

Sardoniczny uśmiech Kasandry

Autor tekstu: **Witold Filipowicz**

Poniższy tekst jest fragmentem szerszego opracowania z lat 97/98. Nie było ono nigdzie publikowane, a inspiracją do jego odkurzenia były publikowane w miesięczniku „Komentarze” fragmenty dyskusji panelowych, które odbywały się w ramach konferencji programowej Unii Wolności z listopada 2003 r. Chciałoby się zapytać niektórych ze znamienitych Gości, w jakich konstelacjach wówczas przebywali i w jakich przebywają dziś. Z takiej perspektywy kryzysu państwa istotnie nie widać. W ogóle niewiele widać. Gdzie wówczas przebywała i co mówiła „hołota” – jak łaskawie ocenił część społeczeństwa jeden ze znamienitych Gości [1] - można sobie poczytać niżej. I nie było to wdzieranie się „na salony”, a już z pewnością nie na takie salony, których bywalcy zapomnieli skąd sami pochodzą.

Jest też ów tekst pewnego rodzaju odpowiedzią na wprowadzaną obecnie – z fanfarami i bębniami – ustawę mającą dyscyplinować urzędników administracji publicznej i odpowiedzialności za błędne, delikatnie rzecz ujmując, działania. Można byłoby zapytać tylko, gdzie przebywali obecni autorzy-reformatorzy, gdy alarmy już nie dzwonekami lecz syrenami się odzywały, że równia pochyła coraz bliżej pionu zmierza.

(...) W głośnych sporach o przyjęcie takich czy innych rozwiązań decentralizacji państwa i budowy struktur samorządów terytorialnych, nie ma praktycznie sporu, co do potrzeby przeprowadzenia reformy. Politycy, działacze, naukowcy w tym jednym punkcie są zadziwiająco zgodni. Reforma samorządowa jest niezbędna, a na jej bazie przeprowadzane będą reformy innych sfer życia, jak choćby opieki zdrowotnej, szkolnictwa, ubezpieczeń społecznych. Tymczasem obywatel, jeśli w ogóle zastanawia się nad sensem przeprowadzanych reform, to nierzadko ze zdumieniem przygląda się rzeczywistości i zadaje sobie pytanie, po co to wszystko?

Wiele opracowań, publikacji, wypowiedzi szeroko uzasadnia potrzebę przemian, więc można by w tym miejscu odesłać obywatela do odpowiednich cytatów, jak np.; „(...) Zazwyczaj przyjmuje się, że do zalet techniki decentralizacji, pojmowanej jako usamodzielnienie ogniw lokalnych, należy wyzwalanie lokalnych inicjatyw i zainteresowanie lokalnych społeczności zadaniami administracji publicznej, ustalanie hierarchii potrzeb lokalnych. Zwiększa się też rola czynnika społecznego i zapewnia przewagę tego czynnika nad czynnikiem zawodowym w aparacie samorządu. Ujmuje się te czynniki zazwyczaj w literaturze jako odbiurokratyzowanie i uspołecznienie administracji. Jest to jednocześnie forma podnoszenia kultury politycznej społeczeństwa (samorząd terytorialny staje się >>szkołą rządu<<) i gospodarności. Samorząd daje rozeznanie w potrzebach i warunkach lokalnych, których nie znają organy wyższego stopnia.(...)” [2] Wobec ośmioletnich doświadczeń funkcjonowania gmin, jako podstawowego szczebla struktury administracyjnej państwa, można by powyższy cytat odebrać jako opis innych czasów i innego, utopijnego świata. (...)

Wielomiesięczne, niekiedy wieloletnie dobijania się obywatela o uznanie jego racji, krążą od urzędu do urzędu, czasem w samym urzędzie i w efekcie nie znajdują rozwiązania. Ewidentne naruszanie zasad prawnych, choćby przewlekłości załatwiania spraw, lub też w ogóle ich ignorowanie, nie wywołuje żadnych reperkusji w stosunku do konkretnych osób. Urzędnik, wielu szczebli i funkcji, mając poczucie bezkarności bezceremonialnie łamie prawo, podejmuje samowolne działania, wprowadza w błąd obywateli, a nakładając bezprawnie nienależne opłaty, doprowadza do sytuacji, która w języku przepisów prawnych nazywana jest bezpodstawnym wzbogaceniem. W oczach i umyśle obywatela znajduje zaś określenie mniej eufemistyczne. Wszystko pod osłoną szyldu urzędu i całego stosu przepisów, których albo nie ma, albo są, lecz mają zupełnie inną wymowę, niż się to urzędnikowi wyinterpretowało. Totalne lekceważenie przepisów, to stałe elementy mechanizmu postępowania pracowników administracji.(...) Żaden też, oczywiście, nie podjął i nie podejmie działania sprzecznego z zasadą lojalności wobec drugiego urzędnika. Tak funkcjonujące mechanizmy utwierdzają urzędnika w przekonaniu o całkowitej bezkarności, niezależnie od rodzaju i liczby popełnianych błędów czy świadomych naruszeń zasad. Element ryzyka poniesienia konsekwencji za błędne działanie lub zaniechanie zdaje się w praktyce urzędniczej w ogóle nie występować. Wszystko w najgorszym wypadku zostanie złożone na karb anonimowego i bezosobowego urzędu. Stąd

też z upodobaniem stosowana metoda odsyłania obywatela do sądu powszechnego (...).

Większość ludzi żywi przekonanie, że sądy są taką instytucją, która dla zwykłego, szarego obywatela może być tylko sprawczynią kłopotów; obcym i wrogim tworem, mogącym jedynie skazać na grzywnę lub, co gorsza, więzienie. Stereotyp postrzegania sprawiedliwości sądowej, każe myśleć o sądach jako instrumencie służącym bogatym, których stać na dobrych i drogich adwokatów. A także dla urzędów, których bronią prawnicy opłacani przez państwo. Paradoksalnie, obywatel wnosząc pozew przeciwko urzędowi, jednocześnie opłaca ze swoich podatków obrońcę tego urzędu. Dodatkowym elementem ograniczającym jest też stereotypowe poczucie wstydu związanego z faktem występowania przed sądami, obojętnie w jakim charakterze. W świadomości przeciętnego obywatela sądy przeznaczone są do rozpoznawania spraw przestępczych. Spory cywilne o podłożu administracyjnym są zjawiskiem niemal nieznanym. Największym zaś ograniczeniem, dla wielu nie do przebycia, jest pusty portfel, uniemożliwiający opłacenie fachowego obrońcy. Tu również ujawnia się iluzoryczność zapisu o prawie do sądu (...). Te uwarunkowania urzędnicy znają i ze spokojem odsyłają tam swych antagonistów wiedząc, że na ogół obywatel z tej drogi nie skorzysta. A nawet jeśli, to przecież ani urząd, ani urzędnik niczym nie ryzykują. W najgorszym przypadku grzywna czy odszkodowanie — rzadki przypadek - i tak zostaną uregulowane ze środków budżetowych, a więc z podatków. Wnoszący więc sprawę, w razie jej wygrania, po części sam sobie będzie płacił. Czy w tej sytuacji można się dziwić postawom urzędniczym? Wszak żaden z nich niczym nie ryzykuje i praktycznie za nic nie ponosi odpowiedzialności. Mowa oczywiście o stronie praktycznej, a nie teoretycznych zapisach. Tak funkcjonujący system trudno uznać za motywujący do fachowego, kompetentnego i rzetelnego postępowania. Raczej wręcz przeciwnie, wzmaga tylko poczucie bezkarności i prowokuje do nieodpowiedzialnych zachowań. (...) Gdyby choć część (...) bezsensownych, a nade wszystko bezprawnych wysiłków włożono w poszukiwania rozwiązań np. zmniejszania zaległości czynszowych.

Można przecież sobie wyobrazić taki system, w którym gmina (jej jednostki pomocnicze) posiada bank danych o osobach, które chcą zamienić mieszkania na większe, bo status materialny im na to pozwala. Równocześnie posiadając dane osób, nie opłacających czynszu z powodu niedoboru środków finansowych, a jednocześnie chętnych do zamiany mieszkania na mniejsze, w zamian za uregulowanie narosłego długu, można byłoby kojarzyć tak zbieżne interesy. Zadłużony mieszkaniec otrzymywałby dodatkową szansę, alternatywę wobec możliwości znalezienia się na bruku, a gmina otrzymywałaby zwrot zaległych opłat. A co robi gmina? Oddaje sprawę do sądu, a po wyroku eksmisyjnym wyrzuca zadłużonego mieszkańca. Czasem na bruk, choć nierzadko musi jednak zapewnić jakiś dach nad głową, natomiast tak opróżniony lokal sprzedaje na wolnym rynku. Zysk finansowy dla gminy, w tej jednostkowej operacji, wydaje się być niewątpliwy, ale usunięty lokator wciąż istnieje, a wraz z nim koszty. Nie ma znaczenia gdzie przebywa, bo obciążenia ponosimy w rezultacie wszyscy. (...)

Najpoważniejszym jednak kosztem, nieuchwytnym początkowo, lecz przez lata narastającym, jest koszt społeczny. Człowiek pozbawiony szansy, pozbawiony perspektyw, potraktowany w znanym stylu mechanicznego działania, przez lata będzie w sobie wykształcał agresję wobec — w efekcie — państwa. W takim duchu wychowywał będzie swoje dzieci, a to w przyszłości zaowocuje zachowaniami, których przykłady już dziś mamy na co dzień. Wiele z nich, o charakterze przestępczym, u swojego podłoża ma wychowanie w biedzie i atmosferze nieakceptacji kształtu obecnych realiów. Nieakceptacji nie dlatego, że nie odpowiada ustrój demokracji, lecz dlatego, iż rzeczywistość nie daje szansy ludziom. Tym, którzy przez całe życie pracowali i wiedli spokojny, nieodkrywczy ale uczciwy żywot, a teraz nagle zostali pozbawieni podstaw egzystencji. W tym, m.in., wielka rola wspólnot samorządowych, aby stwarzać takim ludziom szanse i alternatywy.

Rzymianie mawiali, że znajomość prawa polega nie na znajomości jego słów, lecz siły i możliwości. Sama więc świadomość istnienia przepisów normujących określone sfery życia, ustalających obowiązki takiego, a nie innego zachowania, nie oznacza jeszcze, że obywatel może mieć poczucie bezpieczeństwa w oparciu o wiarę w moc zapisów chroniących jego prawa. Moc owych gwarancji praworządności nie wynika bowiem z samego faktu ich istnienia, nie wynika też z faktu umiejscowienia ich w którymkolwiek akcie prawnym, od zasad konstytucyjnych poczynając. Moc owych zasad wynika ze sposobu ich realizacji, konsekwentnego przestrzegania, egzekwowania nie tylko w zakresie nakładanych obowiązków, nakazów czy zakazów, lecz równoległe, z tą samą konsekwencją przestrzeganych uprawnień. Naruszanie któregośkolwiek przepisu jest łamaniem ustalonych norm postępowania i dotyczy wszystkich bez wyjątku, ktokolwiek tego dokonuje.(...) Nie można zatem nad podobnymi

zdarzeniami przechodzić do porządku dziennego tylko dlatego, że — w przekonaniu oceniającego — naruszenie było mało istotne.(...) W przypadku ujawnionego naruszenia prawa przez obywatela, konsekwencje następują niejako automatycznie. Świadomość zagrożenia karą za dokonanie czynu niedozwolonego powoduje, że, w większości, ludzie stosują się do obowiązujących reguł postępowania. Ponieważ jednak nikt rozsądny nie będzie twierdził, że każda jednostka ludzka ma w sobie zakodowany imperatyw praworządnego postępowania — już raczej na odwrót, bo w odczuciu każdego niemal, to prawo jest dobre, które jest dobre dla niego samego - dlatego kontrola zachowań zgodnych z ustalonym porządkiem występować musi. Z tej więc strony, ze strony nakazów, zakazów czy obowiązków, obywatel na co dzień odczuwa realizowaną zasadę egzekwowania zasad.

Zupełnie inaczej przedstawia się sprawa, gdy rzecz dotyczy przestrzegania praw obywatelskich w zetknięciu z działaniem urzędu administracyjnego. Zapisy gwarantujące praworządność działań tracą swą wyrazistość, często są po prostu pustą deklaracją. (...) Funkcjonariusz administracji publicznej, a takim jest również urzędnik samorządowy, podejmuje działania w imieniu państwa i każde jego zachowanie będzie utożsamiane z działaniem państwa. Zatem zły urzędnik, łamiący prawo, wrogi wobec społeczności, mierny fachowiec, a przy tym arogancki i butny, tworzyć będzie obraz państwa w oczach tych, którym przyjdzie się z takim urzędnikiem zetknąć, lub choćby tylko o nim słyszeć. (...). W wielu oficjalnych wypowiedziach na temat demokracji, praworządności, struktur samorządowych, przywołuje się przykłady rozwiązań przyjętych przez kraje zachodnie o znacznie starszych tradycjach tworzenia mechanizmów demokratyzacji życia. Nie są one pozbawione wad, ponieważ uniwersalnych, bezbłędnych rozwiązań po prostu nie ma. Dążenie więc do kompleksowego kopiowania wszystkiego, co tylko zostanie nam zaofiarowane, nie byłoby rozsądne, natomiast racjonalne dobieranie sprawdzonych środków dla osiągnięcia określonych celów ma sens.

W systemie administracji amerykańskiej urzędnik państwowy, któremu udowodniono sprzeniewierzenie się zasadom praworządności ponosi tego konsekwencje, łącznie z wydaleniem z pracy w administracji państwowej już na stałe. Nie z jakiegoś urzędu, lecz w ogóle z administracji. A jak to wygląda w naszych realiach? (...). Bezceremonialne ignorowanie zapisów ustawowych, mających być gwarancją stabilności i praworządności, zdaje się być regułą w postępowaniu urzędników. Obywatel, pomijając wszelkie kręte drogi rozumowania, interpretacji czy analiz, w konsekwencji pozostaje w utwierdzeniu, że prawo działa tylko w jedną stronę; przeciwko niemu. Czy wobec tego pogląd o państwie wrogim jednostce, na płaszczyźnie psychologicznej, nie znajduje uzasadnienia? A jeśli nie wrogości całego państwa, to przynajmniej wyodrębnionej grupy, postrzeganej jako kasta, bezkarnej bo anonimowej, nazywanej po prostu administracją.

W świetle takich realiów cokolwiek dziwnie odbierane są słowa, jak np. we fragmencie wypowiedzi jednego z architektów reformowania kraju: „(...)Reforma ma uporządkować system tak, aby samorządy były silniejsze a obywatel mógł pełniej kontrolować sprawy administrowania i kontroli wydatków w znacznie większym zakresie. Wszystko ma na celu znaczne oszczędności i uzdrowienie zasad funkcjonowania wspólnot(...)”. [3] W obecnej chwili, gdy wiele osób swoimi opiniami wykazuje niezadowolone spowodowane coraz bardziej namacalnym chaosem, tworzenie dalszych dziesiątków tysięcy urzędniczych posad w — powiatach, obsadzanych niekoniecznie fachowymi kadrami, często wyedukowanymi w gminnych „szkołach rządzenia”, budzi, w najlepszym razie, niepokój. Jeżeli do tego wszystkiego dodać fakt, że głównym budowniczym nowego porządku jest autor ustawy warszawskiej, który na swoistym poligonie doświadczalnym przeprowadził eksperyment z wiadomym skutkiem, to perspektywy rysują się w dość ciemnych barwach.(...)

Nie mieści się w ramach praworządnego państwa urzędnik, który bezkarnie narusza ustawy, postępuje w sposób samowolny, lekceważący swoje obowiązki. Przy pomocy takiego urzędnika nie zbuduje się nowego ładu, a i obecny stan nie będzie się utrzymywał w nieskończoność. Zapisy prawne o dyscyplinowaniu pracowników administracji nie wypełniają swojej funkcji. Instrumenty prawne, mające służyć przeciwdziałaniu, zapobieganiu nieprawidłowościom, są w istocie martwe. (...) Wszelkie istniejące organy nadzoru czy kontroli najwyraźniej również nie wypełniają istniejącej luki systemu. Trzeba pamiętać, że dziesiątki tysięcy spraw nigdy nie ujrzy światła dziennego, bo trafiają *ad acta*, a obywatel nie wie, co ma dalej począć i w końcu zrezygnowany daje za wygraną.

Czy wobec tego nie należałoby rozpocząć dzieła przebudowy państwa od uzdrawiania

samej administracji? Nie jej reformowania w rozumieniu tworzenia lub znoszenia kolejnych szczebli, zmiany kompetencji, zakresu działania tego czy innego urzędu. Może znacznie bardziej uzasadnione byłoby rozpoczęcie reformy administracyjnej od konsekwentnego i bezwzględniego dyscyplinowania pracowników administracji publicznej, tak rządowej, jak i samorządowej. Nie byłoby to zadanie ani proste, ani możliwe do przeprowadzenia w krótkim czasie. Mogłoby jednak, będąc czymś uchwytnym, namacalnym, przekonać społeczeństwo, że jednak za hasłami o podnoszeniu jakości życia idą konkretne czyny, a obywatel szedłby do urzędu nie w oczekiwaniu kolejnej przykrości, lecz z przeświadczeniem, iż otrzyma rzeczową radę, realną pomoc, kompetentnie i zrozumiale wyjaśnione wątpliwości.

Może więc należałoby rozważyć potrzebę powołania zupełnie nowej instytucji, działającej podobnie jak NIK, ale w zakresie wewnętrznej kontroli administracji pod kątem weryfikacji sposobu rozpatrywania i załatwiania skarg, wniosków i odwołań. Nie na zasadzie oczekiwania na sygnał, lecz kontrolującej z własnej inicjatywy, w sposób ciągły, różne szczeble i biorąc pod uwagę różne okresy. Obligatoryjność wyciągania konsekwencji w każdym przypadku potwierdzonego, naganego zachowania oraz świadomość urzędnika, że nawet po kilku latach jego zaniedbanie może być przyczyną smutnych następstw, w jakimś stopniu skłaniałaby przynajmniej część pracowników aparatu administracyjnego do zastanawiania się nad swoim postępowaniem. Tworzenie kodeksów etyki zawodowej czy listy obowiązków, jest spisaniem życzeń, których na ogół nikt nie bierze poważnie, a nawet nie czyta. Zakodowane w psychice nakazy etycznego, rzetelnego postępowania nie potrzebują dodatkowego bodźca w postaci kartki maszynopisu. Rzeczywistość dowodzi, że to zakodowanie jest rzadkim przypadkiem, z różnych przyczyn. Niemały udział w zagubieniu tych wartości ma kilkadziesiąt lat poprzedniego systemu i nie ma się co łudzić, iż zmiany w mentalności ludzkiej następować będą samorzutnie, wyłącznie w oparciu o umoralniające sympozja. Potrzeba istnienia realnego zagrożenia odpowiedzialnością, indywidualną, za ewidentnie naganne zachowania może stanowić początek przeobrażeń w świadomości. Z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania aparatu administracyjnego jest bez znaczenia, co nakazuje rzetelność wykonywanej pracy, byleby się mieściło w ramach ogólnie akceptowanych norm. (...) Rzecz jasna amerykańskie rozwiązania w naszej rzeczywistości nie dałyby się zastosować na obecnym etapie, bo kraj zostałby pozbawiony sporej części pracowników administracji. (...) Najważniejszym elementem byłaby jednak świadomość, że czas bezkarności już się skończył.

Nie reagowanie na urzędnicze nieprawidłowości w pojedynczych, pozornie mało istotnych sprawach, może przybrać postać reakcji łańcuchowej tak, że cały system wkrótce zacznie funkcjonować nie w oparciu o prawo, lecz obok niego. Bezwzględnie egzekwując nakazy wobec obywatela, a pomijając obowiązki wobec samych siebie.

Każdy planując rozbudowę jakiegokolwiek konstrukcji powinien zaczynać pracę od przeglądu i oceny istniejących fundamentów. W budowie struktur administracji takim fundamentem są urzędnicy.

Przypisy:

[1] *Komentarze* Nr 1 (10) styczeń 2004.

[2] Prof. Z. Leoński: *Samorząd terytorialny w RP*, wyd. C. H. Beck, Warszawa 1998, s.9.

[3] Prof. M. Kulesza, program tv *W centrum uwagi*, 5.02.1998r.

Witold Filipowicz

Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, magister administracji, studium podyplomowe integracji europejskiej. Wieloletni pracownik administracji rządowej szczebla centralnego, w tym na stanowiskach kierowniczych, specjalista z zakresu zamówień publicznych i funkcjonowania administracji. Autor szeregu publikacji, m.in. w "Dziś", "Komentarze", "Forum Akademickie", "Obywatel" oraz na wielu serwisach internetowych publicystyki niezależnej, autor raportu "Służba cywilna III RP: zapomniany obszar", prezentowanego i opublikowanego na stronach Fundacji Batorego w Programie Przeciw Korupcji.



(Publikacja: 06-09-2004)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3621) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3621>)

Contents Copyright © 2000-2008 by Mariusz Agnosiewicz
Programming Copyright © 2001-2008 Michał Przech

Autorem tej witryny jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.
Właścicielem witryny są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, wliczając w to strukturę podkatalogów, skrypty JavaScript oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów serwisu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na witrynie. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl