



BARBARA KUSTO

Jan Kochanowski University in Kielce,
Poland

ORCID iD: 0000-0001-6848-2569

EWA BONUSIAK

University of Rzeszów, Poland

ORCID iD: 0000 0002 4567 2295

REDEFINICJA MODELU ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W OKRESIE KRYZYSÓW XXI W.

REDEFINITION OF THE PUBLIC MANAGEMENT MODEL IN THE ERA OF 21ST CENTURY CRISES



ABSTRACT

Contemporary public administration is confronted with the need to redefine its role and modes of operation in response to the crises of the twenty-first century, such as the COVID-19 pandemic, the war in Ukraine, climate change, and the energy crisis. The aim of this article is to analyse the relationship between the right to good administration – as an individual subjective right – and the New Public Management paradigm, which promotes efficiency, decentralisation, and market-oriented management practices.

The article adopts a theoretical and analytical approach and is based on qualitative methods commonly used in management sciences and legal studies. It employs the dogmatic – legal method, as well as conceptual and comparative analyses of public management models. These are supplemented by systems analysis and the analysis of managerial processes. The article draws on an extensive review of the relevant literature (desk research) in the fields of public management, administrative sciences, and law.

The authors argue that the transfer of private-sector management mechanisms into public administration, although it may enhance operational efficiency in certain cases, can also lead to undermining individual rights and a loss of control over key areas of public life. This is particularly significant in times of crisis, which often necessitate the use of extraordinary legal measures, there by underscoring the need to balance effectiveness with legality and transparency. In light of the analyses presented, the right to good administration emerges not only as a safeguard for individual protection but also as a guiding principle for the evolution of administrative models – towards more rational, participatory, and network-based public management, consistent with the concept of good governance.

KEYWORDS: *right to good administration, New Public Management, twenty-first-century crises, governance model, change*

STRESZCZENIE

Współczesna administracja publiczna stoi przed koniecznością redefinicji swojej roli i sposobu działania w obliczu kryzysów XXI w., takich jak pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie, zmiany klimatyczne czy kryzys energetyczny. Celem niniejszego artykułu jest analiza relacji między prawem do dobrej administracji – jako prawem podmiotowym jednostki – a paradygmatem New Public Management, promującym efektywność, decentralizację i elementy zarządzania rynkowego.

Artykuł ma charakter teoretyczno-analityczny i został oparty na metodach jakościowych właściwych dla nauk o zarządzaniu oraz nauk prawnych. Zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, a także metody analizy koncepcyjnej i porównawczej modeli zarządzania publicznego. Uzupełniająco

wykorzystano analizę systemową oraz analizę procesów zarządczych. Podstawę materiałową stanowiła analiza literatury przedmiotu (desk research) z zakresu zarządzania publicznego, nauk o administracji oraz prawa.

Autorki wskazują, że przenoszenie mechanizmów zarządzania sektorem prywatnym do administracji publicznej, choć niekiedy poprawia sprawność działania, może prowadzić do naruszenia praw jednostki i utraty kontroli nad sferami życia zbiorowego. Szczególne znaczenia ma to w przypadku kryzysów, które często wymagają korzystania z nadzwyczajnych środków prawnych, co podkreśla potrzebę zrównoważenia skuteczności z legalizmem i przejrzystością. W świetle przedstawionych analiz prawo do dobrej administracji jawi się nie tylko jako gwarancja ochrony jednostki, ale też jako kierunkowskaz ewolucji modelu administracyjnego – w stronę bardziej racjonalnego, partycypacyjnego i sieciowego zarządzania publicznego, zgodnego z ideą good governance.

SŁOWA KLUCZOWE: *prawo do dobrej administracji, nowe zarządzanie publiczne, kryzysy XXI w., model zarządzania, zmiana*

WSTĘP

Współczesny dynamicznie rozwijający się świat, nowoczesne społeczeństwo i gospodarka zmuszają do podejmowania nowych wyzwań przez administrację publiczną. Zjawisko to dodatkowo potęgują coraz częściej pojawiające się kryzysy, wśród których wymienić można choćby te z ostatnich lat, jak pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie, kryzys energetyczny czy coraz bardziej odczuwalne skutki zmian klimatycznych. Sprawily one, że instytucje publiczne zostały zmuszone do elastycznego i efektywnego, a zarazem zgodnego z prawem działania.

Bez wątplenia nieustanne poprawianie efektywności działań prowadzonych przez administrację stanowi podstawę jakości państwa, które zobowiązane jest do dostosowania standardów świadczonych usług do pojawiających się kryzysów. Jeśli jednak mówimy o efektywności, to nie sposób pominąć podejścia charakterystycznego dla nauk ekonomicznych, czy nauk o zarządzaniu, które występuje w koncepcji New Public Management (NPM) (Supernat, 2003, s. 28–46; Kudrycka, 2001, 395–405). Ten menedżerski paradygmat administracji zakładał zwiększenie efektywności działania państwa poprzez zastosowanie mechanizmów rynkowych, decentralizację oraz prywatyzację

usług publicznych. Przypuszczano, że wystarczy zastosować elementy zarządzania z sektora prywatnego i to spowoduje poprawę efektywności. Jednak bezkrytyczne przenoszenie takich rozwiązań nie zawsze prowadziło do założonego celu i często rodziło negatywne konsekwencje (Kudrycka, Peters, Suwaj, 2009, s. 20). Jak stwierdził B.G. Peters w odniesieniu do prywatyzacji zadań publicznych: *Warto dostrzec, że – na dłuższą metę – może się to przyczynić do zmniejszenia skuteczności administracji publicznej, choć przynosi doraźne korzyści gospodarcze. Gdy administracja publiczna traci kontrolę nad tymi funkcjami państwa, które uznaje za publiczne, musi to oznaczać, że traci zarazem możliwość wpływania na bieg spraw publicznych – co przecież stanowi podstawowe zadanie każdego rządu. Należy też zdawać sobie sprawę, że ekonomiczne korzyści prywatyzacji mogą okazać się mniejsze, niżli można byłoby tego oczekiwać. (...) Ceną, jaką trzeba płacić za krótkookresowe korzyści gospodarcze, może zatem okazać się długookresowa nieefektywność i utrata kontroli nad ważnymi obszarami życia zbiorowego* (Peters, 1999, s. 404).

W obliczu wskazanych wyzwań niezbędne staje się umacnianie i rozwijanie administracji publicznej w kierunku uczynienia z niej struktury nowoczesnej i dobrze zorganizowanej, pozostającej pod kontrolą społeczną i wychodzącej naprzeciw obywatelom. Nowe wyzwania powodują, że powinna ona być przyjazna obywatelom i pełnić służebną funkcję w stosunku do społeczeństwa, mieć przejrzyste struktury zarządzania i świadczenia usług publicznych. Administracja taka jest nieodzownym elementem każdego demokratycznego państwa prawnego, w którym obowiązuje zasada zaufania obywatela do państwa jako warunku absolutnie niezbędnego dla pomyślnego sprawowania władzy. Jednak działania organów administracji publicznej nieustannie narażają obywateli na ryzyko naruszenia ich praw podmiotowych. Jednym z owych praw jest prawo do dobrej administracji, które zostało zapisane w art. 41 przyjętej w grudniu 2000 r. w Nicei Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Prawo to dotyczy jednostki i służy wzmocnieniu ochrony jej praw w kontaktach z administracją publiczną, mającą uprzywilejowaną pozycję. Trafnie ujmuje to Eugeniusz Bojanowski, pisząc: *Powszechność i wszechobecność administracji w państwie (w organizacjach międzynarodowych również) sprawia, że nie ma jednostki (obywatela), która mogłaby się czuć »wolna« od kontaktów z administracją publiczną. Stąd i prawa jednostki (obywatela) wobec*

administracji muszą mieć taki sam, powszechny charakter. Taki też charakter ma prawo do dobrej administracji (Bojanowski, 2005, s. 168).

W tym kontekście coraz częściej podnoszona jest potrzeba zrównoważenia efektywności zarządzania publicznego z poszanowaniem gwarancji podmiotowych praw jednostki – w szczególności prawa do dobrej administracji. Celem niniejszego artykułu jest analiza relacji między koncepcją prawa do dobrej administracji a założeniami New Public Management, ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń i wyzwań administracji publicznej w obliczu współczesnych kryzysów. Autorki podejmują próbę wskazania możliwych kierunków rozwoju nowego modelu zarządzania publicznego, który łączyłby efektywność działania z gwarancjami praw jednostki. Artykuł ma charakter teoretyczno-analityczny i został oparty na metodach jakościowych właściwych dla nauk o zarządzaniu oraz nauk prawnych. Zastosowano metodę dogmatyczno-prawną w celu analizy ram normatywnych funkcjonowania administracji publicznej, a także metody analizy koncepcyjnej i porównawczej modeli zarządzania publicznego. Uzupełniająco wykorzystano analizę systemową oraz analizę procesów zarządczych, traktując zarządzanie publiczne jako złożony system instytucjonalno-decyzyjny funkcjonujący w warunkach kryzysów XXI w. Podstawę materiałową stanowiła analiza literatury przedmiotu (*desk research*) z zakresu zarządzania publicznego, nauk o administracji oraz prawa.

KRYZYSY XXI W. JAKO WYZWANIE DLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Zgodnie z definicją: *administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach* (Boć, 2005, s. 16). Wskazane w powołanej definicji zaspokajanie potrzeb (zbiorowych i indywidualnych) realizowane jest w formie zadań publicznych, których katalog nieustannie podlega rozszerzeniu. Oczekiwania obywateli wobec organów państwa nigdy nie będą zamknięte ani stabilne oraz cały czas będą podlegały ewolucji, zmieniają się bowiem potrzeby jednostek i potrzeby społeczne. Wzmocnienie tego zjawiska powodują pojawiające się kryzysy, których skutków administracja publiczna doświadcza w XXI w.,

a w szczególności w ciągu ostatnich dwóch dekad. Przyniosły one ciągłość sytuacji nadzwyczajnych, które nie tylko weryfikują wydolność struktur państwowych, ale także redefiniują relacje między obywatelami a władzą publiczną. Zarządzanie kryzysowe przestało być domeną wyspecjalizowanych służb, a stało się integralną częścią codziennego funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej. Warto wspomnieć, że obecnie kryzys przestał być zjawiskiem epizodycznym, zagrażającym normalnemu funkcjonowaniu i przemijającym, takim jak powódź, pożar, nieurodzaj, susza czy trzęsienie ziemi.

Wraz z początkiem XXI w. obserwujemy pojawienie się nowego typu kryzysów – kryzysów przewlekłych, często pozbawionych wyraźnych ram czasowych i jednoznacznego zakończenia. W odróżnieniu od wcześniejszych, przemijających kryzysów o charakterze nagłym, współczesne zjawiska tego typu trwają w długim horyzoncie czasowym, a ich skutki utrwalają się w systemie prawnym i organizacyjnym państwa. Jednym z czynników pogłębiających ten stan jest postępująca jurydyzacja życia publicznego i prywatnego. Przykładowo zdarzenia katastroficzne, takie jak powódź – dawniej traktowane jako incydenty wymagające jednorazowej reakcji – dziś mogą prowadzić do wielowymiarowych i długoletnich skutków prawnych, m.in. poprzez trwałe ograniczenia w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Przepisami prawa miejscowego może zostać wyłączona możliwość zabudowy na obszarach uznanych za narażone na ryzyko, co skutkuje nie tylko zmianą planów inwestycyjnych, ale też zmienia sposób postrzegania przestrzeni jako dobra wspólnego. Szczególnym przykładem kryzysu bez jasno zdefiniowanego zakończenia jest kryzys klimatyczny – zjawisko o charakterze zarówno empirycznym, jak i aksjologicznym, oddziałujące głęboko na politykę administracyjną. Ma on wymiar globalny, ale przejawia się w regulacjach lokalnych, takich jak ustanawianie stref ograniczonego ruchu, wyznaczanie obszarów niskoemisyjnych czy ograniczenia inwestycyjne. Kryzys ten został wzmocniony przez swoistą nadbudowę prawną i ideologiczną, która nadaje mu trwałą i systemowy charakter. W rezultacie administracja publiczna staje się nie tylko wykonawcą polityki ochrony środowiska, lecz także jej aktywnym współtwórcą – często w warunkach rosnących napięć społecznych i gospodarczych (Hoff, 2024, s. 9–10).

Przykładem takiego długotrwałego kryzysu była pandemia COVID-19, która ujawniła podstawowe problemy administracji publicznej. Wymusiła ona

konieczność działania z jednej strony w sposób elastyczny, dostosowany do aktualnej sytuacji, a z drugiej zgodny z powszechnie obowiązującym prawem. NIK w swoim raporcie *Funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w okresie epidemii COVID-19* stwierdził, że co prawda zapewniona została ciągłość działania urzędów, jednak we wszystkich jednostkach wprowadzano ograniczenia w ich dostępie. Ponadto wskazuje, że administracja nie była w pełni przygotowana na sytuację kryzysową i nie wykorzystano możliwości, jakie dawała cyfryzacja. Mimo dwudziestoletniego tworzenia różnego rodzaju krajowych i regionalnych programów cyfryzacji, pandemia obnażyła całkowity brak przygotowania organów administracji powiatowej i gminnej do załatwiania spraw obywateli w formie e-usług.

Podobnie cechę długotrwałości mają kryzysy o charakterze geopolitycznym i migracyjnym, takie jak np. wojna w Ukrainie, czy konflikt na granicy polsko-białoruskiej. Nie ma już wątpliwości, że w ostatnim czasie Polska z państwa emigracyjnego stała się państwem imigracyjnym (Browarek, 2023, s. 52). Wybuch wojny w Ukrainie spowodował niespodziewany i nagły napływ uchodźców wojennych do Polski i całej Europy. Mało tego, w 2022 r. przez *obszar bez granic* przewinęło się najwięcej uchodźców w całej historii Unii Europejskiej, a bezprecedensowy napływ osób dotyczył w pierwszej kolejności Polski, posiadającej wschodnią zewnętrzną granicę UE i strefy Schengen (Szachon-Pszenny, 2023, s. 57–73). Wywołało to konieczność szybkiego reagowania przez administrację publiczną na wskazane zjawiska przez organizowanie pomocy humanitarnej, systemów rejestracji, opieki zdrowotnej i edukacyjnej. Także konflikt na granicy białoruskiej stworzył poważne zagrożenie dla funkcjonowania głównych instytucji i służb publicznych oraz życia ludności. *Notabene*, warto wskazać na bezprawność działań Polski, która odmówiła rejestracji wniosków o udzielenie ochrony osobom nielegalnie przekraczających granicę polsko-białoruską i realizacji decyzji w części dotyczącej relokacji cudzoziemców. Ponadto sprzeciwiła się projektowi rozporządzenia ustanawiającego korekcyjny mechanizm solidarności uruchamiany, gdy państwo UE znajdzie się pod nieproporcjonalną presją. Tymczasem zarówno konwencja genewska, prawo UE, EKPC, jak i orzecznictwo międzynarodowe potwierdzają, że nie ma możliwości derogacji prawa do życia i wolności od tortur, a co za tym idzie uchylecia indywidualizacji decyzji w tym zakresie (Sadowski, 2023, s. 113–117).

Jak więc zostało powyżej wskazane, wspólną cechą współczesnych kryzysów jest ich złożoność, wielopoziomowość i długotrwałość, co determinuje konieczność współpracy międzysektorowej. Administracja publiczna z takimi wyzwaniami nie jest już w stanie uporać się samodzielnie, w tym zakresie powinna więc współdziałać z sektorem prywatnym, organizacjami społecznymi oraz instytucjami międzynarodowymi. Podejmowanie walki z takimi problemami niewątpliwie wymaga efektywności zarządzania strukturami publicznymi, ale w tych działaniach nie można zapomnieć o zachowaniu podstawowych zasad prawa administracyjnego, w tym praw podmiotowych jednostki, jakim jest m.in. prawo do dobrej administracji.

PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI – ISTOTA, ŹRÓDŁA, STANDARDY

Prawo do dobrej administracji ukształtowało się przede wszystkim w europejskiej kulturze prawnej, zwłaszcza w ramach Unii Europejskiej. W Radzie Europy idea dobrej administracji rozwinęła się jako element standardów państwa prawnego i ochrony praw człowieka, jeszcze zanim została skodyfikowana w prawie Unii Europejskiej. Jej źródła należy szukać przede wszystkim w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, lecz ważną rolę odegrało również tzw. *soft law* Rady Europy, zwłaszcza Rekomendacja Komitetu Ministrów CM/Rec (2007)7 w sprawie dobrej administracji, która po raz pierwszy w sposób kompleksowy sformułowała zasady dobrej administracji.

Prawo do dobrej administracji (*right to good administration*), jako prawo obowiązujące, uregulowane zostało w Karcie Praw Podstawowych UE, będącej częścią traktatu reformującego Unię Europejską (tzw. traktatu lizbońskiego). Na mocy art. 6 punkt 1 traktatu *Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty* (Traktat o Unii Europejskiej). Zgodnie z art. 41 ust. 1 Karty organy administracyjne Unii mają obowiązek jednokowego traktowania wszystkich osób, które znajdują się pod ich władztwem. Każda osoba, niezależnie od jej przynależności państwowej, ma prawo do dobrych praktyk administracyjnych, a więc do rozpatrzenia swojej sprawy

przez organy i instytucje Unii w sposób bezstronny, sprawiedliwy i w odpowiednim terminie (Hambura, Muszyński, 2001, s. 28). W ust. 2 powołanego artykułu znajdują się procesowe aspekty tego prawa, takie jak prawo do osobistego przedstawienia sprawy, prawo dostępu do akt sprawy, czy obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. Wydawać by się mogło, że prawo do dobrej administracji dotyczy jedynie kwestii proceduralnych, jednak w literaturze przedmiotu podkreśla się, że wyznacza ono pewien standard działania władzy publicznej w społeczeństwie demokratycznym, w którym procedura ma istotne znaczenie nie tylko techniczne, lecz także aksjologiczne (Bonusiak, 2010, s. 11). To, że regulacje procesowe powinny służyć realizacji także innych wartości, podkreśla Zbigniew Kmiecik: *Przyjmuje się powszechnie, iż muszą one zapewnić odpowiednią skuteczność i sprawność działania administracji publicznej* (Kmiecik, 1997, s. 26). Tak więc administracja publiczna powinna w swoich działaniach z jednej strony kierować się sprawiedliwością, która znajduje odzwierciedlenie w przepisach proceduralnych, z drugiej zaś sprawnością i skutecznością. Wydaje się, że rządy prawa i sprawiedliwa procedura są ograniczeniami na drodze do osiągnięcia określonych wyników i że w celu szybkiej realizacji zadań stawianych przez politykę państwa, może dochodzić do naruszenia gwarancji sprawiedliwego traktowania interesów indywidualnych. Jednak obie te grupy wartości wcale nie muszą występować w opozycji do siebie. Mało tego, z punktu widzenia praw jednostki niezbędne jest nie tylko umieszczenie w porządku prawnym prawa do dobrej administracji, jako gwarancji realizacji zasady sprawiedliwości, ale również skuteczności, sprawności, ekonomii postępowania służących organom administracji, ale przecież także jednostce (Redelbach, 2001, s. 295). Normy takie należy traktować jako instrumenty wspierające prawo do dobrej administracji na płaszczyźnie praktycznej. W świetle powyższego prawo do dobrej administracji dotyczy nie tylko kwestii proceduralnych, lecz także organizacji, a przede wszystkim funkcjonowania administracji (Delvove, 2003, s. 126). W takim znaczeniu możemy je odnosić jako element, który staje się częścią prawidłowo funkcjonującej, ale i efektywnej w rozumieniu nauk ekonomicznych administracji.

KONCEPCJA NMP (LUB ZARZĄDZANIE PUBLICZNE) – PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA

Koncepcja New Public Management (NPM) powstała jako odpowiedź na kryzys tradycyjnego, biurokratycznego modelu administracji publicznej, który według zwolenników reform okazał się nadmiernie hierarchiczny, kosztowny i niewydolny. U podstaw NPM leży przekonanie, że sektor publiczny powinien działać z podobną efektywnością jak sektor prywatny, a urzędnicy – zamiast jedynie stosować prawo – powinni zarządzać wynikami, organizować usługi i odpowiadać na potrzeby obywateli-klientów. Podniesieniu efektywności administracji publicznej miały służyć:

- a. wewnętrzna deregulacja;
- b. orientacja na klienta, misję i wyniki finansowe;
- c. decentralizacja i upodmiotowienie pracowników liniowych;
- d. profesjonalizacja urzędników;
- e. rozliczalność (Zawicki, 2011, s. 35–39).

Z perspektywy praktycznej NPM przyczyniło się do zwiększenia efektywności i elastyczności niektórych instytucji publicznych. Jednakże jednocześnie pojawiły się głosy krytyczne, wskazujące na zagrożenie redukcji gwarancji prawnych i formalizacji procedur administracyjnych. Ponadto w literaturze przedmiotu wskazuje się, że NPM właściwie powinna być traktowana jako *wiedza użyteczna dla praktyków, która jest solidniejsza od subiektywnych twierdzeń, ponieważ zawiera analizę prowadzoną według zewnętrznych, możliwych do sprawdzenia kryteriów trafności, która prowadzi do nieoczywistych spostrzeżeń* (Lynn, 1994, s. 246). W tym rozumieniu należy przyznać rację M. Zawickiemu, że trudno tę koncepcję traktować jako jasno zdefiniowaną, jednoznaczną oraz szeroko akceptowaną teorię naukową (Zawicki, 2011, s. 39). Tymczasem *zadaniem naukowca zajmującego się zarządzaniem publicznym jest analiza konkretnych przykładów zarządzania publicznego, wydobyć z nich zasad oraz zbadać, dlaczego i kiedy te zasady mają zastosowanie* (Behn, 1987, s. 208). Można stwierdzić, że podstawowym celem NPM jest realizacja funkcji wykonawczej państwa, a nie struktury administracyjne i zarządzanie nimi, czy poszukiwanie zachodzących między nimi relacji czy zmiennych.

Wprowadzenie do administracji publicznej mierników opartych na rachunku kosztów i korzyści wyrażonych w wartościach pieniężnych pociągało za sobą określone koszty o charakterze aksjologicznym. W praktyce funkcjonowania sektora publicznego okazało się bowiem, że to, co z punktu widzenia ekonomii wydaje się efektywne, nie zawsze przynosi rzeczywistą korzyść społeczną. Wartość finansowa przedsięwzięcia – np. związane z nim oszczędności budżetowe – niekoniecznie odzwierciedla jego znaczenie społeczne, które często bywa pomijane przez administrację przy podejmowaniu decyzji (Rydlewski, Pawłowska, 2023, s. 61). Współczesna administracja publiczna stoi więc przed nowymi, złożonymi wyzwaniami, które znacząco wpływają na postrzeganie i ocenę założeń NPM. W szczególności cyfryzacja administracji, pandemia COVID-19, a także rosnące znaczenie celów zrównoważonego rozwoju (SDG) wyraźnie pokazują, że dotychczasowy model menedżerski wymaga adaptacji i uzupełnienia.

RELACJA MIĘDZY PRAWEM DO DOBREJ ADMINISTRACJI A NMP (ZARZĄDZANIEM PUBLICZNYM) W WARUNKACH KRYZYSU

Współczesna administracja publiczna coraz częściej działa na przecięciu dwóch fundamentalnych paradygmatów: menedżerskiej efektywności oraz legalistycznej zgodności z prawem. Z jednej strony rosnące oczekiwania społeczne co do szybkości, dostępności i jakości usług publicznych wymuszają wdrażanie narzędzi typowych dla koncepcji New Public Management, takich jak standaryzacja, automatyzacja czy *outsourcing* (Hood, 1991, s. 3–19; Pollit, Bouckaert, 2011, s. 42). Z drugiej jednak strony obowiązujący porządek prawny – zarówno krajowy, jak i unijny – nakłada na administrację obowiązek przestrzegania zasad państwa prawa, w tym sprawiedliwości proceduralnej, proporcjonalności i prawa do wysłuchania (Wierzbowski, 2022, s. 97–100; Blicharz, 2021, s. 15–25).

To zderzenie efektywności i legalności ma szczególne znaczenie w obliczu kryzysów XXI w. które obecnie, co zostało powyżej wskazane, nabierają charakteru stanów długotrwałych, a wręcz permanentnych. Prowadzi to do istotnych napięć ustrojowych. Praktyki takie jak skracanie terminów

rozpatrywania spraw, ograniczenie obowiązku uzasadnienia decyzji, czy przenoszenie realizacji zadań publicznych na podmioty prywatne (*outsourcing*) z jednej strony podnoszą sprawność działania urzędów, ale z drugiej mogą osłabiać przejrzystość, ograniczać kontrolę społeczną i sądową oraz utrudniać realizację praw jednostki. Automatyczne systemy podejmowania decyzji (np. w systemach świadczeń czy zezwoleń) – choć technicznie wydajne – mogą naruszać konstytucyjne gwarancje prawa do bycia wysłuchanym i do skutecznego środka odwoławczego (Dunleavy, Margetts, Bastow, Tinkler, 2006, s. 467–494; Izdebski, 2007, s. 88–95).

Zgodnie z zasadą praworządności organy władzy publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że ich działania muszą być nie tylko efektywne, ale przede wszystkim zgodne z normami prawnymi i zasadami sprawiedliwości. W literaturze podkreśla się, że efektywność nie może być realizowana kosztem legalności – powinny one współistnieć w zrównoważonym modelu zarządzania administracją (Izdebski, 2007, s. 93; Blicharz, 2021, s. 20). W przeciwnym razie może dojść do utraty zaufania obywateli do instytucji publicznych, co podważa fundamenty demokratycznego państwa prawa (Wierzbowski, 2022, s. 102–103).

PROPOZYCJA MODELU ZINTEGROWANEGO – KU NOWEMU PARADYGMATOWI?

Współczesne kryzysy – zarówno globalne, jak i regionalne – znacząco przekształcają miejsce i funkcję kryzysu w kulturze prawnej państwa. Jeszcze do niedawna podejście dominujące w doktrynie prawa administracyjnego koncentrowało się na potrzebie zapewnienia administracji publicznej szczególnych uprawnień umożliwiających szybkie i skuteczne reagowanie w sytuacjach nadzwyczajnych. Środki te miały charakter tymczasowy i operacyjny, a ich legitymizacja opierała się na luźno skonstruowanych normach upoważniających, nierzadko dopuszczających odstępstwa od klasycznych form działania administracji – takich jak pisemność, promulgacja czy możliwość skutecznego zaskarżenia decyzji.

Kryzysy XXI w. takie jak pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie, czy kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej, przesuują jednak akcent

z interwencji nadzwyczajnych na trwałą zmianę aksjologii funkcjonowania państwa. Uzasadnienie *kryzysowe* służy już nie tylko jako podstawa doraźnych działań porządkowych, ale jako legitymacja dla stanowienia przepisów w zwykłym trybie legislacyjnym, które trwale ograniczają prawa i wolności obywatelskie. Przykładem mogą być ograniczenia w zakresie wolności przemieszczania się, obowiązek szczepień, tryb nauczania zdalnego czy też wprowadzenie przepisów regulujących zasady funkcjonowania mediów lub organizacji pozarządowych w rejonach objętych stanem wyjątkowym.

Proces ten prowadzi do normalizacji rozwiązań prawnych, które jeszcze niedawno miałyby charakter wyjątkowy i tymczasowy. Ich utrwalenie w systemie prawnym powoduje przesunięcie granic między sferą wolności jednostki a zakresem ingerencji administracji publicznej, czego skutkiem jest osłabienie pozycji obywatela względem państwa. Władza publiczna, uzbrojona w coraz bardziej represyjne instrumenty prawno-administracyjne, rozszerza swoje oddziaływanie na obszary dotychczas traktowane jako sfera prywatna i autonomiczna. Zjawisko to może być interpretowane przez pryzmat koncepcji Michela Foucaulta, który opisywał mechanizmy władzy jako wszechobecne, przenikające życie społeczne i cielesne jednostek, zwłaszcza poprzez mechanizmy biowładzy i kontroli informacji.

Kryzysy stają się dziś nie tylko okazją do rozszerzania kompetencji administracji, ale także czynnikiem redefiniującym istotę samej władzy administracyjnej. O ile Foucault analizował władzę jako obecność w codziennych praktykach życia społecznego, o tyle współczesne kryzysy unaoczniają skokowe przejmowanie przez państwo kontroli nad nowymi obszarami życia – nierzadko w sposób, który można porównać do *miękkiego* zamachu stanu w sferze aksjologicznej.

W tym kontekście zasady proporcjonalności i racjonalności nie są już wyłącznie technicznymi standardami kontroli legalności działań administracji – stają się one ostatnią barierą dla nadużyć władzy, o fundamentalnym znaczeniu ustrojowym. Jednak ich stosowaniu nie sprzyja ani presja polityczna na szybkie reagowanie, ani utrwalony nawyk legislacyjny tworzenia prawa w atmosferze paniki i pośpiechu. Kryzysom często towarzyszy histeryzacja debaty publicznej, w której administracja, przy wsparciu mediów, bardziej wzmacnia atmosferę zagrożenia niż ją łagodzi. Jest to z jednej strony efekt

obawy urzędników przed zarzutem bezczynności, z drugiej – w niektórych przypadkach – świadoma strategia polityczna służąca zwiększeniu zakresu legitymizowanej kontroli państwa nad społeczeństwem. Przykładem takich działań była reakcja administracji niemieckiej, która w początkowym okresie pandemii COVID-19 w Niemczech, kierując się rekomendacjami ekspertów, tworzyła komunikaty, których celem było podsycanie lęku społecznego, np. przez eksponowanie cierpienia przy trudności z oddychaniem czy możliwość śmierci bliskich. Ich celem było nie tylko wymuszenie określonych zachowań (np. izolacji, szczepień), ale również budowanie poczucia winy u obywateli, co miało skutkować większym podporządkowaniem się normom administracyjnym (Giddens, 1991). Tego rodzaju praktyki – jakkolwiek czasem uzasadnione – dowodzą, że w epoce permanentnych kryzysów trwałym wyzwaniem staje się ochrona konstytucyjnych wartości przed rozmyciem w retoryce sprawności, bezpieczeństwa i dobra wspólnego. Wymaga to nowego spojrzenia na granice legalizmu, efektywności i aksjologii działania administracji publicznej w warunkach zagrożeń (Hoff, 2024, s. 10).

W warunkach narastających kryzysów administracja publiczna znajduje się w sytuacji podwyższonego ryzyka instytucjonalnego. Podstawowym kryterium oceny jej działania staje się dziś czas reakcji, adekwatność podjętych środków oraz efektywność wykorzystania dostępnych instrumentów prawnych i organizacyjnych. Jednak tam, gdzie brakuje gotowych rozwiązań prawnych – co było widoczne np. w pierwszej fazie pandemii COVID-19 – odpowiedzialność administracji rozszerza się na tworzenie nowych norm i procedur, nierzadko *ad hoc* i poza zwyczajowym cyklem legislacyjnym. W takich sytuacjach administracja przyjmuje na siebie funkcję quasiprawotwórczą, co zwiększa zakres jej odpowiedzialności ustrojowej. Paradoksalnie jednak – gdy jej inicjatywy trafiają na grunt debaty parlamentarnej i zostają przefiltrowane przez kryteria politycznej celowości – realna odpowiedzialność za treść i skutki przyjmowanych rozwiązań zaczyna słabnąć. W rezultacie mamy do czynienia z przesunięciem ciężaru odpowiedzialności z administracji na mechanizmy polityczne, które nie zawsze kierują się aksjologią prawa, lecz interesem partykularnym czy presją medialną.

Kryzysy – poprzez konieczność szybkich działań i sprzeczne oczekiwania społeczne – prowadzą do zjawiska, które można określić jako inflacja prawa. Rozrost liczby przepisów, dekretów, zaleceń i rozporządzeń, często

niespójnych i wzajemnie sprzecznych, wynika z różnorodności opinii co do właściwej strategii wyjścia z kryzysu. Prawodawstwo staje się *reaktywne*, a nie systemowe – odpowiadające na symptomy, a nie przyczyny problemów. W takich warunkach deregulacja, która miała służyć przyspieszeniu procedur i wzmocnieniu elastyczności, okazuje się narzędziem wzmacniającym pozycję silnych aktorów instytucjonalnych – dużych jednostek, korporacji czy struktur rządowych – kosztem mniejszych podmiotów i jednostek słabszych społecznie. Skutkiem tego jest dalsze zawężenie pola interesu indywidualnego, który zostaje ograniczony nie tylko funkcjonalnie, ale i aksjologicznie – poprzez deprecjację roli praw podmiotowych w sytuacjach nadzwyczajnych.

Dyskurs polityczny, wzmacniany przez medialną retorykę zagrożenia, nie rzadko wyprzedza ustawy, przekształcając debatę prawną w narrację o *konieczności działania*, typową dla logiki demagogii w warunkach nadzwyczajnych. Prawodawstwo zyskuje wówczas charakter performatywny, w którym nie tyle chodzi o skuteczność przepisu, ile o jego funkcję symboliczną – ma dowodzić, że państwo *działa*. W obliczu niepewności i konieczności poszukiwania zasobów coraz większe znaczenie zyskuje budżetowy aspekt subsumcji norm – a więc praktyka interpretacji przepisów z perspektywy dostępności środków, a nie tylko zgodności z konstytucją czy ustawami. To zjawisko może prowadzić do tzw. kombinowanych wykładni, w których rozbieżne cele – legalność, celowość, oszczędność – są sztucznie godzone na gruncie praktyki urzędniczej.

W odpowiedzi na krytykę centralizmu i ekskluzji decyzyjnej pojawiają się rozwiązania mające charakter partycypacyjny – np. konsultacje społeczne, budżety obywatelskie czy komisje doradcze. Niemniej jednak nie rzadko pełnią one funkcję zastępczą, która odciąga uwagę społeczeństwa od realnego wykluczenia obywateli z podejmowania decyzji kluczowych z punktu widzenia polityki publicznej.

W tym kontekście administracja znajduje się w wewnętrznie sprzecznej sytuacji: z jednej strony musi odpowiadać na rosnące oczekiwania społeczne i polityczne, z drugiej – coraz częściej brakuje jej jasnych ram normatywnych i instytucjonalnych, które pozwalałyby na zdefiniowanie jej roli i zakresu odpowiedzialności. Kryzysy – oprócz presji zewnętrznej – ujawniają też niedobór wewnętrznych mechanizmów intelektualnych potrzebnych do refleksji nad pozycją administracji we współczesnym państwie. Brak jest języka opisu

i narzędzi analizy, które umożliwiałyby tworzenie skutecznych, ale i konstytucyjnie legitymizowanych odpowiedzi systemowych (Boć, Bojek, 2014, s. 225).

WNIOSKI

Kryzysy XXI w. – pandemia, wojna, destabilizacja granic i transformacja technologiczna – na nowo stawiają pytania o granice władzy administracyjnej oraz o warunki realizacji prawa do dobrej administracji jako jednego z kluczowych elementów demokratycznego państwa prawa. W obliczu niepewności, nieprzewidywalności i presji na natychmiastowe działanie, administracja publiczna doświadcza przesunięć w swojej tożsamości: z arbitra i sługi prawa w kierunku reaktywnego zarządcy rzeczywistości kryzysowej. Z przeprowadzonej analizy wynikają następujące wnioski:

1. Prawo do dobrej administracji zachowuje pełną aktualność normatywną w warunkach kryzysów XXI w., jednak jego realizacja wymaga funkcjonalnej reinterpretacji. W obliczu kryzysów ujawnia się potrzeba dostosowania klasycznych gwarancji proceduralnych do realiów przyspieszonego i niepewnego procesu decyzyjnego.
2. Administracja publiczna w warunkach permanentnego kryzysu ulega trwałemu przekształceniu z wykonawcy prawa w podmiot zarządzający ryzykiem, co prowadzi do systemowego osłabienia legalistycznego modelu działania. Przesunięcie to ma charakter strukturalny i wpływa na sposób rozumienia granic władzy administracyjnej.
3. Środki nadzwyczajne, wprowadzane pierwotnie jako reakcja incydentalna, stają się elementem stałej praktyki administracyjnej i prawnej, co prowadzi do normalizacji wyjątkowości. Zjawisko to powoduje erozję takich komponentów prawa do dobrej administracji, jak prawo do bycia wysłuchanym, obowiązek uzasadnienia decyzji czy zasada proporcjonalności.
4. Obowiązujący, hierarchiczny model zarządzania publicznego nie odpowiada już realiom wielopoziomowego i sieciowego wykonywania władzy publicznej, w którym istotną rolę odgrywają aktorzy pozapaństwowi, media oraz narzędzia cyfrowe (Żak, 2019, s. 20–26). Prawo do dobrej administracji nie jest obecnie w pełni dostosowane do tej fragmentarycznej i rozproszonej struktury decyzyjnej.

5. Prawo do dobrej administracji pełni współcześnie funkcję nie tylko ochronną, lecz także strukturalną, stanowiąc normatywny punkt odniesienia dla redefinicji paradygmatu administracji publicznej. Jego znaczenie polega na wyznaczaniu minimalnych standardów działania władzy także w warunkach kryzysowych, a nie wyłącznie w *normalnych* warunkach ustrojowych.
6. Redefinicja modelu zarządzania publicznego jest nieunikniona, jednak nie może polegać na zastąpieniu standardów państwa prawa kryterium czystej efektywności. Właściwym kierunkiem jest rozwój modelu administracji odpornej (*resilient administration*), łączącego sprawczość decyzyjną z trwałymi gwarancjami praw jednostki.
7. Koncepcja odpornej administracji wymaga wypracowania kryzysowych standardów dobrej administracji, obejmujących w szczególności: temporalność nadzwyczajnych kompetencji, obowiązek wzmożonej transparentności decyzji kryzysowych oraz skuteczne mechanizmy kontroli następczej (*ex post*).
8. Brak takiej redefinicji prowadzi do ryzyka utrwalenia modelu administracji permanentnego stanu wyjątkowego, w którym prawo do dobrej administracji ulega stopniowej redukcji do deklaratywnej wartości. Zagroza to konstytucyjnej zasadzie zaufania obywatela do państwa oraz długofalowej legitymizacji władzy publicznej.

REFERENCES

- Behn, R.D. (1987). The Nature of Knowledge about Public Management: Lessons for Research and Teaching from Our Knowledge about Chess and Warfare. *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(1), s. 208, DOI: 10.2307/3323369.
- Blicharz, J. (2021). Zasady państwa prawa w działalności administracji publicznej. *Państwo i Prawo*, 2, s. 15–25.
- Boć, J., Bojek, E. (2014). Nauka prawa a współczesna administracja publiczna. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2, s. 225.
- Boć, J. (2005). *Pojęcie administracji*. W: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne* (s. 16), Wydawnictwo Kolonia Limited. Wrocław.
- Bojanowski, E. (2010). Prawo do dobrej administracji (kilka refleksji). *Gdańskie Studia Prawnicze*, 13, s. 404.
- Bonusiak, E. (2010). Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe Unii Europejskiej. *Zeszyty Naukowe UR Seria prawnicza*, 64, s. 11.
- Browarek, T. (2023). Uwarunkowania polityki migracyjnej państwa polskiego po 1989 roku w ujęciu badawczym. *Studia Politologiczne*, 68(2), s. 52.
- Delvolve, P. (2003). Raport końcowy. *Biuletyn BIRE*, 4, s. 126.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), s. 467–494.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity, Der Spiegel, Wie das Innenministerium seine Wissenschaftler instruierte*. Stanford University Press, Kalifornia.
- Hambura, S., Muszyński, M. (2001). *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*. Wydawnictwo Studio Sto, s. 28. Bielsko-Biała.
- Hoff, W. (2024). *Racjonalny prawodawca w obliczu kryzysu*. W: M. Wieczorek, J. Smarż, P. Szustakiewicz, *Administracja publiczna w obliczu kryzysów* (s. 9–10). Radom: Wydawnictwo Uniwersytetu Radomskiego.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), s. 3–19.
- Izdebski, H. (2007). *Od administrowania do zarządzania publicznego*. Wydawnictwo LexisNexis, s. 88–95. Warszawa.
- Kmiecik, Z. (1997). *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*. Dom Wydawniczy ABC, s. 26. Warszawa.
- Kudrycka, B., Peters, B.G., Suwaj, P.J. (2009). *Nauka administracji*. Wydawnictwo Wolters Kluwer, s. 26.
- Kudrycka, B. (2001). *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego*. W: Skrzydło-Niżnik, I., Dobosz, P., Dąbek, D., Smaga, M. (red.), *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka* (s. 395–405). Wydawnictwo Zakamycze. Kraków.

- Lynn, L.E. (1994). Public Management Research: The Triumph of Art over Science. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(2), s. 246, DOI: 10.2307/3325010.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli z funkcjonowania urzędów administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontrolinik/pobierz,lsz~p_21_094_202111151239281636976368~01,typ,k.pdf (dostęp: 10.05.2025).
- Peters, B.G. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 404.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press, s. 42.
- Redelbach, A. (2001). *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*. Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 295. Toruń.
- Rydlewski, G., Pawłowska, A. (2023). *Podejścia teoretyczne w nauce o administracji publicznej*. W: Pawłowska, A., Radzik-Maruszak, K., Itrich-Drabarek, J. (red.), *Administracja publiczna. Zarys wykładu* (s. 61) Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa.
- Sadowski P. (2023). Sytuacja prawna na granicy polsko-białoruskiej po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej – wyzwanie dla procedur udzielania ochrony międzynarodowej. *Studia Politologiczne*, 68(2), s. 113–117.
- Supernat, J. (2003). Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku*, 2, s. 28–46.
- Szachoń-Pszenny, A. (2023). Szczyt kryzysu migracyjnego w 2015 r. a szczyt kryzysu uchodźczego w 2022 r. – próba analizy porównawczej wpływu na obszar bez granic UE. *Studia Politologiczne*, 68(2), s. 57–73.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. C 83/01 z 2010 r., <http://eur-lex.europa.eu> (dostęp: 7.05.2025).
- Wierzbowski, M. (2022). *Prawo administracyjne* Wydawnictwo C.H. Beck, s. 97–103. Warszawa.
- Zawicki, M. (2011). *Nowe zarządzanie publiczne*. Wydawnictwo Difin, s. 35–39. Warszawa.
- Żak, M. (2019). Corporate governance w XXI wieku – w stronę instytucjonalizacji nowego paradygmatu prawa handlowego?. *PPH*, 5, s. 20–26, <https://sip.lex.pl/#/publication/151350182/zak-mariola-corporate-governance-w-xxi-wieku-w-strone-instytucjonalizacji-nowego-paradygmatu...?keyword=kryzysy%20XXI%20w&cm=SREST> (dostęp: 26.04.2025).