

**Krzysztof Burnetko**

## **Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne**

Raport sfinansowany ze środków Fundacji im. Stefana Batorego

## Spis treści

I. Wstęp: cele i założenia raportu.....	3
II. Historia, idea, koncepcje .....	6
1. Władza czy służba?.....	6
2. Polska: bez doświadczeń, bez tradycji.....	16
III. Początki służby cywilnej w III RP.....	21
1. Ambitne plany, skromne realia (czerwiec 1989–czerwiec 1996).....	21
2. Pierwsza ustawa i stara praktyka (lipiec 1996–grudzień 1998).....	28
IV. Służba cywilna w III RP pod rządem obecnej ustawy .....	32
1. Słowo o obowiązującym prawie .....	32
2. Umocowanie prawne służby cywilnej: naruszenia, furtki, obejścia .....	34
3. Filary instytucjonalne: siła i słabość .....	46
4. Nabór: mało konkurencji, dużo protekcji .....	51
5. Pion polityczny a służba cywilna: konflikty i aneksje.....	66
6. Zasada stabilności a okresowe fluktuacje.....	68
V. Wnioski .....	73

## I. Wstęp: cele i założenia raportu

**Narastające, zwłaszcza w ostatnich tygodniach, przekonanie opinii publicznej o zawłaszczaniu państwa przez koterie polityczno–biznesowe, seria afer dowodzących wadliwego funkcjonowania instytucji publicznych oraz będący tego efektem spadek ich prestiżu — wszystko to nasuwa pytanie o obecny stan służby cywilnej III RP.**

Po przełomie czerwca 1989 r. wszystkie siły polityczne i opiniotwórcze w kraju za jedno z najważniejszych zadań w kształtowaniu nowego, demokratycznego państwa uznały zbudowanie administracji rządowej w oparciu o ideę służby cywilnej. Rychło jednak okazało się, że górę bierze pojmowanie państwa (a więc i jego urzędów) w kategorii politycznych bądź nawet towarzyskich łupów. Świadczyły o tym perypetie związane z uchwalaniem pierwszej ustawy o służbie cywilnej (trzeba było czekać na nią aż 7 lat), a zwłaszcza z jej wcielaniem w życie. Doszło do tego, że po niespełna roku zdecydowano się uchwalić nową ustawę. Praktyka pokazała jednak, że i ona bywa łamana, instrumentalizowana, interpretowana sprzecznie ze swym duchem. Sygnały o nieprawidłowościach pozostawały zaś bez odpowiedzi. Co najgorsze: dotyczy to rządów z obu dotychczasowych stron polskiej sceny politycznej. Wniosek może być tylko jeden: świadomość, czym jest i czemu służy służba cywilna nigdy tak naprawdę się nie rozwinęła u większości sprawujących władzę.

Nic dziwnego, że podobny jest stan świadomości obywateli. Wedle ostatnich dostępnych sondaży (z 2001 r.) o urzędnikach służby cywilnej słyszało kiedykolwiek ledwie 22,5 proc. dorosłych Polaków (w 1999 r. deklarowało to 18 proc. badanych). Jednak nawet wśród nich ledwie 1/5 (czyli 5 proc. ogółu Polaków) ma elementarną wiedzę o strukturze i zadaniach korpusu służby cywilnej<sup>1</sup>. Równocześnie w ostatnich latach (punktem zwrotnym był rok 1999) gwałtownie pogorszyła się opinia o urzędach państwowych i urzędnikach: wedle badań CBOS z lutego b.r. przeszło 90 proc. pytanym uważało za typową praktykę nepotyzm i kumoterstwo, zaś jedynie 7 proc. deklarowało wiarę w uczciwość wyższych urzędników państwowych<sup>2</sup>.

### **Grzech numer 1: jakość klasy politycznej**

Standardem współczesnej służby cywilnej jest 7 tzw. zasad Nolana — czyli reguł, które winny obowiązywać w życiu publicznym demokratycznego państwa, opracowanych w 1994 r. na zlecenie brytyjskiego parlamentu przez specjalną komisję pod przewodnictwem lorda Nolana. Chodzi o bezinteresowność, nieprzekupność, obiektywizm, odpowiedzialność, uczciwość, jawność i zdolności przywódcze.

Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, prof. Maria Gintowt–Jankowicz zapytana swego czasu przez dziennikarzy o 7 grzechów głównych polskiej administracji, odparła:

„— Co najważniejsze: z doświadczeń państw z długą tradycją demokratyczną wynika m.in., że nie można oczekiwać polepszenia jakości administracji bez poprawy jakości klasy politycznej. Jest to czynnik konieczny, choć niewystarczający.

Jeżeli najwyższy przełożony — a jest nim przecież zawsze polityk — mówi podległemu urzędnikowi, by załatwił coś w specjalnym trybie sympatykowi rządzącego ugrupowania albo zwolnił kompetentnego kolegę, bo miejsce jest potrzebne dla kolegi polityka itd., to polecenie takie często zostanie spełnione. Każdy jest tylko człowiekiem. Jedynie nielicznych stać na odwagę odmowy, jeśli może ona zaszkodzić ich karierze.

<sup>1</sup> Janusz Czapiński, Służba cywilna w opinii publicznej: podsumowanie wyników badań jakościowych i ilościowych — październik 2001, [www.usc.gov.pl](http://www.usc.gov.pl)

<sup>2</sup> Co Polacy myślą o korupcji, Gazeta Wyborcza, 2003-02-21

Muszą więc istnieć elementarne choćby reguły gry odnośnie administracji między wszystkimi ugrupowaniami politycznymi w kraju.

Fundamentem, na którym opiera się mechanizm państwowy jest zaufanie. Jeżeli jako urzędnik zachowuję się tak, że zdobyłem zaufanie jako pracownik służby państwowej, to muszę mieć gwarancję pozostania na stanowisku bez względu na wynik wyborów. Z kolei jeśli działam jedynie na rzecz interesów partii, z którą sympatyzuję, to muszę się liczyć, że po zmianie ekipy rządzącej stracę zaufanie — a wtedy mogę stracić pracę. Urzędnik musi każdego dnia swojej pracy walczyć o zaufanie.

Zaś co do siedmiu grzechów głównych polskiej administracji, to można je doskonale opisać jako przeciwieństwo reguł Nolana”<sup>3</sup>.

### **Służba cywilna jako miernik demokracji**

Raport ten nie rości sobie pretensji do miana pełnej analizy stanu administracji rządowej. Było to niemożliwe tak ze względu na ogrom tematów i problemów z tym związanych, jak brak aktualnych badań wielu aspektów jej funkcjonowania. Skupia się natomiast na służbie cywilnej jako na głównym filarze administracji rządowej, a równocześnie jednym z zasadniczych mierników stanu sprawności rzeczywiście „funkcjonującej demokracji” (takiej terminologii używa Unia Europejska dla zdefiniowania warunków, jakie muszą spełnić kraje kandydujące).

To, w jakim stopniu służba cywilna — idea, na której oparty ma być ustrój państwa, ale też system instytucji oraz zasad działania jego administracji, a wreszcie korpus urzędników i pracowników — funkcjonuje w praktyce rzutują na ocenę postępów, jakie czyni Polska w budowie demokratycznego i sprawnego państwa. Z kolei stosunek do obowiązujących regulacji prawnych dotyczących służby cywilnej może być elementem diagnozy III RP jako państwa prawa. Stan służby cywilnej jest wreszcie przykładem, w jakim stopniu instytucjonalne i prawne konstrukcje uznane za fundamenty w procesie zmiany ustroju są zrozumiałe i postrzegane jako oczywistość, a w jakiej mierze traktowane jako obce i zbędne — nie tylko przez obywateli, ale i polityków.

Konsekwencją takiego podejścia jest przyjęta metoda badawcza: prześledzenia jedynie niektórych — najbardziej drażliwych, jak się zdaje — „punktów kontrolnych” ze styku sfery polityki i służby cywilnej. Podejście takie sprawia, że wiele kwestii ważnych dla funkcjonowania służby cywilnej zostało pominiętych bądź tylko zasygnalizowanych. Wymagają one niewątpliwie oddzielnej analizy i opracowania. Oto kilka przykładów takich kwestii. Pierwszym niech będzie ocena jakości pracy członków korpusu służby cywilnej (w sensie fachowości, ale też życzliwości wobec obywateli, poczucia odpowiedzialności). Inne niezwykle ważne zagadnienie to system podnoszenia kwalifikacji i szkolenia ustawicznego w korpusie służby cywilnej. Na uwagę zasługuje też relacja między służbą cywilną a powołaną niedawno do życia służbą zagraniczną. To interesujący przypadek wyłączenia pewnych grup zawodowych ze służby cywilnej, tworzenia struktury paralelnej i niejasnego rozdzielenia kompetencji, a jednocześnie przykład multiplikacji niefunkcjonującego poprawnie systemu. Nie od rzeczy byłoby również przyjrzeć się bliżej gabinetom politycznym<sup>4</sup>. Na oddzielną analizę zasługiwałby zapewne system wynagrodzeń w administracji państwowej. Charakteryzuje się on zupełnym brakiem uporządkowania i wspólnych dla całej administracji reguł, co owocuje umykającym logice zróżnicowaniu płac w służbie cywilnej i podziałowi na płacowo

<sup>3</sup> Urzędnik jest jak trawa — z dr Marią Gintowt-Jankowicz, dyrektorem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej rozmawiają Witold Bereś i Krzysztof Burnetko, Tygodnik Powszechny, 14/2000

<sup>4</sup> Dla zainteresowanych tym zagadnieniem, godny polecenia jest artykuł „Funkcje gabinetów politycznych” M. Kuleszy i A. Barbasiewicz w półroczniku Służba Cywilna nr 1, jesień–zima 2000/2001.

„lepsze” i „gorsze” urzędy. Na uwagę zasługuje wykorzystanie tzw. środków specjalnych stanowiących 30 % wynagrodzeń, które są konsumowane przez wybrane urzędy. Na jakiej zasadzie dokonuje się ten wybór? Czy decyduje siła przebicia ministra? Dlaczego w niektórych ministerstwach (Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Skarbu Państwa) stanowisko w radach nadzorczych bywa traktowane jako swoiste uzupełnienie uposażenia? Pytań tych nie można zadać Szefowi Służby Cywilnej, bo ustawa nie przyznała mu w tym zakresie żadnych kompetencji.

Lista zagadnień zasługujących na uwagę mogłaby być znacznie dłuższa. Siłą rzeczy nie dało się jej uwzględnić w całości w niniejszym opracowaniu.

Źródłem informacji i danych do raportu były doniesienia i analizy prasowe, publikacje specjalistyczne (m.in. raporty i sprawozdania Urzędu Służby Cywilnej), rozmowy z ekspertami, sondaże opinii.

## II. Historia, idea, koncepcje

### 1. Władza czy służba?

Kiedy Król Słońce wkroczył do sali obrad paryskiego parlamentu, ubrany był ponoć w strój myśliwski, a w rękę dzierzył pejcz. Polecenie przerwania debaty uzasadnił jednym zdaniem: „*Państwo to ja*”. Poza tradycją nie ma żadnych dowodów, że Ludwik XIV faktycznie wypowiedział te właśnie słowa. Ale styl jego rządów, podejście do kraju i poddanych świadczą, że legenda może być prawdziwa.

Inny król, Fryderyk II, znany jest z tego, że mawiał: „*jestem pierwszym sługą państwa*”. W napisanym w lipcu 1752 roku testamencie precyzował: „*Najważniejszym zadaniem obywatela jest służyć swej ojczyźnie: jest to zobowiązanie, które starałem się wypełniać we wszystkich sytuacjach mego życia. Pełniąc najwyższy urząd państwowy miałem okazję i środki okazywać się użytecznym moim współobywatelom*”<sup>5</sup>. Podkreślmy: te słowa napisał król!

Ludwik i Fryderyk są doskonałymi przykładami, jak różne może być podejście urzędnika — i to każdego szczebla — do państwa, obywateli i obowiązków. Są też ilustracją zmian, jakie zaszły w tej materii. Kłopot tylko w tym, że ewolucja ta ciągle jest niedokończona. Napięcia związane z rolą urzędników w państwie, pojawiają się nawet na początku XXI wieku.

„Urzędnik” stał się istotnym zjawiskiem historycznym w momencie kryzysu państwa stanowego. Od XV stulecia nie sposób już mówić o państwie używając tylko kategorii „szlachty” czy „mieszczaństwa”, a pomijając kategorię „urzędniczą” (choć naturalnie we wczesnych czasach nowożytnych kryteria funkcjonowania tej grupy były inne niż w choćby w wieku XIX).

Termin „urzędnik” w wielu językach wywodzi się od łacińskiego *officium* — służba. Najpierw była to służba instytucjom kościelnym (to w nich powstały pierwsze urzędy — kancelarie) i feudalnemu panu. Tak samodzielność, jak status ówczesnych urzędników były nader zróżnicowane. Z czasem pojawiły się elementy służby publicznej — dla dobra monarchy. Najwyraźniej widać je było oczywiście na górnych szczeblach hierarchii i to tylko w tych państwach, w których nie obowiązywała zasada „wasal mojego wasala nie jest moim wasalem”, a więc, na przykład, Królestwie Neapolu, a nie choćby we Francji. Zależny od króla urzędnik stawał się środkiem utrzymania dyscypliny poddanych wobec władcy, a gdzieś tam narzędziem budowy państwa absolutystycznego. Ale rychło nastąpiło rewolucyjne przewartościowanie: urzędnik ze sługi monarchy stał się sługą państwa. Najpierw w republikach miejskich (skądinąd szczególnie płodnych w konstruowaniu rozmaitych modeli urzędów). Potem — i to już był przełom — w Niderlandach, które po obaleniu władzy królów hiszpańskich stały się federacją, rządzoną przez namiestnika. Ten zaś miał wprawdzie, siłą czasów, wiele z króla, ale jego najważniejszym zadaniem było sprawowanie władzy w interesie dobra publicznego — czyli całej federacji. Był więc najwyższym urzędnikiem—sługą państwa.

Jak jednak zwracał uwagę prof. Antoni Mączak, badacz struktur władzy w nowożytnej Europie, przynajmniej do czasów oświecenia rozróżnienie między tym, co publiczne, a tym, co prywatne, było rozmyte<sup>6</sup>. Nikt nie miał do urzędników pretensji, że wzbogacali się kosztem dobra publicznego — oczywiście, jeśli równocześnie sprawnie

<sup>5</sup> Cyt. za: Antoni Mączak, *Rządzący i rządzeni*, Warszawa 1986, s. 211

<sup>6</sup> Na klientach partii stoją — z prof. Antonim Mączakiem rozmawia Paweł Wroński, *Gazeta Wyborcza* nr 105, 2000-05-06 — 2000-05-07

zarządzali systemem państwowym i nie przesadzali w prywatnie — bo wtedy mogli narazić się na królewską niełaskę. Istniały wszak zinstytucjonalizowane sposoby kontroli i malwersacje były trudne do ukrycia. W efekcie więc ten model urzędzenia państwa i sprawowania władzy sprawiał, że korupcja była ograniczona.

W Anglii przemiana urzędnika królewskiego w urzędnika państwowego nastąpiła w XVII wieku i była szczególnie wyraźna — jako że „proces ten wywołała ‘fizyczna likwidacja’ osoby i instytucji królewskiej”<sup>7</sup>.

O ile więc początkowo urząd traktowano jako „stosunek służby i wierności wobec instytucji publicznej”<sup>8</sup> (króla, państwa, Kościoła), to z czasem — i to już u progu epoki nowożytnej! — zaczęto pojmować go jako coś zbliżonego do zwykłego stosunku pracy — tyle że świadczonej nie pracodawcy prywatnemu, ale publicznemu. W XVI w. pojawia się pojęcie „racji stanu”. To o nią — oraz o sprawność władzy i stabilność finansów publicznych — dbać mają urzędnicy. Z czasem wykształca się też rodzaj kanonu zawodowego, którym, oczywiście w ideale, mają się oni kierować.

Bycie urzędnikiem przestaje tym samym oznaczać ogólnie pojmowane słuźenie — staje się wykonywaniem coraz ściślej sprecyzowanych obowiązków. Coraz słabsze są równocześnie więzi osobiste między urzędnikiem i zwierzchnikiem. Takiemu „urzeczwianiu urzędów” towarzyszy zróżnicowanie zadań, prestiżu i sposobów ich obejmowania. Pojawiają się też nowe metody wynagradzania urzędników. Wkrótce okaże się, jak groźne dla państwa mogą być niektóre z tych nowości.

### **Biurokraci żądni władzy**

Od XVI wieku w wielu krajach europejskich urzędnicy szczebla centralnego przejmują w swe ręce masę spraw rozstrzyganych dotąd na niższych szczeblach.

We Francji ok. 60 sekretarzy zdobywa ogromną władzę, pozwalającą im kontrolować administrację kraju. Jest to nie tylko rezultat zaufania, jakim obdarzył ich król, ale i tego, że sekretarze nie mieli początkowo określonych zadań, co pozwalało im uzurpować sobie co rusz to nowe uprawnienia.

Książęta Rzeszy niemieckiej do załatwiania „codziennych” problemów swoich krajów powołują często Rady Nadworne. Wszak „książę nie może wszystkich spraw wysłuchać i być osobiście” — rozumował Krzysztof Wirtemberski, a w ślad za nim inni władcy<sup>9</sup>. Inną rolę pełnią tzw. rady tajne — skupione na problemach najwyższej rangi. Za oświeconego absolutyzmu wiele z nich przekształci się stopniowo w Radę Państwa, mającą opracowywać długofalową politykę kraju.

W Anglii zaś urzędnik Thomas Cromwell wchodzi do samej Rady Królewskiej, a ponieważ nie jest obciążony obowiązkami ceremonialnymi, może przejąć faktyczne kierownictwo polityką państwa.

Centralizacji towarzyszy biurokracja. Od decyzji urzędnika zależy coraz więcej. Praca w administracji staje się atrakcyjnym sposobem na życie. Istnieją dwie główne metody wstąpienia na tę drogę kariery: nauka albo pieniądze.

Początkowo, jak w innych zawodach, drogą do uzyskania kwalifikacji urzędniczych było terminowanie u boku mistrza. Poza zdobyciem praktycznych umiejętności (wtedy chodziło głównie o technikę kancelaryjną, rachunkowość i prawo), wykształcało to lojalność wobec zwierzchnika oraz dawało niezbędne znajomości i orientację w układach (widać to zawsze było ważne). Uniwersytety początkowo nastawione były raczej na potrzeby Kościoła niż państwa (za wyjątek uważa się uczelnię w

<sup>7</sup> Antoni Mączak, *Rządzący i...*, op.cit., s.212

<sup>8</sup> j.w.

<sup>9</sup> Cyt za: Antoni Mączka, *Rządzący i...*, s. 217

Neapolu, którą Fryderyk II Hohenstauf założył jako instytucję państwową mającą konkretne zadanie: kształcić urzędników administracji królestwa). Ale nawet gdy uniwersytety poszerzyły swój profil, to i tak w większości oferowały wykształcenie dość ogólne i raczej mało przydatne w codziennej pracy urzędnika skarbowego czy sądowego. Dotyczyło to, paradoksalnie, zwłaszcza najslawniejszych i najstarszych uczelni — Sorbony, Bolonii, Padwy, Akademii Krakowskiej. Naturalnie były wyjątki: zwłaszcza w Niemczech władcy troszczyli się, by szkoły wyższe na ich terenie zajmowały się przygotowaniem kadr przyszłych biuralistów. Ba, zdarzało się, że korzystali z usług profesury. Oddziaływało to na innych: szwedzki król Gustaw Adolf przeniósł fundowane przez siebie stypendia z wydziału teologii uniwersytetu w Uppsali na wydział etyki (tak nazywano wtedy naukę zarządzania) — bo potrzebował urzędników, którzy prowadziliby jego sprawę właśnie w Niemczech.

Istotne były wreszcie bariery finansowe czy stanowe. Naturalnie w administracji największe szanse mieli absolwenci wydziałów prawa, zwłaszcza ci, którzy mogli pochwalić się podrózkami zagranicznymi, traktowanymi jako sposób na nabycie oglądy, doświadczenia, koneksji i kontaktów.

### **Stanowisko kupię–sprzedam**

Zawód można było jednak zdobyć również drogą kupna. Był to rezultat traktowania urzędów jako własności z jednej strony, a towaru z drugiej. Historia powstania tej zależności jest dość prosta. Od średniowiecza aparat administracyjny dynamicznie się rozrastał. Miał równocześnie skłonność do umacniania swej pozycji. Z czasem więc sprawowanie urzędu zaczęło przybierać formę lenna (zwłaszcza, że powszechnym sposobem wynagradzania urzędnika przez władcę było pozostawianie mu części zebranych od ludności danin, opłat itp.). Stąd już krok do praktyki dożywotniego sprawowania urzędów. Prowadziło to do zwyczaju, że król dysponował urzędem tylko wtedy, gdy ten nie był obsadzony — albo wskutek zrzeczenia się godności, albo odebrania urzędnikowi stanowiska wskutek nadużyć, bądź też wobec jego śmierci.

Każdy więc kto dysponował tytułem do urzędu, a na gwałt potrzebował pieniędzy, miał łatwy sposób na rozwiązanie swych problemów. Musiał tylko znaleźć chętnego na zajmowane przez siebie stanowisko. Umawiał się z nim na określoną sumę i... składał na ręce króla rezygnację z pełnionej funkcji (Jak zauważa prof. Antoni Mączak we francuskim języku prawniczym słowo resignation jest terminem niemal tożsamym ze sprzedażą)<sup>10</sup>. Monarcha zaś — także za opłatą — przekazywał godność wskazanej osobie. Skala zjawiska była tak duża, że od Franciszka I na dworze Francji istniało specjalne biuro do załatwiania takich operacji.

Więcej: puste skarbce sprawiały, że władcy wymyślali kompletnie zbędne w państwie stanowiska i sprzedawali je chętnym. We Francji powstały więc np. urzędy inspektorów ds. siana, rachmistrzów pomarańczy itd. W 1604 r. Henryk IV sformalizował — wydając serię aktów prawnych! — obrót urzędami przez państwo. Praktycznie aż do czasu rewolucji to one w dużej mierze decydowały o kształcie francuskiego aparatu administracyjnego i poziomie elit królestwa.

Efekty pojawiły się nadszpiewanie szybko. Sprzedaż urzędów oznaczała przecież pogwałcenie zasady promowania najlepszych. Była furtką dla miernot i ambicjonerów, co musiało się odbić na sprawności państwa. Pozwalała na opanowywanie kolejnych struktur państwa przez koterie polityczne, rozgrywające własne interesy. Opóźniała rozwój gospodarczy kraju, bo odciągała kapitał od inwestowania w produkcję czy handel. Wreszcie, wbrew pozorom, na dłuższą metę przynosiła też konkretne szkody finansowe

---

<sup>10</sup> j.w., s.231



skarbcowi królestwa. Otóż cena urzędu była zwykle niższa od jego wartości realnej. Tę bowiem stanowiła możliwość czerpania wielorakich zysków z urzędu — począwszy od prestiżu, przez lokatę kapitału, jaką był tytuł (wszak zawsze go można było korzystnie odsprzedać) po wymierne korzyści związane z bieżącym pełnieniem funkcji oraz możliwości nadużyć, których ceną są zawsze ubytki środków publicznych — o ośmieszeniu autorytetu państwa i władzy nie wspominając<sup>11</sup>. To we Francji. Nie lepiej było jednak i w innych krajach Europy.

Najszybciej jednak do kontraktacji przystąpiła Anglia.

### **Państwo ucieka spod noża**

Panowanie pierwszych Stuartów to w Anglii zarówno czas lawinowej wyprzedzaży urzędów, jak równie gwałtownej fali nadużyć. Skala obu procesów jest tak duża, że musiały być silnie powiązane.

Mechanizm zdaje się oczywisty: jeśli ktoś kupił już sobie stanowisko, to chciał, by włożone pieniądze nie tylko jak najszybciej mu się zwróciły, ale by inwestycja przyniosła maksymalny zysk. A że akurat w przypadku nabywców urzędów trudno było liczyć na etykę państwową, szacunek dla dobra publicznego, cierpliwość itd., efektem więc musiały być nadużycia. Zwłaszcza, że płace urzędników były stosunkowo niewysokie — państwo zakładało wręcz, że resztę można dorobić nieformalnie. Niepisany warunek był jeden: niech dokona się to kosztem podatników, nie zaś Skarbu. Naturalnie liczenie na takie oddzielanie łupów było wielką naiwnością. Nie mówiąc o krótkowzroczności tej polityki. Ale trzeba było dopiero upartego reformatora państwowej maszyny, jakim był Henry Howard hr. Northampton, by ta prosta prawidłowość przedostała się do opinii publicznej. Dość powiedzieć, że za Karola I suma korzyści, jakie czerpali urzędnicy, sięgała 300 tys. funtów rocznie, co stanowiło aż połowę wpływów do kasy państwa<sup>12</sup>.

Ale to nie wszystko: w Anglii skala handlu była ta wielka, że zachwiały się podstawy ustrojowe kraju. Wpływ społeczeństwa na wybór kolejnych parlamentów stawał się stopniowo coraz mniejszy.

Jeszcze w początku XVI wieku ziemianie zasiadający w Izbie z okręgów miejskich zwykle sami opłacali koszty związane z honorem deputowanego. Ale już około 1515 r. pojawiły się przypadki „podejmowania” — czyli przekupywania — elektorów. Czynili to nawet przedstawiciele hrabstw w parlamencie. W następnym stuleciu zwyczaj ten stał się powszechny. W 1601 r. niejaki James Harrington z Rutlandii obliczył, że zasiadanie w Izbie będzie go kosztować 200 funtów<sup>13</sup>. W połowie wieku wielkie zdziwienie wzbudził fakt, gdy jedno z miast uchwaliło, że będzie płacić stałą pensję swojemu reprezentantowi w Izbie, by ten mógł je godnie reprezentować (w podtekście: by nie brał łapówek od innych).

Ale proceder korupcyjny szczyt (a raczej dno) osiągnął po rewolucji 1688 r. Rząd szukał poparcia — ciągle bowiem nie miał większości gwarantującej mu stabilizację polityczną. Wprawdzie jednym z wyników długotrwałej wojny z Francją było pojawienie się tysięcy nowych posad, cywilnych i wojskowych, ale ciągle było to za mało, by zaspokoić wszystkich chętnych popleczników. Równocześnie spadała liczba urzędów zależnych od Dworu. W tej sytuacji miejsce w Izbie Gmin stało się cennym argumentem

---

<sup>11</sup> Niektórzy historycy wskazują jednak i na pozytywne cechy procedury handlu urzędami. M.in. poprzez osłabianie osobistej zależności między władcą a urzędnikiem miała ona miarkować absolutyzm. Umożliwiała nadto awans niższym warstwom społecznym. Są wreszcie tacy, którzy twierdzą, że tam, gdzie sprzedaż urzędów nie była zorganizowana przez państwo, i tak następowała ona, tyle że poprzez korupcję.

<sup>12</sup> za: Antoni Mączak, *Rządzący i...*, j.w., s. 241

<sup>13</sup> za: Paul Johnson, *Historia Anglików*, Gdańsk 1995, s.190

przetargowym. Ogłoszenia o sprzedaży stołków w parlamencie zaczęły nawet pojawiać się w gazetach. Zwyczajem stało się, że członkowie Izby najpierw kupowali głosy wyborców, a potem oferowali odstąpienie zdobytego poparcia. W efekcie o ile w XVII w. żaden rząd nie mógł wygrać wyborów parlamentarnych, to w następnym stuleciu żaden rząd ich już nie przegrał.

Skutkiem handlu mandatami było jednak ograniczanie wpływu społeczeństwa na skład parlamentu — a więc złamanie podstawowej idei ustrojowej państwa brytyjskiego. Musiało to wpłynąć na wszystkie mechanizmy polityczne kraju. Przykładowo: o ile na początku XVII w. jednym z głównych haseł partii opozycyjnych było poszerzenie praw wyborczych, (m.in. przez manipulacje proceduralne korporacjami miejskimi) to po 1688 r. nastąpił odwrotny proces. W grę wchodziły zbyt duże pieniądze, by pozwolić decydować dość chwiejnym wyborcom. Zresztą same korporacje wspierały to zjawisko przez zaostżanie kryteriów członkostwa — wszak im mniej było głosujących, tym wyższe łapówki mogli dostać ci, którzy mieli prawo głosu. W rezultacie swobodnie wybierało posłów nie więcej niż 5 proc. uprawnionych. Cena miejsca w parlamencie w XVIII wieku stale rosła — z 1,5 tys. funtów do 5 tys. Gdy zaś przedłużono kadencję posłów do 7 lat, skoczyła jeszcze wyżej — wszak oznaczało to jeszcze większą stabilność posady i wpływów. Korupcja ogarnęła także wszystkie inne urzędy państwa. Swoje dostawał król, jego dwie stałe kochanki, niemieccy doradcy i tureccy służący i dalej — aż do najniższych szczebli. „Administracja państwa stała się rodzajem kompanii akcyjnej, w którą ludzie inwestowali pieniądze w nadziei otrzymania dywidendy” — porównuje znany brytyjski historyk Paul Johnson<sup>14</sup>.

Naturalnie nie wszyscy poddali się systemowi. Ciągłe w Izbie zasiadali dżentelmeni wierni tradycji swych rodów, mający dobrą wolę i honor. To oni próbowali walczyć o zachowanie zasad ustroju. Najpierw — już w roku 1677 — grupa reformatorów w parlamencie zażądała przywrócenia tych spośród dawnych statutów, które nakazywały opłacać członków Izby z kasy państwa. Chodziło o uwolnienie się Izby od patronatu (czyli korupcji) ze strony Dworu. Wtedy się nie udało. Tematu tego nie poruszono przez ponad 100 lat. Powiodło się dopiero na przełomie XVIII i XIX wieku. Autorem sukcesu był William Pitt, skromny, inteligentny i kryształowo uczciwy ziemianin z Kent. Zwolennik rynkowych teorii Adama Smitha, wierzył, że można sterować finansami państwa w sposób uczciwy, a równocześnie efektywny. Podobnie przekonany był co do możliwości racjonalnego kierowania rządem. Otrzymał szansę sprawdzenia tego w praktyce, gdy przejął funkcję Lorda Skarbu (czyli premiera). Grunt przygotował mu nieco jego poprzednik, lord Shelburne, który m.in. starał się zerwać sieć powiązań między poszczególnymi ministerstwami — sprzyjającą korupcji i niemal uniemożliwiająca jakiegokolwiek skuteczne działanie. Nie bez powodu doradcą Shelburne'a był filozof Jeremy Bentham, wedle którego głównym kryterium oceny instytucji państwowych jest ich użyteczność. Klasa polityczna z przerażeniem patrzyła na reformy Lorda Skarbu. Tak się jednak złożyło, że zbiegły się one z nasileniem walk między dwoma największymi stronnictwami politycznymi. Wigowie wpadli zaś na pomysł ograniczenia wpływów Korony przez odebranie jej środków służących kupowaniu miejsca w parlamencie. Tylko dlatego poparli ideę wielkiej reformy finansów państwa. Rychło jednak zmiany nabrały dynamiki i wymknęły się spod kontroli Wigów. Zwłaszcza, że reformami sterował polityk klasy Pitta. Wiedział on, że jednym z głównych warunków jest likwidacja patronatu i korupcji. Znakomity mówca zjednał sobie młodych posłów z prowincji. I z ich poparciem przeprowadził swoją rewolucję.

---

<sup>14</sup> j.w., s.232

Starał się zmniejszyć liczbę posad urzędniczych. Ścisłe i systematycznie kontrolował wydatki poszczególnych resortów. Wprowadził zasadę precyzyjnego podziału zadań, kompetencji i odpowiedzialności. Postawił na jasne kryteria awansów, promował uczciwych i zdolnych (ogłosił program pod nazwą „koalicja wszystkich talentów”). Tym samym stworzył nowoczesny system funkcjonowania administracji — taki, do którego odwołują się także dzisiejsze rządy. Anglia właśnie uchodzić może za pierwszy kraj, w którym pojawiły się załączki idei służby cywilnej.

Skutkiem była rosnąca skuteczność struktur państwa. Opinia publiczna była zachwycona. Powoli urzędnicy zdobywali szacunek. Pomagało to w wypracowywaniu wysokiego standardu moralnego angielskich służb publicznych, który dziś uważany jest — jak widać błędnie — za odwieczny niemal składnik brytyjskiej tradycji.

W 1809 r. parlament wydał wreszcie ustawę zakazującą sprzedaży miejsc w Izbie, co oznaczało koniec możliwości wpływania na wyniki wyborów za pomocą pieniędzy ze Skarbu Państwa.

Następcy Pitta kontynuowali jego dzieło. Wreszcie w roku 1846, gdy ustępował rząd Roberta Peela, Brytyjczycy mogli z dumą powiedzieć: jak tylko sięga pamięć, nie było uczciwszego gabinetu.

Nic dziwnego, że parę lat później, w 1855 r. powołano Komisję Służby Cywilnej, mającą dbać o poziom administracji państwa. „Tak oto doszło do ustrojowej rewolucji, której nikt nie planował i którą niewielu w ogóle dostrzegало, zanim nie została doprowadzona do końca” — pisze Johnson<sup>15</sup>.

Odtąd też termin „Służba Cywilna” używany będzie w świecie na określenie profesjonalnego i apolitycznego aparatu urzędniczego.

### **Pruska konsekwencja, francuska stabilizacja, amerykański wyjątek**

Na kontynencie podobną walkę o jakość służbę publiczną podjęły Prusy. Sygnał dał wspomniany Fryderyk II. Z niemiecką konsekwencją w II połowie XVIII stulecia przyjęto regułę, że ważniejsza od taniości aparatu administracyjnego jest jego sprawność i wydajność (zwłaszcza jeśli chodzi o ściąganie podatków). Freiherr vom Stein, autor koncepcji przebudowy systemu rządzenia państwem, kładł nacisk na przymiot racjonalności. Sposobami jej zapewnienia miał być m.in. system egzaminów dla kandydatów na urzędników oraz stała kontrola kompetencji i zarządzaniem powierzonymi finansami. Nowocześnie pojmowana racja stanu sprawiała, że ideę urzędu kojarzono ze służbą państwu, a więc i działaniem dla dobra współobywateli (naturalnie ciągle w ówczesnym rozumieniu tych pojęć). Niemiecki komisarz stał się prawzorem współczesnego urzędnika państwowego: bezwzględnie oddanego państwu i prawu, posłusznego rygorom racji stanu, niewrażliwego na lokalne układy i naciski, profesjonalnego i nieprzekupnego.

I nie jest przypadkiem, że w XX już wieku tak wielu niemieckich urzędników — także tych najniższych szczebli — przyłączyło się do nielicznych, ale nieugiętych obrońców idei państwa prawa niszczonej przez totalitarny nazizm. Nic też dziwnego, że wielu z nich stało się ofiarami hitleryzmu. To że Hitler wyzywał ich od „urzędniczych tępaków” (co odnotował w pamiętnikach Albert Speer), było w tym akurat wypadku powodem do chluby.

Fenomenem stała się Francja. Kraj, który w ciągu 200 lat przeszedł cztery rewolucje, rządy dwunastu konstytucji, kilkanaście prób zamachu stanu (w tym parę udanych) oraz dziesiątki gabinetów, zdołał równocześnie wytworzyć niespotykane stabilny system administracyjny, który stał się potem modelem dla innych państw. Jego

---

<sup>15</sup> j.w., s.259

autorem był Napoleon Bonaparte. Za wzór wziął administrację rzymską — począwszy od oparcia struktur państwowych na usystematyzowanym kodeksie prawa i organizacji rządu na zasadzie funkcjonalności, po regułę zatrudniania wykwalifikowanych i sprawdzonych kadr. Z kolei sieć prefektur miała wiele wspólnego z intendenturami królewskimi. Sprawdzał się też podział kraju na gminy i departamenty oraz instytucje typu Trybunału Obrachunkowego i Rady Stanu. Prawdopodobnie to właśnie aparat urzędniczy umożliwił funkcjonowanie państwa francuskiego podczas wszystkich zakrętów dziejowych związanych z niestabilnością polityczną.

Stabilność i siła pruskiej i francuskiej administracji wzięły się stąd, że najpierw rozwinęło się tam scentralizowane i biurokratyczne państwo absolutystyczne, a dopiero potem powstało społeczeństwo obywatelskie. Przekonanie, że rząd absolutny jest nieusuwalny (bo przecież nie ponosi przed nikim odpowiedzialności) sprawiało, że jednostki wybierały pracę w administracji jako pewny sposób na karierę. Skoro bowiem stabilny był rząd, to i jego urzędnikom nic nie groziło. „Roszczenia urzędnika państwowego do stałego zatrudnienia wymagały od niego szczególnej lojalności wobec państwa, ale w zamian posiadał on w społeczeństwie wysoki status”<sup>16</sup>. Potem nawet największe zawirowania polityczne nie były w stanie zachwiać statusem korpusu urzędniczego.

Inaczej było w Anglii, gdzie idea wolności obywatelskich wyprzedziła powstanie silnych struktur państwowych. Tam o sile administracji zdecydował, paradoksalnie, rozwój idei odpowiedzialności rządu. Aby zmiany gabinetów nie destabilizowały państwa, trzeba było ostro oddzielić dwa typy funkcjonariuszy państwowych: polityków — możliwych do usunięcia wraz ze swoim rządem oraz urzędników — nie powiązanych z żadnym ugrupowaniem i zatrudnianych na stałe. Absolutną neutralność polityczną zaczęto utożsamiać z lojalnością wobec państwa.

Te dwie drogi zbiegły się jednak w punkcie apolityczności i profesjonalizmu.

Jeszcze inny model wybrali indywidualiści Amerykanie. Już od czasów Tomasza Jeffersona utarło się, że każdy nowy prezydent sam dobiera sobie gabinet — i na tym powyborcze zmiany w obsadzie urzędów się kończą. Mechanizm taki — pozwalający na wieloletnie czasem sprawowanie funkcji państwowych — bywał krytykowany jako korupcyjny i blokujący szansę awansu młodym, zdolnym ludziom, a więc mogący doprowadzić do skostnienia struktur państwa. Mimo to trwał i obalony został dopiero w rezultacie wydarzenia, które historycy uważają za osiągnięcie przez amerykańską demokrację „pełnoletności” i nazywają obrzędem „chrzcin amerykańskiego egalitaryzmu”<sup>17</sup>. Chodzi o wybór w 1829 r. Andrew Jacksona, pierwszego autentycznego kandydata mas (a wedle innych motłochu), na prezydenta Stanów Zjednoczonych.

Wówczas bowiem pojawiło się hasło zmiany całego federalnego aparatu administracyjnego. I wywołało aplauz. Wszak lud chciał od razu poczuć smak zwycięstwa. Wierzył nadto, że rządzenie jest rzeczą łatwą, byle urzędnicy byli ludźmi uczciwymi. Wielu z tych, którzy wspierali nowego prezydenta, żadnych było awansu, a on sam nie ufał zawodowym politykom. Z kolei działacze partyjni szybko pojęli prostą prawidłowość: że im większą liczbą stanowisk będą mogli rozdzielić, tym łatwiej przyjdzie im utrzymać zwartość ugrupowania i zdobyć kolejnych zwolenników.

To wtedy w amerykańskiej praktyce politycznej narodził się tzw. system łupów. Jego mechanizm był prosty: każde wybory oznaczały czystkę personalną w strukturach państwa, by zwycięska partia mogła wynagrodzić swoich zwolenników odpowiednimi funkcjami. Za Jacksona nie było tego wiele: cały aparat federalny Stanów Zjednoczonych

<sup>16</sup> Gordon Smith, *Życie polityczne w Europie Zachodniej*, Londyn 1992, s. 263

<sup>17</sup> Paweł Zaremba, *Historia Stanów Zjednoczonych*, Londyn 1968, s. 145

liczył ledwie 6 tys. posad z funkcjami oficerskimi włącznie. Ministerstwo Wojny zatrudniało na przykład... 8 pracowników. Większość spośród tych urzędów stanowiły jednak posady naczelników pocztowych, które uchodziły za nie lada atrakcyjne. Wiązały się bowiem z wieloma ułatwieniami życiowymi: możliwością zakupu konia za państwowe pieniądze, zniżkami na usługi przewozowe itd. Na dodatek sam prezydent miarkował apetyty swoich towarzyszy. Ogółem zwolniono tylko 1/3 urzędników, pozostawiając najbardziej zasłużonych, fachowców oraz tych, którzy zadeklarowali zmianę przekonań politycznych. Ale stało się.

Z czasem system łupów objął też tzw. patronage, czyli „coś w rodzaju inwentarza dóbr, które partia obiecuje w razie zwycięstwa postawić do dyspozycji ‘zasłużonym’”. Chodzi nie tylko o urzędy, lecz także o „obietnice korzystnych kontraktów rządowych, kredytów na roboty publiczne, spełnienie jakichś lokalnych ambicji tego czy innego okręgu, jak na przykład doprowadzenie szosy, kolei, budowę szkół itp.”<sup>18</sup> Politycznym zwyczajem stała się reguła sformułowana przez jednego ze współpracowników prezydenta Martina Van Burena: „nowa administracja nie ma obowiązku i potrzeby ujawniania powodów usuwania jednych urzędników i mianowania innych”<sup>19</sup>. Zdarzało się, że po wyborach czystce podlegało do 90 proc. funkcjonariuszy państwa. Na dodatek system łupów nie został nigdy uprawomocniony przez ustawę.

Szkody wynikające dla państwa z „systemu łupów” są oczywiste. Największa polegała na tym, że w Stanach Zjednoczonych stosunkowo późno powstała warstwa zawodowych urzędników, którzy traktowaliby pracę w administracji poważnie — na zasadzie spełnienia autentycznych życiowych ambicji. Wszak długo fachowość była raczej przeszkodą niż atutem do objęcia wielu funkcji rządowych. Zwłaszcza ważniejsze stanowiska — te, na których podejmuje się rzeczywiste decyzje — stały się do cna upolitycznione. Przy ich obsadzaniu kierowano się więc nie fachowością, lecz partyjną dyspozycyjnością, zasługami bądź koneksjami kandydata.

Niektórzy wskazują jednak i na korzystne strony „mechanizmu łupów”. Przyczynił się on do scementowania amerykańskich partii politycznych, które są przecież kluczowym elementem tamtejszego systemu ustrojowego. Ma również udział we wzmocnieniu urzędu Prezydenta — na jeszcze jednym polu uzależnił bowiem od siebie Kongres. Jeśli Kongresmeni chcieli posługiwać się systemem łupów do nagradzania swych stronników i karania wrogów, to musieli dbać o dobre stosunki z prezydentem, który przecież ostatecznie decydował o nominacjach. To samo dotyczy i partii.

Tak czy tak począwszy od końca XIX wieku wprowadzano wiele barier — tak zwyczajowych, jak prawnych — mających ograniczać przerosty systemu łupów i patronatu. W rezultacie obecnie w administracji federalnej, stanowej i w urzędach gubernatorów jest wprawdzie pula stanowisk dla zwolenników rządzącej aktualnie partii, ale równocześnie obok ludzi mianowanych w ramach politycznej wdzięczności funkcjonuje potężna armia apolitycznych urzędników państwowych. Ich działalność reguluje prawo z 1883 r., powstałe, co ciekawe, z obawy przed... rozgorzconymi działaczami partyjnymi — otóż, w 1881 r. jeden z nich, kiedy nie otrzymał upragnionego stanowiska, zastrzelił prezydenta Jamesa Garfielda. Służba w administracji istotnie jest sposobem na podniesienie swojej ceny.

Amerykańska praktyka demokratyczna sprawnie rozwiązała też kluczową gdzie indziej kwestię przechodzenia z pracy w administracji państwowej do firm prywatnych: otóż urzędnicy państwowi często przechodzą z rządu do pracy na kluczowych stanowiskach w biznesie, tyle że rządzi tym rynek. Urzędnik nie trafia na stanowisko

---

<sup>18</sup> j.w., s. 163

<sup>19</sup> Cyt. za: Paweł Zaremba, *Historia...*, j.w., s. 164

menedżerskie z nadania politycznych przyjaciół, by, co najgorsze, zarządzać majątkiem publicznym — przeciwnie: dostaje pracę w biznesie, kiedy szefowie firmy (co ważne: prywatnej) docenią jego kwalifikacje.

### **System kariery czy system kontraktu**

Po II wojnie idea służby cywilnej stała się standardem państw demokratycznych Europy Zachodniej. W zależności od doświadczeń historycznych wykształciły się dwa modele organizacyjne administracji.

System kariery zakłada, że urzędnik zatrudniany jest przez państwo (a nie przez konkretny urząd). Kandydat poddawany jest ostremu egzaminowi mającemu zbadać, czy nadaje się do pracy w aparacie państwowym. Nie jest to jednak sprawdzian przydatności do pracy na konkretnym stanowisku — system kariery przewiduje bowiem, że urzędnik będzie podczas służby piął się po kolejnych szczeblach; od pierwszych stopni po najwyższe (naturalnie z uwzględnieniem posiadanego wykształcenia). Urzędnikom państwowym przysługują w tym systemie rozmaite przywileje: począwszy od reguły dożywotniego zatrudnienia po specjalne regulacje emerytalne. Płaca nie jest zależna od osiągnięć na danym stanowisku, lecz od miejsca w urzędniczej hierarchii.

Dużą wagę w systemie kariery przywiązuje się do apolityczności urzędnika — wszak ma on służyć państwu przez wiele lat, będzie więc stykał się prawdopodobnie z rządami różnych orientacji. Znamienne też, że większość państw, które wybrały system kariery to młode demokracje. Kraje te przeżyły zwykle okresy totalitarne lub autorytarne, w których administracja służyła władzy za narzędzie przymusu wobec społeczeństwa. Model ten stosują więc m.in. Niemcy, Hiszpania, Portugalia, Grecja, Austria (ale także Luksemburg, Belgia i Irlandia).

Krytycy podnoszą, że wadą systemu kariery jest jego sztywność, trudności w dopasowaniu się do szybko zmieniających się wyzwań rynkowych oraz nadmierna hierarchiczność — niemal na granicy mandarynizmu.

Z kolei model menedżerski (zwany też pozycyjnym lub kontraktowym) na pierwszym planie stawia uznanie konkretnych kompetencji kandydata na urzędnika. Zasadą jest więc otwarta rekrutacja na praktycznie wszystkie szczeble hierarchii administracyjnej — bez względu na to, czy kandydat ma staż pracy w administracji, czy nie. Liczą się tylko umiejętności. Procedura zatrudniania do służby publicznej przypomina zatem angażowanie pracowników w sektorze prywatnym (m.in. doświadczenia z pracy w sektorze prywatnym są równie ważne jak te z sektora państwowego). W skrajnej, menedżerskiej, wersji urzędnika najmuje się do wykonania konkretnego zadania — nadzorowania budowy drogi, zreformowania systemu opieki zdrowotnej itd. Nie ma tu więc mowy o angażu dożywotnim. Także płaca zależy od jakości wykonanej pracy.

System menedżerski wybrały najczęściej państwa o ugruntowanej tradycji demokratycznej: Wielka Brytania, Holandia, Dania, Finlandia i Szwecja (jedynym wyjątkiem z doświadczeniami totalitarnymi są Włochy).

Od lat 80. ogólnoeuropejską tendencją jest łączenie obu modeli pod hasłem urynkowania zarządzania publicznego. Państwa zaostrzają więc kryteria oceny pracy urzędników, poddają zatrudnionych częstszym sprawdzianom, znoszą sztywne regulacje płacowe, nalegają na większą mobilność i aktywność oraz sięgają po sprawdzone w firmach prywatnych metody kierowania personelem.

Szczegółowych regulacji statusu pracownika administracji państwowej jest tyle, ile państw. Istnieje jednak katalog wspólnych wartości dla wszystkich systemów służby cywilnej: jest nim „lojalność wobec państwa i demokratycznej władzy oraz bezstronność w załatwianiu spraw publicznych, ze szczególnym akcentem na bezstronność polityczną,

częściej określaną jako neutralność polityczna. Na tym fundamencie buduje się zarówno regulacje prawne, w tym „infrastrukturę” służby cywilnej, bez której wartości te pozostają sloganem”<sup>20</sup>. Wspomniana infrastruktura to „uporządkowanie i zobiektywizowanie reguły przyjmowania do służby, awansowania i jej opłacania”<sup>21</sup>.

### **Totalitarna nomenklatura**

Całkowicie inne zasady pracy administracji obowiązywały w dyktaturach totalitarnych. Główną funkcją administracji było tam kontrolowanie, czy społeczeństwo jest uległe władzy i ewentualnie nakłanianie do posłuszeństwa. Stąd też od urzędników wymagano absolutnego oddania politycznego. Taki był też klucz doboru kadr. Słynny system sowieckiej nomenklatury — przejęty potem w innych krajach bloku — polegał na ścisłym powiązaniu kariery we wszystkich dziedzinach życia państwowego, gospodarczego i społecznego od przynależności do partii komunistycznej (a na niższych szczeblach co najmniej dyspozycyjności wobec niej)<sup>22</sup>. Naturalnie z przynależnością do klasy nomenklatury wiązały się liczne przywileje. Skoro jednak najważniejszym, a czasem jedynym, kryterium awansu była wierność ideologiczna, więc nie mogło być mowy o apolityczności i bezstronności urzędników państwa czy, co równie ważne, o ich profesjonalizmie.

Równocześnie cechą państwa totalitarnego była chęć kontrolowania możliwie wszystkich przejawów życia obywateli. Służyć temu miały m.in. niezliczone i przepisy rejestrowe, meldunkowe, paszportowe itd. Nakładał się na to stały niedobór dóbr wszelkiego typu — jako metodę łagodzenia braków przyjmowano zaś ich rozdział... administracyjny. Teoretycznie miało to służyć równości szans w dostępie do atrakcyjnych towarów (paszportu, ale i mięsa, cukru, mieszkania, mebli czy samochodu). Faktycznie było kolejną formą kontroli i upadłania społeczeństwa. Tak czy tak urzędnik — nawet najniższego szczebla — stawał się panem i władcą. To obywatel był dla urzędnika, nie zaś urzędnik dla obywatela.

Nic dziwnego, że totalitarne administracje szybko rozdymały się do niespotykanych rozmiarów. Rychło przesiąkała je korupcja. Selekcja negatywna przy naborze do struktur urzędniczych dodatkowo sprzyjała biurokratyzacji i lekceważącemu traktowaniu obywateli. Powszechny stał się nepotyzm. Faworyzowanie krewnych i ulubieńców sięgało czasem granicy śmieszności. W Bułgarii Todora Żiwkova tata był I sekretarzem partii, córka zastępcą członka Biura Politycznego i ministrem kultury, zięć — szefem telewizji, ruchu olimpijskiego, federacji piłki wodnej, związku filatelistów i klubów młodej inteligencji twórczej. Naturalnie równocześnie co rusz uchwalano pryncypialne uchwały potępiające kumoterstwo.

Wszystko to — konstrukcje ustrojowe oraz mentalność obywateli i urzędników — sprawiło, że uwolnione od komunizmu kraje Europy–Wschodniej siłą rzeczy musiały napotkać na wielkie trudności, gdy zechciały zaprowadzić na swoim terenie wymarzone standardy starych europejskich demokracji.

---

<sup>20</sup> Maria Gintowt–Jankowicz, O służbie cywilnej inaczej, Rzeczpospolita 1998-04-01

<sup>21</sup> j.w.

<sup>22</sup> Por. zwłaszcza: Michał Woslenski, Nomenklatura, Warszawa–Wrocław 1986

## 2. Polska: bez doświadczeń, bez tradycji

**I Rzeczpospolita była państwem unikalnym: niemal w ogóle nie było w niej biuralistów królewskich. W II RP sytuację odradzającego się państwa ratować musiały kadry urzędników pracujących wcześniej dla niektórych zaborców. Za PRL obowiązywał system centralizmu, partyjnego podporządkowania administracji oraz nomenklatury — a także zasada, że to obywatel jest dla urzędnika, a nie urzędnik dla obywatela. Nadzieja pojawiła się dopiero po przełomie czerwca 1989 r.**

Stefan Żeromski umieścił w „Popiołach” scenę, jak to tuż po rozbiorach Polski szlachcic styka się z urzędnikiem zaborcy. Ten w imieniu swego państwa i cesarza wymaga i grozi, lecz szlachcic kompletnie nie rozumie, o co chodzi i z kim ma do czynienia. Prof. Antoni Mączak przytaczał tę literacką historię jako ilustrację myślenia o państwie i władzy w I RP<sup>23</sup>.

Dla ówczesnego narodu politycznego, czyli szlachty pojęcie „Rzeczpospolita” sprowadzało się do pojęcia „my”: państwo oznaczało więc samą szlachtę. Można to traktować jako wyjątkowy jak na swoje czasy wyraz idei społeczeństwa obywatelskiego, tyle że efektem było m.in. to, iż w I RP nie powstał praktycznie system sprawnych instytucji państwowych.

### **Samorządna, ale nierządna**

Owszem, pochodzący z czeskiej dynastii Przemyślidów król Wacław II, ustanowił urząd starostów, a potem aparat urzędniczy rozwinął Kazimierz Wielki. Ale już pod koniec panowania Jagiellonów starostwa sprowadzone zostały do roli beneficjów i stały się często dożywotnią synekurą. Król stracił prawo odwoływania starosty: mógł mianować nowego urzędnika dopiero w razie śmierci starego. Więcej: starostowie stali się urzędnikami ziemskimi i czuli silniejsze związki z własną ziemią i okoliczną szlachtą niż z władzą króla. Król wprawdzie nadawał starostwa, ale nie miał wpływu na wykonywanie tego urzędu. Równocześnie urzędnicy królewscy nie byli często w stanie wykonywać swoich funkcji (choćby ścigania przestępców) bez pomocy lokalnej szlachty — i system ten okazywał się nader sprawny. Z jednym wyjątkiem: tak skonstruowany wymiar sprawiedliwości siłą rzeczy wykazywał dużą tolerancję dla samej szlachty i magnatów. Nie ma się więc co dziwić, że szlachta broniła się przed wszelkim wpływem władzy królewskiej. „*Ówczesna Rzeczpospolita była faktycznie państwem samorządowym, bo podstawową rolę odgrywał w niej samorząd szlachecki. Spoglądając na ten okres dziejów, można powiedzieć, że mamy wielką tradycję samorządową, natomiast zupełnie nie mamy tradycji służby cywilnej*” — stwierdzał prof. Mączak<sup>24</sup>.

Urzędników mogły kształcić co najwyżej rozwijające się zwłaszcza od XVI w. kancelarie kościelne.

### **Wielka, ale słaba**

Do osłabienia władzy państwa przyczyniło się też wydarzenie, które pod innymi względami uznawane jest słusznie za epokowe w dziejach Europy. Chodzi o unię z Litwą i powstanie wielkiej Rzeczpospolitej: bo wprawdzie dzięki niej Europa uchroniła się od reprezentującej odmienny model polityczny, a niebywale ekspansywnej Rosji, ale równocześnie akt unii lubelskiej pogłębił rozkład władzy centralnej. Nawet starostowie z chwilą zjednoczenia przestali być reprezentantami króla. „*W ówczesnej Europie*

<sup>23</sup> Na klientach partii stoją — z prof. Antonim Mączakiem rozmawia Paweł Wroński, Gazeta Wyborcza nr 105, 2000-05-06 — 2000-05-07

<sup>24</sup> j.w.



sprawność działania państwa polegała na tym, że centrum kontrolowało peryferie — tłumaczył Antoni Mączak — *Władca mógł w każdy kąt królestwa wysyłać swoich urzędników, którzy wypełniali jego wolę, kontrolowali sądy. Istniała zależna od króla tajna rada — pierwociny rządu. Wszystkie słabości państwa przejawiały się, gdy ta łączność się rwała. We Francji np. takim momentem załamania była w połowie XVII w. Fronda, ruch skierowany przeciwko osobom sprawującym władzę w imieniu króla. Arystokracji zależało na utrzymaniu przywilejów i wywodzącej się ze średniowiecza samodzielności. Kardynał Mazarin był wówczas atakowany przez wszystkich: mieszczaństwo paryskie, książąt, nawet część aparatu urzędniczego. Jednak utrzymał kontrolę nad tym aparatem. Mianował na urzędy swoich ludzi i wygrał. W Polsce dzieje się odwrotnie — władza centralna zatracza możliwość kontrolowania peryferiów. Ba, peryferia zaczynają decydować o centrum. Na przykład poseł udający się na Sejm ma pilnować spraw lokalnych, jest związany poselskimi instrukcjami. Gdy wraca, na sejmiku relacyjnym musi przedstawić sprawozdanie ze swoich działań. Czyli załatwienie sprawy lokalnej stoi przed państwową*<sup>25</sup>. Od śmierci Zygmunta Augusta zaczyna się więc kryzys systemu rządzenia państwem. Pogłębia się on w XVII wieku, by w następnym stuleciu osiągnąć poziom patologii. Więcej: stan ten staje się i później źródłem kłopotów. Bo to oparty na silnej władzy królewskiej sprawny aparat urzędniczy stał się na zachodzie kontynentu najpierw „zwornikiem królestwa, a w czasach oświecenia podstawą nowoczesnego państwa”.

W ten sposób, paradoksalnie, potęga terytorialna I RP (były lata, w których powierzchnia Rzeczypospolitej sięgała miliona km kw.) stała się przyczyną słabości państwa. Takim olbrzymem trudno było zarządzać: aby zachować choćby pozory władzy król musiał oprzeć się o lokalną szlachtę, a z czasem o rosnące w siłę — zwłaszcza na Rusi, Litwie i w części Małopolski, gdzie występowały spore różnice majątkowe — wielkie rody magnackie. To one — wykorzystując poparcie otaczającej je masy zbiedniałej szlachty — stworzą z czasem stronnictwa magnackie. Ceną jest jednak powstanie i w Polsce systemu klienckiego: w zamian za wsparcie nawet najmniej znaczący dotąd szlachetkowie żądali przywilejów bądź posad: a magnaci wraz z 15 proc. ziemi królewskiej otrzymywali od monarchy szereg innych korzyści — m.in. prawo obsadzania starostw, sołectw, przyznawania patentów oficerskich, obsadzania dzierżaw, urzędów celnych i żup. Przyszłość szlachcica w coraz większej mierze zależała od magnata — nic dziwnego, że z czasem szlachcic poczuwał się do większej lojalności do niego niż do monarchy. Pociuszające mogło być co najwyżej, że magnaci I Rzeczypospolitej byli na tyle bogaci, że rzadko żądali, by klienci w zamian za urząd przekazywali im część uzyskiwanych ze stanowiska dochodów. Wynikające z klientelizmu straty kraju były więc przynajmniej o tyle mniejsze.

Dla rozwijającego się systemu wzajemnych powiązań i układów największą barierą byłby zależny od króla aparat państwowy. Nic dziwnego, że — podobnie jak szlachta — także magnateria nie zamierzała poddać się władzy monarchy i jego urzędników. Znamienne przy tym — na co zwraca uwagę prof. Mączak — że układ „król — możnowładca — klient” nie jest wcale w ówczesnej Europie wyjątkiem, tyle że na Zachodzie królowie z czasem wyzwalają się od wpływów szlachty. Przykładowo: w Szkocji, gdzie też kwitnął klientelizm, król Jakub Stuart zlikwidował go jednym zdaniem. Kiedy w 1603 r. obejmował tron Anglii, ogłosił: „Ja rządę piórem”. Oznaczało to, że odtąd wszystkie sprawy prowadziła królewska kancelaria w Edynburgu, a Szkocję zaczęli administrować królewscy biurokraci. Podobną rewolucję zafundowali poddanym także władcy sąsiadujących z Rzeczypospolitą Prus Książęcych i Brandenburgii. W XVI w.

---

<sup>25</sup> j.w.

panował tam system podobny do polskiego. Ba, ten jest nawet poważany. Od wojny trzydziestoletniej, książę elektor uniezależnił się jednak od szlachty. Zaczyna się okres absolutyzmu, a Rzeczpospolita staje się z czasem dla mieszkańców Prus symbolem anarchii i wzorem negatywnym.

Naturalnie polscy władcy obserwowali, jak działa system państwowy w innych krajach. Próby naśladowania obcych wzorów były jednak nieśmiałe i skutecznie torpedowane przez szlachtę. I tak Władysławowi Jagiello nie udało się wprowadzić urzędu justycjariuszy, który miałby nadzorować pracę sądów. Stefan Batory próbował przejąć system rozdawania starostw: czekał, aż te się opróżnią, aby móc dysponować nimi jako rodzajem nagrody dla wiernych sobie poddanych. Żadna posad szlachta z niecierpliwości zaczęła krytykować króla. Zygmunt III chciał oprzeć aparat państwowy na senatorach rezydentach — mianowanych przez króla, ale mających potem kontrolować władzę. Kiedy ogłosił nazwiska kandydatów, szlachta podniosła rwytes, że nie miała wpływu na nominacje. Władysław IV planował nadawać zasłużonym urzędnikom Order Niepokalanego Poczęcia — podobny do habsburskiego Orderu Złotego Runa, ale i tu wobec oporu szlachty, monarcha musiał się wycofać.

### **Niezbiurokratyzowana, ale nieprofesjonalna**

Niski stopień zbiurokratyzowania rządów I Rzeczpospolitej miał i inne skutki: po pierwsze, możliwości awansu poprzez karierę w administracji były znikome, po drugie zaś, od urzędników nie wymagano zbyt rozległej wiedzy i specjalnych kompetencji.

W życiu politycznym od umiejętności administracyjnych ważniejsze były zdolności retoryczne i koneksje towarzyskie. Mimo to pojawiło się zjawisko sprzedawania urzędów — m.in. wobec słabości systemu podatkowego i uniezależnienia się sądownictwa od króla, główną atrakcją były starostwa, urzędy senatorskie i ministerialne oraz funkcje wojskowe. Nie obyło się bez nadużyć — zyski czerpali z nich przede wszystkim administratorzy dóbr koronnych oraz poborcy podatkowi. Także i w Polsce państwo przyjęło model niskich pensji urzędniczych, akceptując tym samym praktykę dorabiania kosztem płatników (i Skarbu). Zdarzały się również wypadki korupcji czysto już politycznej. Przez lata opowiadano, jak podskarbi koronny Bogusław Leszczyński przekupił w połowie XVII w. całą izbę poselską. Gdy jeden z posłów nie chciał mimo łapówki zagłosować za udzieleniem podskarbiemu absolutorium, ten wyjął „*regist, co komu dał*” i „*zawołał z impacyjcją: ‘a który tam taki syn, com mu ni dał?’*”<sup>26</sup>.

Przyczyną słabości warstwy urzędniczej w I RP była też słabość polskich miast. Mieszczanie znali się na rachunkowości i bankowości, a interesy nauczyły ich skrupulatności — byli więc idealnymi kandydatami na urzędników. Folwarcznego szlachcica trudniej było zmusić do siedzenia za biurkiem, nie mówiąc, że polska szlachta — w przeciwieństwie do zachodniej — nie garnęła się do zdobywania wykształcenia, bo łatwiejszym było przecież życie magnackiego klienta. O ile więc urzędnicy wywodzący się ze szlachty sprawdzali się, to w dobrach magnackich. Skądinąd to z nich wywodziły się kadry wzorowo zarządzanego Królestwa Polskiego lat 1815–31.

### **Dobra praktyka czasów zaborów**

Pierwszą w Polsce próbą stworzenia kadry zawodowych urzędników był dekret z 1808 r. „*o komisjach kwalifikacyjnych dla kandydatów na stanowiska urzędowe*”<sup>27</sup>. Egzaminy przeprowadzała Najwyższa Komisja przy Radzie Stanu Księstwa Warszawskiego. Od 1810 r. wszyscy chcący pracować w administracji musieli przejść

<sup>26</sup> J.S. Jabłonowski, Skrupuł bez skrupułu, cytata za: Antoni Mączak, Rządzący i..., j.w., s. 243

<sup>27</sup> Historia państwa i prawa Polski (red. J. Bardach), t.III, s. 99, Warszawa 1981

procedurę selekcyjną. Za Księstwa Warszawskiego powstała też Szkoła Prawa i Administracji, mająca kształcić kadry urzędnicze.

Ale najcenniejszą okazała się praktyka zdobyta przez polskich urzędników pracujących w administracji Prus, a zwłaszcza Austro–Węgier podczas zaborów. Urzędy cesarstwa nie bez podstaw uchodziły za wzór skrupulatności, szacunku dla petenta i kultu prawa.

Wszystko to przydało się po odzyskaniu niepodległości, gdy II Rzeczypospolita musiała tworzyć własny aparat urzędniczy. Na dodatek administracji tej przyszło przez długi czas pracować na podstawie prawa pozostałego po państwach zaborczych — wyrosłego z różnych tradycji, często sprzecznego i niezbyt pasującego do nowych realiów. Stabilności administracji nie pomagały trwające przez całe dwudziestolecie międzywojenne spory o relacje między parlamentem a władzą wykonawczą. Po przyjęciu w kwietniu 1935 r. nowej konstytucji sytuacja o tyle się wyjaśniła, że ośrodkiem nadrzędnym wobec pozostałych części aparatu państwa stał się prezydent. Jemu też ustawa zasadnicza przyznała prawo obsadzania urzędów państwowych.

Oczywiście praktyka nie była wolna od zakusów polityzacji administracji. Bariery były dla nich jednak — poza etosem starej kadry — normy prawne, ustanowione przez nowe państwo, co znamienne, dosłownie w parę dni po odzyskaniu niepodległości. Jeszcze w 1918 r. zaczęły obowiązywać „Tymczasowe zasady służby cywilnej”, które 17 lutego 1922 r. zastąpiono ustawą „O państwowej służbie cywilnej” (znaną jako „Pragmatyka służby cywilnej”). Ciekawe, że pozostawała ona w mocy, mimo wielu wniesionych poprawek, jeszcze w latach... 70, czyli w czasach... PRL.

### **Administracja pod rządem partii**

Zmiana ustroju w 1944 r. oznaczała też zasadniczą zmianę zasad działania oraz organizacji aparatu administracyjnego. Obowiązująca w ustrojowej doktrynie komunizmu koncepcja jednolitości władzy państwowej prowadziła do przejęcia przez partię komunistyczną faktycznych rządów w kraju. Sankcjonowała to tzw. Mała konstytucja (1947–52), która przekazała w ręce prezydenta (będącego równocześnie I Sekretarzem partii) zasadniczego wpływu na działalność rządu. Rząd przekształcił się w zwierzchni organ administracji i zarządzania gospodarką. Stał się tzw. rządem technicznym<sup>28</sup>. Do prezydenta należało m.in. obsadzanie ważniejszych urzędów cywilnych i wojskowych. Uchwalona w 1952 r. konstytucja PRL ukształtowała strukturę organów administracyjnych wedle modelu państwa komunistycznego. Wzorem była konstytucja ZSRR. Najwyższym organem władzy był sejm — miał on m.in. kontrolować inne pionki władzy. Poza znaną już jednolitością władzy, jednym z założeń stała się reguła „*pionowego podziału i podporządkowania*” aparatu państwowego.

Urzędników obowiązywała najpierw pochodząca jeszcze z II RP ustawa „O państwowej służbie cywilnej”. Od stycznia 1975 r. przepisy szczególne w sprawie służby cywilnej zastąpiono — jak w innych krajach komunistycznych — kodeksem pracy. Dodatkowo osłabiło to pozycję urzędnika wobec zwierzchników i ułatwiało naciski polityczne.

W 1982 r. ustawa „O pracownikach urzędów państwowych” przynajmniej formalnie podnieść miała rangę urzędników i służby publicznej. Największe znaczenie miała jednak praktyka. Administracja PRL szybko przejęła wszelkie najgorsze cechy totalitarnej biurokracji: tendencję do ingerowania w prywatność obywateli, formalizm, katastrofalne tempo i jakość pracy, lekceważący styl traktowania interesantów,

<sup>28</sup> Zdzisław Rykowski, *Pozycja Sejmu Ustawodawczego w systemie najwyższych organów RP*, w: *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952* (red. M. Rybicki), Wrocław 1977, s.214

lekceważenie prawa (często wynikające zresztą z jego nieznajomości, a możliwe wskutek słabości sądownictwa administracyjnego). Polskie urzędy trapiły też naturalnie nepotyzm i łapówkarstwo.

Nadzieję na wielką zmianę przyniósł dopiero przełom czerwca 1989.

### III. Początki służby cywilnej w III RP

#### 1. Ambitne plany, skromne realia (czerwiec 1989–czerwiec 1996)

Walkę z biurokracją oraz sprofesjonalizowanie, odchudzenie i odpolitycznienie administracji deklarowały wszystkie rządy III RP. Już jednak historia uchwalania stosownych regulacji prawnych pokazuje, że często zapewnienia te okazywały się nic nie warte w starciu z interesami partyjnymi, przyzwyczajeniami i bieżącą polityką.

Skala przełomu czerwca 1989 r. sprawiła, że początkowo nowa władza była zmuszona obsadzać stanowiska urzędnicze osobami z kręgu antykomunistycznej opozycji lat 70. i 80. — zwykle nie mającymi doświadczeń administracyjnych, pozbawionymi za to PRL-owskich nawyków. Likwidacja ideologicznych kryteriów rekrutacji kadry urzędniczej spowodowała jednak również napływ nowych, zwykle młodych, ludzi.

#### Stworzyć elitę urzędników

Już w czerwcu 1991 r. parlament uchwalił ustawę o powołaniu Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Zadaniem nowej uczelni było „kształcenie i przygotowywanie do służby publicznej kadr wyższych urzędników administracji”. Pomysł takiej szkoły pojawił się już w gabinecie pierwszego premiera wolnej Polski, Tadeusza Mazowieckiego. Wzorem miała być Ecole Nationale d'Administration, założona w Paryżu 1945 r., a dziś uchodząca za jedną z najznakomitszych wyższych uczelni pozauniwersyteckich Francji. Z absolwentów ENA (nazywanych enarchami) rekrutuje się elita polityczna Francji: czołowi politycy, dyplomaci i urzędnicy. Nic dziwnego, że ukończenie szkoły uważane jest za sposób — a często warunek — kariery publicznej. Dziś, po ponad pięćdziesięciu latach funkcjonowania system „enarchii” poddawany jest we Francji silnej krytyce. W dużej mierze jest ona słuszna. Nie zmienia to faktu, że cele i zasady, które przyświecały utworzeniu ENA stanowiły naturalny i pozytywny punkt odniesienia, gdy tworzono KSAP. Podobnie jak pół wieku wcześniej we Francji, chodziło w Polsce o racjonalne i szybkie stworzenie nowego i nowoczesnego korpusu urzędników dla nowego i nowoczesnego państwa.

W prasie pojawiły się ogłoszenia, rozpoczynające się od słów: „Jeżeli chcesz służyć Krajowi, nie boisz się podejmowania decyzji ani odpowiedzialności...”. Uczelnię otworzył premier Jan Krzysztof Bielecki. Wzywał: „Bądźcie naszymi lepszymi następcami, którzy już w innych warunkach, wolni od martyrologii i kombatanctwa, zbudują profesjonalne państwo polskie”.

Nauka w KSAP trwa 19 miesięcy. Przedmioty dzielą się na siedem bloków tematycznych: 1. prawo publiczne i administracja; 2. ekonomia; 3. finanse publiczne; 4. prawo i stosunki międzynarodowe; 5. psychoedukacja; 6. stosowane nauki społeczne; 7. zagadnienia ogólne. W programie, poza wykładami teoretycznymi, znalazły się też zajęcia treningowo-warsztatowe, mające uczyć szybkiego podejmowania decyzji i wyboru optymalnego wariantu postępowania w różnych, tak typowych, jak nieoczekiwanych sytuacjach, jakie zdarzyć się mogą w pracy wysokiego urzędnika. Słuchacze, na przykład, mieli podczas nich przyjąć rolę szefów sztabu kryzysowego podczas wielkiej katastrofy komunikacyjnej: zanalizować wszystkie możliwe jej konsekwencje (od społecznych, przez polityczne, po ekologiczne), pokierować działaniami służb technicznych, zasugerować, jak zachować się ma premier i szefowie odpowiednich resortów, itd. Przed podobnymi zadaniami stawiani już byli na egzaminie wstępnym: do szkolnych anegdot weszło zadane jednemu z kandydatów pytanie o to, co zrobi, jeśli zagranicznemu gościowi, który odwiedzi pański urząd, podczas wizyty pękną w kroku spodnie? W KSAP nie ma

wyznaczonych terminów sesji egzaminacyjnych, bo sesja jest właściwie permanentna. W ciągu ok. 15 miesięcy zajęć (po odliczeniu czasu przeznaczanego na staże) słuchacze muszą stawić czoła ok. 40 pisemnym kontrolom wiedzy.

Ważną rolę odgrywają też spotkania i dyskusje z politykami różnych szczebli i orientacji — w tym zagranicznymi oraz praktyki zawodowe: jedna w którymś z krajowych ministerstw lub urzędów centralnych; druga w urzędach administracji za granicą (zwykle we USA, Francji, Niemczech i Wielkiej Brytanii). Każdy słuchacz ma prawo do stypendium, a najlepsi — pierwszeństwo w wyborze ofert pracy. Absolwenci przez 5 lat po ukończeniu szkoły muszą pracować w urzędach administracji publicznej, w przeciwnym razie są zobowiązani do zwrotu części kosztów kształcenia (części, bo całkowite koszty wykształcenia jednego wyższego urzędnika w KSAP zwłaszcza w pierwszych latach działalności szkoły, z uwagi na koszt początkowych inwestycji, remontów, adaptacji siedziby itp., przekraczały 500 mln starych zł).

Absolwenci KSAP rychło zdobyli uznanie w branży za dojrzałość, profesjonalne przygotowanie, biegłą znajomość dwóch języków obcych, młodość, dynamizm, pomysłowość, niekonwencjonalne myślenie, obycie w świecie i zdobyte podczas praktyk kontakty zagraniczne. Ich atutem był także fakt, że szczycili się członkostwem elitarnej korporacji... absolwentów KSAP, bo jak się okazało, pomoc kolegów ze szkoły ułatwiała codzienną pracę. Choć jednak także na następnych uroczystościach inauguracji bądź zakończenia nauki w KSAP gościli kolejni szefowie rządów (a w 1996 r. prezydent Aleksander Kwaśniewski), wygłaszając zadziwiająco podobne w treści deklaracje o wadze służby cywilnej, państwie prawa i kluczowej roli KSAP w procesie tworzenia nowoczesnej administracji, kolejne ekipy wcale nie kwapiły się sięgać po jej absolwentów, nie mówiąc, że wciąż nie udało się uchwalić ustawy o służbie cywilnej. Znamienne, że nie ma większego znaczenia, jaką reprezentowały orientację. Nawet Jan Maria Rokita, szef Urzędu Rady Ministrów w centrowej ekipie Hanny Suchockiej, która wszak jednym ze swych głównych haseł uczyniła odnowę administracji, musiał spierać się o to ze swymi kolegami—ministrami. Z czasem obyczajem stało się zwykle zawłaszczanie stanowisk dla „swoich” — w tym celowali tak postkomuniści z SLD, jak skrajni antykomuniści z ekipy Jana Olszewskiego. Szczyty osiągnęło jednak Polskie Stronnictwo Ludowe pod wodzą Waldemara Pawlaka. Doszło do tego, że — zdaniem wielu obserwatorów — postkomunistyczni ludowcy nawet swą koncepcję nowego podziału administracyjnego państwa skonstruowali pod kątem powiększenia puli stanowisk do obsadzenia.

Jedynym bodaj wyjątkiem była w tym czasie Najwyższa Izba Kontroli za prezesury Lecha Kaczyńskiego. Przyznał on kandydatom, którzy ukończyli pierwszy rocznik KSAP od razu wysokie stanowiska, a zarobki w NIK były dużo wyższe niż w innych urzędach i ministerstwach (jako że zakładano, iż służby kontrolne nie mogą mieć uposażeń niższych bądź podobnych do kontrolowanych, bo sprzyjałoby to korupcji). W efekcie na przełomie 1994/95 w NIK pracowało 24 (na 90) ówczesnych absolwentów KSAP. Mimo to także w NIK od razu o sobie dały znać zjawiska, które pojawiły się bodaj we wszystkich urzędach, do których trafili KSAP—owcy. Kaczyński wspominał: — To był eksperyment, który mnie osobiście sporo kosztował. Wywołał znaczną liczbę donosów, skierowanych do wszystkich możliwych organów władzy. Opór był tak silny, że absolwentów drugiego rocznika na tak wysokich stanowiskach zatrudnić już nie mogłem<sup>29</sup>.

Niechęć starych urzędników wynikała nie tylko z obawy przed konkurencją. Mieli oni za złe młodym także i to, że ci od razu obejmowali wyższe stanowiska, dostawali

---

<sup>29</sup> Włodzimierz Nowak, Wypląnąć i zmienić, Gazeta Wyborcza, 1995-01-06

większe pieniądze, a także... mieli poczucie własnej wartości i lekceważyli dotychczasowe układy oraz zwyczaje.

Nie kwestionowali wprawdzie fachowości KSAP-owców, ale podnosili, że są oni przygotowywani — i to był już zarzut wobec samej szkoły — nie tyle do roli urzędnika co lidera, ci zaś na dłuższą metę nie zawsze są w stanie funkcjonować w resortowej codzienności.

Sami KSAP-owcy żalili się dziennikarzom, że w III RP utworzono wprawdzie dobrą szkołę urzędników, państwo wydaje na ich kształcenie wielkie pieniądze, ale nie potrafi tego wykorzystać. „Jak tak dalej pójdzie, będziemy najdroższymi referentami w Europie” — ironizowali. Zwracali też uwagę, że na Zachodzie absolwenci podobnych uczelni mogą dość dokładnie przewidzieć swoją karierę i zarobki, jakie otrzymają na kolejnych szczeblach urzędniczych<sup>30</sup>. W Polsce nie można o tym marzyć. Efekt był łatwy do przewidzenia: najlepsi urzędnicy wykształceni w KSAP zaczęli odchodzić z posad państwowych do lepiej płatnych firm prywatnych, zwłaszcza od 1998 r., kiedy to pierwszy rocznik odsłużył 5 lat obowiązkowej po ukończeniu szkoły pracy w administracji.

### **Uchwalić prawo o cywilnej administracji**

Z zapowiedzią opracowania pierwszego całościowego projektu prawnej regulacji statusu administracji publicznej — w postaci ustawy o państwowej służbie cywilnej — wystąpił w sierpniu 1993 r., a więc ponad 4 lata po przełomie czerwca 1989 r., rząd Hanny Suchockiej. Ustawa miała być elementem zasadniczej reformy administracji państwowej, przygotowanej przez zespół specjalnego pełnomocnika rządu prof. Michała Kuleszy (o skali reformy świadczył fakt, że poza pakietem nowych ustaw przewidywano zmiany w ok. 150 już istniejących). Do podstawowych jej założeń należało zwiększenie skuteczności rządu przez m.in. wzmocnienie pozycji premiera oraz dokończenie reformy samorządowej: zakładano, że większość zadań oraz środków terenowej administracji rządowej przejmie nowy jej szczebel — powiaty. Konsekwencją wprowadzenia powiatów byłoby znaczne zmniejszenie liczby województw i wzmocnienie pozycji wojewodów. Przewidywano rozdział gospodarki od administracji — majątkiem państwowym zarządzałyby wyspecjalizowane instytucje, co prowadzić miało do racjonalniejszego wydawania środków publicznych. Swoje propozycje Kulesza uzasadniał tym, że mimo zmian ustrojowych Polska jest nadal państwem biurokratycznym, a nie obywatelskim: nadmiar władzy skupiony jest w centrum w Warszawie oraz w ministerstwach, rozbudowywane są tzw. administracje specjalne, które podlegają wyłącznie ministrom, administracja państwowa jest droga, niewydajna, skomplikowana i nieczytelna dla obywatela.

Właśnie usprawnieniu funkcjonowania administracji służyć miało stworzenie grupy zawodowych urzędników: fachowych, apolitycznych i pracujących dla państwa niezależnie od zmian ekip rządzących. W miejsce Urzędu Rady Ministrów powstać miały cztery mniejsze urzędy — wśród nich apolityczny sekretariat generalny rządu, mający za zadanie obsługę bieżącej pracy wszystkich kolejnych gabinetów oraz Dyrekcja Generalna Administracji Publicznej, która zajęłaby się m.in. nadzorem nad pracą administracji.

Wyrazem rozdzielenia funkcji politycznych od administracyjnych byłyby m.in. zasada, że każdy minister ma własny gabinet polityczny, odchodzący wraz z nim, oraz stabilny, apolityczny aparat urzędniczy. Ustawa o służbie cywilnej miała precyzyjnie oddzielać grupę najwyższych urzędników politycznych od ponadpartyjnego korpusu służby cywilnej, obsługującego premiera i ministrów.

Korpusem kierowałby Sekretarz Generalny — również nominowany niezależnie od zmian gabinetów. W razie wygranych wyborów partia czy też koalicja obsadzałaby jedynie

---

<sup>30</sup> j.w.

kilkadziesiąt najwyższych stanowisk ministerialnych. Pozostali urzędnicy winni być zatrudnieni na stałe i lojalni wobec każdego rządu — co zapewniłoby ciągłość funkcjonowania administracji. Znaczenie miały mieć tu również ustawowe gwarancje stosunkowo wysokich płac. W razie kandydowania do parlamentu, urzędnik musiałby wziąć urlop bezpłatny (obowiązek ten pomyślany był jako odpowiedź na kłopoty rządu Suchockiej z wojewodami i wicewojewodami, spośród których wielu zgłosiło swe kandydatury w nadchodzących wyborach do parlamentu — w sytuacji braku odpowiednich regulacji premier pozostało jedynie zażądać od nich wyboru: czy chcą nadal pełnić swe funkcje w administracji, czy też decydują się postawić na karierę parlamentarną). Każdy chętny do pracy w administracji musiałby — poza odpowiednim wykształceniem — zdać też specjalny egzamin kwalifikacyjny. Premier przewidywała, że nowa ustawa trafi pod obrady Sejmu już po wyborach — i o ile zatwierdziłby ją parlament, mogłaby wejść w życie 1 stycznia 1995 roku.

I faktycznie, już po wygranych przez postkomunistów z Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, wyborach, ale jeszcze przed oddaniem władzy rząd Suchockiej przesłał do sejmu — wśród 54 innych projektów ustaw — także projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej oraz o reformie naczelnych organów administracji rządowej. Nie bez znaczenia było i to, że zwycięski SLD w rozmowach o utworzeniu koalicji z PSL i Unią Pracy, proponował przekształcenie administracji w apolityczną służbę cywilną, a w projekcie umowy koalicyjnej zastrzegając, choć nie wprost, zaniechanie czystek w administracji, zapowiadając, że „zmiany kadrowe w instytucjach podległych Radzie Ministrów zostaną ograniczone do minimum”. Nowy rząd więc mógł podtrzymać projekty poprzedników, a nawet jeśli partnerzy koalicyjni byłiby przeciwni służbie cywilnej, to stosowny projekt mogłaby na nowo złożyć grupa 15 posłów, SLD zaś miało przewagę także w czteroosobowym Prezydium Sejmu, decydującym o tym, które projekty trafią pod obrady Sejmu lub komisji.

### **Politycy dają odpór**

W końcu jednak nowa koalicja — kierowana zrazu przez Waldemara Pawłaka z PSL — nie tylko odwołała rekordową liczbę wojewodów (na stanowiskach zostawiono ledwie 14 — na 49! — wojewodów i 9 wicewojewodów), ale i zdecydowała się na opracowanie własnego projektu ustawy. Zadanie to zlecono szefowi Urzędu Rady Ministrów Michałowi Strąkowi (także z PSL). I tu zaczęły się schody. Strąk, realizując taktykę swej partii, skłonny był raczej traktować administrację jako sposób na umacnianie pozycji zwycięskich ugrupowań politycznych. Stało to w sprzeczności nie tylko z ideą służby cywilnej, ale i reformą administracji — zwłaszcza zamysłem jej ograniczenia. Kiedy więc w czerwcu 1994 r. przedstawił projekt ustawy o Radzie Ministrów, nie tylko opozycja, ale i koalicyjni partnerzy z SLD zarzucili mu, że proponuje model, w którym szef URM miałby — odnośnie administracji — kompetencje większe niż sam premier, a jego Urząd stałby się „superministerstwem”. Strąk chcąc nie chcąc zgodził się z krytyką: kiedy jednak dwa miesiące później przedstawił poprawioną wersję tej ustawy, rząd po wielogodzinnej dyskusji ponownie jej nie przyjął. Rada Ministrów zaakceptowała za to wtedy i postanowiła skierować do Sejmu opracowany przez Strąka projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej oraz nowelizację ustawy o urzędnikach państwowych (co znamienne, tylko ta druga miała trafić na tzw. szybką ścieżkę legislacyjną).

### **Reforma powolna**

Zmiany polegać miały na podziale każdego ministerstwa na część polityczną i cywilną. Do „politycznej”, wymienianej po zmianie rządu, należałoby minister i jego



doradcy oraz wojewodowie (ci też odchodziliby wraz z premierem, choć przez trzy miesiące mieliby obowiązek pracować, by „zapewnić ciągłość i spójność pracy administracji”). Zakładano stworzenie wysoko wykwalifikowanego korpusu urzędniczego (egzaminami na kolejne stopnie). Urzędnicy byliby mianowani do pracy w urzędzie, a nie jak dotąd na stanowisko w określonej komórce. — Chodzi o większą elastyczność w gospodarowaniu ludźmi — argumentował Strąk. Teraz konieczna jest zgoda pracownika na przeniesienie go do innej komórki. Ponadto urzędnika trudniej byłoby zwolnić ze stanowiska. Miałby on jednak obowiązek bezustannego doskonalenia umiejętności. Raz w roku urzędnicy poddawani być mieli ocenie, która decydowałaby o przynależności do jednej z 11 kategorii. Urzędnikowi powinno więc zależeć na doksztalceniu się, bo im wyższa kategoria — tym lepsza płaca. Brak postępów mógł być zaś podstawą do usunięcia z korpusu. Za rekrutację, pracę i poziom urzędników oraz ich szkolenia odpowiadałaby Komisja Państwowej Służby Cywilnej. Decyzja o limitach zatrudniania i wysokości wynagrodzeń należałaby jednak do samego premiera (niezależnie od tego przewidywano regulę dobrych płac dla urzędników z zastrzeżeniem, że wysokość pensji zależeć będzie też od możliwości budżetu). Urzędnik musiałby natomiast regularnie składać oświadczenia majątkowe. Obowiązywać miał też zakaz przynależności członków korpusu do partii politycznych i manifestowania poglądów. Mogliby za to należeć do związków zawodowych.

Reforma urzędnicza miałyby się zacząć w 1996 r. Ekipa Pawlaka nie ukrywała jednak, że w stosunku do poprzedników, nie będzie się spieszyć z tworzeniem korpusu. Na początku w służbie cywilnej pracować miało tylko ok. 500 osób, głównie w urzędach centralnych i wojewódzkich. Obok nich pracowałiby zwykli urzędnicy — zatrudniani na podstawie umowy o pracę.

Opozycja negowała tak powolne tempo planowanych zmian, jak niektóre z przewidywanych rozwiązań. Taktyka rządu nie tylko wydłuży proces powstawania w Polsce apolitycznej służby administracyjnej, ale też spowoduje konflikty między samymi urzędnikami, pojawi się bowiem podział na dwie kasty: „lepszycy” — zaliczonych do korpusu i „gorszy” — zwykłych. Więcej: w sytuacji stałego niedoboru budżetowego państwa jeszcze przez wiele lat nie będzie stać na dobre pensje dla urzędników. Jedynym realnym sposobem zapewnienia im wysokich płac jest odchudzenie administracji, by zaoszczędzone tą drogą pieniądze przeznaczyć dla tych rzeczywiście najlepszych. Niepokojące jest też — podnosiła opozycja — odsunięcie na czas nieokreślony reformy centrum rządu, bo przecież logicznie rzecz biorąc jest ona powiązana z wprowadzaniem służby cywilnej.

Także dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej prof. Maria Gintowt-Jankowicz oceniała rządowy projekt jako „niedojrzały i niedopracowany”. M.in. zwracała uwagę, że premier i rząd uzyskają na tyle duży wpływ na Komisję Państwowej Służby Cywilnej, że w efekcie urzędnicy mogą wcale nie być apolityczni.

Rząd podtrzymywał jednak, że jest pełen dobrej woli. M.in. z inicjatywy ministra Strąka w lutym 1995 r. zaplanowano w URM międzynarodową konferencję poświęconą zasadom działania służby cywilnej w rozwiniętych państwach demokratycznych i reformie sfery urzędniczej w Polsce. Przypadkiem zbiegła się ona jednak ze zmianą rządu. Urzędujący jeszcze Strąk witając gości — wśród których byli szefowie służb cywilnych z Francji, Austrii, Niemiec i Wielkiej Brytanii — stwierdził: *Utworzenie państwowej służby cywilnej zapewni państwu ciągłość w sytuacji zmiany rządu. Nie planowaliśmy takiego zbiegu wydarzeń, ale uwypukla on znaczenie dzisiejszej dyskusji.* Podczas dyskusji zwrócono uwagę na fakt, że służba cywilna istnieje już w kilku innych państwach Europy

postkomunistycznej — choćby na Węgrzech (od 1993 r.) czy na Łotwie (od 1994 r.). III RP wciąż się zaś jej nie dorobiła.

Nowy premier, Józef Oleksy z SLD w kilka tygodni po objęciu funkcji — bo 1 lipca 1995 — powołał Radę Służby Cywilnej. Złożona z urzędników rządowych i ekspertów miała zająć się tworzeniem fachowego korpusu urzędników. Rząd zakładał, że w ciągu kilku lat w skład korpusu Państwowej Służby Cywilnej wejdzie ok. 100 tys. urzędników.

### **Spory o kluczowe detale**

Prace nad ustawą o służbie cywilnej przedłużały się jednak — nadzwyczajna komisja sejmowa robocze posiedzenia zaczęła dopiero w końcu stycznia 1996 r., a dyskusje były nader burzliwe.

Spór dotyczył m.in. tego, które stanowiska urzędnicze w Polsce mają być polityczne, a które administracyjne. W tej kwestii zgoda była tylko co do jednego: że „polityczni” (a więc zmieniający się wraz ze zmianą rządu) są... ministrowie i wiceministrowie. Dyskusja dotyczyła już jednak nawet wojewodów. Opozycja przekonywała, że funkcja wojewody powinna być administracyjną, a nie polityczną. Premier powinien mieć wpływ na ich dobór, ale nie według politycznych kryteriów (Jerzy Ciemniewski z Unii Wolności). Rząd twierdził, że wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w terenie, a więc jest to stanowisko polityczne. Dyskutowano również nad statusem sekretarza rządu, sekretarzy stanu i ich doradców. Szefa Biura Administracji Publicznej URM Wojciech Jankowiak przekonywał posłów, że stanowisko polityczne jest bardziej znaczące niż administracyjne.

Kontrowersje budził też rządowy pomysł podzielenia korpusu służby cywilnej na kategorie (najpierw mowa była aż o 11, potem o 4) i uzależnienia tego m.in. od stażu pracy. I tak, do I należeliby urzędnicy „kreatywni” — zdolni do pełnienia wyższych funkcji kierowniczych i mający co najmniej siedmioletni staż pracy w administracji w tym czteroletni na wyższych stanowiskach. Kategoria II obejmowałaby stanowiska kierownicze niższego szczebla, które pełnić mogą — jak to ujmowano — ludzie „zdolni do samodzielnej analizy i syntezy”. Wymagany będzie od nich pięcioletni staż pracy. III kategoria — to specjaliści, a IV — urzędnicy wykonawczy. W każdej kategorii (z wyjątkiem IV) wymagane byłoby wyższe wykształcenie. Od przydziału do poszczególnych kategorii zależałaby płaca urzędnika. Wymóg stażu zanegował Jan Rokita (UW), były szef URM w rządzie Hanny Suchockiej. Jego zdaniem zamknie to drogę do kariery ludziom, którzy zaczęli pracę w administracji po roku 1989. Jako argumentu Rokita użył własnego przykładu: — Według tych przepisów ja nigdy nie mógłbym być urzędnikiem I kategorii, bo w administracji pracowałem tylko półtora roku. Z kolei dyrektor KSAP, prof. Maria Gintowt-Jankowicz, uświadamiała członków komisji, że na Zachodzie odstępuje się od uzależniania płacy urzędnika od stażu pracy, lecz wiąże się ją z jej jakością. Mimo to przegłosowano wersję rządową.

Dyskusyjną okazała się propozycja zapisu, że urzędnik państwowej służby cywilnej musi mieć „nieskazitelny charakter”. Tu wątpliwość dotyczyła kryteriów oceny oraz jej momentu. Przeciwnicy pytali: czy da się rozpoznać charakter kandydata na urzędnika już przy jego kwalifikowaniu do korpusu? W końcu zapis pozostawiono, traktując wymóg jako „wzorzec”. Negowana była również propozycja wprowadzenia w stosunku do urzędników nie tylko zakazu działalności czy manifestowania przekonań politycznych, ale także przynależności do ugrupowań politycznych. Jan Rokita (UW) i Zbigniew Bujak (UP) dowodzili, że oznaczałoby to pozbawienie urzędnika obywatelskiego prawa do zrzeszania się. Tymczasem nie jest ważne, czy ktoś należy do partii, czy nie, lecz czy jego

przekonania mają wpływ na podejmowane decyzje. Poseł Bujak zauważał, że „można być bezpartyjnym i stronnicy, a można mieć określone przekonania, lecz być fachowym i bezstronnym”. Za przykład podał wiceministra pracy Andrzeja Bączkowskiego, który choć przyznawał się do rodowodu solidarnościowego, to pracował z czterema ministrami i wszyscy podkreślali jego bezstronność.

W efekcie sejm ustawę o służbie cywilnej uchwalił dopiero 5 lipca 1996 r. Musiało zatem minąć 7 lat III RP, by idea służby cywilnej stała się prawem.

## 2. Pierwsza ustawa i stara praktyka (lipiec 1996–grudzień 1998)

**Choć III RP miała wreszcie ustawę o służbie cywilnej, to politycy rychło dowiedli, że samo prawo nie jest wystarczającą barierą wobec partyjniactwa i klientelizmu.**

Ustawa przewidywała, że część stanowisk w administracji państwowej miałyby charakter polityczny — ich obsada więc zmieniałaby się wraz ze zmianą rządu. Chodziło o ministrów, wiceministrów i ich doradców oraz wojewodów i wicewojewodów. Reszta funkcji miała być neutralna i typowo zawodowa, a w jej hierarchii najwyższe miejsce zajmował Szef Służby Cywilnej.

Wkrótce okazało się, że koalicja rządząca, choć głosowała za odpolitycznieniem administracji, w praktyce nie zamierza rezygnować z promowania swoich ludzi. Program reformy systemu ministerstw i urzędów centralnych o mało co nie zakończył się rozpadem sojuszu SLD–PSL. Waldemar Pawlak chciał wykorzystać rekonstrukcję rządu do wzmocnienia wpływów swojej partii. Kompromisem okazał się precyzyjny podział łupów (PSL dostało m.in. stanowisko Szefa Służby Cywilnej). Równie ostra walka toczyła się o obsadę wojewodów, wicewojewodów i innych wyższych stanowisk w urzędach wojewódzkich.

Koalicja myślała już bowiem o zbliżających się wyborach parlamentarnych: dysponując lukratywnymi posadami łatwiej przecież zmobilizować działaczy partyjnych i sympatyków.

Rzutem na taśmę stała się przeprowadzona gorączkowo tuż przed wyborami rekrutacja do samego Korpusu Służby Cywilnej. Przeprowadzano ją w niemal półtajnym trybie. Poziom egzaminów był żenujący. Kandydaci skwapliwie rzucali legitymacje SLD i PSL, byle tylko spełnić wymóg bezpartyjności. Wielu jako dowód znajomości języków obcych przedstawiało stare świadectwa odbytych w Moskwie elementarnych kursów rosyjskiego. Wymóg długiego stażu pracy w administracji państwowej faworyzował urzędników rodem z PRL. Niektóre stanowiska były wręcz niedostępne dla tych, którzy karierę zaczęli po 1989 r. W efekcie przed przegrany, jak się okazało, wyborami koalicja postkomunistyczna wprowadziła ponad stu swoich ludzi na lukratywne funkcje w teoretycznie już cywilnej administracji państwa.

Nic dziwnego, że nowy premier Jerzy Buzek w pierwszych dniach urzędowania wstrzymał postępowania kwalifikacyjne. Wkrótce potem rząd ogłosił „Raport o tworzeniu służby cywilnej między sierpniem 1996 a wrześniem 1997”. Raport stwierdzał, że powołanie przez koalicję SLD–PSL korpusu urzędniczego (który w założeniu miał *„rzetelnie, bezstronnie, neutralnie politycznie i profesjonalnie realizować zadania państwa”*), było prowadzone nierzetelnie, stronniczo, bo wedle kryteriów czysto politycznych oraz nieprofesjonalnie. Zaniedbania dotyczą m.in. braku jakiegokolwiek kampanii informacyjnej o naborze, upolitycznienia Komisji Kwalifikacyjnej, zastosowania specjalnej „ścieżki” przygotowywania, dopuszczania i mianowania wybranych kandydatów (chodziło o zaniżanie poziomu wymagań, respektowanie niewiarygodnych certyfikatów znajomości języka itd.). Rekrutację prowadzono w przyspieszonym tempie — w ciągu 2 miesięcy postępowaniu kwalifikacyjnemu poddano ponad 300 kandydatów (wszak zbliżały się wybory parlamentarne, które mogły doprowadzić do zmiany rządu).

Wedle raportu, większość kierowniczych stanowisk w urzędach centralnych i wojewódzkich zajęli ludzie wytargowani politycznie w wewnątrzkoalicyjnych negocjacjach między SLD–PSL. Chodziło m.in. o 35 dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich, wcześniej mianowanych tymczasowo na to stanowisko przez b. ministra spraw wewnętrznych i administracji Leszka Millera, związanych z nomenklaturą PZPR.

Autorzy raportu zarzucali imiennie premierowi Włodzimierzowi Cimoszewiczowi, że: potrzebował aż sześciu miesięcy, by powołać Szefa Służby Cywilnej; na dodatek jest to osoba z klucza politycznego (związana z PSL), zupełnie nie przygotowana do tej funkcji; Komisję Kwalifikacyjną powołał dopiero po ponad ośmiu miesiącach; trzeba było czekać przeszło rok, by ukazały się rozporządzenia o stanowiskach i wynagrodzeniach urzędników. Szefa Służby Cywilnej Jana Szachułowicza oskarżano o to, że nie przygotował prawidłowego postępowania kwalifikacyjnego, dopuszczał do egzaminów osoby, które odbyły zaledwie krótki kurs z języka obcego (np. mianowano 26 osób z certyfikatem Instytutu Języka Rosyjskiego im. Puszkina w Moskwie, poświadczającym jedynie podstawową znajomość rosyjskiego), wydawał państwowe pieniądze na szkolenia dla kandydatów. Natomiast komisja kwalifikacyjna miała testować kandydatów niezgodnie z przepisami. Poziom egzaminów był niski.

Wedle raportu „*było to coś więcej niż lekceważenie prawa — było to zamierzone nadużycie prawa, tj. wykorzystanie ustawy o służbie cywilnej do sprzecznych z jej założeniami celów politycznych*”. W efekcie bowiem wiele wysokich stanowisk administracyjnych objęli biurokraci z jeszcze PRL-owskiej nomenklatury i stronnicy koalicji postkomunistycznej. Tym samym „*pod szyldem służby cywilnej doszło w gruncie rzeczy do zwykłej reprodukcji starej biurokracji*”<sup>31</sup>.

W tej sytuacji premier zapowiedział unieważnienie postępowania kwalifikacyjnego i ponowne przeprowadzenie rekrutacji — już wedle nowych wymogów. Niektórzy ostrzegali jednak, by weryfikacja ta miała wyłącznie merytoryczny i maksymalnie jawny charakter — tak, by nie mógł pojawić się choćby cień podejrzeń o polityczną zemstę czy wrażenie czystki<sup>32</sup>. Bo działacze SLD i PSL zaczęli sugerować, że chodzi tylko o odwet zwycięzców. Na dodatek ekipa AWS-UW miała już na koncie niezręcznie przeprowadzoną wymianę kadrową. Wszak i ona rozpoczęła serię kłótni o obsadę stanowisk w ministerstwach i urzędach wojewódzkich. Wielu wyborców odebrało jako zwykłą walkę o stołki. Zwłaszcza, że i potem rządu Jerzego Buzka nie omijały skandale związane ze służbą cywilną.

Przykładowo jesienią 1998 r. prasa ujawniła dokument, będący podsumowaniem jednej z comiesięcznych narad dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich — teoretycznie bezpartyjnych, w rzeczywistości jednak związanych z AWS. Adam Grytner, w wyborach parlamentarnych wiceszef kampanii AWS w Siedlcach, potem pełnomocnik ds. powołania Ruchu Społecznego AWS, a następnie dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego w Siedlcach pisał do innych dyrektorów generalnych związanych z Akcją: „W interesie każdej formacji politycznej jest troska o swoje kadry. Dotyczy to również AWS-u, a może nawet AWS-u w szczególności, jako formacji stosunkowo młodej”. Dyr. Grytner obawiał się, że w wyniku reformy administracyjnej AWS-owscy urzędnicy w terenie stracą miejsca pracy. Pytał: „Czy oznacza to tym samym, że przestali być potrzebni temu rządowi, a szerzej AWS-owi? (...) Czy naprawdę nikomu w AWS-ie nie zależy na budowaniu dobrze przygotowanej, lojalnej i sprawnej w działaniu kadry? Jeśli wszyscy ci ludzie zostaną potraktowani jak ‘hydraulik przywołany do naprawy zepsutego kranu’, będzie to wyraz najwyższej nieodpowiedzialności, wręcz głupoty politycznej AWS-u”. Po czym apelował, by AWS troszczył się o swoje kadry: „Nie zapominajmy, że za dwa lata mamy wybory prezydenckie, za trzy parlamentarne, a za cztery samorządowe. Na kim będziemy chcieli się oprzeć, kto może być pomocny lub wręcz niezastąpiony, w rozbudowie struktur terenowych”. Szef Służby Cywilnej Jan Pastwa niezwłocznie zareagował, żądając wyjaśnień i potępiając taką praktykę w wypowiedziach dla mediów.

<sup>31</sup> za: Raport o służbie cywilnej, Rzeczpospolita, 1998-03-05

<sup>32</sup> Jacek Imbramowski, Jak czyścić państwo, Tygodnik Powszechny 10/1998

Grytner rzeczywiście pomylił role: zachował się jak polityk, nie jak dyrektor — oceniał Pastwa. Urzędnicy służby cywilnej nie mogą należeć do partii politycznych ani publicznie manifestować poglądów politycznych. Takie zachowanie byłoby wbrew ustawie — przypominała Janina Bajbak, dyrektor departamentu kadr służby cywilnej. Jako że Grytner nie widział w swym zachowaniu niczego nagannego, Pastwa, wniósł o jego odwołanie.

### **Korpus cywilny na nowych zasadach**

W czerwcu 1998 r. rząd Buzka wystąpił z projektem nowej ustawy o służbie cywilnej. Założeniem ustawy było dobieranie kandydatów do korpusu służby cywilnej wyłącznie wedle kryteriów merytorycznych, a nie politycznych. Mieli być nią objęci urzędnicy od Kancelarii Premiera po regionalne izby obrachunkowe (wyjątkami są np. niektóre stanowiska w Ministerstwie Sprawiedliwości czy służbach specjalnych). Przewidywano, że członkowie korpusu służby cywilnej będą podzieleni na dwie grupy: pracowników i urzędników.

Karierę w administracji rządowej zaczynać się miało od statusu pracownika służby cywilnej (zatrudnienie na podstawie umowy o pracę). Pracownikiem służby cywilnej mógłby zostać każdy obywatel polski, nie karany i o nieposzlakowanej opinii, który wykazałby się odpowiednimi kwalifikacjami. Nabór jest „*otwarty, publiczny i konkurencyjny*”.

Pracownik z co najmniej dwuletnim stażem pracy miałby prawo ubiegać o przyjęcie do grona urzędników służby cywilnej (zatrudnienie na podstawie mianowania). Warunkiem byłoby też odbycie służby przygotowawczej zakończonej oceną komisji egzaminacyjnej.

Pracownik, który staje się urzędnikiem, oprócz gwarancji stabilności zatrudnienia, zdobywałby prawo startu w konkursach na stanowiska kierownicze. Miał też lepiej zarabiać, nawet gdy wykonywałby tę samą pracę, co przedtem. Dodatek służby cywilnej miał wynosić od 30 procent przeciętnego wynagrodzenia „na starcie” do 250 procent po 18 latach służby.

Urzędnik musiałby mieć nieposzlakowaną opinię. Nie mógłby w pracy kierować się poglądami politycznymi i religijnymi, ani też pełnić funkcji w związkach zawodowych ani należeć do partii politycznych czy być radnym. Nie miałby prawa do strajku.

Zamiast dotychczasowych czterech kategorii urzędników, proponowano dwie: A — dla magistrów i B — dla ludzi z maturą. W każdej istniałoby dziewięć stopni służbowych ze zróżnicowanym dodatkiem do pensji.

Polityka kadrowa w służbie cywilnej powinna być jawna i przejrzysta. Publicznie ogłaszane być miały wolne miejsca pracy w każdym urzędzie, liczba miejsc w korpusie służby cywilnej, zasady i terminy naboru, wakaty na stanowiskach kierowniczych i wymagane kwalifikacje do ich objęcia. Rekrutacja pracowników służby cywilnej miała następować stosownie do potrzeb urzędów, przez wybór najlepszych ofert. Natomiast nabór do korpusu urzędników służby cywilnej odbywałby się raz lub dwa razy w roku, a liczba miejsc zależałaby od potrzeb administracji i możliwości budżetowych państwa. Wszyscy chętni z grona pracowników służby cywilnej zostać mieli poddani testom prowadzonym przez niezależnych profesjonalnych egzaminatorów, zatrudnianych przez szefa służby cywilnej. Dodatkowe punkty dawałaby np. za znajomość większej liczby języków obcych i doświadczenie zawodowe. Mianowani byliby najlepsi w rankingu, a także absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Kierownicze stanowiska (od sekretarza Rady Ministrów i dyrektora generalnego w ministerstwie lub urzędzie centralnym do dyrektora i wicedyrektora wydziału w urzędzie wojewódzkim) byłyby zarezerwowane dla urzędników kategorii A i obsadzone w drodze

konkursów. Jednak przez pierwsze 5 lat — póki nie będzie dostatecznie wielu urzędników służby cywilnej — o stanowiska kierownicze mogłyby ubiegać się także osoby nie będące urzędnikami kategorii A. Tu podkreślenia wymaga kluczowa dla całego systemu rola dyrektora generalnego. Miał on być w założeniu „strażnikiem” zasad służby cywilnej. Tymczasem źle się działo już na etapie prac nad ustawą w 1998 r. i w trakcie jej uchwalania. Podczas posiedzenia Rządu w trakcie którego projekt ustawy był omawiany, gdy ministrowie się zorientowali, że nie będą jednak mieli wpływu na obsadę dyrektora departamentu, podniosło się larum. Ustawę odesłano z przykazaniem, aby Szef Służby Cywilnej uzgodnił z ministrami rozwiązanie możliwe do zaakceptowania dla obu stron. W ten sposób Szef Służby Cywilnej za cenę zgody na pewne „upolitycznienie” funkcji dyrektora generalnego, uzyskał pozostawienie stanowiska dyrektora departamentu poza sferą polityczną. Zadecydowane wówczas upolitycznienie funkcji dyrektora generalnego wynika z zagwarantowania ministrowi możliwości wpływu na obsadę stanowiska poprzez: uzgadnianie wymogów, jakie spełnić ma kandydat, delegowanie do komisji konkursowej swoich przedstawicieli, ostatecznie prawo do opiniowania kandydata, który wygrał konkurs przed jego obsadzeniem na stanowisku (art. 48 ustawy o służbie cywilnej). Jak miała pokazać praktyka, również artykuł 52 ust. 2 tej ustawy podporządkowuje dyrektora generalnego władzy politycznej, pozwalając na jego usunięcie, gdy „przemawia za tym ważny interes służby cywilnej”. Ponieważ jednak ani ustawa ani żaden inny akt prawny nie definiuje „ważnego interesu służby cywilnej” decyzja o przeniesieniu (a *de facto* usunięciu) dyrektora generalnego ma charakter arbitralny.

Wedle omawianego projektu wszyscy już zatrudnieni w administracji publicznej 1 stycznia 1999 r. stawaliby się automatycznie pracownikami służby cywilnej. Aby otrzymać status urzędnika muszą zdać egzamin. Natomiast osoby (jest ich 115), które uzyskały już mianowania do służby cywilnej pod rządami poprzedniej koalicji, stać się miały z mocy prawa urzędnikami służby cywilnej na najniższym stopniu służbowym w kategorii A.

Organizacją egzaminów zająć się miał Szef Służby Cywilnej, powoływany przez premiera na 5-letnią kadencję. Kadencje parlamentu i tego urzędnika będą się więc spotykać co 20 lat — ma to gwarantować jego niezależność. Szef Służby Cywilnej może zostać odwołany tylko z konkretnych powodów — wśród których nie ma utraty poparcia ze strony premiera. Nadzór nad rekrutacją należeć miał do powoływanej przez premiera Rady Służby Cywilnej. Rada mogłaby zakwestionować przebieg i wyniki postępowania. Premier zaś — jako zwierzchnik urzędników — miałby prawo odmowy aprobaty kandydata wyłonionego w drodze konkursu.

Część opozycji krytykowała uprzywilejowaną, jej zdaniem, pozycję absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz zasadę, że o stanowisko kierownicze trzeba się ubiegać w drodze konkursu organizowanego zawsze przez szefa służby cywilnej, a nie przez zainteresowanego ministra. Fachowcy zwracali uwagę na niebezpieczeństwa związane z przyznaniem premierowi prawa negocjowania wyników konkursu — zwracali uwagę, że mechanizm ten jest sprzeczny z regułą apolityczności i stałości służby cywilnej. Naruszeniem prawa do obrony byłby brak możliwości odwołania się od decyzji o wydaleniu ze służby.

## IV. Służba cywilna w III RP pod rządem obecnej ustawy

### 1. Słowo o obowiązującym prawie

**18 grudnia 1998 r. sejm uchwalił nową ustawę o służbie cywilnej, nieco — z formalnego punktu widzenia — modyfikując projekt rządowy, w praktyce zaś zmieniając go co do istoty. Weszła ona w życie od 1 lipca 1999 r.**

Wedle u.s.c. wszyscy zatrudnieni na stanowiskach administracji rządowej stanowią korpus służby cywilnej. Korpus składa się z pracowników służby cywilnej (zatrudnionych na podstawie umowy o pracę) i z urzędników służby cywilnej (mianowanych w trybie przewidzianym w u.s.c.).

Zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej jest premier. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej jest Szef Służby Cywilnej, powoływany przez premiera — po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej — na pięcioletnią kadencję. Najwyższe stanowisko w służbie cywilnej w każdym urzędzie to dyrektor generalny. Stanowiska ministrów, kierowników urzędów centralnych, sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz wojewodów i wicewojewodów należą do politycznych.

Przeważająca większość ze 105 tys. zatrudnionych dotąd pracowników administracji staje się pracownikami służby cywilnej. Jedynie ok. 100 osób, które w 1997 roku uzyskały mianowania do służby cywilnej zostało od razu urzędnikami.

Pracownikiem służby cywilnej może zostać obywatel RP, który korzysta z pełni praw publicznych, nie był karany za przestępstwo umyślne, ma wymagane kwalifikacje i cieszy się nieposzlakowaną opinią.

O mianowanie urzędnikiem służby cywilnej może zaś ubiegać się osoba, która jest pracownikiem służby cywilnej, odbyła służbę przygotowawczą, ma co najmniej dwuletni staż pracy w administracji publicznej, tytuł magistra lub równorzędny i zna co najmniej jeden język obcy. Liczbę mianowań na każdy rok określać ma ustawa budżetowa.

Rekrutacja pracowników służby cywilnej jest „otwarta i konkurencyjna” (porównaj art. 5 u. o. s.c.). Gdy w urzędzie administracji rządowej pojawi się wolne miejsce, dyrektor generalny ogłosi to w powszechnie dostępnym miejscu w siedzibie urzędu, w Biuletynie Służby Cywilnej, a także na internetowej stronie Urzędu Służby Cywilnej (publikacja na stronie internetowej nie wynika z obowiązku ustawowego, ale z praktyki USC). Dyrektor generalny może też zamieścić anons w prasie.

Z osobą, która pierwszy raz podejmuje pracę w służbie cywilnej, zawiera się umowę na czas określony. W tym czasie nowy pracownik musi odbyć półroczną służbę przygotowawczą, ma ona na celu praktyczne i teoretyczne przygotowanie pracownika służby cywilnej do należytego wykonywania obowiązków służbowych zakończoną oceną komisji egzaminacyjnej. Jeśli ocena będzie pozytywna, dyrektor generalny zawrze z pracownikiem umowę na czas nieokreślony; jeśli negatywna — rozwiąże umowę o pracę.

Postępowanie kwalifikacyjne na urzędnika służby cywilnej prowadzi Szef Służby Cywilnej. Odbywa się ono raz do roku i składa z badania zdolności ogólnych, pracy pisemnej oraz testu sprawdzającego wiedzę. W przypadku absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej sprawdzenia ich wiedzy, kwalifikacji i predyspozycji niezbędnych do wypełniania zadań służby cywilnej dokonuje się w toku kształcenia w tej szkole. Dodatkowe punkty zostają przyznane m.in. za znajomość określonych języków obcych, ukończenie studiów podyplomowych, stopnie lub tytuły naukowe.

Ustawa wprowadza 9 stopni służbowych dla urzędników służby cywilnej. Im wyższy stopień, tym wyższa stawka dodatku służby cywilnej. Nowo mianowany urzędnik



zaczyna od najniższego stopnia i może awansować po uzyskaniu pozytywnej oceny okresowej.

Na stanowiska dyrektora generalnego urzędu, dyrektora i wicedyrektora departamentu, dyrektora i wicedyrektora wydziału w urzędach wojewódzkich ogłaszane będą konkursy. Przeprowadza je Szef Służby Cywilnej. Sprawdzana ma być wiedza niezbędna do wykonywania zadań na obsadzonym stanowisku, predyspozycje i zdolności ogólne oraz umiejętności kierownicze. Przez najbliższych 5 lat w konkursach mogły startować także osoby nie będące urzędnikami służby cywilnej. Po tym terminie — tylko urzędnicy.

Absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej mogą być mianowani na urzędnika służby cywilnej bezpośrednio po ukończeniu nauki — pod warunkiem, że spełniają określone w ustawie warunki dotyczące m. in. stażu pracy. Mianowanie nie jest dokonywane na stanowisko. Nie zapewnia też ono absolwentom KSAP bezkonkursowego dostępu do wyższych stanowisk w służbie cywilnej: muszą oni, jak wszyscy, wziąć udział w konkursie.

Wynagrodzenie pracownika służby cywilnej składa się z dwóch części. Pierwsza to wynagrodzenie zasadnicze przewidziane dla określonego stanowiska, ustalane w odniesieniu do prognozowanego przeciętnej pensji w sferze budżetowej. Część druga to dodatek za staż pracy. Urzędnik służby cywilnej otrzymuje nadto dodatek związany ze stopniem służbowym.

Członek korpusu nie może publicznie manifestować poglądów politycznych oraz uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej pracę urzędu. Nie może też podejmować dodatkowego zatrudnienia bez zgody dyrektora generalnego urzędu. Urzędnicy dodatkowo nie mogą należeć do partii politycznych, pełnić funkcji związkowych, być radnym ani podejmować jakichkolwiek zajęć zarobkowych (nawet wykładów) bez zgody dyrektora generalnego.

## 2. Umocowanie prawne służby cywilnej: naruszenia, furtki, obejścia

**Idea służby cywilnej ma w III RP najwyższe z możliwych — bo konstytucyjne — umocowanie. Mimo to właśnie manipulacje prawne — z łamaniem ustawy zasadniczej włącznie — służą często obchodzeniu zasad mających przyświecać służbie cywilnej.**

Przyjęta 2 kwietnia 1997 r. ustawa zasadnicza w art. 153 stwierdza: „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”, zwierzchnikiem zaś korpusu służby cywilnej czyni samego Prezesa Rady Ministrów. Dla statusu służby cywilnej znaczenie może mieć też kilka innych przepisów konstytucyjnych — zwłaszcza art. 60, gwarantujący obywatelom polskim „równe prawo dostępu do służby publicznej”<sup>33</sup>.

Obowiązujące regulacje szczegółowe — określające zasady dostępu do służby cywilnej, jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju — zawarte są w akcie rangi ustawowej: jest nim ustawa z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 49, poz. 483, z 1999 r.), która weszła w życie 1 lipca 1999 r.<sup>34</sup> (dalej: u.s.c.)

Znamienne, że art. 1 u.s.c. nie tylko powtarza konstytucyjne uzasadnienie istnienia służby cywilnej w Polsce, ale i zawiera zwrot o jej „ustanowieniu” w państwie. Fakt, że władza ustawodawcza nadała w ten sposób wymiar normy prawnej procesowi tworzenia służby cywilnej, ma znaczenie dla jego oceny (zwłaszcza, że podczas prac legislacyjnych rozważana była koncepcja umieszczenia takich zapisów w mającej raczej deklaratorywno–interpretacyjny charakter preambule — i została odrzucona jako niewystarczająca). Chodzi tak o stopień zaawansowania tego procesu, jak kwestie poziomu powstającej w III RP służby cywilnej.

### **Jak się nie da wprost, to sposobem...**

Rychło okazało się jednak, że to właśnie tempo wprowadzania służby cywilnej stało się dla polityków pretekstem do takich interpretacji (a potem nowelizacji) u.s.c., które posłużyły do omijania zasad obowiązujących w państwie z funkcjonującą służbą cywilną i stały się furtką dla klientelizmu politycznego.

Najpierw gabinet premiera Jerzego Buzka, powołując się właśnie na niedostatek spełniających wymogi kandydatów, uznał za dopuszczalne obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze zawarcia zwykłej umowy o pracę — bez uwzględniania, czy chętny ma status urzędnika służby cywilnej i bez przeprowadzenia postępowania konkursowego. Wykorzystał przy tym art. 144 u.s.c., wedle którego przez 5 lat od wejścia w życie ustawy o wyższe stanowiska w służbie cywilnej mogą ubiegać się osoby nie będące urzędnikami służby cywilnej. Ekipa Jerzego Buzka uznała, że zapis taki oznacza przyzwolenie na całkowitą dowolność przy obsadzaniu funkcji dyrektorów generalnych i dyrektorów departamentów w tym okresie.

Opierając się na tej wykładni, wiosną 2001 r. powołano bez przeprowadzenia postępowania konkursowego dyrektorów generalnych w Urzędzie Komitetu Integracji

---

<sup>33</sup> Znaczenie mają nadto: art. 59, dopuszczający ograniczenie prowadzenia strajku lub jego zakaz w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach „ze względu na dobro publiczne” oraz art. 31, zezwalający na ograniczenie ustawą również innych praw konstytucyjnych „jeżeli jest to konieczne dla ochrony porządku publicznego i moralności publicznej”.

<sup>34</sup> Zatrudnieni w administracji podlegają też innym regulacjom: m.in. ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tzw. ustawa antykorupcyjna) z 21 sierpnia 1997 r. (ze zmianami z 25 lipca 2001 r.).

Europejskiej (stanowisko objęła Grażyna Kacprowicz) oraz w Komitecie Badań Naukowych (zatrudniono Zdzisława Stachurę).

Tymczasem — jak w uchwale nr 44 z 6 czerwca 2001 r. zauważyła Rada Służby Cywilnej — art. 144 ma charakter przepisu szczególnego i przejściowego. Nie może być więc uznany za wyłączną podstawę zmiany trybu obsadzenia stanowisk w służbie cywilnej. Musi być nadto interpretowany łącznie z art. 41 u.s.c., statuującym fundamentalną w tym zakresie regułę konkursu. Rada wytknęła tym samym rządowi naruszenie podstawowych zasad obowiązujących w systemie służby cywilnej, a to: konkurencyjności, profesjonalizmu, bezstronności i neutralności politycznej.

Nie bacząc na te uwagi Rady identyczną interpretację art. 144 zastosował następny premier Leszek Miller, zatrudniając bez konkursu na dyrektora generalnego (a nie p.o. dyrektora generalnego) w Ministerstwie Skarbu Państwa Józefa Mikosę.

### **... a nawet gwałtem**

Symbolicznym jednak — bo potencjalnie najgroźniejszym w skutkach a równocześnie, jak się okazało, sprzecznym z konstytucją — okazało się wprowadzenie 18 grudnia 2001 r. do u.s.c. przez rząd Leszka Millera i popierającą go koalicję SLD/PSL/UP art. 144a. Umożliwiał on obejmowanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej (w tym dyrektorów generalnych — najbardziej kluczowych, bo decydujących m.in. o polityce kadrowej w urzędach) przez osoby spoza tego korpusu i bez zachowania procedury konkursowej. Takie złagodzenie standardów ustawodawca uzasadniał wakatami na ważnych funkcjach w administracji rządowej, wynikającymi z braku kandydatów zdolnych spełnić wysokie kryteria naboru.

Wprawdzie czas obowiązywania przepisu ograniczono do końca 2002 r., ale opozycja atakowała to rozwiązanie jako umożliwiający obsadzanie strategicznych stanowisk w administracji państwa wedle klucza politycznego, a z pogwałceniem profesjonalizmu i innych zasad służby cywilnej.

Ustawa z 1998 r. ustaliła podział na urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej. Program rozwoju służby cywilnej (odzwierciedlony m.in. w założeniach budżetowych państwa na rok 2000) zakładał, że w roku 2000 status urzędników s.c. nadany zostanie 2 800 osobom, w roku 2001 — 2 200, w roku 2002 — 2 500 oraz pozostałym w roku 2003. Przewidywano, że docelowo liczba urzędników s.c. sięgnie ok. 15 000 (jak stwierdzał Szef Służby Cywilnej w swoim Sprawozdaniu za rok 1999 „dla prawidłowej selekcji na istniejących obecnie 1630 wyższych stanowisk w służbie cywilnej potrzeba około dziesięciokrotnie więcej urzędników”).

Praktyka okazała się dużo uboższa. Od lipca 1999 r. do jesieni 2001 r. miano urzędnika s.c. zdobyły ledwie 857 osoby, z czego w służbie pozostało 825 — czyli ok. 0,7 proc. z ogólnej liczby 116 tys. urzędników administracji państwowej. Równocześnie na 1700 osób zajmujących wyższe stanowiska jedynie ok. 100 wyłoniono w drodze konkursów<sup>35</sup>. Na to właśnie powołał się premier Leszek Miller, popierając w grudniu 2001 r. zgłoszoną przez posłów z kierowanego przez niego Sojuszu Lewicy Demokratycznej propozycję odstąpienia na kilka lat (a konkretnie do końca 2005 r.) od reguły obsadzania wysokich stanowisk w administracji członkami korpusu s.c.

---

<sup>35</sup> Trzeba przyznać, że faktyczna liczba stanowisk, które winny były zostać obsadzone w wyniku konkursów była znacznie mniejsza — ok. 400; Wynikało to z faktu, że wymóg wzięcia udziału w konkursie nie dotyczy osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej przed 1 lipca 1999 r., kiedy to ustawa weszła w życie. Nie prowadzono badań statystycznych, ale z obserwacji wynika, że wiele osób zostało dyrektorami lub zastępcami w ostatnim tygodniu czerwca 1999 r.).

Obecnie poprzeczka dla chętnych do pracy w służbie cywilnej ustawiona jest za wysoko — sugerowali zwolennicy zmian. W szczególności krytykowali wymóg znajomości języka obcego. (Należy przy tym zauważyć, że procedura nie tyle wymaga znajomości języka na odpowiednim poziomie, co posiadania odpowiedniego zaświadczenia. Jeden z dyrektorów generalnych z oburzeniem podkreślał tę różnicę, wskazując, że ma 2 certyfikaty językowe, w tym jeden zagraniczny, ale pechowo nie wymienione w załączniku do właściwego rozporządzenia). Premier przekonywał, że choć mijają już trzy lata istnienia w Polsce procedur służby cywilnej, to funkcjonują one głównie w teorii. W praktyce zaś administracja rządowa składa się z ludzi „pełniących obowiązki” i zastępujących „pełniących obowiązki”. Tak SLD, jak szef rządu deklarowali, że propozycje obniżenia wymogów mają charakter tymczasowy i „są obliczone na sytuacje nadzwyczajne”.

Opozycja dowodziła, że odejście od dotychczasowych ustaleń będzie równoznaczne ze zniweczeniem idei służby cywilnej, może bowiem stać się furtką do obsadzenia urzędów (mowa była o tysiącach stanowisk) przez ludzi koalicji rządzącej i w efekcie oznaczać upolitycznienie administracji.

Doszło do tego, że tuż przed głosowaniem w Sejmie szef Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Krzysztof Janik (SLD) obiecał, że podczas prac w Senacie rząd zaproponuje, by „tymczasowy okres” ustanowić do końca 2002, a nie 2005 r. Mimo to opozycja w geście protestu opuściła salę głosowań. Padły zarzuty „puczu w państwie” i „ustawowego zamachu stanu”.

Premier Leszek Miller przeciwstawiał się takiej interpretacji: „To nie jest likwidacja tej służby ani obowiązujących w niej procedur. To jest życiowa konieczność”. Zmianom nie sprzeciwił się też prezydent. Komentując awanturę, mówił dziennikarzom: „Idea Służby Cywilnej to dobry pomysł, ale wyjątkowo trudny do realizacji, o czym przekonały się kolejne ekipy rządzące. Być może został zapisany w sposób zbyt rygorystyczny, co powoduje, że niektóre procedury są nie do wypełnienia. (...) Na stworzenie dobrej Służby Cywilnej potrzeba kilkunastu lat”. Aleksander Kwaśniewski zastrzegł, że ma nadzieję, iż SLD „nie popełni błędu wymiany urzędników tylko wedle partyjnego uznania”. Przypominał też, że Miller, kiedy nie był jeszcze premierem, deklarował, iż „dobrze wie, że nie wszystkie orły są pod jego dachem”. Zdaniem prezydenta w korpusie urzędniczym zapewne nie brakuje ludzi, których trzeba zmienić, lecz „jest jeszcze więcej dobrych fachowców wymagających właściwego wykorzystania”<sup>36</sup>.

Z kolei Szef Służby Cywilnej, Jan Pastwa przypominał, że spośród 1700 wyższych pracowników administracji, o których wspominał premier Miller, 1200 zatrudniono jeszcze przed wejściem w życie u.s.c. Ta zaś mówi jedynie o zasadach selekcji urzędników na wolne stanowiska — na już obsadzone konkursu robić nie można. Stąd przedstawiona przez premiera interpretacja proporcji jest błędna. Minister Pastwa oceniał, że w służbie cywilnej na wyższych stanowiskach jest ok. 400 *wakatów*. Stanowiska te nie zostały obsadzone z trzech powodów: po pierwsze, procedura konkursowa trwa ok. dwóch–trzech miesięcy, a nie zawsze udaje się rozpocząć ją odpowiednio wcześniej przed powstaniem wakatów. Po drugie, niekiedy dyrektor generalny danego urzędu na prośbę ministra bądź wojewody nie zgłasza wakatów. Wówczas urzędnik na danym stanowisku jest obsadzany w charakterze p.o., a Szef Służby Cywilnej nie może ogłosić konkursu. Zdarza się też, po trzecie, że dyrektor generalny zgłasza wakat, ale Szef Służby Cywilnej nie jest w stanie

---

<sup>36</sup> Gazeta Wyborcza, 2001-12-19, str. 3

uzgodnić z danym ministrem bądź wojewodą wymagań, które powinien spełniać kandydat na daną funkcję (bez czego nie można ogłosić konkursu).

Koalicja rządząca nowelizację jednak przegłosowała. Do u.s.c. dodano art. 144a, zezwalający zatrudniać na nieobsadzone stanowiska kierownicze w administracji osoby nie będące członkami korpusu s.c. bez przeprowadzania konkursu — a jedynie na mocy umowy o pracę. Chodziło o funkcje: dyrektorów generalnych urzędów, Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego (tu umowę o pracę zawierał Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody, przedstawiony po zasięgnięciu opinii Szefa Służby Cywilnej), dyrektorów departamentu (lub komórek równorzędnych) i ich zastępców w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, urzędach centralnych organów administracji rządowej, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych oraz o dyrektorów wydziału (i komórek równorzędnych) i ich zastępców w urzędach wojewódzkich (te stanowiska obsadzał Szef Służby Cywilnej na wniosek dyrektora generalnego urzędu). Zatrudnienie w tym trybie przewidziano do dnia obsadzenia stanowiska w drodze konkursu — na okres jednak nie dłuższy niż sześć miesięcy. Nowy przepis miał obowiązywać od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2002 r.

Wprowadzenie art. 144a miało na celu, jak oficjalnie stwierdzono, złagodzenie wymogów stawianych przed kandydatami i przyspieszenie procesu naboru. Rzeczywiście: skutkiem nowego przepisu było zniesienie konkursu badającego kwalifikacje kandydatów. Na stanowisko przyjmowano ich jedynie na podstawie życiorysów, a — wedle opinii — głównie w oparciu o koneksje polityczne.

### **Kto, jak i dlaczego łamie konstytucję**

19 czerwca 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, na wniosek Stowarzyszenia Absolwentów KSAP, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 144a z ustawą zasadniczą. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich dla uzyskania przez korpus s.c. nakazanego konstytucyjnie (w art. 153) charakteru znaczenie ma oparta na możliwie obiektywizowanych kryteriach procedura rekrutacji i awansowania. Służyć ma temu reguła otwartości oraz konkurencyjności naboru kandydatów do korpusu, publicznego informowania o wolnych stanowiskach oraz konkursu poprzedzającego obsadzenie wysokich stanowisk. Tymczasem art. 144a dopuszcza prowadzenie naboru na zasadach nie stwarzających przesłanek dla obiektywnego i merytorycznego wyboru osoby, której powierza się pełnienie obowiązków na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, a tym samym nie zabezpiecza zawodowego statusu korpusu s.c. W opinii Rzecznika powołanie się na „uzasadnione potrzeby urzędu” oraz odwołanie się do art. 4 u.s.c. (wymogu, by zatrudniony był obywatelem polskim, korzystał z pełni praw publicznych, nie był karany za przestępstwo umyślne, posiadał kwalifikacje wymagane w służbie oraz cieszył się nieposzlakowaną opinią) nie usprawiedliwiają odstępstwa od konstytucyjnej koncepcji tworzenia korpusu s.c. Rzecznik stwierdzał: „dopuszczenie możliwości obsadzania, nawet w okresie przejściowym, wysokich stanowisk w służbie cywilnej przez osoby nie będące nie tylko urzędnikami, ale w ogóle członkami korpusu służby cywilnej z zaniechaniem procedur konkursowych, rodzi realne niebezpieczeństwo przerwania ciągłości rozpoczętego w połowie 1999 r. procesu tworzenia korpusu służby cywilnej (...), który jest gwarantem zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, mającym umocowanie w art. 153 ust. 1 Konstytucji”.

Z czasem Rzecznik rozszerzył swój wniosek podnosząc, że przy uchwalaniu art. 144a nie został dochowany przewidziany w u.s.c. wymóg zasięgnięcia przy pracach nad projektami aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej opinii Rady Służby

Cywilnej. Opinia Rady w sprawie art. 144a została wyrażona nie na etapie procesu legislacyjnego, ale dopiero po wejściu ustawy w życie.

Z Rzecznikiem, w imieniu rządu, polemizowali minister sprawiedliwości, Prokurator Generalny i Szef Służby Cywilnej. Wedle ministra sprawiedliwości istota art. 144a sprowadza się do umożliwienia obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej przez osoby spełniające warunki niezbędne do zatrudnienia, ale nie będące członkami korpusu, do czasu obsadzenia danego stanowiska w trybie właściwym, tj. w drodze konkursu. Minister za ważniejszy uważał profesjonalizm (w połączeniu z pozostałymi standardami, tj. rzetelnością, bezstronnością i neutralnością polityczną) w wykonywaniu zadań państwa, niż — jak to ujmował — ściśle formalny aspekt statusu urzędnika. Art. 144a nie oznaczał też — jego zdaniem — pominięcia kryterium fachowości przy ocenie osoby, której powierza się stanowisko: niezależnie bowiem od spełnienia przez taką osobę warunków zatrudnienia w służbie cywilnej, przewidzianych w art. 4 ustawy, przy zatrudnieniu obowiązują również wymogi zapewnienia wszystkich konstytucyjnych standardów wykonywania zadań państwa. Wedle ministra art. 144a nie oznacza także odejścia od ogólnych zasad obsadzania w drodze konkursu wyższych stanowisk w służbie cywilnej: zakreślono przeciw czasowe ramy powierzenia osobie spoza korpusu pełnienia obowiązków na wyższym stanowisku.

Z kolei Szef Służby Cywilnej za nieuzasadniony uznał zarzut braku zabezpieczenia zawodowości korpusu s.c. w efekcie wprowadzenia art. 144a. Zawodowość, o której mowa w art. 153 Konstytucji, należałoby — w jego opinii — rozumieć jako wykonywanie zadań przez traktujących to jako zawód i zajęcie zapewniające źródło utrzymania funkcjonariuszy gotowych służyć swoją wiedzą i umiejętnościami każdej ekipie politycznej oraz profesjonalizm, czyli wykonywanie zadań państwa ze znajomością rzeczy, w sposób kompetentny. Szef Służby Cywilnej sugerował, że art. 144a nie stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą zawodowości korpusu s.c., bo przewiduje konieczność spełnienia warunków wymaganych od wszystkich kandydatów do służby cywilnej oraz wykonywanie zadań na podstawie umowy o pracę. Ponadto osoby obsadzone na stanowisku w trybie art. 144a przez sam fakt zatrudnienia, stają się członkami korpusu s.c. i z tego tytułu przyjmują na siebie obowiązki przewidziane w u.s.c. Zarzut zaniechania procedur konkursowych przy obsadzaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej należy, w przekonaniu Szefa Służby Cywilnej, uznać za bezzasadny także dlatego, że wymóg konkursu wprowadzony został na poziomie ustawy zwykłej, a Trybunał Konstytucyjny dokonuje oceny zaskarżonego przepisu jedynie z punktu widzenia zgodności z normami konstytucyjnymi.

Obiekcji rzecznika nie podzielał również Marszałek Sejmu. Przekonywał on m.in., że osoby zatrudnione na podstawie art. 144a nie podlegają mniej surowej weryfikacji, co do poziomu przygotowania oraz innych predyspozycji zawodowych, niż członkowie korpusu służby cywilnej: muszą spełniać warunki art. 4 u.s.c., co uniemożliwia przenikanie, w trybie art. 144 a, do korpusu s.c. osób, które nie spełniają kryteriów, jakim powinien odpowiadać członek korpusu. Marszałek podkreślał nadto, że art. 144a ma charakter epizodyczny i służy usprawnieniu pracy aparatu państwowego. Odejście na pewien czas od konkursowego obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej miało na celu uzdrowienie sytuacji polegającej na istnieniu wakatów na tych stanowiskach w momencie obejmowania władzy przez nowy rząd. Utrudniało to bowiem funkcjonowanie urzędów, którymi kierować miały osoby obsadzone w drodze konkursu. Marszałek przypominał, że z osobą nie będącą członkiem służby cywilnej zawiera się na podstawie art. 144a umowę o pracę tylko na czas określony, do czasu obsadzenia tego stanowiska w drodze konkursu, nie dłużej jednak niż na 6 miesięcy. Fakt zaś, że art. 144a obowiązuje

jedynie do końca 2002 r., sprawia, iż wielokrotne zastosowanie takiej praktyki będzie niemożliwe. Dodatkową gwarancją jest to, że przydzielanie stanowisk w powyższym trybie może nastąpić jedynie z udziałem Szefa Służby Cywilnej, który musi kierować się „przestrzeganiem zasad służby cywilnej”. Argumenty te — zdaniem Marszałka — obalają zarzut Rzecznika, że wprowadzone rozwiązania zachwieją neutralnością polityczną korpusu s.c., a wyższe stanowiska obsadzane będą „z uwzględnieniem jako pierwszoplanowego kryterium lojalności politycznej”.

Marszałek przyznawał, że art. 144a jest czasowym odstępstwem od reguły przeprowadzenia konkursu przy obsadzaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Sugerował jednak, że konkurs jest wymogiem ustawowym i nie wypływa wprost z przepisów Konstytucji. Wedle Marszałka konkurs jest tylko jednym z wielu sposobów obsadzania stanowisk — wprawdzie najbardziej wskazanym, ale też ustawodawca wprowadzając art. 144a nie zastąpił go na trwale żadnym innym, a tylko czasowo dopuścił możliwość zastosowania innych metod.

Trybunał Konstytucyjny podzielił jednak stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich. 13 grudnia 2002 r. — a więc na kilkanaście dni przed końcem obowiązywania art. 144a — orzekł, że przepis ten narusza konstytucję. Uznał za zasadne obawy, że art. 144a grozi upolitycznieniem administracji publicznej. Sędziowie podkreślili, że dla prawidłowej realizacji zadań państwa członkowie korpusu s.c. muszą być profesjonalni, bezstronni i neutralni politycznie — dlatego też wyłaniani być powinni w drodze konkursu. Art. 144a pozwala zaś zatrudniać na wyższych stanowiskach osoby spoza korpusu służby i z pominięciem konkursu. Naruszenie, choćby epizodyczne, jednoznacznych kryteriów przewidzianych przy obsadzaniu stanowisk przez członków służby cywilnej jest niezgodne z ustawą zasadniczą. Przy okazji w uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny przedstawił wykładnię reguł, jakie winny rządzić służbą cywilną w demokratycznym państwie prawnym.

### **Służba cywilna wedle Trybunału**

Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 153 Konstytucji korpus s.c. jest powołany w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Wszystkie te cele winny być realizowane łącznie. Ich spełnienie jest zaś możliwe jedynie przez stworzenie mechanizmu ustawowego, który pozwoli na zapewnienie wykonywania takich zadań przez odpowiednio przygotowaną kadrę urzędniczą. Konstytucja nie wskazuje szczegółowo zasad naboru do służby cywilnej, jej funkcjonowania, czy kwalifikacji osób wchodzących w skład korpusu s.c. Przesądza jednak o konieczności powołania takiego korpusu oraz określa cele, dla których służba ta jest tworzona. Cele te ograniczają swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej, bo ich realizacja jest możliwa jedynie przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów ustawowych.

Członkowie korpusu s.c. — wywodził Trybunał — powinni m.in. wykonywać powierzone im zadania zawodowo, co oznacza, że muszą posiadać stosowne kwalifikacje i przygotowanie profesjonalne. Wymaga to stworzenia warunków, gwarantujących kandydatom na stanowiska w służbie cywilnej zdobycie takich kwalifikacji, jak również mechanizmu weryfikacji ich przygotowania oraz naboru na wolne miejsca pracy na określonych stanowiskach. Różne stanowiska w administracji rządowej wymagają różnych kwalifikacji, zatem nie każda osoba wchodząca w skład korpusu s.c. może być obsadzona na dowolnym z nich. Zawodowość oznacza zatem profesjonalizm ogólnie wymagany od pracowników czy urzędników s.c., zaś dla zajmowania konkretnego stanowiska potrzeba

kwalifikacji szczególnych. Dlatego nie może być rozumiana wyłącznie jako formalna konieczność zatrudniania czy mianowania na określonym stanowisku. Zdobyte odpowiednie kwalifikacje powinny być weryfikowane przed przyjęciem do korpusu s.c., jak również już w trakcie realizacji zadań przez członka korpusu. Przewidziany ustawą konkurs ma nadto weryfikować kwalifikacje pod kątem wymogów związanych z konkretnym stanowiskiem.

Trybunał uznał argumentację Rzecznika, że zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym źródłem utrzymania oraz miejscem pracy, zapewniającym możliwość realizacji kariery zawodowej. Aby było to możliwe, konieczne jest zapewnienie stabilności zawodowej i stworzenie przejrzystych reguł naboru i weryfikacji zdobywanej wiedzy i doświadczeń. Możliwość swobody w zakresie reguł decydowania o zatrudnieniu bądź mianowaniu poprzez nie podlegające weryfikacji „uznanie” profesjonalizmu określonego kandydata, prowadziłyby do stworzenia nieprzejrzystych zasad funkcjonowania służby, a w konsekwencji możliwość praktycznej eliminacji trybu konkursowego, czyli pozamerytorycznego decydowania o kryteriach wyboru. Oznaczałoby to również otwarcie możliwości wpływu kolejnych układów politycznych lub grup nacisku na obsadę różnych stanowisk przewidzianych przez ustawę dla członków korpusu s.c.

Trybunał zwrócił uwagę, że zadania z zakresu administracji rządowej członkowie korpusu powinni wykonywać bezstronnie, mając na uwadze przede wszystkim interes państwa. Wynika z tego obowiązek obiektywnego, wolnego od nacisków czy osobistych poglądów i sympatii, rozstrzygnięcia o interesach różnych zaangażowanych podmiotów. Z przesłanką bezstronności związany jest warunek neutralności politycznej. Trybunał zgodził się z tezą Rzecznika, że „pozostająca na styku z obywatelem tkanka władzy wykonawczej — jaką stanowią urzędy administracji rządowej — nie może ujawniać podatności na oddziaływanie rozmaitych sił politycznych (...), ale kierować się musi interesem wspólnym, publicznym i ogólnym, nadrzędnym wobec interesów partykularnych i szczegółowych”. Trybunał przypomniał też swoje poprzednie orzeczenia odnośnie apolityczności służby cywilnej, wedle których neutralność polityczna to przede wszystkim brak możliwości wpływu świata polityki na działalność korpusu s.c. Warunkiem realizacji tego celu jest takie ustawowe ukształtowanie mechanizmu powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek, choćby przejściowych, możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę. Trybunał przytoczył tu pogląd konstytucjonalistów, że dla uzyskania przez korpus s.c. nakazanego konstytucyjnie charakteru „nader ważne znaczenie mieć będzie wolna od podejrzeń o partyjną stronniczość, a więc oparta na możliwie zobiektywizowanych kryteriach procedura rekrutacji do korpusu (...), a następnie — awansowania (...). Dla osiągnięcia tego celu ustanowiono zasadę otwartości oraz konkurencyjności naboru kandydatów”.

Trybunał podkreślił też, że szczególny status służby cywilnej ma stworzyć gwarancję, iż członkowie korpusu będą się kierować wartościami konstytucyjnymi. Również z tych względów u.s.c. powinna stwarzać obiektywne i precyzyjne kryteria funkcjonowania instytucjonalnego służby cywilnej — w tym odpowiednie mechanizmy rekrutacji, awansowania oraz funkcjonowania korpusu s.c. Przewidziane reguły muszą być przestrzegane dla zapewnienia realizacji celów zawartych w art. 153 ust. 1 Konstytucji. Jakakolwiek ingerencja ustawodawcy, choćby o przejściowym charakterze, w system działania służby musi być nie tylko szczególnie uzasadniona, ale przede wszystkim nie może naruszać albo prowadzić do przekreślenia wskazanych konstytucyjnie celów funkcjonowania służby.



Zdaniem Trybunału art. 144a nie spełnia tych wymogów, „w nieuzasadniony sposób naruszając tak ukształtowane mechanizmy”. Pozwala bowiem „na powoływanie na stanowiska osób, które co prawda powinny spełniać merytoryczne warunki konieczne dla powołania w skład służby cywilnej (art. 4 u.s.c.), ale które nie muszą być poddawane przewidzianym przez ustawę ogólnym mechanizmom weryfikacji i konkursu co jest warunkiem koniecznym dla realizacji zasad, określonych jako zasada otwartości i konkurencyjności naboru (art. 5 u.s.c.)”.

Trybunał podniósł też konieczność spełnienia przez osoby zatrudnione w trybie art. 144a kluczowego z wymogów wskazanych w art. 4 ustawy, tj. posiadania przez członka korpusu s.c. „kwalifikacji wymaganych w służbie cywilnej” (pkt 4). Zwrócił uwagę, że w efekcie art. 144a — w przeciwieństwie do ogólnych reguł zatrudnienia na stanowiskach — kwalifikacje te nie są sprawdzane w trybie konkursu, a w związku z tym osoba powołana na stanowisko w tym trybie nie musi być najlepszym spośród kandydatów. Przepis art. 144a stwarza tym samym możliwość arbitralności ocen w tym zakresie, a przez to narusza spójne mechanizmy służące realizacji celów zakreślonych w art. 153 Konstytucji. Stworzenie właściwie funkcjonującego i realizującego te cele korpusu s.c. umożliwiają bowiem — co podkreślił Trybunał — otwartość i konkurencyjność. Tylko wówczas możliwe jest dokonanie obiektywnej i przejrzystej oceny oraz sprawdzenia kwalifikacji merytorycznych kandydatów na określone stanowisko.

Sędziowie zwracali uwagę, że weryfikacja osób mianowanych bądź zatrudnionych w służbie cywilnej powinna otwierać możliwość ich awansowania na wyższe stanowiska. Umożliwia to realizację konstytucyjnego celu i wymogu zawodowości, bo tworząc równe dla członków służby cywilnej szanse awansu skłania do podnoszenia kwalifikacji. Naruszenie tej reguły przez wprowadzanie odstępstw uderza w ideę zawodowości.

Trybunał podniósł nadto, że wyłączenie systemu konkursowego oznacza wyeliminowanie sądowej drogi kontroli poprawności stosowania kryteriów naboru do służby cywilnej. W istocie więc art. 144a pozbawia zainteresowanych obywateli prawa do sądu — co też narusza Konstytucję.

Trybunał za „nieostre” uznał użyte w art. 144a dla usprawiedliwienia szczególnego trybu naboru kryterium „potrzeb urzędu”. Skutkiem może być nadmiernie szeroka i w konsekwencji arbitralna jego interpretacja. Na dodatek może ono prowadzić do naruszania wynikających z konstytucji reguł przez zaniechanie stosowania obiektywnych kryteriów. Trudno uznać takie wymaganie za wystarczająco obiektywne, precyzyjne i uzasadnione kryterium odstępstwa od dotychczasowych zasad naboru i awansowania w służbie cywilnej. Powstaje choćby pytanie — stwierdzał Trybunał — kto miałby w sposób niepodważalny i obiektywny decydować, o jakie potrzeby urzędu chodzi i czy faktycznie są one uzasadnione. Dopuszczenie takich przesłanek o zbyt ogólnikowej treści może prowadzić — ostrzegali sędziowie — do naruszenia neutralności politycznej w korpusie s.c. I podkreślali: „art. 144a może prowadzić do zachwiania istniejących gwarancji w zakresie wymogu apolityczności służby cywilnej”.

Fakt, że art. 144a ma charakter regulacji tymczasowej, skutkuje bowiem jedynie czasowym zatrudnieniem osób spoza korpusu służby cywilnej, nie może — zdaniem Trybunału — prowadzić do wniosku, że nie narusza to reguł ustawowych i art. 153 Konstytucji. Z jednej strony, należy pamiętać o wymogu obiektywnego uzasadnienia dla wprowadzania wszelkich odstępstw. Z drugiej, przypomnieć, że na gruncie ustawy o służbie cywilnej istnieją już wyjątki od sztywnych reguł obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, o których mowa w art. 41 ust. 1 pkt 2. („jeżeli w wyniku dwukrotnego przeprowadzenia konkursu (...) nie zostanie wyłoniony kandydat spośród urzędników służby cywilnej, do udziału w następnym konkursie na to stanowisko dopuszcza się osoby,

które nie są urzędnikami służby cywilnej”). Przepis ten, mimo że wprowadza odstępstwo od sztywnych reguł wyłaniania kandydata na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, nie neguje reguły postępowania konkursowego. Ponadto przewidziano, że Szef Służby Cywilnej może wyrazić zgodę na dopuszczenie osób nie będących urzędnikami służby cywilnej do konkursu na takie stanowisko, jeżeli do pracy na tym stanowisku niezbędne są szczególne doświadczenie lub umiejętności zawodowe. Rozwiązania te stanowią „swoistą deskę ratunkową w sytuacji kryzysowej”, a więc w takich, gdy — jak argumentowano w trakcie prac ustawodawczych nad kwestionowanym przepisem art. 144a — pewne stanowiska nie zostały dotychczas obsadzone.

Trybunał przypominał tym, że ustawa o służbie cywilnej w odniesieniu do obsady wyższych stanowisk jest już i tak dość „elastyczna” i zawiera rozwiązania pozwalające w drodze wyjątku na obsadę niektórych stanowisk przez osoby nie będące urzędnikami, pod jednym wszak warunkiem — konkurencyjności w ubieganiu się o takie stanowiska. Ponadto u.s.c. zawiera przepis przejściowy — art. 144, według którego przez okres 5 lat (tj. do 1 lipca 2004 r.) o stanowiska najwyższe w służbie cywilnej mogą również ubiegać się — w drodze konkursu — osoby nie będące członkami korpusu służby cywilnej.

Przepis art. 144a ustanawia więc — po 4 latach obowiązywania systemu obsady wyższych stanowisk w służbie — kolejny „wyjątek od wyjątków”, doraźny wyłom w systemie, dopuszczając obsadę wyższych stanowisk przez osoby spoza korpusu służby cywilnej bez konkursu, jeżeli takie są „uzasadnione potrzeby urzędu”. Oznacza to, że owe „uzasadnione potrzeby urzędu” mają dominować nad obiektywnymi potrzebami i kryteriami służby cywilnej — z czym trudno się zgodzić, zwłaszcza gdy proces kształtowania służby cywilnej trwa od czterech lat, ustawa klarownie realizuje wymogi konstytucyjne i nie występuje obiektywna konieczność uzupełnienia przepisów przejściowych (to byłoby ewentualnie uzasadnione, gdyby ustawa dopiero wchodziła w życie bądź obowiązywała kilka miesięcy, a zasób potencjalnych kadr urzędników służby cywilnej był znikomy).

Trybunał odniósł się też do tezy, że wyłączną przyczyną wprowadzenia nadzwyczajnego trybu naboru w ramach art. 144a jest zła sytuacja kadrowa w administracji rządowej. Uznał, że nie uzasadnia to tak dużych odstępstw od zasad. Stwierdził: „Nawet w wypadku faktycznego braku obsady stanowisk konieczne jest przeprowadzenie konkursu, który jest podstawowym instrumentem gwarantującym realizację wymogów konstytucyjnych”. Cele służby cywilnej są niepodzielnie związane z określonymi mechanizmami proceduralnymi — i dlatego „wprowadzanie tak daleko idącego wyjątku, jaki przewidziano w art. 144a co do reguł postępowania przy obsadzie stanowisk służby cywilnej, prowadzi do podważenia istoty samej instytucji służby”.

Sędziowie zaznaczyli, że „niedopuszczalność tworzenia nieuzasadnionych wyjątków od zasad zawartych w u.s.c. wynika również z faktu, iż mogą one prowadzić do podejmowania w przyszłości prób dalszego rozszerzania zakresu ingerencji ustawodawcy w tym zakresie zależnie od zmian dotyczących faktycznej sytuacji kadrowej, co może w perspektywie powodować przekreślenie realizacji celów i założeń zawartych w art. 153 ust. 1 Konstytucji.”

### **Trybunał swoje, władza swoje**

W ciągu roku obowiązywania, art. 144a poczynił jednak spore szkody: w jego trybie zaangażowano 16 osób jako p.o. dyrektorów generalnych ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich oraz 70 dyrektorów departamentów i wydziałów oraz ich zastępów. Tym samym na wyższych stanowiska w administracji trafiły osoby spoza korpusu s.c. i z pominięciem obowiązkowego konkursu. Miały one formalnie status

„pełniących obowiązki”, zwykle związane były z obozem politycznym aktualnego ministra lub wojewody. Apolityczność polskiej administracji publicznej stała się fikcją.

Co więcej, pomimo tak precyzyjnej wykładni Trybunału, skutki art. 144a odczuwalne są do dziś. I nie chodzi tylko o decyzje (także personalne podjęte przez ludzi, którzy objęli i pełnili ważne funkcje państwowe z naruszeniem konstytucji). Bo wprawdzie nie ma już p.o. dyrektorów departamentów obsadzonych na podstawie art. 144a, ale w najlepsze pełnią swe funkcje osoby, które dzięki temu niekonstytucyjnemu przepisowi zostały p. o. dyrektorów generalnych. Mimo że od uznania art. 144a za sprzeczny z ustawą zasadniczą minęło pół roku, 13 najwyższych stanowisk urzędniczych w administracji rządowej nadal obsadzonych jest przez p.o. dyrektorów generalnych, powołanych na mocy tego przepisu. Chodzi przy tym o tak ważne resorty i urzędy, jak Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji czy Urząd Zamówień Publicznych. Jak tłumaczył Szef Służby Cywilnej Jan Pastwa, z urzędów tych nie nadeszły wciąż wymogi wobec ewentualnych kandydatów na dyrektorów, a dopiero po ich otrzymaniu można rozpocząć postępowanie konkursowe. Szef Służby Cywilnej od wielu miesięcy stara się uzgodnić z tymi urzędami wymagania, które powinni spełnić ewentualni kandydaci — niestety bezskutecznie. Opór drugiej strony jest ogromny. P.o. dyrektorów funkcjonują też w ministerstwach zdrowia (tu zakończył się już konkurs, ale jeszcze nie obsadzono stanowiska) i kultury (trwa konkurs), Urzędzie Regulacji Energetyki oraz urzędach wojewódzkich: mazowieckim, lubelskim, lubuskim, łódzkim, podkarpackim, podlaskim, pomorskim i zachodniopomorskim.

Okazuje się też, że niektórzy p.o. dyrektorów urzędują nawet ponad pół roku. Choć bowiem przepis 144a przewidywał, że funkcję objętą na jego podstawie można pełnić najwyżej 6 miesięcy, to pojawiła się interpretacja, że premier nie musi ograniczać okresu umowy powoływanym przez niego p.o. dyrektorów generalnych. Resortowi prawnicy wywodzą bowiem, że termin 6 miesięcy pełnienia funkcji na mocy art. 144a dotyczył jedynie dyrektorów departamentów, z którymi umowy o pracę podpisuje szef służby cywilnej. Nie obowiązuje natomiast dyrektorów generalnych, bo z nimi umowy podpisuje premier.

Stanowisko p.o. wciąż nie jest więc traktowane jako tymczasowe. Na 1515 wyższych (czyli dyrektorskich) stanowisk w służbie cywilnej (stan na 1.04.2003) odnotowano 779 wakatów, na które w 705 przypadkach powołano osoby „pełniące obowiązki”.

Niektórzy z p.o. powołanych w trybie art. 144a są nawet urzędnikami Służby Cywilnej (np. Jerzy Bart, p.o. dyrektora generalnego w MSWiA), a niektórzy członkami korpusu służby cywilnej (np. Elżbieta Gnatowska — UZP). Tymczasem przepis, w oparciu o który zostali zatrudnieni, dotyczy osób spoza służby cywilnej. Aby objąć stanowisko urzędnicze w oparciu o te reguły, sprzeczne z ideą służby cywilnej i, jak się okazało, z konstytucją, musieliby więc... czasowo przynajmniej zrezygnować ze swego statusu w służbie cywilnej. To zdumiewający paradoks.

### **Inne pomysły, by było łatwiej: ograniczenia, wyłączenia, opóźnienia**

W swej ledwie trzyletniej historii ustawa o służbie cywilnej stała się też obiektem innych groźnych zakusów. Poza nowelizacjami usprawiedliwionymi dążeniem do eliminowania luk czy dostosowywania ustawy do nowych regulacji w sferze administracji, zdarzały się modyfikacje (bądź ich plany) wyglądające podejrzanie lub wręcz niebezpiecznie — bo mogące prowadzić do osłabienia zasad przyświecających służbie cywilnej.

Dotyczyły one tak delikatnych kwestii, jak sposób organizacji konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, zakres urzędów i stanowisk objętych regulami u.s.c. czy poprzeczka wymagań stawianych urzędnikom.

Pierwsze groźne sygnały w tej materii pojawiły się już jesienią 1999 r. — a więc po ok. pół roku obowiązywania u.s.c. — podczas prac nad rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie organizowania i zasad przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Przedstawiony przez rząd projekt negatywnie oceniła Rada Służby Cywilnej. W uchwale z 7 października 1999 roku Rada zwracała m.in. uwagę, że wbrew oczekiwaniom rządu: 1) skład zespołów konkursowych na stanowiska dyrektorów generalnych nie powinien obejmować przedstawicieli ministra lub wojewody, a jedynie przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów i Szefa Służby Cywilnej; 2) udział ministra lub wojewody winien dotyczyć tylko etapu formułowania kryteriów oceny i wymagań oczekiwanych od kandydatów, co wynika z ustawy (art.43 ust.3) i co winno zostać wyraźniej zaakcentowane w rozporządzeniu; 3) przedstawiciele Szefa Służby Cywilnej nie powinni być rekrutowani przez niego w sposób swobodny, lecz winni być wskazywani spośród osób wchodzących w skład, powołanego przez Szefa Służby Cywilnej na mocy tego rozporządzenia, stałego kolegium „egzaminatorów” uczestniczących w procedurach konkursowych; 4) liczba członków zespołów konkursowych powinna być określona jednoznacznie, a nie poprzez zwrot „nie więcej niż” i powinna — ewentualnie — przekraczać ustawowe minimum w możliwie najmniejszym rozmiarze; 5) wynik konkursu powinien polegać na wskazaniu tylko jednego kandydata na określone stanowisko, co wyklucza wariant przewidziany w rozporządzeniu, zakładający możliwość przedstawienia także kilku równorzędnych kandydatów.

Co najmniej od 2001 r. trwają też spory w tak kluczowych kwestiach, jak lista stanowisk w administracji podlegających regułom u.s.c. — pojawiały się przy tym pomysły tak jej rozszerzenia (na audytorów, kierowników wojewódzkich służb, inspekcji i straży oraz specjalistów: architektów, weterynarzy, geodetów, radców prawnych itp. pracujących w administracji), jak zawężenia (m.in. o sekretarza Rady Ministrów czy rzeczników prasowych urzędów).

W 2001 r. do wykazu stanowisk w służbie cywilnej wprowadzono funkcje: dyrektora i z-cy dyrektora delegatury w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, audytora wewnętrznego oraz Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego. Z wykazu usunięto równocześnie stanowiska Sekretarza Rady Ministrów oraz dyrektora i z-cę dyrektora wojewódzkich (międzywojewódzkich) ośrodków doskonalenia kadr.

Z kolei w konsultowanym obecnie projekcie nowelizacji u.s.c. dyskutowany jest powrót do kategorii „s”, czyli specjalistów, np. architektów, weterynarzy, geodetów, radców prawnych. Obecnie administracji trudno ich pozyskać, bo o wiele więcej zarabiają poza nią. Specjaliści pracują więc w urzędach i równocześnie prowadzą własne firmy eksperckie. Efektem może być konflikt interesów. Uznanie ich za urzędników służby cywilnej oznaczałoby, że na dodatkowe zajęcia zarobkowe musieliby uzyskać zgodę dyrektora generalnego — uzasadnia Szef Służby Cywilnej. Według projektu nowelizacji do korpusu s.c. włączone zostałyby — i objęte obowiązkiem konkursów — również stanowiska kierownicze wojewódzkich służb, inspekcji i straży.

Podobne modyfikacje dotyczą listy urzędów podlegających normom u.s.c. Chodzi zwłaszcza o reorganizację administracji: niekiedy uzasadnione, niekiedy jednak nasuwające podejrzenia, że właściwym celem zmian jest uniemożliwienie stosowania regulacji u.s.c. wobec ważnej sfery działalności administracji.

W czerwcu 2002 r. Rada Służby Cywilnej zwróciła uwagę na proceder przekształcania niektórych urzędów w „państwowe jednostki budżetowe”. Skutek jest

prosty: w jednostce takiej nie obowiązuje już wymóg zatrudniania na podstawie ustawy o służbie cywilnej — angaż możliwy jest na podstawie zwyczajnej umowy o pracę. Manewr taki zastosowano powołując w 2002 r. Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Środków Biobójczych, podobna sytuacja wystąpiła też w Rządowym Centrum Legislacji.

Równocześnie nie ustaje dyskusja o złagodzeniu wymogów wobec kandydatów na urzędników. Ma to być odpowiedź na zarzuty, że obecne regulacje stawiają kandydatom za wysoką poprzeczkę (chodzi zwłaszcza o potwierdzoną dokumentami znajomość języka obcego), przez co grupa urzędników zatrudnianych na podstawie mianowania jest nieliczna. Zwolennicy tej zmiany argumentują, że nie na wszystkich stanowiskach niezbędna jest umiejętność komunikowania się w języku obcym, a równocześnie powiększenie liczby mianowanych członków korpusu służby cywilnej przyczyniłoby się do wzrostu jego niezależności (status taki oznacza m.in. gwarancję większej stabilności zawodowej: urzędnika trudniej jest zwolnić z pracy bądź przenieść na inne stanowisko z powodów pozamerytorycznych — na przykład politycznych). Przeciwnicy ostrzegają, że obniżenie niektórych kryteriów mianowania może stać się precedensem i prowadzić do obniżenia poziomu korpusu.

W mającej wkrótce trafić do sejmu propozycji nowelizacyjnej rozważane jest m.in. wprowadzenie drugiej kategorii urzędników, tzw. kategorii „b”. Przy ubieganiu się o kategorię „b” nie byłoby wymogu znajomości języka obcego i posiadania tytułu magistra. (Rada Służby Cywilnej sugeruje jednak utrzymanie dla tej kategorii wykształcenia magisterskiego lub równorzędnego).

Osobną kwestią jest nieterminowość wykonywania niektórych przepisów ustawy o służbie cywilnej. Przykładem choćby spóźnione wydanie rozporządzenia w sprawie oceny urzędników służby cywilnej czy prolongata terminu, od którego rzecznikiem dyscyplinarnym w urzędzie może być tylko urzędnik służby cywilnej.

Częste zmiany regulacji godziły wreszcie w ważny zwłaszcza w przypadku służby cywilnej przymiot stabilności prawa (por. argumentację Trybunału Konstytucyjnego przytoczoną w uzasadnieniu orzeczenia dotyczącego niekonstytucyjności art. 144a co do znaczenia stałości mechanizmów instytucjonalnych funkcjonowania służby cywilnej).

### 3. Filary instytucjonalne: siła i słabość

**Dla rozwoju i prawidłowego funkcjonowania służby cywilnej równie ważne jak jej umocowanie prawne, jest wsparcie instytucjonalne. Okazuje się, że organy mające je gwarantować często nie mają wystarczających instrumentów do realizacji swych zadań bądź są zwyczajnie lekceważone przez decydentów.**

Dotyczy to — co gorsza — obu instytucjonalnych fundamentów niezależności i sprawności działania systemu profesjonalnej, rzetelnej, bezstronnej i neutralnej politycznie administracji: Szefa Służby Cywilnej i Rady Służby Cywilnej.

#### **Szef nie rządzi**

Wedle u.s.c. centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej jest Szef Służby Cywilnej. Podlega on bezpośrednio premierowi. Premier także go powołuje (spośród urzędników służby cywilnej). Kadencja Szefa Służby Cywilnej trwa 5 lat i — o ile nie dochodzi do przedterminowanych wyborów — nie pokrywa się więc z kadencją rządu i parlamentu. Ma to gwarantować niezależność Szefa. Jego pozycję gwarantować ma też specjalny tryb odwołania: może zostać odwołany tylko z konkretnych powodów, wśród których nie ma utraty poparcia ze strony premiera, a dodatkowo jeśli przyczyny mają ocenny charakter — a więc zarzut dotyczy braku kwalifikacji niezbędnych w służbie cywilnej bądź utraty nieposzlakowanej opinii — premier musi uzyskać zgodę 2/3 składu Rady Służby Cywilnej.

Bo też i zadania Szefa Służby Cywilnej są kluczowe dla jej działania: u.s.c. nakazuje mu m.in. czuwać nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej, kierować zarządzaniem kadrami, planować i nadzorować wykorzystanie środków na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu, organizować i prowadzić postępowanie kwalifikacyjne do służby cywilnej oraz konkursy na wyższe stanowiska, przygotować projekty aktów normatywnych przewidzianych w ustawie. Szef Służby Cywilnej ma też w każdym roku przedstawiać premierowi sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji jej zadań.

U.s.c. stanowi, że Szef Służby Cywilnej „wykonuje zadania służby cywilnej przy pomocy dyrektorów generalnych”. Równocześnie jednak nie daje mu prawa wydawania im wiążących poleceń w sferze dotyczącej standardów służby. Więcej: nie ma też narzędzi pozwalających na rzeczywiste egzekwowanie ich przestrzegania — w postaci choćby uprawnień do wysłania kontroli. Szef Służby Cywilnej może jedynie prosić dyrektorów generalnych o informację na temat sytuacji w urzędzie. Szef Służby nie ma też kompetencji planowania i nadzorowania zatrudnienia pracowników urzędów, budżetu na wynagrodzenia i szkolenia oraz rezerwy, np. na zatrudnienie absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Jest to szczególnie ważne w sytuacji, gdy — wbrew duchowi i literze ustawy — dyrektorzy generalni pochodzą często z nominacji politycznej i taki też charakter mają ich decyzje (choćby obsada niższych stanowisk w kierowanym urzędzie). Ponadto, o ile dla urzędów wojewódzkich minister spraw wewnętrznych i administracji Krzysztof Janik wprowadził wzorcowy statut i jednolitą strukturę, to na szczeblu centralnym panuje w tej kwestii pełna dowolność — a skutkiem jest arbitralność poszczególnych ministrów odnośnie konstrukcji resortów i urzędów. Pojawia się wtedy niebezpieczeństwo, że pod pozorem reorganizacji dokonywane będą czystki polityczne: zwalnianie urzędników można uzasadnić likwidacją ich stanowisk.

Konsultowany obecnie przez Radę Służby Cywilnej projekt nowelizacji u.s.c. zawiera propozycje wzmocnienia uprawnień Szefa Służby Cywilnej wobec dyrektorów generalnych. Szef Służby Cywilnej, Jan Pastwa wyjaśnia, że nie chodzi bynajmniej o uzurpowanie sobie prawa do bezpośredniego sterowania pracą dyrektorów generalnych.

Dyrektorzy generalni są urzędnikami działającymi w newralgicznym punkcie: na styku apolitycznej w założeniu służby cywilnej i politycznego, siłą rzeczy, ministra. Dlatego samemu premierowi przyznano prawo ostatecznej decyzji odnośnie obsady tego stanowiska — z jednej strony wedle u.s.c. może on nominować na nie jedynie zwycięzcę konkursu, z drugiej jednak ma możliwość weta wobec zwycięzcy konkursu (jeśli, na przykład, kandydaturę tę odrzuci właściwy minister).

Istnieje jednak również pogląd, że zwycięstwo w konkursie powinno być w przypadku obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej decydujące — a wyposażenie premiera (a w gruncie rzeczy także ministrów) w prawo weta wobec osoby dyrektora generalnego jest błędem. Oznacza bowiem pomieszenie porządków: cywilnego i politycznego w administracji. Idea ta nawiązuje do koncepcji (lansowanej w dyskusjach nad służbą cywilną prowadzonych w czasach rządu Hanny Suchockiej), że w administracji rządowej jako jednostki pomocnicze prezesa rady ministrów działać winny apolityczne dyrekcje: służby cywilnej, zamówień publicznych i administracji publicznej. Nie miałyby one oczywiście wpływu na bieżącą politykę poszczególnych ministerstw, a tylko strzegłyby wypełniania standardów dotyczących, odpowiednio, służby cywilnej, zamówień publicznych oraz struktur i organizacji, procedur administracji publicznej.

Arbitralną politykę kadrową w administracji rządowej ułatwia też fakt, że Szef Służby Cywilnej nie dysponuje nawet rejestrem członków korpusu służby cywilnej III RP (z danymi w rodzaju wieku, płci, wykształcenia itd.) oraz stanowisk urzędniczych (z precyzyjnym opisem: zakresu czynności i kompetencji, miejsca w strukturze urzędu, a więc podwładnych i przełożonych, sieci koniecznych kontaktów służbowych, wymaganych kwalifikacji itp.). Ciągle trudno bowiem ustalić, ilu aktualnie jest w państwie urzędników, liczba etatów w poszczególnych resortach wymyka się spod kontroli, pojawia się niebezpieczeństwo manipulowania funduszami na wynagrodzenia itd. Chodzi jednak nie tylko o racjonalizację naboru i zatrudnienia, lecz — a może przede wszystkim — o kolejną barierę dla korupcji oraz klientelizmu politycznego, a w efekcie tworzenia rzeczpospolitej kolesiów.

Wprawdzie za duży sukces i skuteczny mechanizm ograniczający możliwość nepotyzmu uważa się wprowadzenie obowiązku publicznego ogłaszania (w Biuletynie Służby Cywilnej) o wolnych miejscach pracy w administracji rządowej, ale nie istnieje precyzyjna ewidencja procedur zatrudniania w korpusie, a Szef Służby Cywilnej nie wydał żadnych wytycznych ani zaleceń dotyczących procesu rekrutacji, nie sporządził też ramowego regulaminu postępowania. Dlatego sam proces naboru jest mało przejrzysty i trudny do skontrolowania przez Szefa Służby Cywilnej.

Dla prestiżu Szefa Służby Cywilnej jeszcze bardziej druzgocące są jednak przypadki, kiedy nawet i jego istniejące umocowanie formalne było lekceważone w praktyce. Więcej: pozycję Szefa Służby Cywilnej kwestionowali — a w efekcie osłabiali — nawet sami premierzy, a więc ich bezpośredni zwierzchnicy. Choćby przez to, że podejmowali ważne decyzje personalne dotyczące służby cywilnej, nie pytając o opinię jej Szefa.

Wiosną 2001 r. premier Jerzy Buzek (AWS) złamał ustawę o służbie cywilnej, powołując na dyrektora generalnego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (okresowo do końca września 2001) Grażynę Kacprowicz. Nowa dyrektor nie tylko nie była urzędnikiem służby cywilnej, nie była nawet pracownikiem żadnego urzędu administracji publicznej, nie przeszła też procedury konkursowej. Tymczasem u.s.c. jednoznacznie stanowi, że kto chce zostać dyrektorem w ministerstwie lub w urzędzie wojewódzkim, musi wygrać konkurs organizowany przez Szefa Służby Cywilnej. Cała operacja odbyła się więc — co tu najważniejsze — za plecami Szefa Służby Cywilnej. Ten uznał to za

niebezpieczny precedens w polityce kadrowej w służbie cywilnej. Zarówno z prawnego punktu widzenia jak i w odniesieniu do zasad służby cywilnej, trudno było formalnie określić usytuowanie osoby, która niewątpliwie była pracownikiem zatrudnionym na stanowisku dyrektora generalnego, czy jednak można to uznać za tożsame z byciem dyrektorem generalnym to już inna sprawa.

Po zmianie ekipy w 2001 r. gabinet Leszka Millera (SLD/UP/PSL) z gorliwością korzystał z przetestowanych już przez poprzedni rząd metod m.in. obsadzając bez konkursu — a więc znowu lekceważąc kompetencje Szefa Służby Cywilnej — stanowisko dyrektora generalnego w Ministerstwie Skarbu Państwa.

Na niewiele zdała się też interwencja Szefa Służby Cywilnej u premiera w obronie Jakuba Skiby, dyrektora generalnego w Głównym Urzędzie Statystycznym, zwolnionego latem 2002 r. przez premiera na wniosek prezesa GUS pod zarzutami w rodzaju „niepodejmowanie decyzji” oraz „pokrzykiwanie na pracowników, dyrektorów i wiceprezesów” (Skiba pełnił tę funkcję od czerwca 2001, po wygraniu konkursu, a jeszcze w grudniu 2001 r. ten sam prezes przyznał mu nagrodę za prawidłową pracę). Efektem interwencji było jedynie przeniesienie Skiby na niższe stanowisko w MSZ.

Podobnie nie udało się obronić dyrektora generalnego Urzędu Zamówień Publicznych Roberta Bartolda, który stanowisko to objął w drodze konkursu w lipcu 2000 roku. Mimo pozytywnej oceny jego pracy, bardzo dobrych wyników kontroli zarówno NIK, jak KPRM, a także negatywnej opinii Szefa Służby Cywilnej w sprawie przeniesienia ze stanowiska dyrektora generalnego, prezes UZP skutecznie wnioskował o przeniesienie go na inne stanowisko w uwagi na „ważny interes służby cywilnej” (skądinąd zrobił to w miesiąc po przyznaniu swojemu dyrektorowi nagrody za dobrą pracę).

Nic dziwnego, że pozycję Szefa Służby Cywilnej zdarza się też lekceważyć urzędnikom niższego szczebla. Częstą praktyką stało się nie reagowanie na jego monity dotyczące przestrzegania standardów służby cywilnej: w tym zwłaszcza związane z kluczową kwestią obsady wyższych stanowisk.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki od 2001 r. — mimo powtarzających się próśb Szefa Służby Cywilnej — nie uzgodnił listy wymagań na stanowisko dyrektora, pomimo że obowiązki te sprawuje tam osoba obsadzona poza konkursem i w trybie niekonstytucyjnego art. 144a. Nie pomogła nawet interwencja Prezesa Rady Ministrów, bo Rządowe Centrum Legislacyjne wydało opinię, że nie jest to spór, w którym może interweniować Prezes Rady Ministrów. Podobne lekceważenie okazuje prezes Urzędu Zamówień Publicznych. Negowanie w praktyce istnienia ustawy poprzez niewykonywanie mało precyzyjnie sformułowanych obowiązków, od których uzależnione jest podjęcie działań przez Szefa Służby Cywilnej stało się najlepszym sposobem na demontaż systemu służby cywilnej.

O rzeczywistej pozycji Szefa Służby Cywilnej świadczą też pozorne drobiazgi: choćby to, że nawet Rada Służby Cywilnej poświęciła jedno z posiedzeń na przedyskutowanie kwestii, czy Szef Służby ma prawo... bezpośrednio zwracać się do członka Rady Ministrów.

Zdarzało się jednak, że sam Szef Służby Cywilnej występował — powołując się na względy pragmatyczne — w obronie rozwiązań rządowych uderzających, jak się okazało, w ideę służby cywilnej. Tak było w przytoczonym przypadku sporu o art. 144a. przed Trybunałem Konstytucyjnym — kluczowego dla kwestii niezależności i jakości służby, bo dopuszczającego pozakonkursową drogę obejmowania wyższych stanowisk urzędniczych w państwie. Kiedy jednak Trybunał orzekł, że przepis ten narusza konstytucję, Szef Służby Cywilnej uznał ten pogląd.



Z podanych przykładów wynika, że ustawa w obecnym kształcie nie gwarantuje Szefowi Służby Cywilnej usytuowania sprzyjającego skutecznemu pełnieniu roli „centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach służby cywilnej” opisanej w art. 12 ustawy o służbie cywilnej. Konieczne wydaje się, na przykład, wzmocnienie jego kompetencji wobec dyrektorów generalnych, co naturalnie idzie w parze z większym jego uniezależnieniem od Prezesa Rady Ministrów.

### **Rada nie radzi**

W podobnej sytuacji znalazł się inny, formalnie istotny, instytucjonalny gwarant systemu służby cywilnej: Rada Służby Cywilnej.

Ma ona być, po pierwsze, organem opiniodawczo–doradczym premiera. W szczególności Rada powinna wyrażać opinie w sprawach służby cywilnej przedstawianych jej przez Prezesa Rady Ministrów lub Szefa Służby Cywilnej oraz, z własnej inicjatywy, opiniować projekt ustawy budżetowej w części dotyczącej służby cywilnej, oceniać wykonanie budżetu w tym zakresie oraz — co może najistotniejsze — recenzować projekty aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej. W kompetencjach Rady leży też opiniowanie kandydata na Szefa Służby Cywilnej.

Po drugie, Rada ma oceniać zgodność postępowań kwalifikacyjnych i konkursowych w służbie cywilnej z zasadami określonymi w art. 1 u.s.c. — co jest przecież jednym z kluczowych warunków jakości administracji. Rada powinna opiniować kryteria ocen urzędników służby cywilnej i sposób przeprowadzania tych ocen, zasady awansowania urzędników służby cywilnej oraz plany szkoleń. Rada ma nadto m.in. wyrażać opinię w sprawach etyki zawodowej korpusu służby cywilnej i oceniać coroczne sprawozdania Szefa Służby Cywilnej.

O silnej, w założeniach ustawodawcy, pozycji Rady świadczyć ma sposób jej powoływania: otóż na 16 jej członków połowa powinna spełniać kryteria fachowe (jak stwierdza ustawa: ich wiedza, doświadczenie i autorytet dawać powinny rękojmię prawidłowej realizacji zadań Rady), połowa zaś reprezentować ma wszystkie kluby parlamentarne. Wszystkich członków Rady powołuje premier. On też wyznacza jej przewodniczącego. Gwarancją stabilności i relatywnej niezależności Rady ma być zasada, że kadencja „fachowych” członków Rady Służby Cywilnej trwa 6 lat (przy czym co 3 lata kończy się kadencja połowy „fachowych” członków). Kadencja członków „politycznych” pokrywa się z kadencjami Sejmu i Senatu.

Praktyka bywa jednak różna. I tak, znane są przypadki lekceważenia Rady przez pomijanie jej zdania przy nowelizowaniu ustawy o służbie cywilnej. Tak było m.in. przy wprowadzeniu kluczowego art. 144a, kiedy to Radę o opinię poproszono post factum. Art. 144a sejm uchwalił bowiem 21 grudnia 2001 r. — Rada zaś dopiero 21 marca 2002 r. wydała uchwałę na temat tej nowości normatywnej (wytknął to zresztą ustawodawcy Rzecznik Praw Obywatelskich w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie niezgodności art. 144a z ustawą zasadniczą). Paradoksalnie, część winy spoczywa tu na samej Radzie: w 1999 r. samoograniczyła ona swe kompetencje, uznając za zasadne opiniować jedynie projekty nowelizacyjne przyjęte przez odpowiedni Komitet Rady Ministrów, nie przewidując innych sytuacji — na przykład możliwości zgłaszania poprawek do rządowych projektów legislacyjnych przez Sejm lub Senat (w tym właśnie trybie przegłosowano art. 144a).

Znamienny jest też brak odzewu na niektóre uchwały podejmowane przez Radę — nawet te dotyczące tak zasadniczych kwestii, jak niewłaściwa interpretacja ustawy o służbie cywilnej. Okazuje się nawet, że organ opiniująco–doradczy Prezesa Rady Ministrów w znikomym stopniu oddziałuje na decyzje premiera.

W uchwale nr 44 z 6 czerwca 2001 r Rada Służby Cywilnej zwróciła uwagę, że art. 144 u.s.c (wedle którego przez 5 lat od wejścia w życie ustawy o wyższe stanowiska w służbie cywilnej mogą ubiegać się osoby nie będące urzędnikami służby cywilnej) ma charakter przepisu szczególnego i przejściowego. Jako taki nie może usprawiedliwiać zmiany trybu obsadzenia stanowisk w służbie cywilnej. Musi być też interpretowany łącznie z art. 41 u.s.c., statuującym fundamentalną w tym zakresie regułę konkursu. Uchwała ta była reakcją Rady na powołanie wiosną 2001 r. przez rząd Jerzego Buzka dyrektorów generalnych w urzędach: Komitetu Integracji Europejskiej, Komitetu Badań Naukowych bez przeprowadzania konkursu. Rada wytknęła tym samym rządowi naruszenie podstawowych zasad obowiązujących w systemie służby cywilnej, a to: konkurencyjności, profesjonalizmu, bezstronności i politycznej neutralności.

Nie bacząc na te uwagi Rady, identyczną interpretację art. 144 zastosował następny premier Leszek Miller, zatrudniając bez konkursu dyrektora generalnego w Ministerstwie Skarbu Państwa.

Sama Rada w sprawozdaniu z pierwszego okresu swej działalności (sierpień–grudzień 1999 r.) stwierdzała, że jej opinie o przedstawionych do oceny aktach normatywnych miały pozytywny charakter — z wyjątkiem projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie sposobu organizowania i szczegółowych zasad przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, który został zaopiniowany negatywnie ze względu na znaczącą liczbę istotnych zmian, wnioskowanych przez członków Rady. W ostatecznym tekście projektu uwzględniono wprowadzić większość, lecz nie wszystkie propozycje Rady.

W dwóch przypadkach aprobata Rady dla projektów rozporządzeń miała charakter warunkowy: Rada uznała je za tymczasowe, sugerując przygotowanie nowych projektów. Chodziło m.in. o rozporządzenie dotyczące tak ważnej kwestii, jak określenie stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej.

Większy wpływ mogła mieć Rada na rozwój służby cywilnej: zwłaszcza przez wydawanie uchwał na temat etyki zawodowej korpusu.

Przykładem choćby opinia ze stycznia 2000 r. w newralgicznej sprawie udziału członków korpusu służby cywilnej w komercyjnych przedsięwzięciach, których cel może pozostawać w kolizji z interesami państwa. Rada, reagując na sygnały prasowe, skrytykowała postawę członków korpusu służby cywilnej, którzy brali udział w konferencjach, seminariach i konsultacjach mogących naruszać interes państwa (poświęconych m.in. poradnictwu z zakresu wykorzystywania luk podatkowych). Rada przypominała, że każdy pracownik administracji państwowej jest zobowiązany prawnie do ochrony interesów państwa. Zwróciła też uwagę, że członkom korpusu służby cywilnej nie tylko nie wolno podejmować żadnych czynności ani zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy o służbie cywilnej, ale i takich, które podważają zaufanie do służby cywilnej. Z przestrzegania tej zasady nie zwalnia nawet uzyskanie zezwolenia dyrektora generalnego. Rada stwierdziła, że dyrektor generalny Ministerstwa Finansów, który udzielił zezwolenia członkom korpusu Służby Cywilnej na udział w seminariach poświęconych sposobom pomniejszania obowiązków podatkowych dopuścił się uchybienia ustawy o służbie cywilnej i powinien ponieść odpowiedzialność.

Przypadków wymagających podobnej interwencji było jednak więcej — a nie na wszystkie Rada równie zdecydowanie reagowała.

#### 4. Nabór: mało konkurencji, dużo protekcji

**Celem ustanowienia korpusu służby cywilnej ma być — wedle konstytucji — zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Dla jego osiągnięcia zasadnicze znaczenie ma oparta na możliwie obiektywnych kryteriach rekrutacja kandydatów do służby oraz obsada stanowisk. W praktyce na stanowiska przypisane służbie cywilnej dostać się można poprzez rozmaite furtki: tak prawne, jak towarzyskie. Efektem jest niekompetencja, polityzacja, korupcja.**

Konstytucja III RP z 1997 r. do kwestii rekrutacji do służby cywilnej odnosi się tak w preambule, jak w przepisach szczegółowych. Jest to wyraz tendencji do tzw. konstytucjonalizacji prawa publicznego, czyli normowania w ustawach zasadniczych głównych założeń działania administracji. Ma to eliminować zbytnią swobodę ustawodawcy zwykłego w określaniu — w tym przypadku — reguł naboru na stanowiska w służbie publicznej. Równocześnie jest gwarancją możliwości dochodzenia przez obywateli ich praw w tej mierze<sup>37</sup>.

I tak, preambuła ustawy zasadniczej zawiera sformułowanie, że dla każdego obywatela Rzeczypospolitej ważne jest zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych — a zatem i służby cywilnej. Warunkiem sprawnego działania jest zaś — co oczywiste — właściwy dobór kadr. W art. 153 konstytucja za cel ustanowienia korpusu służby cywilnej uznaje zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Także dla jego osiągnięcia znaczenie ma oparta na możliwie obiektywnych kryteriach procedura rekrutacji kandydatów do służby.

Z kolei w art. 60 konstytucja ustanawia prawo równego dostępu do służby publicznej. Przysługiwać ma ono wszystkim obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych. Jak wyłożył w wyroku z 9 czerwca 1998 r. Trybunał Konstytucyjny, przepis ten nie oznacza, że każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie i pełnię praw publicznych musi zostać na swój wniosek przyjęta do służby publicznej. To do państwa należy określenie liczby stanowisk w służbie publicznej oraz warunków wymaganych do ich objęcia. Ustawa musi jednak — zdaniem Trybunału — określać obiektywne kryteria doboru kandydatów do służby oraz regulować zasady i procedurę rekrutacji tak, by zapewnić przestrzeganie równości szans: bez dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń.

Ustawa o służbie cywilnej określa warunki wstępne dla kandydatów: art. 4 ustanawia wymóg, by osoba zatrudniona w służbie cywilnej była obywatelem polskim, korzystała z pełni praw publicznych, nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie, posiadała kwalifikacje wymagane w służbie oraz cieszyła się nieposzlakowaną opinią. Równocześnie u.s.c. (w art. 5, 22 oraz 41–48) wprowadza regułę otwartości oraz konkurencyjności w naborze korpusu służby cywilnej, publicznego informowania o wolnych stanowiskach oraz zasadę konkursu poprzedzającego obsadzenie wysokich stanowisk.

Niektórzy twierdzą, że regulacje ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. odnośnie naboru do korpusu nie zapewniają realizacji celów określonych w art. 60 i 153 konstytucji<sup>38</sup>. Zarzuty dotyczą braku gwarancji równego dostępu do służby. Chodzi m.in. o automatyczne przekwalifikowanie urzędników mianowanych na gruncie ustawy z 1996 r.

<sup>37</sup> Michał Folcholc, Zasady rekrutacji urzędników oraz obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej, w maszynopisie

<sup>38</sup> j.w.

na członków korpusu służby cywilnej o statusie urzędników, ale najniższego stopnia służbowego, co nie sprzyjało profesjonalizacji służby oraz naruszało — i tak wątpliwie gwarantowaną w ustawie — zasadę stabilizacji, a efekcie mogło źle wpłynąć na bezstronność wykonywania zadań. Kwestionowane bywa przyznanie — od 1 stycznia 2002 r. — pierwszeństwa w zatrudnieniu w służbie cywilnej na stanowiskach związanych z „obronnością kraju” osobom zwolnionym z zawodowej służby wojskowej, o których mowa w art. 88 ust. 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Regułę równości szans narusza także — zdaniem niektórych — zniesienie obowiązku ogłaszania przez dyrektorów generalnych urzędów informacji o wolnych stanowiskach, jeśli chodzi o miejsca pracy wskazywane przez Prezesa Rady Ministrów absolwentom KSAP. Jednakże nabór do KSAP ma już charakter konkursowy, jest otwarty i konkurencyjny. Chociażby z uwagi na liczbę kandydatów i poziom egzaminu wstępnego, jest to dla kandydata trudna droga do wejścia do S.C. Trzeba go zatem traktować jako element składowy systemu naboru do służby cywilnej, a nie sposób na obejście tego systemu.

### **Nabór pracowników, nabór urzędników**

W zależności od kategorii członków korpusu istnieje kilka systemów naboru (przypomnijmy: korpus s.c. dzieli się w Polsce na pracowników służby cywilnej, którzy są zatrudniani na podstawie umowy o pracę oraz na urzędników służby cywilnej, zatrudnianych na podstawie mianowania).

Przy zatrudnianiu pracowników służby cywilnej jedynym wymogiem jest publiczne ogłoszenie informacji o wolnych stanowiskach na tablicy ogłoszeń oraz w Biuletynie Służby Cywilnej (art. 22 u.s.c.). Kandydaci przechodzą przez procedurę kwalifikacyjną oraz, na mocy decyzji dyrektora generalnego właściwego urzędu, otrzymują umowę o pracę na czas określony (do trzech lat). Odbywają wtedy 6 miesięczną „służbę przygotowawczą”, podczas której mają zdobyć wiedzę teoretyczną i umiejętności praktyczne wymagane dla danego stanowiska. Służba przygotowawcza kończy się egzaminem. Jeśli kandydat otrzyma ocenę pozytywną, zawierana jest z nim umowa o pracę na czas nieokreślony. Ze służby przygotowawczej zwolnieni są absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, którzy w toku kształcenia w Szkole zdobywają zakres wiedzy znacznie wykraczający poza program służby przygotowawczej. Dyrektor generalny może skrócić okres służby przygotowawczej lub nawet zwolnić z obowiązku jej odbywania, jeżeli kandydat wykaze się wiedzą i doświadczeniem na poziomie równorzędnym z tym, jaki może dać służba przygotowawcza.

Inny tryb naboru dotyczy — zgodnie z u.s.c. — urzędników służby cywilnej. Ustawa przewiduje w tym względzie dwie równorzędne drogi. Po pierwsze, mianowanie na urzędnika ma być awansem dla osób będących już członkami korpusu s.c. Kandydaci muszą więc być pracownikami służby cywilnej, zaliczyć służbę przygotowawczą (nie dotyczy to absolwentów KSAP i osób zwolnionych z jej odbycia) i mieć co najmniej dwuletni staż pracy w służbie cywilnej, legitymować się tytułem magistra, wykazać się znajomością co najmniej jednego języka obcego oraz nie podlegać powszechnemu obowiązkowi obrony bądź mieć status rezerwisty. Drugą drogą dla kandydata jest pomyślne przejście egzaminów konkursowych do KSAP i ukończenie tej szkoły, a następnie złożenie wniosku o mianowanie.

Postępowanie kwalifikacyjne na urzędnika rozpoczyna się ogłoszeniem w Biuletynie Służby Cywilnej przez Szefa Służby Cywilnej (w ciągu 14 dni od opublikowania ustawy budżetowej) maksymalnej liczby mianowań w danym roku. Do 31 maja kandydaci z grona pracowników służby cywilnej kierują do Szefa Służby Cywilnej

zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego. Absolwenci KSAP mogą zaś złożyć wniosek o mianowanie.

Sposób przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (zakres tematyczny, organizację oraz zasady punktacji itp.) reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 28 września 1999 r. Postępowanie kwalifikacyjne prowadzi Szef Służby Cywilnej. Powołuje w tym celu zespół sprawdzający liczący co najmniej 5 osób. W toku postępowania kwalifikacyjnego (m.in. egzaminu) sprawdza się wiedzę, kwalifikacje i predyspozycje do wypełniania zadań służby cywilnej. Dodatkowe punkty przyznaje się w zależności od ostatniej oceny pracownika służby cywilnej dokonanej przez bezpośredniego przełożonego w zakresie wykonywania powierzonych zadań, znajomość języków obcych, ukończenie studiów podyplomowych, posiadania stopnia lub tytułu naukowego oraz określonych kwalifikacji zawodowych. Praca zespołu sprawdzającego obserwowana jest przez przedstawicieli Rady Służby Cywilnej, którzy mają informować premiera i Szefa Służby Cywilnej o ewentualnych naruszeniach zasad postępowania kwalifikacyjnego. W przypadku stwierdzenia takich naruszeń Szef Służby Cywilnej zarządza przeprowadzenie ponownego postępowania kwalifikacyjnego.

Rezultaty postępowania publikowane są w Biuletynie Służby Cywilnej. Kandydaci, którzy uzyskują wynik uprawniający do mianowania bądź ukończyli Krajową Szkołę Administracji Publicznej, otrzymują nominację na urzędników służby cywilnej przez akt administracyjny wydawany przez Szefa Służby Cywilnej w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Z dniem nominacji stosunek pracy przekształca się w stosunek pracy na podstawie mianowania.

Jeśli chodzi o nabór pracowników służby cywilnej, najbardziej drażliwym punktem jest rola dyrektorów generalnych. Podejrzenia o nepotyzm są tu o tyle zasadne, że w Polsce nadal stanowiska dyrektorów generalnych pełnią często osoby z klucza partyjnego i spoza korpusu służby cywilnej. Na mocy zaś art. 21 u.s.c. to dyrektorzy generalni organizują nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej w swoich urzędach: m.in. ustalają liczbę wolnych stanowisk, mają prawo skracać bądź zwalniać od służby przygotowawczej kandydata na pracownika itd.

Ewentualne furtki dla kumoterstwa bądź politycznego klientelizmu mogą wynikać także z faktu, że ustawa o służbie cywilnej nie precyzuje metod, jakie powinny być zastosowane celem wyłonienia najlepszego kandydata na wolne stanowisko, pozostawiając w tym względzie swobodę wyboru dyrektorowi generalnemu. Na jakość przyjmowanych pracowników wpływać może to, że — w związku z dowolnością procedur — praktyką stało się stosowanie tylko jednej metody selekcji. I tak, przykładowo, w 2001 r. tylko jedną metodą selekcji zastosowano wobec przeważającej części (62,6 proc.) kandydatów. Dwóch metod użyto ledwie w przypadku 24,7 proc. chętnych, a trzech i więcej — wobec niewielu ponad 10 proc. Okazuje się, że nawet atrakcyjność danego stanowiska (i liczba aspirujących do jego objęcia) nie wpływa na ilość zastosowanych metod selekcji<sup>39</sup>.

Więcej: wedle badań Urzędu Służby Cywilnej wśród metod selekcji największą popularnością cieszy się rozmowa kwalifikacyjna. W 2001 r. przeszło ją aż 92 proc. ubiegających się o pracę. Co jeszcze ważniejsze, w ponad połowie (55 proc.) objętych badaniem przypadków rozmowa kwalifikacyjna była jedyną metodą na podstawie, której wyłoniono pracownika<sup>40</sup>. Tymczasem ocena kandydata na podstawie rozmowy z nim siłą rzeczy ma wysoce subiektywny charakter, nie mówiąc, że nie sposób udowodnić potem, jaki miała przebieg i czy rzeczywiście przebiegała w sposób zapewniający właściwą decyzję. Dalece rzadziej dyrektorzy generalni sięgali po obiektywne metody selekcji w

<sup>39</sup> Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za rok 2001, załącznik nr 12

<sup>40</sup> j.w.

rodzaju testu wiedzy (użyto go w przypadku 11,3 proc. pretendentów na pracowników służby cywilnej), zlecenie kandydatowi zadania, którego wykonanie oceniali potem pracownicy urzędu (6,4 proc.) testów psychologicznych, zdolności ogólnych, umiejętności (ledwie w 4 proc. przypadków)<sup>41</sup>.

Wprawdzie przestrzeganie procedur rekrutacyjnych nadzoruje Szef Służby Cywilnej, ale nawet on nie może cofnąć decyzji dyrektora o obsadzeniu danego stanowiska. Co najwyżej, jeśli nabór czy awans były niezgodne z prawem, może wobec dyrektora generalnego zastosować sankcję dyscyplinarną. Z prawnego punktu widzenia nabór musi spełniać tylko dwa warunki: być otwarty i konkurencyjny, więc jeżeli formalnie są one spełnione, Szef Służby Cywilnej nie jest w stanie zakwestionować naboru. Więcej: Szef Służby Cywilnej pełni rolę doradczą w procesie naboru, ale nie ma możliwości narzucenia jednolitych standardów całej administracji w tej materii — stąd w poszczególnych ministerstwach wymagania bywają nader zróżnicowane, co odbijać się na poziomie zatrudnianych kadr.

Z kolei w przypadku postępowania kwalifikacyjnego dla potencjalnych urzędników służby cywilnej możliwości nadużyć wynikają z faktu, że ani przepisy u.s.c. ani stosownego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów nie określają sposobu interpretacji sformułowania o konieczności legitymowania się przez kandydatów, prócz spełnienia obiektywnie weryfikowalnych warunków, „wiedzą oraz predyspozycjami”.

Ewentualna kontrola prawidłowości rekrutacji do służby cywilnej jest utrudniona także wskutek praktyki zdawkowego tylko dokumentowania procesu naboru przez prowadzące go urzędy. Zdarzały się przypadki ignorowania próśb o informacje o przebiegu procesu naboru, mimo że składał je sam Szef Służby Cywilnej, a chodziło o podejrzenia o stronniczość polityczną przy rekrutacji. Nie bez powodu Szef Służby Cywilnej sugerował wprowadzenie ostrzejszych wymogów sprawozdawczych pod sankcją normy prawnej.

### **Za mało mianowanych**

Autorzy cyklicznych raportów Komisji Europejskiej nt. wdrażania służby cywilnej w Polsce, nieustannie zwracają uwagę na zbyt małą liczbę urzędników mianowanych wśród ogółu pracowników administracji rządowej III RP. Pozycja urzędnika mianowanego oznaczać bowiem powinna, z jednej strony, wysokie jego kompetencje, a z drugiej — dużą niezależność (jej gwarancją jest zwłaszcza procedura utrudniająca zwolnienie go z pracy lub przeniesienie na inne stanowisko z powodów politycznych).

Tymczasem w Polsce na ok. 165 tys. pracowników administracji rządowej ledwie 1115 jest urzędnikami służby cywilnej. Status mianowania ma więc niespełna 1 proc. ze 117 tys. członków korpusu cywilnego III RP.

Powodem tej dysproporcji są wymogi, jakie stawia się przy egzaminie na urzędnika służby cywilnej. Chodzi głównie o wynikającą z u.s.c. konieczność legitymowania się certyfikatem znajomości języka obcego przez kandydatów.

W dyskusji nad ustawą z 1998 r. Szef Służby Cywilnej proponował wprowadzanie dwóch kategorii urzędniczych: „a” — dla stanowisk dyrektorskich i „b” — dla stanowisk samodzielnych. Miałyby one stanowić rezerwar konkursowego doboru na stanowiska kierownicze, ale tylko kandydaci do kategorii „a” musieliby mieć wykształcenie wyższe — magisterskie i znać język obcy. Parlamentarzyści uznali jednak, że skoro III RP ma stać się członkiem Unii Europejskiej, to wszyscy jej urzędnicy powinni znać język obcy. Uchwalili więc jedną kategorię urzędnika służby cywilnej: a warunkiem mianowania uczynili magisterium i potwierdzoną dokumentami (ich rodzaj ustaliła w rozporządzeniu Rada

---

<sup>41</sup> j.w.

Ministrów) znajomość języka obcego. Okazało się, że to właśnie znajomość języka (a, de facto, wymóg posiadania wymienionego w rozporządzeniu dokumentu poświadczającego znajomość języka obcego) stanowi główną barierę dla kandydatów (sam egzamin na urzędnika zdaje bowiem ok. 2/3 chętnych — nie jest więc on przeszkodą nie do przebycia).

Stąd też postulaty podziału urzędników na dwie kategorie — w tym taką, w której znajomość języka obcego nie byłaby konieczna. M.in. Szef Służby Cywilnej argumentuje, że o ile w urzędach zajmujących się tematyką integracji europejskiej komunikacja w językach obcych jest konieczna, to na wielu innych polach działania administracji już nie. Ponadto — jak przekonuje Jan Pastwa — jeśli do pełnienia jakiegoś stanowiska w administracji niezbędna jest znajomość języka obcego, można ten wymóg postawić podczas obsadzania konkretnej funkcji. Przeciwnicy łagodzenia wymogów dowodzą jednak, że trudno wyobrazić sobie kompetentne wypełnianie obowiązków w nowoczesnej administracji (zwłaszcza w dobie globalizacji i integracji europejskiej) bez umiejętności porozumiewania się w obcych językach. Rezygnacja z tak elementarnego we współczesnym świecie wymogu mogłaby też — ich zdaniem — zapoczątkować generalne obniżanie poziomu rekrutacji do służby cywilnej.

Innym problemem jest pozostawienie przez obecną ustawę poza służbą cywilną przedstawicieli tzw. zawodów specjalistycznych, pracujących na rzecz administracji. Chodzi o geodetów, architektów, ekspertów budowlanych itd., których opinie są niezbędne do wydawania decyzji przez urzędy administracji (zwłaszcza wojewódzkiej). W przeciwieństwie do poprzedniej ustawy, obecna nie wprowadza kategorii „s” dla takich fachowców: nie obejmują ich więc rygory i przywileje należne urzędnikom służby cywilnej.

Efektom są sytuacje patologiczne, polegające, na przykład, na podejmowaniu przez fachowców zatrudnianych przez urzędy administracji dodatkowych zajęć zarobkowych, co grozi konfliktem interesów i korupcją. Uznanie — jak proponuje m.in. Rada Służby Cywilnej w projekcie nowelizacji u.s.c. — specjalistów za jedną z kategorii urzędników mianowanych, oznaczałoby dla nich wyższe zarobki, ale też rzeczywiście egzekwowany zakaz podejmowania dodatkowych zajęć bez zgody dyrektora generalnego.

### **Wyższe stanowiska, szczególne reguły**

Kolejnym słabym punktem polityki kadrowej w korpusie służby cywilnej jest obsadzanie wyższych stanowisk w administracji rządowej.

Do wyższych stanowisk w służbie cywilnej u.s.c. zalicza (na mocy art. 41): Dyrektora Generalnego, Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, Dyrektorów Departamentów (a także komórek równorzędnych) oraz ich zastępców w ministerstwach i urzędach centralnych, a nadto Dyrektorów Wydziałów oraz ich zastępców w urzędach wojewódzkich.

Ich obsadą rządzić mają szczególne zasady. Wymogiem ustawowym jest, że kandydaci mają legitymować się statusem urzędników służby cywilnej. Procesem naboru kieruje bezpośrednio Szef Służby Cywilnej. Stanowiska dyrektorów generalnych i Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego obsadza sam Premier. Regułą — również wynikającą z u.s.c. — ma być postępowanie konkursowe. Informacja o wolnym stanowisku (z jego opisem uzgodnionym z zainteresowaną instytucją) musi być najpierw opublikowana w Biuletynie Służby Cywilnej. Listę kandydatów przygotowuje Departament Rekrutacji i Selekcji w Służbie Cywilnej Urzędu Służby Cywilnej. Obsługuje on zespoły konkursowe (w konkursach na dyrektora generalnego i GAIW w skład zespołu wchodzi 7 osób, w tym 4 przedstawiciele Szefa Służby Cywilnej, a w konkursach na pozostałe stanowiska — 6 osób, w tym 3 przedstawiciele dyrektora generalnego z

zainteresowanego urzędu). Choć teoretycznie w skład zespołów konkursowych winni wchodzić teoretycy i praktycy (profesorowie uniwersytetu, specjaliści ds. zarządzania kadrami oraz urzędnicy służby cywilnej), zdarza się, że dyrektorzy generalni kierują do zespołu osoby bez stosownych kompetencji. Konkurs składa się z egzaminu i rozmowy kwalifikacyjnej. W ramach sprawdzianu oceniana jest wiedza, predyspozycje psychologiczne i umiejętność praktycznego rozwiązywania problemów. Kolejnym etapem jest rozmowa zespołu z kandydatami, prowadzona na podstawie jednolitego schematu. Osoba z najlepszym wynikiem dostaje propozycję objęcia wakującego stanowiska, ale kandydaci odrzuceni mają prawo odwołać się do Szefa Służby Cywilnej, a w końcu do sądu administracyjnego.

Mimo tak precyzyjnych procedur (a wedle niektórych właśnie z tego powodu) na ok. 1700 wyższych stanowisk istniejących obecnie w służbie cywilnej III RP blisko połowa nie jest obsadzona (a zadania właściwe tym stanowiskom wykonują osoby pełniące obowiązki — pracownicy korpusu służby cywilnej) — Występują też przypadki stosowania rozmaitych chwytów interpretacyjnych bądź zwykłego złamania prawa przez kolejne ekipy rządzące.

I tak, po pierwsze, wykorzystano art. 144 u.s.c., który dopuszcza, by wyjątkowo — w okresie 5 lat od dnia wejścia ustawy w życie (a więc do 1 lipca 2004 r.) — o wyższe stanowiska w służbie cywilnej mogły ubiegać się także osoby nie będące urzędnikami służby cywilnej. Przepis ten wprowadzono mając na uwadze, że korpus służby cywilnej dopiero w Polsce powstaje — może więc przez pewien czas brakować osób spełniających wymogi. Z osobami nie będącymi urzędnikami służby cywilnej, a ubiegającymi się o wyższe stanowisko w służbie, Prezes Rady Ministrów zawiera umowę o pracę. Ustawa nie mówi wprost, czy to złagodzenie rygorów obejmuje też rezygnację z przeprowadzenia konkursu. Wykładnia systemowa ustawy pozwala wszelako sądzić, że konkurs jest wymagany — takie stanowisko zajęła też Rada Służby Cywilnej. Politycy uznali jednak, że można tu zastosować liberalniejszą interpretację, wedle której w nadzwyczajnych sytuacjach można z konkursu w ogóle rezygnować. Interpretacja ta była wykorzystywana zarówno przez rząd Jerzego Buzka (AWS), jak Leszka Millera (SLD/UP/PSL).

Wkrótce politycy poszli dalej (przyznając mimowolnie słuszność obiekcjom Rady co do bezprawności pozakonkursowego obsadzania wyższych stanowisk w trybie art. 144): jak już wspomniano, w grudniu 2001 r. sejm na wniosek rządu Leszka Millera znowelizował u.s.c., dodając do niej art. 144a, wedle którego do 31 grudnia 2002 r., jeżeli jest to uzasadnione potrzebami urzędu, wyższe stanowiska w korpusie służby cywilnej mogą obejmować osoby spoza korpusu bez zachowania procedury konkursowej. Angaż nie mógł tylko przekraczać 6 miesięcy. Złagodzenie wymogów ustawodawca uzasadniał wakatami na ważnych stanowiskach w administracji rządowej. Art. 144a został skutecznie zaskarżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego jako naruszający ustawę zasadniczą.

Korzystając z art. 144a zatrudniono jednak w sumie 86 osób — w tym 16 jako „pełniące obowiązki” dyrektorów generalnych ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich (na 63 takie stanowiska — z czego 8 pozostało nie obsadzonych). Równocześnie „pełnienie obowiązków” powierzano członkom korpusu na podstawie kodeksu pracy (mocą decyzji dyrektora generalnego urzędu).

O ile więc w grudniu 2001 r. (a więc niejako w spadku po ekipie Buzka) na 1700 wyższych stanowisk w administracji rządowej 500 obsadzonych było przez p.o., to w II połowie 2002 r. spośród 1400 wyższych stanowisk (administracja nieco się zmniejszyła skutkiem likwidacji części urzędów centralnych) już 660 obsadzonych zostało przez p.o. Proces upolitycznienia wyższych szczebli administracji za rządów premiera Millera ma



więc jeszcze szerszy zasięg niż za ekipy Jerzego Buzka — i to pomimo, że Leszek Miller podczas kampanii przedwyborczej zapowiadał program taniej i profesjonalnej administracji, a z krytyki konkurentów za stosowanie zasady TKM w polityce personalnej uczynił jedno ze swych sztandarowych haseł

Podczas obrad sejmowej komisji administracji opozycja domagała się wyjaśnienia, dlaczego na wyższe stanowiska w administracji powołuje się osoby spoza służby cywilnej — dotyczy to przede wszystkim dyrektorów generalnych, dyrektorów departamentów i ich zastępców. Poseł PiS Ludwik Dorn podawał, że, przykładowo, w Urzędzie Województwa Kujawsko-Pomorskiego na 24 wyższe stanowiska aż na 21 powołano spoza służby cywilnej. Podobnie jest w województwach: zachodniopomorskim, lubuskim, podkarpackim — mówił.

Przedstawiciel rządu odpowiadał, że „zmiany wynikają z doboru najlepszych ludzi do administracji”. Inni posłowie SLD wspierali go sugerując, że u.s.c. „może stać się schronieniem dla osób, które wygrały konkursy na wyższe stanowiska, a mimo to są słabymi pracownikami”.

Szef Kancelarii premiera Leszka Millera, Marek Wagner bronił się przed zarzutami: „Cenię konkursy, ale czy ktoś sobie radzi, okazuje się dopiero na stanowisku. Sam przeszedłem w administracji wszystkie szczeble od stażysty w MSZ. Do kierowania dużym zespołem potrzeba kogoś, kto najpierw był na niższych szczeblach. Nie lubię przyspieszaczy”. Krytykował rozwiązania dotyczące absolwentów KSAP, twierdząc, nie troszcząc się zbytnio o logikę swego wywodu, że „lekarz po półtora roku nauki w Krajowej Szkole Administracji Publicznej” nie nauczy się „więcej niż prawnik przez pięć lat na Uniwersytecie Warszawskim”. Przekonywał, że u.s.c. „paraliżuje możliwość zatrudnienia: są np. dwa urzędy i każdy ma dyrektora generalnego, one się łączą i nie można żadnego z nich zatrudnić jako dyrektora nowego urzędu nawet do czasu rozstrzygnięcia konkursu”. Atakował samą ideę konkursów. Mówił: „Trzeba dać ogłoszenie do Biuletynu Służby Cywilnej, przyjmując oferty. Nawet jak te oferty służą jako >>dupokrytka<<„. Proponował, by poza procedurą naboru urzędy mogły zatrudniać „5–7 proc. pracowników w innym trybie”. Tłumaczył, że np. korespondencję do premiera należy otwierać z obawy przed wąglikiem, a premier „może nie chcieć, by ktoś, do kogo nie ma zaufania, otwierał jego listy”<sup>42</sup>.

Znamienne, że funkcja dyrektora generalnego właśnie w Kancelarii premiera Millera, konstytucyjnego zwierzchnika korpusu służby cywilnej<sup>43</sup>, nie jest obsadzona i mowy nawet nie ma o obsadzeniu jej w drodze konkursu, choć tego wymagają reguły służby cywilnej. Sytuacja jest kuriozalna, bo *de facto* funkcję tę pełni „w zastępstwie” pani Elwira Kucharska będąca jednocześnie... p.o. dyrektora departamentu. „P.o.” może więc z powodzeniem być „w.z.”. Więcej, premier Miller powołał Elwirę Kucharską także do Rady Służby Cywilnej. Rady, która — przypomnijmy — oceniać ma postępy w budowie służby cywilnej w Polsce i stopień przestrzegania prawa w tym zakresie oraz zwracać uwagę szefa rządu na nieprawidłowości w realizowaniu idei i litery ustawy o służbie cywilnej. Do Rady Służby Cywilnej premier wydelegował również Jerzego Barta — dyrektora generalnego MSWiA — powołanego na stanowisko w oparciu o niekonstytucyjny art. 144a.

Wiele mówi też to, że w Kancelarii premiera Millera na 22 stanowiska dyrektorów tylko 3 zostały obsadzone bez pominięcia ustawy o służbie cywilnej. Z kolei w odpowiedzialnym po części za stan administracji MSWiA na 17 dyrektorów 10 jest „p.o.”. Nie oznacza to, że wszyscy pozostali objęli stanowiska w drodze konkursów: zdarza się

<sup>42</sup> Gazeta Wyborcza, 2002-06-18, str. 6

<sup>43</sup> Art. 153 ust 2 Konstytucji RP

bowiem, że dany dyrektor objął swą funkcję jeszcze przed wejściem w życie ustawy o służbie cywilnej. Podobna sytuacja jak w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, gdzie „w zastępstwie” nieistniejącego dyrektora generalnego funkcję tę pełnią inne osoby, same mające status p.o., występuje w Ministerstwie Edukacji, Nauki i Sportu, Ministerstwie Nauki i Informatyzacji, Głównym Urzędzie Statystycznym oraz w urzędach wojewódzkich: dolnośląskim, małopolskim i śląskim. Tam jednak konkursy mające pozwolić na obsadzenie wakatów są planowane.

Szczególny przypadek stanowi funkcja dyrektora generalnego służby zagranicznej, którym po wejściu w życie ustawy o służbie zagranicznej miał zostać automatycznie dyrektor generalny MSZ. Zastosowano w tym celu zwierciadlane odbicie przepisu tej ustawy mówiącego, że „dyrektor generalny służby zagranicznej jest dyrektorem generalnym urzędu w rozumieniu przepisów o służbie cywilnej, wykonującym także zadania określone w ustawie”<sup>44</sup>. W efekcie Zbigniew Matuszewski, któremu to stanowisko powierzono, mógł je objąć w sytuacji, gdy funkcję dyrektora generalnego MSZ pełnił jedynie w zastępstwie poprzedniego dyrektora, który opuścił swe stanowisko udając się na placówkę dyplomatyczną. Problem jest tu tym istotniejszy, że dyrektor generalny służby zagranicznej jest, *de facto*, odpowiednikiem szefa służby cywilnej. Powstanie służby zagranicznej oznacza wyłączenie spod kompetencji szefa służby cywilnej sporej liczby urzędników. To już nie Szef Służby Cywilnej, ale dyrektor generalny służby zagranicznej ma organizować konkursy na stanowiska w służbie zagranicznej. Ani jeden taki konkurs nie został jednak ogłoszony w Biuletynie Służby Cywilnej. Wzajemna zależność przepisów dotyczących służby cywilnej i służby zagranicznej to jednak oddzielne zagadnienie.

Problem „p.o.” na wysokich stanowiskach w administracji polega nie tylko na ich niższych siłą rzeczy kompetencjach (objęli posadę nie dlatego, że przeszli ustawową drogę, czyli wygrali konkurs, ale dlatego, że mieli partyjne lub koleżeńskie koneksje), ale i, co może jeszcze groźniejsze, na politycznej zależności — i wynikającej z tego gorliwości bądź... bierności. Pozycja p.o. wynika bowiem jedynie z jego politycznego umocowania. Siłą rzeczy musi on odwdzięczyć partyjnym patronom. Upolitycznienie wyższych stanowisk zawsze niesie więc niebezpieczeństwo powielania manipulacji kadrowych także na niższych szczeblach — wedle podobnego partyjnego czy towarzyskiego klucza. Z drugiej strony kiedy nadchodzi czas zmiany ekipy rządzącej, p.o. z dnia na dzień bez żadnej odprawy może stracić pracę, a więc na wszelki wypadek nie wychyla się, niechętnie podejmuje decyzje, a za to pilnie wsłuchuje w plotki o politycznych wiatrach i tendencjach. Prawdopodobną jest, że p.o. boją się podejmować decyzje na kilka miesięcy przed wyborami, po wyborach zaś czekają, czy aby nie zmiecie ich kolejna rewolucja kadrowa.

Znaczenie ma i to, że przepisy, wprowadzone do ustawy w odpowiedzi na sytuację ponoć wyjątkową, z wyjątku pozwalają czynić zasadę, a z tego, co miało być rozwiązaniami tymczasowymi — oparcie dla stałego stanu rzeczy. Ilustracją tego zjawiska są choćby liczne przypadki p.o. dyrektorów, którzy po upływie dozwolonej kadencji stawali często do konkursów jako jedyni kandydaci na te stanowiska albo pokonywali konkurentów, bo jako p.o. zdobywali wiedzę potrzebną do sprawowania tych funkcji. W ten sposób utrzymywali pozycję. Prof. Mirosław Stec, przewodniczący Rady Służby Cywilnej komentował: „Na zmianę w ustawie nalegali posłowie SLD z terenu. Panuje tam kompletne niezrozumienie, czym jest służba cywilna. Dwie trzecie dyrektorów w urzędach wojewódzkich powołano spoza niej. Jeżeli dyrektorzy zatrudnieni bez konkursów będą

---

<sup>44</sup> Art. 6. 2. ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. 2001. 128.1403)

mieli przedłużane angaże, dojdzie do erozji służby cywilnej”<sup>45</sup>. Do przedłużenia angaży, jak już powiedziano, jednak doszło.

Nie bez powodu w czerwcu 2002 r. przedstawiciele Komisji Europejskiej poprosili Polskę o dane, ilu urzędników objęło stanowiska kierownicze na podstawie kontrowersyjnego przepisu pozwalającego na omińnięcie konkursów. Sprawna administracja była jednym z warunków członkostwa Polski w Unii Europejskiej, w przyszłości zaś zadecyduje o tym, jak polskie państwo będzie w stanie skorzystać na przystąpieniu do UE. Nadto prawo do „dobrego rządzenia” to jedno z tych, które gwarantować ma obywatelom Unii Karta Praw Podstawowych.

Inne częste chwytły służące unikaniu konkursów to nie zgłaszanie wakatów na wyższych stanowiskach lub unikanie uzgodnienia z Szefem Służby Cywilnej wymagań na nieobsadzone stanowisko. Tytułem przykładu ilustrującego to drugie zjawisko: Prezes Urzędu Regulacji Energetyki od dwóch lat — mimo monitów ze strony Szefa Służby Cywilnej — nie przysłał wymagań na stanowisko dyrektora generalnego, mimo że obowiązki te sprawuje tam osoba obsadzona poza konkursem w trybie niekonstytucyjnego art. 144a. Nie pomogła nawet interwencja u prezesa Rady Ministrów: Rządowe Centrum Legislacyjne wydało opinię, że wprowadzenie URE powinno przysłać uzgodnienia wymagań, ale taki spór między organami podległymi premierowi nie może być przez niego rozstrzygnięty. Podobną taktykę ignorowania monitów Szefa Służby Cywilnej — było nie było organu administracji państwowej przyjął prezes Urzędu Zamówień Publicznych: mimo występowania kilku wakatów na wyższych stanowiskach w UZP (w tym na stanowisko dyrektora generalnego — jako że osoba obecnie pełniące te obowiązki pochodzi spoza korpusu służby cywilnej, a objęła je na podstawie niekonstytucyjnego art. 144a) — nie są tam prowadzone konkursy.

Można też długo utrzymywać dyrektora departamentu w roli zastępczego w funkcji dyrektora generalnego. Taka sytuacja panuje w Głównym Urzędzie Statystycznym.

W praktyce w drodze konkursu w służbie cywilnej III RP zostało obsadzonych jak dotąd niespełna 20 proc. wyższych stanowisk służby cywilnej.

Za urzędowania gabinetu Jerzego Buzka (a ściślej tylko w ciągu 22 miesięcy jego władzy: bo od 1 stycznia 2000 r. — kiedy to zaczęło obowiązywać rozporządzenie o konkursach do 31 października 2001 r. — dnia zmiany rządu) zarejestrowano 428 konkursów. Na 17 miesięcy (od 1 listopada 2001 do 1 kwietnia 2003) rządów Leszka Millera rozpisano ich 265. Zarejestrowanie nie oznacza jeszcze ogłoszenia konkursu. Rejestrowane są procedury (wakaty). USC gdy otrzymuje informacje o wakacie dokonuje rejestracji i w imieniu SSC stara się ustalić wymagania na to stanowisko w ministrem. Kierownikiem urzędu lub wojewodą. Niestety formuła uzgodnienia nie zdała egzaminu i dlatego w proj. nowelizacji jest propozycja tylko zasięgnięcia opinii sfery politycznej

Dla porównania: w 1999 roku zarejestrowano 83 konkursy, w 2000 roku 202, 2001 roku 157, w 2002 roku 216. Skalę czystki przeprowadzonej przez rząd Millera oddaje bardziej to, że mimo obsadzenia już ponad 160 stanowisk w drodze konkursu liczba wakatów wzrosła (w 2003 obsadzono już w drodze konkursu ponad 100 stanowisk) — po wyborach we wrześniu 2001: stanowiska, z których zwolniono ludzi mianowanych przez poprzedni rząd, trzeba było szybko obsadzić, w pierwszym kwartale b.r. — 35 (gdyby do końca roku utrzymała się taka dynamika, to w 2003 r. rozpisano by 140 konkursów — czyli porównywalnie z rokiem 2001).

Nawet jednak jeśli konkurs zostaje ogłoszony, nie oznacza to obsadzenia stanowiska. (Przykładowo: w 2001 r. rozpisano 153 konkursów, a w ich wyniku

---

<sup>45</sup> Michał Matys, Brama dla swoich, Gazeta Wyborcza, 2002-06-13, str. 3

obsadzono tylko 121 wyższych stanowisk). Zdarza się, że nie zgłasza się żaden kandydat bądź chętni nie odpowiadają wymaganiom. Groźna jest inna sytuacja: że premier lekce sobie waży wyniki konkursu, odmawiając nominacji zwycięzcy bądź z nią zwlekając. Tak było w przypadku wygranych w konkursach na stanowiskach dyrektorów generalnych Kancelarii Prezesa rady Ministrów Jakuba Skiby i ministerstwa Skarbu Państwa Władysława Majki. Premier Jerzy Buzek odmówił też nominacji zwycięzcy konkursu na dyrektora generalnego w Głównym Inspektoracie Sanitarnym. Praktyki te stosowane są zarówno w odniesieniu do dyrektorów generalnych, jak dyrektorów departamentu i ich zastępców. Przykładem ogłoszony w 2002 r. konkurs na stanowisko dyrektora departamentu spraw parlamentarnych rządu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Artur Kluczny, który przeszedł pozytywnie postępowanie konkursowe i został wskazany przez komisję jako najlepszy kandydat, nigdy nie doczekał się angażu. Jako pretekst podano planowaną reorganizację KPRM, w wyniku której stanowiska, którego dotyczył konkurs miało nie być. Ogłoszenie i przeprowadzenie konkursu na stanowisko, którego „ma nie być” może się wydawać absurdalne, ale w niczym nie wpłynęło to na obronę praw potraktowanego w ten sposób kandydata.

Reorganizacje urzędów to zresztą zagadnienie samo w sobie. Niewiarygodne może się wydać, że szefowie urzędów państwowych uciekają się do zmiany struktury jednostek, którymi kierują (co siłą rzeczy dezorganizuje pracę i pociąga za sobą znaczne koszty) tylko po to, by móc zatrudnić kogoś bez konkursu lub by pozbawić stanowiska jedną osobą, zwykle niewygodną, i zastąpić ją inną, zwykle zaufaną. A jednak jest to zjawisko nagminne. Reorganizacja polega, jak wiadomo, na utworzeniu nowych jednostek i/lub zlikwidowaniu dotychczasowych. Taka operacja powinna być podyktowana rzeczywistą zmianą koncepcji funkcjonowania urzędu. Zmiana koncepcji dotyczy jednak zwykle wyłącznie obsady kadrowej. Sposobem na ominięcie konkursu jest w urzędach centralnych utworzenie wydziałów zamiast departamentów. Dyrektor departamentu, zgodnie z ustawą, nie powinien być zatrudniany bez postępowania konkursowego. Ale już naczelnik wydziału — owszem, może. Ten sposób na uniknięcie kłopotliwych konkursów zastosowano w Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych.

Reorganizacja pozwala też na pozbycie się osób niemile widzianych. Taki los spotkał, na przykład, pierwszego urzędnika, który pod rządami ustawy, jeszcze w kwietniu 2000 roku, objął dyrektorskie stanowisko w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej. Na miejsce kierowanego przez niego departamentu informacji i kształcenia europejskiego utworzono trzy nowe departamenty, a — tym samym — trzy nowe stanowiska dyrektorskie. Zostały one obsadzone bez konkursu przez p.o. dyrektorów. Na żadne z tych stanowisk nie ogłoszono konkursu, mimo że przez blisko trzy lata od tamtej reorganizacji można to było zrobić. Los dyrektora podzielił również jego zastępca, też z konkursu i też absolwent KSAP. Fakt, że chodziło o pierwszego konkursowego dyrektora (który nota bene pracuje już poza służbą cywilną) ma oczywiście wymiar symboliczny, dlatego przypadek ten został tu przytoczony, ale nie jest to bynajmniej zdarzenie należące do rzadkości — ani w samym UKIE, ani w ogóle w administracji rządowej.

Podsumowując: za rządów Jerzego Buzka w drodze konkursu obsadzono 120 wyższych stanowisk w służbie cywilnej, zaś za władzy obecnej ekipy — 144 (do 1 kwietnia 2003). W efekcie, choć w administracji rządowej jest ok. 1400 wyższych stanowisk kierowniczych, to w konkursach wybrano na nie jak dotąd ledwie 264 osoby (dane na 1 kwietnia 2003). Jednak fakt, że osoby te figurują na dostępnej na stronie internetowej Urzędu Służby Cywilnej na liście urzędników, którzy objęli kierownicze stanowiska w wyniku konkursu, nie oznacza, że pełnią nadal swoje funkcje. Część nie

tylko została ich już pozbawiona, ale nawet odeszła — przynajmniej czasowo — ze służby cywilnej nie widząc w niej dla siebie miejsca.

Pozostaje też trudna kwestia prawidłowości przebiegu konkursu. Otóż za najbardziej drażliwy punkt procedury uznaje się tzw. uzgodnienie wymagań, czyli kryteriów, jakie winien spełniać kandydat na wakujące stanowisko. Ministerstwo bądź urząd wojewódzki może przecież zdefiniować kryteria w taki sposób, że z góry wiadomo, który z potencjalnych kandydatów konkurs wygra. Nawet jeżeli skala tego zjawiska jest znacznie przesadzona, to wydaje się, że jest to jedna z przyczyn, dla której tak niewielu kandydatów zgłasza się do konkursów. Przekonanie, że chodzi właściwie o fikcję a o wszystkim decydują polityczne układy, nawet jeśli nie znajduje uzasadnienia w przebiegu postępowań konkursowych, zdaje się jednak być bardzo rozpowszechnione. To zresztą problem wykraczający poza zagadnienie służby cywilnej: chodzi w ogóle o zaufanie obywateli do państwa.

### **Absolwenci KSAP: uprzywilejowani, ale niechciani**

Uderzające jest równocześnie, że od 2002 r. trudności w znalezieniu pracy zaczęli mieć absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej — idealni, zdawałoby się, kandydaci, bo i profesjonalnie wykształceni, i znający języki, i mający zaliczone staże za granicą. Wreszcie, co nie najmniej ważne, u.s.c. przewiduje dla KSAP-owców szereg ułatwień podczas naboru, co powinno być też postrzegane jako atut przez ich potencjalnych pracodawców.

Od momentu wejścia w życie u.s.c. stan zatrudnienia absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w korpusie s.c. wyglądał następująco (w ramach poszczególnych roczników):

1) w 2000 r. łączna liczba ofert pracy w administracji państwowej wynosiła 130 miejsc dla 46 absolwentów, w tym liczba ofert pracy w służbie cywilnej wynosiła 108 miejsc; ostatecznie zatrudnionych w służbie cywilnej i mianowanych zostało 38 absolwentów;

2) w 2001 r. łączna liczba ofert pracy w administracji państwowej wynosiła 115 miejsc dla 52 absolwentów, w tym liczba ofert pracy w służbie cywilnej wynosiła 97 miejsc; ostatecznie zatrudnionych w służbie cywilnej i mianowanych zostało 43 absolwentów;

3) w 2002 r. łączna liczba ofert pracy w administracji państwowej wynosiła (na koniec października) 64 miejsca dla 65 absolwentów, w tym liczba ofert pracy w służbie cywilnej wynosiła 58 miejsc; ostatecznie zatrudniono w służbie cywilnej 58 absolwentów, z czego mianowanych zostało 53 absolwentów.

Znamienne jednak, że 2002 r. był pierwszym w ponad dziesięcioletnich dziejach szkoły, kiedy ofert pracy było mniej niż absolwentów — dotąd na absolwenta przypadały dwie, albo i trzy oferty. Ponadto w tymże 2002 r. po raz pierwszy absolwenci KSAP pozostawali bez pracy tak długo, że zmuszeni byli do zarejestrowania się jako bezrobotni, uzyskując w ten sposób przynajmniej prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Tymczasem zgodnie z art. 23 u.s.c. Prezes RM wskazuje absolwentom roczników KSAP pierwsze stanowiska pracy w służbie cywilnej przedstawione przez Szefa Służby Cywilnej. Absolwenci są zobowiązani do podjęcia zatrudnienia po ukończeniu szkoły, a miejsca pracy powinny być zgłoszone najpóźniej do dnia rozdania dyplomów. W 2002 r. dyplomy rozdano 5 kwietnia. Do końca kwietnia w administracji publicznej zostało zatrudnionych 37 absolwentów, w tym 35 w służbie cywilnej (czyli niewiele ponad połowa). 31 maja bez propozycji zatrudnienia pozostało 7 absolwentów (10,8 proc. absolwentów ostatniego rocznika). We wrześniu bez propozycji zatrudnienia pozostawało nadal 3 absolwentów.

Ostatni absolwent został zatrudniony dopiero w połowie listopada — czyli ponad 7 miesięcy pozostawał bez pracy, świadczeń społeczno-emerytalnych oraz ubezpieczenia zdrowotnego.

Wymowne są wreszcie zmiany odsetka absolwentów KSAP wśród ogółu urzędników korpusu s.c. Absolwenci wcześniejszych roczników KSAP, którzy spełniali warunki z u.s.c. uzyskali również mianowanie w służbie cywilnej. Ale w październiku 2002 r. spośród 1115 urzędników mianowanych w służbie cywilnej tylko 377 było absolwentami KSAP (ok. 34 proc.).

Przypadek rocznika 2002 absolwentów KSAP był wyjątkowy nie tylko dlatego, że to jubileuszowy rocznik. Ważniejsze było to, że kiedy 5 kwietnia 2002 r. kończyli naukę, dla większości nie było pracy. Dla 65 absolwentów urzędy zgłosiły 49 ofert pracy, z tego aktualnych było tylko 20. Więcej: wśród przesłanych do szkoły ofert znalazły się... lekarz weterynarii epidemiolog, technik drogowiec, radca prawny po aplikacji. Rok wcześniej na ponad 50 absolwentów KSAP przypadało ponad sto ofert pracy w administracji, czyli dwie na osobę. Absolwenci 2002 (nazwisk i ministerstw nie ujawnili, by do końca nie stracić szansy na pracę) opowiadali dziennikarzom<sup>46</sup>: XX: — Poszedłem pytać o pracę na własną rękę. W dwóch urzędach powiedziano mi, że „ważniejsze jest doświadczenie niż zaświadczenie” i „KSAP-owcom dziękujemy”; YY: — W jednym z ministerstw dowiedziałem się, że wysłano oferty do KSAP, ale żaden absolwent nie przyszedł. Okazało się, że oferty nie opuściły tego ministerstwa, bo zatrzymał je dyrektor generalny; ZZ: — Za naukę otrzymywaliśmy stypendium 2280 zł brutto miesięcznie. Na ścianie w szkole zobaczyłem ofertę pracy w Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie — chyba jako inspektor — za 1400 zł brutto. Mogę pracować za taką sumę, ale po co była nauka w szkole?

W kolejnych numerach Biuletynu Służby Cywilnej publikowanych było wciąż po 150–160 ofert pracy — mniej więcej tyle samo, ile w poprzednich latach. Co najmniej 20–30 z nich mogłoby dotyczyć absolwentów KSAP. Ale gdy ci pytali o nie w urzędach, dowiadywali się, że miejsce jest już zajęte albo że urząd jest w trakcie reorganizacji i potrzeby się zmieniły. Szef Służby Cywilnej, Jan Pastwa interpretował to w mediach jednoznacznie: „Tych ofert nie przesłano do KSAP. Wniosek z tego, że dyrektorzy generalni niektórych urzędów nie chcą zatrudniać absolwentów szkoły. Nie wiem, co się stało. Rząd nie wydał przecież wiążącej opinii dla urzędów w tej sprawie. Jednak podejście dyrektorów generalnych, którzy zatrudniają urzędników, wyraźnie zmieniło się na niekorzyść absolwentów KSAP”<sup>47</sup>.

W marcu 2002 — a więc jeszcze nim absolwenci opuścili szkołę — dyrektor KSAP wysłała pismo z prośbą o pomoc do szefa kancelarii premiera Marka Wagnera (SLD). Interweniował tam też Urząd Służby Cywilnej. 5 kwietnia, minister Wagner wręczał dyplomy tegorocznym absolwentom i radził w przemówieniu, aby w administracji „wtapiali się w kolektyw”. 8 kwietnia spotkał się z dyrektorami generalnymi urzędów i — jak twierdzono w kancelarii — zwrócił im uwagę na potrzebę zatrudniania absolwentów KSAP.

Sama kancelaria premiera nie nadesłała do KSAP ani jednej oferty zatrudnienia. Równocześnie minister wobec dziennikarzy krytykował KSAP-owców: „Czy oni aż tak się palą, aby pracować w tych urzędach? Sam otrzymałem od obecnych pracowników, absolwentów KSAP, dwie prośby o zwolnienie z obowiązku przepracowania pięciu lat w urzędzie państwowym. Oczywiście odmówiłem. Z absolwentami KSAP jest także i ten problem, że oni nie umieją pracować w zespole”.

<sup>46</sup> Michał Matys, Dominika Wielowieyska, KSAP? Nie, dzięki, Gazeta Wyborcza, 2002-04-19, str. 6

<sup>47</sup> j.w.

Minister utrzymywał, że ofert pracy jest dokładnie tyle, ilu absolwentów. Potem przyznał, że to tylko jego życzenie. Przekonywał: „Sytuacja na rynku pracy jest inna niż kiedyś. Dawniej absolwenci otrzymywali 200 ofert i mogli przebierać. Teraz jest ciężiej”<sup>48</sup>.

Zapewniał jednak, że nieustannie mobilizuje szefów urzędów administracji do zatrudniania absolwentów. Wojewodów i urzędy marszałkowskie miał namawiać do zatrudniania absolwentów pochodzących z danego regionu.

O znalezienie odpowiednich ofert dla ludzi KSAP zaapelowała w tej sytuacji także Rada Służby Cywilnej. Kłopot polegał bowiem i na tym, że zgodnie z ustawą 31 maja każdego roku upływa termin zgłaszania wniosku o mianowanie na urzędnika służby cywilnej. Ci spośród absolwentów KSAP, którzy do tego dnia nie znajdą oferty pracy, nie mogą też oczywiście złożyć wniosku — i pozostaną poza służbą.

Co ciekawe, wedle nieoficjalnych informacji (którym zaprzeczał jednak minister Wagner) wśród polityków SLD pojawił się plan połączenia KSAP z Krajowym Centrum Edukacji Europejskiej działającym pod patronatem SLD (mieści się ul. Rozbrat w Warszawie i sąsiaduje z siedzibą SLD; prowadzi kursy poświęcone integracji z UE). Pomysł odłożono.

Jak to się dzieje, że rząd twierdzi, iż brakuje chętnych na urzędników służby cywilnej i tłumaczy tym obniżanie porzeczek wymagań przy rekrutacji poniżej minimalnych standardów oraz nawet łamanie konstytucji (przykładem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie art. 144a), a tymczasem profesjonalnie przygotowani kandydaci mają trudności ze znalezieniem pracy? Oficjalne zaniepokojenie tym zjawiskiem wyraziła Rada Służby Cywilnej.

Rok 2002 był bez wątpienia wyjątkowy. Zdecydowało o tym szereg czynników: świeża zmiana rządu, przebudowa administracji (jedne ministerstwa zastępowano innymi, część likwidowano, łączono kompetencje urzędów), nieco wyższa niż zwykle liczba absolwentów. Nieskrywana niechęć nowej władzy do służby cywilnej była bardzo ważną, ale nie jedyną przyczyną kłopotów absolwentów KSAP. W roku bieżącym Krajowa Szkoła opuściło 51 absolwentów, wszyscy, do końca maja, znaleźli pracę zgodną z oczekiwaniami, choć poziom oferowanych stanowisk był w większości niższy niż w pierwszych latach istnienia KSAP. Trudno było liczyć na stopień służbowy wyższy niż główny specjalista, a były i niższe: starszych specjalistów, specjalistów, podreferendarzy — na które to stanowiska nie trzeba mieć kwalifikacji na poziomie KSAP. Średnio na jednego absolwenta czekały 2 oferty pracy. Jak zwykle część z nich nie była adekwatna do profilu absolwenta KSAP, ale margines wyboru i tak pozostał.

### **Służba a może nie służba?**

Na inne sposoby obchodzenia reguły zatrudniania w administracji członków korpusu służby cywilnej zwróciła uwagę w czerwcu 2002 r. Rada Służby Cywilnej. Chodzi o proceder przekształcania niektórych urzędów w „państwowe jednostki budżetowe”. Skutek jest prosty: w jednostce takiej nie obowiązuje już wymóg zatrudniania na podstawie ustawy o służbie cywilnej — angaż możliwy jest na podstawie zwyczajnej umowy o pracę.

W 2002 r. powołano Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Środków Biobójczych. Choć początkowo miał to być niezależna agenda z prezesem powoływanym przez premiera (i bezpośrednio podległym szefowi rządu), w toku dyskusji nad odpowiednimi zmianami prawa farmaceutycznego pojawiło się sformułowanie, iż Urząd Rejestracji będzie państwową jednostką budżetową — z prezesem powoływanym przez ministra zdrowia. W związku z tym jego pracowników nie

---

<sup>48</sup> j.w.

obowiązują wymogi stawiane członkom korpusu służby cywilnej. Tymczasem z przyznawaniem decyzji o rejestracji nowych leków wiąże się szczególnie wysokie niebezpieczeństwo korupcji — jako że w grę wchodzi olbrzymie zyski (wedle fachowców: kilkanaście miliardów złotych rocznie) koncernów farmaceutycznych. Obawy okazały się zasadne: dowodem zarzuty o korupcję wobec Waldemara Deszczyńskiego, doradcy politycznego b. ministra zdrowia Mariusza Łapińskiego oraz wobec Aleksandra Naumana — ówczesnego wiceministra i szefa międzyresortowego zespołu zajmującego się listami leków refundowanych i cenami urzędowymi, w którego rękach znalazła się faktyczna władza nad Urzędem Rejestracji.

Spór dotyczy też innych ważnych urzędów. Przykładowo: Rządowe Centrum Studiów Strategicznych choć jest państwową jednostką budżetową, to równocześnie jest też wymienione w u.s.c. jako urząd, do którego stosują się regulacje służby cywilnej. Kiedy jednak szef Centrum nie ma statusu ministra (a przykładowo, rząd Leszka Millera w przeciwieństwie do swych poprzedników nie nadał prezesowi RCSS tej rangi), mogą pojawić się sugestie, że Centrum nie jest organem administracji, więc nie ma powodu, by obowiązywały w nim reguły służby cywilnej. Niewykluczone są więc próby wykreślenia z u.s.c. zapisu podporządkowującego Centrum jej regulacjom. Tymczasem biorąc pod uwagę znaczenie prognoz przygotowywanych w Centrum, a zwłaszcza konieczność bezstronności i obiektywizmu formułowanych ocen, służba cywilna wydaje się tam być niezbędna.

Podobna sytuacja zaistniała w Rządowym Centrum Legislacji (zastosowane tu rozwiązania są wyjątkowe: pracownicy RCL podlegają ustawie o pracownikach urzędów państwowych, co eliminuje „niewygody” w postaci otwartego naboru i konkursów na stanowiska kierownicze, jednakże zachowano mnożnikowy system wynagrodzeń itp.).

### **Konkurencja niewystarczająca**

Eksperti wielokrotnie (m.in. w Raporcie SIGMA)<sup>49</sup> zwracali wreszcie uwagę na generalną wadę polskich mechanizmów kadrowych służby cywilnej III RP: otóż nabór w drodze konkursu jest obowiązkowy w przypadku stosunkowo niewielkiej liczby stanowisk — dotyczy ok. 1400 osób kandydujących na wyższe stanowiska (na ok. 117 tys. członków korpusu s.c.).

Na niższych szczeblach o konkurencji w ogóle trudno mówić: efektem jest tak brak gwarancji rzeczywistego profesjonalizmu, jak groźba klientelizmu i polityzacji służby cywilnej, a wreszcie niebezpieczeństwo korupcji. Dotyczy to tak administracji centralnej, jak szczebla wojewódzkiego — a to ona przecież wraz z decentralizacją przejęła wiele ważnych funkcji władzy publicznej. Obrazu dopełnia — zdaniem niektórych krytyków — fakt, że kandydaci na urzędników oraz osoby ubiegające się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie mają prawa odwołania się od wydawanych w sprawie decyzji do niezawisłego sądu.

Równocześnie jednak wielu praktyków argumentuje, że znaczne rozszerzenie elementu konkurencyjności oraz prawa do sądowej kontroli zasadności odmowy zatrudnienia w służbie cywilnej groziłoby paraliżem naboru. By ograniczyć możliwość manipulacji przy naborze do korpusu proponują oni wprowadzenie rzetelnej dokumentacji

<sup>49</sup> SIGMA, Polska: służba publiczna i struktury administracyjne — ocena 2002

SIGMA — Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries — program Pomocy w Usprawnianiu Sprawowania Rządów i Zarządzania w Krajach Europy Centralnej i Wschodniej. SIGMA jest wspólną inicjatywą OECD i Wspólnoty Europejskiej na rzecz wspierania wysiłków związanych z reformą administracji publicznej w 15 krajach Europy Centralnej i Wschodniej oraz na Zachodnich Bałkanach i jest finansowana głównie przez Wspólnotę Europejską. [www.oecd.org](http://www.oecd.org)



procesu zatrudniania, która zwiększyłaby jego przejrzystość i mogła być podstawą do kontrolowania jego prawidłowości. Takiego zdania jest m.in. Szef Służby Cywilnej.

## 5. Pion polityczny a służba cywilna: konflikty i aneksje

**Z pozoru wszystko wydaje się jasne i precyzyjne: stanowiska w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich dzielą się na polityczne (obsadzone przez każdą nową ekipę rządzącą) i urzędnicze (z założenia apolityczne i stabilne bez względu na orientację kolejnych gabinetów). Chodzi o zapewnienie ciągłości pracy administracji państwowej niezależnie od zmian na szczytach władzy. W praktyce zdarza się tak nakładanie uprawnień, jak próby ich zawłaszczania przez „polityczną” część urzędu kosztem pionu służby cywilnej. Problemem jest jednak udowodnienie takich przypadków.**

Na szczeblu centralnym stanowiskami politycznymi są: minister, sekretarz stanu (pierwszy wiceminister) i podsekretarz stanu (wiceminister). Z niższych stanowisk konkursem nie są objęci bezpośredni polityczni współpracownicy ministra, członkowie jego gabinetu politycznego (asystent polityczny, doradcy). Urzędniczymi zaś: dyrektor generalny i dyrektor departamentu, wicedyrektor departamentu, radca szefa kancelarii prezesa rady ministrów, radca ministra, naczelnik wydziału, główny specjalista, starszy specjalista, specjalista, starszy radca, starszy inspektor, radca, inspektor, starszy referent, referent. Równie precyzyjnie rozdzielone są kompetencje na poszczególnych stanowiskach. Analogiczny podział dotyczy szczebla wojewódzkiego.

Zjawisko ingerowania w kompetencje pionu służby cywilnej najgroźniejsze skutki przybiera oczywiście w przypadku kluczowych stanowisk: dyrektora generalnego i dyrektora departamentu. Ich zadania i uprawnienia są enumeratywnie wyliczone w samej u.s.c. Zdefiniowanie ich w akcie rangi ustawowej (poprzednio regulowało je tylko rozporządzenie) ma być barierą przed próbami politycznego zawłaszczania. Z drugiej strony urzędnicy, którzy zgodnie z duchem i literą ustawy o służbie cywilnej osiągną w swej karierze tak wysoki szczebel, zdają się gwarantować odpowiednie standardy służby cywilnej — zwłaszcza gotowość współpracy z każdym ministrem czy wojewodą niezależnie od ewentualnych różnic w sympatiach politycznych. Nie sposób jednak ująć w przepisy u.s.c. wszystkich sytuacji. Zwłaszcza, że część zadań urzędów administracji wyznaczają inne ustawy. Niektóre z nich (o finansach publicznych, o ochronie informacji niejawnych, o dostępie do informacji itd.) przy delegowaniu zadań używają pojęcia „kierownik urzędu” nie definiując, czy chodzi o samego ministra czy też o dyrektora generalnego. Rozsądek wskazuje, że nie zawsze ustawodawca zamierzał obarczać wszystkimi z tych obowiązków szefa resortu (chodzi, przykładowo, o zapewnienie bezpieczeństwa niektórych informacji posiadanych przez resort — czyli w praktyce nakazanie zamontowania alarmów czy krat w niektórych pomieszczeniach urzędu). Inne z zadań należących do „kierowników urzędów” mają jednak już charakter polityczny i to minister zdaje się być odpowiedzialny za ich realizację. Są wreszcie i takie, których waga zależna jest od konkretnej sytuacji (np. podpisanie protokołu po kontroli NIK w urzędzie). Zawsze jednak tego rodzaju niejasne zapisy mogą być wykorzystywane do zawłaszczania uprawnień — nie tylko ze szkodą dla prestiżu urzędników służby cywilnej, ale i sprawności działania administracji.

Za rządów Jerzego Buzka podczas jednego z pierwszych posiedzeń tzw. komitetu ochrony informacji niejawnych przy premierze, uchwalono, że zwrot „kierownik urzędu” w ustawie o ochronie informacji niejawnych oznacza samych ministrów, choć wykładnia ustawy wskazywałaby na to, iż przynajmniej niektóre ze zleconych przez nią zadań należą do dyrektorów generalnych urzędów. Zdarzało się też, że ministrowie, korzystając z formuły „kierownika urzędu” próbowali zamiast dyrektorów generalnych zmieniać zaszeregowanie urzędników czy nawet podpisywać rozwiązanie umów o pracę —

uzurpację tę negować musiały sądy pracy, do których odwoływali się zwolnieni. Najczęściej jednak anektowanie kompetencji odbywa się poprzez wywieranie presji na urzędnika — czy to przez ministra czy przez jego doradców politycznych. Przypadki takie są wszelako trudne do udowodnienia. Jedynym sygnałem takich zjawisk mogą być fluktuacje na stanowiskach dyrektorów generalnych i dyrektorów departamentu.

Ideą jest sytuacja, że dyrektor generalny wita nowego ministra na progu resortu jako najwyższy rangą z korpusu apolitycznych urzędników. Znane są jednak przypadki, gdy rozpoczynający działalność szefowie resortów z miejsca zwalniają dotychczasowych dyrektorów generalnych, bądź też... długo nie znajdują czasu na spotkanie — a gdy wreszcie wyznaczają im posłuchanie, rozpoczynają je od deklaracji, że nie widzą żadnych możliwości współpracy. Z drugiej strony bywa, że ministrowie, wykorzystując formułę tzw. zadań odrębnych przydzielonych przez ministra, powierzają dyrektorom generalnym istotne funkcje o charakterze para-politycznym — przykładowo zastępowanie ich w obradach komitetów Rady Ministrów oraz przygotowywanie materiałów na posiedzenia.

## 6. Zasada stabilności a okresowe fluktuacje

Stabilność zatrudnienia urzędników uznawana jest za warunek profesjonalnego funkcjonowania administracji. Chodzi oczywiście nie tylko o „techniczną” — bez względu na zmiany rządów — ciągłość jej działalności. Znaczenie mają też kwalifikacje samych urzędników — ich doskonalenie możliwe jest tylko wtedy, gdy pracujący w administracji mają zapewnione poczucie stałości zatrudnienia i perspektywy kariery w zawodzie. Skala fluktuacji kadrowych w służbie cywilnej III RP jest tymczasem wysoka — i, co najgorsze, jest po części rezultatem decyzji bądź nacisków politycznych.

W orzeczeniu w sprawie niezgodności z ustawą zasadniczą art. 144a u.s.c. Trybunał Konstytucyjny dowodził: „zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Oznacza to, że zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym źródłem utrzymania oraz miejscem pracy, zapewniającym osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej. Ich przygotowanie zawodowe nie powinno zostać zakończone na etapie przyjmowania do korpusu [służby cywilnej], lecz osoby te powinny zdobywać również w okresie późniejszym najwyższe umiejętności i kompetencje przez stale doskonalenie i podnoszenie swoich kwalifikacji. Aby jednak było to możliwe, konieczne jest zapewnienie stabilności zawodowej i stworzenie przejrzystych reguł naboru i weryfikacji zdobywanej wiedzy i doświadczeń”.

Stabilność jest wreszcie jednym z gwarantów bezstronności i neutralności politycznej urzędników. Łatwo sobie wyobrazić, jak kolejne ekipy rządzące mogą groźbami zwolnień (lub obietnicami przyspieszonych awansów) wymuszać na urzędnikach uległość. Możliwość łatwych przetasowań personalnych stanowi też furtkę obsadzania stanowisk swoimi ludźmi i pozbywania się niewygodnych, bo niezależnych, urzędników.

Nie bez powodu ustawa o służbie cywilnej przewiduje specjalne mechanizmy gwarantujące członkom korpusu stabilność zatrudnienia. Z jednej strony, najwyższe stanowiska mogą objąć — wedle ustawy — jedynie mianowani urzędnicy służby cywilnej po przejściu procedury konkursowej. Z drugiej, status mianowanego urzędnika służby cywilnej przyznawany jest najlepszym pracownikom administracji i oznacza m.in. że przełożonym urzędnika staje się premier, a zwolnienie ze stanowiska jest możliwe wyłącznie w przypadkach precyzyjnie wymienionych przez ustawę o służbie cywilnej. Ma to gwarantować urzędnikowi poczucie bezpieczeństwa zawodowego, a państwu — jego neutralność.

### **Obcy — do zwolnienia**

Okazuje się jednak, że każda z ekip rządzących po wejściu w życie u.s.c. chciała — wbrew duchowi ustawy i przewidywanym przez nią gwarancjom stabilności — pozbyć się niechcianych bądź niepokornych urzędników. Co gorsza: udawało się znaleźć sposoby na ominięcie ustawowych barier.

Wykorzystywano, po pierwsze, przepisy u.s.c. umożliwiające przeniesienie urzędnika do innego urzędu lub wyznaczenie mu innego stanowiska ze względu na „ważny interes służby cywilnej”. Te ogólne i dające nieograniczone możliwości interpretacyjne sformułowania u.s.c. można stosować wobec urzędników każdego szczebla: także zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej — w przypadku dyrektorów generalnych decyzja należy do premiera, ale wniosek może złożyć m.in. właściwy minister, kierownik urzędu centralnego lub wojewoda.

Najdrastyczniejsze, przez swą kuriozalność, przypadki takich manipulacji ujawniła prasa w pierwszych miesiącach rządów koalicji SLD/UP/PSL: dyrektorów generalnych,

którzy objęli stanowiska po wygranych konkursach za poprzedniej ekipy, odwołano pod zarzutami w rodzaju... nieprzeprowadzenia „bieżących napraw sanitariatów” oraz „pokrzykiwania na pracowników”. Znany jest przypadek dyrektora generalnej w resorcie zdrowia, która po zmianie rządu jesienią 2001 r. została zwolniona podczas pierwszej rozmowy z nowym ministrem Mariuszem Łapińskim.

W lutym 2002 r. (a więc w niespełna pół roku po objęciu rządów przez ekipę SLD/UP/PSL) premier Leszek Miller poinformował dyrektora generalnego Wyższego Urzędu Górniczego w Katowicach Stanisława Brodzińskiego (na stanowisku od czterech lat, w 2001 r. wybrany ponownie w konkursie), że rozwiązuje z nim umowę o pracę. Zarzucił mu niegospodarność — a konkretnie niewłaściwe spożytkowanie pieniędzy na rzecz komitetu organizacyjnego Światowego Kongresu Górniczego. Chodziło o tysiąc złotych, wydane m.in. na okolicznościowe proporzyczki. Brodziński poinformował pisemnie premiera o tym, że rozwiązanie umowy o pracę nie ma doń zastosowania, ponieważ jest urzędnikiem służby cywilnej i premier wypowiedzenie wycofał.

W czerwcu 2002 r. Marek Wagner, szef kancelarii premiera, odwołał dwóch dyrektorów generalnych. W Urzędzie Zamówień Publicznych nowy szef zarzucił dyrektorowi Robertowi Bartoldowi (na stanowisku od połowy 2000 r. po wygranym konkursie) m.in. „nieumiejętność organizowania pracy” oraz nieprzeprowadzenie „bieżących napraw sanitariatów”. Jak wyjaśnił dziennikarz „Gazety Wyborczej” Michał Matys, który ujawnił sprawę, chodziło o pisuar importowany z b. NRD, który był nieczynny ponad miesiąc, bo trzeba było sprowadzić z Niemiec unikalne części. Matys sprawdził, jak wygląda toaleta: „kabina, drugi pisuar, zielone kafelki, zapach lawendy i intymne oświetlenie”<sup>50</sup>. W tym czasie pracę stracił też Jakub Skiba, dyrektor generalny w Głównym Urzędzie Statystycznym (na stanowisku od czerwca 2001, również po wygraniu konkursu). W tej sprawie u premiera interweniował szef Służby Cywilnej. Ostatecznie Skibę przeniesiono na niższe stanowisko do MSZ.

Szef Służby Cywilnej, Jan Pastwa tłumaczył: „Ustawę o Służbie Cywilnej wprowadził rząd premiera Buzka. Niestety, niektórzy politycy tej ekipy chcieli nadal zatrudniać „swoich” i zaczęli wykorzystywać luki. Obecnie możemy mówić tylko o „twórczym rozwijaniu” tych technik. Dla zaufanych osób polityków są miejsca w gabinetach politycznych. Nie warto ich wciskać do Służby Cywilnej, bo to zakłóca zasadę jej neutralności. Przy każdej zmianie władzy gabinety polityczne odchodzą, a Służba Cywilna zostaje. Jeżeli zostaną także ci „wciśnięci”, to nowi ministrowie będą chcieli ich wytropić i usunąć jako potencjalnych dywersantów politycznych”<sup>51</sup>.

„Ustawa o Służbie Cywilnej staje się fikcją. Za rządów AWS nie przyjmowano do pracy tych urzędników, których nie chciano. To było naganne. Jednak za SLD jest jeszcze gorzej, bo wykopuje się tych, których się nie chce” — mówił Ludwik Dorn, członek Rady Służby Cywilnej i poseł PiS<sup>52</sup>.

Marek Wagner, szef kancelarii premiera, bronił się: „Cenię konkursy, ale czy ktoś sobie radzi, okazuje się dopiero na stanowisku”. Na pytanie, czy nienaprawienie pisuaru to wystarczający powód do odwołania dyrektora generalnego Urzędu Zamówień Publicznych, odpowiadał: „Może dla prezesa UZP, to był ważny interes, że miał nieczynny pisuar i urzędnicy chodzili na plac Unii Lubelskiej. Ale to nie jest sprawa wyłącznie pisuaru”. Odrzucał zarzuty, że odwoływanie urzędników pod pretekstem „ważnego interesu Służby Cywilnej” to sposób na obsadzanie stanowisk przez „swoich”, a tym samym psucie państwa — oraz powielanie zachowań poprzedniej ekipy w tej mierze.

<sup>50</sup> Michał Matys, Brama dla swoich, Gazeta Wyborcza, 2002-06-13, str. 3

<sup>51</sup> j.w.

<sup>52</sup> j.w.

Wagner stwierdzał, że „Nikt nie deklaruje partyjności Służby Cywilnej”, ale dodawał zaraz: „To śmieszne, jeżeli ktoś uważa, że urzędnik jest apolityczny. Przecież chodzi do wyborów i na kogoś głosuje. Musi mieć poglądy. Podstawą jest, aby nie przeszkadzało mu to wykonywać obowiązków”. Zapowiadał, że chodzi o „odsianie średniaków” — a skoro w służbie cywilnej pozostaną sami „dobrzy”, to nie ma obaw że następnym rządem znów będzie ich wymieniał korpus<sup>53</sup>.

Z kolei rzecznik rządu Michał Tober za oczywistą uznawał potrzebę apolitycznej Służby Cywilnej: „To normalny element pejzażu demokratycznego państwa prawa” Przyznawał jednak, że Służba Cywilna „rodzi się nie bez bólu” i powoli. Odrzucał zarzut, że rząd, wymieniając kadry urzędnicze, łamie prawo. Odwołanie dyrektorów generalnych, którzy wygrali konkursy za poprzedniej ekipy, uznawał za uzasadnione i podejmowane „w interesie obywateli”. „Niezbędne zmiany kadrowe to tylko wąski kierunek działań rządu w administracji — wywodził Tober — Rząd także usprawnia ją i zmniejsza jej koszty. Chce, aby administracja była bardziej przejrzysta i przyjazna dla obywatela. Dla oszczędności np. likwiduje urzędy centralne”. Argument zaś, że o stan Służby Cywilnej w Polsce niepokoi się także Unia Europejska, określił jako „zgrany”<sup>54</sup>.

Rząd Leszka Millera pozbywał się także dyrektorów generalnych (np. Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego) poprzez zwykłe wypowiedzenia.

Innym sposobem koalicji SLD/UP/PSL na pozbycie się niechcianych mianowanych urzędników jest wywieranie presji, by sami odeszli ze stanowiska. Opornych straszy się — wedle przecieków prasowych — wpisywaniem do akt rozmaitych zarzutów, by zmniejszyć szansę na dalszą karierę.

Jan Pastwa oceniał: „Wciąż możemy spotkać się z podejściem: polityk jako patron, urzędnik jako klient. Kiedy następuje zmiana rządu, część urzędników wie, że ich los jest przesądzony. Rządzący boi się, że zaufa „politycznemu dywersantowi”. Strach podpowiada zaś urzędnikowi: jak będą wyrzucać, będę krzyczał, że naruszają prawo, a jak wyrzucą, to wyniosę „kwity” na zwierzchników. Minister nie ufa urzędnikowi, a urzędnik ministrowi. To zniechęca, prowadzi do rozumowania: niezależnie od tego, jak się zachowam, i tak mnie wyrzucą”<sup>55</sup>.

Po zmianie ekipy rządzącej nasilają się więc wśród wyższych urzędników... urlopy chorobowe — jest to próba utrudnienia nowej władzy pozbycia się ich, a przy okazji sposób na zarobienie pieniędzy.

W okresie rządów Jerzego Buzka, z poprzedniej ekipy Włodzimierza Cimoszewicza ostało się trzech dyrektorów generalnych. Pierwszy rok rządów Leszka Millera w ministerstwach jego gabinetu przetrwało ledwie 4 dyrektorów generalnych, którzy objęli stanowiska w czasach jego poprzedników. Obecnie — po reorganizacji rządu i połączeniu niektórych ministerstw — dla gabinetu Leszka Millera na 15 dyrektorów generalnych dwóch pracowało niegdyś dla gabinetu Jerzego Buzka (byłoby ich prawdopodobnie nadal trzech, tyle że ministerstwo gospodarki połączone z resortem pracy), a trzech spośród obecnych dyrektorów generalnych wygrało konkursy zorganizowane jeszcze za minionej ekipy.

Chlubnym, acz odosobnionym, przykładem jest resort pracy, którego dyrektor generalna Jadwiga Mołdawa pracuje nieprzerwanie dla trzeciego już rządu (nominację otrzymała od premiera Włodzimierza Cimoszewicza). Przeciwnym przykładem jest ministerstwo skarbu państwa, w którym nawet w obrębie jednego rządu (Jerzego Buzka) kolejni ministrowie przeprowadzali drastyczne zmiany kadrowe oraz, co ciekawe, resort

<sup>53</sup> Gazeta Wyborcza, 2002-06-18, str. 6

<sup>54</sup> j.w.

<sup>55</sup> Rzeczpospolita, 2002-12-11

kultury, w którym po 1997 r. niemal każdy nowy (od 1997 r.) minister (wyjąwszy Sylwestra Zielińskiego) dokonywał wymiany na tym stanowisku.

Fala czystek dotarła też do urzędów wojewódzkich: od jesieni 2001 r. do czerwca 2002 r. wymieniono 12 (na 16) dyrektorów generalnych (bądź dotychczasowych p.o.). W rezultacie obecnie na 16 urzędów wojewódzkich nie ma już ani jednego dyrektora generalnego z nominacją datowaną na rok 1997 (kiedy to przeprowadzono reformę administracyjną kraju), a ledwie dwóch objęło stanowiska w roku 2001 — czyli za poprzedniego rządu.

Niektóre zmiany miały nie tylko jawnie polityczny charakter, ale dotyczyły osób z niekwestionowanymi, zdawałoby się, osiągnięciami: jeden z nowych wojewodów wniósł o odwołanie w obejmowanym urzędzie dyrektora generalnego pomimo, że ten doprowadził urząd do zwycięstwa w konkursie na najbardziej przyjazną placówkę administracji i do zdobycia — jako pierwszy urząd wojewódzki w kraju — certyfikatu jakości ISO. Nad względami merytorycznymi przeważał prawdopodobnie fakt, że dyrektor był niegdyś posłem KPN, a dopiero potem wybrał karierę w służbie cywilnej.

A przecież dyrektorzy generalni są strategiczną grupą urzędników państwa: odpowiadają m.in. za politykę kadrową i nabór pracowników w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich. Od nich także zależy przestrzeganie ustawy o Służbie Cywilnej.

Szef Służby Cywilnej, Jan Pastwa ocenia, że tylko częściowo udało się wprowadzić zasadę, iż jeśli ktoś zdecydował się na karierę w służbie cywilnej, zdał egzamin, a potem ewentualnie wygrał konkurs, może być pewien stabilnego zatrudnienia: „Wpływa na to stan świadomości polskich partii politycznych: nadal traktują one administrację jako żerowisko na którym się obsadza łupy. Jest to zjawisko uniwersalne: mówiło się o zjawisku TKM za czasów AWS, a teraz na lokalnych zjazdach SLD słychać głosy, że różne stanowiska piastują ludzie z poprzedniego okresu, a wypróbowani towarzysze są bezrobotni. Wiele zależy od samych ministrów i wojewodów: chodzi tak o to, czy mają szacunek dla idei służby cywilnej, jak o to, czy rzeczywiście mają program szefowania resortem. Znaczenie ma i to, jak zachowywał się poprzednik: czy dokonał czystki i obsadził resort kolegami z partii, czy też postawił na fachowców”.

### **Urzednicy odchodzą też sami**

Znamienne, że z pracy w służbie cywilnej rezygnuje też wielu urzędników: a przecież to oni winni być najstabilniejszą grupą w korpusie. Sam akt mianowania miał być gwarancją tej stabilności, otwiera drzwi do osiągnięcia wysokiego szczebla w karierze państwowej, a konkurencja nie jest na razie wielka, więc i perspektywy dalszego awansu są duże. Ponadto dotyczą ich ustawowe gwarancje trwałości zatrudnienia. Mimo to, o ile od wejścia w życie u.s.c. do 31 grudnia 2001 r. akty mianowania otrzymało 857 osób, to równocześnie w okresie tym aż 32 z nich odeszły ze służby.

Jedną z przyczyn rezygnacji jest niewątpliwie frustracja wywołana powszechnością procedury powoływania p.o. wyższych urzędników kosztem kandydatów dobrze przygotowanych profesjonalnie, lecz nie mających zaplecza politycznego bądź towarzyskiego, stosowanie przez ekipy sprawujące władzę innych sposobów omijania procedur konkursowych jako mechanizmu mającego zapewnić stabilność kadr czy częste reorganizacje urzędów, skutkujące utratą stanowisk i funkcji.

### **Niepłynna wymiana**

Wreszcie, jak wynika z danych Urzędu Służby Cywilnej, wymiana kadr na stanowiskach urzędniczych nie odbywa się płynnie. Przykładowo, w trzech pierwszych

kwartałach 2001 r. przeciętnie stanowisko wakujące, na które odbywał się nabór pozostawało nie obsadzone przez prawie 12 tygodni. Jedynie w przypadku 8,5 proc. zmiana osoby wykonującej obowiązki odbyła się bez przerwy. W pozostałych sytuacjach zadania przypisane do danego stanowiska pracy nie były wykonywane lub zostały przeniesione na inne osoby. O ile brak pracownika przez okres jednego czy dwóch miesięcy da się wytłumaczyć cyklem wydawniczym Biuletynu Służby Cywilnej i procedurami naboru do korpusu, to ponad półroczny wakat na stanowisku dyrektora generalnego dowodzi braku stosownej polityki personalnej w urzędzie lub też niedopasowania funduszu płac do potrzeb. Zdarzyło się, że stanowisko nie było obsadzone przez blisko... 2 lata.



## V. Wnioski

Najważniejsze jest jedno: że — mimo wielu zaszłości i trudności — w III RP powstał korpus służby cywilnej, sama zaś idea nie jest otwarcie przez nikogo negowana, choć wciąż postrzegana być musi raczej jako zadanie do wykonania, niż już osiągnięty cel. Istotne jest i to, że największe zagrożenia dla jego funkcjonowania mają raczej zewnętrzny charakter: związane są z chęcią podporządkowania sobie administracji — w stopniu wykraczającym poza demokratyczne standardy — przez kolejne rządy i grupy polityczne. By skuteczniej się przed nimi bronić trzeba, jak się zdaje, użyć równolegle różnych recept: nie tylko nowych uregulowań i środków prawnych, ale i siły presji społecznej (głównie mediów, ale też organizacji pozarządowych czy nawet pojedynczych obywateli, potrafiących korzystać z rozmaitych instrumentów ustrojowych — choćby sądów). Sfera instytucjonalna jest bowiem istotna, ale jak pokazuje doświadczenie równie ważne są obyczaje panujące na styku państwa, polityki i biznesu.

Wśród zmian legislacyjnych najistotniejszymi i równocześnie najpilniejszymi wydają się być:

- umocnienie pozycji struktur instytucjonalnych służby cywilnej (przede wszystkim jej Szefa — tak wobec premiera, jak dyrektorów generalnych);
- stworzenie dodatkowych barier dla politycznego i towarzyskiego klientelizmu przy naborze do korpusu służby cywilnej i obsadzaniu poszczególnych stanowisk (m.in. przez wprowadzenie przejrzystości naboru do korpusu służby cywilnej — w tym zwłaszcza do procedur konkursowych, nałożenie na dyrektorów generalnych obowiązku zgłaszania wakatów i wymogów na nieobsadzone stanowiska w określonym terminie oraz udostępnienie skuteczniejszych środków kontrolnych — w tym rejestru stanowisk i systemu odwołań od niekorzystnych decyzji);
- zagwarantowanie czytelniejszego podziału między pionem politycznym a urzędniczym w administracji (m.in. przez jeszcze precyzyjniejsze przypisanie zadań i kompetencji oraz zapewnienie urzędnikom możliwości sygnalizowania prób nacisków i naruszania ich neutralności);
- ustanowienie mechanizmów ograniczających fluktuację kadr w administracji, która wynikać może z względów politycznych (zwłaszcza dotyczy to możliwości arbitralnego usuwania dyrektorów generalnych pod bliżej nieokreślonym pretekstem).

Najlepszym punktem wyjścia do dyskusji są tu propozycje nowelizacji u.s.c. opracowane w Urzędzie Służby Cywilnej i konsultowane obecnie przez Radę Służby Cywilnej. Miały one trafić pod obrady parlamentu wiosną b.r., co dawało szansę wdrożenia ich w życie od stycznia 2004 r. Nie jest jednak pewne, czy obecna atmosfera polityczna (spór co do warunków integracji z Unią Europejską, seria afer sięgających najwyższych szczebli władzy, a zwłaszcza perspektywa przyspieszonych wyborów parlamentarnych) sprzyja autentycznym reformom ustrojowym tak wrażliwej sfery, jaką jest służba cywilna.

Z drugiej strony, atutem w przeprowadzeniu skutecznych i głębokich zmian może się okazać rosnąca społeczna presja na przerwanie procesu zawłaszczania państwa przez koterie polityczno-biznesowe, wszechobecnej (w każdym razie w potocznym odczuciu) korupcji, panowania reguł selekcji negatywnej w życiu publicznym itd. Społeczny sprzeciw wobec tych zjawisk powinien tworzyć dobrą podstawę do budowy i wzmacniania, ze społecznym poparciem, służby cywilnej. Tak długo jednak, jak w społeczeństwie przeważać będzie świadomość podziału na „my” i „oni” trudno sobie wyobrazić sytuację, w której społeczeństwo samo z siebie uzna, że właśnie służba cywilna

jest niezbędna by „oni” i „my” przestali tworzyć wrogie sobie obozy. Na razie administracja, rząd, politycy, urzędnicy i całe „państwo” tworzą w społecznej świadomości obóz „onych”.

Jest też jasne, że same zmiany prawne nie wystarczą. Nie sposób uregulować wszystkich elementów tak złożonego systemu, jakim jest służba cywilna. Nadto — czego nie raz dowiodła historia służby cywilnej w III RP — nawet zasadne i precyzyjne, zdawałoby się, regulacje mogą być naruszane bądź omijane. Politycy zaś zawsze będą starali się zdobyć wpływy w korpusie urzędniczym. Podobne zakusy mają, często z nimi powiązani, biznesmeni.

Dlatego prócz reform legislacyjnych konieczna jest nieustanna społeczna kontrola funkcjonowania administracji rządowej. Rolę nie do przecenienia mają tu środki przekazu. Problemem może być, po pierwsze, panujące w wielu redakcjach przekonanie, że funkcjonowanie administracji to temat mało atrakcyjny dla widza czy czytelnika. Paradoksalnie jednak stereotyp ten przełamać może fakt, że ostatnie głośne afery polityczno-gospodarcze w Polsce niekiedy były możliwe właśnie w efekcie naruszania zasad funkcjonowania służby cywilnej (jak choćby w przypadku sprawy ex-ministra zdrowia Mariusza Łapińskiego i jego współpracowników). Ich nagłośnienie, a po części i wyjaśnienie było zaś zasługą dziennikarzy — i przyniosło im zasłużoną chwałę. Po drugie, kłopotliwa dla mediów może być złożona — a więc wymagająca specjalistycznej wiedzy — natura systemu służby cywilnej. By opinia publiczna mogła odpowiednio wcześniej otrzymać sygnały o ewentualnie niebezpiecznych tendencjach w funkcjonowaniu administracji konieczna jest współpraca środowiska dziennikarskiego z odpowiedzialnymi członkami korpusu i organami służby cywilnej.

Bo z kolei tylko presja obywateli — w połączeniu z wyciąganiem konsekwencji podczas wyborów — może powstrzymać wspomniane zapędy polityków i partii do podporządkowywania sobie względów administracji. Bezkompromisowe ujawnianie wszelkich takich prób — niezależnie od tego, kto by je podejmował — jest także skutecznym straszakiem dla nieuczciwych urzędników. Podobny skutek miałyby aktywizowanie coraz to szerszych rzesz obywateli, by uparcie dochodzili swoich praw w urzędach i wobec nich. By taki nacisk był możliwy, konieczne jest wzrost świadomości prawnej społeczeństwa oraz wsparcie mediów, instytucji w rodzaju rzecznika praw obywatelskich, organizacji pozarządowych, a także sądów.

I wreszcie: tamą dla zakusów na urzędniczą rzetelność i niezależność jest kształtowanie wysokiej pozycji neutralnego urzędnika w państwie i jego wizerunku w społeczeństwie (m.in. oczywiście przez godziwy system wynagrodzeń i premiowania), a równocześnie przez stałe i skrupulatne oddzielanie sfery publicznej od partyjnej i prywatnej. Metodą jest tu, co wygląda na paradoks, dalsze ograniczanie roli państwa w gospodarce. Nie bez powodu w pierwszych latach III Rzeczypospolitej nienaruszalne dotąd zależności i więzi między sferą władzy politycznej a poziomem administracji państwowej najbardziej osłabiły nie odgórne decyzje ustawodawcze i polityczne, ale stopniowe usuwanie państwa z gospodarki w wyniku wprowadzenia reguł wolnego rynku w ramach tzw. I planu Leszka Balcerowicza. To ograniczenie liczby koncesji oraz rozmaitych ulg i przywilejów wydawanych przez urzędników znacząco zmniejszyło wszechwładzę polityków — także z korzyścią dla społecznego prestiżu administracji.

Trzeba jednak bardzo uważać, by nie zgubić celu, jakim jest budowa nowoczesnego państwa, w lawinie sloganów. Hasło „mniej państwa” ma sens tylko wtedy, gdy wygłaszająca je osoba wie jednocześnie, jakiego państwa chce, a jakie wolałby ograniczyć. Wezwania do zmniejszenia biurokracji również wydają się uzasadnione. Ale odbiurokratyzowanie państwa nie może być rozumiane jedynie jako redukcja liczby

urzędników: znacznie ważniejsze jest zmniejszenie liczby procedur i uproszczenie pozostałych, bo to zbędne procedury czynią obywatelowi państwo nieprzyjaznym, nieprzejrzystym i niedostępnym. Liczba urzędników powinna być wystarczająca, by administracja mogła pełnić przypisane jej zadania — z pożytkiem dla obywatela, sprawnie i efektywnie, zachowując ciągłość i stabilność działań. Do tego między innymi potrzebna jest w państwie służba cywilna.

Przedstawione w raporcie losy służby cywilnej w Polsce, zjawiska opisane i te, na które zabrakło miejsca, wskazują, że zasadniczą przeszkodę w budowie służby cywilnej stanowią dwie postawy. Po pierwsze, dość powszechne wśród szeroko rozumianej klasy politycznej niezrozumienie czym jest idea służby cywilnej i jaka jest rola tego systemowego rozwiązania dla sprawności i demokratyzacji państwa. Wielką porażką III Rzeczypospolitej stanowi fakt, że owo niezrozumienie jest jedynie jednym z licznych przykładów braku propaństwowej świadomości wśród ludzi, którzy postanowili powiązać swą karierę zawodową z działalnością publiczną. Paradoksalny też może wydawać się fakt, że brak świadomości, czym jest i czym powinna być służba cywilna właściwy jest nie tylko politykom, ale i znacznej grupie samych członków korpusu służby cywilnej. Paradoks to jednak pozorny zważywszy, że wymiana kadr w administracji postępuje tak wolno. Po drugie, tworzeniu służby cywilnej towarzyszy niezwykle silny opór większości klasy politycznej. Opór ten można uznać za podświadomy, gdy płynie z nieznaności zasad i praktyki funkcjonowania nowoczesnego państwa prawnego. Ale raport dowodzi też jednoznacznie, że większość barier uniemożliwiających sprawne wdrażanie systemu służby cywilnej jest wynikiem świadomego działania polityków, podejmowanego czasem z pobudek ideologicznych, najczęściej zaś jako gest samoobrony klasy politycznej przed racjonalizacją i umniejszeniem jej wpływów na funkcjonowanie państwa.

Na koniec sprawa oczywista: budowa nowoczesnej, sprawnej, służącej państwu administracji publicznej to zadanie na lata. Ale zbyt wiele już ich straciliśmy.