

ANNALÉS
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XXI, 10

SECTIO G

1974

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Jan SZRENIAWSKI

**Wybrane zagadnienia dotyczące kadr administracyjnych
w okresie rewolucji naukowo-technicznej**

Некоторые вопросы административных кадров в период научно-технической
революции

Selected Problems of Administrative Personnel During the Period
of the Scientific and Technical Revolution

Współczesny etap rozwoju ludzkości określany najczęściej „rewolucją naukowo-techniczną” czy „rewolucją naukowo-techniczno-organizacyjną”¹, charakteryzujący się niespotykaną dotąd dynamiką postępu produkcji i rozwoju techniki oraz wzrostem informacji, powodujący zasadnicze zmiany w organizacji i metodach zarządzania, planowania i administrowania, stwarza znaczne, większe niż w ubiegłych okresach, zapotrzebowanie na odpowiednią, działającą współczesnymi metodami kadrę aparatu administracyjnego. Nie negując olbrzymiego znaczenia organizacji, struktury czy metod pracy administracji, należy pamiętać, że o jakości aparatu decydują przede wszystkim zatrudnieni w nim ludzie. W państwie socjalistycznym, opierającym gospodarkę na uspołecznionych środkach produkcji, problemy kadrowe aparatu zarządzania powołanego do zaspokajania potrzeb społecznych, nabierają specjalnego znaczenia. Pracownicy administracji są bezpośrednimi wykonawcami polityki państwowej, upoważnio-

¹ T. S. Kuhn: *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago—London 1962; Z. Brzeziński: *America in the Technotronic Age*, New York 1967; *id.*: *Between two Ages*, New York 1970; S. W. Suchardin [red.]: *Sowremiennaja nauczno-techničeskaja riewolucija, Istoričeskoje issledowanie*, Moskwa 1970; J. Bukowski: *Rozwój techniki a postęp społeczny*, Warszawa 1968; „Człowiek i Światopogląd” — miesięcznik 1972, nr 11—12. N. N. Nikołski: *Rewolucja naukowo-techniczna*, Warszawa 1973.

nymi do nakładania w ramach istniejących przepisów obowiązków i nadawania uprawnień, realizowania spraw o najdonioślejszej wadze i znaczeniu społecznym, a także dysponentami znacznej części majątku ogólnonarodowego.

Organizowanie postępu technicznego w warunkach ustroju socjalistycznego należy przede wszystkim do państwa, którego aparat administracyjny jest podstawowym czynnikiem wcielania go w życie oraz wykorzystywania powstających w jego wyniku coraz większych możliwości. Aby aparat administracyjny odpowiadał wymogom nowoczesności, musi mieć właściwą kadrę pracowniczą, tak pod względem kwalifikacji, jak i predyspozycji organizatorskich.²

Państwo burżuazyjne przejęło zręby zawodu urzędniczego z poprzedniej formacji³, udoskonalilo i znacznie wzmocnilo aparat administracyjny, a W. Lenin niejednokrotnie podkreślal, że biurokracja jest obok stałej armii instytucją najlepiej charakteryzującą maszynę państwową w społeczeństwie burżuazyjnym.⁴ M. Weber stwierdzał: „Im dalej cofamy się wstecz po linii rozwojowej, tym bardziej typowym dla form panowania staje się brak biurokracji i w ogólności urzędnictwa.”⁵ F. Fleiner pisał, że państwo niemieckie jest państwem urzędniczym⁶, którego istotę stanowi służba zawodowa określonego kręgu osób, do których zasadniczo ogranicza się prawo prowadzenia spraw państwowych, a prawnik niemiecki z okresu międzywojennego, O. Koelreutter, twierdził, że system hitlerowski oparty był na partii, wojsku oraz zawodowej biurokracji.⁷

W XIX wieku obserwuje się wzrost roli i zakresu działalności administracji publicznej, a także znaczne powiększenie liczebnościowe kadry urzędników. Biurokracja zawodowa w społeczeństwie burżuazyjnym staje się instytucją.⁸ Różne początkowo i bliżej ze sobą nie powiązane grupy specjalistów łączą się, rosną w siłę i tworzą zamkniętą grupę dobranych,

² Dało temu wyraz IX Plenum KC PZPR — „Nowe Drogi” 1973, nr 8. *Problemy racjonalizacji zatrudnienia — zadania wynikające z materiałów IX Plenum KC PZPR*, Oprac. S. Bednarz, „Rada Narodowa, Gospodarka i Administracja”, 1973, wkładka do nr 17. K. Sobczak: *Z problematyki administracyjno-prawnej planowania postępu technicznego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, nr 2.

³ K. Marks: *Osiemnasty brumaire’a Ludwika Bonaparte*. [w:] K. Marks, F. Engels: *Dzieła wybrane*, t. I, Warszawa 1949, s. 308.

⁴ W. Lenin: *Państwo a rewolucja* [w:] *Dzieła wybrane*, t. II, Warszawa 1949, s. 174.

⁵ M. Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922, s. 677.

⁶ F. Fleiner: *Beamtenstand und Volksstadt*, Tübingen 1916, s. 33.

⁷ O. Koelreutter: *Deutsches Verfassungsrecht*, Berlin 1935, s. 147; M. Jaroszyński: *Zagadnienia urzędnicze na obecnym etapie*, „Państwo i Prawo” 1949, nr 4.

⁸ Jaroszyński: *op. cit.*, *passim*; D. Loschak: *La fonction publique en Grande-Bretagne*, Paris 1972.

odpowiednio wychowanych i uprzywilejowanych ludzi, posiadających wyłącznie prawo do prowadzenia spraw państwowych i wykonywania funkcji rządu.⁹ Zgodne z zasadami demokracji burżuazyjnej formalne możliwości piastowania urzędu przez wszystkich obywateli przekreślała najczęściej praktyka. Faktyczny dostęp do stanowisk kluczowych w administracji osiągalny był tylko dla niektórych grup społecznych i wybranych jednostek.¹⁰

Rozrośnięcie się liczebnościowe, faktyczne wyodrębnienie i wzrost roli aparatu administracyjnego spowodowały prawne unormowanie stanowiska urzędniczego oraz wyodrębnienie pod względem prawnym w osobny zawód. Przepisy prawne — mówiąc ogólnie — podkreślały m. in. konieczność istnienia odrębnych pragmatyk służbowych określających cenzus wykształcenia, podział urzędników na grupy i kategorie, zasadę dożywotności służby i nieodwoływalności nominacji, zaopatrzenie emerytalne, ograniczenie odpowiedzialności majątkowej za szkody spowodowane nieprawidłowym działaniem czy podleganie odrębnemu orzecznictwu dyscyplinarnemu.

Istnienie dziś funkcjonariuszy państwowych jest koniecznością. Administrowanie na zasadzie pracy społecznej czy działalności amatorów jest w zasadzie niemożliwe. W państwie socjalistycznym, u którego podstaw leży sprawowanie całej władzy przez lud pracujący, pracownicy administracji wykonują zawód dostępny dla wszystkich, pozbawiony przywilejów i cech ekskluzywności. Pracownicy zawodowi są realizatorami woli organów reprezentujących społeczeństwo i działają pod stałą kontrolą organów społecznych.

Polska biurokracja okresu międzywojennego ukształtowana została przede wszystkim na wzorach austriackich, a kadry kierownicze administracji wywodziły się przeważnie spośród urzędników austriackich i pruskich narodowości polskiej. Służba państwowa została unormowana ustawą o państwowej służbie cywilnej z r. 1922, wzorowaną na austriackiej¹¹, typową dla ówczesnego państwa kapitalistycznego. Stosunek służbowy miał charakter publiczno-prawny, oparty był o nominację jako formalnie jednostronny akt administracyjny. Ustawa wymagała od kandydatów specjalnych kwalifikacji zawodowych, ale przewidywała także możliwość zwolnienia od ich posiadania. Stosunek służbowy był w zasadzie dożywotni, choć istniała możliwość przeniesienia w stan nieczynny z powodu zniesienia etatu lub zwolnienia ze względu na dobro służby. Uposażenia

⁹ H. Popławski: *Funkcjonariusz publiczny i jego odpowiedzialność za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków*, Warszawa 1973, s. 10.

¹⁰ Jaroszyński: *op. cit.*, *passim*, H. Finer: *The British Civil Service*, London 1937.

¹¹ Dz. U. 1922, 21, poz. 162; Dz. U. 1949, 11, poz. 72.

i emerytury były raczej wysokie w zestawieniu z płacami innych grup pracowników umysłowych.

Po r. 1944 wielkie potrzeby kadrowe związane z przeobrażeniami społeczno-politycznymi i gospodarczymi spowodowały zasadnicze zmiany w statusie urzędnika. Dekrety z r. 1944 i r. 1946¹² oraz nowela z r. 1948 do ustawy o państwowej służbie cywilnej¹³ dokonały wielu zmian. Zniesiono zasadę nieusuwalności urzędników, zrównano urzędników kontraktowych z mianowanymi pod względem korzystania z różnego rodzaju świadczeń. Zniesiono rozróżnienie na urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych, wprowadzając jednolitą nazwę „pracownik państwowy”.

Aktualnie nie istnieje jednolite unormowanie sytuacji prawnej wszystkich pracowników administracji, niemniej jednak obowiązujące przepisy umożliwiają zestawienie podstawowych praw i obowiązków pracowników administracji. W sposób najpełniejszy reguluje te sprawy ustawa z r. 1968 o pracownikach rad narodowych¹⁴, odnosząca się do największej i typowej grupy pracowników administracji państwowej, upoważniająca Radę Ministrów do poddania także innych grup pracowników rozwiązaniom ustawy.

Podstawowe prawa pracowników — to przede wszystkim szczególna ochrona prawna, prawo do wynagrodzenia i świadczeń socjalnych, a podstawowe obowiązki — to sumienne i etyczne wykonywanie swoich zadań, posłuszeństwo służbowe, dochowywanie tajemnicy państwowej i służbowej oraz wyłączność pracy zawodowej na zajmowanym stanowisku. Zawarcie stosunku służbowego może nastąpić przez zawarcie umowy (kontrakt) lub nominację, czyli powołanie w trybie aktu administracyjnego.

Udział społeczeństwa w rządzeniu jest jedną z podstawowych zasad organizacji i funkcjonowania administracji państwa socjalistycznego.¹⁵

¹² Dz. U. 1944, 16, poz. 89; Dz. U. 1946, 22, poz. 139.

¹³ Dz. U. 1948, 50, poz. 381.

¹⁴ Dz. U. 1968, 25, poz. 146; W. Jaśkiewicz: *Stosunki służbowe w administracji*, Poznań 1969; S. Ślubowski, A. Szczepański: *Prawa i obowiązki pracowników zatrudnionych w zakładach podległych gromadzkim radom narodowym*, Warszawa 1969; S. Ślubowski, A. Szczepański: *O prawach i obowiązkach członków i pracowników prezydiów rad narodowych*, Warszawa 1971.

¹⁵ G. L. Seidler: *O istocie władzy państwowej*, Kraków 1946; *id*: *Teoria państwa i prawa, Część analityczna*, Kraków 1951; G. L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk: *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1963; A. Burda: *Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej*, Warszawa 1967; A. Burda: *Demokracja i praworządność*, Wrocław 1965; A. Burda: *Praworządność w systemie demokracji socjalistycznej*, Wrocław 1967; *id*: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962; *id*: *Lenin o sposobach doskonalenia aparatu państwa socjalistycznego*, Warszawa 1971; S. Zawadzki: *Marksistowska teoria państwa*, Warszawa 1964; Z. Rybicki: *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971; *id*: *Podstawy socjalistycznej państwowości*, Warszawa 1970.

Udział ten przejawia się w różnych formach organizacyjno-prawnych i postaciach, realizowany jest przy użyciu różnych metod, w zależności od zarządzanej dziedziny, charakteru, czynnika społecznego i całego szeregu innych istotnych czynników.¹⁶ Postępowi technicznemu nie towarzyszy przekształcenie podstawowych koncepcji doktrynalnych dotyczących istoty i funkcji socjalistycznego państwa. Podstawową cechą aparatu administracyjnego w państwie socjalistycznym jest jego podległość organom przedstawicielskim reprezentującym obywateli, którzy mają prawo do dobrej i nowoczesnej administracji. Istotą administracji państwowej, często określanej w skrócie jako organizatorska działalność państwa, jest usługowość społeczna, stałe związanie z obywatelami. Unowocześnienie administracji, wiążące się ze zwiększeniem udziału nauki i techniki, nie może eliminować ani ograniczać zasad socjalistycznej demokracji. Problem łączenia działania w sferze nauki i techniki z kryteriami preferencji ogólnospołecznych musi być dziś wyraźnie uwypuklony. Wpływ socjalistycznej wiedzy i kwalifikacji na całokształt życia społecznego i gospodarczego kraju wymaga ścisłego sprzężenia poczynań administracji ze stałą inspiracją i kontrolą ze strony czynnika społecznego, reprezentującego wieloaspektowy i najbardziej ogólny punkt widzenia. Rozstrzygnięcia specjalistyczne powinny zapadać zgodnie z punktem widzenia szerokiego ogółu, ściśle zespalać się z interesem społecznym uosobionym w najogólniejszych zarysach przez program partii i politykę państwa ludowego.

Socjalistyczna nauka administracji zakłada jednolitość działania czynnika społeczno-politycznego z czynnikiem fachowym i zawodowym w procesie administrowania, a szczególnie w procesie podejmowania decyzji. Jednolitość ta wynika bezpośrednio z zasady centralizmu demokratycznego, przewidującego z jednej strony jedność koncepcji, jedność kierownictwa i planowość zarządzania, z drugiej strony — szeroko pojęte i zróżnicowane w swej treści i formach rzeczywiste współdziałanie szerokich mas w zarządzaniu.¹⁷ Współdziałanie to przejawiać się może w różnych formach, od dyskusowania i doradztwa do podejmowania decyzji i kontroli.¹⁸ W państwie socjalistycznym współpraca i współdziałanie czynnika

¹⁶ M. Jełowicki: *Rola kadr w realizacji zadań nowoczesnej administracji*, Rzeszów 1973; *id.*: *Zasada udziału społeczeństwa w zarządzaniu w warunkach postępu organizacyjno-technicznego*, „Organizacja, Metody, Technika” 1972, nr 5.

¹⁷ W. Sokolewicz: *Rząd a prezydium rad narodowych*, Warszawa 1964; H. Groszyk: *Geneza i istota centralizmu demokratycznego*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. IV, Lublin 1957. Jełowicki: *Rola kadr... passim*; A. Dworak: *Zakładni ukoly a funkce vedonciko w kadrove a personalni pvaci*, Olomouc 1971.

¹⁸ Mówił o tym prof. dr G. L. Seidler na jednym z seminariów w Katedrze Teorii Państwa i Prawa UMCS. Patrz: J. Szreniawski: *Niektóre problemy zjawiska władzy*, Zeszyty Naukowe — Prawo i Ekonomia — Filia UMCS w Rzeszowie, 1971, nr 1, s. 13.

zawodowego i społecznego występuje w różnych formach i proporcjach we wszystkich dziedzinach zarządzania.¹⁹

Teoria i praktyka państwa socjalistycznego przeciwstawia się przekonaniu, szczególnie rozpowszechnionemu na zachodzie, o braku możliwości udziału czynnika społecznego w rządzeniu państwem²⁰ ze względu na znaczny dziś postęp techniczny i potrzebę specjalnego fachowego przygotowania do zarządzania. Teoria państwa socjalistycznego podkreśla ciągły wzrost wolnego czasu, który może być wykorzystany na rzecz społeczeństwa, stały wzrost zainteresowania sprawami ogólnymi, a także znaczny rozwój wiedzy wśród ogółu. Podkreśla także istnienie sprzężenia zwrotnego pomiędzy sprawnością aparatu administracyjnego a umocnieniem wpływu społeczeństwa na zarządzanie. Nowoczesna technika, wzrost informacji i dostępu do niej, łatwość przetwarzania danych, możliwość szybkiego uzyskiwania opinii społecznej w różnych sprawach, stwarzają wciąż lepsze warunki do rozwoju demokracji.

Poglądy technokratyczne, zakładające konieczność wzrostu kwalifikacji elity kierowniczej, ograniczenie roli społeczeństwa w zarządzaniu państwem w związku z rozwojem techniki i nauki, mówiąc o nieuchronnym kryzysie demokracji w nowoczesnym zarządzaniu, o rządach biurokracji, o tworzeniu się ekspertokracji, łączą się ściśle z aktualną w krajach kapitalistycznych koncentracją polityczną i ekonomiczną, zmierzają do teoretycznego i ideologicznego osłabienia roli parlamentów i samorządów, do uzasadnienia walki z ludowładztwem i świadomie zacierają możliwość aktywnego działania ogółu ludności.

W państwie socjalistycznym nie neguje się roli i zadań specjalistów. Wzrost zadań państwa i jego aparatu jest niewątpliwy, ale nie ma to związku z osłabieniem roli społeczeństwa. Jakość aparatu państwa socjalistycznego zależy od jakości zatrudnionych w nim specjalistów. Społecznicy nie zastąpią specjalistów. Postęp techniczny jest nieuchronny, ale nie przekreśla to ani nie osłabia poglądów Marksa i Lenina widzących rozwój społeczny w uspołecznieniu władzy. Są one aktualne i w pełni odpo-

¹⁹ S. Zawadzki: *Rozwój demokracji jako obiektywna konieczność „Państwo i Prawo”* 1971, nr 3—4. Z. Rybicki: *Podstawy socjalistycznej państwowości*, Warszawa 1970; Jełowicki: *Zasada udziału społeczeństwa w zarządzaniu...*, *passim*; J. Szreniawski: *Social and Professional Factors in the System of Polish National Councils, Coexistence*, Oxford 1970, nr 1; i d.: *Rady Narodowe realizatorem leninowskiej teorii ludowładztwa*, [w:] *W setną rocznicę urodzin W. I. Lenina*, UMCS, Lublin 1970.

²⁰ G. L. Seidler: *Doktryny prawne imperializmu*, Kraków 1962; S. Zawadzki: *Państwo dobrobytu*, Warszawa 1964; K. Opałek, J. Wróblewski: *Współczesna teoria i socjologia prawa w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej*, Warszawa 1967; K. Filipiak: *O ewolucji idei demokracji*, Warszawa 1967; S. Zawadzki: *Marxistowska teoria państwa*, Warszawa 1964.

wiadają współczesności. Rozwój techniki jest stały i ciągły i choć mogą występować różne okresowe zahamowania, to poglądy o jego zamrożeniu czy świadomym zatrzymaniu śmiało można zaliczyć do utopii. Sprawny aparat administracyjny może i powinien pogłębiać demokrację, umożliwić coraz większej liczbie ludzi przejmowanie odpowiedzialności za sprawy ogólnospołeczne i państwowe. Współudział w rządzeniu staje się coraz bardziej szeroką potrzebą społeczną.

Udział czynnika społecznego w zarządzaniu, mający na celu zabezpieczenie szeroko pojętego interesu społecznego w działalności aparatu administracyjnego, zachowania właściwej hierarchii i celów czy zapobiegania technokracji i biurokratyzmowi, realizowany jest przy pomocy zastosowania wielu różnorodnych metod. Czynniki społeczny przenosi do aparatu zarządzania i konkretyzuje opinię społeczną o planach i osiągnięciach aparatu, ustala program działania i wytyczne, podejmuje decyzje mające szczególne znaczenie, a wreszcie sprawuje szeroką i stałą kontrolę społeczną.²¹ Obowiązkiem aparatu administracyjnego jest dostarczenie czynnikowi społecznemu właściwych informacji.

Troska o wzrost roli nauki i techniki wiąże się z podnoszeniem roli organów przedstawicielskich.

Koncepcje zwalczane przez teorie socjalistyczne, głoszące perspektywę rosnącego usamodzielnienia się i wzrastania roli specjalistów, aż do tworzenia się „elity władzy”, powołują się na coraz większą rozbieżność między specjalistycznym a ogólnospołecznym punktem widzenia. W ich ujęciu rosnący wpływ nauki i techniki prowadzić będzie do postawienia ich przedstawicieli ponad strukturę społeczną i przejęcia dominującej roli w państwie. Koncepcje te głoszą, że technika wymknie się spod świadomej działalności człowieka i określać będzie charakter wszystkich czynników życia społecznego, politycznego i ekonomicznego. Natomiast teoria marksistowska zakłada harmonijne zespolenie techniki i interesu społecznego.²²

Uwzględnienie szeroko pojętego interesu społecznego w pracy aparatu administracyjnego łączy się z udziałem społeczeństwa w zarządzaniu. Nowoczesna administracja rozwiązuje nie tylko indywidualne problemy styku urzędu z obywatelem, a nawet coraz bardziej nastawia się na działalność w sferze zarządzania gospodarczego, staje się administracją świadcząca usługi. Cele te realizowane być mogą właściwie tylko w ścisłej łączności ze społeczeństwem.²³ Państwo socjalistyczne według Marksa jest organem

²¹ Jełowicki: *Rola kadr...*, *passim*; J. Szreniawski: *Kontrola społeczna w warunkach rewolucji naukowo-technicznej*, „Organizacja, Metody, Technika” 1973, nr 7. Z. Leoński: *Pojęcie kontroli społecznej i formy jej realizacji przez rady narodowe*, Poznań 1962.

²² E. Olszewski, Z. Rybicki, K. Secomski: *Czynniki naszego rozwoju*, Warszawa 1971.

²³ J. Starościak: *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972.

całkowicie podporządkowanym społeczeństwu.²⁴ Lenin pisał, że socjalizmu nie da się zrealizować bez urzeczywistnienia demokracji, czyli rzeczywiście powszechnego udziału ogółu ludności w działalności państwowej²⁵, a aktywny udział mas widział nie tylko w omawianiu ogólnych reguł, postanowień i ustaw, nie tylko w kontroli nad ich wykonywaniem, ale i bezpośrednio w ich wykonywaniu.²⁶ W państwie socjalistycznym masy ludowe muszą mieć zapewniony udział w kontroli działalności aparatu państwowego, a obowiązkiem państwa jest zapewnienie najszerszego udziału mas w realizowaniu tej kontroli.²⁷

Zauważalne dziś w Polsce opóźnienie techniczne w zestawieniu z krajami przodującymi rzutuje także i na pracę w administracji. Specjaliści wskazują między innymi na znaczne zaniedbania i zacofanie w dziedzinie wyposażenia w maszyny, brak powszechnie dostępnych centrali informacyjnych (banków informacji). Mówi się, że w ponad 200 rodzajach prac biurowych można by i należy wykorzystać maszyny, a tym samym znacznie ograniczyć liczbę zatrudnionych. Postęp wiedzy zmusza do postępu organizacyjnego.

Cały szereg wiążących się z unowocześnieniem i podnoszeniem roli administracji zagadnień wymaga nowego spojrzenia. Kadry nabierają w administracji coraz większego znaczenia, chodzi mianowicie o specjalistów z różnych dziedzin, których brak bardzo odczuwamy. Ponadto ważnym problemem jest zintegrowanie kultury humanistycznej z techniczną, poprawa wzajemnych stosunków międzyludzkich, wzrost zasięgu konsultacji społecznej i demokracji bezpośredniej.

Rozwój rewolucji naukowo-technicznej wymagający wykorzystania w pracach administracji nowoczesnej techniki i fachowców, a jednocześnie zwiększenia udziału czynnika społecznego, zakłada wszechstronną modernizację naszej administracji, spłaszczanie i unowocześnianie struktur, ściśle powiązanie z nauką, mechanizację prac biurowych, pełniejsze powierzenie decyzji zrutynizowanych maszynom, stałe badanie efektywności, sprawdzanie przydatności poszczególnych jednostek i wdrażanie metod naukowej organizacji pracy. Powszechność rozumienia potrzeby zmian oraz konsekwentny wzrost możliwości działania i wcielania w życie naukowych ustaleń jest wyraźną koniecznością.

²⁴ K. Marks: *Krytyka programu gotajskiego* [w:] K. Marks, F. Engels: *Dzieła wybrane*, t. II, Warszawa 1949, s. 22; *id.*: *Wojna domowa we Francji* [w:] *ibid.*, t. I, Warszawa 1949, s. 488.

²⁵ W. Lenin: *Najbliższe zadania władzy radzieckiej* [w:] *Dzieła wybrane*, Warszawa 1949, t. II, ss. 335—391.

²⁶ *Loc. cit.*

²⁷ J. Szreniawski: *Kontrola społeczna w warunkach rewolucji naukowo-technicznej*, „Organizacja, Metody, Technika” 1973, 7.

Dla ułożenia na właściwej płaszczyźnie stosunków między zawodowymi pracownikami aparatu administracji państwowej a społeczeństwem ważne jest także, jak społeczeństwo ocenia pracownika administracji i jaki jest jego społeczny prestiż.²⁸ W odróżnieniu od organów przedstawicielskich, sądów, komisji arbitrażowych itp., z którymi obywatel bardzo rzadko lub w ogóle się nie kontaktuje, z aparatem administracyjnym styka się niemal codziennie, załatwiając zarówno drobne, jak i mające olbrzymie znaczenie dla zainteresowanego sprawy. Stąd ważne jest, by pracownicy administracji stykający się codziennie z interesantami cieszyli się dobrą opinią społeczeństwa, by ich prestiż społeczny był wysoki.

Aktualnie prestiż ten nie jest zadowalający. Złożyły się na to między innymi przyczyny natury historycznej, przemożny kult pracy produkcyjnej, brak samodzielności w pracy i często spotykany niski poziom wykształcenia.²⁹

Słuszne tendencje do odbudowy autorytetu, wzrostu prestiżu znalazły odbicie w dążeniu do względnej stabilizacji, we wprowadzeniu gratyfikacji za nieprzerwaną pracę, w trosce o podnoszenie kwalifikacji czy w unowocześnieniu pragmatyk służbowych pracowników ważnych działów administracji.

Likwidowanie niedoceniaenia własnych pozycji przez pracowników administracji, swoistej dezaprobaty powodującej czasem tendencje do kompensaty w niewłaściwym stosunku do interesantów związane jest ściśle z rozszerzeniem powszechnego przekonania o czynnym udziale w rozstrzygnięciu społecznie ważnych i istotnych spraw, o odpowiedzialności organizatorów życia społecznego mogących posłużyć się środkami władzy. Wiąże się to z coraz powszechniejszym zrozumieniem konieczności obejmowania przez administrację państwa nowych zadań, humanitaryzacją stosunków międzyludzkich, wzrostem wiedzy i systematycznym doszkącaaniem się czy nowocześniejszymi zasadami polityki personalnej. Chodzi mianowicie o planowy, przeprowadzony w odpowiednim klimacie, dobór kadry kierowniczej, zapobiegający powstawaniu klik, wpadaniu w schematy, budzący zaufanie do demokratycznej zasady, że każdy rządzący może być rządzonym i na odwrót.

W znacznie mniejszym stopniu odnosi się to do pracowników, w których działaniu na plan pierwszy wysuwają się elementy wiedzy technicznej itp., choć i ta grupa nie może osiągnąć zupełnej stabilizacji, ponieważ

²⁸ Z. I eoński: *Nauka administracji*, Poznań 1972, s. 106; J. Starośc iak: *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.

²⁹ I eoński: *Nauka administracji*, ss. 104—122. S. Kowalewski: *Pozycja społeczna pracownika administracji*, „Organizacja, Metody, Technika” 1961, 4; K. Lutyńska: *Pozycja społeczna urzędników w Polsce Ludowej*, Wrocław 1965; J. Słuzewski: *Nauka administracji*, Warszawa 1969.

prowadzić by to mogło do zaniedbań, zobojętnienia i braku zainteresowania pracą oraz wytworzenia poczucia bezkarności.

Od sposobu doboru kadry zależy w dużej mierze jakość pracy aparatu administracyjnego. Określone wymagania formalne (np. wykształcenie, wiek, obywatelstwo, pełna zdolność do czynności prawnych) i związane z określonymi stanowiskami kryteria dodatkowe uzupełniane są obowiązkami odbycia praktyk i wstępnych staży, które umożliwiają obustronne sprawdzenie przydatności do pracy w konkretnym dziale zarządu państwowego.

Obsadzanie stanowisk w administracji przybiera postać wyboru, nominacji lub umowy. Zaletą pierwszego rozwiązania jest fakt, że o kandydacie może wypowiedzieć się szersze grono osób i znany jest on najczęściej w środowisku. Wadą zaś — choćby to, że ubiegając się o względy wyborców, będzie on unikał podejmowania działań koniecznych, ale niepopularnych. Zaletą powoływania w drodze wyznaczania przez odpowiednie organy jest lepsze sprawdzenie kwalifikacji czy wyeliminowanie nie zawsze pożądanej zależności od środowiska. Częściowym uniknięciem wad obu sposobów jest często ostatnio stosowane powoływanie w drodze jednostronnego aktu administracyjnego z żądaniem wiążącej akceptacji wstępnej lub następnej organu społecznego. Aktualnie w Polsce słusznie dominuje zawieranie umowy o pracę. Nominacje stosowane są w specjalnych działach administracji, w drodze wyboru obsadza się najważniejsze stanowiska w administracji lub wymagające utrzymywania ścisłego kontaktu ze środowiskiem. Kandydat powinien posiadać niezbędne kwalifikacje oraz szczególne cechy charakteru i intelektu, i tylko one powinny kształtować poparcie czynników politycznych.³⁰

Zarówno powoływanie na stanowisko kierownicze spośród osób zatrudnionych w danym dziale administracji, jak i z zewnątrz posiada swoje zalety i wady. Dobrze jest, gdy kierownik zna charakter pracy i środowisko, ale jednocześnie trudno wykluczyć bliższe powiązania z określonymi osobami, mogące prowadzić do tworzenia się klik, czy brak nowego spojrzenia na dział, w którym pracuje się dłuższy czas. Polityka kadrowa (wyższe stanowisko w hierarchii danego organu, podwyżka uposażenia, premie, przeniesienie do większego miasta, odznaczenia czy dodatki za wysługę lat, dodatki kwalifikacyjne czy dodatki terenowe) powinna być pro-

³⁰ W. Skrzydło: *System partyjny w PRL i jego wyraz w ustroju politycznym państwa*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 7; i d.: *Z problematyki genezy i istoty partii politycznych*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. V, Lublin 1958; A. Łopatk a: *Demokracja i kierownicza rola PZPR*, „Nowe Drogi” 1969, nr 4; i d.: *Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego*, Poznań 1960.

wadzona, aby pracownik wiedział, że o awansie decyduje jakość pracy, a nie dyskrecjonalna władza przełożonego.³¹

Państwo socjalistyczne, odrzucając koncepcję uprzywilejowania pracowników aparatu państwowego, pełnej nienaruszalności i bezwzględnej trwałości stosunku służbowego, podkreśla zasadę, że każdy pracownik państwowy jest odpowiedzialny przed społeczeństwem i może być usunięty. Z jednej strony względy sprawności działania administracji, podnoszenia poziomu pracy czy prowadzenia jednolitej polityki, a z drugiej strony względy zabezpieczenia interesów pracownika, który dąży do zagwarantowania sobie pracy i chce mieć gwarancję, że nie będzie zwolniony bez poważnych powodów, chcącego podnosić swe kwalifikacje przemawiają za ograniczeniem przyczyn powodujących płynność kadr i stosowaniem środków zmierzających do względnej stabilizacji.

Stosunki między obywatelem a administracją łączą się ściśle z poziomem kultury obu stron. Stosunek nadrzędności urzędnika nad obywatelem, traktowanie interesanta „z góry” jako petenta wnoszącego prośby i oczekującego na łaskawe rozstrzygnięcie jest sprzeczny z istotą administracji socjalistycznej — wyznaczającej pracownikowi rolę realizatora zadań mas pracujących. Unowocześnienie administracji, wzrost poziomu kultury i wykształcenia pracowników, właściwie przeprowadzona decentralizacja i wzrost zaufania do społeczeństwa, walka z zawinioną i niezawinioną przez pracowników administracji biurokratyzacją, korzystnie wpływa na wzajemną relację między urzędem a obywatelem.

Interesant jest zwykle stroną słabszą w stosunkach z urzędem. Przepisy prawne przyznają organowi administracyjnemu — będącemu uczestnikiem stosunku prawnego — kompetencje orzekania o sprawie w sposób wiążący innych uczestników tego stosunku. Pracownik administracyjny zwykle bez porównania lepiej niż interesant jest zorientowany w możliwościach działania administracji oraz przepisach prawnych, styka się z nimi na codzień, a interesant wyjątkowo. Nie można też pominąć spraw mało ważnych, jak np. onieśmienie, gdyż w urzędzie bywa się raczej rzadko, albo brak zainteresowania interesantem, który przysparza tylko pracy.³²

Te czynniki przy niskim poziomie kultury stosunków międzyludzkich mogą spowodować zaistnienie wykorzystywania posiadanej przewagi. Przy doborze zatem kadry administracji należy o tym pamiętać, zwłaszcza przy obsadzaniu stanowisk pracy wymagających kontaktu z interesantem. Sty-

³¹ Leoński: *Nauka administracji*, s. 112; Starościak: *Zarys...*, s. 236; J. Zieleniewski: *O problemach organizacji*, Warszawa 1970.

³² S. Kowalewski: *Nauka administracji*, Łódź 1971, s. 94. Starościak: *Zarys...*, *passim*; A. Burda: *Instytucjonalne gwarancje praworządności i ich rola w państwie socjalistycznym*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 8—9.

kający się z obywatelem powinni posiadać obok fachowości określone kwalifikacje społeczne, nie mogą to być ludzie niekulturalni, nerwowi, opryskliwi, sfrustrowani, mogący z interesanta zrobić obiekt wyładowywania swych nastrojów. Właściwa organizacja administracji oraz prac biurowych uwzględniać powinna fakt, że czas interesanta jest najczęściej bardziej cenny niż czas załatwiającego sprawę pracownika administracji. Obywatel powinien być dostarczycielem takich tylko informacji i załączników, które sam wystawia i podpisuje. Inne informacje powinny być zastąpione kontaktem między organami: tym, który informacje posiada, i tym, któremu jest ona potrzebna do załatwienia sprawy interesanta. Zgodnie z art. 10 kodeksu postępowania administracyjnego³³ dobry pracownik, reprezentujący organ administracji państwowej, w interesie społecznym powinien działać szybko, przy pomocy najprostszych i skutecznych środków.³⁴

Stosunki urząd—obywatel nie powinny być traktowane jako margines działalności w zestawieniu na przykład z zadaniami wykonywania planów gospodarczych. Troska o odpowiednie stosunki w tej dziedzinie musi być częścią składową działalności administracji. Pewne niedociągnięcia w stosunkach urząd—obywatel są przejawem opóźnień w rozwoju administracji. Świadczą o tym dysproporcje między poziomem jej funkcjonowania a potrzebami rozwijającego się kraju. W ustroju socjalistycznym społeczeństwo ma prawo do dobrej administracji.

Ocena państwa i całego ustroju zarówno w aspekcie moralno-politycznym, jak i gospodarczym, ocena polityki partii bardzo często kształtuje się na podstawie zetknięcia się obywatela z administracją. Art. 6 kodeksu postępowania administracyjnego nakłada na pracowników administracji państwowej poważny i wyraźny obowiązek pogłębienia zaufania obywateli do organów państwa. Personel administracyjny ma uznany wpływ na kształtowanie się nastrojów politycznych społeczeństwa.

Dobry pracownik administracji państwowej powinien posiadać właściwe kwalifikacje. Ich określenie jest sprawą trudną. Szerokie, odpowiedzialne, bardzo zróżnicowane i skomplikowane zadania współczesnego aparatu administracyjnego, prowadzącego działalność organizatorską, często wymagają zatrudnienia fachowców nawet o wąskich specjalnościach. Właściwe połączenie kwalifikacji ogólnoadministracyjnych ze specjalistycznymi, obok doświadczenia zawodowego i wyrobienia społeczno-politycznego, wydaje się tworzyć odpowiedni profil kwalifikacyjny pracownika administracji.

Praca w administracji jest pracą szczególną. Obok elementów admini-

³³ Dz. U. 1960, 30 poz. 168; E. Iserzon, J. Starościk: *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 1964.

³⁴ Kowalewski: *op. cit.*, s. 97.

stracyjnych występują elementy polityczne i społeczne. Zasadniczy sens obowiązków sprowadza się do wzmocnienia władzy ludowej i zabezpieczenia służebnej roli aparatu administracyjnego w stosunku do społeczeństwa.

Istotnym elementem jakości pracy administracji jest właściwy styl kierowania zespołami pracowniczymi. Mówiąc ogólnie, styl autokratyczny, w którym kierownik jest postacią centralną, a pozostali członkowie — tylko wykonawcami, odbija się niekorzystnie na realizacji zadań organu. Hamuje on inicjatywę członków zespołu, nie sprzyja rozszerzeniu kwalifikacji, nie przyczynia się do wykorzystywania energii i inicjatywy. Styl demokratyczny umożliwia szeroki i wszechstronny udział pracowników w realizacji zadań organu. Autorytet kierownika powinien być oparty nie tylko o formalne uprawnienia, ściśle związane ze stanowiskiem, ale także i przede wszystkim — o rzeczywiste walory, odpowiednie kwalifikacje, doświadczenie zawodowe, umiejętność kierowania ludźmi, poczucie sprawiedliwości, kulturę osobistą i inne.

Dobry kierownik obok spełniania funkcji planowania, organizowania i kontroli powinien posiadać umiejętność motywacji psychicznie angażującej pracownika do pracy, a także umiejętność stosowania różnych metod i bodźców, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, w celu wywołania przekonania o słuszności zadań realizowanych przez zespół i poszczególnych pracowników.

Wymiana informacji, poglądów i opinii w atmosferze wzajemnego zaufania i lojalności, śmiałe delegowanie uprawnień na rzecz pracowników, wymagania w stosunku do siebie i innych wpływają korzystnie na wyniki pracy. Nie bez znaczenia w administracji, tak jak i w innych zespołach ludzkich, jest właściwie rozumiane poczucie koleżeństwa, solidarności i współodpowiedzialności, a także zainteresowanie sprawami socjalnymi podwładnych. Umiejętność wydawania poleceń służbowych oraz atmosfera z tym związana wyraźnie rzutuje na stosunki przełożonego z podwładnymi.

Zgodnie z nowymi wymaganiami, łączącymi się ze stale wzrastającym postępem społecznym, gospodarczym, naukowym i organizacyjnym, przyszłe kadry administracji powinny być już szkolone przy zastosowaniu najnowocześniejszych metod i urządzeń, nawet takich, które nie są jeszcze stosowane w praktyce codziennej. Można odważyć się na sformułowanie hipotezy, że pracownik administracji w końcowych latach bieżącego stulecia będzie specjalistą określonej dziedziny, posiadającym również dobrą znajomość zagadnień prawn-administracyjnych i polityczno-ustrojowych, organizacji i funkcjonowania gospodarki, socjologii i psychologii społecznej, informatyki i współpracy z obsługującymi komputery, posiadają-

cym umiejętność posługiwania się nowoczesnymi urządzeniami technicznymi.³⁵

Uwagi powyższe, nie pretendując do rozwiązania postawionych problemów, raczej sygnalizują, że wzrasta rola i znaczenie kadr administracji państwowej we współczesnym świecie, szybko rozwijającym się i zmieniającym, oraz mają na celu wywołanie dyskusji zmierzającej do najbardziej właściwego usytuowania pracowników administracji w dobie burzliwego rozwoju techniki. Łączą się ściśle z unowocześnieniem organizacji i metod działania aparatu państwowego, z zagadnieniem pogłębiania ścisłej łączności państwa ze społeczeństwem. Efektywna realizacja reform i zadań stojących przed naszą administracją wymaga większego niż dotychczas włączenia się nauki w podejmowanie i oświetlanie podstawowych problemów wiążących się z funkcjonowaniem aparatu administracyjnego. Wśród tych problemów bezsprzecznie ważne miejsce zajmują zagadnienia dotyczące kadr.

РЕЗЮМЕ

Современный этап развития человечества, часто называемый этапом научно-технической революции, характеризуется динамичностью и прогрессом в продукции, а также развитием техники. Это вызывает изменения в организации и в методах управления и заведования, а также создает потребность в новых кадрах административного аппарата. В социалистическом государстве работа в административных органах доступна всем, не имеет привилегий и находится под постоянным контролем общественных органов. Основные права и обязанности административных работников в Польше регулирует Закон о работниках Народных советов с 1968 г.

Хорошая работа администрации повышает авторитет органов власти. Современная техника и рост информации создают более хорошие условия для развития демократии. Четкое администрирование требует специалистов и новой техники. Prestиж работника государственной администрации должен быть высоким. Это связано с размерами заработной платы, с относительной стабилизацией, образованием и культурой. Отношения между клиентом и служащим имеют важное политическое значение. Часто эти отношения влияют на оценку всей государственной системы. Административный аппарат осуществляет интересы общества. Правильный обмен руководящих кадров в современной администрации необходим.

³⁵ Starościak: *Zarys...*, s. 388. Jełowicki: *Rola kadr...*, *passim*; J. Drozdowicz: *Społeczne problemy kierowania ludźmi w zakładach pracy*, Warszawa 1973.

Хороший административный работник должен быть специалистом в определенной области, должен хорошо ориентироваться в правово-административных, политических, хозяйственных и социологических вопросах и должен уметь пользоваться современной техникой. В современном государстве должна быть и современная администрация, в которой, наряду с организацией и методами действий, кадры играют главную роль. Общество имеет право располагать хорошей государственной администрацией.

S U M M A R Y

The contemporary stage of mankind's development is often defined as the scientific and technical revolution, it is characterized by a great dynamic and progress in production and the development of technics. This has an influence on changes in the organization and methods of administration and management, and creates the demand for new personnel in the state administrative machine. In a socialist country administrative personnel perform a profession which is available to everyone, and is deprived of privileges. This personnel works under the permanent control of social organizations. The basic rights and duties of administrative staff are regulated, in Poland, first of all by the National Council Workers Act of 1968.

The good work of the administration contributes to gaining higher rank by representative bodies. Modern technics and better information improve conditions for the development of democracy. Efficient administration requires the employment of experts and the use of technics. The prestige of an official of the state administration should be high. It depends on his salary, relative stability of his position, education and culture. The relations between the client and the official are very important from the political point of view. Often through the contact with an official one looks at the whole state system. The administrative machine serves the realization of social interests. The rotation of managing staff correctly realized is a necessity in modern administration.

A good administrative worker should be a specialist in the given field, possess a good knowledge of administrative law and political-economic and sociological problems and the ability of taking advantage of modern technics. A modern state must have a modern administration in which next to organization and method of functioning the human element plays the main role. The society has the right to a good state administration.

