Jerzy Korczak

Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej

Abstrakt

Współczesna administracja publiczna, tracąc swoją pozycję nadrzędności wobec obywatela typową dla poprzednich modeli państwa, staje się przedmiotem oceny opinii publicznej. W poszukiwaniu metod poprawy wizerunku urzędu administracji publicznej istotną rolę mogą odegrać dyrektywy kultury administrowania, wśród których pojawia się koncepcja określana syntetycznie „przyjaznym urzędem". Artykuł przedstawia jej główne założenia oraz opis niektórych przykładów z praktyki funkcjonowania przyjaznych urzędów.

Słowa kluczowe

administracja publiczna, urząd, kultura administrowania, interesant, przyjazny urząd.

1. Wstęp

W dorobku naukowym Jubilata – Profesora Jana Jeżewskiego – znaczącą część zajmują Jego rozważania z zakresu nauki administracji, które odegrały ważką rolę w kształtowaniu współczesnej polskiej doktryny z zakresu tej dziedziny wiedzy[1]. Nawiązuje w nich

[1] Szczególnie przypomnieć należy publikacje autorstwa Jana Jeżewskiego: *Czy istnieje podejście integracyjne w badaniach administracji?*, „Organizacja – Metody – Technika" 1986, nr 5; *O prawnym uwarunkowaniu polityki administracyjnej*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym, Wrocław, listopad 1997 r.*, Wrocław-Poznań 1999; *Z problemów rozgraniczania polityki i administracji*, [w:] B. Adamiak, J. Boć, M. Miemiec, K. Nowacki (red.), *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, Wrocław 1999; *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji: (komunikat)*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002 r.*, Rzeszów 2002; *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe,* [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, rozdz. VIII i *Administracja publiczna jako przedmiot badań,* [w:] *ibidem*, rozdz. XI; *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji: [komunikat]*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2486, „Przegląd Prawa i Administracji" 2003, t. LIII; *O wartości biurokracji. (Uwagi na tle poglądów w nauce administracji we Francji)*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja - Bureaucracy. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica Zdrój, 2-4 czerwca 2006*, Rzeszów 2006; *Nauka administracji w pracach Tadeusza Bigo i Franciszka Longchamps de Bérier*, [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007; *Polityka administracyjna – przedmiot i metoda*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna. IV międzynarodowa konferencja naukowa, Stryków, 7-9 września 2008 r.*, Rzeszów 2008; *L'administration réelle en tant qu'objet de la Science administrative*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Les problèmes théoriques de la science administrative*, Bruxelles-Paris 2012;

do założeń pierwotnych i późniejszych ustaleń wrocławskiej szkoły administratywistycznej zapoczątkowanej badaniami Franciszka Longchampsa, a kontynuowanej przez Tadeusza Kutę i Jego uczniów oraz współpracowników, do których sam Jan Jeżewski należy, a zarazem uwzględnia ustalenia poczynione przez inne ośrodki akademickie w Polsce[2] i w Europie[3] czy wreszcie w Stanach Zjednoczonych[4].

Wielokrotnie zwracał uwagę na wielość podejść nauki do zjawiska administracji, które, jak podkreślał F. Longchamps, „jest działaniem człowieka", bo też, jak zauważał dalej, „same tylko zjawiska przyrody, bez działania człowieka nie mogłyby być zjawiskami administracyjnymi"[5]. I tym samym zarówno wówczas, gdy naukę administracji traktujemy wyłącznie jako opisową wobec rzeczywistości administracyjnej, czyli opisu wyniku działania człowieka, jak i wtedy, gdy traktujemy ją jako naukę społeczną, która eksponuje zachowania człowieka w różnych układach administracyjnych, zawsze dochodzimy do tego samego momentu, który F. Longchamps ujął następująco: zjawisko administracji publicznej to działanie kulturowe na stanowisku publicznym objęte podziałem pracy ustalonym określonym układem administracji publicznej[6]. Co prowadzi nas do konieczności uwzględnienia w zjawisku administracyjnym jako elementów składowych działającego ze wszystkimi jego właściwościami osobistymi oraz dzieła, które podlega ocenie wartościującej, bo, jak zauważał sam F. Longchamps, „dzieło […] trafia na jakiś odbiór społeczny"[7].

To m.in. powoduje, że jeśli w jakimkolwiek zakresie pozwalam sobie na opozycję wobec poglądów Profesora Longchampsa, to tylko wówczas, gdy nauce administracji przypisuje on wyłącznie funkcje teorii administracji publicznej, czyli nauki nie wartościującej[8], podczas gdy współcześnie nie wyobrażamy sobie oglądu administracji bez jej

Kierownictwo – wieloznaczne pojęcie w naukach administracyjnych, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014; *Demokratyczne państwo partii jako przedmiot badań nauki administracji*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016.

[2] Mam na myśli m.in. ośrodek lubelski z Janem Szreniawskim i Janem Łukasiewiczem na czele, czy ośrodek warszawski najpierw z Jerzym Starościakiem i Stanisławem Kowalewskim, a później Michałem Kuleszą na czele; ośrodek katowickim z Ernestem Knosalą czy poznański ze Zbigniewem Leońskim.

[3] Chodzi oczywiście o czołowych przedstawicieli szkoły niemieckojęzycznej, którym zawdzięczamy wyodrębnienie nauki administracji (*Verwaltungslehre*) wobec nauki prawa administracyjnego (Lorenz von Stein i Ignatz Jastrow) oraz ostateczne zaproponowanie triady nauk administracyjnych (Fritz Stier-Somlo i Walter Jellinek) oraz nauki francuskiej (z lat dwudziestych XX w.: Léon Duguit, Gaston Jèze, Maurice Hauriou i późniejsi jej przedstawiciele: Georges Langrod, Jacques Chevalier i Daniele Loschak, którzy traktują naukę administracji jako dziedzinę z zakresu nauk społecznych, zupełnie autonomiczną wobec nauki prawa administracyjnego).

[4] Prezentujący zupełnie odmienne podejście do samej administracji jako przedmiotu badania raczej z punktu widzenia organizacji pracy i jej naukowych podstaw zapoczątkowanych przez Frederica Taylora i kontynuowanych przez przedstawicieli różnych szkół i kierunków nauk ergologicznych, Luthera Gulicka i Lindalla Urwicka (kierunek administracyjny w szkole klasycznej), Eltona Mayo i Fritza Roethlisbera (kierunku stosunków międzyludzkich w szkole behawioralnej), czy Abrahama Maslowa i Douglasa McGregora (kierunek psychologiczny w szkole behawioralnej).

[5] Franciszek Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 74.

[6] *Ibidem*, s. 87.

[7] *Ibidem*, s. 101.

[8] *Ibidem*, s. 90.

wartościowania. Powstaje bowiem zasadnicze pytanie: co ma wynikać z tego oglądu? Profesor Jan Jeżewski pisze w ślad za tradycyjnym ujęciem ról nauk zaliczanych do triady nauk administracyjnych, że nauka administracji jest nauką opisową, nauka prawa administracyjnego nauką normatywno-analityczną i postulatywną, a nauka polityki administracyjną nauką prospektywną[9], podczas gdy w moim przekonaniu z opisu stanu rzeczywistego administracji publicznej, który longchampowsko jest „społecznym odbiorem dzieła" (opis nie jest obiektywny, bo obiektywnym nie jest badacz dokonujący opisu), wynika refleksja na tle tego opisu, które jest refleksem jego wartościowania jako zadowalającego lub niezadowalającego stanu rzeczywistości opisanej.

W pełni podzielam stanowisko Jana Jeżewskiego, gdy odczuwa On potrzebę „Ucieczki z wieży Babel", czyli obrony przed próbą rozwodnienia nauki administracji na swoisty „wszystkoizm" w opisie i badaniu administracji i proponuje wyznaczyć tożsamość metodologiczną, dla której dopuszcza zastosowanie metod socjologicznych, psychologii społecznej, socjometrii, socjotechniki, statystyki, a także metody historycznej, komparatystycznej, metody systemowej, a zarazem stawia granicę przed metodą formalno-dogmatyczną czy metodą analizy prawnej, bo grozi to ponownym zatarciem granicy z nauką prawa administracyjnego[10]. Toteż korzystając z Jego oraz F. Longchampsa podejścia eksponującego pierwiastek społeczny w działaniu administracyjnym skłaniam się do refleksji nad naukową analizą pewnych niepożądanych zjawisk w sposobach funkcjonowania urzędów administracji publicznej, które zrodziły z czasem pojęcie kultury administrowania[11]. Należy bowiem zawsze mieć na uwadze, że działanie administracji to w istocie działanie ludzi w niej zatrudnionych, piastujących różne funkcje, wykonujących codziennie różne czynności służbowe i tym samym jakość działania administracji jest pochodną jakości działania tych osób. Zarazem jednak zdawać należy sobie sprawę z tego, że współczesna administracja i jej urząd funkcjonują w zupełnie innym otoczeniu społecznym, niż miało to miejsce 300, 200 czy nawet 50, 30 lat temu, co musi rzutować na sposób obserwacji działań administracji i ich ocenę.

Na szczególny zatem sposób można rozważyć swoiste „cywilizowanie" stosunków administracyjnych, tj. proces odchodzenia od jednostronnych, władczych, opartych na przymusie działań administracji na rzecz relacji opartej na uczestnictwie adresata działań z pełnym poszanowaniem przysługujących mu praw i jego godności człowieka, oczekującego bardziej humanitarnego podejścia do jego indywidualnej sprawy, jak też zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot ludzi w sferze usług publicznych.

---

[9] J. Jeżewski, *Administracja publiczna jako….*, s. 346.

[10] *Ibidem*, s. 355-357.

[11] Szersze opracowania tematyki kultury administrowania w klasycznej doktrynie nauki administracji prezentują prace: S. Kowalewskiego, *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1982; J. Starościaka, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1964; *idem*, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1966 (wyd. II 1972); a także artykuły naukowe: K. Dobosza, *Kultura administrowania*, „Rada Narodowa" 1966, nr 28; S. Kowalewskiego, *Etyka w administracji*, „Humanizm Pracy" 1974, nr 1; J. Starościaka, *O etyce administrowania*, „Humanizm Pracy" 1974, nr 1. Zob. także J. Korczak, *O czynnikach kształtujących postawę funkcjonariusza państwowego w kontaktach z obywatelem*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 691, „Przegląd Prawa i Administracji", t. XIX, Wrocław 1984; *idem*, *O pojęciu kultury administrowania*, „Zeszyty Naukowe WWSzZiP" 2005, nr 1 (6), *Refleksje społeczno-gospodarcze*, s. 54-69.

2. Czy urząd administracji publicznej jako aparat pomocniczy organu administracji publicznej może być przyjazny?

Jeśli spojrzeć na administrację z perspektywy historii 300 lat jej racjonalnego i naukowego kształtowania, to wypada udzielić odpowiedzi negatywnej. Wystarczy przypomnieć warunki funkcjonowania administracji państwa policyjnego, czyli XVII i XVIII w., w którym sprowadzała się ona do zarządu wewnętrznego państwa (w istocie monarchii) i umacniania władzy panującego, co przy ówczesnym braku regulacji prawnych odnoszących się do jej ustroju, zadań i procedur wykonywania przez nią zadań nałożonych przez panującego prowadziło do absolutnego pozbawienia administrowanego poddanego jakichkolwiek praw, a zwłaszcza środków remonstracyjnych[12]. A przecież nawet pojawienie się w drugiej połowie XIX w. najpierw doktrynalnych, a potem i normatywnych podstaw państwa prawnego, mimo przyznawania obywatelom praw podmiotowych wobec suwerena, a nawet jego przekształcenia w demokratyczne państwo prawa na przełomie XIX i XX w. z elementami polityki socjalnej, nie znosiło przymiotu władczości działań administracji.

Tym samym skonstatować można, że urząd nie może być przyjazny, skoro występował zawsze w imieniu organów władzy bez względu na ich ustrojowy charakter. Oznacza to, że urząd reprezentował interes tych organów bez względu na to, gdzie w istocie umiejscowiony był ośrodek decyzyjny ustalający, co jest owym interesem. Pewne jest to, że adresat działań urzędu najczęściej pozbawiony był wpływu na jego kształtowanie i traktowany był jako administrowany, w znaczeniu „bierny uczestnik procesu administrowania". Nie dbano zatem ani o wizerunek reprezentanta tej władzy, czyli urzędnika, ani o wizerunek samego urzędu – wystarczała sama dominacja urzędnika nad petentem, który z obawą i pokorą stawał przed przedstawicielem władzy państwowej, nie zwracał nawet uwagi na miejsce położenia urzędu – co najwyżej uciążliwe było pokonanie odległości od miejsca jego zamieszkania do siedziby urzędu – nie zwracał też uwagi na wygląd budynku, pomieszczeń biurowych. Początkowo nawet nie budowano specjalnych obiektów, a wykorzystywano istniejące budynki, jak np. pozostałe po sekularyzacji zakonów, które nie były w ogóle przystosowane do celów administracyjnych. Pojawiające się w XIX w. i 1. połowie XX w. budynki urzędów bardziej miały symbolizować potęgę władzy, niż spełniać kryteria funkcjonalności.

Urząd nie mógł, a nawet nie powinien był być przyjazny administrowanemu, skoro przez większą część historii administracji dominuje model reglamentacyjno-nakazowy kojarzony z jednostronnością działania, w którym adresat działania jako strona ma ściśle uregulowaną prawem sytuację procesową. W tym układzie administrujący dominuje nad stroną i dysponuje wobec niej przymusowym trybem egzekucji nakładanych w wyniku postępowania obowiązków. Zatem przypisuje się ówczesnej administracji jako

[12] A. Błaś, *Rodowód i ewolucja administracji,* [w:] J. Boć (red.), *Administracja...*, s. 26-32. Zob. S. Fundowicz, *Policja i prawo policyjne,* [w:] J. Łukasiewicz, *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów 2002, s. 179-180; M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 268-279.

zasadniczą metodę przymusu[13], która była w doktrynie akceptowana jako wręcz oczywista cecha istnienia państwa[14].

Urząd nie zyskiwał przyjaznego wizerunku także i z tego powodu, że aparat polityczny często wykorzystywał (i nadal tak czyni) administrację publiczną do tuszowania swoich błędów. Jeszcze w czasach państwa socjalistycznego można było z ust przywódców partyjnych usłyszeć, że „partia" podejmuje słuszne działania zmierzające do poprawienia bytu jego obywateli, ale niestety administracja i jej przedstawiciele nie nadążają za nimi, powodując brak skuteczności państwa. Tym samym administracja wciąż pozostaje klasycznym dyżurnym „chłopcem do bicia", co utrzymuje równie klasyczny podział na „my" czyli społeczeństwo i „oni", czyli władza i jej aparat, z założenia oparty na konflikcie obu tych podmiotów.

Wszystko to powoduje, że urząd administracji kojarzony był (i nadal jest) ze wszystkimi negatywnymi aspektami istnienia państwa, nawet, a może zwłaszcza państwa prawa, w którym administracja publiczna związana prawem nie powinna, a właściwie nie może podejmować działań nie mających podstawy prawnej i wykraczających poza ramy prawnej regulacji. W sytuacji zaś, gdy jakość tego prawa jest niska i tym samym system regulacji obciążony jest wszystkimi błędami procesu formalizacji, to też i działania administracji muszą być postrzegane i oceniane negatywnie[15]. Ten negatywny wizerunek urzędu wzmacniany jest dodatkowo przez przekaz medialny, gdzie w materiałach prasowych, reportażach radiowych i telewizyjnych urząd administracji publicznej jest głównie kojarzony z synonimem biurokratycznej mitręgi i bezdusznego systemu prawa.

3. Ewolucja modelu relacji urząd – adresat działania administracji

W początkach powstawania współczesnej administracji relacja ta został od razu oparta na wspomnianej dominacji urzędu nad ówczesnym poddanym panującego monarchy, w imieniu którego urząd występował. To wówczas ubiegający się o określone skutki działania urzędu zyskał określenie petent, które pokutuje w świadomości tak administrujących, jak i administrowania do dzisiaj. Określenie pochodzące od łacińskiego *petere* – prosić wyznaczało pozycję osoby podporządkowanej, oczekującej przychylności władzy, w pełni od niej zależnej[16]. Nawet przekształcenie państwa policyjnego

[13] Zob. T. Kuta, *Metody działania administracji,* [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Cz. I*, Wrocław 1981, s. 132-133.

[14] Gaston Jèze, *Le service public*, „Revista de Drept Public" 1926, s. 169 i n. twierdził, że metoda prawa publicznego w swej istocie opiera się na założeniu nierówności interesu publicznego i interesu prywatnego, zaś przewaga interesu publicznego nie musi wynikać wprost z normy prawnej, bowiem jest to cecha państwa, w imieniu którego występuje podmiot prawa publicznego.

[15] Zob. J. Korczak, *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego w administracji publicznej?* T. 1. *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 180-226.

[16] Jeśli przypomnieć przywoływany powszechnie ukaz cara Piotra I z dnia 9 grudnia 1708 r., w którym car kształtował relacje służbowe między przełożonymi i podwładnymi w administracji carskiej na tej oto

w państwo prawa nie spowodowało istotnej zmiany w tym układzie mimo tego, że zyskał w nim prawa podmiotowe wobec suwerena, bowiem, jak słusznie charakteryzuje się ten problem w doktrynie, zakres tych praw wyznaczała władza publiczna, ustalając zarazem warunki korzystania z nich, co utrzymywała nadal układ, w którym po stronie obywatela (już nie poddanego, co prawda) występują powinności, a po stronie organu i jego urzędu – kompetencje[17].

Wspomniany wcześniej amerykański nurt badań nad administracją, zdominowany przez nauki o zarządzaniu, a zarazem wolny od monarchistycznych obciążeń państwa prawnego, zaczął pod koniec XIX w. traktować działanie administracji jako rodzaj usługi publicznej, zaś adresata działań administracji publicznej jako klienta świadczonych przez nią usług. W okresie po II wojnie światowej wraz z planem Marshalla koncepcje te przeniknęły do państw europejskich nimi objętych, a po transformacji politycznej z początku lat dziewięćdziesiątych XX w. także do pozostałych państw wcześniej odseparowanych politycznie od tych wpływów. Tak zatem obok klasycznego petenta pojawia się klient urzędu administracyjnego, którego pozycja jest po części wyznaczana stosunkiem cywilnoprawnym związanym z bardziej umownym charakterem relacji z urzędem. Petent zwracał się do urzędu z prośbą, klient co najwyżej z wnioskiem, ale nie oznacza to ostatecznie zmiany relacji między nim a reprezentantem urzędu na bardziej przyjazną, a nawet w publikacjach z zakresu nauki administracji podnosi się wiele zastrzeżeń do tego sposobu traktowania administrowanych[18]. Stąd też współcześnie nobilitujemy dawnego petenta na interesanta, czyli tego, który w urzędzie próbuje zrealizować swój interes, szczególnie interes prawnie chroniony, co awansuje go na stronę postępowania administracyjnego w rozumieniu przepisów prawa procesowego, lub przynajmniej interes faktyczny, który mimo słabszej ochrony procesowej może być zabezpieczony niektórymi instytucjami prawa[19]. Już teraz jego rola jeszcze bardziej wzrasta przez coraz bardziej poszerzający się obszar współadministrowania, gdy uczestniczy w wielu procesach decyzyjnych choćby w formach tzw. partycypacji administracyjnej[20], a nawet samoadministrowania, skoro

zasadzie: „*Подчинённый перед лицом начальствующим должен иметь вид лихой и придурковатый, дабы разумением своим не смущать начальство*" (najczęściej tłumaczone jako „podwładny powinien przed obliczem przełożonego mieć wygląd lichy i durnowaty, tak, by swoim pojmowaniem sprawy nie peszyć przełożonego"), to należy domyślać się, że poddany winien był wobec reprezentującego cara urzędnika jego administracji mieć postawę jeszcze bardziej „lichą i durnowatą", aby w żadnej mierze swym zachowaniem nie zirytować urzędnika.

[17] J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 2: *Przyczynek do krytyki rozumu racjonalnego*, Warszawa 2002, s. 640-648, pisze o ambiwalencji państwa socjalnego przejawiającej się w przyznawaniu i ograniczaniu wolności obywatela w sposób arbitralny. Por. też stanowiska wyrażone w: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 15 oraz E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 25.

[18] Pomijam zupełnie wprowadzenie do nauk administracyjnych terminu „interesariusz" jako odpowiednika anglojęzycznego *stakeholders*, bowiem interesariuszami są nie tylko sami administrowani, ale też wiele podmiotów stojących na zewnątrz administracji, które wchodzą z nią w najróżniejsze relacje np. dostawcy, partie polityczne, inne organy władzy publicznej itp.

[19] Np. skargą i wnioskiem z działu VIII k.p.a. czy jeszcze nowszą petycją.

[20] Zob. B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

dzięki e-administracji może samodzielnie dokonywać niektórych czynności administracyjnych[21].

Dostrzec trzeba jednak także podobną ewolucję drugiej strony stosunku – urzędnika reprezentującego urząd administracyjny. W początkach administracji współczesnej stanowiska nie obejmowano z uwagi na jakiekolwiek kwalifikacje, a najczęściej z tytułu zasług (często militarnych), głównie zaś z tytułu przynależności do danej klasy społecznej. Dopiero Fryderyk I król pruski, zwany zresztą z tego powodu „Vater des Berufsbeamtentums", postanowił sformalizować wymagania kwalifikacyjne i w tym celu wydał 27 października 1710 r. reskrypt w sprawie obsady urzędów osobami o odpowiednim wykształceniu, co było możliwe dzięki utworzeniu kilku szkół kształcących przyszłych urzędników[22]. Wtedy też zaczyna się pojawiać urzędnik identyfikowany[23], ale dopiero znacznie późniejsze przepisy wprowadzające bezpośrednią odpowiedzialność urzędnika za wyniki jego czynności proces ten dokończyły[24]. Współcześnie jednak nauka administracji oczekuje znacznie dalej idących zmian – urzędnika identyfikującego się nie tylko z miejscem swojej pracy lub służby, ale wprost z sytuacją administrowanego, którego sprawę prowadzi[25].

4. Czynniki kształtujące jakość obsługi interesanta administracji publicznej

W nauce zaczęły w 2. połowie XX w. pojawiać się coraz częściej publikacje podnoszące generalnie problem jakości działania administracji publicznej, a w szczególności jakości obsługi interesanta w urzędzie administracyjnym. Zwracano uwagę politycznym decydentom, że jakość kontaktu z przedstawicielem władzy publicznej podlega

[21] Zob. J. Korczak, *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej. T. I*, Częstochowa 2013, s. 11-29.

[22] Zwłaszcza Uniwersytetu w Halle utworzonego 1694 r., na którego wydziale prawa szczególną wagę przykładano do nauczania kameralistyki. O kształtowaniu nowego na owe czasu modelu kształcenia urzędników zob. W. Bleek, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert,* Berlin 1972.

[23] Fryderyk Wilhelm I (twórca pruskiego drylu) zapisał się w historii jako autor instrukcji wydawanych dla całych urzędów, a niekiedy konkretnych urzędników, w których nakładał na urzędników kary za niewłaściwe odnoszenie się do osób załatwiających swoje sprawy w urzędach zob. W. Thiele, *Die Entwicklung des deutschen Berufsbeamtentums. Preußen als Ausgangpunkt modernen Beamtentums*, Herford 1981, s. 17.

[24] W przypadku Polski – pomijając przepisy prawa urzędniczego wprowadzające odpowiedzialność przed korpusem urzędniczym – taka regulacja pojawia się dopiero w XXI w., kiedy art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.) przewidującej odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariuszy państwowych zastąpiono ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.).

[25] Por. Załącznik do zarządzenie nr 75/2016 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 26 stycznia 2016 r. Standardy Obsługi Klienta w Urzędzie m.st. Warszawy: II. Proces obsługi: Standard 6. Wykazuj zainteresowanie klientem, Standard 8. Obsługując klienta bądź skoncentrowany na nim i jego sprawie, Standard 14. Traktuj klienta zawsze z szacunkiem, V. Trudne sytuacje: Standard 21. Skargi od klienta przyjmuj ze zrozumieniem oraz wykaż inicjatywę w rozwiązywaniu problemu klienta (https://bip.warszawa.pl/ zakładka Zarządzenia Prezydenta) [dostęp: 10.02.2018].

bezpośredniej ocenie, ta zaś przeradza się w opinię o administracji, systemie prawa i odpowiedzialnym zań państwie. Zadowolony z kontaktu interesant wyraża dobrą opinię nie tylko o owym reprezentancie, ale w efekcie o całym państwie, zaś niezadowolony oceni negatywnie nie tylko urzędnika, ale także i całe państwo (przy czym nie zawsze bierze pod uwagę, że przyczyną niepowodzenia w załatwieniu jego sprawy jest niezgodność jego oczekiwań ze stanem regulacji prawnej i że działania urzędnika były jak najbardziej właściwe z punktu widzenia właśnie tej regulacji). Suma tych opinii składa się na ogólny wizerunek państwa, jego administracji i urzędnika na końcu, co musi przełożyć się na krytyczny bądź afirmatywny stosunek obywatela do tegoż państwa, administracji i jej kadr.

W publikacjach tych wskazywano na szereg czynników mających bezpośredni, a także pośredni wpływ na kształtowanie się jakości obsługi interesantów w urzędach. Oczywiste były takie czynniki jak procedury, skoro w państwie prawa urząd administracyjny zobowiązany jest do ich przestrzegania. Zarejestrować należy zatem wszelkie przejawy odchodzenia od tradycyjnie władczego toku czynności administracyjnych na rzecz bardziej partnerskich, zarówno sugerowane w doktrynie, tak jak działania niewładcze w koncepcji Tadeusza Kuty[26], jak i poszczególne instytucje prawa procesowego, których przykładem było wprowadzenie już w 1980 roku ugody administracyjnej[27], podobnie jak w 2017 r. mediacji[28] i milczące załatwienie sprawy[29].

Obok nich równie oczywiste było podkreślenie roli kadr i ich odpowiednie przygotowanie do właściwego kształtowania stosunków z interesantami, zarówno w sferze odpowiednich regulacji prawnych, jak i kształtowania postaw ludzkich[30]. Nie tylko pod wpływem anglosaskim zaczęto także zwracać uwagę na metody i techniki zarządzania stosowane w organizacji i kierowaniu pracą urzędów administracyjnych, aby podnosić ich sprawność działania[31]. Wreszcie także i warunki materialne, w których urzędowi

[26] Syntetyczne przedstawienie tej koncepcji zob. J. Korczak, *Koncepcja działań niewładczych Profesora Tadeusza Kuty. Z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej,* [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 157-172.

[27] Ugoda administracyjna została wprowadzona na mocy art. 11 pkt 55 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm.). Początkowo był to nowy rozdział 7^1 Kodeksu obejmujący przepisy art. 105^1-105^9, po zmianach polegających na ujednoliceniu tekstu z zastosowaniem nowej, ciągłej numeracji jednostek redakcyjnych w tekście ogłoszonym w Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 jest to do obecnego brzmienia ustawy rozdział 8 zawierający przepisy art. 114-122 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.).

[28] Mediacja została wprowadzona na mocy art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935) i stanowi rozdział 5a działu II.

[29] Milczące załatwienie sprawy wprowadzone jako rozdział 8a działu II na mocy art. 1 pkt 30 ustawy, o której mowa w przyp. 26.

[30] Zob. J. Korczak, *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym – Wrocław, listopad 1997*, Wrocław-Poznań 1999, s. 43-56.

[31] Zob. J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej. The quality of public administration. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cedzyna k. Kielc, 24-26 września 2004 r.*, Rzeszów 2004; E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Sandomierz 21-23 maja 2006 r.*, Rzeszów 2006.

przychodzi przyjmować interesantów, a zatem stan i charakter budynków będących siedzibami urzędów, wyposażenie poszczególnych pomieszczeń biurowych i na koniec stanowisk pracy, stały się przedmiotem analiz i regulacji prawnych[32]. Już nie tylko przejawem nadążania administracji za postępem technicznym, ale wprost realizowaniem nakazów normatywnych jest wzięcie pod uwagę całej infrastruktury technicznej, którą dysponują urzędy, w tym zwłaszcza infrastruktury informatycznej[33].

5. Kultura administrowania i jej projakościowe dyrektywy

Oczywiście znaczące miejsce w doktrynie zajmuje wspomniana już kultura administracyjna ze swymi dyrektywami jej wprowadzania i utrzymywania. Zważywszy na wszelkie uwarunkowania, będą to uwarunkowania wynikające z określonej kultury prawnej, w której tworzone jest prawo stanowiące podstawy działania administracji publicznej (w przypadku Polski jest to oczywiście kultura europejskiego prawa kontynentalnego).

Bardziej zindywidualizowane będą uwarunkowania wynikające z przyjętej w danym urzędzie kultury organizacyjnej. Podobnie wypracowane w nim wspomniane metody i techniki sprawnego administrowania, ale też odpowiednia kultura odnoszenia się do osoby interesanta. Nie idzie tu o administracyjny *savoir-vivre*, choć bez wątpienia kultura osobista funkcjonariusza publicznego zawsze odgrywa znaczenia w kontaktach z interesariuszami, ale o takie już szczególne rozwiązania, które niepełnosprawnym niedowidzącym, niedosłyszącym czy niemówiącym umożliwiają kontakt i załatwienie swojej sprawy bez poczucia dyskomfortu czy wręcz dyskryminacji[34]. Również w przypadku osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych zamieszkałych w gminach wpisanych do Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język danej mniejszości jako język pomocniczy, kontakt w preferowanym przez nie języku mniejszości w urzędzie gminy i jej jednostkach pomocniczych będzie przejawem swoistej kultury organizacyjnej jako kultury administracyjnej przyjętej w danej gminie[35].

6. Program „Przyjazny Urząd”

Do katalogu dyrektyw kultury administrowania wpisać należy dyrektywę przyjaznego urzędu rozumianą jak zespół czynników (ludzkich, proceduralnych i materialno-technicznych) charakteryzujących jego działanie, które mogą być oceniane jako przyjazne

[32] Przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 34 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm.) przewiduje, że obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi urządzeniami budowlanymi należy projektować, zapewniając niezbędne warunki do korzystania z niego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.

[33] Ten nakaz sformułowany jest w ustawie z dnia 27 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 570).

[34] Reguluje je ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. z 2017 r. poz. 1824).

[35] Możliwości takie wynikają z przepisów ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 823).

nastawienie do administrowanego. Istotą owej przyjazności jest przy tym, z jednej strony dążenie do usunięcia wszelkich barier w komunikacji interesant – urząd, które w najmniejszym nawet stopniu mogą budować uczucie nierówności, braku poszanowania godności człowieka nawet w najtrudniejszych przypadkach (np. załatwianie spraw osób bezdomnych, osób o bardzo ograniczonej możliwości komunikacji spowodowanej stanem zdrowie, rozwoju psychicznego czy wiekiem), z drugiej jednak dbałość o przestrzeganie prawa, co należy rozumieć, że nawet najbardziej „przyjazny urzędnik" będzie reagował na jego naruszenia. Propagowanie idei przyjaznego urzędu stało się przedmiotem działań różnych instytucji: samych urzędów, organizacji pozarządowych, a nawet podmiotów gospodarczych, co powoduje, że od kilku, a nawet kilkunastu lat ogłaszane są konkursy o tytuł przyjaznego urzędu[36].

Jednym z nich jest program „Przyjazny Urząd" będący konkursem o znak jakości dla instytucji administracji publicznej zainicjowany i prowadzony przez Instytut Zarządzania i Rozwoju Jakości sp. z o.o. w Katowicach, który jest firmą audytorsko-doradczą specjalizująca się w działalności konsultingowej na rzecz instytucji publicznych, organizacji pozarządowych i prywatnych przedsiębiorców. Jest zarazem program doskonałym przykładem transferu wiedzy do praktyki, jako że oceny zgłoszeń do konkursu dokonuje Kapituła Ekspertów złożona z przedstawicieli nauki i doświadczonych praktyków[37], zaś aplikują instytucje administracji publicznej. Proces transferu odbywa się w trzech etapach, w pierwszym – aplikacji – zgłaszające się do udziału w konkursie urzędy opisują zastosowane rozwiązania oraz przykłady innowacji w obsłudze interesantów, w drugim – ocenie ekspertów – następuje ewaluacja rozwiązań, wskazanie braków w nich, rekomendacje do wprowadzenia nowych rozwiązań, w efekcie w trzecim etapie następuje poprawa obsługi interesantów w urzędzie przez utrwalenie pozytywnie ocenionych rozwiązań oraz wprowadzenie rozwiązań rekomendowanych.

Cele konkursu skupiają się na podnoszeniu jakości działania administracji publicznej przez promowanie najwyższych standardów jakościowych oraz tych jednostek administracji publicznej, które wyróżniają się wysoką jakością obsługi, profesjonalizmem

[36] Przykładami jest oprócz dalej opisywanego konkurs „Urząd skarbowy przyjazny przedsiębiorcy" od szeregu lat organizowany corocznie przez Bussines Centre Club wraz z Ministerstwem Finansów (podobny konkurs organizuje dziennik „Rzeczpospolita"). Obok nich prowadzone są liczne projekty: np. realizowany wspólnie przez Fundacji Stańczyka i Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Bona Fides „Przyjazny Urząd – dostęp do informacji publicznej na wniosek w urzędach gmin i miast woj. śląskiego i małopolskiego" w latach 2011-2013 (http://www.stanczyk.org.pl/przyjazny-urzad/; dostęp 10.02.2018). Podobnie Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Nadnoteckich w latach 2012-2013 prowadziło projekt „Dobry i przyjazny urząd" współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Priorytetu V Dobre rządzenie, Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej, Poddziałanie 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej (http://bip.czarnkowsko-trzcianecki.pl/artykul/885/2589/dobry-i-przyjazny-urzad; dostęp 10.02.2018). Na początku XXI w. Szef Służby Cywilnej prowadził konkurs na „Najbardziej przyjazny Urząd Administracji Rządowej".

[37] W skład członków zewnętrznych Kapituły wchodzą pracownicy nauki ze stopniem co najmniej doktora, ze znaczącym dorobkiem naukowym w dziedzinie nauk administracyjnych i nauk zarządzania, zaś w skład członków wewnętrznych pracownicy Instytutu posiadający wiedzę specjalistyczną z zakresu problematyki administracji publicznej, zarządzania publicznego, marketingu publicznego i zarządzania jakością.

działania i wysokim poziomem kompetencji. Dzięki konkursowi upowszechniane są „dobre praktyki" działalności urzędów i jednostek organizacyjnych administracji w zakresie odnoszącym się do obsługi interesantów i jakości usług publicznych. Dzięki temu też w skali kraju budowany jest pozytywny wizerunek jednostki administracji publicznej o szczególnych osiągnięciach we wdrażaniu nowoczesnych, innowacyjnych rozwiązań w tym zakresie, co wpływa na poprawę wizerunku administracji publicznej jako całości. Wyróżniani są jako menedżerowie sektora administracji publicznej kierownicy tych urzędów i jednostek organizacyjnych, którzy przyczynili się do wdrożenia w nich wysokich standardów jakości. Można zatem stwierdzić, że organizacja konkursu wspiera politykę projakościową w jednostkach administracji publicznej.

Warunkami otrzymania znaku jakości jest przede wszystkim stosowanie wysokich standardów jakości w obsłudze interesantów i świadczeniu usług publicznych. W dalszej kolejności zwraca się uwagę na profesjonalizm i rzetelność w działaniach na rzecz interesariuszy zewnętrznych, otwartość na ich potrzeby, a także wyniki kontroli zewnętrznych przeprowadzanych u zgłaszającego swój udział w konkursie. Niezmiernie ważne jest, aby w urzędzie lub jednostce organizacyjnej wdrażano nowoczesne i efektywne rozwiązania dotyczące obsługi interesantów. Ponieważ, jak wielokrotnie już podkreślałem, dla wyniku funkcjonowania administracji istotne znaczenie odgrywają zachowania urzędników i pracowników, stąd w ocenie aplikacji zwraca się uwagę na inwestowanie we własne zasoby kadrowe np. w szkolenia, kursy i inne formy doskonalenia zawodowego, w których brali udział pracownicy, oceniając ich przydatność dla działań projakościowych.

Do konkursu aplikują urzędy i jednostki organizacyjne administracji samorządowej (gmin, powiatów i województw samorządowych) oraz administracji rządowej ogólnej i zespolonej oraz specjalnej, w tym niezespolonej. Nabory przeprowadzane są corocznie, począwszy od 2015 roku, skupiając średniorocznie 50-60 zgłoszeń. Brak co prawda równomiernej reprezentacji całego kraju, skoro dominują zgłoszenia z województw centralnych i zachodnich. Spośród nich w 2015 roku wyróżniono 29 laureatów[38], w 2016 roku przyznano znak jakości 26 laureatom[39], zaś w 2017 roku nagrodzono również 26 laureatów[40]. Obok godła „Przyjazny Urząd" laureaci mogą dodatkowo być wyróżnieni znakiem „Wzorowa Jakość" za najwyższą punktację oraz szczególne osiągnięcia, a także otrzymać wyróżnienie „Innowacyjny Urząd" za najbardziej innowacyjne rozwiązania w zakresie obsługi interesanta. To, co daje się już zauważyć po kilku edycjach konkursu, to grupa podmiotów, które biorą udział w nich corocznie, co więcej, wyraźnie gromadzą one doświadczenie, czego dowodem jest zdobycie w 2016 roku znaku jakości po raz drugi przez 8 laureatów, a w 2017 aż przez 5 po raz trzeci[41]. Obserwowany jest także coroczny wzrost liczby dodatkowych wyróżnień: „Wzorowa Jakość" – 4 w 2015, 7 w 2016

[38] 23 spośród nich to urzędy samorządowe, 2 – urzędy wojewódzkie, 2 – izby celne, 1 – stacja sanitarno-epidemiologiczna, 1 – urząd centralny.

[39] 21 urzędom samorządowym, w tym 5 starostwom i 1 urzędowi marszałkowskiemu, 1 urzędowi wojewódzkiemu, 1 izbie celnej i 2 urzędom centralnym.

[40] Ponownie 21 urzędów samorządowych, 2 urzędy skarbowe, 1 wojewódzki i 2 centralne.

[41] Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, 2 powiatowe urzędy pracy, Lubuski Urząd Wojewódzki, Urząd Transportu Kolejowego.

i 4 w 2017 oraz „Innowacyjny Urząd" – 2 w 2015, 3 w 2016 i 7 w 2017. Obserwując te tendencje, Instytut przewidział dodatkowe wyróżnienia w postaci „Srebrnego Lauru Przyjazny Urząd" z racji otrzymania znaku jakości po raz czwarty i „Złotego Lauru Przyjazny Urząd" za uzyskanie znaku jakości po raz siódmy.

Recenzując jako członek Kapituły zgłoszenia urzędów, spotykałem się z naprawdę przyjaznymi rozwiązaniami w przestrzeni budynków urzędów, począwszy od tzw. „infokiosków" pozwalających wchodzącym do budynku w prosty, oparty na intuicyjnym interfejsie, sposób uzyskać informację o numerze pokoju, w którym załatwi swoją sprawę, o możliwości złożenia elektronicznego wniosku, o zajęciu miejsca w kolejce oczekujących. Pojawiają się też rozwiązania dedykowane bardzo określonej grupie interesantów, jak pokoje dla matek z dziećmi oczekujących na rozmowę z urzędnikiem, czy na otrzymanie stosownego dokumentu. Równie powszechne są punkty usług kserograficznych, wydruku pism, stanowiska komputerowe z dostępem do internetu, a wreszcie nawet mała gastronomia. Jeśli do tego dodać efekty postępu technicznego, który z urzędnika-kopisty stojącego przy pulpicie i mozolnie przepisującego piórem dokument powszechnie obecnego jeszcze w okresie międzywojnia, stworzył współczesnego wszechstronnie wykształconego i przygotowanego do posługiwania się najnowocześniejszym urządzeniem biurowym, wykorzystującego wszechstronne oprogramowania i łączność internetową, to zrozumiałe jest, że współczesna siedziba urzędu administracji publicznej musi być przystosowana architektonicznie i technicznie do zastosowania w niej niezbędnej infrastruktury.

7. Uwagi końcowe

Mam oczywiście świadomość, że przywołane przeze mnie przypadki wprowadzania do funkcjonowania polskich urzędów administracji publicznej są nieliczne, gdy wziąć pod uwagę ogólną liczbę urzędów w skali kraju (coroczna liczba zgłoszeń nie przekracza 1% ogólnej liczby urzędów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej w Polsce). Sądzę jednak, że optymizmem może napawać dynamika rozwoju Programu, skoro z roku na rok przybywa nowych uczestników, a, co przy tym ważne, pochodzących z coraz bardziej zróżnicowanych obszarów funkcjonowania administracji publicznej, jak chociażby urzędów celnych, które jak dotąd trudno było kojarzyć z „przyjaznymi".

Taka tendencja może uzasadniać przekonanie, że proces zmiany modelu kontaktu funkcjonariusz publiczny – interesant ulega ilościowemu i jakościowemu wzbogaceniu, swoistemu „cywilizowaniu", skoro do przeszłości odchodzą nieprzyjazne budynki urzędów z równie nieprzyjaznymi zatrudnionymi w nich urzędnikami. Współczesny urząd odpowiednio zaprojektowany pod względem funkcjonalności, komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej, jest urzędem przyjaznym. Jeśli do tego zadbano na etapie jego projektowania o estetykę (design), to będzie do tego przyjaznym miejscem pod względem doznań estetycznych. Na koniec pozostaje już tylko umieścić w nim przyjaznego urzędnika czy funkcjonariusza, który rozumie swoją służebną rolę wobec państwa i społeczeństwa i osiągniemy stuprocentową przyjazność urzędu administracji publicznej.

The friendly office as a new directive of the culture of administration. Reflections on the quality of client's service in public administration institutions

Abstract

The modern public administration, losing its position of primacy over the citizen typical of previous state models, becomes the subject of public opinion. In the search for ways to improve the image of the public administration, the directives of a culture of administration, including the concept of a synthetically „friendly office", can play an important role. The article presents its main assumptions and a description of some examples of the working practices of the friendly authorities.

Key words

public administration, Office, administration culture, client, friendly office.

Dr hab. Jerzy Korczak – profesor nadzw. UWr, kierownik Zakładu Nauki Administracji Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Literatura

Bleek W., *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert,* Berlin 1972

Błaś A., *Rodowód i ewolucja administracji,* [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003

Dobosz K., *Kultura administrowania*, „Rada Narodowa" 1966, nr 28

Dolnicki B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014

Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000

Fundowicz S., *Policja i prawo policyjne,* [w:] J. Łukasiewicz, *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów 2002

Habermas J., *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 2: *Przyczynek do krytyki rozumu racjonalnego*, Warszawa 2002

Jèze G., *Le service public*, „Revista de Drept Public" 1926

Jeżewski J., *Administracja publiczna jako przedmiot badań,* [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, rozdz. XI

Jeżewski J., *Czy istnieje podejście integracyjne w badaniach administracji?*, „Organizacja – Metody – Technika" 1986, nr 5

Jeżewski J., *Demokratyczne państwo partii jako przedmiot badań nauki administracji*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016

Jeżewski J., *Kierownictwo – wieloznaczne pojęcie w naukach administracyjnych*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014

Jeżewski J., *L'administration réelle en tant qu'objet de la Science administrative*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Les problèmes théoriques de la science administrative*, Bruxelles-Paris 2012

Jeżewski J., *Nauka administracji w pracach Tadeusza Bigo i Franciszka Longchamps de Bérier*, [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007

Jeżewski J., *O prawnym uwarunkowaniu polityki administracyjnej*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym, Wrocław, listopad 1997 r.*, Wrocław-Poznań 1999

Jeżewski J., *O wartości biurokracji. (Uwagi na tle poglądów w nauce administracji we Francji)*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja – Bureaucracy. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica Zdrój, 2-4 czerwca 2006*, Rzeszów 2006

Jeżewski J., *Polityka administracyjna – przedmiot i metoda*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna. IV międzynarodowa konferencja naukowa, Stryków, 7-9 września 2008 r.*, Rzeszów 2008

Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe,* [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, rozdz. VIII

Jeżewski J., *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji: (komunikat)*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002 r.*, Rzeszów 2002

Jeżewski J., *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji: [komunikat]*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2486, „Przegląd Prawa i Administracji" 2003, T. LIII

Jeżewski J., *Z problemów rozgraniczania polityki i administracji*, [w:] B. Adamiak, J. Boć, M. Miemiec, K. Nowacki (red.), *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, Wrocław 1999

Korczak J., *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego w administracji publicznej?* T. 1. *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012

Korczak J., *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym - Wrocław, listopad 1997*, Wrocław-Poznań 1999

J. Korczak, *Koncepcja działań niewładczych Profesora Tadeusza Kuty. Z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej,* [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014

Korczak J., *O czynnikach kształtujących postawę funkcjonariusza państwowego w kontaktach z obywatelem*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 691, „Przegląd Prawa i Administracji" 1984, t. XIX

Korczak J., *O pojęciu kultury administrowania*, „Zeszyty Naukowe WWSzZiP" 2005, nr 1 (6), *Refleksje społeczno-gospodarcze*

Korczak J., *Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej. T. I.*, Częstochowa 2013

Kowalewski S., *Etyka w administracji*, „Humanizm Pracy" 1974, nr 1

Kowalewski S., *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1982

Kuta T., *Metody działania administracji,* [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Cz. I*, Wrocław 1981

Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991

Łukasiewicz J. (red.), *Jakość administracji publicznej. The quality of public administration. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cedzyna k. Kielc, 24-26 września 2004 r.*, Rzeszów 2004

Starościak J., *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1964

Starościak J., *O etyce administrowania*, „Humanizm Pracy" 1974, nr 1

Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1966 (wyd. II 1972)

Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009

Thiele W., *Die Entwicklung des deutschen Berufsbeamtentums. Preußen als Ausgangpunkt modernen Beamtentums*, Herford 1981

Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010

Ura E. (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Sandomierz 21-23 maja 2006 r.*, Rzeszów 2006