



Tomasz Bojar-Fijałkowski*

Powody i konsekwencje wyodrębnienia służby zagranicznej w polskiej administracji publicznej

[Reasons and Consequences of the Separation of the Foreign Service in the Polish Public Administration]

Abstract

The aim of this work is to indicate the place which the Foreign Service occupies in the model of Polish public administration. The first part characterises the public administration, indicating within it the area of tasks performed by the Foreign Service and defines the service in terms of its objects, institutions and subjects. The second part points out the differences of the Foreign Service, in particular from the civil service, in terms of legal authority, structure, subordination, powers and responsibility. The third part attempts to indicate the legal, organizational and financial consequences of the separation of the Foreign Service within the public administration.

Keywords: Foreign Service, public administration, civil service law, organizational structures.

Wstęp

Służba zagraniczna to wciąż mało zbadany i oszczędnie opisany system osobowo-instytucjonalny funkcjonujący w systemie służby publicznej. Skromna jest także literatura traktująca o niej jako o części administracji publicznej. Najbardziej dostępna – co nie oznacza, że obszerna – jest analiza służby zagranicznej z perspektywy regulacji zatrudnienia i stosunków pracy. Niemniej z uwagi na rangę spraw publicznych, jakie prowadzi i za jakie odpowiada, jest ważniejsza dla systemu administracji publicznej, niż mogłoby to wynikać ze skali poświęćanej jej uwagi.

* **Tomasz Bojar-Fijałkowski** – dr hab. nauk prawnych, profesor uczelni, kierownik Katedry Prawa Gospodarczego i Finansowego w Instytucie Prawa i Ekonomii UKW w Bydgoszczy; ORCID: 0000-0001-6979-8207; bojar-fijałkowski@wp.pl

Celem niniejszej pracy jest wskazanie miejsca, jakie w modelu polskiej administracji publicznej zajmuje służba zagraniczna. Analiza taka wymaga nie tylko określenia odrębności służby zagranicznej od innych podsystemów administracji publicznej, ze wskazaniem przyczyn takiego stanu rzeczy, ale i konsekwencji z tego wynikających. Takie też założenia zdeterminowały strukturę opracowania.

Cześć pierwsza charakteryzuje administrację publiczną, wskazując wewnątrz niej obszar zadań wykonywany przez służbę zagraniczną, oraz definiuje tę służbę w ujęciu przedmiotowym, instytucjonalnym i podmiotowym. Część druga wskazuje odrębności służby zagranicznej, szczególnie względem służby cywilnej, w zakresie umocowania prawnego, struktury, podległości, uprawnień i odpowiedzialności. Część trzecia, zarazem ostatnia z tekstu głównego, podejmuje próbę wskazania konsekwencji prawnych, organizacyjnych i finansowych wyodrębnienia służby zagranicznej w administracji publicznej. Całość kończą wnioski oraz postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* oraz wykaz źródeł. Pracę oparto na krajowych źródłach prawa administracyjnego, urzędniczego oraz aktach prawnych aktualnych na 11 listopada 2022.

Służba zagraniczna w administracji publicznej

Administracja publiczna – określana w polskiej doktrynie przed 1990 rokiem jako administracja państwowa¹ – jest tą częścią władzy wykonawczej, która realizuje polityki publiczne i zadania mające na celu zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia w społeczeństwie². Jak wskazał Thomas Woodrow Wilson, autor pojęcia „administracja publiczna”³ i późniejszy prezydent USA, przepisy prawa nie wdrożą się same. Administracja publiczna, z punktu widzenia przedmiotowego, to ciąg działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym służących realizacji interesu ogólnego. Kiedy, patrząc na administrację publiczną, od strony podmiotowej, wyraźniej widać system organów i ich aparatów pomocniczych wraz ze strukturami wspomagającymi oraz wzajemne relacje między nimi⁴. Administracja publiczna, przede wszystkim acz nie wyłącznie, wiąże się z pojęciem prawa administracyjnego ustrojowego⁵.

¹ Więcej: Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 1979.

² A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, J. Boć (red.), Wrocław 2003.

³ T. Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1911, 26 (2), oryg. opubl. 1887.

⁴ S. Wrzosek, *Wstęp – administracja publiczna z punktu widzenia nauki administracji* [w:] *Nauka administracji*, M. Karpiuk, W. Kitler (red.), Warszawa 2013, ss. 9 i 10.

⁵ Więcej: T. Bąkowski, *Prawo ustrojowe administracji publicznej – dogmat czy aksjomat gdańskiej koncepcji prawa administracyjnego?* [w:] *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki, inspiracje, krytyka*, T. Bąkowski, M. Bogusz (red.), Gdańsk–Warszawa 2022, ss. 35–47.

Warunkiem *sine qua non* dla kreacji organów administracji publicznej są zadania publiczne. Organ administracji działa w imieniu państwa bezpośrednio lub pośrednio. Jest on wyodrębnionym w strukturze państwa podmiotem, obsadzonym personalnie, wyposażonym w kompetencje i władztwo⁶. Każde państwo samodzielnie kształtuje katalog swoich zadań publicznych, którym należy przypisać piastuna, kierując się potrzebami i możliwościami, w tym finansowymi, oraz założeniami ideologiczno-politycznymi, np. doktryną państwa liberalnego czy opiekuńczego.

Pośród szerokiego i wciąż zmieniającego się w szczegółach katalogu zadań publicznych w prawie polskim są ugruntowane zadania w zakresie utrzymywania stosunków dyplomatycznych, relacji międzynarodowych, usług konsularnych. Jak każde zadania publiczne, i te wymagają organu administracji, który będzie za nie odpowiadał. Idąc dalej, potrzebują aparatu pomocniczego dla tegoż piastuna w postaci: urzędu, jednostek podległych i organizacyjnych, kadry, instrumentów działania, w tym np. sprzętów, urządzeń i budynków. Tym jest służba zagraniczna wyodrębniona w ramach administracji publicznej. Realizacja tak określonych zadań wymaga także procedur działania. Tym jest prawo konsularne – będące regulacją specjalną w ramach ogólnego prawa o postępowaniu administracyjnym.

Dla pojęcia „służba zagraniczna” można przedstawić definicje w ujęciu przedmiotowym, instytucjonalnym i podmiotowym⁷. Przedmiotem działalności służby zagranicznej są wyspecjalizowane działania realizujące politykę zagraniczną. Zakres ten więc jest tożsamy z opisem działu „sprawy zagraniczne”, wskazanym w art. 32 ustawy o działach administracji rządowej⁸.

Instytucjonalnie służba zagraniczna to wyodrębniona część struktury administracji publicznej państwa funkcjonująca według ustawy szczegółowej, czyli ustawy o służbie zagranicznej⁹, działająca w centrali, czyli Ministerstwie Spraw Zagranicznych, oraz na placówkach zagranicznych. Placówki te są wyjątkiem na tle reszty administracji publicznej, która z zasady działa na terenie kraju. Nie zmienia to faktu, że są jednostkami polskiej administracji publicznej, rządowej, z tym że zlokalizowanymi za granicą. Jak wskazuje UoDzAR, minister właściwy do spraw zagranicznych ustala organizację i kieruje działalnością placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, a także koordynuje działania związane z zapewnieniem ich bezpieczeństwa, aczkolwiek z wyłączeniem Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej¹⁰.

⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, ss. 100 i 101.

⁷ J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, ss. 231 i 232.

⁸ Ustawa z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1893 z późn. zm.), dalej jako UoDzAR.

⁹ Ustawa z 21 stycznia 2021 roku o służbie zagranicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1076 z późn. zm.), dalej jako UoSZ.

¹⁰ Podobnie dział administracji rządowej „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”, zdefiniowany w art. 13 UoDzAR, nie jest obecnie prowadzony przez ministra właściwego do spraw zagranicznych,

Do zadań ministra właściwego do spraw zagranicznych należy także:

- ◆ utrzymywanie stosunków Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi;
- ◆ reprezentowanie i ochrona interesów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, w tym także przed sądami i trybunałami międzynarodowymi;
- ◆ koordynacja polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
- ◆ reprezentowanie i ochrona interesów polskich obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą, a także współpraca z Polakami zamieszkałymi za granicą, w tym wspieranie polskich instytucji kulturalnych i oświatowych za granicą;
- ◆ współpraca rozwojowa, w tym pomoc humanitarna;
- ◆ kształtowanie międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej;
- ◆ działalność informacyjna i edukacyjna służąca rozpowszechnianiu wiedzy o integracji europejskiej i zasadach funkcjonowania Unii Europejskiej;
- ◆ inicjowanie i koordynowanie działań dotyczących zatrudnienia obywateli polskich w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych;
- ◆ dyplomacja publiczna i kulturalna, a także wspieranie działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę.

W ujęciu podmiotowym służba zagraniczna to korpus pracowników realizujących określone zadania państwa składające się na służbę zagraniczną w ujęciu przedmiotowym. Regulacje prawne służby zagranicznej mają charakter *lex specialis* na tle *legi generalis*, jakimi są regulacje o służbie cywilnej¹¹, a szerzej powszechne prawo pracy¹².

Odrębności służby zagranicznej w polskiej administracji publicznej

Nieuzasadnione byłoby stwierdzenie, że służba zagraniczna jest częścią służby cywilnej¹³. Nie ma wszakże obecnie bezpośredniej korelacji między członkostwem w służbie zagranicznej i służbie cywilnej. W ujęciu praktycznym status członka służby cywilnej jest jedną z dróg wejścia do służby zagranicznej, ale nie jest to automatyczne, lecz jedynie możliwe¹⁴. Przy czym podstawowe ścieżki naboru do służby zagranicznej są inne, w tym wykreowane wyłącznie w służbie zagranicznej – jak aplikacja dyplomatycz-

jest poza MSZ w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Rozwiązanie to należy uznać za niekorzystne z punktu widzenia spójności zarówno polityki zagranicznej, jak i służby zagranicznej.

¹¹ Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1691 z późn. zm.), dalej jako „UoSC”.

¹² Przede wszystkim: ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 z późn. zm.).

¹³ Tak stwierdza m.in. D. Tyrawa, *Służba zagraniczna jako specyficzny rodzaj służby publicznej* [w:] *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, B. Jaworska-Dębska, A. Doba-czewska (red.), Warszawa 2016, s. 209.

¹⁴ Według rozdziału 4 UoSZ.

no-konsularna¹⁵ oraz rekrutacja zewnętrzna na czas pełnienia określonej funkcji¹⁶.

W konsekwencji mamy w systemie administracji publicznej wyodrębnioną administrację rządową, samorządową i państwową. W administracji rządowej w ramach prawa urzędniczego mamy wyodrębnione podgrupy służby cywilnej i służby zagranicznej. Każda z nich uregulowana jest ustrojowo i w zakresie prawa urzędniczego – prawa pracy, osobną regulacją ustawową, przy czym administracja rządowa na tle samorządowej i państwowej jest najmniej stabilna. Dotyczy to, przede wszystkim, UoSC systematycznie nowelizowanej *de facto* po każdych wyborach parlamentarnych¹⁷, bardziej niż UoSZ, która została całościowo zmieniona w 2021 roku.

Nietrudno odnieść wrażenie, że w zasadzie wszystkie zmiany w UoSC podyktowane były interesem politycznym konkretnej partii posiadającej w danym momencie większość parlamentarną. Były przy tym one bardzo głębokie, łącznie z likwidacją Służby Cywilnej w roku 2006 i przekształceniem jej w Państwowy Zasób Kadrowy¹⁸. Celem tych działań zawsze była chęć upolitycznienia korpusu urzędniczego. Między innymi dlatego w Polsce nigdy nie powstała w pełni apolityczna, trwała, stabilna i odporna na zmiany polityczne¹⁹, profesjonalna służba cywilna i kadra urzędnicza. Podobnie, choć na mniejszą skalę i mniej intensywnie zmieniano służbę zagraniczną. Uwagą natury ogólnej powinna być ta, że nie tylko ten obszar działalności państwa wymaga większej stabilności prawnej.

Obecna UoSZ próbuje zrównać tę służbę ze zdecydowanie bardziej rozbudowaną kadrowo i instytucjonalnie służbą cywilną. Stąd m.in. nowe stanowisko Szefa Służby Zagranicznej²⁰. Przy czym ten model dualistyczny rozwoju kadry administracji rządowej rodzi pewne ryzyka. Pojawia się swoista konkurencja, rywalizacja i do pewnego stopnia blokada przepływu kadr między obydwojma strukturami. W praktyce przepływ jest jedynie ze służby cywilnej, znacznie liczniejszej, do służby zagranicznej. Wyodrębnienie służby zagranicznej wydaje się standardem w większości państw, gdyż jej kadry muszą być wyposażone w szczególne kompetencje wykraczające poza kompetencje potrzebne dla służby cywilnej. Postulatem jest tu jednak

¹⁵ Więcej: J. Stelina, *Prawo...*, ss. 238 i 239.

¹⁶ Według art. 18 i 19 UoSZ. Stosowana stosunkowo często w przypadkach szefów misji dyplomatycznych, ambasadorów, którymi zostają – poza zawodowymi dyplomatami – także urzędnicy służby cywilnej, byli politycy, osoby ze świata kultury czy nauki. Więcej: T. Liszcz, *Służba zagraniczna [w:] Prawo urzędnicze*, T. Liszcz (red.), Lublin 2005, ss. 105–107.

¹⁷ Więcej: J. Czapotowicz, *Przemiany modelu służby cywilnej w Polsce [w:] Nauka administracji*, B. Kudrycka, B. Guy Peters, P. Suwaj (red.), Warszawa 2009, ss. 457–461.

¹⁸ Ustawą z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. 2006 nr 170, poz. 1217). Regulacja ta została uchylona 21 listopada 2008 roku wraz z przyjęciem obecnej UoSC.

¹⁹ Więcej: B. Jaworska-Dębska, *Neutralność polityczna urzędników w służbie dobra wspólnego – słów kilka [w:] W służbie...*, B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska (red.), ss. 27–44.

²⁰ Ustanowione art. 9–11 UoSZ.

długofalowe planowanie kadr służby zagranicznej, wprowadzenie mechanizmów minimalizujących ryzyko ich upolitycznienia, zagwarantowanie mechanizmów rozwoju²¹ oraz zabezpieczenie adekwatnego finansowania. Stąd osobna organizacja służby zagranicznej, specyficzne uprawnienia i przywileje jej członków²², podległość innym organom naczelnym administracji publicznej – przesądzają o odrębności służby zagranicznej w ramach administracji publicznej.

Konsekwencje wyodrębnienia służby zagranicznej w polskiej administracji publicznej

Polska posiada dość rozbudowaną sieć placówek zagranicznych, głównie ambasad, ale i konsulatów²³. Jest to związane m.in. z ambicjami politycznymi, ale i przyjętym modelem obecności w większości regionów świata, a także chęcią świadczenia tam usług konsularnych. Warto, aby działania w zakresie powoływania nowych bądź likwidacji funkcjonujących placówek wynikały z realnych potrzeb i były elementem strategii rozwoju służby zagranicznej, a nie krótkotrwałej analizy czy potrzeby chwili. W tym zakresie powinno się wykorzystywać metody pomiaru relacji aktywności poszczególnych placówek do potrzeby ich utrzymania.

Spełnienie powyższego postulatu jest w przypadku służby zagranicznej o tyle trudne, że przy znacznie mniejszej obsadzie poszczególnych jednostek – w porównaniu do administracji publicznej zlokalizowanej w kraju – mamy równocześnie do czynienia z drastycznie mniejszą mobilnością i rotacją kadry. Kadre pracującą poza urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, tę pracującą na placówkach zagranicznych, ogranicza dystans od kraju, koszty finansowe przeprowadzki, koszty emocjonalne związane ze zmianą miejsca pobytu pracownika (i często jego rodziny). Większa stabilność zatrudnienia, trwałość stosunku pracy w służbie zagranicznej w przypadkach indywidualnych osób bywa atutem, ale w przypadku pracownika o niższych kompetencjach i umiejętnościach – czy choćby gorzej znoszącego pobyt za granicą – już atutem nie jest.

Tak samo jak brak bezpośredniego wpływu szefa placówki na zespół, którym kieruje. Wpływ ten w przypadku służby cywilnej, ze względu na

²¹ Por. T. Bojar-Fijałkowski, *Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego w rozwoju administracji publicznej i jej kadr – dobrowolne instrumenty ekonomiczno-prawne w miejsce dobrych regulacji* [w:] *W służbie...*, B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska (red.), ss. 77–90.

²² Więcej: D. Tyrawa, *Służba...*, s. 215 i 216; J. Stelina, *Prawo...*, ss. 240–246.

²³ Polskie przedstawicielstwa na świecie: www.gov.pl/web/dyplomacja/polskie-przedstawicielstwa-na-swiecie, [dostęp: 11.11.2022]. MSZ wskazuje, że w roku 2023 ma to być 168 placówek zagranicznych.

możliwości przejścia czy przeniesienia do innej jednostki w kraju²⁴, jest zdecydowanie większy. Przy czym mówimy tu o istotnej funkcji kierowniczej w każdej organizacji. Do podstawowego katalogu elementów zarządzania należy bowiem kierowanie zespołem – w tym kreowanie go – dobór osób do konkretnych zadań, za czym dopiero idzie motywowanie i kontrolowanie. Planowanie w przypadku placówek zagranicznych jest jedynie częściowo rolą szefa danej jednostki, bo część zadań jest mu przekazywana z centrali. Mimo to część zadań, tych związanych z promocją, utrzymywaniem bezpośrednich kontaktów z przedstawicielami państwa przyjmującego, własne inicjatywy w zakresie rozwoju, w tym relacji gospodarczych czy kulturalnych, może i powinno być inicjatywą kierującego placówką. W przyjętym modelu jest to trudne – wobec braku bezpośredniego, a czasem też i pośredniego, wpływu szefa na skład personalny zespołu, którym kieruje. Może to w konkretnych przypadkach prowadzić do osłabienia, a nawet paraliżu skutecznego działania. Administracja publiczna – cała, bez wyjątków – powinna działać sprawnie i skutecznie²⁵.

Niewątpliwie służba zagraniczna jest w porównaniu, *per capita* na członka czy w przeliczeniu na jednostkę organizacyjną, kosztowna. Budżet państwa na dział „sprawy zagraniczne” przewiduje w roku 2023 limit wydatków na poziomie prawie 2,8 mld złotych, o ponad 9% wyższy niż w roku 2022²⁶. Skala wydatków na prowadzenie polityki zagranicznej powoduje, że niektóre małe państwa mają niezwykle skromną sieć placówek, ograniczoną do Organizacji

²⁴ W trybie art. 62 UoSC. Więcej: J. Jagielski, K. Rączka, Komentarz do ustawy o służbie cywilnej, Warszawa 2001, s. 253 i nn.

²⁵ Sprawny to wykorzystujący zasoby mądrze i bez zbędnego marnowania; inaczej: efektywny, ekonomiczny. Skutecznym natomiast nazywamy takie działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel. Skuteczny to działający z powodzeniem – T. Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Łódź 2019, s. 104.

²⁶ Limit wydatków na rok 2023 w projekcie ustawy budżetowej zaplanowano na 2 mld 778,8 mln zł, o 235,6 mln zł, czyli o 9,3% więcej od ujętych w ustawie budżetowej na 2022 rok. W limicie wydatków na 2023 rok zostały uwzględnione pieniądze: na utworzenie 23 etatów w związku m.in. z wejściem w życie nowelizacji ustawy o cudzoziemcach oraz na wzrost o 7,8% kwot bazowych dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz wynagrodzeń osób objętych i nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Uwzględniono także środki na zabezpieczenie kosztów funkcjonowania resortu, w tym m.in. placówek zagranicznych w związku z rosnącymi kursami walut obcych, oraz na rozbudowę Domu Kultury Polskiej w Wilnie. Na wzrost wydatków o 235,6 mln zł składają się przede wszystkim zwiększenie wydatków: placówek zagranicznych o 177,9 mln zł; na składki do organizacji międzynarodowych o 58,7 mln zł; wydatków na pomoc zagraniczną o 7,5 mln zł i wydatków na zadania realizowane w placówkach zagranicznych przez przedstawicieli organów administracji rządowej o 7,1 mln zł. Wzrosną też wydatki na realizację zadań w ramach współpracy z Polonią i Polakami za granicą o 5 mln zł; na działalność informacyjną i kulturalną prowadzoną za granicą o 4,4 mln zł; na dotację dla PISM o 0,9 mln zł; na szkolnictwo polskie za granicą o 0,7 mln zł; na opiekę i pomoc dla Polonii i Polaków za granicą o 0,3 mln zł. Na poziomie takim samym jak w 2022 roku będą: wydatki na działalność radiowo-telewizyjną, kolonie i obozy dla młodzieży polonijnej w kraju, pomoc dla repatriantów, Radę do Spraw Polaków na Wschodzie, działalność badawczo-rozwojową. MSZ planuje też zakupy związane z rozbudową i modernizacją systemów teleinformatycznych, zakupy sprzętu i urządzeń systemów zabezpieczenia technicznego na rzecz placówek zagranicznych i zakup wyposażenia oraz zakupy samochodów w placówkach zagranicznych. Portal „W gospodarce.pl”: www.wgospodarce.pl/informacje/118789-wawrzyk-limit-wydatkow-w-budziecie-msz-wyzszy-w-2023-r [dostęp: 11.11.2022].

Narodów Zjednoczonych, państw sąsiednich, Stanów Zjednoczonych i np. jednej placówki stałej i zawodowej na kontynencie²⁷.

Polska służba zagraniczna wydaje się być wciąż w okresie przekształcania. Zmiany dokonane UoSC z 2021 roku wyraźnie wskazują kierunek w postaci jej usamodzielnienia się, odcięcia od służby cywilnej. Proces taki, jeśli skutecznie przeprowadzony, a nie przewlekły i chaotyczny, może być korzystny. Wzorcem powinna być tu administracja samorządowa – powstała w roku 1990²⁸, a wyraźnie rozbudowana w wyniku reformy podziału terytorialnego kraju z 1998 roku²⁹. Wyodrębnienie administracji samorządowej i jej kadry urzędniczej³⁰ należy uznać za sukces polskiej administracji publicznej, choć proces ten także nie jest w pełni zakończony³¹.

Jednocześnie zauważyć trzeba, że silny samorząd terytorialny jest w zdecentralizowanym państwie koniecznością, a różnorodność i podsystemy w ramach systemu administracji rządowej już niekoniecznie. Homogeniczność systemu administracji rządowej mogłaby mieć swoje atuty – w postaci stabilności, oszczędności, transparentności. Tymczasem obecne rozwiązania prawne i organizacyjne polskiej służby zagranicznej zmierzają w przeciwnym kierunku. Co więcej, wciąż pozostają w tymże systemie zagadnienia nieuregulowane. Przykładem rozbieżności i odstępstw mogą być procedury przewidziane ustawą prawo konsularne³² – odmienne od ogólnej procedury administracyjnej³³. Zagadnienia szczegółowe, które warte są podjęcia w doktrynie, to także rola konsulów honorowych w realizacji usług konsularnych, ich status prawny i ochrona oraz – wciąż niestabilna instytucjonalnie i prawnie – polska dyplomacja ekonomiczna.

²⁷ Nie dotyczy to wyłącznie państw o małym PKB i budżecie; np. Singapur utrzymujący stosunki dyplomatyczne z Polską jako siedzibę ambasadora akredytowanego przy polskim prezydencie podaje centralę singapurskiego MSZ. Polska przez parę lat podobnie akredytowała ambasadora RP w Mongolii z siedzibą w Warszawie. Wciąż jest tak z Malcią, gdzie polski ambasador jest akredytowany od 2019 roku, a placówka jest nadal w organizacji. Wcześniej ambasador w Rzymie był równocześnie akredytowany na Malcie, co jest rozwiązaniem powszechnym.

²⁸ Ustawą z 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95).

²⁹ Wprowadzenie trójpodziału terytorialnego państwa wraz z ustanowieniem na wszystkich jego szczeblach samorządu terytorialnego – zob. ustawę z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998 nr 96, poz. 603).

³⁰ W oparciu o ustawę z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 530 z późn. zm.). Więcej: M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, Warszawa 2016; P. Zarnecki, A. Reda-Ciszewska, B. Surdykowska, Zatrudnianie pracowników samorządowych, Warszawa 2020.

³¹ Można pokusić się o postulat np. ograniczenia organów władz na szczeblu województwa do organów samorządowych czy też bezpośredniego wyboru władz wykonawczych na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, nie tylko w gminach. Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, O wojewodzie w systemie administracji publicznej. Uwagi krytyczne i propozycje zmian [w:] Prawo publiczne wobec aktualnych problemów społecznych i gospodarczych, M. Mrówczyński, T. Kneпка (red.), Bydgoszcz 2020, ss. 25–35.

³² Ustawa z 25 czerwca 2015 roku Prawo konsularne (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 350 z późn. zm.).

³³ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 z późn. zm.).

Zakończenie

Powyższe opracowanie pozwala na wysnucie poniższych wniosków oraz wysunięcie następujących postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*:

1. Administracja publiczna to zbiór organów realizujących zadania publiczne wraz z ich aparatami pomocniczymi i wzajemnymi powiązaniem. To także ludzie będący piastunami tych organów oraz obsadzający obsługujące ich urzędy.
2. Pośród zadań publicznych są te związane z prowadzeniem polityki zagranicznej i utrzymywaniem stosunków międzynarodowych. Za ich wykonywanie odpowiada służba zagraniczna pojmowana od strony przedmiotowej. Instytucjonalnie służba to urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz podległe mu placówki zagraniczne, natomiast podmiotowo jest nią personel realizujący powyższe zadania w ramach tychże struktur organizacyjnych.
3. Służba zagraniczna wywodzi się i czerpie z dorobku, regulacji i procedur służby cywilnej, ale zmierza w kierunku odrębności i niezależności. Z tego też powodu służbie zagranicznej poświęcono odrębną regulację prawa urzędniczego – ustawę o służbie zagranicznej. Odrębne są też kwestie podległości organom naczelnym administracji publicznej, organizacja, jak również prawa i obowiązki członków tej służby.
4. Niekorzystne z punktu widzenia stabilności systemu administracji publicznej i podsystemu służby zagranicznej jest wyłączenie z kompetencji rzeczowej ministra spraw zagranicznych działu administracji rządowej „członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”. Podobnie – brak wpływu szefa placówki dyplomatycznej na skład personalny zespołu, którym kieruje. Jedno i drugie jest sprzeczne z zasadami racjonalności i standardami zarządzania publicznego.
5. Polska służba zagraniczna zdaje się wciąż ewoluować i dopiero zmierzać w kierunku pełnej samodzielności ustrojowej i organizacyjnej. Dobrym instytucjonalnym wzorem w ramach administracji publicznej jest administracja samorządowa, która skutecznie i efektywnie realizuje zadania publiczne.
6. W ramach służby zagranicznej pozostaje sporo kwestii nieuregulowanych – czy też odmiennie uregulowanych niż w podobnych i porównywalnych systemach prawa publicznego, takich jak: odrębności procedur konsularnych od ogólnej procedury administracyjnej, rola i funkcje konsulów honorowych czy też dyplomacja ekonomiczna. Na pewno warto, aby doktryna zajęła się i tymi zagadnieniami.

Abstrakt

Celem pracy jest wskazanie miejsca, jakie w modelu polskiej administracji publicznej zajmuje służba zagraniczna. Część pierwsza charakteryzuje administrację publiczną, wskazuje wewnątrz niej obszar zadań wykonywany przez służbę zagraniczną oraz definiuje tę służbę w ujęciu przedmiotowym, instytucjonalnym i podmiotowym. Część druga wskazuje odrębności służby zagranicznej, szczególnie od służby cywilnej, w zakresie umocowania prawnego, struktury, podległości, uprawnień i odpowiedzialności. Część trzecia podejmuje próbę wskazania konsekwencji prawnych, organizacyjnych i finansowych wyodrębnienia służby zagranicznej w administracji publicznej.

Słowa kluczowe: służba zagraniczna, administracja publiczna, prawo urzędnicze, struktury organizacyjne.

BIBLIOGRAFIA

- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, 2003.
- Prawo publiczne wobec aktualnych problemów społecznych i gospodarczych*, red. M. Mrówczyński, T. Knepek, Bydgoszcz 2020.
- Czarnecki P., Reda-Ciszewska A., Surdykowska B., *Zatrudnianie pracowników samorządowych*, Warszawa 2020.
- Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki, inspiracje, krytyka*, red. T. Bąkowski, M. Bogusz, Gdańsk–Warszawa 2022.
- Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Łódź 2019.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 1979.
- Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, G.B. Peters, P. Suwaj, Warszawa 2009.
- Nauka administracji*, red. M. Karpiuk, W. Kitler, Warszawa 2013.
- Prawo urzędnicze*, red. T. Liszcz, Lublin 2005.
- Rycak M., Rycak A., Stelina J., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009.
- Woodrow Wilson T., *The Study of Administration*, "Political Science Quarterly" 1941, 56 (2).
- W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

Źródła internetowe

Polskie przedstawicielstwa na świecie: www.gov.pl/web/dyplomacja/polskie-przedstawicielstwa-na-swiecie [dostęp: 11.11.2022].

Portal „W gospodarce.pl”: www.wgospodarce.pl/informacje/118789-wawrzyk-limit-wydatkow-w-budziecie-msz-wyzszy-w-2023-r [dostęp: 11.11.2022].