

Sebastian Bentkowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-9348-9663

Izabela Bentkowska-Furman

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0002-1200-0580

**PRAKSEOLOGICZNE UWARUNKOWANIA JAKOŚCI
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ****Wprowadzenie**

Kształtowanie się jakości administracji jest procesem, w którym duże znaczenie mają czynniki o charakterze prakseologicznym¹. Osiągnięcie jakości działań zgodnych z oczekiwaniami uzależnione jest od osiągnięcia odpowiedniej sprawności, co na gruncie administracji publicznej dokonuje się w drodze formalizacji prawnej. W życiu społecznym często ocenia się sprawność organizacji, w tym administracji publicznej, w odniesieniu do takich pojęć, jak dobro społeczne, wartość społeczna. Sprawność administracji publicznej sprowadza się zatem do skutecznej realizacji w prawnych formach zadań zgodnie ze społecznymi oczekiwaniami i wartościami². Treść i zakres pojęcia „sprawności” stanowi zatem przedmiot zainteresowania prakseologii, przy czym prawnym ujęciem sprawności administracji zajmuje się również nauka administracji oraz socjologia, w tym socjologia administracji, organizacji. Stąd zagadnienie jakości działań administracji publicznej stanowi syntezę sfery prakseologii (sprawność), prawa (realizacja w prawnych formach zadań) i socjologii (społeczne oczekiwania, potrzeby) oraz aksjologii (wartości społeczne).

W koncepcji przyjętej w niniejszym artykule jakość administracji zawiera się w pojęciu sprawności. Dlatego ważne jest określenie relacji między pojęciami sprawności i jakości administracji oraz ich prawnych i organizacyjnych determinan-

¹ Tezy zaprezentowane w niniejszym artykule zawarte są m.in. w niepublikowanej pracy doktorskiej S. Bentkowskiego, *Normatywne wyznaczniki jakości administracji publicznej*, Lubin 2006.

² Por. J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007, s. 30.

tów. Ponadto funkcjonujący na gruncie administracji podział działań na sferę zewnętrzną i wewnętrzną uzasadnia analizę prawnych czynników sprawności – jakości działania zarówno w ujęciu makrostruktury, jak i jednostki (mikrostruktury).

Podstawowe kategorie sprawności

Pojęcie i kategorie sprawności zostały sformułowane na gruncie prakseologii przez T. Kotarbińskiego, J. Zieleniewskiego i J. Kurnala. Zwięźłą analizę poglądów na temat sprawności przedstawił J. Łukasiewicz w pracy *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*. Autor ten prezentuje klasyczny podział sprawności polegający na rozróżnieniu sprawności w sensie syntetycznym (generalnym) i w sensie uniwersalnym. W pierwszym wypadku jest to ogół walorów sprawnego działania – ocenianych pozytywnie jego cech, takich jak skuteczność, korzystność i ekonomiczność. Sprawnością w sensie uniwersalnym jest natomiast każdy z walorów dobrej roboty, a więc z osobna skuteczność, korzystność czy też ekonomiczność. Analizując sprawność *ex post*, Zieleniewski wymienia ponadto sprawność metodologiczną i sprawność rzeczywistą. Działanie, w którym podmiot uczynił wszystko, co w danych warunkach mógł uczynić, aby osiągnąć wynik sprawnego działania, jest sprawnością metodologiczną. Mianem sprawności rzeczywistej określa się natomiast wynik sprawnego działania, gdy działanie odpowiadało właściwym w danej sytuacji kryteriom sprawności³. Zdaniem Łukasiewicza zasadne jest także wyszczególnienie sprawności w sensie ogólnym. Pojęciem tym określa się cechę pozwalającą na porównanie ze sobą wariantów rodziny działań, tj. spośród dwóch działań odznaczających się tymi samymi walorami ze względu na skuteczność, korzystność i ekonomiczność. Sprawne jest to działanie, które odznacza się jakąś inną pozytywną cechą, uznaną za bardziej wartościową w danej konkretnej sytuacji⁴.

Z przedstawionych definicji wynika, że najistotniejszymi kryteriami sprawności są: skuteczność, ekonomiczność i korzystność działania. Skuteczność to działanie skierowane na osiągnięcie zamierzonego celu, zaś miarą tej skuteczności jest stopień osiągnięcia celu. Ekonomicznością działania nazywa się stosunek efektów do poniesionych kosztów ich osiągnięcia. Korzystność działania według M. Jełowickiego stanowi porównanie efektów do nakładów, przy czym kryterium to obejmuje zamierzone i niezamierzone skutki działania⁵.

³ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierownictwa*, Warszawa 1976, s. 305.

⁴ J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, Lublin 1990, s. 16 i n.

⁵ M. Jełowicki, *Podstawy organizacji administracji publicznej – zagadnienia teoretyczne*, Warszawa 1998, s. 70–72.

W literaturze oprócz powyższych kryteriów sprawnego działania wyróżnia się też „praktyczne walory działań”. Według J. Kurnala można podzielić je na trzy grupy. Pierwszą stanowią walory dotyczące efektów działania, takie jak dokładność i udatność. Do drugiej grupy zalicza się walory sposobów działania (prostota, pewność, ostrożność – śmiałość, energiczność). Trzecia grupa dotyczy kryteriów oceny całości działań, w szczególności racjonalności działania. Kurnal wymienia ponadto wytyczne sprawnego działania (kategoryczne i alternatywne), z których najważniejsza to kategoryczna wytyczna organizacji działania. Sprowadza się ona do postulatu łączenia poszczególnych elementów działania w jedną złożoną całość i składa się z dwóch innych kategorycznych wytycznych sprawnego działania – zasady preparacji działania i zasady koordynacji działania⁶.

W nauce administracji nurt prakseologiczny stanowi istotną płaszczyznę badawczą funkcjonowania administracji. Prakseologiczne kategorie sprawności wykorzystywane są nie tylko w ocenie rzeczywistych działań administracji, ale również przy projektowaniu szeregu rozwiązań systemowych i jednostkowych. Jednak nie wszystkie kategorie sprawności w równym stopniu będą miały zastosowanie w administracji publicznej. Chociażby ekonomiczność⁷, która na gruncie wykonywania przez administrację publiczną niektórych zadań, takich jak zapewnienie opieki społecznej lub ochrony zdrowia, nie zawsze będzie miała uzasadnienie. Szczególne uwarunkowania sprawności administracji publicznej wynikają ze specyfiki jej działań i otoczenia, a więc z obowiązku praworządności działania, zróżnicowanego obszaru działalności oraz konieczności zaspokajania potrzeb społecznych⁸. Dlatego należy zgodzić się z przedstawioną przez J. Łukasiewicza definicją sprawności administracji publicznej, według której jest nią realizacja w prawnych formach zadań państwa w sposób skuteczny i zgodny ze społecznymi oczekiwaniami⁹. Definicja ta wskazuje na ścisły związek sprawności administracji z osiągnięciem jakości administracji w ramach realizacji jej zadań w celu zaspokajania potrzeb społecznych wynikających z oczekiwań obywateli jako członków społeczeństwa. Jakość jest jednym z elementów warunkujących osiągnięcie sprawności administracji. Konieczne zatem jest uściślenie pojęcia jakości i wskazanie relacji zachodzących między jakością a sprawnością.

⁶ J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania...*, s. 17 i n.

⁷ Ekonomiczność rozumiana jako stosunek między nabytkami a ubytkami, w którym nabytki są większe od ubytków. Ekonomiczność jest oceną dodatnią, sprawnością w sensie uniwersalnym. Zob. szerzej: T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978, s. 61.

⁸ Potrzeby społeczne to takie, które odczuwają członkowie różnych grup społecznych i o których społeczeństwo sądzi, że w ich zaspokojeniu muszą dopomóc jednostce instytucje publiczne. Por. A. Kamiński, *Funkcje pedagogiki społecznej*, Warszawa 1980, s. 50.

⁹ J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania...*, s. 17 i n.

Relacje zachodzące pomiędzy sprawnością i jakością

Jakość to zgodność wymagań z oczekiwaniami. Jakość administracji jest więc osiągnięciem takiego poziomu realizowania zadań państwa, który będzie zgodny z oczekiwaniami, w szczególności społecznymi, bowiem istotą administracji jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych i indywidualnych wynikających ze współlegzystowania ludzi w zbiorowości. Jakość można przy tym rozpatrywać w aspekcie zamiaru i wyniku. W pierwszym wypadku dotyczy to określenia wymagań, które powinny być spełnione, aby można było mówić o osiągnięciu jakości – „jakość typu”. W drugim wypadku jakość stanowi relację między spełnionymi wymaganiami a oczekiwaniami – „jakość rzeczywista”¹⁰.

Pojęcie jakości na przestrzeni lat było definiowane w różny sposób. Przykładowo Platon używał pojęcia jakości w odniesieniu do rzeczy. Określał nim stopień osiągniętej przez przedmioty doskonałości. Arystoteles definiował jakość jako zespół cech odróżniających dany przedmiot od innych¹¹. Bardziej współczesne definicje rozszerzają zakres pojęcia jakości. Rozwój nauk o zarządzaniu, a zwłaszcza ukierunkowanie tej dziedziny na zaspokajanie potrzeb klientów, spowodował spopularyzowanie idei zapewnienia jakości. Propagatorzy tego kierunku mianem jakości określają stopień zaspokojenia potrzeb i spełnienia wymagań klienta (I. Oakland), zgodność wyrobu z wyspecyfikowanymi wymaganiami (P.B. Crosby), przewidywalny stopień jednorodności i niezawodności przy możliwie niskich kosztach i dopasowania do wymagań rynku (W.E. Deming)¹². Zdaniem W. E. Deminga i J.M. Jurana pojęcie to nie odnosi się jedynie do rzeczy czy usług, jakość jest bowiem trwającym procesem tworzenia i umacniania stosunków poprzez ocenianie, współuczestnictwo i spełnianie ustalonych i wymaganych potrzeb¹³. Pojęcie jakości można ponadto rozpatrywać w aspekcie działania organizacji. W tym kontekście jakość stanowi środek do ustanowienia systemu, który poprzez różne formy doskonalenia procesów stosowanych w organizacji prowadzi do osiągnięcia zamierzonych celów.

Powyższe definicje pozwalają stwierdzić, że zapewnienie jakości to ogół celowych i powtarzalnych działań zmierzających do osiągnięcia jakości, zaś działania ukierunkowane na spełnienie wymagań zgodnych z oczekiwaniami stanowi jeden z walorów dobrej roboty ocenianych w oparciu o kryteria sprawnościowe. Analiza zakresu pojęciowego jakości i sprawności wskazuje też, że sprawne działanie jest uzależnione od osiągnięcia odpowiedniej jakości. Pomiędzy tymi pojęciami zachodzą określone relacje. Po pierwsze, jakość jest niezbędnym elementem uzyskania skuteczności, która jest z kolei sprawnością w sensie uniwersalnym. Po

¹⁰ D. Lock, *Podręcznik zarządzania jakością*, Warszawa 2002, s. 26.

¹¹ J.J. Dahlaord, K. Kristensen, G.K. Kanji, *Podstawy zarządzania jakością*, Warszawa 2000, s. 25.

¹² J. Bank, *Zarządzanie przez jakość*, Warszawa 1996, s. 88.

¹³ J.J. Dahlaord, K. Kristensen, G.K. Kanji, *Podstawy zarządzania...*, s. 25.

drugie, jakość jest jednym z elementów składających się na sprawność w sensie syntetycznym. Po trzecie, jakość stanowi cechę istotniejszą od sprawności w sensie ogólnym. Po czwarte, jest istotnym czynnikiem warunkującym osiągnięcie sprawności rzeczywistej. Ponadto jakość może być jednym z kryteriów, według których dokonuje się oceny wszystkich działań w ramach organizacji.

Jakość administracji, jak wynika z powyższych rozważań, jest nierozzerwalnie związana ze sprawnością jej funkcjonowania. Zagadnienia dotyczące sprawności oraz projektowania jakości działań, mimo że są domeną nauk o zarządzaniu, stanowią również płaszczyznę badawczą służącą określeniu normatywnych wyznaczników jakości administracji publicznej.

Sprawność i jakość administracji w aspekcie formalizacji celów i struktury

Zasadnicze znaczenia w osiągnięciu sprawności – jakości administracji publicznej mają normy prawne. Właściwa formalizacja prawna stanowi czynnik utrwalający organizację administracji oraz zmniejszający niepewność działania. Organizacja (w znaczeniu socjologicznym) jest tym bardziej sformalizowana, im bardziej wykonywane w jej ramach czynności są określone przez trwałe reguły organizacyjne, a mniej przez improwizację lub jednorazowe dyspozycje, które nie mają charakteru stałej zasady organizacyjnej¹⁴.

W związku z tym, że sprawność (według prakseologii) jest uwarunkowana odpowiednią budową organizacji oraz kadrami, formalizacja prawna na gruncie administracji publicznej powinna obejmować cele i struktury administracji. Pozyskiwanie sprawności drogą formalizacji prawnej można także rozpatrywać systemowo oraz w ujęciu jednostki, co jest zgodne z poglądem M. Jełowickiego na temat wpływu prawa na podmioty stosunków prawnych w administracji publicznej¹⁵.

Kształt administracji publicznej wskazuje, że jest to system instytucji będący wynikiem procesu formalizacji utrwalającego elementy organizacji w oparciu o pisane wzorce działań. Systemowe spojrzenie na administrację publiczną, nazywaną przez J. Starościka „instytucją swoistą”, stanowi przy tym płaszczyznę metodologiczną zarówno nauki administracji, jak i prakseologii¹⁶. Specyfika administracji publicznej jako systemu instytucji charakteryzuje się odmiennością wynikającą z funkcji, jaką pełni w aparacie państwa. Specyfika ta polega m.in.

¹⁴ Zob. szerzej: R. Mayntz, *Soziologie de Organisation*, Hamburg 1963, s. 86, za: T. Pszczołowski, *Mala encyklopedia...*, s. 69.

¹⁵ M. Jełowicki, *Podstawy organizacji...*, s. 25.

¹⁶ J. Starościk, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 19. Zob. też: S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1982, s. 28.

na ograniczonych możliwościach wyznaczania celów, które w wypadku administracji publicznej są poza nią, a także podporządkowaniu zasadom ustrojowym jej struktur, zaś form działalności – obowiązującemu prawu¹⁷.

Pojęcie systemu definiowane jest jako zbiór elementów oraz zależności pomiędzy nimi, oraz jako zespół wzajemnie powiązanych i determinujących siebie elementów utworzonych do realizacji określonych celów¹⁸. Właściwością tak określonego systemu jest złożona struktura wewnętrzna. Odnosząc pojęcie systemu do budowy instytucji (systemu instytucji), można stwierdzić, że jest to zbiór instytucji lub elementów instytucji połączonych w sposób umożliwiający współprzyczynianie się do osiągnięcia zamierzonych celów. Istotnym elementem każdej instytucji lub systemu instytucji są zatem cele oraz struktura.

W związku z tezą F. Longchamps, że bez odwołania się do pojęcia normy nie sposób opisać żadnej rzeczywistej organizacji, utrwalanie organizacji instytucji, a co za tym idzie – pozyskiwanie skuteczności nie może dokonywać się bez zastosowania formalizacji¹⁹. Wymóg prawnych podstaw działań administracji publicznej powoduje, że zasadnicze znaczenie w procesie pozyskiwania skuteczności jej działań ma odpowiednia formalizacja prawna celów oraz struktury aparatu administracji publicznej²⁰. Zakres tej formalizacji ma przy tym znaczenie zarówno przy pozyskiwaniu skuteczności, jak i przy spełnianiu przez administrację publiczną oczekiwań społecznych. Zasadne jest zatem przedstawienie elementów systemu administracji publicznej, od których zależy pozyskiwanie jakości rozumianej jako sprawność w sensie uniwersalnym.

Zapewnienie jakości to wszelkie działania związane osiągnięciem jakości, mające charakter planowy i kompleksowy. Zgodnie z ideą kompleksowego zarządzania jakością do pozyskania jakości każdej rzeczywistej organizacji konieczne jest współdziałanie każdej jej części, gdyż każda działalność i każda osoba wpływa na inne, a jednocześnie poddana jest oddziaływaniu ze strony innych²¹. Jakość musi więc być projektowana w całym systemie organizacji i wpojona wszystkim zatrudnionym w niej pracownikom poprzez odpowiedni system jakości, który definiuje się jako strukturę organizacyjną, podziały odpowiedzialności, procedury, procesy i zasoby służące do wprowadzenia zarządzania jakością. Przyjmując, że administracja publiczna to szczególnego rodzaju organizacja – system instytucji, uzyskanie jakości administracji powinno zatem nastąpić poprzez zaprojektowanie i wprowadzenie systemu jakości. System jakości zapewnia przy tym strukturę,

¹⁷ J. Starościak, *Zarys nauki...*, s. 28–33.

¹⁸ M. Jełowicki, *Podstawy organizacji...*, s. 72.

¹⁹ F. Longchamps, *Współczesne problemy pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 6, s. 893, za: J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1984, „Prawo”, t. CXXVII, nr 763, s. 13.

²⁰ J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania...*, s. 5.

²¹ D. Lock, *Podręcznik zarządzania...*, s. 35.

która ułatwia stworzenie i monitorowanie jakości. Nigdy też nie powstaje przypadkowo. Warunkiem powstania systemu jest jego planowe zaprojektowanie. Planowy charakter jakości powoduje jednak, że jej projektowanie może nastąpić jedynie w procesie formalizacji. Należy przy tym zauważyć, że formalizacja stanowi podstawowy czynnik determinujący jakość typu, która określa niezbędne elementy do uzyskania jakości rzeczywistej systemu.

W nauce administracji powszechnie przyjęty jest pogląd, że przedmiotem formalizacji administracji są cele i struktury²². Z twierdzeniem tym koresponduje pogląd M. Jełowickiego, według którego normy prawne regulujące organizację i funkcjonowanie administracji są podstawowym instrumentem osiągnięcia jej celów²³. Autor przytacza również prakseologiczną definicję celu, którym jest „stan przedmiotu działania w postaci rzeczy lub procesu, który ma być pozyskany lub wytworzony albo ukształtowany pod względem pewnych właściwości, zgodnie z wyobrażeniem potrzeby, które ma zaspokoić”²⁴. Podobną definicję prezentuje J. Kurnal, według którego cel to świadomy stan rzeczy, do którego dąży się przez organizację działania²⁵. Klasyfikację celów instytucji w aspekcie pozyskiwania jakości można przy tym przeprowadzić w oparciu o kryterium czasu, unormowania, powtarzalności i mierzalności, a także ze względu na ich hierarchiczną strukturę, np. cele główne i uboczne, nadrzędne i podrzędne, bezpośrednie i pośrednie, stopniowalne i niestopniowalne, strategiczne, taktyczne i operacyjne²⁶.

Cele administracji publicznej utożsamiane są często z jej zadaniami i funkcją. Rozróżnienia tych bliskoznacznych wyrażen dokonuje T. Kuta, według którego podstawowe cele administracji są ustalane przez organy władzy państwowej oraz formułowane w programach partii politycznych na gruncie polityki państwa. Z kolei cele cząstkowe – pośrednie i operacyjne (traktowane jako zadania) – kształtowane są w bieżącej działalności administracji²⁷. Można zatem wnioskować, że cele podstawowe dotyczą administracji publicznej jako systemu i są ustalane poza nią. Zadania wiążą się natomiast z działalnością poszczególnych organów administracji i również są formułowane poza systemem administracji, przy czym ich konkretyzacji dokonuje się na szczeblu jednostki. Zagadnienie celów można zatem analizować na dwóch płaszczyznach, tj. jako istotę celów administracji określanych w ramach polityki administracyjnej oraz bardziej szczegółowo – jako zadania administracji będące przedmiotem formalizacji.

²² A. Błaś, *Wewnętrzne działania organizacyjne administracji państwowej – problemy regulacji prawnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, „Prawo”, nr 646, s. 43 i n.

²³ M. Jełowicki, *Podstawy organizacji...*, s. 24.

²⁴ *Ibidem*, s. 65.

²⁵ J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970, s. 324.

²⁶ M. Jełowicki, *Podstawy organizacji...*, s. 65–66.

²⁷ J. Boć, *Pojęcie administracji [w:] Prawo administracyjne*, red J. Boć, Wrocław 2003, s. 24. Autor przedstawia sformułowane przez T. Kutę definicje celów i zadań.

Należy podkreślić, że pozyskanie sprawności administracji publicznej uzależnione jest od sprecyzowania jej celów. Osiągnięcie jakości – sprawności administracji wymaga przy tym wyznaczenia celów charakteryzujących się m.in. adekwatnym stopniem ogólności, jasnością, zrozumiałością oraz realnością i dostępnością²⁸. Ich formalizacja w procesie pozyskiwania jakości powinna z kolei następować poprzez odpowiednie zhierarchizowanie wymagań adekwatnych do oczekiwań i potrzeb²⁹. Cele administracji powinny być zatem formułowane w oparciu o potrzeby społeczne (występujące powszechnie, których zaspokojenie wymaga istnienia instytucji publicznych), które administracja publiczna powinna zaspokajać ze względu na rolę, jaką pełni w państwie. Uzyskanie wiedzy o tych potrzebach będzie stanowić ważny czynnik projektowania jakości administracji.

Podstawowym celem i warunkiem administracji publicznej pełniącej służebną rolę wobec państwa i społeczeństwa jest interes publiczny. Pojęcie interesu występuje według J. Langa nie tylko w aspekcie ochrony praw jednostki, ale również służy określeniu celów działania administracji publicznej, wskazaniu granicy między ogółem organów a jednostkami prywatnymi, określeniu prawa publicznego (któremu przeciwstawia się prawo prywatne) oraz zakresu uznania administracyjnego. Służebna rola administracji wobec społeczeństwa sprawia, że interes publiczny, zwany inaczej społecznym, odgrywa współcześnie dużą rolę, administracja musi bowiem kierować się w swoich działaniach interesem publicznym oraz ustalać, kiedy on rzeczywiście istnieje³⁰. E. Modliński postulował, aby „używając terminu interes publiczny, ustawodawca usiłował w miarę możliwości ściśle określić, jakie cele (względnie grupy celów) chce uwzględnić w konkretnym przypadku i przez to ściśle zakreślić dowolność władzy administracyjnej w korzystaniu ze swych uprawnień wolnego uznania, żeby nie zmieniło się ono w samowolę administracji”. Uznawał także interes publiczny za gwarancję związania prawem administracji publicznej³¹.

Interes publiczny w stosunku do interesów poszczególnych członków grupy jest zdaniem J. Bocia wartością nową albo wartością obrazującą potencjalną sumę interesów istniejących lub interesów przyszłych, a proces jego formułowania i stosowania jest wyrażony w postaci regulacji tych interesów w stopniu odpowiadającym ich społecznej akceptacji³². Podobne stanowisko przedstawia J. Lang, który określa tym terminem relację między stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jakie przynosi lub w przyszłości może przynieść społeczeństwu. Korzyści te wynikają ze stawianych lub akceptowanych przez społeczeństwo celów, które realizowane są m.in. przez organy władzy wykonawczej³³.

²⁸ J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania...*, s. 87.

²⁹ D. Lock, *Podręcznik zarządzania...*, s. 107.

³⁰ J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII, s. 130–131.

³¹ *Ibidem*, s. 131–132.

³² J. Boć, *Pojęcie administracji*, s. 23.

³³ J. Lang, *Z rozważań...*, s. 135 – 137.

W związku z tym, że administracja oddziałuje na określone dobra jednostek społeczeństwa, należy uznać za uzasadnioną tezę, że interes społeczny³⁴ stanowi narzędzie kształtowania sytuacji jednostki, a więc ma sprzyjać realizacji interesu indywidualnego. Sposób wpływania interesu indywidualnego na potrzeby interesu społecznego tworzy proces implementacji interesów indywidualnych do celów działania administracji publicznej. Jakość tego działania będzie zależeć od stopnia, w jakim organy administracji będą spełniać służebną rolę wobec obywatela³⁵. Powyższa teza znajduje potwierdzenie w zasadzie ogólnej określonej w art. 7 k.p.a., dotyczącej wyważenia racji interesu publicznego i słuszych interesów jednostki oraz w orzecznictwie administracyjnym³⁶.

Interes publiczny lub odpowiadający mu interes szczególny może występować w polskim prawie administracyjnym w następujących kontekstach:

- jako przesłanka generalnych aktów prawnych wydawanych przez organy administracyjne,
- jako przesłanka warunkująca wydawanie decyzji oraz wartość kształtująca treść decyzji, zwłaszcza uznaniowej,
- jako przesłanka podejmowania (na podstawie określonej koncepcji lub celu) szeregu czynności o charakterze kompleksowym, mających kształtować warunki organizacyjne, materialne lub prawne, które zgodnie z prawem przedmiotowym są konieczne do realizacji, w prawnych formach określonych uprawnień lub obowiązków obywateli³⁷.

Należy przy tym zauważyć, że formalizacja celów administracji zgodnych z interesem społecznym pozwala na zmniejszenie niepewności w osiągnięciu społecznej akceptacji podejmowanych przez administrację działań, co jest niezbędnym warunkiem pozyskania jakości. Zakres tej formalizacji powinien jednak umożliwiać standaryzację działań administracji opartych na celach zgodnych z interesem społecznym, a jednocześnie być na tyle elastyczny, by szybko reagować na ewentualną zmianę celów stawianych przez społeczeństwo lub akceptowanych przez nie. Wymóg określenia celów ogólnych administracji zgodnych z potrzebami społecznymi wskazuje również na konieczność dostosowania struktur administracji publicznej do skutecznej realizacji tych potrzeb, a nie odwrotnie. Można zatem uznać, że prawidłowe określenie tych celów zależeć będzie od stopnia decentralizacji, bowiem administracja dopiero wówczas będzie w stanie właściwie poznać rzeczywiste potrzeby różnych grup społecznych.

³⁴ Interes społeczny wynika z funkcjonowania ludzi w grupach społecznych, w społeczeństwie zaś relacja między interesem indywidualnym a społecznym determinuje społeczną ich akceptację.

³⁵ J. Boć, *Pojęcie administracji*, s. 24.

³⁶ Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm. Zob. też wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., sygn. SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57.

³⁷ J. Boć, *Pojęcie administracji*, s. 23.

Sposobem pozyskiwania sprawności – jakości systemu administracji publicznej oprócz wyznaczania odpowiednich celów jest formalizacja struktur organizacyjnych administracji publicznej. Problematyka struktur dotyczy ustroju oraz struktury organizacyjnej administracji, przy czym elementy te są ze sobą nierozzerwalnie związane³⁸. Ustrój administracji składa się ze struktury systemu (liczba szczebli), modelu podporządkowania, na którym oparto system, oraz całości zagadnień związanych z kompetencjami do kierowania i nadzoru, przysługujących organom wchodzącym w skład systemu³⁹. Struktura organizacyjna jest zatem elementem ustroju administracji oraz tworzy system rozumiany jako łączona w szczególny sposób grupa instytucji lub łączone elementy w ramach jednej instytucji w sposób umożliwiający powodzenie całości. Takim systemem specyficznie łączonych instytucji jest aparat administracyjny, zaś poszczególne elementy instytucji można odnieść do organu administracji.

W teorii organizacji szeroko prezentowane są zagadnienia pozyskiwania efektywności struktur. Dotyczą one modeli struktur, typów więzi organizacyjnych, rozpiętości i stylów kierowania, a także decentralizacji i centralizacji, które można analizować na dwa sposoby: w ujęciu strukturalnym jako specyficznie połączone elementy systemu oraz w ujęciu funkcjonalnym jako realizowanie wytyczonych celów. Na podstawie jednego ze wskazań H. Fayola, że „nie ma nic sztywnego ani absolutnego w sprawach administracji i wszystko jest tutaj kwestią umiaru”, można stwierdzić, że nie ma jednego najkorzystniejszego rozwiązania organizacyjnego systemu administracji publicznej⁴⁰. Trafnie ujął to J. Homplewicz, który wskazuje, że osiągnięcie skutecznego rozwiązania organizacyjnego zwykle sprowadzać się będzie do wyboru pośrednich rozwiązań opierających się na przeciwstawnych założeniach, takich jak zespolenie – specjalizacja, koncentracja – dekoncentracja, struktura płaska – smukła⁴¹.

Specyfika działań i dynamika otoczenia administracji sprawia, że jej struktura wymaga odpowiedniego utrwalenia. Utrwalenie struktur jest czynnikiem pozyskiwania skuteczności, co w wypadku administracji publicznej dokonuje się poprzez normy prawne. Prawno-ustrojowa formalizacja struktur administracji pozwala na osiągnięcie sprawności, jeżeli będzie dokonana zgodnie z zasadami o charakterze prakseologicznym, przy uwzględnieniu specyfiki administracji publicznej. Zagadnienie wykorzystania zasad prakseologicznych w budowaniu struktur administracji publicznej było podejmowane m.in. przez J. Supernata. Sformułował on „prakseologiczne zasady nauki administracji”, według których

³⁸ *Ibidem*, s. 98.

³⁹ W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1973, s. 18.

⁴⁰ H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947, s. 55.

⁴¹ J. Homplewicz, *Teoria organizacji i kierownictwa – zagadnienia podstawowe*, Katowice 1979, s. 23–24.

konstrukcja struktur administracji państwowej powinna być podporządkowana dyrektywie sprawności⁴². Dyrektywa ta stanowi generalną zasadę w stosunku do innych pochodnych zasad, takich jak zasada organizacyjnej elastyczności, harmonizacji celów, mobilności informacyjnej, szybkości działania, kompetencyjności, łatwości obsługi obywateli, wszechstronności działań oraz motywacji kadr⁴³. Z kolei J. Łukasiewicz definiuje zasadę sprawności administracji jako realizację w prawnych formach zadań państwa w sposób skuteczny i zgodny z oczekiwaniami. Autor ten traktuje tę zasadę (za W. Dawidowiczem) jako generalną regułę formalizacji struktur, która poprzez stosowne zapisy w przepisach prawnych jest zasadą i zarazem postulatem prawa⁴⁴. Supernat wyróżnił ponadto trzy sposoby wykorzystania tych zasad jako determinanty sprawności administracji publicznej. Pierwszy sposób polega na bezpośrednim inkorporowaniu dyrektyw prakseologicznych nauki administracji do norm prawnych mających postać nakazu lub zakazu ich stosowania. Drugi sprowadza się do sformułowania przepisów prawnych pośrednio zapewniających realizację tych dyrektyw. W trzecim wypadku przepisy prawne odsyłają do takich dyrektyw w formie odesłań prostych oraz klauzul generalnych⁴⁵. Należy przy tym podkreślić, że zwłaszcza trzeci sposób wykorzystania zasad prakseologicznych jest istotny z uwagi na jakość administracji, która powinna być pozyskiwana poprzez normy charakteryzujące się takim stopniem ogólności, aby można było je stosować w organizacjach różnego typu. Z problematyką implementacji reguł formalizacji struktur na grunt administracji publicznej wiąże się również zasada elastyczności, która uzależnia zwiększenie optymalizacji wykonywania zadań od samodzielnego kształtowania struktur przez wykonujący te zadania organ lub ich zespół.

Podsumowanie

Z twierdzeń zawartych w niniejszym artykule wynika, że pojęcia jakości i sprawności są ze sobą ściśle związane. Jakość jest niezbędnym elementem uzyskania skuteczności, warunkuje osiągnięcie sprawności rzeczywistej oraz jest jednym z kryteriów, według których dokonuje się oceny wszystkich działań w ramach organizacji. Należy również stwierdzić, że zarówno pojęcie sprawności, jak i poszczególne jej kategorie (skuteczność, korzystność, ekonomiczność) mogą być wykorzystane do określenia standardów jakości administracji publicznej.

⁴² J. Supernat, *Odesłania do zasad...*, s. 21.

⁴³ J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania...*, s. 107 i n.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 103.

⁴⁵ J. Supernat, *Prakseologiczne zasady nauki administracji a normy prawne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, „Prawo”, t. CXLIII, nr 857, s. 318–320.

Pozyskiwanie jakości za pomocą prakseologicznych wytycznych wymaga jednak podjęcia stosownych działań w ramach całego systemu administracji. Działania te powinny być przy tym objęte formalizacją za pomocą norm prawnych adekwatną do zamierzonych rezultatów. W ramach tego systemu można wyróżnić główne elementy determinujące jakość administracji, do których zalicza się cele i struktury administracji.

Cele administracji, oprócz odpowiednich cech, takich jak określony stopień ogólności, przejrzystość, dostępność, powinny być skierowane na osiągnięcie zamierzonych rezultatów zgodnych z wymaganiami prawnymi i oczekiwaniami obywateli. Wykorzystanie prakseologicznych rozwiązań przy formułowaniu celów musi jednocześnie uwzględniać specyfikę działań administracji wynikającą z funkcji, jaką pełni ona w państwie. Założone cele powinny też nawiązywać do realizacji interesu publicznego, społecznego i interesów indywidualnych obywateli wymagających od administracji podejmowania działań na rzecz zapewnienia wykonywania w prawnych formach obowiązków i uprawnień obywateli.

Realizacja zamierzonych celów wymaga ponadto odpowiedniego dostosowania struktury administracji. Spośród proponowanych w literaturze przedmiotu rozwiązań dotyczących budowy efektywnej struktury organizacyjnej za właściwe z punktu widzenia jakości administracji publicznej należy uznać wykorzystanie zasad prakseologicznych, a zwłaszcza dyrektywy sprawności, której powinna być podporządkowana konstrukcja struktur.

Pozyskiwanie sprawności – jakości administracji za pomocą formułowania celów i budowy struktur adekwatnych do wymagań prawnych i potrzeb obywateli powinno być jednocześnie odpowiednio sformalizowane. Zmniejsza to niepewność osiągnięcia rezultatów oraz zapewnia trwałość przyjętych rozwiązań. Należy jednak zaznaczyć, że ujęcie w ramach prawnych zbyt szczegółowych celów bądź niezachowanie zasady elastyczności w formalizowaniu struktur administracji publicznej może znacznie utrudnić wykonywanie nałożonych na nią obowiązków z powodu dynamicznie zmieniającego się otoczenia administracji. Aby tego uniknąć, niezbędne jest planowanie etapów formułowania celów i dostosowania struktur, a także prowadzenie bieżącej analizy i oceny funkcjonowania systemu. Prawidłowe zaplanowanie i ocena całego systemu oraz poszczególnych jego elementów pod kątem spełnienia wymogów prawnych i oczekiwań społecznych powinno zatem dokonywać się poprzez wdrożenie odpowiedniego systemu jakości. Sformułowane zaś przez naukę i praktykę zarządzania standardy systemów jakości oraz sposoby pozyskiwania jakości w połączeniu z dorobkiem nauki administracji w zakresie czynników kształtujących administrację pozwalają wskazać wyznaczniki jakości w zewnętrznej i wewnętrznej sferze administracji publicznej.

Bibliografia

- Bank J., *Zarządzanie przez jakość*, Warszawa 1996.
- Bentkowski S., *Normatywne wyznaczniki jakości administracji publicznej*, Lubin 2006 (niepublikowana praca doktorska).
- Błaś A., *Wewnętrzne działania organizacyjne administracji państwowej – problemy regulacji prawnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, „Prawo”, nr 646.
- Boć J., *Pojęcie administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2003.
- Dahlaord J.J., Kristensen K., Kanji G.K., *Podstawy zarządzania jakością*, Warszawa 2000.
- Dawidowicz W., *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1973.
- Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947.
- Homplewicz J., *Teoria organizacji i kierownictwa – zagadnienia podstawowe*, Katowice 1979.
- Jelowski M., *Podstawy organizacji administracji publicznej-zagadnienia teoretyczne*, Warszawa 1998.
- Kamiński A., *Funkcje pedagogiki społecznej*, Warszawa 1980.
- Kowalewski S., *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1982.
- Kurnal J., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970.
- Lang J., *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII.
- Lock D., *Podręcznik zarządzania jakością*, Warszawa 2002.
- Longchamps F., *Współczesne problemy pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 6.
- Łukasiewicz J., *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, Lublin 1990.
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007.
- Mayntz R., *Soziologie de Organisation*, Hamburg 1963.
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978.
- Starościek J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.
- Supernat J., *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1984, „Prawo”, t. CXXVII, nr 763.
- Supernat J., *Prakseologiczne zasady nauki administracji a normy prawne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985, „Prawo”, t. CXLIII, nr 857.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierownictwa*, Warszawa 1976.

Streszczenie

Pojęcia jakości i sprawności są ze sobą ściśle związane. Jakość jest niezbędnym elementem uzyskania skuteczności, warunkuje osiągnięcie sprawności rzeczywistej oraz jest jednym z kryteriów, według których dokonuje się oceny wszystkich działań w ramach organizacji. Należy również stwierdzić, że zarówno pojęcie sprawności, jak i poszczególne jej kategorie (skuteczność, korzystność, ekonomiczność) mogą być wykorzystane do określenia standardów jakości administracji publicznej. Pozyskiwanie jakości za pomocą prakseologicznych wytycznych wymaga jednak podjęcia stosownych działań w ramach całego systemu administracji. Działania te powinny być przy tym objęte formalizacją za pomocą norm prawnych, adekwatną do zamierzonych rezultatów. W ramach tego systemu można wyróżnić główne elementy determinujące jakość administracji, do których zalicza się cele i struktury administracji.

Słowa kluczowe: sprawność, jakość, administracja, formalizacja

PRAKSEOLOGICAL CONDITIONS OF QUALITY PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The concepts of quality and efficiency are closely related. Quality is an indispensable element of achieving effectiveness, it determines the achievement of real efficiency and is one of the criteria according to which all activities within the organization are assessed. It should also be stated that both the concept of efficiency and its individual categories (effectiveness, advantage, economy) can be used to determine the quality standards of public administration. Acquiring quality through praxeological guidelines, however, requires taking appropriate actions within the whole administration system. At the same time, these activities should be formalized by means of legal norms, adequate to the intended results. Under this system, the main elements determining the quality of administration can be distinguished, which include the objectives and structures of the administration.

Keywords: efficiency, quality, administration, formalization