ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 3066
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI LXXVIII
WROCŁAW 2008

EWA SOKALSKA
Uniwersytet Wrocławski

SŁUŻBA CYWILNA – GENEZA, UREGULOWANIA PRAWNE, PROGNOZY

U podstaw funkcjonowania państwa leży administracja publiczna, przez którą należy rozumieć ludzi administracji, ich doświadczenie, wiedzę i zaangażowanie w sprawy interesu publicznego. W znaczeniu funkcjonalnym administracja publiczna oznacza działalność organizatorską i wykonawczą w odniesieniu do politycznych decyzji władzy państwowej, w znaczeniu podmiotowym natomiast – aparat powołany do prowadzenia takiej działalności[1].

Urzędnik – osoba zatrudniona w aparacie administracji publicznej podejmująca czynności wykonawcze w ramach uprawnień organu, uzewnętrzniająca organu, z którą styka się obywatel przy załatwianiu swoich interesów prawnych. Powinny to być osoby kompetentne, bezstronne i apolityczne.

„Nierozłącznym elementem prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej są zatrudnieni w jej strukturach pracownicy. Nie pomogą wprowadzane zmiany systemowe, nowoczesne urządzenia techniczne do urzędów, jeżeli nie będzie dobrej kadry administracyjnej”[2].

Problem kadry urzędniczej jest często poruszany w literaturze. W doktrynie brakuje jednak zgodności w rozumieniu podstawowych pojęć prawa urzędniczego oraz czy w ogóle wyodrębniać dział prawa urzędniczego. Pojęcia służba państwowa, służba publiczna i służba cywilna budzą wiele trudności interpretacyjnych, gdyż rozważania teoretyczne związane z tymi zagadnieniami w okresie Polski Ludowej były pomijane w piśmiennictwie. Brakuje również ujednoliconej terminologii odnośnie do pracowników administracji publicznej – używane są pojęcia: funkcjonariusz państwowy, pracownik administracji publicznej, urzędnik[3].

Istotną cechą służby cywilnej jest służba, rozumiana nie tylko jako wykonywanie poleceń aktualnie rządzących polityków, lecz służenie interesom państwa

[1] H. Izdebski, M. Klesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 22–23.

[2] E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004, s. 7.

[3] J. Boć, *Pracownicy administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2005, s. 266–268.

© for this edition by CNS

i postępowanie zgodnie z wartościami przyjętymi w demokratycznym społeczeństwie[4].

W modelowym ujęciu pojęcie służby utożsamiane jest z pracą funkcjonariuszy urzędów państwowych, którzy wykonują swe obowiązki w ramach publicznoprawnego stosunku służbowego, do którego powstania dochodzi w wyniku jednostronnego działania uprawnionego organu w postaci administracyjnoprawnego aktu mianowania[5]. Nie znajduje to jednak uzasadnienia w praktyce. Brakuje jednego aktu, który pozwalałby na sprecyzowanie pojęcia służby, zwłaszcza gdy ma to być służba publiczna, a nie państwowa[6].

Zwrot „publiczna" najczęściej jest łączony z administracją, która obejmuje organy administracji rządowej, samorządu terytorialnego, zakłady administracyjne oraz inne podmioty, wykonujące funkcje zlecone administracji publicznej[7]. E. Ura wskazuje, iż służba publiczna oznacza sytuację osób zatrudnionych na podstawie różnych stosunków prawnych we wszystkich konstytucyjnie wyodrębnionych władzach: ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej oraz wykonujących zróżnicowane funkcje i zadania związane z realizacją ustawowych zadań poszczególnych władz[8].

T. Łętowski pisze natomiast, że praca w administracji jest służbą państwową i jest to praca o szczególnym znaczeniu społecznym. Wiążą się z nią pewne udogodnienia przewidziane prawem, lecz w szczególności łączą się z nią zwiększone obowiązki, na które kandydat do służby się godzi[9].

Służbę cywilną od innych urzędników wyróżnia szczególny status prawny regulowany prawem publicznym (konstytucyjnym i administracyjnym), z którego wynikają swoiste i charakterystyczne tylko dla tej kategorii urzędników obowiązki ustrojowe i pracownicze oraz treść realizowanych przez nią zadań administracyjnych. Ma ona charakter wykonawczy i polega na bezpośrednim i praktycznym wdrażaniu przez korpus służby cywilnej polityki kształtowanej przez rząd i parlament[10].

Ulokowanie służby cywilnej w urzędach administracji rządowej czyni z niej specjalną korporacyjną strukturę, przydając jej miano korpusu, przez co pozwala jej działać samodzielnie w wykonywaniu zadań państwa, mimo że pracownicy służby cywilnej są także pracownikami administracji rządowej[11].

---

[4] T. Grosse, *Służba cywilna i możliwości jej rozwoju*, Służba Cywilna 2001, nr 2, s. 84.

[5] M. Jabłoński, *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka, A. Praisnera, Warszawa 2002, s. 628.

[6] *Ibidem*, s. 633.

[7] A. Błaś, J. Boć, *Administracja publiczna – podmiotowy i przedmiotowy zakres pojęcia*, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, pod red. E.J. Nowackiej, Warszawa 2000, s. 14.

[8] E. Ura, *op. cit.*, s. 11.

[9] J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 81.

[10] B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 17.

[11] J. Boć, *Kadry*, [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2004, s. 264.

© for this edition by CNS

Kształtowanie się polskiej służby cywilnej jest procesem zapoczątkowanym po II wojnie światowej – tj. o kilkadziesiąt lat później w porównaniu z państwami zachodnioeuropejskimi czy Stanami Zjednoczonymi Ameryki. W Niemczech proces ten został zapoczątkowany w 1794 r., w Wielkiej Brytanii w 1848, w USA zaś w 1881 r. Pierwsze wzmianki o powstaniu służby cywilnej pochodzą z Chin z czasów Wczesnego Cesarstwa z okresu ponad 2 tys. lat temu[12].

W świecie ukształtowały się dwa systemy zatrudniania urzędników w służbie cywilnej: model kariery i model stanowisk. Pierwszy charakteryzuje się tym, iż urzędnik wstępuje do służby niemalże dożywotnio przechodząc poszczególne stopnie kariery od dołu do góry. Model stanowisk opiera się natomiast na rekrutacji kandydatów na konkretne stanowiska, co wiąże się z okresowością zatrudnienia. Pojawił się również „system menedżerski" zatrudniania w służbie państwowej. Jest on porównywalny do zatrudnienia w systemie prywatnym, ale jest on bardziej modyfikacją dotychczasowych rozwiązań niż ich odrzuceniem[13]. W poszczególnych ustawodawstwach tworzy się także elitarną grupę najwyższych urzędników, którzy zajmują najwyższe stanowiska – bardziej upolitycznione – w różnych działach administracji[14].

Pierwszą polską kompleksową regulacją, dotyczącą służby cywilnej, była ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej[15]. Art. 1 ustawy stanowił, iż stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publicznoprawny oraz że może być zmieniony, zawieszony, rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu prawa publicznego, a w szczególności z zastosowaniem postanowień niniejszej ustawy. Nawiązanie stosunku służbowego następowało w formie aktu administracyjnego – nominacji na stanowisko według określonej kategorii. Prawo urzędnicze było częścią prawa administracyjnego[16]. Według ustawy pracownikiem państwowym mógł być mianowany jedynie obywatel polski, o nieskazitelnej przeszłości, posiadający zdolność do działań prawnych, uzdolniony fizycznie i umysłowo do pełnienia obowiązków służbowych, a także władający biegle językiem polskim w mowie i piśmie. L. Zieleniewski wskazuje jednak, iż istniała możliwość zatrudnienia obcokrajowców w służbie cywilnej po uzyskaniu zgody Prezesa Rady Ministrów[17]. Urzędnikiem nie mogła zostać osoba, przeciw której toczyło się postępowanie karnosądowe lub upadłościowe (art. 5 i 6). Ustawa szeroko definiowała pojęcie urzędnika. Obejmowała swoim zakresem ministrów, podsekretarzy stanu, wojewodów, ambasadorów. Była również stosowana

[12] A. Torus, *Kto wymyślił służbę cywilną*, Biuletyn Służby Cywilnej 1998, nr 3(9), s. 39.

[13] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 208–209.

[14] Tamże, s. 210.

[15] Dz.U. z 1922 r. Nr 21, poz. 164.

[16] E. Ura, E. Ura, *Rola aktu administracyjnego w kształtowaniu statusu prawnego urzędnika*, PPiA 1997, nr 38, s. 255–256.

[17] L. Zieleniewski, *Prawo urzędnicze*, Kraków 1937, s. 10.

© for this edition by CNS

do urzędników Kontroli Państwowej, urzędników sądu i prokuratury, funkcjonariuszy Biura Sejmu i Senatu oraz Kancelarii Cywilnej Prezydenta, pracowników Rady Państwa i Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym i Ministerstwa Obrony Narodowej (art. 17). Uregulowaniom ustawy nie podlegali sędziowie, prokuratorzy, aplikanci sądowi, pracownicy państwowych kolei żelaznych, nauczyciele wszystkich szkół państwowych, pracownicy podlegli Ministrowi Bezpieczeństwa Publicznego oraz pracownicy przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon" (art. 89). W stosunku do tych osób miały zastosowanie przepisy art. 64 i 65 ustawy z 1922 r. dotyczące m.in. zmiany w stosunku służbowym, rozwiązania stosunku służbowego w razie wszczęcia względem niej postępowania karnego bądź dyscyplinarnego

Ustawa z 1922 r. wyróżniła dwie kategorie zatrudnionych w służbie cywilnej: urzędników i funkcjonariuszy bez ich dalszego definiowania. Urzędników dzieliła na trzy kategorie według kryterium wykształcenia. Stosunek służbowy na podstawie aktu mianowania był nawiązywany po odbyciu służby przygotowawczej[18]. Ustawa określała także prawa i obowiązki pracownika państwowego, zawierała również regulacje antykorupcyjne – pracownikowi państwowemu m.in. nie wolno było wchodzić w „związki lub zmowy, które mogłyby zakłócić należyty bieg zarządu państwowego lub normalnego toku urzędowania", podczas służby i poza nią powinien był strzec powagi swego stanowiska, zachować się zawsze zgodnie z wymaganiami karności służbowej i unikać wszystkiego, co mogłoby obniżyć poważanie i zaufanie powagi jego stanowiska. W stosunkach urzędowych z interesantami pracownik państwowy miał być bezstronny, uprzejmy i w granicach dopuszczalnych służyć radą oraz pomocą. Nie wolno mu było żądać ani przyjmować prezentów ofiarowanych w związku z jego stanowiskiem urzędowym bezpośrednio lub pośrednio jemu lub jego rodzinie. Również nie wolno było pracownikowi państwowemu przez wyzyskiwanie swego stanowiska urzędowego przysparzać lub starać się o przysporzenie sobie lub rodzinie jakichkolwiek korzyści. Pracownik nie mógł podjąć dodatkowego zatrudnienia bez zgody zwierzchników (art. 25, 26, 29). Na podstawie art. 67 za naruszenie obowiązków urzędnik ponosił odpowiedzialność karną, cywilną, dyscyplinarną i porządkową. Pracownik państwowy ponosił odpowiedzialność dyscyplinarną za występki służbowe, odpowiedzialność zaś porządkową za wykroczenia służbowe. Zaostrzone wymagania względem zatrudnionych w państwowej służbie cywilnej były rekompensowane uprzywilejowaniami, jak stabilne wynagrodzenie za pracę, dłuższe urlopy wypoczynkowe (w zależności od wysługi lat – od 4 do 6 tygodni), a także urlop dla poratowania zdrowia, opieka lekarska dla rodziny.

Po 1945 r. zaczęto omijać uregulowania zawarte w ustawie z 1922 r. Konstytucja Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej z 1952 r. odrzuciła tradycyjny trójpodział władzy. Ograny państwowe zostały podzielone na organy władzy państwowej,

[18] E. Ura, *Prawo urzędnicze*..., s. 38–39.

© for this edition by CNS

administracji państwowej oraz sądowe. Kierownicza rolę w stosunku do organów administracji pełnił Prezes Rady Ministrów, co zostało również podkreślone w noweli do Konstytucji PRL z 1976 r.[19] Urzędników zaczęto zatrudniać w drodze umowy o pracę. Tylko w stosunku do pracowników wyższych stanowisk stosowano mianowanie, później zastąpione powołaniem[20]. Urzędników i niższych funkcjonariuszy przemianowano na pracowników służb specjalnych i pracowników służby ogólnej. Ustawą z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych[21] zerwano z dwoistością stosunków służbowych i ich zawiązywanie oparto wyłącznie na stosunku pracy. Władza zaczęła również uchwalać nowe akty, mające na celu regulację prawną poszczególnych grup pracowników. Ustawa z 1922 r. pomimo wielokrotnych nowelizacji obowiązywała do 1 stycznia 1975 r., kiedy to została uchylona przez wchodzącą w życie ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy. Jednakże 16 września 1982 r. przywrócona została odrębność w regulacji statusu prawnego pracowników administracji publicznej – została uchwalona ustawa o pracownikach urzędów państwowych[22]. Ta ustawa przywróciła mianowanie jako podstawową formę zatrudnienia urzędnika. Przepisy odnosiły się do zatrudnionych w urzędach naczelnych, centralnych, terenowych administracji państwowej oraz Kancelarii Sejmu, Rady Państwa, później Senatu i Prezydenta, a także innych urzędów podległych naczelnym organom władzy. Ustawa ta po wielokrotnych nowelizacjach obowiązuje do chwili obecnej[23].

Pod koniec lat 80. na nowo pojawiła się dyskusja nad kierunkiem rozwoju służby cywilnej. W 1990 r. wyłączono spod uregulowań ustawy z 1982 r. pracowników samorządowych. Zostały uchwalone ustawy dające podstawy odrębnego traktowania pracowników samorządowych: ustawa z 8 dnia marca 1990 r. o samorządzie gminnym[24] i ustawa z 2 dnia marca 1990 r. o pracownikach samorządowych[25]. W 1994 r. znowelizowano ustawę o pracownikach państwowych, eliminując nominację i zastępując ją umową o pracę. Miało to na celu usunięcie urzędników o komunistycznym rodowodzie[26].

5 lipca 1996 r. została uchwalona ustawa o służbie cywilnej[27], która weszła w życie 1 stycznia 1997 r. W swych rozwiązaniach była wzorowana na systemie francuskiej „służby publicznej"[28]. Ustawa stanowiła, iż w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania

[19] J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 199.

[20] E. Ura, E. Ura, *Rola aktu...*, s. 257–258.

[21] Dz.U. z 1968 r. Nr 25, poz. 164.

[22] Dz.U. z 1982 r. Nr 31, poz. 214.

[23] J. Boć, *Pracownicy administracji...*, s. 269–271.

[24] T.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

[25] T.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.

[26] W. Mikołowski, *Sprawna służba publiczna jako instrument rządzenia państwem (I)*, Współczesne Zarządzanie 2003, nr 2, s. 79.

[27] Dz.U. z 1996 r. Nr 89, poz. 402.

[28] H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 212.

© for this edition by CNS

zadań państwa ustanawia się służbę cywilną. Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na podstawie tej ustawy (art. 1). Nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie mianowania na czas nieokreślony, w przypadkach zaś przewidzianych w ustawie na czas określony (art. 27). Mianowania w imieniu Rzeczpospolitej Polskiej dokonywał Szef Służby Cywilnej. Priorytetową przesłanką zatrudnienia w służbie cywilnej było posiadanie wyższego wykształcenia. Art. 28 ustawy ustanawiał cztery kategorie urzędnicze:

kategoria A – do której zaliczał osoby zdolne do zajmowania stanowisk kierowniczych wyższego szczebla, cechujące się w szczególności zdolnościami do kierowania złożonymi zespołami ludzkimi i podejmowania decyzji, kreatywnością, zdolnością do zarządzania środkami finansowymi, materialnymi oraz informacjami, posiadające wyższe wykształcenie, znajomość co najmniej jednego języka obcego, a także co najmniej siedmioletni staż pracy, w tym staż czteroletni na stanowiskach kierowniczych bądź samodzielnych;

kategoria B – do której zaliczał osoby zdolne do zajmowania stanowisk kierowniczych niższego szczebla lub o charakterze koncepcyjnym, cechujące się w szczególności umiejętnościami współdziałania i kierowania zespołem ludzkim, zdolnościami samodzielnej analizy i syntezy, zarządzania środkami finansowymi, materialnymi oraz informacjami, posiadające wyższe wykształcenie i co najmniej pięcioletni staż pracy;

kategoria S – do której zalicza się osoby zdolne do zajmowania stanowisk wymagających specjalistycznych kwalifikacji w określonym zawodzie lub dziedzinie wiedzy, posiadające wykształcenie wyższe;

kategoria C – do której zalicza się osoby zdolne do wykonywania prac pomocniczych wobec urzędników zaliczonych do kategorii A, B i S, posiadające: wykształcenie wyższe i co najmniej dwuletni staż pracy lub wykształcenie średnie i co najmniej siedmioletni staż pracy.

Kategorie urzędnicze w koncepcji i konstrukcji ustawy mają doniosłe znaczenie. Z punktu widzenia organizacyjnego kategoryzują stanowiska służbowe, z perspektywy pracownika służby cywilnej wyznaczają system wynagradzania, awansowania czy karania, natomiast w sferze tworzenia profesjonalnego, apolitycznego i sprawnego korpusu urzędników państwa konkretyzują z jednej strony merytoryczne przesłanki doboru kandydatów do służby cywilnej, a z drugiej zapewniają realizację doniosłych społecznie celów ustawy – powszechności i równości w dostępie do służby cywilnej obywateli[29].

Ustawa ponadto stworzyła strukturę organizacyjną służby cywilnej. Centralnym organem administracji rządowej, wyznaczanym przez Premiera i mu podległym był Szef Służby Cywilnej (art. 23). Powstała również Rada Służby Cywilnej jako organ opiniodawczo-doradczy Premiera i Szefa Służby Cywilnej.

[29] Z. Cieślak, J. Jasielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998, s. 92.

© for this edition by CNS

Utworzono trzy komisje służby cywilnej. Pierwszą była Komisja Kwalifikacyjna do Służby Cywilnej, do której zadań należało przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego do kategorii urzędniczych. Drugą – Komisja Odwoławcza Służby Cywilnej, która rozpatrywała odwołania urzędników w sprawach wskazanych w ustawie, jak np. przeniesienia służbowego. Trzecią – Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej do rozpatrywania odwołań od orzeczeń komisji dyscyplinarnych (art. 13).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.[30] podniosła standardy wykonywania zadań administracji publicznej przez służbę cywilną – zawodowstwo, rzetelność, bezstronność i polityczną neutralność – do rangi norm ogólnych ponadustawowych (art. 153 Konstytucji).

Ustawa z 1996 r. obowiązywała krótko. Nowa ustawa o służbie cywilnej została uchwalona dnia 18 grudnia 1998 r.[31] Odstąpiła ona od zasady mianowania wszystkich członków korpusu służby cywilnej, włączyła do korpusu służby cywilnej wszystkich urzędników administracji rządowej, których status określony był w dniu jej wejścia w życie ustawą o pracownikach urzędów państwowych (art. 136). Stosunki pracy w tych urzędach przed dniem wejścia w życie ustawy, nawiązane na podstawie mianowania na zasadach ustawy o pracownikach urzędów państwowych, miały pozostać w mocy nie dłużej niż do 31 grudnia 2010 r., chyba że wcześniej zostaną przekształcone, rozwiązane lub wygasną (art. 137)[32].

Art. 2 ustawy o służbie cywilnej stwierdza, iż korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, a także wojewódzcy, powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych miała i ma większy zakres podmiotowy niż ustawa o służbie cywilnej, gdyż określa obowiązki i prawa osób zatrudnionych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, Rządo-

[30] Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

[31] Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 (z poźn. zm.).

[32] Według nowej ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej okres ten został skrócony do dnia 31 grudnia 2007 r. (art. 110 nowej ustawy).

© for this edition by CNS

wym Centrum Legislacji, komendach inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, wobec których nie mają zastosowania przepisy ustawy o służbie cywilnej (art. 1 ust. 2), a także tylko ona ma zastosowanie w stosunku do zatrudnionych w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu i Kancelarii Prezydenta RP.

Obie ustawy oprócz urzędników wyróżniały pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy o pracę oraz urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie mianowania. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych odnosi się zaś do urzędników państwowych oraz do pracowników urzędów państwowych niebędących urzędnikami (art. 46). Chodzi tu o pracownika i doradcę zatrudnionego w gabinecie politycznym Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra i innego członka Rady Ministrów.

Zostało ustanowionych dziewięć stopni służbowych urzędników służby cywilnej. W służbie cywilnej mogła być zatrudniona osoba, która jest obywatelem polskim, korzysta z pełni praw publicznych, nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie, posiada kwalifikacje wymagane w służbie cywilnej. Stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony lub na czas określony, nie dłuższy niż trzy lata. W przypadku osób po raz pierwszy zatrudnionych w służbie cywilnej umowę o pracę zwiera się na czas określony. W czasie trwania tej umowy osoby te są obowiązane odbyć służę przygotowawczą, z zastrzeżenia absolwentów Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (KSAP). O mianowanie w służbie cywilnej mogła starać się osoba, która odbyła służbę przygotowawczą bądź jest absolwentem KSAP, ma co najmniej dwuletni staż pracy w służbie cywilnej, tytuł ministra lub równorzędny, zna co najmniej jeden język obcy, jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony (art. 28). Ustawą z 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej[33] okres służby przygotowawczej został skrócony z sześciu do dwóch miesięcy. Osoby określone według nowego brzmienia art. 2 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej są zwolnione ze służby przygotowawczej, jeśli były zatrudnione na czas nieokreślony w jednostce organizacyjnej, z której zostały przeniesione oraz jeśli przepracowały w niej co najmniej trzy lata (art. 26 ust. 1a). Również ustawą z dnia 10 marca 2006 r. wprowadzono możliwość, iż stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej mogą zajmować osoby oddelegowane lub przeniesione na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione, jeżeli za przeniesieniem przemawia szczególny interes służby cywilnej. Osoby te stają się pracownikami służby cywilnej i okres zatrudnienia w kierującej jednostce organizacyjnej jest zaliczany do stażu pracy

[33] Dz.U. z 2006 r. Nr 79, poz. 549.

© for this edition by CNS

w służbie cywilnej (art. 2 ust. 3 i 3a ustawy o służbie cywilnej). Tymi osobami są mianowani urzędnicy samorządowi oraz NIK.

Ustawa z 1998r. utrzymała Radę Służby Cywilnej (organ opiniodawczo-doradczy z uprawnieniami do oceny przebiegu postępowań kwalifikacyjnych i konkursowych) oraz Szefa Służby Cywilnej – jako centralny organ administracji rządowej podległy Prezesowi Rady Ministrów. W ustawie z 1998 r. wyodrębniono grupę wyższych stanowisk w służbie cywilnej, których obsadzanie następuje w drodze konkursu. Do grupy tej zaliczono stanowiska Sekretarza Rady Ministrów, dyrektora generalnego urzędu oraz dyrektora departamentu bądź komórki równorzędnej i jego zastępcy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej i Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, a także dyrektora wydziału lub komórki równorzędnej i jego zastępcy w urzędzie wojewódzkim.

Podstawowym stanowiskiem – organizującym służbę cywilną – było stanowisko dyrektora generalnego urzędu. Stanowisko to utworzone zostało we wszystkich urzędach administracji rządowej, z wyjątkiem urzędów terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej (tzw. administracji specjalnej) oraz komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, gdzie obowiązki dyrektora generalnego wykonują kierownicy tych urzędów. Dyrektorzy generalni uwalniali ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów od zajmowania się sprawami organizacyjnymi podległych im urzędów. Do kompetencji dyrektora generalnego urzędu należało przede wszystkim zapewnienie funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu oraz warunków jego działania i organizacji pracy, a także dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie i realizowanie polityki personalnej w służbie cywilnej, w tym organizowanie naboru do korpusu służby cywilnej (art. 20).

W dniu 19 kwietnia 2006 r. Szef Służby Cywilnej wystosował do Prezesa RM projekt ustawy nowelizujący ustawę o służbie cywilnej. Zmiany te mają umożliwić m.in.: zatrudnienie osób będących członkami Unii Europejskiej – a nie tylko obywateli polskich; wprowadzenie w formie elektronicznej rejestrów członków korpusu służby cywilnej oraz stanowisk urzędniczych, jako instrumentu kierowania przez Szefa Służby Cywilnej procesem zarządzania zasobami ludzkimi służby cywilnej. W zakresie służby przygotowawczej proponował wprowadzenie centralnego egzaminu sprawdzającego wiedzę teoretyczną kandydatów. Projekt przewiduje poszerzenie zakresu podmiotowego ustawy przez włączenie do korpusu służby cywilnej kierowników i zastępców kierowników niektórych terenowych urzędów administracji rządowej. Stanowiska te mają stać się wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, obsadzanymi w drodze konkursu. Ma zostać wprowadzone również usprawnienie procesu obsadzania wyższych stanowisk w służbie

© for this edition by CNS

cywilnej poprzez wprowadzenie certyfikatu kompetencji. Projekt przedstawia nowe rozwiązania w zakresie czasu pracy, ocen okresowych, zasad przenoszenia, zmiany i ustania stosunków pracy, obowiązków i uprawnień, szkoleń oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej[34].

W dniu 8 maja 2006 r. został skierowany do pierwszego czytania w Sejmie projekt poselski zmiany ustawy o służbie cywilnej, a także powiązany z nim projekt ustawy o państwowym zasobie kadrowym. Według tego projektu ze służby cywilnej mają zostać wyłączeni urzędnicy kierujący departamentami lub komórkami równorzędnymi w urzędach oraz dyrektorzy generalni, w stosunku zaś do osób po raz pierwszy zatrudnionych w służbie cywilnej zrezygnowano z obowiązkowego przeszkolenia, a dyrektor generalny ma decydować o jego odbyciu. W projekcie zaproponowano zmianę wymogów, jakim ma odpowiadać osoba biorąca udział w konkursie na urzędnika służby cywilnej – może do niego przystąpić osoba, która jest pracownikiem służby cywilnej, ma co najmniej 3-letni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego na przystąpienia do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż w ciągu dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej, ma tytuł magistra lub równorzędny, zna co najmniej jeden z języków roboczych UE oraz jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony.

Korpus służby cywilnej został rozszerzony o pracowników w Głównym Inspektoracie Inspekcji Handlowej, Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych i Biurze Nasiennictwa Leśnego – którzy nie są wyłączenie spod jej zakresu na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (art. 99 najnowszej ustawy). Ustęp 3 art. 2 mówi, że stanowiska urzędnicze w urzędach mogą zajmować także osoby oddelegowane lub przeniesione na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione.

Podlega likwidacji Szef Służby Cywilnej oraz Urząd Służby Cywilnej. Uprawnienia Szefa Służby Cywilnej przechodzą na Prezesa Rady Ministrów. Zadania z zakresu służby cywilnej, z upoważnienia Prezesa RM będzie realizował Szef Kancelarii Prezesa RM. Projekt znosi także Radę Służby Cywilnej.

Ustawa o państwowym zasobie kadrowym ma na celu utworzenie państwowego zasobu kadrowego, w postaci zbioru kandydatów na wysokie stanowiska państwowe. Do państwowego zasobu kadrowego należeć mają: urzędnicy służby cywilnej; osoby, które złożą z wynikiem pozytywnym egzamin do państwowego zasobu kadrowego i otrzymają świadectwo potwierdzające kwalifikacje do pełnienia wysokich stanowisk państwowych; osoby, które wygrają konkurs ogłoszony przez Prezesa RM na wysokie stanowisko państwowe. Obsadzanie wysokich

[34] http://www.usc.gov.pl/usc/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=19&layout=0&offset=5&count=5.

© for this edition by CNS

stanowisk ma następować w drodze powołania. Osoby zajmujące w dniu wejścia ustawy wysokie stanowiska państwowe wchodzą automatycznie do państwowego zasobu kadrowego[35].

Projekty poselskie ustaw zostały uchwalone w dniu 24 sierpnia 2006 r.[36]

Idea tworzenia służby cywilnej polega na odpartyjnieniu państwa i odizolowaniu funkcjonowania administracji publicznej od ciągle zmieniających się osób na stanowiskach publicznych. Chodzi o utworzenie wysoko wykwalifikowanej, bezstronnej i apolitycznej kadry urzędniczej pracującej stale w administracji publicznej[37]. Urzędniczym skłonnościom do zachowań egoistycznych, pozaprawnych, sprzecznych z duchem prawa należy przeciwstawić katalog wartości etycznych zawodu urzędnika[38]. Profesjonalizm służby cywilnej oznacza odpowiedni poziom zawodowy, obejmujący przygotowanie merytoryczne pracowników i kwalifikacje do realizacji zadań państwowych. Służy temu system naboru do służby, jak również obowiązek stałego rozwijania i doskonalenia wiedzy zawodowej przez urzędników, uczestniczenia w szkoleniach oraz poddawania się okresowym ocenom. Profesjonalizm służby cywilnej charakteryzuje się również jako stosunek członka służby do wykonywania swoich zadań – tj. do spełniania powinności na rzecz społeczeństwa, państwa i interesu publicznego, dochowania lojalności wobec państwa i urzędu, gotowości do przedkładania w pewnych sytuacjach potrzeb służby i urzędu nad interesy osobiste[39]. Bezstronność – oznacza obowiązek urzędnika obiektywnego postępowania przy wykonywaniu jego funkcji, przestrzegania konstytucji i innych przepisów prawa oraz traktowania ich jako głównych punktów odniesienia podczas wykonywania zadań i załatwiania spraw, a wreszcie – obowiązek godnego zachowania się w trakcie działalności zawodowej, jak i poza służbą. Standard neutralności politycznej służby cywilnej należy natomiast rozumieć w ten sposób, że urzędnik służby cywilnej nie może być w swym działaniu determinowany swoimi przekonaniami politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi, grupowymi itd. Postawa urzędnika i jego działanie powinny być zobiektywizowane i zdystansowane. Apolityczność urzędnika służby cywilnej oznacza, że nie bierze on udziału w grze politycznej. Tę apolityczność służby cywilnej ma zapewniać rozdzielenie stanowisk o charakterze politycznym, obsadzanych według kryteriów politycznych, od stanowisk urzędniczych, administracyjnych obsadzanych na podstawie przesłanek natury merytorycznej. Dodatkowo służyć ma temu wprowadzenie przez ustawę w stosunku do członków służby cywilnej wielu ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych

[35] http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/8AE00FC85D83799EC125716900494DAC?OpenDocument.

[36] Dz.U. Nr 170, poz. 1217 i poz. 1218, ustawy weszły w życie 27.10.2006 r.

[37] J. Boć, *Kadry* [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2004, s. 266.

[38] M. Cabalski, *O potrzebie dekalogu urzędniczego*, Biuletyn Służby Cywilnej 1998, nr 1, s. 24.

[39] Z. Cieślak, J. Jasielski, K. Rączka, *op. cit.*, s. 11.

© for this edition by CNS

praw i wolności, takich jak zakaz publicznego manifestowania przez urzędników służby cywilnej przekonań politycznych, zakaz należenia niektórych kategorii do związków zawodowych czy zakaz uczestniczenia w strajkach[40]. Standardy te są przedstawione w Kodeksie Etyki Służby Cywilnej, nadanym w drodze rozporządzenia Premiera z dnia 11 października 2002 r.[41]

Z problematyką wykonywania zadań nierozłącznie jest związana kwestia odpowiedzialności zatrudnionej w administracji kadry. Urzędnik służby cywilnej oraz pracownik służby cywilnej odpowiadają dyscyplinarnie za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej. Odpowiedzialność dyscyplinarną trudno zakwalifikować do jednej gałęzi prawa, gdyż jest to instytucja niejednolita, zbliżona do odpowiedzialności karnej, karno-administracyjnej czy odpowiedzialności porządkowej prawa pracy[42]. Karami dyscyplinarnymi stosowanymi wobec urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej według najnowszej ustawy są: upomnienie, nagana, pozbawienie możliwości awansowania przez okres 2 lat na wyższy stopień służbowy, obniżenie wynagrodzenia zasadniczego nie więcej niż o 25% – przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, wydalenie ze służby cywilnej (w stosunku do pracownika – wydalenia z pracy w urzędzie). Sprawy dyscyplinarne członków korpusu rozpoznaje w I instancji – komisja dyscyplinarna urzędu, w II instancji – Wyższa Komisja Dyscyplinarna. Rzecznik dyscyplinarny, który jest powoływany przez dyrektora generalnego urzędu, ma za zadnie wszczynać na jego polecenie postępowanie wyjaśniające w sprawie. Z wniosku rzecznika komisja dyscyplinarna wszczyna postępowanie dyscyplinarne.

Należy również wskazać, iż osoby zatrudnione w służbie cywilnej mogą ponosić oprócz odpowiedzialności dyscyplinarnej także odpowiedzialność karną i cywilną (odszkodowawczą).

Polski kodeks karny przewiduje odpowiedzialność karną w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne i które popełniły czyn zabroniony w związku z tą funkcją. W toku wykonywania obowiązków wystąpić może taka sytuacja, że naruszenie pewnych obowiązków będzie równocześnie wyczerpywać znamiona przestępstwa. Odpowiedzialność karna w administracji najczęściej jest związana z popełnianiem tzw. przestępstw urzędniczych takich jak korupcja, nadużycie władzy, umyślne niedopełnienie obowiązków służbowych, wykonanie polecenia prowadzącego do popełnienia przestępstwa, niedopełnienie obowiązku ochrony informacji niejawnych czy danych osobowych, poświadczenie nieprawdy, nieprawidłowości przy zamówieniach publicznych[43]. Należy przypomnieć, iż art. 115 § 13 k.k. o wiele szerzej definiuje funkcjonariusza publicznego, wykraczając poza osoby zatrudnione w administracji.

[40] Tamże, s. 12.
[41] MP z 2002 r. Nr 46, poz. 683.
[42] E. Ura, *Prawo urzędnicze*..., s. 206.
[43] Tamże, s. 226.

© for this edition by CNS

W zakresie odpowiedzialności cywilnej art. 417 k.c. stanowi, iż za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna, wykonująca tę władzę z mocy prawa. Przepis ten stanowi konkretyzację art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, który mówi, iż każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Zmiany w zakresie odpowiedzialności cywilnej wprowadzone w 2004 r. uwzględniają rekomendację nr R/84/15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy z 18 września 1984 r.[44]

Przy odpowiedzialności cywilnej należy jeszcze wspomnieć o odpowiedzialności wynikającej z prawa pracy. Pracownicza odpowiedzialność odszkodowawcza, której podstawą jest wina pracownika, obciąża wszystkich pracowników, niezależnie od formy nawiązania stosunku pracy[45]. Art. 115 k.p. mówi, iż pracownik odpowiada za szkodę w granicach rzeczywistej straty poniesionej przez pracodawcę i tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego wynikła szkoda, art. 120 § 2 k.p. zaś daje podstawę, w razie wyrządzenia szkody osobie trzeciej przez pracownika, regresowi pracodawcy za naprawioną przez niego szkodę.

Służba cywilna na całym świecie przechodzi głębokie przeobrażenia, które są wynikiem zmian cywilizacyjnych, politycznych i społecznych, gdyż następuje rozwój technologiczny, umiędzynarodowienie procesów zarządzania, tworzenie międzynarodowej gospodarki a także decentralizacja[46]. Również na polu międzynarodowym są podejmowane kroki w celu stworzenia standardów w administracji. We wrześniu 2001 r. Parlament Europejski przyjął Europejski Kodeks Dobrej Administracji, który jest oparty na art. 41 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej. Zawiera on w sobie standardy zachowania się urzędników w stosunku do jednostki – obywatela i zasady prowadzenia postępowania z jego udziałem[47].

Polski ustawodawca stoi przed wyzwaniem dostosowania prawa urzędniczego do prawa wspólnotowego. Zgodnie z art. 39 TWE Wspólnota zapewnia swobodę przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty. Ustęp 4 tego artykułu stwierdza natomiast, iż postanowień artykułu nie stosuje się do zatrudnienia w administracji publicznej. Jeśliby przyjąć interpretację dosłowną, trzeba byłoby uznać, iż swobodny przepływ pracowników nie dotyczy pracowników administracji publicznej w ogóle. Trwają próby racjonalnego stosowania tego przepisu, by zapobiec

[44] J. Kremis [w:] *Kodeks cywilny komentarz*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2006, s. 669.

[45] E. Ura, *Prawo urzędnicze*..., s. 224.

[46] B. Kudrycka, *Nowe wyzwania i trendy w reformowaniu sytuacji urzędników administracji publicznej*, [w:] *Rozwój kadr administracji publicznej*, pod red. B. Kudryckiej, Białystok 2001, s. 25.

[47] J. Szreniawski, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, pod red. A. Dębickiej, M. Dmochowskiego, B. Kudryckiej, Białystok 2004, s. 86–91.

© for this edition by CNS

izolacji administracji publicznej państw członkowskich[48]. Szczegółowe zasady stosowania przepisów dotyczących swobodnego przepływu pracowników określa rozporządzenie Rady Nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz wspólnoty. Art. 8 rozporządzenia mówi, iż obywatele innego państwa członkowskiego mogą zostać wyłączeni z udziału w zarządzie instytucji prawa publicznego oraz sprawowania urzędów regulowanych prawem publicznym. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jednakże wynika, że wyjątek z art. 39 ust. 4 TWE należy rozumieć wąsko jako odnoszący się do zatrudnienia obejmującego „udział bezpośredni lub pośredni w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji, które mają na celu ochronę generalnych interesów państwa"[49]. Trybunał w orzeczeniu z 27.11.1991 r. (*Bleis*, C-4/91) stwierdził, iż stanowiska wykluczone spod regulacji traktatu to tylko te, które ze względu na rodzaj zadań i odpowiedzialność z nimi związanych tego wymagają. Z uwagi na brak jednoznaczności w orzeczeniach Trybunału Komisja Europejska dokonała próby sporządzenia listy służb, do których dostęp powinien być ograniczony z uwagi na wymóg posiadania obywatelstwa danego kraju. Są to: siły zbrojne, policja i inne służby porządkowe, sędziowie, administracja fiskalna, dyplomacja, stanowiska w ministerstwach administracji państwa, w rządach regionalnych, wspólnotach terytorialnych, bankach centralnych – w zakresie, w jakim osoby te zajmują się działalnością związaną z władzą publiczną państwa – oraz osoby prawa publicznego współpracujące przy powstawaniu projektów aktów prawnych, wdrażania ich w życie, kontroli ich wykonywania, nadzoru nad organizacjami podległymi. Komisja wskazała sektory działalności dostępne dla obywateli innych państw członkowskich UE: organizmy zarządzające służbami handlowymi, transportem publicznym, dystrybucją energii elektrycznej i gazu, kompanie lotnicze i morskie, poczta i telekomunikacja, służba zdrowia, szkolnictwo publiczne, badania naukowe w celach cywilnych w publicznych zakładach naukowych. Trybunał Sprawiedliwości w swych orzeczeniach wskazuje również, iż dostęp do niższych stanowisk w administracji publicznej powinien być wolny dla obywateli państw członkowskich[50].

24 lutego 2000 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął rekomendację nr R/2000/6 w sprawie statusu pracowników publicznych w Europie, która wyznacza pożądane kierunki legislacji i praktyki w tej materii. Dokument przewiduje siedemnaście zasad, dotyczących najważniejszych problemów służby cywilnej, jak równy dostęp do stanowisk publicznych, centralne miejsce rządu z zarządzaniu służbą, środki prawne przysługujące pracownikom w razie sporów ze stosunku służbowego, bezstronność, lojalność i inne. Unia Europejska stara się stworzyć

[48] T. Górzańska, *Standardy europejskie dotyczące pracowników administracji publicznej*, SP 2001, z. 3–4, s. 121.

[49] http://www.usc.gov.pl/usc/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=19&layout=0&offset=5&count=5, Uzasadnienie – projekt szeroki 7.04.2006, s. 1.

[50] T. Górzańska, *op. cit.*, s. 121–124.

© for this edition by CNS

jednolite standardy dotyczące kadry administracyjnej, które mają być wartościami we wszystkich państwach członkowskich[51]. W stosunku do obywateli Unii Europejskiej częściowo zrezygnowano z warunku posiadania obywatelstwa danego kraju przez urzędnika. Dla kandydatów – obywateli innych państw UE jest dostępnych w poszczególnych państwach nawet do 85% stanowisk. Pozostawiono jednak najczęściej obowiązek znajomości języka urzędowego danego państwa[52].

Kolejnym problemem, z którym musi się zmierzyć służba cywilna, jest przygotowanie teoretyczne kandydata do pracy. Kilkuletnie funkcjonowanie instytucji służby przygotowawczej pozwala na ocenę jej efektywności. Pojawiły się niestety nieprawidłowości wpływające na osłabienie efektywności i rezultatów służby przygotowawczej. Jedną z nich jest niska frekwencja kandydatów w służbie przygotowawczej na zajęciach z części teoretycznej. Ponadto w trakcie egzaminów problemem stał się brak właściwego nadzoru nad samodzielną pracą kandydatów[53]. W tej sytuacji może słusznym rozwiązaniem będzie ustanowienie centralnych egzaminów z części teoretycznej służby przygotowawczej.

Polityka powinna mieć jak najmniejszy wpływ na służbę cywilną. Występujące różnorodne związki administracji z jednej strony służą jej upolitycznieniu, z drugiej jednak mogą ograniczać nieformalne podejmowane w imię partykularnych interesów, wypływy polityczne. Te związki to: bezpośrednie relacje urzędników z ich zwierzchnikami politycznymi w aparacie wykonawczym państwa, współdziałanie administracji z grupami interesów – lobbing, odpowiedzialność administracji przed parlamentem oraz społeczeństwem, związaną z realizacją wartości konstytucyjnych[54].

B. Kudrycka wskazuje, że dziś polityczną neutralność należy rozumieć przede wszystkim jako prawo i zdolność do przeciwstawiania się nieformalnym wpływom politycznym podejmowanym w imię partykularnych interesów partyjnych, reprezentowanych przez urzędnika, jego zwierzchników i innych polityków[55].

Służba publiczna stoi także przed zadaniem przywrócenia zaufania obywateli do rządu, elit politycznych i urzędniczych. Analiza literatury wykazuje, że zarządzanie w sektorze publicznym jest zbliżone do struktur i metod wielkich organizacji wolnorynkowych. Nowa koncepcja administracji to zarządzanie etyczne, które kieruje się innymi wartościami niż jednostki na wolnym rynku – dobrem społecznym opartym na wartościach etycznych akceptujących różnice poglądowe i aspiracyjne poszczególnych jednostek, a jednocześnie pozwalających na równo-

[51] Tamże, s. 129–131.

[52] G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 22.

[53] http://www.usc.gov.pl/usc/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=19&layout=0&offset=5&count=5, Uzasadnienie – projekt szeroki 7.04.2006, s. 2.

[54] B. Kudrycka, *Profesjonalizm a ochrona politycznej neutralności urzędników*, ST 1998, nr 3, s. 3.

[55] Tamże, s. 8.

© for this edition by CNS

ważeniu konfliktów indywidualnych i społecznych. Sektor publiczny, z uwagi na prawa obywateli, musi dostarczać takich samych usług wszystkim obywatelom, a także rozszerzać ten zakres o kolejne grupy. Należy używać obiektywnych standardów usług, które powinny być skorelowane z oczekiwaniami obywateli. Jeżeli nie wiemy, czego użytkownicy usług od nas oczekują i co im nie odpowiada, to nie możemy zwiększyć satysfakcji obywateli z pracy urzędu i urzędnika[56].

[56] M. Dębicki, *Urzędnik XXI wieku*, [w:] *Rozwój kadr administracji publicznej*, pod red. B. Kudryckiej, Białystok 2001, s. 9–23.

© for this edition by CNS