

Jolanta Arcimowicz

Urzędnicy w służbie demokratycznego państwa

Salus rei publicae suprema lex



Urzednicy
w sluzbie demokratycznego panstwa

Jolanta Arcimowicz

Urzednicy

w sluzbie demokratycznego panstwa

Salus rei publicae suprema lex



Recenzenci
Małgorzata Fuszara
Andrzej Korybski

Projekt okładki
Jakub Rakusa-Suszczewski

Redaktor prowadzący
Ewa Wyszynska

Redaktor
Małgorzata Dehnel-Szyc

Redaktor techniczny
Zofia Kosińska

Korektor
Elwira Wyszynska

Skład i łamanie
Marcin Szcześniak

Publikacja dofinansowana ze środków Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych UW

© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010

ISBN 978-83-235-0645-4

ISBN 978-83-235-1094-9 PDF

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
00-497 Warszawa, ul. Nowy Świat 4
<http://www.wuw.pl>; e-mail: wuw@uw.edu.pl
Dział Handlowy: tel. (0 48 22) 55 31 333
e-mail: dz.handlowy@uw.edu.pl
Księgarnia internetowa: <http://www.wuw.pl/ksiegarnia>

Wydanie I

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

ROZDZIAŁ I. Służba cywilna w Polsce	23
--	-----------

Wstęp	23
-------------	----

1. Służba cywilna – definicje i zakres pojęcia	31
--	----

1.1. Urzędnik, urzędnik państwowy, urzędnik służby cywilnej	44
---	----

2. Służba cywilna Trzeciej RP	53
-------------------------------------	----

2.1. Lata 1989–1993: pierwsze projekty ustaw o służbie cywilnej	55
---	----

2.2. Lata 1993–1997: pierwsza ustawa o służbie cywilnej	58
---	----

2.3. Lata 1997–2001: konstytucyjny zapis i nowa ustawa o służbie cywilnej	62
--	----

2.4. Lata 2001–2005: upolitycznienie służby cywilnej	69
--	----

2.5. Lata 2005–2007: reforma służby cywilnej, powstanie Państwowego Zasobu Kadrowego	74
---	----

2.6. Lata 2008–...: sanacja służby cywilnej	83
---	----

2.7. Służba cywilna pod rządami nowej ustawy	85
--	----

2.8. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej <i>versus</i> ustawa o służbie cywilnej z 2008 roku	92
---	----

Uwagi końcowe	96
---------------------	----

ROZDZIAŁ II. Urzędnicy służby cywilnej – szkic do portretu socjologicznego	101
---	------------

Wstęp	101
-------------	-----

1. Korpus służby cywilnej – charakterystyka społeczno-demograficzna	106
---	-----

1.1. Płeć	110
-----------------	-----

1.2. Wiek.....	114
1.3. Typ wykształcenia	115
1.4. Zatrudnienie, staż pracy i zarobki w służbie cywilnej	118
1.5. Charakterystyka respondentów	121
2. Urzędnicy – drogi do korpusu służby cywilnej	124
3. Motywy podjęcia pracy w administracji publicznej	133
3.1. Motywacja wewnętrzna.....	136
3.2. Motywacja zewnętrzna	141
3.3. Motywy ubiegania się o status urzędnika służby cywilnej	143
3.4. Urzędniczy <i>esprit de corps</i>	150
4. Kariera i awans w służbie cywilnej w opiniach urzędników	156
4.1. Urzędnicy o kryteriach awansu w służbie cywilnej.....	166
5. Urzędnicy <i>versus</i> eurobiurokraci	179

ROZDZIAŁ III. Instytucjonalizacja moralności w służbie cywilnej – kodeksy etyczne i wzory osobowe urzędników służby cywilnej

Wstęp	191
1. Kodeksy etyczne w administracji publicznej.....	196
1.1. Kodeks Etyki Służby Cywilnej	205
1.2. Kodeks Etyki Służby Cywilnej w opiniach urzędników	210
• Wiedza na temat KESC	210
• Znaczenie KESC dla praktyki zawodowej	214
• Funkcje kodeksu etyki zawodowej	222
2. Dylematy etyczne urzędników służby cywilnej	231
2.1. Źródła dylematów etycznych.....	233
• Dylematy przełożony – podwładny	236
• Dylematy związane z obsługą klientów.....	246
• Dylematy etyczne, których źródłem są kontakty z kolegami i współpracownikami.....	253
2.2. Wzory postępowania w sytuacji dylematu etycznego	256
2.3. Legalizm jako główna zasada postępowania	260
3. Wzór urzędnika w ustroju demokratycznym	268
3.1. Wzór osobowy urzędnika służby cywilnej	272
3.2. Urzędnik służby cywilnej – sługa państwa czy obywatela?	276
3.3. „Wzorowy urzędnik? Osoba normalna, po prostu ludzka, otwarta na innych...”	286
3.4. „Człowiek, którego cenimy?” – wzorce osobowe urzędników SC	295

ROZDZIAŁ IV. Urzędnicy w badaniach opinii publicznej – rzecz o prestiżu, uczciwości i rzetelności zawodowej	301
Wstęp	301
1. Stereotyp urzędnika	306
2. Prestiż zawodu urzędnika	310
3. (Nie) Cnoty urzędnicze. Obywatele o uczciwości i rzetelności urzędników	318
4. Urzędy i jakość świadczonych usług	330
5. Europeizacja urzędów?	333
6. Służba cywilna w opinii społeczeństwa	336
6.1. Opinie o urzędnikach służby cywilnej	338
Uwagi końcowe	340
Zakończenie	345
Bibliografia	359

Wykaz skrótów

CBOS	– Centrum Badania Opinii Publicznej
Dz.U.	– „Dziennik Ustaw”
ENA	– École Nationale d’Administration
ISP	– Instytut Spraw Publicznych
KESC	– Kodeks Etyki Służby Cywilnej
KPRM	– Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KSAP	– Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
MP	– „Monitor Polski”
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
OBOP	– Ośrodek Badania Opinii Publicznej
PBS	– Pracownia Badań Społecznych
PZK	– Państwowy Zasób Kadrowy
RCL	– Rządowe Centrum Legislacji
RCSS	– Rządowe Centrum Studiów Strategicznych
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SC	– służba cywilna
SSC	– samorządowa służba cywilna
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UKIE	– Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
UKS	– Urząd Kontroli Skarbowej
u.p.s.	– Ustawa o pracownikach samorządowych
u.p.u.p	– Ustawa o pracownikach urzędów państwowych
u.s.c	– Ustawa o służbie cywilnej
USC	– Urząd Służby Cywilnej

Wstęp

Przegląd współczesnej literatury naukowej poświęconej administracji publicznej – urzędnikom państwowym lub instytucji służby cywilnej – pokazuje, że mimo narzekań wielu autorów na nieaktualny, nieadekwatny i mało przydatny do analizy współczesnej administracji model biurokracji Maxa Webera, większość z nich odwołuje się do tego modelu: jedni, by uwypuklić swoistość nowych rozwiązań bądź koncepcji zarządzania w administracji; drudzy, by pokazać związki między tradycyjnym i nowoczesnym zarządzaniem w organizacjach; jeszcze inni, by, analizując nowe modele „zarządzania publicznego”, pokazać, że w istocie nie odrzucają one całkowicie modelu „idealnej biurokracji”, gdyż pewne elementy Weberowskiego typu są wciąż obecne; na przykład, zdaniem Jerzego Hausnera: „Niektóre zasady i rozwiązania zaproponowane przez Webera są w nim zachowane [nowe zarządzanie publiczne – *przyp. J.A.*]. Dotyczy to zwłaszcza: doboru personelu w oparciu o kryterium kompetencji, stosowania powszechnego i ustrukturyzowanego systemu wynagradzania i awansu, systematycznego szkolenia personelu czy też mechanizmów oceny wyników działania osób i zespołów pracowniczych” [Hausner 2007, s. 55]. Z kolei w artykule poświęconym brytyjskiej *civil service* można przeczytać, iż „nikt nie kwestionuje, że współczesny korpus *civil service* w sposób fundamentalny różni się od klasycznego Weberowskiego modelu *civil service* budowanego na kanwie raportu Northcote’a i Trevelyan’a (...)”, a zasadnicza różnica polega na redefinicji relacji urząd–petent, która zyskała wymiar relacji usługodawca–usługobiorca: „(...) urzędnik przestał być bezosobowym trybem w maszynie, zyskał większą swobodę działania, która oznacza większą odpowiedzialność za indywidualnie podejmowane działania” [Antonowicz 2007, s. 221]. Nie podejmując w tym miejscu dyskusji na temat roli obywatela, sprowadzonej

wyłącznie do „konsumenta usług publicznych”¹, warto jednak podkreślić, że również Max Weber pisał o demokratycznej alternatywie dla hierarchicznej i autorytarnej administracji publicznej². W jego ujęciu demokratyczna administracja: (1) przyjmuje, że każdy ma kwalifikacje do uczestnictwa w prowadzeniu spraw publicznych (zatem wszyscy obywatele, a nie tylko technokraci, mają niezbędną wiedzę i doświadczenie, aby uczestniczyć w podejmowaniu decyzji o tym, jaką politykę przyjąć i jak ją realizować); (2) w podejmowaniu ważnych decyzji uczestniczą zarówno wszyscy członkowie społeczeństwa, jak i wybrani przez nich przedstawiciele; (3) władza jest szeroko rozproszona, a nie skupiona w nadrzędnym centrum; (4) funkcjonariusze administracji są sługami społeczeństwa, a nie technokratyczną elitą panów (*public masters*). Spójność takiej demokratycznej administracji miał zapewnić policentryczny ustrój z wieloma centrami władzy na wielu szczeblach [Ostrom 1973, s. 65]³. Vincent Ostrom podkreśla jednocześnie, że przedstawiciele nauki administracji często ignorowali niektóre elementy zawarte w Weberowskiej koncepcji biurokracji, koncentrując się na technicznej wyższości organizacji biurokratycznej – przypisywanych jej zdolnościach do efektywnego produkowania dóbr publicznych, pomijając potencjalne negatywne następstwa dla systemu demokratycznego [Tamże, s. 24–25]⁴. I jeszcze jedna wypowiedź, której autorka, pisząc o fundamentalnych zasadach działania współczesnej administracji publicznej, stwierdza: „Merytoryczne kompetencje, rzetelność i neutralność polityczna nadal są podstawowymi kryteriami, zgodnie z którymi rekrutuje się pracowników służby cywilnej w państwach demokratycznych” [Itrich-Drabarek 2003, s. 171]. Są to także podstawowe warunki budowy nowoczesnej kadry biurokratów, na które wskazywał Weber. Warto w tym miejscu również wspomnieć o opiniach, jakie pojawiają się w kontekście reform polskiej administracji publicznej – dla jednych Weberowska biurokracja jest wciąż niezrealizowanym w praktyce wzorem działania polskich urzędów i urzędników: „Najpierw trzeba wprowadzić Weberowski model, by utrwalić w administracji podstawowe

¹ Zob. szerzej J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe WSAP” 2003, nr 2, s. 28–46.

² Termin *administracja* ma kilka znaczeń, większość z nich nawiązuje do łacińskiej etymologii, tj. połączenia czasownika *ministrare* – być pomocnym, służyć, z wzmacniającym elementem służebności przedrostkiem *ad*. Początkowo *administrare* znaczyło *obsługiwać*, a z biegiem czasu także *zarządzać* czy *kierować*, lecz nigdy nie rządzić – *gubernare*, tj. podejmować rozstrzygnięcia w istotnych sprawach. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 13.

³ V. Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa 1973, s. 65; cyt. za J. Supernat, *Polityka administracyjna w świetle teorii wyboru racjonalnego*, <http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_64_2_Polityka_administracyjna_w_swietle_teorii_wyboru_racjonalnego.pdf>, s. 12–13. (W wersji drukowanej J. Supernat, *Polityka administracyjna w świetle teorii wyboru racjonalnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna. IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Stryków 7–9 września 2008 rok*, TNOiK, Rzeszów 2008, s. 653–672).

⁴ Cyt. za: J. Supernat, *Polityka administracyjna...*, jw., s. 12.

zasady, a dopiero później można zasady te ulepszać i wprowadzać np. *new public management*; inni z kolei uważają, że zmiany w polskiej administracji są za mało nowoczesne: „Zmiany są po prostu staroświeckie, wciąż budujemy biurokrację Webera a nie społeczeństwo sieciowe, teraz są grupy, zespoły, sieci, a nie hierarchia i jednostka (...)”⁵; czy takie stwierdzenie: „(...) w polskiej administracji publicznej nadal dominuje Weberowski model silnie zhierarchizowanej administracji i rzadkiego delegowania kompetencji. Efektem jest niska skuteczność działania, przedłużające się procedury, trudności we wprowadzaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi i systemów premiowych (...). Dominuje też myślenie i działanie «silosowe» – kategoriami departamentu czy biura, a nie całego urzędu. Praca zespołowa, w interdyscyplinarnych grupach, należy do rzadkości” [Boni 2009, s. 308].

W pracy o administracji publicznej, zwłaszcza kadrze urzędniczej – o czym traktuje niniejsza książka – trudno więc nie przywoływać Maxa Webera, tym bardziej że wiele jego spostrzeżeń i sądów brzmi nadal bardzo aktualnie. Weber w swojej teorii polityki, pisząc o warunkach rozwoju współczesnej demokracji, stwierdził, że jest ona możliwa tylko wtedy, gdy istnieje zdecydowana i trwała wola jakiegoś narodu, by nie rządzono nim „jak stadem bydła”, ale włączono jako „współpanów” w strukturę państwa, którego są podmiotem i w którym mają swój udział [Weber 1998, s. 300]. Mimo że dość sceptycznie odnosił się on do idei rządów ludu – uważał, że w demokracji rzeczywista władza należy do małej grupy, a masy jedynie wybierają przywódców i wywierają na nich pewien wpływ, zaś demokracja bezpośrednia jest możliwa tylko w małych społecznościach – to jednocześnie podkreślał, że ograniczenie panowania urzędników może dokonać się tylko przez panowanie „ludu”, a współczesna demokracja ma przed sobą jeden wybór: „(...) albo zdecydować się na tanie zarządzanie przez bogatych ludzi sprawujących urzędy honorowo, albo na drogie zarządzanie przez opłacanych urzędników zawodowych” [Tamże, s. 144]. Drugie rozwiązanie stało się przeznaczeniem wszystkich nowoczesnych demokracji. Weber, przywołując przykład funkcjonowania demokracji amerykańskiej do połowy XIX w., wskazywał na zmierzch administracji dyletantów i przeciwstawiał jej istniejącą w państwach europejskich warstwę zawodowych, wyszkolonych na uniwersytetach i biegłych w swoim fachu urzędników: „Amerykańska demokracja – pisze Weber – opierająca się na zasadzie, że co cztery lata, jeśli następuje zmiana prezydenta, następuje wymiana 300 tysięcy urzędników – ta demokracja zbliża się do końca. Była to administracja dyletantów, albowiem ci urzędnicy, których wyznaczała partia, byli mianowani według zasady: oddali partii pewne usługi i za to zostali urzędnikami. Prawie nie pytano ich o kwalifikacje fachowe, do niedawna formalnie nieznane było amerykańskiej demokracji sprawdzanie, egzamin czy coś w tym

⁵ Wystąpienie prof. Huberta Izdebskiego i prof. Marka Dębickiego podczas konferencji „Nowoczesna, apolityczna służba cywilna w Polsce”, KSAP, maj 2008.

rodzaju. Przeciwnie, często reprezentowano taki punkt widzenia, że urząd powinien jak gdyby krążyć, kolejno przechodzić z jednych rąk w drugie, ażeby każdy mógł kiedyś dorwać się do żłobu” [Tamże, s. 145–147]⁶. Powyższe spostrzeżenia, choć dotyczące dość odległej przeszłości, wydają się brzmieć bardzo aktualnie, zwłaszcza w kontekście budowanej w Trzeciej RP instytucji służby cywilnej i toczących się wokół niej sporów politycznych. Głosy krytyczne o traktowaniu urzędów państwowych jak łupu do podziału przez zwycięskie partie polityczne czy powrocie do PRL-owskich praktyk, gdy obsadzano stanowiska państwowe z pominięciem kryteriów fachowości i kwalifikacji, nagradzając w ten sposób działaczy partyjnych i politycznych popleczników – żywo przypominają konstatacje poczynione przez Webera.

Teza Maxa Webera o nieuchronności biurokracji⁷ wyraża nie tylko sprzeciw wobec zasad honorowego, dziedzicznego czy „powodowanego jakimikolwiek względami, łaską bądź wdzięcznością” sprawowania urzędów, ale wyznacza kierunek nieodwracalnych zmian, będących udziałem współczesnych społeczeństw. „Nowoczesna kultura, pisze Weber, żąda dla zewnętrznego, wspierającego ją aparatu – a im bardziej staje się skomplikowana i wyspecjalizowana, w tym większej mierze – osobiście niezaangażowanego, i dlatego ściśle «rzeczowego» fachowca” [Weber 2002, s. 706]. Czyniąc z biurokracji jeden z głównych elementów procesu racjonalizacji kultury zachodniej, zwraca jednocześnie uwagę, że „prawdziwy urzędnik” (tj. dobry administrator, bo rolą urzędników jest „administrować”, a nie uprawiać politykę) to ten, kto poprzez długoletnie kształcenie staje się specjalistycznie i fachowo wyszkolonym, wysoko wykwalifikowanym pracownikiem, dla którego rzeczowość i uczciwość, zawodowa godność stanowią podstawowe wartości. Bez realizacji tych urzędniczych cnót, podkreśla Weber, zagrożona byłaby nie tylko techniczna sprawność aparatu państwowego, ale nad obywatelami „(...) zawisłoby, jak zły los, niebezpieczeństwo straszliwej korupcji i pospolitego kołtuństwa” [Weber 1998, s. 67]. Podstawą urzędniczego etosu i sprawności organizacji

⁶ W Ameryce model „administracji dyletantów” został przełamany przez Civil Service Reform. Zmiany w sposobie obsady stanowisk urzędniczych zostały zapoczątkowane w 1871 roku i polegały na wprowadzeniu *merit system* (zamiast *spoils system*), tj. otwartych konkursów i egzaminów w administracji federalnej. Zob. szerzej Z. Lewicki, *Ewolucja systemu urzędniczego w Stanach Zjednoczonych i jego znaczenie dla demokracji uczestniczącej*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007, s. 195–209.

⁷ Termin „biurokracja” był stosowany przez Maxa Webera w kilku znaczeniach: (1) typ hierarchicznej organizacji urzędników, w której obowiązuje zasada kompetencji, cenzus wykształcenia itp.; dla tak rozumianego terminu „biurokracja”, pisze Stanisław Kozyr-Kowalski, bardziej adekwatne wydaje się pojęcie „administracja”; (2) typ stosunków między administracją a pozostałą częścią społeczeństwa – w tym rozumieniu mamy do czynienia z administracją, która korzysta z przywilejów, odznacza się właściwościami grupy stanowej i nie podlega oddolnej kontroli; (3) pewien typ postaw i zachowań, uwarunkowanych przez strukturę organizacyjną nowoczesnej administracji. S. Kozyr-Kowalski, *Max Weber a Karol Marks*, Warszawa 1967, s. 95.

biurokratycznej jest Tacytowska zasada *sine ira et studio*, oznaczająca rzeczowe załatwianie urzędowych spraw bez względu na osobę, tj. z wyłączeniem „upodobania, nienawiści i wszystkich czysto osobistych, w ogóle wszelkich irracjonalnych, nie poddających się kalkulacji, elementów uczuciowych” [Weber 2002, s. 707]. Bezstronność działania, wzrost egalitaryzmu, a nade wszystko panowanie sformalizowanych, bezosobowych reguł i zasad, wyznaczają granicę między współczesną administracją a jej dawnymi, historycznymi formami – administracja spersonalizowana (źródłem jej legitymacji była osoba władcy, którego wola stanowiła jednocześnie najwyższe prawo) została zastąpiona przez bezosobowy system, oparty na uniwersalnych, powszechnie obowiązujących normach prawnych, eliminujących arbitralność i uznaniowość władzy [Tamże, s. 695]. Warto w tym miejscu dodać, że wśród różnic, które stanowią o specyfice i odmienności współczesnych rozwiązań, wskazuje się również na liczebność kadr administracji, skalę bądź zakres spraw przez nią podejmowanych, ale przede wszystkim podkreśla się, że jest ona – w stopniu zdecydowanie większym niż dawna – odpowiedzialna za jakość życia obywateli; spoczywają na niej także nieporównywalnie większe niż kiedykolwiek obowiązki związane z realizacją takich zasad, jak równość, sprawiedliwość, uczciwość i odpowiedzialność (*accountability*)⁸. Ponadto, jak podkreślają autorzy analiz systemów administracji publicznej, współczesna administracja, ciesząc się estymą i realizując zadania państwa, stanowi jednocześnie dla wielu osób, decydujących się zostać urzędnikami, nie tylko miejsce pracy, ale jest swego rodzaju misją, służbą publiczną, której są w stanie poświęcić swoje życie i karierę zawodową. „I co najważniejsze, jest ona – niezależnie od formułowanych ocen oraz oczekiwań dotyczących jej działania, skuteczności czy efektywności – jedną z najpotężniejszych instytucji współczesnej demokracji” [Vigoda-Gadot 2002, s. 2].

⁸ Termin bywa również tłumaczony jako rozliczalność, która lepiej oddaje sens tego pojęcia. Antoni Kamiński, wyjaśniając znaczenie terminu *accountability*, pisze: „Za miarę demokracji przyjmuje się zdolność elektoratu do rozliczenia (*accountability*) urzędników publicznych (wybieralnych i z mianowania) z ich działań, czyli instytucjonalne mechanizmy wymuszenia odpowiedzialności. Kiedy ten dezyderat nie jest spełniony, idea suwerenności ludu jest pozbawiona sensu. (...) Zdolność do rozliczenia urzędników publicznych zapewnia obywatelom przejrzystość struktur państwa. Pojęcie przejrzystości dotyczy publicznej dostępności do informacji o działaniu tych struktur i zdolności do skutecznego jej wykorzystania przez tych obywateli. Osiągnięcie jej zapewniają nie tylko wewnętrzne rozwiązania ustrojowe, ale też i stan instytucji społeczeństwa obywatelskiego: stowarzyszeń, systemu partyjnego, szacunku dla praw człowieka, i niezależności środków przekazu masowego”. A.Z. Kamiński, *Demokracja, odpowiedzialność, korupcja w warunkach transformacji ustrojowej* [2005], <<http://www.omp.org.pl/index.php?module=subjects&func=viewpage&pageid=464>>. Z kolei Piotr Sztompka, wymieniając wśród głównych elementów kształtujących zaufanie społeczne zdolność do rozliczenia osób i instytucji (*accountability of persons and institutions*), przeciwstawia jednocześnie termin *accountability* pojęciom takim jak: samowola, brak odpowiedzialności, arbitralność. Zob. P. Sztompka, *Trust: A Cultural Resource* (Background paper for the project „Honesty and Trust”), <<http://www.colbud.hu/honesty-trust/sztompka/pub01.doc>>.

W model biurokratycznej organizacji administracyjnej („sztab administracyjny”), wpisuje się również idea służby cywilnej, tj. niepartyjnego, profesjonalnego i nieusuwalnego aparatu urzędniczego, realizującego dyrektywy politycznych zwierzchników. Bliskie jest jej także Weberowskie odseparowanie w działaniu państwa materii politycznej od administracyjnej. Administracja, ujmowana przez Webera jako służba oparta na ustanowionych, ściśle określonych regułach i normach, charakteryzująca się techniczną doskonałością i kunsztem, była przeciwieństwem polityki rozumianej jako działanie twórcze. Rozróżnieniu między domeną polityki a domeną administracji odpowiada równie wyraźne rozróżnienie między politykiem (mężem stanu) a urzędnikiem, które Weber rozwija i podnosi do rangi jednej z podstawowych charakterystyk swojej teorii polityki [Orzechowski 1984, s. 73].

Weberowski model biurokracji stworzył podstawy funkcjonowania współczesnej administracji publicznej, definiowanej jako „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach” [Izdebski, Kulesza 1998, s. 91]. Ewolucji cech aparatu biurokratycznego – wspartej rozwojem XIX-wiecznej idei państwa prawa (powstała w opozycji do koncepcji państwa absolutnego, policyjnego, opartego na arbitralności władzy; jej fundament stanowiła zasada suwerenności narodu wywodząca się z doktryn epoki Oświecenia⁹) – towarzyszył wzrost instytucjonalnych gwarancji i procedur, poszerzających zakres swobód i ochronę prawną jednostki. Wiek XX, pisze Hubert Izdebski, przyniósł istotne modyfikacje w konstrukcji państwa prawa, które musiało odrzucić niedemokratyczne treści (właściwe ubiegłemu stuleciu) i nasycić się nowymi ideami; zmieniła się także rola „sztabu administracyjnego”, który, będąc sługą prawa i aparatem wykonawczym władzy państwowej, stał się także, a może przede wszystkim, sługą społeczeństwa [Izdebski, Kulesza 2004, s. 23]. Współczesne państwo demokratyczne ugruntowało podstawy ideologiczne administracji publicznej, mające swoją podbudowę w aktach prawa międzynarodowego, zwłaszcza z zakresu ochrony praw człowieka. Fundament ten tworzą przede wszystkim: ideologia demokracji (traktowanej zarówno jako wartość, jak i określone procedury); ideologia społeczeństwa obywatelskiego i ideologia praw człowieka, której fundament tworzą godność istoty ludzkiej i niezbywalność przynależnych jej praw i wolności [Izdebski 2005, s. 15]. Andrzej Kojder, analizując przesłanki będące podstawą aksjologii

⁹ Filozofowie Oświecenia, a później końca XIX w., rozwinęli ideę państwa prawnego, które działa za pośrednictwem swoich organów, na podstawie norm prawnych i w ich granicach. Fundament państwa prawnego stanowią zasady konstytucjonalizmu i podziału władzy, a także gwarancje niezawisłości sądownictwa, uznania ustawy za podstawowe źródło prawa i podporządkowanie administracji prawu. W poglądach na państwo prawne wyodrębnia się model formalistyczny i model demokratyczny państwa prawnego. Zob. szerzej M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 27–33.

rządów prawa¹⁰, podkreśla, że Weberowską ideę panowania legalnego, wyrażającą z tradycji pozytywizmu prawniczego i koncentrującą się na biurokracyjnych zasadach postępowania zgodnego z prawem, można pod pewnymi warunkami uznać za swoisty typ rządów prawa. Doświadczenia współczesnych totalitaryzmów pokazały bowiem, że mogą istnieć państwa i systemy, w których obowiązujące prawo nie tylko narusza uniwersalne standardy praw i wolności jednostki, ale też można w imieniu prawa popełniać zbrodnie i sprawować rządy nieludzkie [Kojder 1993, s. 83]. Wymogi formalne, stawiane prawu, uzupełnia się zatem o wartości, jakie prawo powinno wspierać i chronić – we współczesnym demokratycznym państwie prawnym są to: przyrodzona godność jednostki, a także równość praw i wobec prawa. Uznaje się, że wartości te nie są wytworem umowy społecznej, państwa ani też instytucji politycznych, ale są immanentnym składnikiem natury człowieka, wynikają z prawa naturalnego. Należy podkreślić, że choć Max Weber podważał znaczenie prawa naturalnego dla budowy współczesnego systemu prawa, to jednocześnie przyznawał, że „nie można właściwie całkowicie wykorzenić aksjomatów prawa naturalnego” [Kojder 1997, s. 83]. O doniosłości tych aksjomatów, pisze Kojder, decyduje współcześnie uznanie ich za zbiór najwyższych wartości ludzkich, określanych mianem praw podstawowych, praw człowieka czy sprawiedliwości. Będąc fundamentem demokratycznego państwa, określają one także granice działania władzy i decyzji większości. Współczesna administracja publiczna jest więc służbą prawa, tworzonego przez władze mające demokratyczny mandat i ograniczone w swym działaniu przez konstytucyjne postanowienia (wyjmują one pewne kwestie spod rozstrzygnięć większościowych), jest służbą społeczeństwa – jako aparat wykonawczy demokratycznie wybranej władzy, a także służbą obywatela – coraz częściej bowiem zamiast o „administrowanych” mówi się o obywatelach, publiczności czy wprost o klientach administracji [Izdebski, Kulesza 2004, s. 24]. W demokratycznych państwach prawnych służba publiczna (służba cywilna) oznacza także służbę na rzecz dobra wspólnego – nazywanego też dobrem powszechnym, którego „prawnym wyrazem jest uwarunkowany czasem, miejscem i wszelkiego rodzaju okolicznościami faktycznymi interes publiczny”¹¹. Każdy urzędnik czy – szerzej – funkcjonariusz publiczny jest depozytariuszem tego dobra, a jego działania powinny być najkorzystniejsze (służyć) dla interesu (dobra) publicznego.

Warto w tym miejscu zatrzymać się nad doprecyzowaniami terminu „administracja”, które wskazują na zmiany w postrzeganiu jej istoty, roli oraz zadań. Określenie administracji przez biurokrację w Weberowskim sensie – podkreśla Janina Filek – eksponowało racjonalność i powtarzalność działań

¹⁰ O idei rządów prawa (*ruls of law*), także w kontekście terminu „praworządność”, nadużywanego w doktrynie stalinizmu, pisze Jacek Kurczewski w pracy *Rządy prawa*. Zob.: J. Kurczewski (red.), *Demokracja pod rządami prawa*, 2003, Warszawa, s. 5–20.

¹¹ J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej*, <http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_14_2_Microsoft_Word_-_Pojecie_administracji_publicznej.pdf>, s. 2.

administracyjnych; stosowany termin *public management* zwracał uwagę na konieczność wprowadzenia do administracji menadżerskiego punktu widzenia, a popularne w ostatnich latach *public governance* eksponuje partnerski charakter administracji oraz jej rolę w koordynowaniu działań podmiotów należących do różnych sektorów [Filek 2007, s. 20]¹². Interesująca jest natomiast relacja między określeniami administracja państwowa – administracja publiczna. Kazimierz Frieske, w przedmowie do polskiego wydania książki Guya Petersa *Administracja publiczna*, zwraca uwagę, że jeszcze do niedawna nie było kłopotów z rozumieniem sensu terminu „administracja państwowa” – podzielona na „centralną” i „terenową” funkcjonowała w okresie Polski Ludowej. Po 1989 roku zaczęły się problemy – obok „administracji państwowej” pojawiła się „administracja samorządowa”, a w ramach tej pierwszej zaczęto wyodrębniać wiele „administracji specjalnych” [Frieske 1999, s. 9]. Coraz częściej też termin „administracja państwowa” zaczęto zastępować terminem „administracja publiczna”¹³, który zdaniem wielu autorów jest pojęciem szerszym i bardziej odpowiednim do opisu obecnej struktury organizacyjnej państwa, np. definicje przedmiotowe dzielą „administrację publiczną” na rządową, samorządową i państwową (do której należą jednostki organizacyjne niebędące częściami składowymi ani administracji rządowej, ani administracji samorządowej, np. Prezydent RP, NIK, KRRiT, RPO)¹⁴. Rozróżnienie „administracja państwowa – administracja publiczna”, podkreśla Frieske, ma uzasadnienie nie tylko

¹² Jak podkreśla Jerzy Supernat, coraz częściej pojęcie „administracja publiczna” przestaje być jednym terminem, opisującym służbę społeczeństwu przez świadczenie usług publicznych. Termin ten pojawił się i jest właściwy dla opisanego relacji administracji publicznej z systemem politycznym i prawem, ale kiedy odnosimy administrację publiczną do gospodarki rynkowej i społeczeństwa obywatelskiego, bardziej trafne są inne pojęcia, np. zarządzania publicznego z jego sztandarową koncepcją „nowego publicznego zarządzania”, kładącą nacisk na obywatela jako konsumenta usług publicznych, *outsourcing*, instrumenty prawa prywatnego, wyniki, jakość itd. W drugim przypadku, czyli administracji publicznej postrzeganej z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego, coraz częściej stosowanym pojęciem na jej opisanie jest *governance*. *Public governance* to nie są struktury administracyjne czy rządowe (*government*), ale proces zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w które miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej. Zob. J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej*, jw., s. 1–10.

¹³ Potrzeba wprowadzenia terminu „administracja publiczna” pojawiła się w 1990 roku wraz ze stworzeniem instytucji samorządu terytorialnego. Stosowany wcześniej termin „administracja państwowa” był często zastępowany terminem „administracja rządowa” i nie obejmował zadań samorządowych. Wraz z podziałem na administrację państwową i samorządową kłamrą spinającą oba terminy stała się „administracja publiczna”. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1997, s. 6.

¹⁴ Zob. szerzej J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 47 i nast. Również zdaniem J. Szreniawskiego administracja publiczna jest pojęciem szerszym niż państwowa, gdyż obejmuje obok aktywności organów państwowych także działalność innych podmiotów, a przede wszystkim różnych samorządów i w określonym zakresie przedsiębiorstw państwowych czy organizacji społecznych, wykonujących określone zadania administracji publicznej. J. Szreniawski, *Wprowadzenie do nauki administracji*, Lublin 1996, s. 7.

w kontekście zmiany struktur administracyjnych po 1989 roku i powołania instytucji samorządu terytorialnego, lecz może również wskazywać na dwie odmienne tradycje myślenia o państwie. Pierwszą, którą można określić jako „Heglowską” czy – szerzej – „kontynentalną”, oraz drugą – „użytkowo-liberalną” lub anglosaską. Dla pierwszej, charakterystyczne jest traktowanie obywateli jako zasób, o który należy dbać i nim zarządzać, co jest zadaniem administracji. W tradycji drugiej, to państwo stanowi zasób swoich obywateli, zasób, o który trzeba dbać – w tej mierze, w jakiej jego administracja dobrze służy każdemu z nich [Peters 1999, s. 9]. Konwencje i przyzwyczajenia językowe można zmienić dość szybko, zastępując jeden termin drugim i utrwalając jego znaczenie. Znacznie trudniej zmienia się świadomość społeczna, utrwalone społeczne stereotypy i przekonania. Kazimierz Frieske wyraził nadzieję, że Polacy coraz częściej myślą o swoim państwie i jego administracji jako dobru wspólnym, społecznym zasobie, który dobrze służy i zaspokaja ich potrzeby. Przeprowadzone w 2008 roku badania na temat „Stosunek Polaków do własnego państwa” intuicję tę i przypuszczenia potwierdzają¹⁵. W konkluzji raportu można przeczytać, że wśród respondentów widoczne jest silne przywiązanie do państwa, a zmiana systemu w 1989 roku wpłynęła na bardzo wyraźną, by nie powiedzieć – radykalną zmianę postaw Polaków wobec państwa: „(...) granica pomiędzy państwem a narodem całkowicie zatarła się dla ponad połowy Polaków (52%). Innymi słowy, skończyła się dla większości Polaków alienacja państwa. Ten efekt po części wiąże się z faktem, że odzyskanie po 1989 roku niepodległości dla ponad połowy badanych oznaczało utożsamienie państwa z narodem i przeniosło na państwo te wszystkie pozytywne afekty, które w czasach PRL-u kierowane były jedynie ku wyobrażonej wspólnotie narodowej” [Wnuk-Lipiński, Bukowska 2008, s. 13].

I jeszcze jedno doprecyzowanie administracji, które wyraża nie tylko postulaty dotyczące jej działania, ale stanowi zbiór procedur, instytucji, a nade wszystko określa podstawowe prawo każdego obywatela – prawo do dobrej administracji. Dobra administracja, pisze Irena Lipowicz, działająca na podstawie prawa i w granicach przez prawo wyznaczonych, przestrzegająca procedur i sprawna, stanowi ideał władzy wykonawczej, wzorzec, którego realizacji obywatele oczekują¹⁶. Prawo do dobrej administracji zapisano w Konstytucji RP z 1997 roku – w jej preambule zagwarantowano rzetelne i sprawne działanie instytucji publicznych. Prawo do dobrej administracji jest także prawem podstawowym, gwarantowanym przez unijny porządek prawny¹⁷, w tym przez

¹⁵ E. Wnuk-Lipiński, X. Bukowska, *Stosunek Polaków do własnego państwa*, „Nauka” 2008, nr 2, <http://www.portalwiedzy.pan.pl/images/stories/pliki/publikacje/nauka/2008/02/N_208_01_Wnuk.pdf>, s. 7–28.

¹⁶ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, <<http://www.ceo.org.pl/binary/file.action?id=77321>>, s. 3–4. (W wersji drukowanej I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, „Kontrola Państwowa” 2005, Zeszyt nr 1).

¹⁷ Zob. szerzej M. Szydło, *Prawo do dobrej administracji*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1.

przyjętą w grudniu 2000 roku w Nicei Kartę Praw Podstawowych UE. W rozumieniu autorów Karty, podkreśla Lipowicz, „dobra administracja” to niekoniecznie taka, która zawsze pozytywnie odpowiada na wniosek obywatela albo jest dla niego dobra, bo opiekuńczo, świadcząco oddziałuje, ale przede wszystkim taka, która jest sprawiedliwa, bezstronna i uczciwa, działa w sposób terminowy, sprawny i uprzejmy, rozstrzyga w taki sposób sprawy administracyjne¹⁸. We wrześniu 2001 roku Parlament Europejski zalecił również unijnym organom i instytucjom stosowanie Kodeksu Dobrej Administracji. Dokument ten określa standardy właściwego postępowania administracji państw UE, w tym m.in. zasadę wskazania podstawy prawnej każdej wydanej decyzji, równego traktowania osób znajdujących się w takiej samej sytuacji, uprzejmości wobec klientów urzędów, bezstronności i obiektywizmu oraz działania na podstawie i w granicach prawa¹⁹.

Istota prawa do dobrej administracji wyraża się w pełnieniu roli służebnej wobec obywateli, w tym w fachowym i sprawnym załatwianiu ludzkich spraw: „Urzędnik tylko o tyle dokonał czegoś naprawdę, o ile sprawę samą pchnął naprzód (...)” można przeczytać w austriackim rozporządzeniu Ernsta Seidlera z 1918 roku²⁰. Stwierdzenie to dla wielu klientów, rozczarowanych opieszałością pracy różnych urzędów (a nie jest to jedyny dostrzegany mankament), brzmi nadal jak niezrealizowany postulat. Wciąż też, co charakterystyczne, w odbiorze społecznym administracja publiczna postrzegana jest: z jednej strony, jako wszechpotężny Lewiatan, tj. „wynaturzone i nie poddające się jakiegokolwiek kontroli monstrum, pasożytujące na społecznych zasobach i na indywidualnych zdolnościach”; z drugiej zaś – jako rzesza urzędników, którzy koncentrują się wyłącznie na przepisach, ich przestrzeganiu i precyzowaniu, działają często w oderwaniu od realnych problemów [Peters 1999, s. 339]. „Właśnie takich urzędników – podkreśla Guy Peters – mamy na myśli, gdy ironicznie opisujemy poczynania biurokratów usiłujących określić dopuszczalne «zakrzywienie banana», optymalny kształt sedesu czy oferujących emerytom pomoc rzeczową w postaci dziecięcych ubranek – i nie chodzi tu wyłącznie o urzędników w brukselskich biurach UE” [Tamże]. Peters, nawiązując do Weberowskiego typu biurokracji, przedstawia model współczesnej administracji publicznej, oparty na pięciu fundamentalnych zasadach: 1. administracja państwowa bazuje na służbie cywilnej, która dysponuje tzw. neutralną kompetencją i która służyć może rządowi o bardzo różnych orientacjach politycznych; 2. administracja zbudowana jest hierarchicznie i działa na podstawie prawa; 3. administracja działa stale, jej struktury są stabilne, gwarantuje też swojemu personelowi bezpieczeństwo zatrudnienia; 4. służba cywilna jest zinstytucjonalizowana, co oznacza, że urzędnicy tworzą korporację oraz że

¹⁸ I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, jw., s. 3–4.

¹⁹ Zob. szerzej J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2002.

²⁰ Cyt. za: W. Hausner, *Korpus Służby Cywilnej – uwarunkowania społeczne i polityczne*, „Służba Cywilna” 2004, nr 8, s. 139.

istnieją rozwinięte reguły działania administracji i procedury jej kontroli przez czynnik polityczny; 5. gwarantowana jest równość dotycząca personelu administracji (równe płace, równe warunki zatrudnienia dla ludzi o podobnych kwalifikacjach) oraz równość klientów, tj. zapewnienie otrzymywania takich samych dóbr [Peters 2001, s. 4]²¹.

Służba cywilna, instytucja funkcjonująca w państwach o długich tradycjach demokratycznych, w Polsce była od początku transformacji przedmiotem burzliwych debat i sporów politycznych. Mimo deklaracji i zapewnień polityków, że budowa korpusu służby cywilnej stanowi jeden z głównych celów wprowadzanych po 1989 roku zmian, organizacja i struktura korpusu były regularnie poddawane politycznym dekonstrukcjom i rekonstrukcjom – ich zakres i tempo zależały przede wszystkim od kalendarza wyborczego i składu parlamentu. W politycznej walce o kształt służby cywilnej często zapomniano, że choć jakość działania administracji publicznej zależy od wielu czynników, to ważną rolę odgrywa także stabilność struktur administracyjnych. Obsesyjne reorganizowanie administracji publicznej, pisze Guy Peters, prowadzi do sytuacji, w której wprowadzane zmiany przestają przyczyniać się do poprawy efektywności administracji – powstaje zjawisko „błędnego koła”, gdzie reorganizacja następuje jedna po drugiej, w efekcie zaś i tak nie otrzymujemy stabilnej, sprawnej struktury organizacyjnej [Kudrycka, Peters, Suwaj 2009, s. 20]. Dobrą egzemplifikacją stanu „permanentnej reformy” służby cywilnej jest wypowiedź Leny Kolarskiej-Bobińskiej, która – witając uczestników konferencji pt. „Nowoczesna, apolityczna służba cywilna”, organizowanej przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej – stwierdziła: „Zebraliśmy się tu po to, by zrealizować nasze marzenia o apolitycznej i profesjonalnej służbie cywilnej”. Konferencja odbyła się w maju 2008 roku – dwanaście lat po wprowadzeniu pierwszej ustawy o służbie cywilnej w Trzeciej RP.

Powyższy cytat mógłby być mottem tej książki, a jej zawartość odczytana jako swego rodzaju wkład w realizację idei służby cywilnej w Polsce. Praca, w najbardziej ogólnym ujęciu, rekonstruuje i poddaje analizie proces budowy w Trzeciej RP korpusu profesjonalnych, apolitycznych urzędników, którzy mieli być awangardą administracji publicznej nowego demokratycznego państwa. Claus Offe, pisząc o problemach, jakie mogą towarzyszyć budowie demokratycznych instytucji w państwach postkomunistycznych, zwraca uwagę na znaczenie indywidualnych aktorów, których działania mogą przesądzić o powodzeniu bądź fiasku projektów instytucjonalnych. „Dobrzy obywatele – pisze Offe – tworzą dobre instytucje, a instytucje są dobre o tyle, o ile stwarzają i wychowują dobrych obywateli czy też wydobywają najlepsze ich cechy” [Offe 1995, s. 15]. Parafrazując, można powiedzieć, że dobrzy politycy (rozumiejący potrzebę istnienia służby cywilnej i umiejący powściągnąć chęć poszerzania

²¹ G. Peters, *The future of governing*, Kansas 2001, s. 4; cyt. za: J. Raciborski, *Demokracja Polska 1989–2003*, Warszawa 2003, s. 129.

politycznych zasobów o niepolityczne administracyjne posady i stanowiska) oraz dobrzy urzędnicy (profesjonalni i etyczni) będą tworzyć dobrą służbę cywilną, ale też dobre instytucjonalne wzory będą kształtować dobre kadry administracji publicznej, służące obywatelom. Trzy elementy wyznaczają główny przedmiot analiz i określają strukturę książki: politycy – urzędnicy – społeczeństwo.

Politycy, gdyż podejmowane przez nich w procesie ustawodawczym decyzje nadają ostateczny kształt ramom instytucjonalnym służby cywilnej. O politycznych sporach, wprowadzanych rozwiązaniach prawnych dotyczących służby cywilnej i ich konsekwencjach traktuje pierwsza część książki. Część druga i trzecia poświęcone są urzędnikom służby cywilnej. Stanowią oni główny przedmiot instytucjonalnych zmian i przekształceń, a zarazem ich podmiot – sami na nie wpływają i kształtują ich treść, a od postaw, motywacji i działania urzędników zależy nie tylko funkcjonowanie instytucji służby cywilnej, lecz także jej wizerunek i społeczna percepcja. Budując socjologiczny portret urzędników służby cywilnej, opisując drogi karier zawodowych, motywy podjęcia pracy w służbie cywilnej czy rekonstruuując wzór osobowy współczesnego urzędnika, staram się pokazać najważniejsze elementy procesu kształtowania się nowej kadry administracji publicznej i jej etosu. Społeczeństwo, będące ostatnim elementem triady, jest zarazem głównym adresatem działań administracji publicznej. W rozdziale czwartym, na podstawie wyników badań opinii publicznej, charakteryzuję społeczny wizerunek urzędniczej profesji, przedstawiam oceny działania urzędów i urzędników państwowych, a także zmiany w społecznej percepcji administracji. Powstały w ten sposób obraz kadr urzędniczych stanowi odzwierciedlenie potocznych sądów, utrwalonych stereotypów i przekonań Polaków, budowanych na podstawie osobistych doświadczeń, informacji pochodzących od innych osób, jak również kształtowanych przez media.

Materiał empiryczny, będący podstawą niniejszej pracy, powstał przy użyciu kilku metod badawczych. W latach 2003–2007 przeprowadzonych zostało 100 pogłębionych wywiadów z urzędnikami służby cywilnej; respondenci zostali wylosowani w listopadzie 2002 roku z bazy danych Urzędu Służby Cywilnej, w której było zarejestrowanych ogółem 823 urzędników SC. Problematyka poruszana w trakcie wywiadów koncentrowała się wokół czterech głównych zagadnień: kariery zawodowej, w tym motywach, cechach i warunkach decydujących o wyborze oraz wykonywaniu zawodu urzędnika; poglądów na temat obowiązującego Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (KESC), w tym kwestii znajomości norm kodeksowych oraz oceny przydatności KESC w codziennej praktyce zawodowej; najczęściej doświadczanych dylematów i konfliktów etycznych oraz strategii ich rozwiązywania; propagowanego i realizowanego w praktyce wzorca osobowego urzędnika służby cywilnej. Wywiad kończyła krótka ankieta, w której respondenci byli pytani o stosunek do norm prawnych obowiązujących w społeczeństwie. W pracy została także przeprowadzona analiza aktów normatywnych (ustawy, rozporządzenia), dokumentów i danych urzędowych

(stenogramy z posiedzeń sejmu, senatu, komisji sejmowych i senackich), raportów, opracowań oraz sprawozdań Szefa Służby Cywilnej, której celem była rekonstrukcja ram prawno-instytucjonalnych wprowadzanych reform służby cywilnej. Analizie poddano również badania opinii publicznej (CBOS, OBOP, PBS i inne), w których pytano o prestiż zawodów i ocenę działania administracji publicznej, a także artykuły prasowe poświęcone służbie cywilnej, które publikowały dzienniki i tygodniki, np. „Gazeta Wyborcza”, „Dziennik”, „Rzeczpospolita”, „Gazeta Prawna”, „Newsweek”, „Wprost” czy „Polityka”.

Większość z rozmówców rozpoczęła pracę w administracji publicznej nowej demokratycznej Polski. Dla wielu z nich chęć budowy struktur nowego państwa była główną motywacją do rozpoczęcia kariery zawodowej. Tytuł książki *Urzednicy w służbie demokratycznego państwa* nawiązuje do odpowiedzi respondentów na pytania o karierę zawodową, motywy podjęcia pracy w administracji bądź ich wyjaśnień, jak rozumieją termin „służba” w odniesieniu do wykonywanych obowiązków zawodowych. Wyznacza także ramy czasowe analizowanych zmian instytucjonalnych, których początek związany jest z tworzeniem pierwszych projektów ustawy o służbie cywilnej, co nastąpiło tuż po rozpoczęciu transformacji systemu w 1989 roku. Z kolei, niedawna, a zarazem kolejna już zmiana ustawy o służbie cywilnej, wprowadzona przez rząd Donalda Tuska w 2008 roku, zamyka analizowany okres. Wnioski zawarte w pracy dotyczą początków, a także konsolidacji demokracji w Polsce – służba cywilna, niezależnie od ocen formułowanych na temat jej kondycji, pytań o przyszłość, również w kontekście ostatnich zmian ustawowych i wyzwań stojących przed modernizującą się polską administracją publiczną, jest trwałym elementem demokratycznych przemian, a zarazem ich probierzem.

Służba cywilna w Polsce

W obecnym stanie rzeczy nie można rządzić bez pomocy sprawnego aparatu stałych urzędników, którzy byłiby należycie podporządkowani ministrom, bezpośrednio odpowiadającym przed monarchą oraz przed parlamentem, lecz którzy by byli zarazem obdarzeni niezależnością, siłą charakteru, zdolnościami i doświadczeniem wystarczającymi do tego, by radzić, wspomagać i do pewnego stopnia wpływać na tych, których postawiono nad nimi, czyli wpływać na ministrów.

Stafford H. Northcot i Charles E. Trevelyan¹

Wstęp

„W wielu krajach świata – pisze Arthur Kroeger – rząd zatrudnia pracowników, których można uznać za urzędników państwowych, ale tylko w ustroju demokratycznym mamy do czynienia z pojęciem służby cywilnej, czyli profesjonalnej i apolitycznej kadry urzędników, mających zupełnie inny status niż osoby sprawujące wysokie funkcje rządowe. Związki między tymi grupami są zawsze skomplikowane, ale przy dobrym trybie rządu jest to system dający lepsze rezultaty niż inne (...)” [Kroeger 1996, s. 34]. Geneza służby cywilnej czy, szerzej, służby publicznej i administracji określanej jako „publiczna”, a więc pełniącej rolę służebną w stosunku do społeczeństwa, jest związana z rozwojem idei demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. W rozwoju państw demokratycznych, pisze Krzysztof Kiciński, prędej czy później pojawiał się moment, w którym stawało się jasne, że demokracja to nie tylko określony model władzy politycznej, gwarantujący partycypowanie w niej obywateli, cywilizowaną wymianę ekip rządzących, rozwiązywanie problemów politycznych w sposób zgodny z zaakceptowanymi przez społeczeństwo regułami, ale również sprawne i maksymalnie efektywne, a jednocześnie respektujące prawa obywateli, administrowanie [Kiciński 2000, s. 215]. W Polsce, połączenie obu procesów, tj. budowa struktur demokratycznego państwa oraz tworzenie niepartyjnego, profesjonalnego, nieusuwalnego aparatu urzędniczego, jest szczególnie widoczne. Korpus służby cywilnej powoływano dwukrotnie, za każdym

¹ S.H. Northcot, C.E. Trevelyan, *Report of the organization of the permanent civil service*, London 1854.

razem w warunkach budowy rzeczywistej demokracji czy – szerzej – procesu demokratyzacji, który objął w XX wieku różne kraje, przechodzące od nie-demokratycznych systemów politycznych ku systemom demokratycznym. Demokratyzacja, ujmowana jako zjawisko upowszechniania się na świecie modelu państwa demokratycznego, doczekała się wielu ujęć teoretycznych [Lipset 1960; Dahl 1995; Sartori 1996; Diamond 1999]. Samuel Huntington, wyjaśniając i analizując przyczyny zmian systemów politycznych jakie miały miejsce w określonym czasie i w różnych państwach, pisze o trzech falach demokratyzacji. Zwraca jednocześnie uwagę, że po każdej z takich fal następowało zjawisko odwrotne, a więc pewne kraje (choć nie wszystkie), poprzednio dokonujące przejścia do demokracji, powracały do rządów niedemokratycznych. Huntington przypisuje poszczególnym okresom konkretne ramy czasowe. I tak, pierwszą – i jak do tej pory najdłuższą falę demokratyzacji – Huntington zamknął w latach 1828–1926 (pierwsza fala odwrotu miała miejsce w latach 1922–1942); druga fala, zdecydowanie krótsza, trwała pomiędzy 1943–1962 rokiem (druga fala odwrotu zamyka się w latach 1958–1975); trzecia fala demokratyzacji rozpoczęła się w 1974 roku i trwa nadal, choć są widoczne symptomy jej słabnięcia, a nawet odwrotu [Huntington 1996, s. 96]. Analizie politycznych, ekonomicznych i kulturowych uwarunkowań, jakie inicjowały procesy demokratyzacji bądź powodowały ich odwrót, Huntington poświęcił książkę *Trzecia fala demokratyzacji* [1995]. Polska dwukrotnie, tj. podczas pierwszej i trzeciej fali dołączyła do państw wprowadzających demokratyczne instytucje i procedury, w tym także służbę cywilną.

Budowana po odzyskaniu niepodległości Druga RP, tworząca od podstaw system prawno-organizacyjny administracji publicznej, sięgała w dużej mierze do rozwiązań administracji zaborców, łącząc ze sobą różne ich elementy, np. sądownictwo administracyjne przyjęło austriacki model procedury, w organizacji samorządu terytorialnego najwięcej zaczerpnięto z Prus, a Najwyższa Izba Kontroli miała wiele wspólnego z rosyjską kontrolą państwową. W przypadku służby cywilnej odwołano się do wzorów austriacko-pruskich, wprowadzając m.in. wymóg wyższego wykształcenia dla kandydatów na wyższe stanowiska urzędnicze [Izdabski 2000, s. 83]. Przepisy przejściowe, których celem była szybka organizacja sprawnych struktur zarządzania państwem, zaczęły obowiązywać w 1918 roku. Wprowadzono wówczas Tymczasowe zasady służby cywilnej, które w lutym 1922 roku zastąpiono ustawą O państwowej służbie cywilnej, zwaną pragmatyką służbową [Górski 2001, s. 74]. Objęła ona swoim zasięgiem prawie wszystkich cywilnych państwowych funkcjonariuszy, z wyłączeniem sędziów, prokuratorów, nauczycieli, wykładowców wyższych uczelni oraz pracowników kolei i poczty; ministrowie podlegali ustawie, o ile konstytucja lub ustawy nie stanowiły inaczej. Początkowo ustawie podlegali także funkcjonariusze policji, służby więziennej i pracownicy monopolii państwowych, z czasem jednak, w wyniku uchwalenia ustaw szczególnych, zostali wyłączeni spod pragmatyki służby cywilnej. Ustawa z 1922 roku wprowadziła

także podział na dwie grupy pracowników: urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych². W odniesieniu do urzędników przyjęto zasadę nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania (nominacji); tylko w wyjątkowych sytuacjach możliwe było zatrudnienie na podstawie umowy o pracę (tzw. pracownicy kontraktowi). Mianowanie mogło mieć charakter stały lub czasowy, ale wyłącznie w pierwszym przypadku istniała gwarancja stabilizacji zatrudnienia (urzędnik mianowany na stałe mógł być zwolniony ze służby tylko na podstawie przepisów ustawy lub orzeczenia komisji dyscyplinarnej). Urzędników, ze względu na wymagane wykształcenie, podzielono na trzy kategorie: kandydaci na stanowiska w pierwszej, najwyższej kategorii musieli legitymować się wyższym wykształceniem (odbywali służbę przygotowawczą zakończoną egzaminem); kategorię drugą tworzyli urzędnicy z wykształceniem średnim; trzecią zaś grupę stanowiły osoby, wobec których obowiązywał wymóg ukończenia szkoły powszechnej lub niepełnej szkoły średniej; do poszczególnych kategorii urzędniczych przypisano 12 stopni służbowych. W przypadku niższych funkcjonariuszy państwowych obowiązywały tylko niektóre przepisy dotyczące urzędników, np. mniejsze były gwarancje stabilizacji zatrudnienia [Szewczyk 2006, s. 16]. Wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej byli zobowiązani działać na rzecz interesu publicznego i dobra służby. Należy dodać, że ustawa zawierała także regulacje dotyczące wyłącznie kobiet urzędniczek, m.in. wprowadzała szczególną ochronę kobiet ciężarnych, umożliwiając im np. wykonywanie lżejszej, dogodniejszej pracy bez zmniejszenia uposażenia czy przerwanie pracy na 12 tygodni (co najmniej dwa tygodnie miały przypadać przed, a co najmniej osiem – po porodzie). Przepisy zabraniały także zatrudniania kobiet ciężarnych oraz kobiet mających małe dzieci poza godzinami zajęć służbowych, w godzinach nocnych i poza stałym miejscem pracy, gwarantowały nadto każdej wdowie po pracowniku państwowym tzw. wdowie zaopatrzenie³. Międzywojenne prawodawstwo, w tym przywołana ustawa, otworzyło administrację publiczną dla kobiet, zbudowało również fundament dla ich kariery zawodowej w instytucjach państwowych.

W publikacjach poświęconych administracji publicznej, tworzącej się w Drugiej RP, możemy spotkać barwne opisy formowania się ówczesnego korpusu urzędniczego, w skład którego weszli pracownicy umysłowi, wielu uczonych, literatów i dziennikarzy, a także „(...) wlały się do członu urzędniczego, wypłoszone z Rosji całe rzesze Polaków, bądź osób, które teraz dopiero sobie przypominały o swojej polskości (...), niżsi biurokraci carscy oraz wczorajsi żubrzy kresowi przeistoczeni w podreferentów, matrony z odległych cichych dworów na stanowiskach kancelistek, córki wczorajszych dziedziców, które

² Funkcjonariuszem mogła zostać osoba spełniająca określone warunki, wśród których wymieniono m.in.: obywatelstwo polskie, nieskazitelną przeszłość, zdolność do działań prawnych oraz biegłą znajomość języka polskiego. Zob. Ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. 1949, nr 11, poz. 72 ze zm.

³ Ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 roku, Dz.U. 1922, nr 21, poz. 164.

stały się biurowymi maszynistkami” [Hass 1999, s. 229]⁴. Największa liczba wykwalifikowanych urzędników pochodziła początkowo z zaboru austriackiego⁵, jednak wiele stanowisk – ze względu na brak odpowiedniej kadry – powierzano osobom nieposiadającym stosownych kwalifikacji, tj. bez doświadczenia i wykształcenia. „W 1923 roku w administracji państwowej zatrudnionych było około 120 tys. pracowników, spośród których tylko 15 tys. miało wyższe wykształcenie. W następnych latach korpus urzędniczy był zasilany przez absolwentów polskich uczelni, co zaczęło wpływać na sposób działania administracji, zwłaszcza niższego szczebla” [Malec 2007, s. 24]. Warto w tym miejscu wspomnieć, że również w Drugiej RP kwestia *civil servans* czy *politicus servans* towarzyszyła dyskusjom o stanie administracji państwowej. Pojawiały się zarzuty upolitycznienia (upartyjnięcia) obsady stanowisk w administracji, a parlamentarzyści, podobnie jak dziś, narzekali na układy, znajomości i „dojścia” decydujące o karierze urzędniczej – posady w administracji obejmowali zdaniem parlamentarzystów kandydaci, którzy „(...) jedynie na podstawie osobistych stosunków, starań i znajomości w Warszawie mają o nich wiedzę, a wprost wyłączone są od ubiegania się o stanowiska siły nierównie lepiej wykwalifikowane, ale nie mające tych stosunków lub nie chcące z nich korzystać” [Radomski 2005, s. 10]. Mimo tej krytyki, a także kontrowersji jakie wciąż wywołuje ocena Drugiej RP, jedno jest, jak podkreśla Antoni Kamiński, pewne: „(...) w tym krótkim okresie zdołano wówczas stworzyć etos pracy urzędniczej i poczucie odpowiedzialności za kraj. Etos, którego teraz tak bardzo nam brakuje” [Kamiński 1999]⁶.

Do wybuchu drugiej wojny światowej ustawa o państwowej służbie cywilnej była wielokrotnie nowelizowana; w 1935 roku powstał także projekt ustawy o służbie cywilnej w samorządzie terytorialnym⁷. W okresie powojennym, choć ustawa formalnie obowiązywała do 1974 roku (w Polsce, tak jak w innych państwach komunistycznych, wprowadzono wówczas kodeks pracy), wraz z wprowadzanymi zmianami coraz mniej nawiązywała do przedwojennej tradycji i idei służby cywilnej. Potrzeba budowy kadr urzędniczych, identyfikujących się z nowym systemem, spowodowała, że już w połowie lat 40. zaczęły obowiązywać dekryty zmieniające dotychczasowe zasady pragmatyki urzędniczej, np. 1946 roku wprowadzono możliwość rozwiązania stosunku służbowego

⁴ Cyt. za: G. Radomski, *Wzór urzędnika administracji publicznej w myśli obozu narodowego 1918–1939*, [w:] B. Sprengel, A. Strzelecki (red.), *Urzędnik administracji publicznej*, Włocławek 2005, s. 9.

⁵ Swoje aparat administracyjny na ziemiach polskich państwa zaborcze opierały na własnych urzędnikach, jedynie w Galicji możliwe było obsadzanie stanowisk w administracji przez Polaków; w Galicji było też możliwe wykształcenie na uniwersytetach w Krakowie i Lwowie odpowiedniej liczby prawników, którzy zostali zatrudnieni w administracji Drugiej RP. Zob. szerzej J. Malec, *Historyczne modele rozwoju biurokracji*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007, s. 23.

⁶ A. Kamiński, *Biurokracja w Polsce*, „Rzeczpospolita”, 22.03.1999.

⁷ Zob. Druk Sejmowy nr 49, kadencja IV, 1935/36.

z mianowanym funkcjonariuszem, zrównano także pozycję prawną pracowników i urzędników mianowanych pod względem korzystania z wszelkich świadczeń (poza świadczeniami emerytalnymi)⁸. W 1948 roku wydano dekret, w którym w ustawie o państwowej służbie cywilnej termin „funkcjonariusz państwowy” zastąpiono nazwą „pracownik państwowy” (umysłowy), a podstawową formą zatrudnienia stała się umowa o pracę⁹. W okresie PRL-u, pisze Helena Szewczyk, koncepcje zatrudnienia w administracji publicznej przeszły swoistą ewolucję od modelu publicznoprawnego, opartego na stosunkach służbowych łączących funkcjonariuszy z państwem, do modelu zatrudnienia pracowniczego [Szewczyk 2006, s. 16]. Oznaczało to w praktyce, że służba publiczna, której istotę określały dbałość o dobro wspólne i oddanie całej swojej osoby do dyspozycji państwa¹⁰, zaczęła być traktowana jak zwykła praca („praca jak każda inna”), wykonywana przez pracownika na rzecz pracodawcy (urzędu). Tadeusz Zieliński nazwał tę zmianę przejściem od zawodu elitarnego do zawodu demokratycznego: „służba państwowa uległa przeobrażeniu z elitarnego stanu w zawód demokratyczny, stając się dostępną dla ogółu obywateli. Stało się to jednak kosztem poziomu fachowego kadry pracowników państwowych (...), a także za cenę obniżenia społecznej pozycji urzędnika pozbawionego dawnych przywilejów” [Zieliński 1984, s. 102]. Procesowi demokratyzacji profesji urzędniczej towarzyszyło przekształcenie struktury kadrowej pracowników administracji, zarówno z punktu widzenia klasowego, jak i formy stosunku zatrudnienia: „Na miejsce zwalnianych pracowników przyjmowano nowych, zwłaszcza pochodzenia robotniczo-chłopskiego. Wiele z nowo przyjętych osób nie miało żadnych kwalifikacji i były one uzupełniane później w różnym systemie kształcenia” [Jaśkiewicz 1984, s. 57]. O konsekwencjach tych zmian, widocznych choćby w upadku społecznego prestiżu profesji urzędniczej i niskiej ocenie swojego zawodu przez samych urzędników, piszę w czwartym rozdziale pracy; w tym miejscu warto tylko wspomnieć, że za symboliczną datę zerwania z tradycją służby cywilnej Drugiej RP można uznać 20 grudnia 1974 roku, kiedy zaczęło obowiązywać rozporządzenie Rady Ministrów o prawach i obowiązkach urzędników. Zostało w nim zapisane, że pracownikiem państwowym może zostać tylko osoba, która ze względu na swoją postawę ideowo-moralną daje rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika urzędu. Był to warunek zatrudnienia wymieniony w akcie normatywnym jako pierwszy,

⁸ Zob. *Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowaniu funkcjonariuszy państwowych*, Dz.U. 1944, nr 16, poz. 89; *Dekret z dnia 25 października 1948 r. o zmianie ustawy o państwowej służbie cywilnej z 17 lutego 1922*, Dz.U. 1948, nr 50, poz. 381.

⁹ Mianowanie utrzymano tylko dla stanowisk wyższych i kierowniczych, ale i tak było ono każdorazowo uzależnione od decyzji Prezesa Rady Ministrów bądź ministra resortowego. Ostatecznie zostało ono w ogóle zniesione jako forma nawiązania stosunku pracy z pracownikiem państwowym – rozwiązanie takie wprowadził wspomniany kodeks pracy z 1974 roku.

¹⁰ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1946, s. 88.

dopiero kolejne paragrafy traktowały o kwalifikacjach zawodowych pracowników administracji *in spe*¹¹. Zapis ten, podkreśla Jacek Pawłowski, wyraźnie wskazuje na upolitycznienie służby cywilnej¹². Można też spotkać bardziej dobitne stwierdzenia, że w 1974 roku – po wejściu w życie dekretu i uchwaleniu kodeksu pracy, który potwierdził zasadę zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, mianowanie zastąpił umową na czas nieokreślony i wprowadził nową formę zatrudnienia na stanowisku kierowniczym, tj. powołanie, co uzależniało kandydatów od politycznych (partyjnych) zwierzchników – prawo urzędnicze zakończyło swój byt. Służba państwu, będąca podstawą etosu przedwojennej profesji urzędniczej, została zastąpiona wiernością i podporządkowaniem partii rządzącej, a kwalifikacje zawodowe urzędników stały się drugorzędne wobec kryteriów politycznych, które decydowały o zatrudnieniu i awansach. „Za realizację politycznych decyzji i celów kadra urzędnicza ponosiła odpowiedzialność przed partyjnymi decydentami. Być tylko urzędnikiem było mało, trzeba było być urzędnikiem dyspozycyjnym. Wszystko to wykształcało w kadrze urzędniczej pewną mentalność: z jednej strony poczucie wyższości wobec obywatela, bo władza bardzo wiele mogła i obywatel czuł się od niej uzależniony, z drugiej zaś – dyspozycyjność wobec dysponenta, partii” [Mazowiecki 1996, s. 69].

Upolitycznienie administracji wzmacniała zasada nomenklatury – stanowiska obsadzano przede wszystkim działaczami partyjnymi i ich poplecznikami. „W Polsce – pisze Wojciech Hausner – praktycznie od 1944 roku, przy rządach monopartii, mieliśmy do czynienia w administracji publicznej z systemem podziału łupów. Nie był on widoczny w sposób jaskrawy, gdyż rekrutacja na stanowiska urzędnicze odbywała się poprzez kadrowy aparat PZPR, a «łupy» dostawały się po kolejnych przesileniach tzw. swoim z różnych walczących ze sobą frakcji rządzącej partii” [Hausner 2004, s. 135]. Wśród elementów charakterystycznych dla funkcjonowania administracji publicznych państw komunistycznych wymienia się także nadużywanie władzy, korupcję, wykorzystywanie stanowisk do celów prywatnych, niesprawność i nieefektywność działania oraz zły wizerunek służb publicznych [Bossaert, Demmke 2003, s. 17]. Warto w tym miejscu wspomnieć, że wprowadzona w 1982 roku ustawa o pracownikach urzędów państwowych (ma ona nadal zastosowanie dla wielu pracowników służby publicznej), choć przywróciła pewne przepisy właściwe dla urzędników państwowych, np. instytucję mianowania¹³ oraz staż (rodzaj aplikacji

¹¹ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych, Dz.U. 1974, nr 49, poz. 300.

¹² J. Pawłowski, *System administracji publicznej w Polsce*, <<http://dsc.kprm.gov.pl/strona.php?id=26&id2=20>>.

¹³ Aktualnie w Polsce mianowanie obejmuje także: nauczycieli na podstawie Karty Nauczyciela, pracowników administracji celnej, urzędów dyplomatycznych i konsularnych, jednostek badawczo-rozwojowych, samorządu terytorialnego, szkół wyższych, NIK, PAN, służby cywilnej oraz komorników. Zob. szerzej J. Boć, *Administracja publiczna*, jw., s. 168.

urzędniczej będący wyrazem nacisku położonego na profesjonalizm i kwalifikacje zawodowe), nie wpłynęła w sposób zasadniczy na zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej¹⁴. Ustawa była raczej, w tym konkretnym okresie, tj. tuż przed zawieszeniem stanu wojennego, przejawem działań propagandowych władzy, mających na celu większą „demokratyzację życia społecznego i politycznego”, a nie dokumentem służącym wprowadzeniu realnych zmian w dotychczasowym sposobie zarządzania państwem. Zmian prawnych i instytucji o równie fasadowym, a zarazem propagandowym znaczeniu wprowadzono wówczas więcej, np. w 1983 roku utworzono *quasi* Trybunał Konstytucyjny (TK) o ograniczonych kompetencjach, którego orzeczenia mogły być odrzucone przez parlament większością dwóch trzecich głosów (pełnię kompetencji przyznała TK dopiero Konstytucja z 1997 roku) czy powołany nieco później – w 1987 roku – urząd Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) – wybór ombudsmana przez parlament zdominowany przez jedną opcję polityczną stanowił dostateczną gwarancję, że działania i aktywność RPO (kontrolującego m.in. administrację i urzędników) nie będą szkodzić interesom politycznym partyjnego kierownictwa państwa [Arcimowicz 2003, s. 42]. Jak zauważa Krzysztof Kiciński: „Czterdzieści lat rządów komunistycznych w Polsce, to, z punktu widzenia administrowania państwem, okres swoistej schizofrenii, polegającej na osobliwym nakładaniu się struktur służb administracji i władz rządzącej partii. Obowiązywała zasada: decyzje podejmuje komitet partii, a konsekwencje ponosi organ administracji. Pomijając oceny polityczne, trzeba przyznać, że system ten był zaprzeczeniem wszelkich zasad nowoczesnej organizacji – w tym zasad przejrzystości i apolityczności służb publicznych” [Kiciński 1996, s. 133].

Wraz z upadkiem komunizmu i rozpoczęciem przemian ustrojowych konieczna stała się reforma struktur administracyjnych państwa i wymiana dotychczasowych kadr urzędniczych; z czasem wymiana kadr administracji zaczęła towarzyszyć każdej zmianie ekipy rządzącej, a obsadzanie stanowisk „swoimi” ludźmi ponownie powróciło jako jedna z głównych zasad rządzenia: „na początku lat dziewięćdziesiątych z rozpędu weszliśmy w ten system, a w podziale łupów starali się uczestniczyć przedstawiciele różnych ugrupowań politycznych” [Hausner 2004, s. 135]. Dwight Ink, odpowiedzialny w administracji prezydenta Cartera za reformę służby cywilnej (pierwszą gruntowną zmianę systemu obowiązującego od ponad 100 lat), wskazując na konieczność wprowadzenia korpusu służby cywilnej w Polsce, podkreślał jednocześnie: „Apolityczni urzędnicy, niezwiązani z żadną partią, są wam niezbędni po to, byście uniknęli naszych, amerykańskich błędów (...)”¹⁵. Jak pokazuje praktyka, budowa służby cywilnej okazała się zadaniem trudniejszym niż początkowo zakładano – wymagającym przyjęcia znacznie dłuższej perspektywy czasowej (tempo rozwoju korpusu SC jest wolniejsze niż planowano). Nie udało się

¹⁴ Zob. szerzej J. Boć, *Prawo Administracyjne*, jw.

¹⁵ Zob. J. Surdykowski, *Podział łupów*, „Wprost” 1999, nr 39.

również uniknąć błędów i zagrożeń, przed którymi przestrzegano elity polityczne: już na początku transformacji zwracano uwagę na lekceważenie przez polityków kwestii dotyczących ustroju państwa i organizacji administracji publicznej, a koncentrowanie się głównie na sprawach gospodarczych oraz budowie systemu partyjnego [Kamiński 2009]¹⁶. Wskazywano też na niejasne kryteria związane z usuwaniem ze stanowisk kierowniczych w aparacie państwa osób zawdzięczających swoje pozycje zasługom na rzecz poprzedniego ustroju. Działania te, jak podkreśla Antoni Kamiński, choć uzasadnione pod względem praktycznym, nie były prowadzone według obiektywnych, precyzyjnie sformułowanych kryteriów. „Nie przyjęto żadnego terminu ich zakończenia. Nie było tu reguł ani konsekwencji, a periodyczne czyszczenie administracji po każdym wyborach, trwa po dziś dzień” [Tamże, s. 136]. Na wstępie przebudowy ustrojowej – pisze Antoni Kamiński, podsumowując reformy administracji publicznej po 1989 roku – popełniono także inne zasadnicze błędy. Po pierwsze, nadmiernie podporządkowano administrację publiczną czynnikowi partyjnemu – miało to negatywne skutki dla państwa m.in. w postaci przenikania interesów partyjnych do struktur biurokratycznych i wykorzystywania zasobów biurokratycznych dla celów partii politycznych. Po drugie, nie sformułowano żadnej ogólnej koncepcji administracji publicznej dla Polski. „Na te błędy nałożyło się szereg innych kwestii, związanych z ciągłymi zmianami personalnymi i politycznymi, brakiem spójnej polityki płacowej i jasnego określenia perspektyw indywidualnego awansu, co potęgowało niepewność zatrudnienia (...)” [Tamże].

Zanim omówiony zostanie model służby cywilnej w Trzeciej RP, związane z tą instytucją spory polityczne i ich praktyczne konsekwencje, należy choćby w skrócie przedstawić to, czym jest „służba cywilna”, jak bywa definiowana, jakie modele i rozwiązania funkcjonują w różnych państwach i do jakich tradycji sięgała Polska, wprowadzając tę instytucję. Charakterystykę uzupełnia analiza terminu urzędnik, który – choć powszechnie znany i stosowany – stwarza pewne problemy interpretacyjne.

Wspominana ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 roku dzieliła pracowników urzędów państwowych na dwie grupy: urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych; taki sam podział, choć nazwa funkcjonariusz państwowy została zastąpiona terminem pracownik, istnieje w obecnie obowiązującej ustawie o służbie cywilnej. Podobne rozwiązania, tj. podział na urzędników i pracowników administracji publicznej, są także stosowane w innych państwach [Bossart, Demmke, Nomden, Polet 2001; Page, Wright 1999]. Zróżnicowany status zawodowy urzędników i pracowników służby cywilnej,

¹⁶ A. Kamiński, *Polityczne uwarunkowania sprawności administracji publicznej: przypadek pokomunistycznej Polski* (tekst dodatkowy złożony do materiałów konferencyjnych); zob. Konferencja „W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989–2009”, organizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, 3 czerwca 2009 r., <<http://www.rpo.gov.pl/pliki/12440173220.pdf>>, s. 107–147.

niemający dla obywateli specjalnego znaczenia w codziennych kontaktach z urzędami, wywołuje nie tylko określone skutki prawne w sytuacji zawodowej obu grup, ale ma duże znaczenie dla samych członków korpusu SC – uzyskanie statusu urzędnika jest postrzegane jako nobilitacja, honor i awans zawodowy. Rozróżnienie to jest ważne także dla osób zaangażowanych w budowę służby cywilnej Trzeciej RP. Pojawiają się wypowiedzi, w których wyczuwa się swego rodzaju zawód czy pretensje, że w społecznej świadomości funkcjonują uogólnienia i uproszczenia zacierające różnicę między „prawdziwymi” urzędnikami a pracownikami (obsługą) urzędów. Jak podkreśla Józefina Hrynkiewicz: „W powszechnej świadomości urzędnikami są wszyscy pracownicy różnych instytucji i urzędów. Tymczasem w administracji rządowej jest zatrudnionych około 120 tys. pracowników, z czego tylko około 5,5 tys. to urzędnicy. Urzędnika o wysokich kwalifikacjach fachowych i moralnych trzeba starannie dobierać, kształcić i szkolić przez wiele lat. Obowiązują tu określone prawem procedury i wymogi kwalifikacyjne. Nowa ustawa z sierpnia 2006 roku o służbie cywilnej jeszcze bardziej je zaostrzyła. Kandydat na urzędnika w służbie cywilnej musi spełnić wiele warunków oraz ukończyć pomyślnie trudne postępowanie kwalifikacyjne, w toku którego sprawdzana jest jego wiedza, umiejętności oraz predyspozycje kierownicze. Wymagania postawione w ustawie są tak wysokie, że z 718 osób, które w tym roku przystąpiły do postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego przez KSAP, pozytywnie przeszło je tylko 22,1% (tj. 159 osób). Gdyby zastosować kryteria obowiązujące w poprzedniej ustawie o służbie cywilnej, pozytywną ocenę uzyskałoby około 76%” [Hrynkiewicz 2007]¹⁷.

Warto zatem przyjrzeć się temu, jak termin „urzędnik” jest ujmowany przez język prawa, literaturę naukową, a jak funkcjonuje w potocznym rozumieniu. Pozwoli to lepiej wyjaśnić i zrozumieć, kogo mogą mieć na myśli respondenci, gdy odpowiadają na pytania badaczy: „Jak ocenia Pan(i) pracę urzędników, z którymi miał Pan(i) kontakt?”. Opis poprzedzi przedstawienie różnych sposobów definiowania terminu „służba cywilna” – przeprowadzane w Polsce badania pokazują bowiem, że obywatele mają również kłopot z właściwą interpretacją tego pojęcia.

1. Służba cywilna – definicje i zakres pojęcia

W literaturze przedmiotu, popularnych encyklopediach i słownikach termin „służba cywilna” jest wyjaśniany na wiele sposobów; jedno z ujęć przedstawiłam we wstępie¹⁸. Wielość definicji wynika m.in. z faktu, że w różnych

¹⁷ Zob. D. Frey, *Do dobrego rządzenia potrzebni są sprawni urzędnicy*, „Rzeczpospolita”, 10.12.2007.

¹⁸ Istnieje także bogata literatura i badania porównawcze dotyczące instytucji służby cywilnej, np. H. Finer, *Theory and Practice of Modern Government* (1946); E. Barker, *The Development of Public Services in Western Europe, 1660–1930* (1944); L.D. White (ed.), *The Civil Service*

państwach – ze względu na odmienne tradycje kulturowe, uwarunkowania historyczne – funkcjonują różne rozwiązania w zakresie służby cywilnej, stosowane są różne kryteria klasyfikujące pracowników sektora publicznego do służby cywilnej, różne są także szczeble administracji publicznej, na których służba cywilna działa. Tak np. we Francji służba cywilna definiowana jest bardzo szeroko i obejmuje wszystkich pracowników sfery publicznej (urzędników państwowych, osoby zatrudnione w szpitalach, szkołach, policji czy straży pożarnej etc.). Są oni podzieleni na korpusy, w ramach których istnieją liczne kategorie i szczeble. W Niemczech do służby cywilnej należą wszystkie osoby zatrudnione przez państwo i publiczne osoby prawne. Pracodawcami urzędników są instancje władz federalnych, krajów związkowych oraz gmin, a także podległe ich jurysdykcji podmioty prawa publicznego, w tym fundacje¹⁹. W Wielkiej Brytanii służba cywilna ogranicza się do personelu ministerstw, agencji rządowych i instytucji publicznych ściśle współpracujących z rządem; poza służbą cywilną znajdują się np. ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy korpusu dyplomatycznego, samorządu terytorialnego, pracownicy służby zdrowia, nauczyciele, policja²⁰. „Jeszcze do niedawna – pisze Sylvia Horton – status urzędników służby cywilnej w Wielkiej Brytanii był specyficzny, gdyż byli uważani za służbę Korony bez żadnej ochrony prawnej zatrudnienia, z możliwością dymisji z powodu kaprysu Korony. W rzeczywistości mieli daleko posunięte bezpieczeństwo zatrudnienia i gwarancję pracy do końca życia. Tylko garstka urzędników była zwalniana każdego roku za znaczne przewinienia czy przestępstwa kryminalne. Obecnie pozycja urzędników korpusu została sformalizowana i każdy urzędnik Służby Cywilnej zawiera umowę o pracę z wydziałem kadr lub inną jednostką organizacyjną oraz podlega ochronie ogólnych przepisów prawa pracy” [Horton 2001, s. 87]. Przywoływana wcześniej polska ustawa o państwowej służbie cywilnej (z 1922 r.) objęła początkowo swoim zasięgiem prawie wszystkich państwowych funkcjonariuszy cywilnych, w tym także policji i więziennictwa; z czasem korpus służby cywilnej Drugiej RP ograniczono wyłącznie do administracji rządowej.

Autorzy monografii *Civil Service In the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*, omawianej i cytowanej także w polskiej literaturze, pisząc, że „służba cywilna będąca podstawowym elementem administracji publicznej państw

in the Modern State (1930); P. Meyer, *The Administrative Organization: A Comparative Study of the Organization of Public Administration* (1957); E.C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis* (1985); B.G. Peters, *The Politics of Bureaucracy* (1984). Są wśród nich dzieła klasyczne, które stworzyły współczesną teorię stosunków między urzędnikami a państwem, np. prace: R. Gneista, *Der Rechtsstaat* (1872) oraz L. Duguity, *Law in the Modern State* (1919). Systemy administracyjne państw europejskich omawia m.in. F.F. Ridley (ed.), *Government and Administration in Western Europe* (1979). Zagadnienie kontroli służby cywilnej podejmuje C.E. Freedman, *The Conseil d'État in Modern France* (1961).

¹⁹ Zob. *Administracja publiczna za granicą*, Maj 1995, Zeszyt 1, s. 39.

²⁰ *Britannica Concise Encyclopedia*, <<http://www.answers.com/library/BritannicaConciseEncyclopedia>>.

członkowskich UE ukształtowanym przez ich odmienną tradycję i historię, pozostawała stosunkowo długo poza głównym obszarem działań i inicjatyw integracyjnych”, podkreślają jednocześnie, że przedmiotem analiz czynią służbę cywilną rozumianą jako „pracownicy administracji publicznej posiadający status pracownika publicznego (określony przez prawo publiczne), w odróżnieniu od pracowników sektora publicznego zatrudnionych na kontrakcie regulowanym przez prawo prywatne” [Bossaert, Demmke, Nomden, Polet 2001, s. 7]. Zastrzegają zarazem, że takie ujęcie może być stosowane do większości, ale nie do wszystkich państw członków UE, o czym świadczy przykład Wielkiej Brytanii: „For example in the United Kingdom the majority of civil service staff are not employed under public law”. Upewniając czytelników, iż służbę cywilną stanowią pracownicy administracji publicznej, wyjaśniają w tym samym zdaniu, że termin administracja publiczna, jakim posługują się w pracy, nie obejmuje całego sektora publicznego, a stosowana przez nich definicja służby cywilnej należy do tzw. definicji wąskich, tj. dotyczy administracji rządowej, a więc pracowników ministerstw i podległych ministrom instytucji, np. różnych agencji podlegających nadzorowi właściwych ministrów [Tamże, s. 3].

Popularne słowniki terminologiczne przytaczają najczęściej dwa ogólne wyjaśnienia terminu „służba cywilna”²¹. W pierwszym ujęciu – akcentuje się na ogół odrębność służby cywilnej, tj. osób zatrudnionych w agencjach i instytucjach rządowych, od wojska (zawodowej służby wojskowej); czasem do instytucji wojska dodawane są także wymiar sprawiedliwości, legislatura i urzędnicy pochodzący z wyborów. W drugim natomiast – kładzie się nacisk na merytoryczne kwalifikacje pracowników, potwierdzane stosownym egzaminem; wymóg egzaminu bądź procedury kwalifikacyjnej powtarza się często, podobnie jak stosowanie kryteriów merytorycznych przy awansach pracowników, np. „Służba cywilna to ogół urzędników państwowych zatrudnionych w administracji publicznej, z wyjątkiem legislatury i wymiaru sprawiedliwości. W większości państw są to osoby zatrudnione na podstawie kryteriów merytorycznych, pełniące funkcje doradców urzędników wybieranych i mianowanych (politycznych). Urzędnicy służby cywilnej, mimo że nie odpowiadają za kształtowanie polityki państwa, są odpowiedzialni za jej wykonanie”²². Są także definicje, w których termin „służba cywilna” jest używany zamiennie z pojęciem *public service* (służba publiczna czy służby publiczne); czasem też określa się ją jako segment, sektor publiczny²³. Termin „służba publiczna”, pisze

²¹ „The term civil service has two distinct meanings: (1) The body of employees in any government agency other than the military; (2) A branch of governmental service in which individuals are employed on the basis of professional merit as proven by competitive examinations”, *West's Encyclopedia of American Law*, <<http://www.answers.com/topic/civil-service>>.

²² Zob. *Britannica Concise Encyclopedia*, <<http://www.babylon.com/dictionary/britannica.html>>.

²³ Zob. *Politics of the United States*, <<http://www.freebase.com/view/en/politic>>. Warto w tym miejscu dodać, że termin „sektor publiczny” jest kategorią najszerszą niż termin

Krzysztof Kiciński, może oznaczać pracowników wszystkich wyróżnionych konstytucyjnie władz: „(...) pracownicy tych służb pod kilkoma ważnymi względami znajdują się w tej samej sytuacji: są opłacani z funduszy publicznych, zaś racją ich działania nie jest interes partykularny prywatnego przedsiębiorcy lecz interes publiczny” albo osoby pracujące w instytucjach i agencjach rządowych, ale z grupy tej są wyłączeni urzędnicy powoływani, tj. obejmujący stanowiska w drodze demokratycznych wyborów, w odróżnieniu od urzędników mianowanych, którzy nie muszą opuszczać swoich stanowisk, gdy zmienia się ekipa rządząca – są oni neutralni politycznie, a ich zadaniem nie jest podejmowanie decyzji o charakterze politycznym, lecz administrowanie [Kiciński 2000, s. 210]. W większości państw, w których służba cywilna została określona przepisami prawa, stanowi ona służbę publiczną w węższym sensie; zasady jej działania regulują specjalne pragmatyki, na ogół różniące się od powszechnie obowiązującego prawa pracy.

Definicją „służby cywilnej”, która łączy korpus SC z władzą wykonawczą i podkreśla apolityczny status pracowników, posługują się także John Greenwood i David Wilson: „Stanowiska administracyjne należące do służby cywilnej nie mogą być prezentem dla polityków po wygranych wyborach. Urzędnicy, pozostając w systemie merytorycznej kariery, powinni realizować politykę rządu zgodnie ze wszystkimi wymogami organizacyjno-prawnymi. (...) Pewność zatrudnienia pozwala im na profesjonalne wykonywanie zawodu. Jednocześnie urzędnicy, realizując zadania zlecane im przez ministrów, muszą zachować osobistą neutralność polityczną. Związane jest to z ograniczeniem takich uprawnień urzędniczych, jak np. aktywne angażowanie się w działalność partyjną lub głoszenie poglądów sprzecznych z polityką rządu” [Greenwood, Wilson 1989, s. 76]. Zwracają oni jednocześnie uwagę na trwający wśród teoretyków i praktyków spór o zakres i formę wzajemnych relacji między politykami a urzędnikami państwowymi²⁴. Przeciwnicy apolitycznej administracji podkreślają utopijność idei rozdzielenia obu tych sfer. Według Guy’a Petersa urzędnicy są nierozzerwalnie związani ze światem polityki – powiązania te mają charakter formalny i nieformalny: „sfer tych nie da się rozdzielić, wszelkie tego typu próby są nie tylko sztuczne i skazane na niepowodzenie, ale i niebezpieczne”

„administracja publiczna”, a tym bardziej „służba cywilna”. Obejmuje administrację publiczną, przedsiębiorstwa publiczne i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej – w Polsce jest to utożsamiane ze sferą budżetową. Termin „administracja publiczna” jest węższy i obejmuje administracyjne służby państwa na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym (administracja rządowa i samorządowa). Z kolei „służba cywilna” to kategoria ograniczona do administracyjnych służb państwa tworzonych przez ministerstwa i urzędy centralne oraz ich regionalne oddziały i służby (administracja rządowa). J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, [w:] B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Białystok 2001, s. 71.

²⁴ Na temat teoretycznych stanowisk związanych z odróżnieniem sfery polityki od sfery administracji zob. szerzej F.C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, New York 1968, s. 4–23; B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 17–27.

[Peters 1999, s. 249]. Utrzymywanie mitu autonomii polityki i administracji leży jednak, zdaniem Petersa, zarówno w interesie polityków, jak i urzędników państwowych. „Urzędnikom fikcja apolityczności pozwala na angażowanie się w politykę bez ponoszenia politycznej odpowiedzialności za wyniki podejmowanych działań, ułatwia także wdrażanie i akceptację decyzji, które mogłyby być trudne do przyjęcia przez opinię publiczną. Politykom z kolei mit apolityczności umożliwia większą swobodę działania. Mogą oni np. przekazywać trudne, niepopularne decyzje w ręce osób, które nie rozliczają się ze swojej działalności przed wyborcami (politycy zyskują tym samym możliwość podejmowania decyzji, które *de facto* firmowane są przez «nie-polityczne» instytucje) czy też wycofywać ze sfery polityki wiele decyzji istotnych dla spraw publicznych – przekazując je niezależnym agendom, biurokracjom i elitom technokratycznym” [Tamże, s. 270]. Część badaczy uważa, że apolityczna administracja stanowi wręcz przeszkodę we wprowadzaniu koniecznych zmian społecznych i gospodarczych, kreowanych przez polityków; blokuje reformatorskie działania rządu. Ewa Łętowska apolityczność administracji uważa za fikcję: „Nie ma administracji, która jest neutralna wobec polityki; jednak tezę o możliwości zbudowania takiej administracji głosi się czasami, uznając ją za pewien stan idealny, do którego należałoby dążyć” [Łętowska 1995, s. 137].

Zwolennicy apolitycznej administracji podkreślają natomiast konieczność oddzielenia w państwie demokratycznym sfery polityki i administracji, tj. jednoznacznego i wyraźnego oddzielenia stanowisk obsadzanych z klucza politycznego od stanowisk urzędniczych. Brak takiego podziału, a także brak kontroli i mechanizmów, które uniezależniają urzędników od nacisków politycznych, przynosi skutki negatywne, takie jak np. wzrost korupcji, spadek kompetencji zawodowych urzędników czy przedkładanie interesu partyjnego nad publiczny – dobrym przykładem jest administracja PRL, powszechnie identyfikowana jako reprezentująca interesy partii rządzącej, a nie obywateli, a także traktowana przez politycznych decydentów jako partyjny zasób państwowych stanowisk i posad. „Separacja polityki i administracji jest konieczna – pisze Barbara Kudrycka – pozwala bowiem na określenie czytelnych kryteriów oceny działalności i odpowiedzialności polityków oraz urzędników (w konsekwencji umożliwia obywatelom lepszą kontrolę działań jednych i drugich), wzmacnia przejrzystość i otwartość działania administracji wobec opinii publicznej, ogranicza także patologie środowiska urzędniczego” [Kudrycka 1998, s. 21]. Tomasz Grosse podkreśla natomiast, że neutralność polityczna – podobnie jak nieprzekupność i profesjonalizm zawodowy – jest fundamentem służby cywilnej we wszystkich krajach Unii Europejskiej: „Dyskutowane są zazwyczaj jedynie kwestie szczegółowe, dotyczące zakresu stanowisk czysto urzędniczych w hierarchii urzędników państwowych, albo sposobu zapewnienia kontroli nad administracją przez decydentów politycznych oraz możliwość skutecznego egzekwowania przez nich poleceń służbowych. Jest to ważna dyskusja, która pozwala zbudować takie modele zarządzania i instytucje prawne, które zmierzają do

ograniczenia patologii administracyjnych, ale jednocześnie starają się zachować zdroworozsądkowe reguły zarządzania. Z jednej strony, urzędnicy państwowi mają za zadanie promować i służyć dobru publicznemu, a nie interesom ministra czy jego partii politycznej. Z drugiej jednak strony, konieczna jest bliska współpraca z ministrem, w stosunku do którego powinni być lojalni” [Grosse 2000, s. 79]. Grosse zwraca też uwagę na szczególne zagrożenie polityzacją administracji w państwach postkomunistycznych, w tym także Polsce, gdzie brak jasnych kryteriów i reguł oddzielających sferę polityczną od urzędniczej powoduje utrwalenie negatywnych cech i nawyków, odziedziczonych przez administrację po okresie komunistycznych rządów.

O koniecznej „depolityzacji” administracji publicznej w państwach byłego bloku wschodniego pisze także Roswitha M. (Vita) King, autorka badań *What Kind of Civil Service? Trends in Public Administration Reform in Eastern Baltic Sea States* [2002]²⁵. Od jej skutecznego przeprowadzenia uzależnia ona powodzenie reform postkomunistycznej administracji, w tym zmianę charakterystycznej dla niej kultury feudalnej zdominowanej przez relacje patron–klient: „Wysoki stopień upolitycznienia administracji w czasie rządów komunistycznych podporządkował urzędników politykom, wzmocnił feudalną kulturę administracji publicznej opartą na relacjach patronatu. Polityczny patronat stał się podstawowym warunkiem kariery w służbie cywilnej. Mając na uwadze «warunki wyjściowe» państw postkomunistycznych, transformacja będzie wymagała zasadniczych zmian kultury organizacyjnej, w tym wyraźną separację sfery polityki i administracji” [King 2002, s. 4]. Warto w tym miejscu wspomnieć, że podobne wnioski na temat komunistycznej kultury organizacyjnej formułował w swoich pracach Jacek Tarkowski. Opisując funkcjonowanie mechanizmów społecznych w warunkach gospodarki niedoboru, podkreślał, że „(...) od zarania systemu socjalistycznego w Polsce relacje patron–klient zawsze były ważnym elementem systemu politycznego i gospodarczego. (...) Klientelizm, w tym klientelizm polityczny, to zjawisko nagminne we wszystkich gospodarkach centralnie planowanych” [Tarkowski 1994, s. 156]. Autorka badań porównawczych struktur administracji publicznej w państwach postkomunistycznych – analizując wypowiedzi urzędników służby cywilnej i polityków na temat istniejących w ich krajach praktyk, dotyczących wzajemnych relacji między urzędnikami i zwierzchnikami politycznymi – stwierdza, że zdaniem zdecydowanej większości urzędników apolityczność służby cywilnej, choć konieczna,

²⁵ Autorka badań depolityzację definiuje jako oddzielenie sfery polityki i służby cywilnej. „Wymaga to ograniczenia bezpośredniej kontroli i wpływów politycznych na służbę cywilną. Celem powinno być zwiększenie liczby niepolitycznych, profesjonalnych urzędników, którzy będą gwarantować kontynuację zadań państwa, przy zmianach rządów”. Podstawę badań stanowiło 56 wywiadów przeprowadzonych z urzędnikami służby cywilnej i politykami w Estonii, na Litwie, w Polsce i Czechach. Zob. R.M. King, *What Kind of Civil Service? Trends in Public Administration Reform in Eastern Baltic Sea States*, February 10, 2002, <http://www.cerge.cuni.cz/pdf/gdn/RRCI_64_paper_01.pdf>.

jest w ich krajach fikcją (94%) [King 2002, s. 5]. Z kolei politycy, mimo że podkreślają potrzebę oddzielenia służby cywilnej od polityki – argumentując, że od profesjonalnej służby cywilnej zależy skuteczność działań politycznych – jednocześnie przyznają, że wolą obsadzać stanowiska „swoimi” ludźmi. Co równie istotne, zarówno urzędnicy, jak i politycy zgodnie podkreślają, że wymiana urzędników po zmianie ekipy rządzącej miałaby w ich krajach znacznie większy zasięg, gdyby nie brak odpowiednich kandydatów, tj. osób posiadających kwalifikacje merytoryczne i lojalnych wobec nowego rządu [Tamże].

Zdarza się również tak, że służbę cywilną charakteryzuje się poprzez cele, dla których instytucja ta jest powoływana. Przepis w obowiązującej Konstytucji RP stanowi przykład tego typu definicji: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej” [art. 153 Konstytucja RP]. Powyższe wartości, będące jednocześnie zasadami zawodowymi, określają podstawowe standardy obowiązujący w służbie cywilnej; katalog ten uzupełniany o prawość, lojalność wobec konstytucji i rządu, przejrzystość działania czy odpowiedzialność, zawierają pragmatyki służbowe i kodeksy etyczne administracji wielu państw. Wartości te decydują jednocześnie o swoistych cechach instytucji służby cywilnej: „Tym, co cementuje służbę cywilną – pisze Robin Butler – jest publiczny kontekst administrowania, szczególnie potrzeba uczciwości i bezstronności, wymóg neutralności politycznej, zakaz wykorzystywania stanowisk do celów osobistych, specjalny tryb przyjmowania do pracy i awansowania oraz administrowanie wydatkowaniem środków publicznych. Wszystkie te cechy nadają specyficzny charakter postępowaniu każdego urzędnika służby cywilnej i nie mają tak istotnego znaczenia w innych zawodach” [Butler 1993, s. 399–406].

Etyczne standardy, tak silnie podkreślane w przypadku tej grupy urzędników, nabierają szczególnego znaczenia, gdy analizuje się kontekst historyczny i przyczyny, które w wielu państwach decydowały o reformach służb publicznych; sprawne i respektujące prawa obywateli administrowanie, będące głównym celem wprowadzanych zmian, łączono z wolą uczynienia administrowania państwem zajęciem profesjonalnym, a przede wszystkim uczciwym, bezstronnym oraz wolnym od politycznych nacisków. Tak np. protesty przeciwko systemowi łupów, nazywanego też systemem patronackim (*patronage system*), który przez większą część XIX wieku był stosowany w Stanach Zjednoczonych i prowadził do obsadzania stanowisk w administracji osobami o politycznych, a nie merytorycznych kwalifikacjach, nasiliły się po wojnie secesyjnej, przybierając formę ruchu obywatelskiego na rzecz wprowadzenia zawodowej administracji [Izdebski 2001]. Krytykowano związaną z systemem łupów korupcję – krótki okres sprawowania urzędu (wymiana elit politycznych prowadziła do wymiany kadr administracji) zachęcał do pomnażania własnych zysków, a nie dbałości o dobro publiczne, oraz zasadę, że wyższe urzędy otrzymywały głównie osoby, które finansowo wspierały kampanię prezydencką danego kandydata.