razy kasacyjnie. Absurd. Właśnie dlatego, że została zniszczona ta pierwotna idea.

Musimy się więc na coś zdecydować. Może wrócić z drugą instancją, postępowaniem administracyjnym do gminy, do powiatu, do województwa i pozostawić te struktury kontroli sądowej, administracyjnej wyłącznie. W każdym bądź razie coś z tym trzeba zrobić. A samo przesunięcie Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z gestii premiera w gestię ministra spraw wewnętrznych niczego tutaj nie poprawi. Może ułatwi życie urzędnikom, bo łatwiej będzie może jakoś kontrolować przewodniczących Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, którzy już dawno wymknęli się spod jakiegokolwiek kontroli – może o to chodzi – ale miejmy świadomość słabości tego środka. To nie tak.

I ceterum censeo, Panie Przewodniczący, tylko nie żeby Kartagina została zburzona, ale żeby w Senacie powstał instytut, który po prostu będzie strażnikiem idei samorządowej, żeby tu się koncentrowały wszystkie prace eks-

perckie, które będą śledziły, co się dzieje w prawie, co się dzieje w życiu ekonomicznym, które będą podpowiadały parlamentowi, w ogóle wszystkim instytucjom państwowym z pozycji właśnie eksperckiej, ale także z pozycji strażnika pewnej idei – rozwiązania. Ważne też, żeby zwracały uwagę w odpowiednim czasie, wcześniej, na różnego rodzaju absurdy, których po prostu można byłoby uniknąć, tak jak w przypadku Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, które miały być pierwszą instancją Naczelnego Sądu Administracyjnego, co oczywiście było absurdem.

Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję. Może rozszyfruję tę ostatnią myśl. Od pewnego czasu dyskutujemy, jaką myśl w tej naszej uchwale zapisaliśmy jako pewien niedostatek. Otóż właściwie od zarania tworzenia samorządów nie zdołano wykreować żadnej instytucji, w miarę niezależnej, która by na stałe monitorowała, sygnalizowała, zapalała zielone lub czerwone światelka, że coś tu jest złe. Z tym, że nie do końca jesteśmy zgodni, czy Senat jest właściwy do tego, żeby taką rolę spełniał. Taka instytucja jest bardzo potrzebna, bez tego będziemy tylko poruszać się od ściany do ściany. Musi coś lub ktoś być, kto będzie takie sygnały wysyłał do ministra, do Senatu, do parlamentu. To finalne rozstrzygnięcie jest przed nami, ale w pełni jesteśmy zgodni co do potrzeby takiego działania. Dziękuję bardzo.

Poproszę o zabranie głosu panią Grażynę Frister z Urzędu Marszałkowskiego Opolskiego.

Grażyna Frister

**Dyrektor Generalny w Urzędzie Marszałkowskim
Województwa Opolskiego**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący, że mogę również zabrać głos. Proszę Państwa, jestem długoletnim pracownikiem samorządowym, pełniłam przez wiele lat funkcję sekretarza miasta, w tej chwili pracuję w Urzędzie Marszałkowskim. Pełnię funkcję, której ustawa o samorządzie województwa, jak również rozporządzenie w sprawie wykazu stanowisk nie przewiduje. Z tego, co wiem, to w większości województw już takie funkcje są. Mam nadzieję na podstawie tego, co dzisiaj pan minister powiedział, że również na szczeblu samorządu województwa w urzędach przewi-

duje się taką funkcję, a byłaby to osoba, która spełniałaby podobną rolę jak sekretarz w gminie. Myślę, że jest to jak najbardziej zasadne, a praktyka naszego życia wykazuje, że jest również potrzebne.

Ustawa o pracownikach samorządowych jest oczekiwana przez pracowników samorządowych od wielu, wielu lat. Myślę, że przede wszystkim właśnie tych pracowników samorządowych, których jest znaczna większość, nieskorumpowanych.

Chcę powiedzieć, że gdy przygotowaliśmy się do drugiego etapu reformy administracji publicznej w Mierkach, pracowaliśmy również nad zmianami w tej ustawie. Miałam wtedy przyjemność pracować również z panem profesorem Stępnem. Byłam wtedy w zespole pracowników administracji publicznej. Przygotowywaliśmy wówczas zmiany do tej ustawy. Niestety, do dnia dzisiejszego one nie ujrzały światła dziennego, mimo że dostałam piękne podziękowanie od pana profesora Kuleszy za pracę, którą wtedy w Mierkach wykonaliśmy.

Również na temat statusu pracowników samorządowych, szczególnie sekretarzy i skarbników, rozmawialiśmy pod koniec poprzedniej kadencji na zaproszenie Komisji Samorządu Terytorialnego Sejmu. Miałam wtedy również przyjemność występować w imieniu sekretarzy i skarbników gmin polskich, prezentując nasze zdanie na temat statusu pracowników samorządowych. Był to koniec kadencji. O tym, co tam się stało, jakie wnioski były podjęte, i co się z nimi dalej dzieje, w zasadzie nie wiadomo. Dlatego z ogromną radością dzisiaj wysłuchałam tego, co pan minister przekazał, że projekt tej ustawy jest na ukończeniu i że może wreszcie pracownicy samorządowi się tej ustawy doczekają. A proszę mi wierzyć, że naprawdę jest to bardzo potrzebne.

Z wielkim smutkiem wysłuchałam tego, co dzisiaj pan prezydent Kalisza powiedział o pracownikach w jego urzędzie, o tym, jaki jest stosunek do wykonywanych zadań, o tym, jak nic nie można zrobić. Proszę mi wierzyć, to są na pewno pojedyncze przypadki i generalnie rzecz biorąc, jest wielu pracowników naprawdę solidnych, którzy zastanawiają się nad tym, czy podstawa prawna danej decyzji administracyjnej jest prawidłowa, czy nie i nie powołują się na to, że dlatego jest taka podstawa, bo tak było do tej pory. Myślę, że to jest po prostu troszkę krzywdzące dla wielu pracowników, którzy również z wielkim poświęceniem swoją funkcję realizują. A dajemy im również realizować tę funkcję w bardzo różny sposób. Bo co się ostatnio wydarzyło?

Moim zdaniem i z moich obserwacji wynika, że urzędnik samorządowy jest to w tej chwili funkcja, którą praktycznie może pełnić każdy, bowiem ani wymagania ustawowe, ani rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych nie mają takich wymogów, które by spo-

wodowały, że mielibyśmy do czynienia z powstaniem w Polsce zawodu urzędnika samorządowego.

Myszę, że właśnie w walce z korupcją, bo z pewnością ona występuje, powinniśmy zrobić wszystko, żeby wykształcić zawód urzędnika samorządowego. Moim zdaniem, również zawód, który nazywałby się sekretarz gminy, skarbnik gminy. Bo to w tej chwili są funkcje polityczne. Jeśli o powołanie skarbnika i sekretarza wnioskuje organ polityczny i powołuje go również organ polityczny, to to też jest funkcja polityczna. Nie da się tego inaczej rozdzielić.

A przecież żeby administracja funkcjonowała właściwie, żeby był właściwy dobór kadr, to również te stanowiska powinny piastować osoby, które nie prowadzą żadnej działalności politycznej. Jeśli my na takich zasadach wykształcimy zawód urzędnika samorządowego, ale takiego urzędnika, który jest właściwie przygotowany do pełnienia tej funkcji, który przejdzie aplikację administracyjną, zda egzamin – to dajmy temu urzędnikowi pracować bez względu na to, jakie zawirowania polityczne będą po jednym, po drugim czy trzecim wyborach.

Ten urzędnik powinien się doksztalać, powinien być bardzo wysoko oceniany przy spełnieniu naprawdę bardzo surowych kryteriów. Ale pozwólmy mu pracować i nie róbmy pozornych reorganizacji urzędów, z których później wynika, że przychodzi nowy szef i kadra zostaje wymieciona całkowicie, bo reorganizacja urzędu polega na tym, że się zmienia nazwę wydziału czy departamentu, zmniejsza się chociażby o ćwiartkę etatu stan zatrudnienia i sądy są bezradne, bo ustawodawca tak tę sprawę uregulował. Likwidacja stanowiska pracy związana z reorganizacją, ze zmniejszeniem zatrudnienia – i człowieka nie ma. I ludzie, mimo że mają rację, w sądach przegrywają takie sprawy.

Proszę sobie wyobrazić, że nawet powoływanie się w sądach w tej chwili, że np. zwolniona zostałam z funkcji politycznej, jest większym uzasadnieniem dla wyroku pozytywnego sądu na rzecz pracownika niż udowadnianie pozornej reorganizacji. Taka jest prawda.

Reorganizacje na pewno też są potrzebne, one służą usprawnianiu. Oczywiście teoria organizacji i zarządzania nie jest nam wszystkim obca, to również jest potrzebne, ale jeśli służy to usprawnianiu pracy i na przykład ze względów ekonomicznych. Oczywiście wtedy się z tym zgadzam. Ale nie wtedy, kiedy służy wymiataniu ludzi z urzędu i to takich, którzy są przygotowani do pełnienia funkcji i na przygotowanie których samorząd wydatkował wielkie pieniądze, bo tak również się dzieje. Przecież ci pracownicy są szkoleni, wspólnie ich opłacamy, a później okazuje się, że właśnie wyrzucamy, przez sześć miesięcy im płacimy wielkie pieniądze, bo przecież oni sobie pracy tak szybko nie znajdują. Zatrudniamy nowych, których tak samo mu-

simy przygotować, bo przecież na początku każdy się nadaje. Jeśli jest „słuszny” politycznie, wtedy pracuje w tym urzędzie.

Myszę, że w takiej sytuacji nigdy nie doprowadzimy do poprawienia jakości kadr w samorządzie terytorialnym. Pracownik w samorządzie musi mieć poczucie stabilności swojego zatrudnienia. Jeśli będzie odpowiednio przygotowany, będzie wypełniał właściwie swoje funkcje, przejdzie aplikację, zda egzamin, nigdy w życiu nie wejdzie w różnego typu układy, bo jemu się po prostu to nie będzie opłacało. To będzie za duża stawka.

Wierzę w to, że tacy urzędnicy są, również w tej chwili, że mamy przygotowanych urzędników, którzy właśnie w taki sposób są w stanie realizować przypisane samorządowi zadania.

Mianowanie. Padały tutaj opinie, żeby z tej formy zrezygnować. Uważam, że nigdy nie powinno się tak stać. Mianowanie powinno być. Natomiast powinniśmy również określić, na jakie stanowiska następuje to mianowanie. Bo przecież w tej chwili w zasadzie rady gmin uciekają od mianowania. W tej chwili mianuje się na takie stanowiska, które określone są w statucie gminy. Rady nie chcą wyodrębniać takich stanowisk. Po prostu, wydaje się na pozór, że jest to zapewnienie stabilności zatrudnienia osobom mianowanym. Nieprawda, bo jak wykazałam na podstawie chociażby pozornych reorganizacji, również mianowanych pracowników bez problemu można się pozbyć. Dlatego uważam, że powinniśmy w ustawie również określić, na które stanowiska nawiązanie stosunku pracy następuje w drodze mianowania.

Zdaję sobie również sprawę, że w samorządzie, nawet tym na dole, jest polityka. Ordynacja wyborcza powoduje, że polityka nawet w najmniejszej gminie jest. W związku z tym uważam, że organom, które są organami politycznymi w gminie, trzeba również umożliwić zatrudnienie takich osób, które będą z nadania politycznego. Ale też powinniśmy określić, jakie to są stanowiska. I wtedy nie będzie żadnego problemu. Niech wójt, burmistrz, prezydent zatrudni swojego rzecznika czy swojego asystenta, ale niech to będzie osoba zatrudniona właśnie na czas pełnienia tej funkcji, na wzór chociażby asystentów politycznych wojewody. Bo przecież takie w sumie funkcje również są.

Sekretarz i skarbnik. Wydaje mi się, że trzeba również zrobić wszystko, żeby przestały to być funkcje polityczne. To powinny być osoby, które jeśli spełniają określone wymogi, powinny dbać o sprawność funkcjonowania administracji w samorządzie bez względu na to, czy jest to przed wyborami, czy po wyborach. Wydaje mi się, że właśnie te osoby odpowiednio przygotowane są w stanie tę funkcję w samorządach spełnić. I na pewno nie powinny być to funkcje polityczne.

Kształtując zawód urzędnika samorządowego musimy pamiętać o tym, że urzędnik samorządowy ma służyć społeczności lokalnej, a nie temu, kto go

zatrudnił. W tej chwili taka sytuacja jest i powinniśmy wszystko zrobić, żeby to zmienić.

Na koniec powiem, że wydaje mi się, że również w kontekście tytułu dzisiejszej konferencji powinniśmy się zastanowić nad tym, czy powinniśmy używać pojęcia „petent”. Wydaje mi się, że już nie.

Dziękuję.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję. Bardzo proszę o zabranie głosu pana Zbigniewa Grzesiaka, burmistrza miasta Mińsk Mazowiecki.

Zbigniew Grzesiak Burmistrz Mińska Mazowieckiego

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Może trochę zamieszam we wszystkich wypowiedziach. Jestem burmistrzem Mińska Mazowieckiego, 40 kilometrów na wschód od Warszawy, od 20 czerwca 1990 r. Byłem trzy kadencje radnym i trzy kadencje – można tak powiedzieć w cudzysłowie – koledzy wybierali mnie na burmistrza. Na czwartą kadencję wybrali mnie mieszkańcy Mińska.

Wszystko, co możliwe, oddałem do decydowania urzędnikom, czyli każdy kierownik wydziału podpisuje decyzje w moim imieniu tam, gdzie prawo na to pozwala. Każdą decyzję, każdą umowę podpisuje konkretny pracownik, który przygotował treść, bo ja, jak już tu powiedziano, nie jestem w stanie sprawdzić każdego słowa i czy jest to zgodne z taką czy inną podstawą prawną. Urzędnik dla mnie jest ekspertem i ma być ekspertem dla radnych, bo my mamy tu, na dole, w gminach, w mieście zadanie obsługi przez urzędnika w zakresie administracji ogólnej – wydanie dowodu osobistego, sporządzenie aktu stanu cywilnego, dokonanie wpisu do konkretnego rejestru. I tam urzędnik jest, z przeproszeniem, mechanizmem. On patrzy, czy to zgodne z prawem i czy w należyty sposób obsłuży interesanta, który przychodzi do urzędu i coś chce załatwić.

Nie jestem przez całe swoje życie związany z żadną partią. A nie sposób jest przy dzisiejszych wyborach proporcjonalnych nie lawirować między ludźmi związanymi z konkretnym ugrupowaniem partyjnym, więc trzeba umieć, przepraszam, lawirować.

Kiedy byłem przewodniczącym zarządu przez trzy kadencje, musiałem zastanawiać się, kto będzie za jaką decyzją i szukać większości bądź kompro-

misu. Nigdy nie uważałem kompromisu za przegraną, lecz za sukces, jaki na daną chwilę można osiągnąć, dzisiaj natomiast czuję większą odpowiedzialność, bo już nie mam na kogo jej złożyć i już nie mogę powiedzieć, że to koledzy zdecydowali czy większość. Dziś ja sam decyduję. Ale z kolei mam luksus podejmowania w każdej chwili decyzji i wiem świadomie, że ja odpowiadam za swoją decyzję, a nie za cudzą, bo ktoś inny ją podjął, a ja odpowiadam. Myślę, że dobrze by było, szanowni Państwo, Panie Ministrze, Panie Sędzio, Panie Senatorze, Panowie Posłowie, żeby każdy wiedział, co ma robić i żeby urzędnik, jeżeli ma być dobrym urzędnikiem, wiedział, co ma robić i jakie są jego kompetencje. Te kompetencje się zmieniają w ciągu roku wiele razy. Chociażby ustawa o zamówieniach publicznych – zmiana do zmiany, już szykuje się nową zmianę. Przecież tam na dole urzędnik musi być stale w napięciu, żeby wiedzieć, czy dobry paragraf zastosował, czy zły. On musi mieć pewien komfort, ale nie może być z kolei „świętą krów”.

Jeszcze jedno. Pracowałem dziewiętnaście lat w budownictwie, na budowie, mam wyższe wykształcenie techniczne. Gdy przyszedłem do urzędu, nie wiedziałem, co to jest administracja. Społeczność lokalna w 1990 r. oczekiwała wyrzucenia wszystkich urzędników, uważano, że dopiero wówczas będzie dobrze w urzędzie, gdy przyjdą nowi. Ja tego nie zrobiłem. Zaufałem tym ludziom, powiedziałem im: jeżeli będziecie dobrze służyć ludziom, będziecie pracować. Do dziś pracują. Odeszła na emeryturę kobieta, która czterdzieści pięć lat przepracowała w urzędzie, czternaście lat była skarbnikiem. I nie było problemów z Regionalną Izbą Obrachunkową ani komisją orzekającą o złamaniu dyscypliny budżetu. Pani sekretarz u mnie też ma duże pole do popisu.

Jak już powiedziałem, oddałem wszystko, co mogłem, zgodnie z prawem. Mnie jest lżej, mam czas na inne sprawy, bo muszę być i menedżerem tego miasta. Tam, gdzie są zadania własne, urzędnicy mają mi podpowiedzieć, żebym ja podjął właściwą decyzję i żebym przekonał radnych, żeby oni za tym zagłosowali.

Na dole konkretna współpraca z radą. Myślę, że też jest gdzieś popełniony błąd, bo albo wszystko jest publiczną wiadomością i każdy ma prawo zajrzeć w moją kieszeń, w moje mienie, a wobec innych ja muszę chronić ich dane osobowe i wiele innych rzeczy, gdzie jest interes prawny, a gdzie go nie ma.

Myślę, że rzecz jest w tym, żeby każdy ze swojej natury był człowiekiem etycznym. Jeżeli nie będzie etyczny, to żadna ustawa antykorupcyjna korupcji nie zniszczy. Musimy od małego wiedzieć, co jest dobre, a co złe. I to, co pan profesor Kieżun powiedział – ja bym, Panie Profesorze, dodał jeszcze jedną rzecz do Pana oczekiwań wobec kandydatów na wszystkie szczeble wy-

borcze, żeby jeszcze – tylko nie wiem, jaka to komisja, jaki to lekarz, którego nie można byłoby skorumpować – powinien wydać zaświadczenie, że człowiek jest zdrowy na ciele i na umyśle. Proszę się nie śmiać, gdy zostałem wybrany na burmistrza i gdy chciałem się zatrudnić w urzędzie, powiedziano mi, żeby przynieść zaświadczenie od lekarza, że jestem zdrowy, że nadaję się do piastowania tego stanowiska. Kiedy kandydowałem, nie zapytano mnie o to. A znam kolegę wybranego na stanowisko wójta, który ma pierwszą grupę inwalidzką, czyli jeszcze dodatkowo potrzebuje osoby do opieki – przy takim stresującym stanowisku.

Kończąc powiem, że trzeba na każdym stanowisku, w każdym miejscu być człowiekiem, a przynajmniej starać się być człowiekiem.

Następna sprawa. Urzędnicy powinni mieć możliwość ciągłego doskonalenia zawodowego przy ciągłym zmienianiu się prawa, bo mamy urzędników nie tylko administratywistów, ale mamy urzędników, którzy muszą się znać na budownictwie, którzy muszą się znać na geodezji, którzy muszą się znać na inwestycjach, którzy muszą się znać na zarządzaniu kryzysowym, na wielu, wielu innych rzeczach. Ale oni muszą się znać na administracji.

Zmieniające się prawo materialne i zmieniające się przepisy administracyjne muszą być na bieżąco przez nich przyswajane i musi powstać instytucja ciągłego doskonalenia zawodowego pracowników administracji. Kto ją powoła, nie wiem. Jeżeli nauczycieli parlamentarzyści potrafili zobowiązać do ciągłego doskonalenia zawodowego i ustalić 1% odpisów od funduszu płac na doskonalenie zawodowe, może coś takiego stworzyć, żeby powstała samorządowa instytucja, która będzie czuwać nad doskonaleniem pracowników samorządowych.

We Francji jest samorząd samorządowy, który ma swoje uczelnie, który doskonalą pracowników, ma instytucje do przeprowadzania konkursów, bo cóż – mamy przeprowadzać konkursy, a kto wejdzie do komisji konkursowej? Ja sobie wyznaczę swoich ludzi i wybiorę tego, kogo trzeba.

Tu trzeba coś wymyślić, coś, co będzie samograjem. Myślę, że to będzie czymś, co spowoduje, że będziemy mieli dobrych pracowników. U mnie starzy pracownicy w naturalny sposób odchodzą na emeryturę. Oni już się nie będą uczyć, oni nie będą ani licencjatów zdobywać, ani magisteriów. Niektórzy do komputera nie chcieli się przystosować, choć dzisiaj maszyna do pisania jest już tylko w wydziale zarządzania kryzysowego, a wszędzie indziej już nikt nie chce pracować bez komputerów. Ale trzeba było przejść tę trzynastoletnią ewolucję spokojnie, bo urzędnik to też człowiek i też ma swoje prawa. Zlikwidowałem imieniny, zlikwidowałem kwiaty, na swoje imieniny biorę urlop. Czy to dobrze?

(Wypowiedź w tle nagrania)

Źle, Pani Senator, bo więzi międzyludzkie się w urzędzie się zniszczyło.
(*Wypowiedź w tle nagrania*)

A widzi Pani, czyli nie ma i dobrze, i źle. Dobrze, bo przychodzi interesant, nie widzi tego, że z kwiatkami chodzą, kawkę piją i tak dalej. Ale przecież urzędnik też musi mieć czas zjeść śniadanie, wypić herbatę. Czyli o nim też trzeba pomyśleć, bo on nie jest automatem.

Zadbajmy o ciągłe doskonalenie pracowników samorządowych, stwórzmy instytucję, która będzie ponad lokalną polityką, która będzie mówić, kto jest dobry. I kontrolujmy. Mianowanie – nie wiem, bo ja w sądzie też się spotkałem z pracownikiem, doszliśmy do ugody, bo już nie chciałem dłużej wlec sprawę ciągnącej się parę lat.

Myślę, że pracownik powinien mieć motywację do ciągłego doskonalenia zawodowego i powinien być w jakiś sposób przez niezależną komisję sprawdzany. Nadajesz się – dobrze. Jest na twoje miejsce lepszy – uważaj, czyli ten bat musi być.

(*Senator Zbyszko Piwoński*: Chcę dodać, że pan burmistrz nie tylko mówi o potrzebie doskonalenia, ale występował z interesującymi inicjatywami).

Właśnie, myślę o tym monitoringu samorządowym, żeby politycy wiedzieli, co jest złe w prawie i żeby to zmieniać, aby nie było sytuacji, że przewodniczącym rady jest żona, a burmistrzem mąż.

Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo. Pan Jan Mielżyński reprezentuje powiat zielonogórski.

Jan Mielżyński

Członek Zarządu Rady Powiatu Zielonogórskiego

Będę mówił bardzo krótko. Rzeczywiście, ostatni przedmówca dotknął tematu, nad którym chciałem troszkę szerzej się zatrzymać, a to dlatego, że wydaje mi się, iż na dzisiejszej konferencji skupiliśmy się przede wszystkim na pierwszym elemencie, a więc doborze kadry. Oczywiście dobór kadry ma wpływ na jakość kadry, ale wydaje się, że równolegle bardzo ważne jest przygotowanie kadr i to, co kolega powiedział, sam proces doskonalenia.

Jeśli chodzi o przygotowanie, to pani profesor Janowska w swoim referacie zamarkowała podstawowe zadania. Wydaje się, że chodzi bardziej o realizację. Mianowicie do tej pory generalnie do administracji urzędników przy-

gotowały wcześniej licea administracyjne, obecnie wyższe szkoły administracyjne czy wyższe szkoły zawodowe, uniwersytety. Ale nie tylko, ponieważ do urzędów trafia także kadra inżynieryjno-techniczna i bardzo wiele innych zawodów.

W związku z tym wydaje się, że jest istotne, ażeby w rozważaniach na temat jakości kadr wziąć również pod uwagę fakt przygotowania zawodowego w szkołach – myślę tu o praktykach zawodowych. W badaniach, jakie przeprowadzaliśmy, jest wyraźny postęp zarówno po stronie zakładu pracy, jakim jest urząd, ale także i szkoły. Warto wspomnieć dwa takie przykłady – Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie i Wyższej Szkoły Administracji w Szczecinie, które oprócz zorganizowania tych praktyk zadają studentom tematy badawcze, a więc jest to bardzo konkretne podejście do tego przygotowania.

Mam nadzieję, że ustawa, którą przygotowuje się w ministerstwie, będzie uwzględniała również problematykę wstępnych staży pracy czy aplikacji wokół tego zagadnienia, które częściowo było poruszane, ale wokół którego jest jeszcze bardzo wiele spraw, które należałoby doprecyzować, wdrożyć w życie i stworzyć przesłanki do tego, że na początku drogi zawodowej urzędnik będzie miał pełne przygotowanie, zaadaptuje się i będzie możliwość także i weryfikacji.

W tej chwili, nie wiem czy wszędzie w województwach, ale w jakimś stopniu urzędy ratują się tak zwanymi pracownikami prac interwencyjnych. W tej grupie pracowników, którzy spełniają różne role, nie tylko pomocnicze, ale także pracują na stanowiskach bardziej odpowiedzialnych, wydaje się, że jeśli wiedzą, że pracują przez rok, nie będą się ani samodoskonalili, ani nie będą korzystali z możliwości doskonalenia.

Właśnie doskonalenie chyba jest taką słabością. Może to wynika z rozproszenia poszczególnych urzędów. Nie ma tutaj koordynacji. W badaniach, które prowadziliśmy, jest opinia pracowników urzędów wszystkich stopni, że rzeczywiście ustawa o służbie cywilnej jest bardzo oczekiwana i wydaje się, że ona określi, mamy nadzieję, szereg etapów rozwoju zawodowego pracownika, który rzeczywiście oczekuje pewnej stabilizacji i także rozwoju.

Kiedy pytaliśmy o to, czy pracownik dostrzega potrzebę doskonalenia, podnoszenia kwalifikacji, zdecydowana większość pracowników odpowiada, że tak. Kiedy pytaliśmy, czy zakład pracy stwarza warunki, w większości zakładów, jakimi są też urzędy, te odpowiedzi również były pozytywne.

Czego pracownicy zatem oczekują? Dwóch chyba rzeczy, jeśli chodzi o doskonalenie. Po pierwsze, żeby ono było kontynuacją dotychczasowego kształcenia. Po drugie, żeby było doskonaleniem przeprowadzonym w miarę możliwości na miejscu, żeby nie były to jakieś wielkie odległości, ponieważ

w większości pracownikami są kobiety i być może, że to wynika z tego, ale również tutaj pracownicy oczekują pomocy finansowej ze strony zakładów pracy. Wiąże się to najczęściej z tym, że średni personel urzędniczy przecież nie zarabia wiele.

Niemniej jednak można ocenić, że od paru lat jest wielu urzędników samorządu terytorialnego chętnych do kształcenia i to jest, moim zdaniem, bardzo pozytywny objaw.

Słabością systemu doskonalenia jest to, że nie ma instytucji koordynującej działania poszczególnych samorządów. Nie wiem, czy będzie można to zapisać, tak jak tutaj kolega postulował, niemniej jednak w województwach samorządy wojewódzkie, dysponując najczęściej jakąś bazą, powinny ten temat wziąć sobie do serca, bowiem tak jak powiedziałem, z badań wynika jednoznacznie, że urzędnicy samorządów terytorialnych chcą podnosić swoje kwalifikacje, chcą być bardziej kompetentni i dostrzegają tę potrzebę również w kontekście, o czym tutaj była mowa, naszego wejścia do Unii Europejskiej, i jak gdyby nowego, zupełnie odmiennego stylu traktowania obywateli, o czym mówił profesor Kieżun. Szersze opracowanie zostawię panu przewodniczącemu.

Dziękuję za uwagę.

Senator Zbyszko Piwoński

Dodam: pan doktor Mielżyński wyniki swoich badań niedawno prezentował na podobnej konferencji, która była organizowana na Uniwersytecie Zielonogórskim. Myślę, że z chęcią wykorzystamy te wyniki w naszej publikacji. Dziękuję bardzo. Na tym skończyliśmy dyskusję. Widzę, że zgłasza się jeszcze pan profesor Kieżun.

Prof. dr hab. Witold Kieżun

**Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania
im. Leona Koźmińskiego**

Muszę powiedzieć, że chciałem bardzo podziękować dyskutantom, bardzo dużo się nauczyłem z tych głosów, one były bardzo interesujące. Pewne uwagi chciałem jednak zgłosić.

Była mowa o zbytnej szczegółowości przepisów i nieprecyzyjności. Muszę powiedzieć, że to jest generalny problem, począwszy od ustaw. I tutaj jest wniosek, który nawiasem mówiąc, ja już bardzo dawno stawiałem, żeby

wrócić do starej tradycji Królestwa Kongresowego, w którego Sejmie istniała rada stanu złożona z prawników specjalistów. W związku z tym posłowie przedstawiali pewne koncepcje, natomiast ich precyzyjne ujęcie prawnicze należało do tych osób..

Jeśli natomiast chodzi o zbytnią szczegółowość, muszę Państwu powiedzieć, że tutaj nasza perspektywa jest bardzo smutna, dlatego że wchodzimy do Unii Europejskiej, a Unia Europejska jest w tej chwili szczytem światowej szczegółowości przepisów. Chyba Państwo wiecie, że akt akcesyjny Polski do Unii Europejskiej to jest sześć tysięcy stron, pięć i pół kilograma wagi. Muszę powiedzieć, że jestem stuprocentowo pewny, że nikt z kadry kierowniczej wysokiego szczebla w Polsce nie był w stanie tego przeczytać. Projekt Konstytucji to trzysta stron.

Szczegółowe przepisy dotyczące właśnie urzędników, kodeks, to chyba czterdzieści stron. Liczba przepisów jest olbrzymia i my musimy się z tym liczyć. Po wejściu do Unii Europejskiej powinniśmy rozpocząć walkę z nadmierną szczegółowością, ale to jest bardzo trudne dlatego, że tam jest trzydzieści dwa tysiące pracowników, dobrze płatnych, którzy muszą stale coś nowego wymyślać, żeby nie stracić swojej pracy, więc perspektywy nie są najmilejsze.

Problem zwalczania korupcji, problem zeznań o stanie majątkowym to oczywiście nie wszystko. Mnie się wydaje, że podstawowy, generalny problem to właśnie, jak tu proponowałem, dość szeroko zastosowana prowokacja legalna, ale oczywiście to jest również problem podniesienia ogólnego poziomu moralnego. Trzeba pracować nad tym, żeby podnieść poziom etyki w skali całego kraju, w skali całego społeczeństwa.

Bardzo ważna jest kwestia ustawy o dochodach. Mówiąc między nami, jest to sytuacja skandaliczna. Przecież myśmy stworzyli fikcję samorządności. Powołaliśmy w 1999 r. samorządy, ale w grudniu 1998 r. była ustawa o finansowaniu, która miała obowiązywać tylko dwa lata i która w gruncie rzeczy ograniczała praktycznie do 8 – 9% środki własne. Ona do tej chwili nie została w sposób wystarczający skodyfikowana i w dalszym ciągu samorządy nie są samodzielne. A więc to jest to, o czym wielokrotnie pisałem. Stale istnieje fikcja samorządności. Z tym wreszcie kiedyś trzeba skończyć, z tym się zgadzam.

Problem służby cywilnej. Były tu bardzo ciekawe wypowiedzi. Oczywiście sekretarz, skarbnik, stabilność – tak, przy czym akurat jest tutaj cały szereg propozycji, które mój zespół proponował. Proponowaliśmy to, o czym mówił pan sędzia Stępień – sekretarz, skarbnik – kadencja sześć lat. A w ogóle przedłużenie całego okresu wybieralności – od czterech do pięciu lat i nie za często. Jest niesłychanie ważną sprawą, ażeby służbę cywilną, apolityczną wprowadzić możliwie jak najszybciej.

Bardzo ciekawa była wypowiedź pana prezydenta Kalisza, który przede wszystkim stwierdził, że niedokończona jest ustawa o bezpośrednich wyborach. Oczywiście, w tej chwili, mówiąc między nami, to też jest nonsensowna historia, bo prezydent, burmistrz jest bezpośrednio wybierany, a radni są wybierani w wyborach proporcjonalnych partyjnych. I teraz olbrzymia większość prezydentów, burmistrzów, wójtów, średnio ponad 78%, jest bezpartyjna, a mają zespół partyjny, który reprezentuje jakąś tam koalicję.

No i właśnie postulat, który stawiałem, zresztą jest on w tej chwili bardzo szeroko stawiany przez wielu teoretyków i praktyków, czyli zmiana ordynacji. Trzeba wprowadzić ordynację, jaka jest w większości krajów europejskich, we wszystkich krajach anglosaskich, która jest jedynie demokratyczna. Proporcjonalna ordynacja wyborcza jest niedemokratyczna i w ogóle nie jest proporcjonalna.

Dalszy niesłuchanie ważny problem, mianowicie to, o czym mówił pan prezydent Kalisza, który spotkał się z postawą: „nie da się zrobić”. Okazuje się, że da się zrobić. Właśnie o to chodzi, na tym polega psychologiczna zmiana systemu administracyjnego, mianowicie uruchomienie przedsiębiorczości. A więc właśnie tak, jak jest w firmach. (...)

Niesłuchanie mnie denerwuje, gdy niejednokrotnie w kontakcie osobistym, z pracownikami w gminie mówię, że coś jest bzdurne, i słyszę: „tak, ma pan rację, ale to nie moja sprawa”. Ja mówię: „jak to, pani jest urzędnikiem, pani powinna napisać notatkę, że klient stwierdza, że to nie ma sensu, że to trzeba zmienić. – Nie, proszę pana, ja nie jestem od tego”. Jest więc problem przekształcenia tej postawy.

Dalsza sprawa – to, o czym mówił pan prezydent, mianowicie przeraźliwe marnotrawstwo, nieliczenie pieniędzy. To jest straszny, olbrzymi problem psychologiczny. My reprezentujemy stare tradycje – skuteczności, to znaczy osiągnięcia celu, natomiast koszty traktujemy tak na marginesie. Tymczasem cały Zachód, Stany Zjednoczone podchodzą do tego zupełnie inaczej. Muszę powiedzieć, że jak przyjechałem do Stanów Zjednoczonych, to diabli mnie brali, gdy widziałem to potworne skąpstwo, liczenie wszystkiego. Musimy się nauczyć liczyć. Nie doliczyliśmy się 800 milionów w reformie oświatowej. Nie doliczyliśmy 700 milionów w reformie emerytalnej, jeśli chodzi o system komputerowy.

Pan sędzia Stępień był łaskaw stwierdzić, że nie zgadza się ze mną, jeśli chodzi o problem godności, zaufania. Tu jest pewne niezrozumienie. Dla mnie godny zaufania jest właśnie człowiek spolegliwy. Godny zaufania jest ten, który ma te wszystkie cechy, o których pani profesor Janowska tak pięknie mówiła. To jest uczciwość, lojalność, itd. Ja w tym sensie to rozumiem.

Teraz sprawa Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Jest ich czterdzieści dziewięć, bo mamy czterdzieści dziewięć urzędów wojewódzkich. Przecież w dalszym ciągu mamy szesnaście centralnych – że tak powiem – urzędów, i mamy trzydzieści trzy zamiejscowe. W dalszym ciągu mamy czterdzieści dziewięć nie województw, ale urzędów wojewódzkich. Tutaj reforma nie została doprowadzona do końca.

Dalszy problem, mianowicie piękne przemówienie, człowieka godnego niezwykłego szacunku, pana burmistrza Mińska Mazowieckiego, wybieranego przez tyle lat w różnego typu wyborach. Kapitalna koncepcja, właśnie delegacja władzy. Tak trzeba to robić, że nie ja sam o wszystkim decyduję, tylko wykształceni ludzie. Ale ich trzeba stale kształcić. Ale tu jest właśnie pewien problem. Myśmmy zrobili straszne głupstwo. Przecież mieliśmy wspaniały Instytut Doskonalenia Kadr Kierowniczych, który został stworzony przez Organizację Narodów Zjednoczonych. On potem zmieniał nazwę. Był Instytut Administracji i Zarządzania, ale jego zadanie to było permanentne szkolenie. W PRL pod tym względem sytuacja była bez porównania lepsza niż teraz. Mieliśmy wszędzie systemy doskonalenia kadr. Jeździłem po całej Polsce i stale uczyłem pracowników rad narodowych, nie tylko kierowników, ale pracowników wykonawczych.

To się wszystko w tej chwili skończyło. Ten instytut został jednego dnia zlikwidowany. To jest straszna historia – ja to stale powtarzam – dlatego, że ten instytut miał najwspanialszą bibliotekę dzieł z zakresu teorii organizacji, miał olbrzymią ilość dydaktyki, świetne filmy. Gdy wróciłem do Polski, od razu tam pojechałem, bo chciałem coś znaleźć w bibliotece. Mówią, że nie ma. A gdzie te książki? – Wyrzucono. Pytam: dlaczego? – Z przyczyn politycznych. Co za przyczyny polityczne? A bo to był instytut podległy Urzędowi Rady Ministrów rządu peerelowskiego. Błąd potworny. Przecież nie można było tego robić. I trzeba to odbudować.

Ostatnia wypowiedź jest bardzo trafna. Jeśli istotnie mamy mieć pracowników wyszkolonych, którym można delegować władzę, trzeba ich szkolić. Trzeba więc odbudować system doskonalenia zawodowego. To byłoby tyle uwag. Jeszcze raz serdecznie dziękuję, bo naprawdę bardzo dużo się nauczyłem.

Prof. dr hab. Jerzy Stępień
Sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Instytut Zarządzania rzeczywiście został zlikwidowany, ale tylko na szczeblu centralnym. We wszystkich województwach te ośrodki pozostały. W jego miejsce powołana została Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

Bardzo mnie zaniepokoiła informacja, którą Pan podał, że księgozbiór został rozproszony. Nie bardzo mi się chce w to wierzyć, żeby pani dyrektor Gintowt-Jankowicz, człowiek uniwersytetu, dopuściła do tego, ale to sprawdź, wyjaśnij i Panu Profesorowi przekażę informacje.

I jeszcze jedna rzecz. Mianowicie wydaje mi się, że Regionalne Izby Obrachunkowe mogą być instytucją niejako certyfikującą kandydatów na skarbników i prowadzącą szkolenia stałe, które mogą być jakoś zaliczane do podnoszenia tych kwalifikacji. Tym bardziej, że jak się okazało z różnego rodzaju rankingów, które znam, Regionalne Izby Obrachunkowe cieszą się największym zaufaniem i mają najlepsze efekty w szkoleniu pracowników samorządowych i wszystkich służb finansowych.

Dziękuję.

Senator Zbyszko Piwoński

Cieszę się zaufaniem nawet wśród tych, do których kontrolujący nie zawsze odnoszą się z takim szacunkiem. W tym przypadku muszę przyznać, że akurat w opinii samorządowców izby regionalne dorobiły się chyba takiej pozycji, na jaką zasługują. Zostało niewiele czasu, ale pozwólcie Państwu, że powiem jeszcze kilka zdań. Myślę, że zarówno wypowiedzi naszych gości, jak i dyskusja utwierdziły nas w przekonaniu, że jest to niezwykle ważki temat. Przyznam, że czuję trochę większy ciężar po wysłuchaniu, na ile ten obraz jest zły.

Zdaję sobie sprawę z tego, o czym zresztą mówił profesor Zoll, że operował głównie przykładami, które docierają w postaci skarg, czyli tymi, które odbiegają od normy i tak to trzeba by przyjąć. Niemniej jednak liczba tych opinii, uwag jest tak duża, że musi sygnalizować to, o czym mówiłem wcześniej, iż gdzieś przed nami ciągle musi świecić czerwone światło i że jest tutaj sporo do zrobienia.

W związku z tym są te nasze oczekiwania, które kierujemy w stosunku do ministra Mazurka i ustawy, o której dzisiaj właściwie dyskutowaliśmy. Wprawdzie jej jeszcze nie ma, ale myślę, że ta nasza dyskusja jest częścią dyskusji, która się będzie nad nią toczyła. Myślę, że niektóre jej wątki zostaną uwzględnione już we wstępnych pracach. Kieruję to zarówno do pana ministra Mazurka, jak i do pani dyrektor Mikołajczak, żeby spróbowali je wziąć pod uwagę w zapisach w tej chwili redagowanych do tejże ustawy.

Nasza dyskusja wyszła dalece poza krąg zainteresowania określony tematem, który sobie nakreśliśmy. Ona właściwie wkraczała w sferę filozofii zarządzania, etyki, moralności, ale to ściśle się z tym jednak wiąże. Z tym, że jeżeli

o tym mówię, to dlatego, że ramy czasowe nie pozwoliły dłużej się nad tym zatrzymać, choć każdy z tych wątków zasługiwałby na to. Myślę, że to będzie tworzywo i materiał, który pozostawimy sobie w naszej pracy Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, jako że zakładamy, iż będziemy nadal z pełną konsekwencją śledzili losy uchwały, którą zapisaliśmy.

Czego przede wszystkim oczekujemy, jeśli chodzi o ustawę? Raz, że będzie – o czym już była mowa – określała dobór, z drugiej strony będzie wskazywała na możliwości ciągłego doskonalenia, uwzględniała możliwości awansu poziomego pracownika, żeby poprzez podnoszenie swoich kwalifikacji mógł on awansować nie w hierarchii urzędniczej dyrektora, naczelnika, ale np. referenta pierwszego, drugiego stopnia. Pozostawałby na swoim miejscu, ale poprzez doskonalenie swoich umiejętności i ocenę tych umiejętności. To niezmiernie ważne, zresztą wyszło to w naszej dyskusji, że nie wystarczy tylko mówić o prawach, ale też o tym, że pracownik musi podlegać ciągłej kontroli i ocenie i żeby przez pryzmat tej oceny mógł być dalej awansowany.

W ustawie jest zawarta delegacja dla prezesa Rady Ministrów dotycząca określenia tego systemu. W moim przekonaniu jest ona bardzo ważna. Tu nawiążę do wypowiedzi pana burmistrza. Prawdą jest przecież, że w administracji samorządowej zatrudnieni są ludzie wielu różnych zawodów. Tam są i nauczyciele potrzebni, tam jest lekarz, tam jest architekt, geodeta i tak dalej. Wobec tego nie uczelnia jako taka przysposobi go do wypełniania zadań, ale system doskonalenia, który te umiejętności zawodowe niezbędne do spełniania funkcji musi dostosować do wymogów funkcjonowania w administracji samorządowej. Stąd raz jeszcze podkreślam wagę tego, o czym tak dobitnie mówił pan burmistrz. Musi powstać system, który będzie konsekwentnie przestrzegany i określany, łącznie z indywidualną ścieżką rozwoju każdego pracownika. Wtedy możemy liczyć na to, że nasze oczekiwania, które stawiamy wobec tych pracowników, będą w pełni spełnione.

Niejednokrotnie odwoływaliśmy się do wyjątkowej sytuacji, w jakiej w tej chwili się znajdujemy, o krok przed akcesją do Unii Europejskiej. Pan profesor Zoll posługiwał się dokumentem opracowanym przez pana Jerzego Świątkiewicza. Jest to synteza, która zawiera artykuły odnoszące się do Kodeksu dobrej administracji z pewnym komentarzem. Bardzo bym zachęcał do lektury tego dokumentu. Nasza akcesja do Unii Europejskiej to nie tylko względy ekonomiczne, ale standardy, których Unia się dopracowała, a my w tej chwili do nich zmierzamy. Nasz kodeks, który będzie opracowany, łącznie z tą ustawą, będzie, jak sobie wyobrażam, ściśle skorelowany z tym dokumentem, który przecież jest dokumentem ponadregionalnym, ponadkrajowym, dotyczy całej Europy. Trzeba wierzyć, że one sprawią, że efekty naszej akcesji będziemy od-

czuwali w różnych dziedzinach, nie tylko ekonomicznej i społecznej, ale przede wszystkim również i w samym funkcjonowaniu państwa, w jego sprawności. Prawdą jest, że administracja europejska nie jest tak bardzo oszczędna. Słuszna była uwaga pana profesora Kieżuna, że my wstępując do Unii może po części sprawimy, żeby była ona trochę mniej kosztowna i mniej pracochłonna.

Przepraszam za taką dygresję, ale jeden z dyskutantów apelował, ażeby właśnie w kontekście naszego wstąpienia do Unii jednak i ten element w doskonaleniu umiejętności pracowników wziąć pod uwagę.

Chciałbym zakończyć stwierdzeniem, że nie kuszę się o odniesienie do wielu bardzo słusznych i cennych uwag. Będziemy się nad nimi zastanawiali. Wszystko to, co dzisiaj zostało tu powiedziane, jak już wspomniałem na wstępie, opublikujemy, łącznie z niewyłoszonym wystąpieniem profesora Piekary, i łącznie z dyskusją. Myślę, że będzie to tworzywo nie tylko dla nas, ale i dla tych wszystkich, którzy czują się współodpowiedzialni za losy kraju poprzez wykreowanie jak najbardziej sprawnej, najbardziej skutecznej i przyjaznej dla obywatela administracji.

Jeszcze raz serdecznie dziękuję naszym gościom i wszystkim uczestnikom. Na tym kończę nasze spotkanie.