

Misja urzędnika publicznego. Od koncepcji dobra wspólnego do *Public governance*

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego eseju jest omówienie wizji misji urzędnika w odniesieniu do idei zarządzania publicznego, koncepcji dobra wspólnego, a także problemów etycznych stojących przed pracownikiem administracji publicznej, bowiem wyłącznie kompetentni i rzetelni urzędnicy są w stanie prawidłowo realizować stawiane im z jednej strony przez państwo a z drugiej przez społeczeństwo zadania i właściwie rozstrzygać sporne kwestie. W celu omówienia podjętego zagadnienia dokonano analizy dostępnej literatury a także źródeł elektronicznych.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, dobro publiczne, interes publiczny, etyka, *public governance*, urzędnik, misja

Sprawnie działająca i kompetentna administracja stanowi nieodłączny atrybut współczesnego państwa. Państwo i jego organy, obywatele oraz cudzoziemcy korzystają z usług korpusu urzędniczego. Aparat administracyjny powinny tworzyć osoby o odpowiednim przygotowaniu merytorycznym i wysokich standardach etycznych. Urzędnik państwowy ma obowiązek zarówno chronić interesy państwa, jaki i prawa oraz słuszne interesy obywateli. Funkcja urzędnika to więcej niż bycie pracownikiem – to służba publiczna, w której występuje konieczność dokonywania wyboru pomiędzy równorzędnymi wartościami i która wiąże się z posiadaniem znaczącego wpływu na życie obywateli. Warto więc, by pracownicy administracji otrzymywali jak najwięcej wskazówek praktycznych dotyczących przestrzegania standardów zachowań przyjętych w służbie publicznej¹. Zdarzają się

¹ I. Seredocha, *Pracownik samorządowy powinien działać zgodnie z etyczno-moralnymi zasadami*, <https://www.prawo.pl/samorzad/pracownik-samorzadowy-powinien-dzialac-zgodnie-z-etyczno-moralnymi-zasadami,85316.html> [dostęp: 7.03.2019].

sytuacje, w których prawo wyznacza kierunki działania, ale nie rozstrzyga wprost, jak należy postąpić. Istotną rolę wówczas odgrywa etyka zawodowa zawierająca reguły odnoszące się do sposobów działania profesjonalistów, reguły dotyczące metodyki wykonywania czynności zawodowych oraz wyznaczające ogólne zasady wykonywania zawodu ze względu na preferowane wartości^{2,3}. „Przestrzeganie i wyznawanie przez grupę urzędników publicznych wspólnych wartości wpływa na jej konsolidację i pozytywny odbiór w społeczeństwie”⁴.

Administracja ewoluowała przez lata stosownie do obowiązujących doktryn politycznych, koncepcji rozwoju państwa, treści zamierzeń gospodarczych i społecznych⁵, ewoluował także status urzędnika, zasady, jakimi miał się on kierować, sprawując swoją funkcję, reguły, których miał przestrzegać, oczekiwania społeczne w stosunku do jego osoby oraz misja, którą miał realizować. Administracja narodziła się z potrzeby realizowania woli i interesu panującego, mając wyłącznie instrumentalny charakter. Od okresu Oświecenia w coraz większym stopniu administracja zaczęła zarządzać sprawami państwa, przy czym państwo rozumiane było jako wspólnota obywateli, przez co zaczęła ewoluować w kierunku funkcji służebnej wobec społeczeństwa. Współcześnie nastąpiło znaczne zbliżenie pomiędzy administracją a gospodarką, wprowadzono w administracji model zarządzania zbliżony do zarządzania podmiotami gospodarczymi⁶, co postawiło przed urzędnikami wiele nowych wyzwań i konieczność dostosowywania się do coraz bardziej szczegółowych oczekiwań społecznych.

Dobrym punktem wyjścia w rozważaniach dotyczących misji urzędnika jest wielokrotnie definiowane pojęcie administracji. Zgodnie z definicją Lipowicza „administracja jest to system złożony z ludzi, zorganizowany w celu stałej i systematycznej skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”⁷. W kontekście przytoczonej definicji, misją każdego zatrudnionego

² Ibidem, s. 112.

³ Ibidem.

⁴ W. Wytrzązek, *Odpowiedzialność a społeczność lokalną w państwie zdecentralizowanym*, „Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu Administracja i Zarządzanie” 2008, t. IV, s. 7.

⁵ *2012 Administracja publiczna. Skrypt.*, red. J. Gierszewski, s. 10, <http://januszgierszewski.pl/wp-content/uploads/2014/06/Administracja-Publiczna.-Skrypt.pdf> [dostęp: 5.03.2019].

⁶ J. Filek, *Rola dministracji publicznej w kształtowaniu etycznego biznesu*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2005, nr 85, s. 213-217.

⁷ T. Wojtuszek, *Proces europeizacji prawa administracyjnego w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego*, [w:] *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu w XXI w.*, red. J. Zboina, Józefów 2014, s. 64.

w szeregach administracji jest przede wszystkim wykonywanie prawa. Ponadto urzędnik powinien działać na rzecz „dobra wspólnego”, co wskazuje, iż „dobre wspólne” stanowi jedną z kluczowych wartości, jaką powinien się kierować urzędnik.

Geneza idei „dobra wspólnego” sięga starożytności. W następującej myśli Platona: „[...] harmonizując obywateli namową i przymusem, skłania ich do tego, żeby się z sobą dzielili tym pożytkiem, jaki każdy potrafi przynieść dla wspólnego dobra”⁸ uwidocznił się jego pogląd, iż państwo posiada wyłączną kompetencję do stanowienia prawa i definiowania dobra, w związku z czym dobro udziela się wyłącznie poprzez państwo. Celem państwa, realizowanym poprzez prawo stanowione, jest więc „dobre wspólne”⁹. W późniejszym okresie wpływ na ewolucję i rozwój koncepcji „dobra wspólnego” wywarło chrześcijaństwo. Znalazła ona nawet swój wyraz w encyklice Leona XIII *Rerum novarum* z 1891 r., w której podkreślono między innymi, że wszyscy obywatele powinni się przyczyniać do dobra wspólnego.

Do Polskiego systemu prawnego koncepcja „wspólnego dobra” weszła za sprawą art. 1 ust. 1 Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r., o następującym brzmieniu: „Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”. M. Piechowiak, dokonując analizy wskazanego artykułu, zwrócił uwagę na znaczenie kolejności słów w przepisie. Jego zdaniem sformułowanie „dobre wspólne”, nawiązujące do myśli chrześcijańskiej, eksponuje służebność państwa w stosunku do obywateli, natomiast w odniesieniu do polskiej tradycji ustrojowej i wykładni językowej wskazuje hegemonię państwa w tej dziedzinie¹⁰. Koncepcja „wspólnego dobra” uległa znacznemu zawężeniu tuż przed wybuchem II wojny światowej, natomiast w czasie samej wojny państwo podziemne dysponowało dobrze rozwiniętą administracją, a także wysoko wykwalifikowaną służbą publiczną, która znakomicie realizowała ideę służenia dobru wspólnemu poprzez poszanowanie podmiotowości obywateli i współpracę ponad podziałami politycznymi w celu stawienia oporu okupantowi. W okresie PRL nastąpił odwrót od idei „dobra wspólnego” na rzecz służebności wobec wybranych klas społecznych i traktowania prawa jako narzędzia władzy¹¹. Czym jednakże jest idea „dobra wspólnego”?

⁸ Platon, *Państwo*, [w:] Platona Państwo z dodaniem siedmiu ksiąg Praw, t. I, Warszawa 1958, ks. VII, s. 519.

⁹ T. Wojtuszek, *Proces europeizacji prawa administracyjnego...*, op. Cit., s. 64.

¹⁰ P. Zamelski, *Koncepcja Dobra wspólnego w ujęciu prawnonaturalnym i normatywnym*, s. 189-198, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5797/Wybrane%20koncepcje%20dobra%20wsp%20C3%B3lneg%20o.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 12.03.2019].

¹¹ I. Lipowicz, *Dobre wspólne*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2017, nr 3, s. 17-18.

Pojęcie „dobra wspólnego” jest pojęciem normatywnym (choć w doktrynie istniał co do tego spór) o trudnym do określenia znaczeniu i mimo iż poświęcono mu wiele uwagi, to pozostaje terminem niejednoznacznym. Nie jest także terminem stałym – rozumienie tego pojęcia może się zmieniać w zależności od kontekstu historycznego i społecznego¹². Na pojęcie dobra wspólnego składają się dwa odrębne terminy. Po pierwsze dobro definiowane jako „przedmiot ludzkiego działania, który może stać się celem jednostkowym każdego osobowego dążenia i w tym sensie może być analogicznie wspólny dla wszystkich osób żyjących w społeczeństwie”¹³. W takim ujęciu wszelkie działania urzędnika powinny być podejmowane dla jednostki, która stanowi cel sam w sobie. Grupa jednostek, którą łączą wspólne przekonania, uczucia, akceptowane wartości lub inne czynniki, tworzy wspólnotę. Więzy społeczne łączące członków wspólnoty mają swoje źródło w stosunkach społecznych (rodziny lub rodowych), sąsiedzkich oraz w przyjaźni, u której źródła leżą podobieństwa wynikające z sytuacji życiowej. To właśnie podobna sytuacja życiowa łącząca członków podmiotów politycznych jest czynnikiem inicjującym ich zaangażowanie do kolektywnego określania celów i sposobów ich realizacji, a także rozwiązywania ewentualnych problemów. Dobro stanowi cel i motywację działań każdego człowieka i całej wspólnoty. Dobro zatem ma charakter obiektywny i jest niezależne od przekonań poszczególnych osób i grup. Dobrem wspólnym zaś jest „dobro niezawężone do jednostkowych interesów, lecz nawiązujące do tego, co wspólne”¹⁴.

Wielu współczesnych badaczy stoi na stanowisku, iż misją administracji publicznej, a więc misją każdej osoby pracującej w jej szeregach, „jest podejmowanie działań dla dobra obywateli, dobra wspólnego czy zdaniem innych badaczy, w interesie publicznym (czy też ogólnym)”¹⁵. Jednym z nich jest R. Sowiński, który w opracowaniu *Interes publiczny – dobro wspólne, wartości uniwersalne, jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, konstruując definicję administracji, odwołał się do pojęcia „dobra wspólnego”. Zdaniem Sowińskiego administracja publiczna to „ustalony system organów i towarzyszących im struktur rzeczowo-osobowych, realizujących funkcje i zadania wykonawcze państwa, a także działających w jego obrębie samorządów terytorialnych, nakierowane na interes publiczny, prowadzące do pomnożenia korzyści i upowszechnienia dobra wspólnego, będącego urzeczywistnieniem humanistycznych wartości uniwersalnych, leżących

¹² A. Młynarska-Sobaczwska, *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2009, nr 69, s. 61-62.

¹³ M. A. Krąpiec, *Ja-człowiek*, Lublin 1991, s. 336.

¹⁴ P. Zamelski, *Koncepcja Dobra wspólnego...*, op. cit., s.182.

¹⁵ W. Wytrążek, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 7.

u podstaw kulturowych państwa i struktur ponadpaństwowych, do których ono przynależy”¹⁶. W takim ujęciu misją urzędnika jest realizacja „dobra wspólnego” dzięki sprawności aparatu administracji.

Warto również zwrócić uwagę na konotacje pomiędzy pojęciami: „dobre wspólne” a „interes publiczny”. Można znaleźć wiele analiz relacji między tymi pojęciami. Wydają się one być zbieżne i jak podkreśla Ewa Olejniczak-Szałowska są one kluczowe dla rozpatrywania działań współczesnej administracji i dla wyznaczenia zakresu dopuszczalnej ingerencji państwa w stosunki społeczne i gospodarcze oraz w prywatne życie obywateli. Z kolei Małgorzata Stahl przedstawiła założenie, że „interes publiczny” jest pojęciem węższym niż dobro wspólne i z takim ujęciem można się spotkać najczęściej w literaturze przedmiotu¹⁷. Interes publiczny jest pojęciem fundamentalnym dla prawa administracyjnego. Również w nauce prawa jest ono traktowane priorytetowo, gdyż odnosi się do procesu stanowienia i stosowania prawa, a także dlatego, iż posiada ono przymiot klauzuli generalnej względem organów administracji publicznej, których działalność powinna uwzględniać interes publiczny¹⁸. Należy jeszcze rozważyć stosunek pomiędzy interesem publicznym a interesem jednostki, gdyż urzędnik, wykonując swoje zawodowe obowiązki, może napotkać sytuację rozbieżności tychże wartości. Zdaniem M. Zdyba „pojęcie interesu publicznego nabiera pełnej treści dopiero przez zestawienie z prawem poszczególnej jednostki, jako namiastki wszelkiej społeczności”¹⁹. Konflikt między tymi interesami, należy rozwiązać w oparciu o normy i zasady postępowania administracyjnego z jednoczesnym pełnym poszanowaniem interesów prawnych wynikających z godności człowieka, ale również w taki sposób, by nie doznał uszczerbku interes publiczny, a zwłaszcza jego najwyższa forma, którą jest „dobre wspólne”²⁰. Są to trudne rozstrzygnięcia. Istotnych wskazówek mogą dostarczyć kodeksy etyczne. Można więc rozpatrzeć misję urzędnika także z innej perspektywy.

Definicja terminu „administracja publiczna”, sformułowana przez H. Izdebskiego, stanowi, iż jest to „służba lub działalność wykonawczą, wykonywaną w stosunku do kogoś lub czegoś ważniejszego, zwierzchniego, decydującego. Jest instrumentem służącym do osiągnięcia celu, który w założeniu nie jest jej własnym celem lub wykonywania woli zwierzchnika”. U podstaw rozważań H. Izdebskiego

¹⁶ L. Kaczmarek, *Ewolucja i pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, „Sudia Lubuskie” 2009, t. 5, s. 235.

¹⁷ I. Lipowicz, *Dobre wspólne...*, op. cit., s. 22.

¹⁸ E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula i interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin Polonia” 2016, nr 63, s. 161.

¹⁹ M. Zdyb, *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales UMCS. Sectio G” 1993 r., Vol. 40, s. 307..

²⁰ E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula i interesu publicznego...*, op. cit. s. 161.

leży geneza terminu „administracja”, który to wywodzi się od łacińskiego słowa *ministrare*, oznaczającego „służyć” oraz terminu „minister”, który pierwotnie oznaczał sługę monarchy, ale i sługę Bożego, co wskazuje, iż urzędnik powinien przede wszystkim pełnić rolę służebną²¹, poprzez poszanowanie uprawnień i wolności obywateli oraz prawa w ogóle. Sprawujący władzę mają świadczyć usługi, a nie czerpać korzyści z zajmowanych stanowisk. Służebność urzędnika może być rozumiana dwojako: jako służba państwu jako organizacji, w tym realizacja planów i polityk, a także udział w procesie stanowienia i stosowania prawa, ale również jako służenie obywatelowi poprzez wypełnianie procedur, przy ścisłym poszanowaniu szeroko rozumianego prawa administracyjnego²². O służebności urzędnika mówi także zasada służby publicznej skierowanej do pracowników korpusu służby cywilnej, gdyż podkreślono w niej taki właśnie charakter administracji. Zasadę tę można odnaleźć w rozdziale drugim Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów, w którym szczegółowo opisano także inne zasady etyki korpusu służby cywilnej, którymi powinni kierować się wszyscy urzędnicy oraz ich przełożeni całego sektora publicznego dowolnego szczebla. Poza zasadą służby publicznej są to: zasada godnego zachowania, zasada lojalności, zasada neutralności politycznej, zasada bezstronności i zasada rzetelności. Zasada służby publicznej wyraża się przede wszystkim w przedkładaniu dobra publicznego ponad interesy własne, jednostkowe czy grupowe, dzięki czemu sprawy załatwiane zostają w sposób etyczny i moralny²³. Bez wątplenia „działalność administracyjna posiada wymiar moralny i podlega ocenie moralnej. Wykonywanie służbowych zadań może i często jest źródłem dylematów moralnych. Społeczeństwo względem urzędników ma określone oczekiwania, które w działalności administracji powinny być uwzględniane a których wspólnym mianownikiem jest uczciwość wobec siebie współpracowników i obywateli”²⁴. Właśnie z tego powodu też dostrzeżono potrzebę budowania etosu urzędnika, między innymi poprzez tworzenie kodeksów etyki, będących instrumentami służącymi budowaniu sprawnej i fachowej administracji, podkreślających misję służenia obywatelowi, pomagające zrozumieć i stosować w praktyce neutralne politycznie działania

²¹ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do publicgovernance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.

²² *Służebność orpusu – służby cywilnej a prawne i etyczne obowiązki członków korpusu służby cywilnej*, Materiały szkoleniowe dot. Szkolenia organizowanego przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, <https://www.pomorska.policja.gov.pl/komenda/A939.1.pdf> [dostęp: 14.03.2019].

²³ <https://www.sluzbacywilna.info.pl/studia-podyplomowe/1292-etyka-wpracy-administracji-publicznejP> [dostęp: 9.03.2019].

²⁴ I. Serdocha, *Postawy etyczne pracowników samorządowych w ocenie pracowników i klientów urzędów – raport z badań*, „Współczesne zarządzanie” 2013, nr 2, s. 110.

realizowane przez służbę cywilną²⁵. Nie ma żadnych przeszkód, aby zasady służby cywilnej były przestrzegane na wszystkich stanowiskach urzędniczych, co zresztą czynione jest przez wiele samorządów lokalnych tworzących własne, wewnętrzne kodeksy etyczne oparte na zasadach przeznaczonych dla korpusu służby cywilnej.

Znaczenie etyki w pracy urzędnika podkreśla B. Kudrycka, wskazując na potrzebę odwołania się do niej w sytuacjach, w których dopuszczalny jest pewien zakres uznania administracyjnego. Co do zasady podstawowym aktem wydawanym przez wszelkie organy administracji, mającym na celu rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób zakończenie sprawy w danej instancji jest decyzja administracyjna. Akty te kształtują sytuację prawną ludzi i efekty decyzji w przypadku niewłaściwego działania urzędnika mogą wzbudzać nieufność wobec instytucji, poczucie krzywdy i niesprawiedliwości, a przez to naruszać autorytet państwa. Organ administracji, wydając decyzję w sprawie, jest związany szeregiem aktów prawnych w postaci ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, ponadto powinien działać w sposób nienaruszający ogólnych zasad prawa. Należy jednakże mieć na uwadze fakt, iż objęcie regulacją prawną wszelkich możliwych do wystąpienia stanów faktycznych jest niewykonalne. Znaczną dozą uznaniowości cechują się decyzje dotyczące wydawania zezwoleń, licencji bądź podejmowanie decyzji personalnych. Stąd istotne jest pozostawienie organowi pewnego zakresu swobody w postaci możliwości wydawania decyzji (aktów) uznaniowych, zwanych również uznaniem administracyjnym. Uznanie administracyjne ma miejsce wtedy, gdy ustawodawca przyznaje organowi możliwość dokonania wyboru sposobu załatwienia sprawy. Ustawodawca wskazuje tę możliwość poprzez sformułowania takie jak: „organ może”, „organ jest upoważniony”, co skutkuje tym, iż może on, ale nie musi, wydać rozstrzygnięcia o określonej treści, tym samym kształtuje sytuację prawną jednostki poprzez wybór jednego z dopuszczalnych skutków prawnych, np.: przyznaje stronie uprawnienie bądź świadczenie lub go nie przyznaje²⁶. „Kwestia stosowania decyzji uznaniowych sprowadza się, z punktu widzenia państwa prawa, do wyboru między pewnością prawa a wydawaniem przez administrację obiektywnie słusznych decyzji”²⁷. Ponadto sytuacja, w której urzędnik zmuszony jest wydać decyzję uznaniową może być dla niego obciążająca psychicznie, gdyż ustawodawca obciążył go obowiązkiem ochrony zarówno interesu państwa, jaki i słusznego interesu obywateli. Powierzenie administracji publicznej uprawnienia

²⁵ <https://www.sluzbacywilna.info.pl>, op. cit. [dostęp: 21.02.2019].

²⁶ K. Sagan, *Źródła uznania administracyjnego oraz jego granice*, „Ius et Administratio” 2013, nr 1, s. 72.

²⁷ J. M. Biłas, *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji*, „Rocznik Samorządowy” 2015, t. 4, s. 28.

do dokonania wyboru jednego spośród kilku możliwych rozwiązań bez związania konkretnymi przepisami prawa, rodzi potrzebę zapobiegania dowolności w tej dziedzinie²⁸. W przedstawionej sytuacji szczególnie ważne jest zachowanie przez urzędnika bezstronności. Obowiązek bezstronności został przez P. Zuzankiewicza wskazany jako szczególna misja służby cywilnej, dzięki czemu stanowi gwarancję rządów prawa, zwłaszcza gdy bezstronność jest definiowana z użyciem określeń takich jak: uczciwość, brak stronniczości, wyższość interesu publicznego nad prywatnym, profesjonalna niezależność, jawność i dostęp obywateli do informacji o działalności administracji publicznej, prawo do sprawiedliwego wysłuchania i sprawiedliwości proceduralnej²⁹. Zgłębiając temat bezstronności urzędnika, w literaturze wskazuje się, iż powinna ona być rozumiana jako politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa, ale nie wyłącznie. Doktryna wskazuje tu na Konstytucję, która w art. 25 ust. 2 określa, że władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. Na tej podstawie uznaje się, że bezstronność osób zatrudnionych w administracji powinna obejmować również powyższe kwestie³⁰.

W takim ujęciu misję urzędnika wyznacza odpowiednia postawa etyczna pojmowana jako działanie na podstawie prawa i w jego granicach oraz posiadanie właściwej postawy etycznej opartej na zrozumieniu pełnionej funkcji i jej służebnego charakteru gwarantującej odporność na ryzyko wystąpienia konfliktu interesów, czyli możliwości wykorzystania pozycji związanej z zajmowanym stanowiskiem publicznym do realizacji prywatnych celów oraz rozwijanie w sobie pożądaných w administracji cech charakteru, takich jak bezinteresowność, rzetelność czy też życzliwość w stosunku do klienta.

Szybki postęp technologiczny stawia przed urzędnikami wiele wyzwań. Społeczeństwo coraz bardziej ceni takie wartości jak: innowacyjność, wysoki poziom wykształcenia, konkurencyjność i przedsiębiorczość. Rosnące wymagania stawiane urzędnikom przez obywateli wymuszają konieczność poszukiwania nowatorskich rozwiązań także w kwestii administrowania państwem. Szybkość zachodzenia zmian dezaktualizuje tradycyjny model zarządzania sektorem publicznym oraz inicjuje powstawanie nowych metod³¹. Obecnie w ramach rozwoju idei społeczeństwa

²⁸ Ibidem.

²⁹ W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 342-343.

³⁰ *Służebność korpusu służby cywilnej...*, op. cit., s. 28-29.

³¹ M. Nawojczyk, *Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej*, „ZN WSH Zarządzanie” 2015, nr 2, s. 170.

obywatelskiego odchodzi się od sposobu sprawowania władzy charakterystycznego dla biurokracji na rzecz zwiększenia wpływu obywateli i innych podmiotów na kształt podejmowanych przez administrację decyzji³². Na określenie administracji publicznej z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego używa się obecnie terminu *public governance*, który wyewoluował na kanwie przejścia od administrowania opierającego się na sztywnych procedurach do zarządzania opartego na wzorcach menedżerskich i zorientowanych na obywatela³³, gdy w latach 70. i 80. XX w. okazało się, że rządy Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii zaczęły mieć trudności z wywiązywaniem się z obowiązków wobec obywateli w zakresie służby zdrowia, edukacji, świadczeń socjalnych. Pojawiła się więc potrzeba zmiany dotychczasowego sposobu zarządzania państwem. Koncepcja ta ugruntowała się w Stanach Zjednoczonych wskutek utraty wiary w sens istnienia administracji publicznej przez amerykańskie społeczeństwo. Krytyczny stosunek do tradycyjnego modelu administracji był bodźcem do poszukiwania efektywniejszych modeli zarządzania państwem. Pojawiła się zatem koncepcja nowego zarządzania publicznego, wywodzącego się wprost z teorii ekonomii. Nowe zarządzanie publiczne opierało się na wprowadzeniu mechanizmu rynkowego do procesu świadczenia usług publicznych. Położono nacisk na poprawę jakości usług publicznych, orientację na potrzeby i oczekiwania obywatela oraz optymalizacją wydatków. Zaczęto również posługiwać się terminem „klient „administracji”³⁴. Istotą nowego zarządzania publicznego było przejście do zarządzania kojarzonego z sektorem prywatnym, otwarcie na sektor organizacji non-profit, oraz włączenie ich do realizacji zadań publicznych, co w pewnym sensie upodobniło sektor publiczny do sektora biznesu. Koncepcja ta nie była oczywiście wolna od wad³⁵. Zarzucano jej przede wszystkim trudność przenoszenia rozwiązań stosowanych w sektorze prywatnym na grunt administracji publicznej ze względu na rozbieżność celów końcowych tych sektorów. Zwracano również uwagę na upolitycznienie administracji ograniczające menedżerom możliwość wypracowania indywidualnego modelu zarządzania instytucją oraz przyjęcia za to pełnej odpowiedzialności³⁶.

Uwagi krytyczne wobec nowego Zarządzania Publicznego zaowocowały pojawieniem się kolejnej koncepcji, którą określa się mianem *public governance*. Terminem *governance* posługiwano się już w średniowieczu. Słowo to wywodzi

³² M. Oramus, *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik administracji publicznej” 2015, nr 1, s. 179.

³³ K. Marchewka-Bartkowiak, „Nowe zarządzanie publiczne”, „BAS infos” 2014, nr 18, s. 1-2.

³⁴ Ibidem.

³⁵ M. Nawojczyk, *Nowoczesne formy...*, op. cit., s. 172.

³⁶ Ibidem, s. 172.

się od łacińskiej *gubernantia*, co oznaczało metodę lub system rządzenia. W latach 90. XX w. pojęcie *governance* zaczęło być przedmiotem dyskusji w środowisku naukowym i politycznym. Odnosi się ono do funkcji *governing*, czyli do podejmowanych i realizowanych polityk oraz do ich społecznej efektywności³⁷. Zgodnie z definicją Banku Światowego *public governance*, czyli zarządzanie publiczne oznacza „formę reżimu politycznego, proces sprawowania władzy, zarządzanie gospodarczymi i społecznymi zasobami kraju na rzecz jego rozwoju oraz zdolność rządu do projektowania, formułowania i wdrażania programów politycznych oraz do realizowania przypisanych mu funkcji”³⁸. British Council natomiast definiuje *public governance* jako interakcje pomiędzy formalnymi instytucjami reprezentującymi obszar sprawowania władzy i organizacjami tworzonymi przez społeczność lokalną lub regionalną. Termin ten odnosi się do narzędzi wpływu społeczności lokalnej, czyli wszelkich mechanizmów, procesów i instytucji, poprzez które jednostki i grupy społeczne mogą egzekwować swoje prawa i oddziaływać na decyzje polityczne i społeczno-gospodarcze organów władzy publicznej³⁹. Oznacza to zatem działalność administracyjną uwzględniającą zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron, będącą odpowiedzią na potrzeby społeczne oraz wysoce efektywną. W takim ujęciu tradycyjne pojmowanie misji urzędnika rozszerza się o konieczność zachowania postawy nastawionej na obywatela, uzyskiwanie jak najlepszych efektów w stosunku do poniesionych nakładów, uwzględnienie opinii klientów w kwestii usług publicznych i dostosowanie się do ich potrzeb, a także wdrażanie nowych rozwiązań ułatwiających korzystanie z usług publicznych. Należy jednak pamiętać, iż w sektorze publicznym są ograniczenia, których brak w sektorze prywatnym.

Aparat administracji musi być bezwzględnie podporządkowany prawu, gdyż stanowi to najważniejszy aspekt zasady rządów prawa, będącej fundamentem porządku prawnego demokratycznych państw. Początkowo administrację publiczną w Europie rozumiano jako instrument wykonywania formalnych źródeł prawa, a jej synonimem był termin „biurokracja” w znaczeniu Weberowskim. Postrzeganie administracji zaczęło się zmieniać w latach 80. XX w., gdy zaczęto doceniać jej rolę jako dostawcy usług publicznych⁴⁰. Współcześnie wprowadzenie do administracji elementów biznesowych wymaga wsparcia etyki, by nie zatracić podstawowego celu urzędnika administracji, jakim jest służba społeczeństwu. Misja

³⁷ H. Izdebski, *Od administracji publicznej...*, op. cit., s. 15.

³⁸ M. Nawojczyk, *Nowoczesne formy...*, op. cit., s. 174.

³⁹ E. Młodzik, *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11, s. 185-192.

⁴⁰ H. Izdebski, *Od administracji publicznej...*, op. cit., s. 9-12.

urzędnika z pewnością nie jest ograniczona do mechanicznego egzekwowania przepisów. Urzędnik musi mieć na uwadze realizację „dobra wspólnego”, musi być także przygotowany do podejmowania trudnych decyzji w sytuacji, w której należy rozważyć właściwe proporcje pomiędzy interesem publicznym a interesem obywatela. To także godne reprezentowanie autorytetu państwa i urzędu poprzez odpowiednie postawy. Ponadto urzędnik powinien być użyteczny, kompetentny i efektywny. Powinien rozumieć potrzebę ustawicznego rozwoju oraz rozwijać w sobie pozytywne cechy mające wpływ na stosunek klienta do aparatu administracji, m.in.: uczciwość, bezstronność, odpowiedzialność, rzetelność, racjonalność działań, staranność. Wartość i sprawność aparatu administracji zależna jest bowiem od każdego składającego się nań ogniwa.

Bibliografia

1. Bilas J. M., *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji*, „Rocznik Samorządowy” 2015, t. 4.
2. Drobny W, Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012.
3. Filek J., *Rola administracji publicznej w kształtowaniu etycznego biznesu*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2005, nr 8/5.
4. *Administracja publiczna*, red. Gierszewski J., Skrypt. <http://januszgierszewski.pl/wp-content/uploads/2014/06/Administracja-Publiczna.-Skrypt.pdf>.
5. <https://www.sluzbacywilna.info.pl/studia-podyplomowe/1292-etyka-w-pracy-administracji-publicznej>.
6. Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.
7. Kaczmarek L., *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, „Studia Lubuskie” 2009, t. 5.
8. Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin Polonia” 2016, nr 63.
9. Koper A., *Uznanie administracyjne*, <https://koper.net.pl/uznanie-administracyjne/>.
10. Lipowicz I., *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3.
11. Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe zarządzanie publiczne*, „BAS Infos” 2014, nr 18.
12. Młodzik E., *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11.
13. Młynarska-Sobaczewska A., *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2009, nr 69.
14. Nawojczyk M., *Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej*, „ZN WSH. Zarządzanie” 2015, nr 2.
15. Oramus M., *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik administracji publicznej” 2015, nr 1.
16. Platon, *Państwo*, [w:] *Platona Państwo z dodaniem siedmiu ksiąg Praw*, t. I, Warszawa 1958, ks. VII, s. 519.
17. Sagan K., *Źródła uznania administracyjnego oraz jego granice*, „Ius et Administratio” 2013, nr 1.
18. Serdocha I., *Postawy etyczne pracowników samorządowych w ocenie pracowników i klientów urzędów – raport z badań*, „Współczesne zarządzanie” 2013, nr 2.

19. Seredocha I., *Pracownik samorządowy powinien działać zgodnie z etyczno-moralnymi zasadami*, <https://www.prawo.pl/samorzad/pracownik-samorzadowy-powinien-dzialac-zgodnie-z-etyczno-moralnymi-zasadami,85316.html>.
20. *Służebność korpusu służby cywilnej a prawne i etyczne obowiązki członków korpusu służby cywilnej*, Materiały szkoleniowe dot. Szkolenia organizowanego przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, <https://www.pomorska.policja.gov.pl/komenda/A939.1.pdf>.
21. Wojtuszek T., *Proces europeizacji prawa administracyjnego w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego*, [w:] *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu w XXI w.*, red. J. Zboina, Józefów 2014.
22. Wytrzątek W., *Odpowiedzialność za społeczność lokalną w państwie zdecentralizowanym*, „Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu Administracja i Zarządzanie” 2008, t. IV, s. 7.
23. Zamelski P., *Koncepcja dobra wspólnego w ujęciu prawnonaturalnym i normatywnym*, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5797/Wybrane%20koncepcje%20dobra%20wsp%C3%B3lnego.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
24. Zdyb M., *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annalea UMCS. Sectio G” 1993, Vol. 40, s. 307.

Public official's mission.

From the concept of the common good to public governance

Abstract

The issue discussed in this article is the vision of a civil servant in connection with the idea of public management, the concept of communicating with good and ethical problems that a public administration employee has to deal with, because only a competent and reliable audience is legally competent to perform tasks assigned to one person and of the other party's society, and to resolve disputes accordingly. The subject has been analyzed of available literature and electronic sources.

Keywords: public administration, common good, public interest, ethics, public administration, public official, mission