

Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej – wybrane zagadnienia

Streszczenie: We współczesnym państwie administracja publiczna musi realizować wiele oczekiwań i wyzwań. Ich katalog nie jest stały. Artykuł przedstawia pojęcie oczekiwania, pojęcie wyzwania oraz ich zakres przedmiotowy.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, wyzwania, oczekiwania, zadania administracji publicznej.

1. Wprowadzenie

Współczesny świat determinuje potrzeby jednostek, grup społecznych oraz całych społeczeństw, które następnie przekładają się na oczekiwania. Oczekiwania są wyśuwane wobec podmiotów, które posiadają możliwość ich realizacji, np.: pracodawcy, rodziny, grupy społecznej (np.: grupy odniesienia, grupy zawodowej, grupy sąsiedzkiej), korporacji, organizacji pozarządowej lub administracji publicznej.

Wyrażane oczekiwania stają się wyzwaniem (a nie problemem) dla podmiotów, wobec których są artykułowane, w tym stanowią wyzwanie dla administracji publicznej. Tego rodzaju wyzwania, wywodzące się z oczekiwań społecznych lub z oczekiwań poszczególnych jednostek, należy odróżnić od wyzwań stojących przed administracją publiczną, które wynikają z uwarunkowań społecznych, ekonomicznych, ustrojowych, finansowych, prawnych, technologicznych określonych wspólnie i zakreślających ramy, w jakich przychodzi działać administracji publicznej w trakcie realizacji zadań publicznych spełniających oczekiwania społeczne.

To opracowanie poruszy wybrane zagadnienia tytułu, takie jak: pojęcie wyzwania i pojęcie oczekiwania, związek jaki zachodzi pomiędzy nimi i został już zasygnalizowany we wstępie, zakres przedmiotowy oczekiwań i wyzwań wobec administracji publicznej.

2. Pojęcie oczekiwania

W języku polskim czasownik oczekiwać oznacza „czekać na kogoś lub na coś z nadzieją lub niecierpliwością”; „przewidywać, że coś nastąpi”; „stać się w przyszłości czy-

imś udziałem”¹, natomiast rzeczownik oczekiwanie definiowany jest jako „to, czego się pragnie i spodziewa”². Dokonując głębszej interpretacji leksykalnej, M. Bańko podaje, że można oczekiwać na coś i można oczekiwać czegoś³. Inaczej mówiąc, możemy oczekiwać, że coś się wydarzy, coś otrzymamy lub że coś zostanie zrealizowane, jeśli zaś czegoś oczekujemy to często czynimy związane z tymi oczekiwaniami plany na przyszłość.

Na gruncie nauki organizacji i zarządzania pojęcie oczekiwania jest często związane z jakością, np.: dostarczanych towarów, realizowanych zadań, usług. Połączenie to można odnieść także do realizacji zadań publicznych i usług dostarczanych społeczeństwu przez administrację publiczną. Dennis Lock określa jakość wielopłaszczyznowo, według niego: „Jakość to: dostarczenie klientowi tego, czego on dziś potrzebuje, za cenę, którą on z chęcią zapłaci, przy koszcie, który możemy utrzymać, nieprzerwanie jeszcze i jeszcze raz, oraz dostarczenie mu czegoś jeszcze lepszego jutro”⁴. Autor zwraca więc uwagę na to, że jakość dostarczanych usług lub realizowanych zadań publicznych powinna rosnać wraz ze wzrostem oczekiwań, z którymi jest ona bezpośrednio związana. Jednocześnie zaznacza, że „Jakość to: stopień zgodności między oczekiwaniem a realizacją lub, by wyrazić to prościej: porównanie tego, czego chciałeś, z tym, co otrzymałeś, oczekiwaniem a spełnieniem”⁵. Ponadto jakość nie może być traktowana jako statystyka matematyczna, nie może ona podlegać stosowaniu wobec niej prostych metod statystycznych. Nie jest ona przecież stanem, gatunkiem lub klasą, jest natomiast odczuciem wyrastającym na gruncie potrzeby, określonej oczekiwaniem związanym z pragnieniem⁶.

Mamy więc do czynienia tutaj z potrzebą i pragnieniem, które są subiektywne i uwarunkowane nie tylko przez czynniki zależne wyłącznie od jednostki, która te pragnienia i oczekiwania wyraża, ale również przez czynniki od niej niezależne (ekonomiczne, prawne, geograficzne, klimatyczne, społeczne, demograficzne...), stanowiące fakty lub ujmując to inaczej, odzwierciedlające rzeczywistość⁷. Odnosząc to do admini-

¹ *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/slowniki/oczekiwa%C4%87.html> (dostęp: 22.09.2015).

² *Ibidem*.

³ Interpretacja M. Bańko, polskiego językoznawcy i leksykografa. Zaznacza on jednak, że „prawdopodobnie nie w każdym kontekście zwroty te są wymienne, ale ich porównawcza analiza to pracochłonne zadanie (słowniki nie zawierają gotowego rozwiązania)”, *ibidem*.

⁴ D. Lock, *Podręcznik zarządzania jakością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 27.

⁵ *Ibidem*. Tam również, D. Lock zwraca uwagę na to, że z reguły jakość jest niewidoczna, wówczas gdy jest dobra oraz jest niemożliwa do niezauważenia, gdy jest zła. Zdaniem autora można ją określić mianem niewidzialnego wyniku.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Według Jerzego Bogdanienco „Hipoteza to określone, weryfikowalne oczekiwanie co do rzeczywistości, sformułowane na bazie ogólniejszego twierdzenia; szerzej – przewidywanie dotyczące natury rzeczy wyprowadzone z teorii. Jest to stwierdzenie, że jeśli dana teoria jest prawdziwa, to powinno być zaobserwowane określone zjawisko”. J. Bogdanienco, *W pogoni za nowoczesnością. Wybrane aspekty tworzenia i wprowadzania zmian*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2008, s. 150.

stracji publicznej, trzeba podkreślić, że oczekiwania, które są przed nią stawiane warunkowane są potrzebami i pragnieniami jednostek i społeczności wynikającymi ze współżycia ludzi w społeczeństwie. Jeżeli dane społeczeństwo funkcjonuje na fundamencie wysokich, stabilnych i pozytywnych wskaźników ekonomicznych, gospodarczych, edukacyjnych, zdrowotnych, demograficznych i innych, mających bezpośredni wpływ na jakość życia członków tego społeczeństwa, to potrzeby i oczekiwania wobec administracji stają się coraz wyższe.

Związek jakości z oczekiwaniami podkreślany jest także poprzez stosowanie przez organizacje, w tym podmioty administracji publicznej normy ISO 9001. Wspomniana norma posługuje się pojęciem wymagania, aby określić to, co, oraz w jaki sposób organizacja powinna dostarczyć odbiorcy. Jednak w praktyce podczas procesu wdrażania systemów zarządzania zgodnie z powołaną normą rozróżnia się trzy zbliżone do siebie pojęcia: potrzeby, wymagania oraz oczekiwania⁸. Zgodnie z definicjami zawartymi w *Słowniku języka polskiego PWN* poszczególne pojęcia oznaczają:

- potrzeby to coś, bez czego trudno się obejść, pewne warunki podstawowe;
- wymagania są zespołami warunków, którym ktoś lub coś musi odpowiadać;
- oczekiwania to przypuszczenia, nadzieje, pragnienia⁹.

W zakresie normy ISO 9001, patrząc z perspektywy odbiorcy, potrzeba będzie dotyczyła głównej wartości dostarczanej przez produkt, usługę lub zrealizowane zadanie; wymagania będą się odnosiły do ich parametrów, natomiast oczekiwania będą określały sposób, w jaki zostaną one sprzedane, zaprezentowane, zrealizowane lub przekazane¹⁰.

Omawianą normę mogą wdrażać wszystkie organizacje, brak bowiem katalogu przesłanek ograniczających dostęp do stosowania tej normy. Dlatego każda organizacja niezależnie od jej wielkości (duża, mała), złożoności (prosta, hybrydowa) i rodzaju (prywatna, publiczna, społeczna) może starać się o uzyskanie certyfikatu normy ISO 9001, która jest ukierunkowana na spełnianie oczekiwań oraz zrozumienie potrzeb i wymagań odbiorców. W celu podnoszenia jakości usług związanych z realizacją zadań publicznych oraz w celu realizacji oczekiwań społecznych podmioty administracji publicznej również wdrażają normy ISO 9001. Certyfikaty ISO 9001 przyznawane są tym podmiotom administracji publicznej, które spełniają wymagania tej normy w zakresie świadczenia usług administracji publicznej związanych z realizacją zadań o charakterze publicznym na rzecz odbiorców tej administracji¹¹.

⁸ *Encyklopedia zarządzania*, http://mfiles.pl/pl/index.php/Wymaganie,_potrzeba,_oczekiwanie (dostęp: 22.09.2015).

⁹ *Słownik języka polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, t. II, s. 420 i 820 oraz t. III, s. 761.

¹⁰ *Encyklopedia...*, (dostęp: 22.09.2015).

¹¹ Jako przykłady podmiotów z zakresu administracji publicznej, które uzyskały ISO 9001 można podać: Urząd Gminy Siedlce (certyfikat nr 838/2009 przyznany Polską Izbę Handlu Zagranicznego w za-

Pojęcie oczekiwania w nauce organizacji i zarządzania jest również łączone z zaufaniem. Stephen P. Robbins podkreśla, że zaufanie jest równoznaczne z oczekiwaniem, „że druga osoba nie zachowa się oportunistycznie w słowach, czynach albo decyzjach”¹². Zgodnie z takim podejściem władza w organizacji lub administracja publiczna będą działały w oparciu o stałe zasady etyczne oraz dla dobra organizacji lub społeczeństwa w perspektywie długofalowej, a nie w celu osiągnięcia doraźnych korzyści, np. sukcesu wyborczego. Zaufanie powinno obowiązywać także w drugą stronę, to znaczy przywódca (lider) w organizacji¹³ prywatnej lub społecznej powinien ufać innym jej członkom. Podobnie administracja publiczna swoje działanie powinna opierać na zaufaniu do społeczeństwa, wyzbyć się przeświadczenia o swojej nieomyślności i konieczności narzucania społeczeństwu swojej wizji. Jest to niezwykle ważny element, dążąc bowiem do zaspokajania potrzeb i oczekiwań społecznych, administracja publiczna dokona tego w sposób należyty tylko wtedy, kiedy dokładnie je pozna i zrozumie, wchodząc w interakcję ze społeczeństwem poprzez współdziałanie, konsultacje, partycypację, informację i faktyczną realizację zasady subsydiarności. W takiej sytuacji administracja publiczna nie będzie podejmowała działań w oderwaniu od rzeczywistości i nie będzie dokonywała subiektywnej analizy podyktowanej tylko i wyłącznie jej punktem widzenia i jej oceną stanu faktycznego.

Warto w tym miejscu także zwrócić uwagę na fakt związku zaufania z wiarygodnością, która także jest oczekiwana od administracji publicznej i stanowi pożądaną cechę u osób działających w jej imieniu. „To, czy jedna osoba darzy drugą zaufaniem zależy najczęściej od tego, czy w danych warunkach uważa ją za wiarygodną, a to z kolei zależy od wiedzy o skłonności danej osoby do zachowań, których się oczekuje”¹⁴. W takim kontekście ważne jest sformułowanie Piotra Sztompki, który uważa, że wiarygod-

kresie świadczenia usług administracji samorządowej związanych z realizacją zadań o charakterze publicznym na rzecz Klientów Urzędu), Urząd Gminy w Kuczborku-Osadle (certyfikat nr 208/G/1/2013 przyznany przez Quality Progress w zakresie świadczenia usług administracji samorządowej, związanych z realizacją zadań publicznych własnych, zadań z zakresu administracji rządowej, oraz zadań zleconych ustawami lub w drodze porozumień mających na celu zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności oraz zapewnienie rozwoju gminy), Starostwo Powiatu Grodzkiego (certyfikat nr FS 511307 przyznany przez BSI w zakresie realizacji zadań i usług publicznych samorządu powiatowego), Podlaski Urząd Wojewódzki (certyfikat nr 1112/4/2013 wydany przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A. w zakresie wykonywania, nadzoru i koordynacji zadań publicznych wynikających z Ustawy o administracji rządowej w województwie), Ministerstwo Spraw Zagranicznych (certyfikat nr JK-14/1/2012 wydany przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A. w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, rzeczowymi i finansowymi, realizacji zamówień publicznych. Legislacji oraz załatwiania skarg i wniosków).

¹² S. P. Robbins, *Zachowania w organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 522.

¹³ Występowanie ufającego przywództwa jest najbardziej zauważalne, kiedy – w związku z zaspokojeniem niektórych ważnych potrzeb i oczekiwań – lider ufa innym, chętnie polegając na ich pracy i wsparciu. B. K. Simerson, M. L. Venn, *Menedżer jako lider*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 43.

¹⁴ T. Honderich (red.), *Encyklopedia filozofii*, t. II, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1999, s. 1011.

ność to „spełnianie oczekiwań lub wywiązywanie się ze zobowiązań wobec tych, którzy obdarzyli nas zaufaniem”¹⁵.

Ponadto w socjologii oczekiwania są stopniowane. P. Sztompka wyróżnia trzy kategorie oczekiwań. Jego zdaniem „najmniej wymagające oczekiwania [...] dotyczą instrumentalnych właściwości działań podejmowanych przez partnerów”¹⁶. Można określić je jako oczekiwania odnoszące się do efektywności (oczekiwania efektywnościowe), wśród których wyróżnia się działania określane przez takie cechy, jak: regularność, prawidłowość, przewidywalność, konsekwencja, racjonalność, odpowiedzialność, kompetencja, sprawność, skuteczność i wydajność¹⁷. Kolejną kategorię stanowią oczekiwania odnoszące się do aksjologii (oczekiwania aksjologiczne), dotyczące właściwości działań i wyrażane przez takie pojęcia, jak: sprawiedliwość, moralność, prawdomówność, itp.¹⁸ Trzecia kategoria obejmuje tzw. oczekiwania opiekuńcze, nazywane także reprezentacyjnymi lub powierniczymi. Jest to kategoria którą cechuje najwyższy stopień wymagań i oczekiwań, ponieważ „w tym przypadku liczymy na to, że inni będą bezinteresownie dbać o nasze sprawy, że będą szlachetni, pomocni, altruistyczni, że będą nam pomagać”¹⁹. Każda z wymienionych kategorii oczekiwań jest reprezentowana i formułowana przez społeczeństwo lub jednostki w stosunku do administracji publicznej oraz podmiotów i osób działających w ich imieniu.

Na gruncie filozofii Maria Czajkowska, dokonując analizy zaufania w organizacji²⁰, odnajduje w poglądach Sokratesa odwołania do kategorii oczekiwań aksjologicznych, w ujęciu socjologicznym zaprezentowanym wyżej, a dokładnie do sprawiedliwości i prawdomówności. Jednocześnie przypomina, że według Sokratesa „aby władza spełniała założenia doskonałego państwa, nie wystarczą oczekiwania efektywnościowe”²¹, oznacza to, że społeczeństwo powinno artykułować w stosunku do władzy co najmniej także oczekiwania właśnie aksjologiczne.

Zdaniem M. Czajkowskiej także John Locke łączy jednocześnie pojęcie oczekiwania i zaufania społeczeństwa do władzy. Twierdzi on, że „obdarzanie zaufaniem daje pewnego rodzaju władzę wynikającą z oczekiwania od osoby, w której pokładane jest zaufanie, zachowania zgodnego z oczekiwaniami osób, które zaufaniem obdarzyły oraz wyciągania konsekwencji z postępowania z nim niezgodnego”²². Według poglądów J. Locke’a społeczeństwo przekazało władzę „rządzającym, których [...] powołało nad

¹⁵ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007, s. 99.

¹⁶ *Idem*, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005, s. 310-311.

¹⁷ *Ibidem*, s. 311.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ M. Czajkowska, *Zaufanie w organizacji – filozoficzny zarys podstaw zagadnienia*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2010, z. 234.

²¹ *Ibidem*, s. 411.

²² *Ibidem*, s. 416.

sobą, na mocy wyrażonego im w ten sposób milczący bądź wyraźny zaufania”, co potwierdza powszechnie przyjmowany pogląd, że „obywatele muszą ufać władzy, jeśli władza ta ma działać sprawnie”²³. Zwłaszcza że „niemożliwe jest sprawowanie władzy silną ręką oraz, że władzę sprawuje cała wspólnota, która powierzyła rządzącym jedynie pewne uprawnienia w związku z tym szeroko opisuje relacje zaufania, które musi istnieć między władzą a społeczeństwem”²⁴.

Na koniec swojej analizy M. Czajkowska przywołuje poglądy Roberta Spaemanna, który podchodzi do problemu zaufania w kontekście osobowym. Jego zdaniem osoby ludzkie są zdolne do tworzenia związków z innymi członkami społeczności na podstawie „obiecującego oczekiwania i roszczenia do spełnienia tego oczekiwania”²⁵. Autorka filozoficznego zarysu zagadnienia zaufania w organizacji zwraca następnie uwagę, że „te oczekiwania opierane są na doświadczeniu oraz na założeniu, że prawidłowość funkcjonowania świata (ogólnych praw przyrody, cech gatunkowych określonych rzeczy) nie zmienia się nagle. Jeśli takie oczekiwanie zawodzi, przyczyny należy szukać w osobie, która miała takie oczekiwanie. Choć właściwą przyczyną oczekiwania spełnienia obietnicy jest sama obietnica. W zależności od poziomu trudności spełnienia obietnicy – nasze oczekiwania będą zróżnicowane”²⁶.

Jak wynika z oglądu dokonanego przez M. Czajkowską, pojęcie oczekiwania rozpatrywane przez filozofię w kontekście władzy, także tej działającej na rzecz społeczeństwa, a więc władzy publicznej, łączy się z zaufaniem podobnie jak w nauce organizacji i zarządzania oraz w socjologii.

W prawie oczekiwania najczęściej łączone są z pojęciem ekspektatyw oraz z przymiotnikiem „uzasadnione” (uzasadnione oczekiwania) lub zamiennie z przymiotnikiem „usprawiedliwione” (usprawiedliwione oczekiwania)²⁷. Pojęcia te są również przedmiotem badań w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji²⁸. Jan Zimmermann zwraca uwagę, że uzasadnione oczekiwania formułowane przez jednostkę (obywatela) wobec władzy administracyjnej powinny podlegać prawnej ochronie. Jego zdaniem

²³ R. Hardin, *Zaufanie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 169, cyt. za: M. Czajkowska, *op. cit.*

²⁴ M. Czajkowska, *op. cit.*, s. 416.

²⁵ R. Spaemann, *Osoby. O różnicy między czymś a kimś*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001, s. 272, cyt. za: M. Czajkowska, *op. cit.*, s. 417.

²⁶ M. Czajkowska, *op. cit.*, s. 417.

²⁷ Usprawiedliwione oczekiwania, uzasadnione oczekiwania w prawie angielskim nazywane są *legitimate expectation*. Nie jest to jednak tłumaczenie całkiem ściśle o czym pisze Jerzy Supernat, wskazując jako właściwe określenie „oczekiwanie chronione prawnie”. J. Supernat, *Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań w angielskim prawie administracyjnym*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysław-Rzeszów 2011, s. 721.

²⁸ O ekspektatywach i uzasadnionych oczekiwaniach pisali m.in. J. Supernat, *op. cit.*, A. Błaś, *Wprowadzenie*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. naukowa A. Błaś, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 19-22, J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 97-99.

„ochrona taka leży nawet u podstaw konstytucyjnej zasady rządów prawa, która wymaga regularności, przewidywalności i pewności w kontaktach administracji ze społeczeństwem. [...] Wydaje się, że u podstaw *legitimate expectation* leżą pozaprawne wartości, które w prawidłowo uformowanym społeczeństwie obywatelskim, w demokratycznym państwie prawnym powinny być szanowane i uwzględniane”²⁹.

O usprawiedliwionych oczekiwaniach w związku zasadą praw nabytych pisze także Adam Błaś: „z zasady ochrony praw nabytych wyrasta także ochrona usprawiedliwionego oczekiwania obywatela na nabycie w przyszłości określonych praw podmiotowych. Stan oczekiwania na nabycie takich praw, zwany ekspektatywą, podlega ochronie konstytucyjnej. Ochrona ta odbywa się na takich samych zasadach, jak ochrona praw nabytych. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 11 lutego 1992 r. stwierdził, że ochronie podlegają tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowane³⁰, tzn. takie, które mają pewien stopień stałości, które w stosunku do prawa podmiotowego, którego nabycie poprzedzają i zabezpieczają, «są samoistnym uprawnieniem pełniącym samodzielną rolę»³¹.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny, dokonując analizy pomiędzy zasadą ochrony praw nabytych a zasadą ochrony zaufania do państwa i do prawa, zwraca też uwagę, że druga „z wymienionych zasad ma charakter bardziej ogólny. Zakres jej stosowania obejmuje w zasadzie wszelkie sytuacje, w których dana regulacja prawna stanowi podstawę do układania przyszłych działań przez jednostkę”³². Jeśli zaś jednostka na podstawie konkretnej regulacji prawnej powszechnie obowiązującej czyni plany dotyczące jej przyszłości, słusznie oczekuje, że będzie mogła je zrealizować i osiągnąć to, co zamierzała. W dalszej części powołanego wyroku Trybunał Konstytucyjny podnosi, że „Zakres stosowania zasady ochrony praw nabytych jest węższy i obejmuje tylko takie przypadki, w których dana regulacja prawna stanowi źródło praw podmiotowych, bądź ekspektatyw tych praw. Naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest jednocześnie naruszeniem nakazu ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa”³³, natomiast odwrotna sytuacja, czyli naruszenia drugiej zasady nie zawsze będzie skutkowało ingerencją w sferę praw nabytych. „W obu przypadkach istota ochrony jest jednak identyczna. Kwalifikacja sytuacji prawnej jednostki jako prawa podmiotowego wiąże się z uznaniem znaczenia szczególnego określonych dóbr, które znajdują się u podstaw danego

²⁹ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 97-98.

³⁰ Trybunał Konstytucyjny w wyroku nr 5/1/A/2005 z 18 stycznia 2005 r., K 15/03, odnosząc się do ekspektatywy, zaznacza, że z „maksymalnie ukształtowaną ekspektatywą mamy do czynienia jedynie wówczas, gdy spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki nabycia praw pod rządami danej ustawy”, tekst wyroku na stronie <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm> (dostęp: 25.09.2015).

³¹ A. Błaś, *op. cit.*, s. 19.

³² Wyrok TK nr 54 z 16 czerwca 2003 r., K 52/02, dostępny na stronie <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm> (dostęp: 26.09.2015).

³³ *Ibidem*.

prawa. Implikuje to z reguły bardziej intensywną ochronę zaufania, że zagwarantowane prawa nie zostaną zniesione lub ograniczone w sposób arbitralny. Inaczej mówiąc, przyznanie jednostce określonych praw podmiotowych zakłada szczególną lojalność państwa wobec jednostki (podkreślenie autora)³⁴.

Dokonując podsumowania przeprowadzonej analizy porównawczej między zasadą ochrony praw nabytych a zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa względem oczekiwań jednostki, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że „stosując każdą z rozważanych zasad, należy rozstrzygnąć, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się na skutki prawne, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Odpowiedź na to pytanie wymaga rozważenia charakteru dotychczasowej regulacji, a w szczególności, czy i w jakim stopniu prawodawca gwarantuje jednostce stabilność unormowań. Istotne znaczenie ma również specyfika dziedziny życia, do której odnosi się badana regulacja, właściwy dla tej dziedziny horyzont czasowy podejmowanych przez jednostkę działań oraz stopień ryzyka zmian uwarunkowań społecznych lub gospodarczych, które uzasadniać będą zmianę prawodawstwa”³⁵.

Ze względu na omawianie pojęcia oczekiwań w stosunku do administracji publicznej warto przytoczyć jeszcze jeden wyrok Trybunału Konstytucyjnego³⁶, którego postanowienia odnoszą się również do zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z tej zasady wynikają inne ważne zasady mające wpływ na oczekiwanie jednostki, że jej plany powzięte w określonym stanie prawnym będą możliwe do zrealizowania, ponieważ pierwotny stan prawny nie ulegnie zmianie w taki sposób, że będzie niemożliwe ich zrealizowanie i osiągnięcie zakładanego celu. Z omawianej zasady „wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis*”³⁷. Analizując dalej omawianą zasadę w przytoczonym wyroku, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że zasada ta „zakazuje m. in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany «reguł gry>”, ponieważ „pewność prawa wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na podstawie obowiązującego prawa, a także zasadnie oczekiwać, że prawodawca

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Wyrok TK z 4 czerwca 2013 r., P 43/11, na stronie [www: http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm) (dostęp: 22.09.2015)

³⁷ *Ibidem*. W tym zakresie zob. też: wyrok TK z 13 marca 2006 r., P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28, s. 277, wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., K 45/01 na stronie [www: http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/zeszyt2.asp?rok=2002&zeszyt=4A](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/zeszyt2.asp?rok=2002&zeszyt=4A) (dostęp: 22.09.2015).

nie zmieni tego prawa w sposób arbitralny. Wychodząc z założenia, że omawiana zasada wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką na jednostkę i aby mogła ona układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji [...] Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa wymaga w pierwszej kolejności: a) ustalenia, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione; b) uwzględnienia horyzontu czasowego działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia, im bowiem dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa; c) identyfikacji chronionych konstytucyjnie interesów w toku, ekspektatyw, praw słusznie nabytych (wyrok pełnego składu TK z 7 lutego 2001 r., OTK ZU nr 2/2001, poz. 29)³⁸.

3. Pojęcie wyzwania

Wyzwanie, zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego*, to: „trudne zadanie, nowa sytuacja itp. wymagające od kogoś wysiłku, poświęcenia itp., będące sprawdzianem czyjejś wiedzy, odporności itp.”³⁹ Przed tak pojmowanymi wyzwaniami stają zarówno poszczególne jednostki, organizacje prywatne, organizacje społeczne, organizacje publiczne, jak i szerzej, cała administracja publiczna.

W literaturze nauki organizacji i zarządzania często podnoszony jest problem wyzwań jakie stawiane są przed organizacjami. Podstawowym i nierozzerwalnie związanym z działalnością każdej organizacji wyzwaniem jest niepewność, w jakiej przychodzi jej działać. Niepewność ta będzie determinowana przez zachowania samych członków organizacji oraz przez czynniki zewnętrzne pochodzące z otoczenia organizacji. Można próbować ją ograniczyć, jednak nigdy nie będzie możliwa całkowita jej eliminacja. Czesław Sikorski pisze, że „współczesne przedsiębiorstwo, a tym bardziej przedsiębiorstwo przyszłości, jawi się jako organizacja poszukująca swojego miejsca na rynku i szans rozwojowych. [...] Charakterystyczną cechą warunków funkcjonowania przedsiębiorstwa jest zatem niepewność, stanowiąca najpoważniejsze wyzwanie dla całego systemu zarządzania. Jest to niepewność generowana przede wszystkim przez otoczenie, a nie tylko przez trudne do przewidzenia zachowania członków organizacji”⁴⁰. Philip Kotler również łączy wyzwanie z otoczeniem organizacji: „zagrożenie płynące z otoczenia to

³⁸ Wyrok TK z 4 czerwca 2013...

³⁹ *Słownik języka polskiego...*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/wyzwanie.html> (dostęp: 20.09.2015).

⁴⁰ Cz. Sikorski, *Zachowania ludzi w organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 42.

wyzwanie powstałe w związku z niekorzystnym trendem lub rozwojem wypadków w otoczeniu, które doprowadziłyby w przypadku braku odpowiedniej akcji marketingowej do spadku wielkości sprzedaży i zysku⁷⁴¹.

Administracja publiczna jak każda organizacja działa w warunkach niepewności. W zależności od źródła tej niepewności można mówić o niepewności wewnętrznej generowanej m. in. przez zasoby ludzkie czy niewystarczające zasoby finansowe lub możemy obserwować niepewność powstającą na skutek czynników zewnętrznych, niezależnych od administracji publicznej, będących następstwem lub wynikających ze zmiennej sytuacji społecznej, gospodarczej, ekonomicznej, stosunków międzynarodowych, warunków demograficznych, klimatycznych, technologicznych, itp. Organizacje prywatne i administracja prywatna także stanowią element zewnętrzny zmienny stanowiący wyzwanie dla administracji publicznej. Jacek Sroka wskazuje na globalizację jako czynnik stanowiący wyzwanie dla organizacji: „globalizacja ekonomii (wyrażająca się m.in. w ekspansji handlu i cyrkulacji kapitału) oznacza wyzwanie dla tradycyjnych «państwowo zorientowanych» powiązań i relacji między kapitałem a pracą. Przedsiębiorstwa muszą rywalizować na rynkach międzynarodowych, a to oznacza zmianę dotychczasowych strategii. Są one znacznie mniej niż kiedyś zainteresowane państwową ochroną ich interesów (produktów i rynków) i zwracają się w kierunku poziomu transnarodowego⁷⁴².

Andrzej Stańda i Kazimierz Krzakiewicz podnoszą fakt pojawienia się szeregu tendencji, które wymuszają przyjęcie nowych perspektyw w prowadzeniu organizacji, łączą się one z określeniem nowych wartości. Ich zdaniem: „skończył się świat bezpiecznych rozgrywek biznesowych opartych na zarządzaniu np. poziomami produkcji, procedurami ustalania cen, standardami logistycznymi. Nowa perspektywa polega na poszukiwaniu skutecznych metod działania w sytuacjach biznesowych pełnych nowości, zmiany i koniecznym, w związku z tym, tworzeniu nowych realiów i umiejętności sprawnego w nich działania. Na nowo określane są cechy gospodarek o wieloletnich tradycjach i ważnym wyzwaniem jest określenie nowych wartości z tym procesem związanych⁷⁴³. Niewątpliwie także administracja publiczna w takich warunkach powinna dokonać redefinicji swoich celów oraz niektórych zasad, ale nie wszystkich, pewne wartości bowiem powinny pozostać niezmiennie, np. godność człowieka, wolność.

Istotę tego, co stanowi wyzwanie dla organizacji, w prostych słowach ujmuje Stefan Kwiatkowski, który uważa, że „w wielu przypadkach dla przedsiębiorcy intelektual-

⁴¹ P. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Wydawnictwo „Felberg SJA”, Warszawa 1999, s. 73.

⁴² J. Sroka, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 17.

⁴³ A. Stańda, K. Krzakiewicz, *Przywództwo w organizacji zorientowanej na sukces*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011, s. 94-95.

nego nie ma żadnych barier działania. Jeżeli zaś pojawiają się, nie stanowią zagrożenia, lecz wyzwanie⁴⁴. Twierdzenie to można odnieść do administracji publicznej, zwłaszcza jeśli określimy ją mianem inteligentnej⁴⁵, dla niej bowiem każde uzasadnione oczekiwanie wyrażane przez jednostkę lub społeczeństwo będzie stawało się wyzwaniem, a nie problemem, zagrożeniem, trudnością czy niemożliwą do pokonania barierą.

4. Katalog przedmiotowy oczekiwań i wyzwań

Ramy katalogu przedmiotowego oczekiwań oraz wyzwań zakreślają przede wszystkim definicje administracji publicznej, których istnieje bardzo dużo w literaturze przedmiotu. Zgodnie z definicją sformułowaną przez szkołę wrocławską „administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”⁴⁶. Wspomniane potrzeby (zbiorowe i indywidualne) są realizowane przez administrację publiczną w formie zadań publicznych i ich realizacji jednostka oraz społeczności oczekują od administracji publicznej.

Takie ujęcie rodzi szereg konsekwencji. Podmioty, na których rzecz działa administracja publiczna, oczekują, że będzie ona wykonywała swoje zadania zgodnie z zasadami i wartościami, które będą traktowane jako podstawowe oraz będą powszechnie znane i przestrzegane (np. etyka, legalność, subsydiarność, racjonalność, właściwość, jawność działania, sprawność). Stosowanie zaś przez administrację publiczną owych zasad i wartości będzie rodziło kolejne oczekiwania związane z dostosowaniem działań administracji publicznej do zmieniających się czynników, takich jak np.: technologia, demografia, klimat.

Zestawienie przedmiotowe oczekiwań oraz wyzwań stawianych administracji nigdy nie będzie zamknięte ani stabilne oraz cały czas będzie podlegało ewolucji, zmienne są bowiem także potrzeby jednostek i potrzeby społeczne. Niepewność, w jakiej działa administracja publiczna, oraz zmienność otoczenia nigdy nie umożliwią takiej równowagi. O płynnych ramach katalogu przedmiotowego wyzwań i oczekiwań świadczą także publikacje z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego, które w swojej treści, w zależności od rzeczywistych potrzeb społecznych i warunków, w jakich działa administracja publiczna stawiają nacisk na różne przedmiotowo zagadnienia⁴⁷.

⁴⁴ S. Kwiatkowski, *Przedsiębiorczość intelektualna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 130.

⁴⁵ Na temat administracji inteligentnej zob. J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jezewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 364 i n.

⁴⁶ J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 16.

⁴⁷ Por. w tym zakresie: W. Mikułowski, A. Jezierska (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*, KSAP, Warszawa 2014, T. Białas (red.), *Dylematy*

Literatura

- Białas T. (red.), *Dylematy i wyzwania współczesnego zarządzania organizacjami publicznymi*, Wydawnictwo WSAiB im. E. Kwiatkowskiego, Gdynia 2007.
- Błaś A., *Wprowadzenie [w:] Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, redakcja naukowa Adam Błaś, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Boć J., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Boć J., *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Bogdanienko J., *W pogoni za nowoczesnością. Wybrane aspekty tworzenia i wprowadzania zmian*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2008.
- Czajkowska M., *Zaufanie w organizacji – filozoficzny zarys podstaw zagadnienia*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2010, z. 234.
- Encyklopedia zarządzania*, http://mfiles.pl/pl/index.php/Wymaganie,_potrzeba,_oczekiwanie, (dostęp: 22.09.2015).
- Fundowicz S., Filipiak K., Świtła P., *Administracja publiczna wobec wyzwań współczesności*, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego, Radom 2013.
- Hardin R., *Zaufanie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009.
- Honderich T. (red.), *Encyklopedia filozofii*, tom II, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1999.
- Itrich-Drabarek J., Mroccka K. *Administracja rządowa XXI wieku. Szanse, wyzwania, zagrożenia*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
- Kotler P., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Wydawnictwo „Felberg SJA”, Warszawa 1999.
- Kwiatkowski S., *Przedsiębiorczość intelektualna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Lock D., *Podręcznik zarządzania jakością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Mikułowski W., Jezierska A. (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*, KSAP, Warszawa 2014.
- Robbins S.P., *Zachowania w organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.
- Sikorski Cz., *Zachowania ludzi w organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Simerson B.K., Venn M.L., *Menedżer jako lider*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

i wyzwania współczesnego zarządzania organizacjami publicznymi, Wydawnictwo WSAiB im. E. Kwiatkowskiego, Gdynia 2007, S. Fundowicz, K. Filipiak, P. Świtła, *Administracja publiczna wobec wyzwań współczesności*, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego, Radom 2013, J. Itrich-Drabarek, K. Mroccka, *Administracja rządowa XXI wieku. Szanse, wyzwania, zagrożenia*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.

- Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/slowniki/oczekiwa%C4%87.html> (dostęp: 22.09.2015).
- Słownik języka polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, t. II, i t. III Warszawa 2002.
- Spaemann R., *Osoby. O różnicy między czymś a kimś*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001.
- Sroka J., *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Stańda A., Krzakiewicz K., *Przywództwo w organizacji zorientowanej na sukces*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011.
- Supernat J., *Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań w angielskim prawie administracyjnym*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2011.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

Wykaz orzeczeń sądowych

- Wyroku TK z 8 stycznia 2005 r., K 15/03 dostępny na stronie www: <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm> (dostęp: 25.09.2015).
- Wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., K 52/02, dostępny na stronie www: <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm> (dostęp: 26.09.2015).
- Wyrok TK z 4 czerwca 2013 r., P 43/11, dostępny na stronie www: <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/doc/doc.htm> (dostęp: 26.09.2015).
- Wyrok TK z 13 marca 2006 r., P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28.
- Wyrok TK 25 czerwca 2002 r., K 45/01 dostępny na stronie www: <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/zeszyt2.asp?rok=2002&zeszyt=4A> (dostęp: 22.09.2015).

Challenges and expectations of the public – selected issues

Summary: In a modern state public administration must pursue a lot of expectations and challenges. Their catalog is not constant. The article presents the concept of waiting, the concept of challenges and their subject matter.

Key words: public administration, challenges, expectations, tasks of public administration

