

Paweł Romaniuk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-7217-956X

**OCZEKIWANIA I ZMIANY STAWIANE
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE SYSTEMU
ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ I SPRAWNOŚCIĄ DZIAŁAŃ –
WYBRANE ZAGADNIENIA**

Wprowadzenie

Współczesne czasy wyznaczają różnorodne potrzeby jednostek i określonych grup społecznych, które w sposób dość widoczny przekładają się na konkretne oczekiwania stawiane nie tylko w stosunku do podmiotów posiadających możliwość ich rzeczywistej realizacji, tj. rodziny, grupy społecznej, korporacji, organizacji pozarządowej, ale również i samej administracji publicznej. Oczekiwania, będące niejednokrotnie postulatami, są zazwyczaj pochodną potrzeb społecznych i wiążą się z koniecznością podjęcia określonego wysiłku stojącego przed administracją publiczną. Wyzwania te w dużej mierze zależą od wielu czynników, do których można zaliczyć w szczególności warunki o podłożu społecznym, prawnym, ekonomicznym czy technologicznym, wyznaczającym standardy funkcjonowania sektora publicznego. Trzeba przy tym zaznaczyć, że zmiany związane z wyodrębnieniem wyzwań dla szeroko rozumianej administracji publicznej wynikają także w dużej mierze z nieuniknionej globalizacji, postępu technologicznego, europeizacji prawa czy wdrażania modelu nowego zarządzania publicznego (*new public governance*).

Głównym celem artykułu z uwagi na dość szeroki zakres podejmowanych rozważań naukowych będzie wyodrębnienie najważniejszych czynników obejmujących analizę systemu zarządzania jakością i ocenę sprawności działań podejmowanych przez aparat administracji publicznej. Wśród sposobów i metod badawczych, jakimi się posłużono, znaczną rolę odegrała metoda opisowa. W celu wnioskowania na podstawie poczynionych obserwacji, a także dokonanych badań wykorzystano metodą weryfikacji. W procesie badawczym zastosowano analizę retrospektywną (*ex post*) oraz metodę dogmatycznoprawną, której głównym celem była interpretacja przepisów prawa oraz przegląd dostępnej literatury przedmiotu.

Wybrane uwarunkowania systemów zarządzania jakością usług publicznych

Rozpoczynając charakterystykę usług, należy przywołać znaczenie samej administracji publicznej. W doktrynie można odnaleźć wiele jej definicji. Można wskazać np., że administracja publiczna jest rozbudowanym i sformalizowanym system instytucji, których sposób funkcjonowania opiera się na przyjętych założeniach organizacyjnych w zakresie faktów i zjawisk społecznych, gdzie organy i jednostki organizacyjne wchodzące w skład instytucji administracyjnych są poddane reżimowi obowiązującego prawa¹. Zadaniem administracji publicznej powinno być dostosowanie jej do koniecznych i nieuniknionych wyzwań cywilizacyjnych, społecznych czy organizacyjnych. Jest to o tyle ważne, że dopiero w takich nowych warunkach administracja może prawidłowo realizować delegowane jej uprawnienia, tym bardziej że podmioty publiczne oferują usługi monopolistyczne. Odbiorcy takich usług mogą albo korzystać z usług, albo z nich zrezygnować. Jednak np. jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do swoich mieszkańców powinny jak najlepiej wywiązywać się ze swoich obowiązków w zakresie budowania jakości oferowanych im usług i dostarczania dóbr publicznych. Ważna dla całej administracji powinna być też norma postępowania, gdzie pożądanym modelem zarządzania staje się dobrze obsłużony mieszkaniec².

W opinii Z. Leońskiego na kształt samej administracji, w szczególności na jej strukturę i formy działania, mają wpływ czynniki ustrojowe oraz prawne i pozaprawne³. Ich działanie jest bardziej lub mniej intensywne, zmieniając się w czasie lub działając stale⁴. Inny z administratywistów, M. Jaroszyński, wskazuje na obecność dwóch grup czynników, tj. politycznych i administracyjno-technicznych, których współdziałanie kształtuje administrację i wpływa nieustannie na jej zmianę organizacyjną, funkcjonalną czy zarządczą⁵. Można odnaleźć też i ocenę, w której funkcjonowanie struktury administracji uzależnione jest zarówno od jej organizacji wewnętrznej, jak i zewnętrznych warunków, w których organizacja ma działać, a tym samym i podlegać wielu zmiennościom⁶. Stworzenie wielopoziomowych podziałów działań znajduje również uzasadnienie w definicji pojęcia *organizacja*

¹ Por. M. Grzybowski, *Administracja publiczna a ład konstytucyjny* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 27.

² Zob. B. Soliński, *Systemy zarządzania jakością w administracji samorządowej*, „Zeszyt Naukowy” 2010, nr 4, s. 237.

³ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 27.

⁴ S. Bentkowski, *Czynniki determinujące jakość administracji publicznej w nauce administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2019, nr 107, s. 169.

⁵ M. Jaroszyński, *Problemy ustroju administracyjnego. Z teorii i praktyki prawa administracyjnego PRL*, Warszawa 1964, s. 32 i n.

⁶ Zob. ocena: J. Łętowski, S. Strachowski, J. Szreniawski, W. Taras, A. Wróbel, *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Lublin 1993, s. 53.

publiczna, co wskazuje T. Rabska, zdaniem której organizacja jest czymś, co łączy w sobie element powinności i element rzeczywistości, oczywiście będąc podatna także na naturalne i nieuniknione zmiany⁷.

W odniesieniu do znaczenia pojęcia *jakość* można używać wielu określeń. Przykładem może być wskazanie działalności opartej na dobrych np. mechanizmach i praktykach wdrażanych przez podmioty administracji publicznej⁸. Oferowanie złej jakości świadczonych usług jest dokuczliwe dla klienta (mieszkańca), który ma przecież określone roszczenia w stosunku do samej administracji. Muszą w takich warunkach być wskazane konkretne zasady zarządzania jakością, aby każdy wiedział, jaki proces jest wdrażany i jakie niesie ze sobą korzyści. Może to być np. orientacja administracji na klienta, doskonalenie prowadzonych procesów, podejmowanie decyzji w oparciu o posiadane dowody czy właściwe zaangażowanie pracowników w działania zarządcze i decyzyjne⁹. Wydaje się zatem, że niewłaściwa jakość usług jest częściej zauważalna i może wywoływać naturalną irytację wśród potencjalnych odbiorców w przypadku usług oferowanych przez jednostki administracji samorządowej lub administracji rządowej¹⁰. Jest to w oczywisty sposób spowodowane faktem, że z usług administracyjnych nie można zrezygnować, gdyż administracja w tym obszarze jest monopolistą¹¹. Przy czym zapewnienie odpowiedniej jakości prowadzi w dużej mierze do poprawy skuteczności i efektywności działalności, obniża koszty i powoduje wzrost satysfakcji klientów korzystających z usług instytucji publicznych¹². Uwzględniając te wszelkie okoliczności, w naukach o zarządzaniu pojawiła się nowa dyscyplina naukowa – zarządzanie jakością¹³.

Administracja publiczna obecnie jest liderem widocznych przemian jakościowych. Bez wątpienia dużą rolę w tym procesie odegrała transformacja ustrojowa i dopasowanie administracji do europejskich standardów jej funkcjonowania. Co więcej, system zarządzania jakością, oparty przede wszystkim na najbardziej popularnej normie ISO 9001, wdrożyło już ponad 400 urzędów administracji publicznej. Wiele z nich wciąż dąży do wprowadzenia podstawowych zasad zarządzania jakością (*total quality management* – TQM), choć są też i takie podmioty,

⁷ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, Wrocław 1977, s. 259.

⁸ Por. K. Hyla, *Total Quality Management TQM. Kompleksowe zarządzanie jakością w organizacji* [w:] *Wybrane aspekty zarządzania jakością*, red. M. Giemza, Kraków 2020, s. 71–78.

⁹ Zob. inne obszary dotyczące zasad zarządzania jakością: K. Szczepańska, *Zarządzanie jakością w dążeniu do doskonałości*, Warszawa 2011, s. 18–22.

¹⁰ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 22–23.

¹¹ *Ibidem*, s. 240.

¹² Zob. szerzej: A. Antonaras, C. Memtsa, M. Iacovidou, *The Challenge of Measuring the Cost of Quality*, Conference: 4th Annual Quality Congress Middle EastAt, Dubai 2010, s. 1.

¹³ A. Czapla, *Istota i rola zarządzania jakością w naukach o zarządzaniu*, „ZN WSH Zarządzanie” 2021, nr 3, s. 144.

które z tych systemów zrezygnowały¹⁴. Początki koncepcji nazywanej kompleksowym systemem zarządzania jakością można odnaleźć w badaniach prowadzonych przez klasyków zarządzania (F.W. Taylor, H. Gantt, H. Fayol, H. Ford czy Polak K. Adamiecki)¹⁵.

Można współcześnie dostrzec, że obecna administracja publiczna zmienia się w taki sposób, aby w dobie obecnych zmian prawnych i postępu technologicznego prawidłowo realizować swoje zadania. Powinna być zorganizowana w sposób racjonalny i przemyślany. Jest to o tyle ważne, że w przypadku przywołanej racjonalizacji administracja publiczna nie tylko musi szukać oszczędności w codziennej swojej aktywności, ale też powinna w sposób optymalny działać na rzecz interesu społecznego¹⁶. Z odpowiednim poziomem jakości oferowanych usług mamy do czynienia, kiedy realizowany interes społeczny jest traktowany jako zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli. Jest on również utożsamiany z sytuacją, w której instytucje publiczne umieszczają rozwój społeczny w wieloletniej perspektywie rozwoju (np. strategiach rozwoju), przyczyniając się do tego, że administracja publiczna nie będzie postrzegana wyłącznie jako władza publiczna, a przede wszystkim jako oferent służby publicznej¹⁷. Ważne przy tym staje się, że administracja publiczna z uwagi na wskazany i nieunikniony postęp technologiczny i cywilizacyjny musi wykazywać słuszność podejmowanych przez siebie decyzji, opartych przede wszystkim na wiedzy i właściwej diagnozie ocenianej sytuacji¹⁸.

Administracja publiczna coraz częściej wdraża nie tylko normy z serii ISO 9000, ale również wymagania z zakresu zarządzania środowiskiem (ISO serii 14000), zwłaszcza dotyczy to jednostek samorządu terytorialnego¹⁹. Trzeba zaznaczyć, że do najbardziej popularnych i tym samym najczęściej wdrażanych należą: system zarządzania środowiskowego zgodny z wymogami międzynarodowej normy ISO 14001 oraz system ekzarządzania i audytu EMAS wynikający z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego²⁰. Przy czym trzeba przypomnieć, że systemy

¹⁴ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 9.

¹⁵ Zob. szerzej: K. Lisiecka, J. Maciąg, Karol Adamiecki współtwórcą podstaw nauki organizacji i zarządzania procesem kształtowania jakości produktów [w:] *Wielcy twórcy jakości w Polsce i na świecie – zagadnienia ekonomiki jakości*, red. E. Skrzypek, Lublin 2007, s. 87–90.

¹⁶ G. Broniewska, *Wybrane aspekty zarządzania jakością w administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2011, nr 261, s. 22.

¹⁷ Por. *Jakość w administracji*, red. T. Mordel, Łódź–Katowice 2001, s. 141–142.

¹⁸ Zob. rozwój administracji publicznej opartej na wiedzy: M. Witwer, *Administracja oparta na wiedzy problemy prawne*, „Studia Prawnicze” 2024, nr 2(230), s. 107–119.

¹⁹ A. Matuszak-Flejszman, *Wdrażanie systemu ekzarządzania i audytu (EMAS) w urzędach administracji rządowej*, Warszawa 2011, s. 7–8.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekzarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE (Dz.U. L 342 z 22.12.2009).

wdrażania jakości w urzędach administracji publicznej były skutecznie wdrażane już od 1989 r.²¹ Prawie 20 lat temu, w 2006 r., 211 urzędów administracji samorządowej posiadało wdrożone systemy zarządzania jakością według norm ISO 9001:2000. Spośród 16 urzędów marszałkowskich aż 8 wdrożyło taki system. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie przyjął zintegrowany system zarządzania jakością²² w celu przede wszystkim zwiększenia rozwoju regionalnego województwa małopolskiego oraz budowania satysfakcji pracowników urzędu. Przyjęty system musiał być zgodny z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2015-10 oraz PN-EN ISO/IEC 27001:2023-08 i nieustannie doskonalony poprzez regularne dokonywanie przeglądów zintegrowanego systemu zarządzania wraz z podejmowaniem działań doskonalących w stosunku do wszystkich zidentyfikowanych obszarów tego wymagających.

Instytucje publiczne, wdrażając takie systemy, dużą uwagę poświęcają w szczególności poprawie jakości życia mieszkańców regionu poprzez realizację strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, stałe doskonalenie jakości dostarczanych usług publicznych w celu podnoszenia satysfakcji klientów (mieszkańców) czy zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa przetwarzanych danych oraz informacji. Duże przy tym znaczenie dla prawidłowości i skuteczności wdrażanych systemów zarządzania jakością ma sam sposób zapatrywania się danej organizacji na zastosowanie tego rodzaju narzędzia. Obok szans pojawiać się mogą również i zagrożenia w procesie implementacji systemu zarządzania jakością. Wśród najbardziej charakterystycznych niebezpieczeństw można wyróżnić zbyt małe zaangażowanie kierownictwa w proces wdrażania systemu oraz brak wystarczająco wykwalifikowanych pracowników²³.

Sprawność determinantem rozwoju i zmian administracji publicznej

Kreując zasady i wartości systemu zarządzania jakością, trzeba zauważyć, że niezwykle ważną przesłanką prawidłowo funkcjonującej administracji publicznej jest sprawność jej działania, która jest pochodną jakości pracy osób w niej zatrudnionych²⁴. Jest ona o tyle ważna, że związana jest z podejmowaniem nie

²¹ Zob. M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej – teoria i praktyka*, Warszawa 2008, s. 64–65.

²² Zob. zarządzenie nr 172/2024 Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie Polityki Zintegrowanego Systemu Zarządzania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

²³ Ocenę taką prezentuje np. K. Gotzamani, *Results of empirical investigation on the anticipated improvement areas of the ISO 9001:2001 standards*, „Total Quality Management & Business Excellence” 2010, no. 6, s. 690–691.

²⁴ J. Korczak, *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej* [w:] *Cywilizacja administracji*

zawsze prostych decyzji, co w sytuacji ich prawidłowego rozstrzygnięcia, niejednokrotnie stosując mechanizm dyskrecjonalności administracyjnej, buduje zaufanie społeczne do sektora publicznego. Obok przywoływanej przesłanki sprawności nie można zapominać o stabilności i stałości administracji publicznej, która bezwzględnie musi być oparta na przesłankach prawnych w zakresie przyznanych jej kompetencji i prawidłowego funkcjonowania. Dowodzi to, że cechą całej administracji jest jej prawne sformalizowanie. Pomimo takich przesłanek istnieje naturalna konieczność dostosowania instytucji publicznych do nieustannie pojawiających się nowych oczekiwań społecznych, a także zmiennych warunków otoczenia, co szczególnie jest zauważalne w obszarze transformacji globalizacyjnej, gospodarczej czy organizacyjnej²⁵. Rola sprawności w procesie realizacji zadań publicznych w koncepcji zadaniowej administracji publicznej staje się obecna w szczególności w naukach prawnych, zaś pojęcie to może być stosowane w różnych warunkach organizacyjnych, przybierając różne konteksty i znaczenia²⁶.

Zagadnieniem korelującym z pojęciem *sprawność* jest efektywność. Problematyka ta dostrzegalna jest w wielu dyscyplinach naukowych. Można ją odnaleźć szczególnie w nauce o organizacji i zarządzaniu, a także w naukach ekonomicznych²⁷. Interesującą metaforę tego pojęcia stworzył A. Pyszka, który porównał poszukiwanie efektywności do podróży Alicji w Krainie Czarów, która „chcąc zrozumieć, gdzie się udać, próbuje dogonić tajemniczego białego królika”²⁸. Przywołaną prawidłowość można odnaleźć w działaniach współczesnych organizacji publicznych poszukujących najlepszej i skutecznej metody osiągnięcia efektywności swoich działań.

Przywołane pojęcie sprawności dostrzega się w preambule Konstytucji RP²⁹. Ustawodawca, odwołując się do sprawności, wskazuje, że działanie instytucji publicznych powinno uwzględniać współczesne wymagania wiedzy i techniki, zasady dobrej wiary. Instytucje publiczne powinny być zdolne do wykonywania

publicznej. *Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 219–220.

²⁵ Por. M. Kisała, *Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015, t. XXV, nr 1, s. 153.

²⁶ Koncepcję sprawności administracyjnej ocenia z punktu widzenia administracji samorządowej: B. Dolnicki, *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej* [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006, s. 110–111.

²⁷ M. Raczyńska, K. Krukowski, *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020, s. 30.

²⁸ A. Pyszka, *Istota efektywności. Definicje i wymiary*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 230, s. 13.

²⁹ „Pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

powierzonych im zadań bez zbędnej zwłoki³⁰. Ciekawą ocenę sprawności przedstawia J. Zimmermann, który pod tym pojęciem rozumie w szczególności szybkość, efektywność, skuteczność i ekonomiczność działań administracyjnych. Są to cechy, które dostrzega się na pograniczu prawa administracyjnego i nauki administracji, teorii organizacji i zarządzania. Są to prakseologiczne zasady tzw. dobrej administracji³¹. Traktując tę zasadę jako zasadę prawa, sprawne działanie oznacza wręcz obowiązek podjęcia działania przez administrację publiczną, z którym wiąże się bezsprzecznie prawo każdego obywatela do domagania się od administracji określonych zachowań³². Dlatego uwzględniając przywołane przesłanki, jednym z kluczowych filarów sprawności instytucjonalnej państwa jest w szczególności efektywność administracji publicznej traktowana jako zdolność, a tym samym i umiejętność do świadczenia wysokiej jakości usług dla obywateli wraz z wdrażaniem transparentnej i racjonalnej polityki działania³³.

Jednym z ważniejszych elementów oceny efektywności instytucji i całych sektorów jest ich przedmiotowa sprawność³⁴. Można ją oceniać chociażby relacją osiąganych wyników do podjętych nakładów. W różnych obszarach natężenie sprawności może przyjmować różne wartości i nie zawsze musi wiązać się z poziomem ponoszonych obciążeń. W samej administracji publicznej sprawność mierzy się m.in. czasem trwania poszczególnych procedur czy procesów³⁵.

Trzeba także punktowo zasygnalizować, że sprawność działania organów administracji publicznej pełni wyjątkową rolę w obszarze kształtowania zarówno obowiązków, jak i uprawnień jednostki na gruncie postępowania administracyjnego. Na płaszczyźnie materialnego prawa administracyjnego obserwuje się rozbudowaną koncepcję tego zagadnienia, gdzie wprowadza się instytucje, których zadaniem jest gwarancja sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej. Natomiast w administracyjnym prawie procesowym ustanowiono odpowiednie zabezpieczenie skuteczności instancyjnego postępowania administracyjnego³⁶.

³⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009 s. 7–8.

³¹ Przykładem skuteczności może być wyrok NSA z dnia 14 września 2021 r., sygn. II OSK 3124/18, LEX nr 3310246, gdzie elementem konstrukcji administracyjnej kary pieniężnej jako gwarancji sprawnego działania jest wyznaczenie zakresu przedmiotowego spraw.

³² Zob. szerzej: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 101–103.

³³ Por. K. Pogorzelski, *Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, IBS 2011, s. 2.

³⁴ Por. P. Romaniuk, *Wybrane aspekty sprawności samorządu terytorialnego w świadczeniu usług publicznych*, „Ius et Administratio” 2023, nr 1(50), s. 98–110.

³⁵ S. Wysocki, *Efektywność administracji czy umiemy ją mierzyć?* [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, red. A. Gołębiowska, B. Zientarski, Warszawa 2016, s. 171.

³⁶ B. Adamiak, *Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na sprawność działania administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024, s. 962.

Istnieją również sytuacje, gdzie coraz częściej wykracza się poza doktrynalne rozumienie podmiotu administracji publicznej, a ustawodawca tworzy szczególne podmioty administracji. Jest to spowodowane tym, że administracja publiczna realizuje coraz większą ilość zróżnicowanych zadań, a efektywność i skuteczność prowadzenia zadań publicznych opiera się z różnym natężeniem na modelu prawnym, delegując wdrażanie takich obowiązków poza obszar administracji³⁷.

Podając się wysiłku w zakresie poszukiwania akceptowanych zmian dla omawianego zagadnienia, trzeba zaznaczyć, że dokonując oceny standardów funkcjonowania administracji publicznej w kontekście sprawności, diagnozuje się realne problemy systemowe. Są one wynikiem nie tylko oparcia administracji na modelu hierarchicznie podporządkowanych procedur, ale również, co wydaje się dość oczywiste – spuścizny okresu komunizmu, którego wyróżnikiem była resortowa organizacja administracji i typowa dla tego czasu centralizacja³⁸. Niektórzy mogą też patrzeć na tę sytuację przez pryzmat opóźnień, które mogą być spowodowane brakiem reform modernizujących całą administrację³⁹. Jednak dostrzega się też i pozytywne zmiany w obszarze szeroko rozumianej funkcjonalizacji administracji publicznej w kontekście jej skuteczności.

Głównym zadaniem informatyzacji administracji publicznej jest stworzenie czytelnych i przejrzystych procesów z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych wraz z ich szerokim zastosowaniem, usprawnienie działań samej administracji oraz zagwarantowanie rozwoju technologii informacyjnych i informatycznych. Zmiany te, szczególnie dostrzegalne na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, zmierzają w widoczny sposób w stronę budowania satysfakcji obywateli, aby większość spraw urzędowych można było załatwić za pomocą komunikacji elektronicznej⁴⁰. Nie bez znaczenia jest to, że rozwój i wdrażanie nowych technologii w ostatnim okresie przybiera na znaczeniu. Zwiększa się rola tych technologii w komunikacji instytucji publicznych z odbiorcami takich usług. Oczywiście jest to proces długi ze względu na wielość regulacji prawnych i rozbudowany aparat administracyjny, jednak dostrzega się zwiększony poziom zaufania społecznego nie tylko do samej administracji publicznej, ale także do świadczonych przez nią elektronicznych usług (e-usług)⁴¹.

³⁷ M. Górka, *Skuteczność i efektywność realizacji zadań publicznych przez szczególne (nietypowe) podmioty administracji publicznej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, vol. XXII, nr 40, s. 42–43.

³⁸ Zob. np. J. Ziobrowska, *Strategia „Sprawne Państwo 2020” wobec współczesnych problemów sektora publicznego w Polsce*, „Barometr Regionalny” 2015, nr 4, s. 4–5.

³⁹ Por. J. Pasieczny, *Drogi reformowania sektora publicznego*, „Problemy Zarządzania” 2005, nr 4(10), s. 32–37.

⁴⁰ Zob. więcej na temat rozwoju administracji publicznej na poziomie lokalnym: D. Chaba, *Wzrost cyfryzacji samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5, s. 13–14.

⁴¹ A. Dąbrowska, A. Wódkowski, M. Janoś-Kresło, *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2009, s. 12–13.

Dynamiczny i nieunikniony rozwój elektronicznych usług wyróżnia nadrzędność informacji będącej kluczowym źródłem kapitału. Ważna jest też powszechna dostępność do takich usług, wygoda, oszczędność czasu, a przede wszystkim minimalizowanie ponoszonych kosztów, szczególnie widoczne po stronie instytucji publicznych. Są oczywiście pewne wymagania dotyczące chociażby odpowiedniej regulacji prawnej, dostępności do takich usług czy dostatecznej wiedzy, jak z takich narzędzi sprawnie korzystać. Stosując te wymagania, transformacja i modernizacja e-usług staje się ważnym elementem dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Społeczeństwo takie w sposób skuteczny potrafi wykorzystać zdobytą informację⁴².

Wdrażając nowe technologie do codziennej praktyki funkcjonującej administracji publicznej, należy mieć na uwadze rzeczywiste korzyści z tego płynące, jakimi są w szczególności: łatwiejszy dostęp do informacji dla obywateli, szybsze i bardziej elastyczne czasowo załatwianie urzędowych spraw czy też zwiększanie dostępności do takich usług dla osób wykluczonych (np. komunikacyjnie), które z różnych względów nie mogą być obecne w urzędzie. Optymistyczne przy tym jest to, że administracja publiczna stara się być dostępna dla wszystkich obywateli w niespotykanym dotąd wymiarze i na szeroką skalę⁴³. Jednak nawet w tak kluczowych kwestiach potrzebne są merytoryczne rozmowy na temat przełamywania różnych barier w zakresie korzystania z takich usług, gdzie nie wszyscy – z różnych względów – mają do niej równy dostęp i nie wszystkie usługi działają w sposób jakiegoś zgodny z oczekiwaniami ich potencjalnych odbiorców⁴⁴. Zasadniczym zadaniem procesu informatyzacji administracji publicznej, o czym była już mowa, jest zagwarantowanie dostępu do elektronicznej obsługi dla obywateli i innych zainteresowanych podmiotów⁴⁵. Nieuchronne zmiany w zakresie e-usług stają się naturalnym i nieuniknionym procesem rozwoju społeczeństwa informacyjnego, wspomagającym sposób realizacji zadań publicznych. Nieuchronne zmiany w zakresie e-usług stają się naturalnym i nieuniknionym procesem rozwoju społeczeństwa informacyjnego, wspomagającym sposób realizacji zadań publicznych⁴⁶, gdzie za pomocą elektronicznych usług cel ten każdego dnia staje się bardziej dostrzegalny i osiągalny⁴⁷.

⁴² Zob. więcej na temat potencjalnych zmian: T. Szewc, *Administracja wobec rozwoju e-usług*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7–8, s. 109–110.

⁴³ R. Tadeusiewicz, *Czy e-administracja może być narzędziem formowania społeczeństwa informacyjnego?*, „eAdministracja” 2005, nr 1, s. 9–10.

⁴⁴ Por. M. Olender-Skorek, M. Sylwestrzak, B. Bartoszevska, R. Czarnecki, *Barriere rozwoju e-administracji w Polsce: analiza sytuacji na przykładzie projektów 7 osi POIG*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 123, s. 170–172.

⁴⁵ Por. M. Kotulska, *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 9, s. 234.

⁴⁶ D. Fleszer, *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie EPUAP*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, nr 12, s. 128.

⁴⁷ J. Smarż, P. Śwital, *Przyjazna administracja elektroniczna [w:] Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Li-sowski, Wrocław 2024, s. 306.

Podsumowanie i konstatacje

Administracja publiczna, wdrażając przypisane jej zadania, a tym samym – realizując misję publiczną, musi pamiętać, że jakość świadczonych usług musi być na coraz wyższym poziomie przy zachowaniu równie wysokich standardów. Przy czym obywatele mają prawo wymagać, aby te usługi każdego roku zaspakały ich oczekiwania. Wzrost jakości i sprawności administracji publicznej staje się niezbędnym czynnikiem wpływającym na budowanie zaufania do władzy publicznej. Można również dostrzec, że wprowadzanie systemu zarządzania jakością opartego na normie ISO 9001 w wielu instytucjach publicznych przyczynia się do poprawy organizacji pracy urzędów i wzmacnia jakość świadczonych usług. Trzeba przy tym zaznaczyć, że rozwiązanie to nie ma charakteru obowiązkowego. To zarządzający podmiotami publicznymi sami decydują o tym, czy takie mechanizmy w swoich instytucjach wprowadzić, czy jednak z takiego rozwiązania zrezygnować. Pomimo tego podmioty, które już zdecydowały się na wdrożenie takiego systemu, muszą mieć na względzie, że budowanie dokumentacji i procedur zarządzania jakością nie może spowodować rozrostu biurokracji.

W obszarach oceny jakości i sprawności działań coraz bardziej uwidacznia się zapotrzebowanie na budowanie odpowiednio wysokiej jakości świadczonych usług publicznych. Bardzo pozytywnym efektem jest zwiększająca się dość szybko wśród obywateli świadomość, że naturalny rozwój technologiczny, zastosowanie nowych rozwiązań cyfrowych, przestrzeganie przy tym zasady legalności oraz wzmacniająca się odpowiedzialność samych urzędników za podejmowane decyzje przyczyniają się do zwiększenia jakości wielu procesów i zadań realizowanych przez całą administrację publiczną. Powstające przy tym kluczowe wnioski, płynące z analizy i przeprowadzonych badań, skierowane są na zintensyfikowaną politykę informacyjną i edukacyjną w zakresie implementacji jakości systemu zarządzania jakością i sprawnością działań wdrażanych w administracji publicznej. Zwiększająca się przy tym świadomość społeczna na temat korzyści, jakie dają wdrażane procesy, przyczynia się do większego zainteresowania usługami publicznymi i jakością pracy sektora publicznego.

Obserwowane są również słabości polskiej administracji publicznej. Może tu wymienić brak zrozumiałych mechanizmów odpowiedzialności za podejmowane decyzje, widoczne upolitycznienie sektora publicznego czy fluktuację kadr urzędniczych. Te przesłanki nie przyczyniają się do budowy dobrego wizerunku administracji. Przy tych potencjalnych zagrożeniach administracja publiczna musi nieustannie się zmieniać. Musi swoimi działaniami adaptować się w dość szybkim czasie do nowych wyzwań globalizacyjnych, nieuniknionego postępu cyfrowego czy zmian w zakresie postrzegania swojej roli w dostarczaniu produktów i usług, którymi administruje i zarządza. Pojawiają się przy tym co jakiś czas nowe rozwiązania, których celem ma być usprawnienie administracji

publicznej. Przykładem może być zastosowanie modelu nowego zarządzania publicznego polegającego na płynnym przejściu od administrowania bazującego na sztywnych procedurach i wpływach politycznych do zarządzania miękkiego, opartego na ekonomicznej ocenie skuteczności działania i wykorzystaniu mechanizmów rynkowych. Jednak wprowadzenie takich rozwiązań wymaga zastosowaniu wielu zmian, nie tylko strukturalno-organizacyjnych, ale przede wszystkim prawnych. Trzeba mieć nadzieję, że ciągle ulepszanie administracji publicznej, szukanie nowych rozwiązań zarządczych czy wprowadzanie zmian w wielu segmentach jej funkcjonowania na trwałe wzmocni jej pozycję, zintensyfikuje jakość i zapewni sprawność podejmowanych przez nią działań.

Bibliografia

- Adamiak B., *Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na sprawność działania administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024.
- Antonaras A., Memtsa C., Iacovidou M., *The Challenge of Measuring the Cost of Quality*, Conference: 4th Annual Quality Congress Middle EastAt, Dubai 2010.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bentkowski S., *Czynniki determinujące jakość administracji publicznej w nauce administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2019, nr 107.
- Broniewska G., *Wybrane aspekty zarządzania jakością w administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2011, nr 2611.
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej – teoria i praktyka*, Warszawa 2008.
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- Chaba D., *Warunki cyfryzacji samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5.
- Czapla A., *Istota i rola zarządzania jakością w naukach o zarządzaniu*, „ZN WSH Zarządzanie” 2021, nr 3.
- Dąbrowska A., Wódkowski A., Janoś-Kresło M., *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2009.
- Dolnicki B., *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej* [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006.
- Fleszer D., *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie EPUAP*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, nr 12.
- Gotzamani K., *Results of empirical investigation on the anticipated improvement areas of the ISO 9001:2001 standards*, „Total Quality Management & Business Excellence” 2010, no. 6.
- Górka M., *Skuteczność i efektywność realizacji zadań publicznych przez szczególne (nietypowe) podmioty administracji publicznej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, vol. XXII, nr 40.
- Grzybowski M., *Administracja publiczna a ład konstytucyjny* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.
- Hyla K., *Total Quality Management TQM. Kompleksowe zarządzanie jakością w organizacji* [w:] *Wybrane aspekty zarządzania jakością*, red. M. Giemza, Kraków 2020.
- Jakość w administracji*, red. T. Mordel, Łódź–Katowice 2001.

- Jaroszyński M., *Problemy ustroju administracyjnego. Z teorii i praktyki prawa administracyjnego PRL*, Warszawa 1964.
- Kisała M., *Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015, t. XXV, nr 1.
- Korczak J., *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Kotulska M., *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 9.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2004.
- Lisiecka K., Maciąg J., *Karol Adamiecki współtwórcą podstaw nauki organizacji i zarządzania procesem kształtowania jakości produktów* [w:] *Wielcy twórcy jakości w Polsce i na świecie – zagadnienia ekonomiki jakości*, red. E. Skrzypek, Lublin 2007.
- Łętowski J., Strachowski S., Szreniawski J., Taras W., Wróbel A., *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Lublin 1993.
- Matuszak-Flejszman A., *Wdrażanie systemu ekozarządzania i audytu (EMAS) w urzędach administracji rządowej*, Warszawa 2011.
- Olender-Skorek M., Sylwestrzak M., Bartoszevska B., Czarniecki R., *Bariery rozwoju e-administracji w Polsce: analiza sytuacji na przykładzie projektów 7 osi POIG*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 123.
- Pasieczny J., *Drogi reformowania sektora publicznego*, „Problemy Zarządzania” 2005, nr 4(10).
- Pogorzelski K., *Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, IBS 2011.
- Pyszka A., *Istota efektywności. Definicje i wymiary*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 230.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, Wrocław 1977.
- Raczyńska M., Krukowski K., *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020.
- Romaniuk P., *Wybrane aspekty sprawności samorządu terytorialnego w świadczeniu usług publicznych*, „Ius et Administratio” 2023, nr 1(50).
- Smarż J., Śwital P., *Przyjazna administracja elektroniczna* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024.
- Soliński B., *Systemy zarządzania jakością w administracji samorządowej*, „Zeszyt Naukowy” 2010, nr 4.
- Szczepańska K., *Zarządzanie jakością w dążeniu do doskonałości*, Warszawa 2011.
- Szewe T., *Administracja wobec rozwoju e-usług*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7–8.
- Tadeusiewicz R., *Czy e-administracja może być narzędziem formowania społeczeństwa informacyjnego?*, „eAdministracja” 2005, nr 1.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Witwer M., *Administracja oparta na wiedzy problemy prawne*, „Studia Prawnicze” 2024, nr 2(230).
- Wysocki S., *Efektywność administracji czy umiemy ją mierzyć?* [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, red. A. Gołębiowska, B. Zientarski, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Ziobrowska J., *Strategia „Sprawne Państwo 2020” wobec współczesnych problemów sektora publicznego w Polsce*, „Barometr Regionalny” 2015, nr 4.

Streszczenie

Podejmując się wysiłku związanego z naukową oceną zmian zachodzących w samej administracji publicznej, należy zauważyć, że jest to zadanie niezwykle trudne. Jest to spowodowane faktem, że obszar zauważanych zmian jest niezwykle rozległy, a zmiany te są rozpatrywane na wielu płaszczyznach, uwzględniając przy tym dorobek różnych dyscyplin naukowych. Stąd bezpośrednim zamierzeniem autora jest wyodrębnienie najważniejszych oczekiwań i wyzwań w stosunku do systemu zarządzania jakością i sprawnością działań administracji publicznej, które w dużej mierze czerpią swoje doświadczenia z europeizacji prawa, w szczególności europeizacji prawa administracyjnego. Wskazana została aktualna tematyka zarządzania jakością w administracji publicznej oraz wyodrębniono założenia *de lege ferenda* związane z realnym wpływem na przyszłość w odniesieniu do sprawności administracyjnej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, zmiana, jakość, sprawność, system zarządzania

EXPECTATIONS AND CHANGES FOR PUBLIC ADMINISTRATION REGARDING THE QUALITY AND EFFICIENCY MANAGEMENT SYSTEM – SELECTED ISSUES

Summary

When undertaking the effort to scientifically evaluate the changes taking place in public administration itself, it should be noted that this is an extremely difficult task. This is due to the fact that the area of observed changes is extremely extensive and these changes are considered on many levels, taking into account the achievements of various scientific disciplines. Hence, the author's direct intention is to isolate the most important expectations and challenges in relation to the system of managing the quality and efficiency of public administration activities, which are largely based on their experience with the Europeanization of law, in particular the Europeanization of administrative law. The current topic of quality management in public administration will be indicated and *de lege ferenda* assumptions related to the real impact on the future in relation to administrative efficiency will be identified.

Keywords: public administration, change, quality, efficiency, management system