

Piotr Solarz*

Wpływ biurokracji na aparat administracyjny we współczesnej Polsce

Wstęp

Głównym celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie: jakie są konsekwencje wpływu biurokracji na aparat administracyjny we współczesnej Polsce?

Tezą główną jest: Biurokracja jest formą nadużywania władzy i dysfunkcji systemu aparatu administracyjnego współczesnej Polski. Konkretyzacją wymienionego celu ogólnego, a także tezy głównej, są hipotezy szczegółowe, które zostały sformułowane w formie tez pomocniczych:

Teza 1: biurokracja przyczynia się do niespójności, niejednorodności i dysfunkcji systemu politycznego Polski.

Teza 2: biurokracja jest wyrazem współczesnej roli urzędników do angażowania się coraz mocniej w zarządzanie gospodarką narodową.

W układzie artykułu wyróżniamy: wstęp, pierwszą i drugą część oraz zakończenie. We pierwszej części zostanie przedstawiony cel artykułu, jak również teza główna oraz tezy pomocnicze oraz charakterystyka literatury przedmiotu. W części pierwszej zostanie omówiona istota to jest zakres znaczeniowy podstawowych pojęć dla prezentowanego zagadnienia, do których zaliczam pojęcia: „biurokracja”, „technokracja” oraz „polityka biurokratyczna”. W tej części zostanie również przedstawiona geneza biurokracji w Polsce po 1989 r. W drugiej części zostanie omówiony wpływ biurokracji na funkcjonowanie aparatu administracyjnego współczesnej Polski – wybrane przykłady. W drugiej części rozrastanie się aparatu administracji publicznej omówiono na wybranych przykładach.

* Dr hab. Piotr Solarz, Katedra Europeistyki na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Dziekan Wydziału Politologii Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

Istota i geneza biurokracji w systemie politycznym współczesnej Polski

Pojęcie „biurokracja” nie jest jednoznacznie definiowane. W literaturze oraz w prawie administracyjnym występuje wiele różnorodnych pojęć, na przykład „technokracja”, jak również „polityka biurokratyczna”, poprzez które definiuje się pojęcie „biurokracji”. Stąd pojawia się pewien problem z przyjęciem definicji pojęcia „biurokracja”. Aby rozwiązać ten problem, należy precyzyjnie zdefiniować pojęcie „biurokracja”.

Biurokracja jako określenie używane jest w dwóch znaczeniach, po pierwsze, jako zespół osób zarządzających, a po drugie, jako pojęcie sensu wartości, postaw, przekonań i zachowań, które charakteryzują aparat administracyjny. Definicja ta powstała w XVIII wieku we Francji. Termin ten ma również i inne znaczenia, na przykład Max Weber przedstawił klasyczne ujęcie biurokracji jako godny zaufania, efektywny, a przede wszystkim racjonalny środek organizacji społecznej, charakteryzujący się rządami prawa, uporządkowaną hierarchią, korzystaniem z pisemnych dokumentów i systemów kartotek. Od czasów Webera termin ten został przyjęty do słownika wszystkich nauk społecznych. Jeszcze inaczej ujmowali biurokrację socjaliści i marksiści, którzy dostrzegali w niej rzecz niepoddającą się politycznej kontroli i wyrażający szerszy interes klasowy (Antoszewski, Herbut, 2004: 40–41).

Inni autorzy zwracali uwagę, iż biurokracja jest wyrazem współczesnej roli urzędników do angażowania się coraz mocniej w zarządzanie gospodarkami narodowymi, tak więc zmianą ich ściśle określonej roli we wprowadzaniu w życie przepisów. W ten sposób biurokracja staje się technokracją. Technokracja to zastosowanie nauk ścisłych i społecznych do władzy państwowej. Technokraci są administratorami ze specjalistyczną wiedzą. Mają wiele cech biurokratów, takich jak: anonimowość i bezosobowość, które są używane do działań wewnątrz hierarchicznej organizacji. Jeśli się różnią, to wynika to z tego, że technokraci są zaangażowani w tworzenie polityki na skalę, jaką na przykład Weberowski typ biurokracji ze swoją rolą realizacji polityki nigdy nie mógł być przewidziany (Bealey, 2000: 369).

Polityka biurokratyczna – termin ten jest opisem sytuacji we współczesnej biurokracji, tam gdzie z dala od realizacji Weberowskiego modelu odseparowania się od polityki, pracownicy administracyjni próbują wpłynąć na wyniki ze względu na własny interes. Powstanie konflikt, bowiem ministrowie będą się starali osiągnąć wyższą pozycję poprzez rozszerzenie swoich sztabów i ich funkcji, konkurując ze sobą o prestiż i awanse, gdyż efekty ich polityki będą na ich korzyść lub niekorzyść. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, na fakt, iż politolodzy, którzy akceptowali urzędników biorących udział w kreowaniu polityki zgodzą się, że urzędnicy mogą mieć wpływ tylko na warunkach określonych przez polityków (tamże: 230).

Po zapoznaniu się z powyższymi definicjami biurokracji oraz typami biurokracji można zauważyć dwa spojrzenia na ten temat. Po pierwsze, biurokracja odnosi się do stanu idealnego, który miałyby sprawić, że biurokracja byłaby odbierana przez

interesantów pozytywnie, po drugie, mamy do czynienia ze stanem negatywnym, w dużej mierze faktycznym, z jakim się spotykamy na co dzień. Stąd w miarę poznawania opinii autorów definicji widzimy, jak dalece ich wnioski oraz moje odbiegają od biurokracji klasycznej.

Geneza biurokracji we współczesnej Polsce

Genezą powstania biurokracji we współczesnej Polsce był niewątpliwie rozwój administracji publicznej oraz służby cywilnej. W historii naszego kraju powstanie korpusu urzędniczego, a co za tym idzie, stworzenie zasad zarządzania ministerstw miało już miejsce dwa razy. Dzieje się tak zawsze w momencie, gdy następuje budowa rzeczywistej demokracji, inaczej mówiąc, w momencie przeistaczania się państwa niedemokratycznego w demokratyczne. Polska nie jest jedynym krajem w Europie, który przeżył takie transformacje. W XX wieku proces demokratyzacji objął różne kraje. Wyróżnić można trzy fale demokratyzacji. Pierwsza i zarazem najdłuższa fala miała miejsce w latach 1882–1926. Druga fala trwała znacznie krócej, a dokładnie między latami 1943–1962. Trzecia i ostatnia fala zaczęła się w 1974 r. i można powiedzieć, że trwa do tej pory. Polskę należało by przypisać do drugiej i trzeciej fali, czyli w momencie zakończenia II wojny światowej oraz przekształcenia Polskiej Republiki Ludowej w Rzeczpospolitą Polską.

Zaraz po odzyskaniu niepodległości II RP stworzyła od podstaw system prawno-organizacyjny administracji publicznej, wzorując się na rozwiązaniach administracji zaborców. W przypadku służby cywilnej wprowadzono wymóg wyższego wykształcenia na wyższe stanowiska urzędnicze, odwołując się w ten sposób do wzorów austriacko-pruskich. W celu szybkiej organizacji sprawnych struktur zarządzania urzędami centralnymi wprowadzono w 1918 r. przepisy przejściowe. Wprowadzono wtedy „Tymczasowe zasady służby cywilnej”, które po czterech latach zastąpiono ustawą z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 21, poz. 164, dalej w skrócie: ustawa o państwowej służbie cywilnej) (Stelmach, 2010: 34).

Kolejnym, bardzo ważnym dokumentem było Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 1924 r. o państwowej służbie cywilnej dotyczące wykonania art. 116 ust. 3 ustawy o państwowej służbie cywilnej. Był to akt wykonawczy, który jasno określał sposób rekrutacji urzędników. W okresie międzywojennym ustawa o państwowej służbie cywilnej była wielokrotnie nowelizowana, jednak najistotniejsze zmiany w pragmatyce służbowej nastąpiły w roku 1944 oraz w roku 1946. Do tej pory pojęcie funkcjonariusza państwowego obejmowało tylko urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej. Po wprowadzonych zmianach zaczęto tak nazywać również sędziów, prokuratorów, pracowników przedsiębiorstw i instytucji państwowych. W 1946 r. dodano możliwość rozwiązania stosunku służbowego z mianowanym funkcjonariuszem za trzymiesięcznym wypowiedzeniem. Dodatkowo pozycja prawna pracowników kontraktowych i mianowanych została

zrównana, dzięki czemu jedni i drudzy mogli korzystać z wszelkich świadczeń z wyjątkiem emerytalnych, do których pracownicy kontraktowi, niestety, nie mieli dostępu. W 1948 r. wydano kolejny dekret, w którym w ustawie o państwowej służbie cywilnej zastąpiono nazwę „funkcjonariusz państwowy” nazwą „urzędnik państwowy” (umysłowy), a podstawą prawną zatrudnienia stała się umowa o pracę.

W okresie PRL koncepcje zatrudnienia w administracji publicznej przeszły diametralną ewolucję. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 1998 nr 21 poz. 94 z późniejszymi zmianami, dalej w skrócie: kodeks pracy) uregulowała jednolicie prawną sytuację podstawowych grup zatrudnionych. Obowiązujący od 1 stycznia 1975 roku kodeks pracy uchylał wiele aktów z zakresu służby państwowej, m.in. ustawę z 1922 r. Nie dotyczyło to jednak funkcjonariuszy milicji, sędziów, prokuratorów, nauczycieli lub lekarzy, gdyż dalej obowiązywała ich wyodrębniona pragmatyka służbowa. W stosunku do pracowników urzędów kodeks pracy nie był jedynym aktem regulującym ich pozycję prawną. 20 grudnia 1974 r. (dzień ten można uznać za symboliczną datę zerwania z tradycją służby cywilnej II RP) zaczęło obowiązywać rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych. Według tego aktu „Pracownikiem państwowym może być osoba, która ze względu na swoją postawę ideowo-moralną daje rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika urzędu oraz: ma obywatelstwo polskie, ukończyła 18 lat i ma pełną zdolność do czynności prawnych, korzysta z praw publicznych” (§2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych, Dz. U. nr 49 poz. 300 z późniejszymi zmianami). Dodatkowo wymagane były kwalifikacje zawodowe takie, jak: wykształcenie i staż pracy, które określały odrębne przepisy. Jeśli chodzi o pracowników państwowych na stanowiskach kierowniczych, nawiązanie stosunku pracy „następuje na podstawie powołania przez kierownika urzędu”.

Zdaniem wielu autorów, w tym między innymi J. Arcimowicz, służba państwu, będąca podstawą etosu przedwojennej profesji urzędniczej, została zastąpiona wiernością i podporządkowaniem partii rządzącej, a kwalifikacje zawodowe urzędników stały się drugorzędne wobec kryteriów politycznych, które decydowały o zatrudnieniu i awansach” (Arcimowicz, 2011: 28). Stanowiska obsadzano najczęściej działaczami partyjnymi lub ich poplecznikami. Powiedzieć można, że nastąpił drastyczny spadek prestiżu pracowników urzędów.

Na poprawę funkcjonowania urzędów nie wpłynęła nawet ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. nr 31, poz. 214 z późniejszymi zmianami). Przy rekrutacji pracowników nie patrzono już, czy dana osoba „ze względu na swoją postawę ideowo-moralną daje rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika urzędu”. Bardziej zaczęto zwracać uwagę na wykształcenie i doświadczenie kandydata. Przyczyną utworzenia tej ustawy przez władzę była chęć demokratyzacji życia społecznego i politycznego. Była ona jednym z przejawów działań propagandowych władzy, tuż przed zawieszeniem stanu wojennego i niestety

nie wprowadzała żadnych realnych zmian w dotychczasowym sposobie zarządzania urzędów.

Po upadku komunizmu zaczęto wprowadzać reformy struktur administracyjnych państwa. Nastąpiła gwałtowna wymiana dotychczasowych kadr urzędniczych, która po pewnym czasie zaczęła towarzyszyć każdej zmianie ekipy zarządzającej.

We wrześniu 1990 r. rozpoczęto prace nad ustawą, która miała dotyczyć tylko pracowników urzędów administracji rządowej. W trakcie jej tworzenia ustalono, że będzie ona obejmować wszystkich pracowników publicznych (funkcjonariuszy) zatrudnionych w administracji państwowej. Niestety, projekt ten wielokrotnie odrzucano i zmieniano, ponieważ, jak wiadomo, lata dziewięćdziesiąte były okresem ciągłych zmian w rządzie i nie udało się wypracować wspólnego zdania w sprawie tego aktu. Dopiero w 1993 r. gabinet Hanny Suchockiej przyjął projekt ustawy i skierował go pod obrady sejmu. Według tego nowego projektu ustawa miała obejmować nie tylko pracowników zatrudnionych w urzędach administracji rządowej, ale też w: Kancelarii Sejmu i Senatu, Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Biurze Trybunału Konstytucyjnego, Biurze Państwowej Inspekcji Pracy, Kancelarii Prezydenta RP, Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, pracowników administracyjnych, prokuratury, komorników. Miała ona całkowicie zastąpić ustawę o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r.

Następny projekt ustawy o służbie cywilnej trafił do sejmu w 1995 r. Znowelizowano również ustawę z 1982 r. Zmiany dotyczyły głównie sposobu zatrudniania urzędników. Zaniechano mianowanie nowych pracowników, zatrudniano ich tylko na podstawie umowy o pracę. Zabieg ten był konieczny, ponieważ mianowanie miało być główną formą zatrudniania urzędników w przyszłej ustawie o służbie cywilnej (Jarosz, 2012: 30).

Dnia 1 stycznia 1997 r. zaczęła obowiązywać nowa ustawa o służbie cywilnej – ustawa z dnia 5 lipca 1997 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późniejszymi zmianami). Nie uchylała ona ustawy z 1982 r., ale funkcjonowała jako kolejny reżim prawny obok innych ustaw o urzędnikach. Swoim zasięgiem obejmowała tylko osoby zatrudnione w urzędach administracji rządowej, lecz nie wszystkich, bo tylko urzędników mianowanych na podstawie ustawy o służbie cywilnej, tworzących korpus służby cywilnej.

Kolejna ustawa o służbie cywilnej została uchwalona 18 grudnia 1998 r., a weszła w życie 1 lipca 1999 r. – ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, z późniejszymi zmianami). Uchylała ona dotychczasową ustawę z 1997 r. Obejmowała ona pracowników na stanowiskach urzędniczych w urzędach ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, a także Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach wojewódzkich, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych i komendach lub innych jednostkach stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służ wojewódzkich i powiatowych. Według ustawy w korpusie służby cywilnej znajdowali się pracownicy

służby cywilnej (zatrudniani na podstawie umowy o pracę) i urzędnicy służby cywilnej (zatrudniani na podstawie mianowania w służbie cywilnej). Wymagania wobec kandydatów były bardzo podobne do tych z ustawy z 1997 r. Oprócz odpowiednich kwalifikacji, osoba ta musiała być obywatelem Polski, musiała korzystać w pełni z praw publicznych, nie mogła być karana za umyślne przestępstwo oraz musiała posiadać odpowiednią opinię. Ustawa zabraniała pracownikom brania udziału w manifestacji poglądów politycznych oraz strajkowania. Wprowadzono również otwarte i konkurencyjne nabór do służby. Kolejna ustawa uchwalona została w 2006 r. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218, z późniejszymi zmianami). Obecnie obowiązująca ustawa dotycząca służby cywilnej to ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późniejszymi zmianami).

Po upadku komunizmu przeprowadzono szereg reform w administracji rządowej. Jednak budowa służby cywilnej oraz sprawnego zarządzania urzędów okazała się dosyć trudnym zadaniem. Jak zauważono, tempo rozwoju korpusu służby cywilnej jest znacznie wolniejsze niż zakładano. Nie udało się niestety uniknąć podstawowych błędów. Przede wszystkim lekceważono kwestie organizacji administracji rządowej, skupiając się głównie na sprawach gospodarczych oraz budowie systemu partyjnego (Zuba, 2007: 45).

Wpływ biurokracji na funkcjonowanie aparatu administracyjnego współczesnej Polski – wybrane przykłady

Problem inflacji prawa w Polsce

W 2008 r. wydano 251 numerów Dziennika Ustaw, o łącznej ilości pozycji 1666. Przełożyło się to na 13 724 strony. W Dzienniku opublikowano 232 ustawy (13,9% pozycji) na 1 195 stronach. W Dzienniku Ustaw znalazło się 1214 rozporządzeń (72,9% pozycji) o łącznej ilości stron 8809 (64,2 % ogółu). Pozostałe 3720 stron (27,1% ogółu) zajmują wyroki Trybunału Konstytucyjnego, umowy międzynarodowe (NIK, 2012.). W roku 2009 wydano 226 numerów Dziennika Ustaw, o łącznej ilości pozycji 1904. Przełożyło się to w sumie na 17 5723 strony. W Dzienniku Ustaw opublikowano – 239 ustaw (12,5 % pozycji) na 2327 stronach (13,2 % ogółu), 1434 rozporządzeń (75,3% pozycji) o łącznej ilości stron 11 287 to jest (64,2% ogółu) (tamże).

W 2010 roku wydano 259 numerów Dziennika Ustaw, o łącznej ilości 1776 pozycji. Przełożyło się to na 16 448 stron. W Dzienniku Ustaw opublikowano:

- 231 ustaw na 1830 stronach;
- 1546 rozporządzeń o łącznej ilości stron 10 751 (65,36%),
- pozostałe 99 pozycji na 3867 stronach (23,51%) to dokumenty takie, jak: wyroki Trybunału Konstytucyjnego, obwieszczenia, umowy międzynarodowe oraz inne (tamże).

Rozrastanie się aparatu administracji publicznej – wybrane przykłady.

Wiosną 2011 r. biurokracja w Polsce liczyła aż 699 tysięcy osób – dotyczy to administracji rządowej i samorządowej. Od objęcia urzędu prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy przez Hannę Gronkiewicz-Waltz, aż do roku 2011 ilość zatrudnionych urzędników zwiększyła się o 1500 czyli o ¼. W 2007 roku utrzymanie urzędników (pensje, premie, dodatki) kosztowały 450 mln złotych. W 2011 roku kwota ta wzrosła do 600 mln złotych. W budżecie miasta na 2011 rok na same premie zapisano dodatkową kwotę 49 mln złotych (Ibidem). Innym przykładem tak zwanej rozbudowanej biurokracji jest szczebel rządowy. Budową dróg w Polsce zajmuje się: Ministerstwo infrastruktury oraz Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad mająca swoje terenowe oddziały w każdym województwie. Pomaga w tym kilka organów, na przykład Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Do tego dochodzą urzędnicy samorządowi. Łącznie to jest prawie 30 tys. pracowników (Heywood, 2008: 185).

Podsumowanie

Przedstawione zagadnienie, dotyczące wpływu biurokracji na aparat administracyjny współczesnej Polski, potwierdza w pełni tezę główną, to jest fakt, iż biurokracja jest formą nadużywania władzy i deformacji aparatu administracyjnego współczesnej Polski.

Zostało to skonkretyzowane w pierwszej, a zwłaszcza drugiej części artykułu, co potwierdziło obie zawarte tezy pomocnicze, to znaczy, że po pierwsze, problem inflacji prawa przyczynia się do niespójności i niejednorodności systemu politycznego Polski oraz po drugie, że często spotykana forma nadużywania władzy – biurokracja jest wyrazem współczesnej roli urzędników do angażowania się coraz mocniej w zarządzanie gospodarką narodową. Wskazuje również na to analiza literatury przedmiotu, do której zaliczyć można wybrane pozycje z literatury polskiej: Zuba (2007), Stelmach (2010), Jarosz (2012).

Summary

Impact of red tape on the administrative apparatus in contemporary Poland

The purpose of the article was an attempt to present a comprehensive and structured knowledge about "The impact of bureaucracy on the functioning of the administrative apparatus in Poland after 2004" what has been achieved. Also, the thesis proposed at the beginning of the article, i.e. bureaucracy contributes to inconsistency and dysfunction of the public administration in Poland after accession to the EU, was right.

It has been proved from both theoretical (Max Weber's theory) and practical perspectives.

Keywords: bureaucracy, technocracy, bureaucratic politics, administrative service officer

Bibliografia

- Antoszewski A., Herbut R. (red.) 2004, *Leksykon Politologii*, Wrocław.
- Arcimowicz J. (2011), *Urzednicy w służbie demokratycznego państwa*, Warszawa.
- Bealey F. (2000), *Dictionary of Political Science*, Oxford.
- Heywood A. (2008), *Klucz do politologii. Najważniejsze ideologie, systemy postaci*, Warszawa.
- Jarosz M. (2012), *Instytucje – konflikty i dysfunkcje*, Warszawa.
- NIK (2012), Informacja o wynikach kontroli wykonywane przez państwowe instytucje zadań z zakresu administracji rządowej nr KNO-4101-02-00/2012. Nr ewid. 174/2012/P/12/065/KNO, <http://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/nik-o-dzialalnosci-panstwowych-instytucji.html>, dostęp dnia 30.03.2013 r.
- Stelmach W. (2010), *Władza i kierowanie. Teorie i praktyki biurokracji*, Warszawa.
- Zuba K. (red.) (2007), *Biurokracja: fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń.

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późniejszymi zmianami)
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218, z późniejszymi zmianami)
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 5 lipca 1997 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz. U. nr 31, poz. 214 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 1998 nr 21 poz. 94 z późniejszymi zmianami).

Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 21, poz. 164) (<http://sejmometr.pl/prawo/24418>).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych (Dz. U. Nr 49, poz. 300 z późniejszymi zmianami).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 1924 r. o państwowej służbie cywilnej, (Dz. U. nr 65, poz. 124).