

Od Redakcji

Ewa Stawicka

LITERATI

W starożytnych Chinach, począwszy od VIII w. przed Chrystusem, ukształtowała się warstwa urzędnicza stanowiąca łącznik pomiędzy władzą a ludem. Przyjęło się ją nazywać *literati*, co oznacza zarówno urzędnika, jak uczonego. Konfucjusz, pierwszy znany w dziejach wielki filozof-moralista, za główne cnoty społecznej służby uznawał humanitaryzm, praworządność, poprawność, mądrość i lojalność.

Idea utrzymywania stałego korpusu administracji państwowej zakiełkowała w Europie i Ameryce dopiero w wieku XVIII. Stopniowo kształtowała się reguła apolityczności tego korpusu, pozwalająca sprawie funkcjonować rdzeniowi struktur wykonawczych niezależnie od wyników wyborów parlamentarnych i składów koalicji zawiązywanych dla wyłaniania kolejnych rządów.

Sto lat temu, wiosną 1922 r., w systemie aktów prawnych niepodległej Polski po raz pierwszy pojawiła się ustawa o państwowej służbie cywilnej. Pojęcie urzędnika uzyskało w niej szeroki zakres i obejmowało m.in. ministrów, podsekretarzy stanu, wojewodów, ambasadorów, funkcjonariuszy Kontroli Państwowej, urzędników sądu, prokuratury, Biura Sejmu i Senatu oraz Kancelarii Cywilnej Prezydenta. Członkom służby cywilnej stawiano wysokie wymagania etyczne, w zależności od rangi konieczne też było wylegitymowanie się należytym wykształceniem. Urzędnicy państwowi byli zatrudniani drogą mianowania i co do zasady nieusuwalni – chyba że orzeczono by karę dyscyplinarną wydalenia ze służby. Ustawa zawierała szereg zabezpieczeń antykorupcyjnych. W zamian członkowie korpusu urzędniczego cieszyli się pozycją, o jakiej większość pracowników w II Rzeczypospolitej nawet nie marzyła.

Akt prawny z 1922 r. podlegał po wojnie licznym nowelizacjom, ale formalnie został uchylony dopiero w roku 1975, wraz z wejściem w życie Kodeksu pracy.

Jednak już od początków swego funkcjonowania komunistyczne państwo przyjęło regułę, że urzędnicy są zatrudniani na umowę o pracę, nie zaś – mianowani. Stosunek mianowania przywrócono wszakże w 1982 r., ustawą o pracownikach urzędów państwowych; ten akt prawny, po nowelizacjach, obowiązuje do dziś i ma szeroki zakres stosowania. Niemniej w 1994 r. nominację zastąpiono w nim stosunkiem pracy, a doraźnym celem tego posunięcia było umożliwienie pozbycia się z państwowej administracji dawnych funkcjonariuszy reżimu. Od końca lat 80. XX w. rozpoczęło się bowiem kształtowanie na nowo zasad funkcjonowania korpusu urzędniczego. Najpierw, w 1990 r., wyjęto spod ogólnych reguł urzędników samorządu terytorialnego. W tym samym roku zaczęła funkcjonować Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (ustawowe ramy nadano jej w roku 1991), po części wzorowana na paryskiej ENA.

W 1996 r. uchwalona została ustawa o służbie cywilnej (weszła w życie z początkiem 1997 r.). Oparto ją na pierwowzorach francuskich. Grupa urzędników objęta tą regulacją miała działać na podstawie mianowania, dokonywanego w większości na czas nieokreślony. Podstawowym wymogiem uczyniono posiadanie wyższego wykształcenia; odpowiedni czas wcześniejszego doświadczenia w służbie publicznej dawał możliwość trafienia do wyższej bądź niższej grupy. Szef Służby Cywilnej był powoływany przez premiera i jemu bezpośrednio podlegał; powołano Radę Służby Cywilnej; uregulowano także działalność ciał kolektywnych, których zadaniem było dokonywanie selekcji kandydatów do służby cywilnej, a także autonomiczne rozpatrywanie odwołań urzędników od różnorodnych decyzji ich dotyczących.

W Konstytucji z 1997 r. zapisano profesjonalizm, rzetelność, bezstronność i polityczną neutralność jako ponadustawowe cechy wykonywania zadań administracji państwowej przez służbę cywilną.

Jednakże już w 1998 r. wyżej wspomniana ustawa, po zaledwie dwóch latach, została zastąpiona nową. Odstąpiono od reguły nominowania wszystkich członków korpusu służby cywilnej i zarazem inkorporowano do tego korpusu wszystkich urzędników administracji rządowej, których status określony był dotychczas ustawą o pracownikach urzędów państwowych. W ten sposób ukształtowano dwoistość trybu zatrudniania korpusu urzędniczego: poprzez mianowanie i poprzez zawarcie umowy o pracę. Utrzymano instytucję Szefa Służby Cywilnej podległego bezpośrednio premierowi, zachowano też Radę Służby Cywilnej. Podstawowym stanowiskiem uczyniono stanowisko dyrektora generalnego urzędu. Jego działanie miało uwolnić ministrów i kierowników urzędów centralnych, jak również wojewodów, od zajmowania się technicznymi aspektami administrowania.

Żywość także tej ustawy był dosyć krótki, w 2006 r. uchwalono w jej miejsce kolejny akt prawny. Zmniejszono wymagania stawiane kandydatom do służby cywilnej. Ze służby tej zostali wyłączeni urzędnicy kierujący departamentami lub komórkami równorzędnymi w urzędach oraz dyrektorzy generalni, a tym samym działanie ustawy ograniczyło się do urzędników średniego szczebla.

Z uzasadnienia projektu wynikało, że przyczyną takiego rozwiązania była „konieczność dostosowania stosunku pracy tych osób do potrzeb realizacji polityki rządu, która wymaga podejmowania szybkich decyzji kadrowych w krótkim czasie oraz w sposób elastyczny, uwzględniający wysokie kwalifikacje kandydatów, którzy mogą reprezentować inne niż administracja państwowa dziedziny życia gospodarczego i społecznego”. Uprawnienia funkcjonującego dotychczas w systemie Szefa Służby Cywilnej przeniesiono bezpośrednio na Prezesa Rady Ministrów i równocześnie zniesiono Radę Służby Cywilnej – motywując obydwie posunięcia oszczędnościami budżetowymi. Pojawiła się też w systemie prawnym nowa ustawa o państwowym zasobie kadrowym; stał się on w praktyce głównym rezerwuarem sił urzędniczych, marginalizując nabór na zasadach właściwych ideom niezależnej służby publicznej.

Po kolejnych dwóch latach i te regulacje uchylono, wziąwszy pod uwagę między innymi zgłaszane do nich zastrzeżenia natury konstytucyjnej. W zamian uchwalona została w 2008 r. kolejna ustawa o służbie cywilnej. Jej twórcom przyświecał zamiar objęcia na powrót urzędników wyższych szczebli regulami właściwymi apolitycznemu korpusowi. Poprawiono przejrzystość rekrutacji. Zlikwidowano państwowy zasób kadrowy. Przywrócono przynależność do korpusu służby cywilnej dyrektorów generalnych; na nowo powołano także Szefa Służby Cywilnej i ustanowiono Radę Służby Publicznej.

Ustawa z roku 2008 obowiązuje do dziś, lecz poddano ją wielu nowelizacjom. Zasadnicze zmiany dokonały się w niej w roku 2015, a zdefiniowano je w uzasadnieniu projektu następująco: „Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej od 23.01.2016 r. ma następować w drodze powołania przez uprawnione organy. Ma to umożliwić sprawne zatrudnienie na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej osób spełniających wymagania przewidziane dla tych stanowisk w ustawie o służbie cywilnej, posiadających wykształcenie, umiejętności i predyspozycje dostosowane do aktualnych potrzeb urzędu”.

W analizie aktualnego tekstu ustawy o służbie cywilnej dużą wagę trzeba więc przykładac do obszernej sekwencji przepisów uchylonych.

W dawnych Chinach szansę na awans społeczny miał prawie każdy mężczyzna, pod warunkiem że posiadał wiedzę pozwalającą na zdanie egzaminów. Sprawdzano znajomość klasyki konfucjańskiej, prawa, a nadto sztuk pięknych.

Ewa Stawicka

Redaktor naczelna miesięcznika „Palestra”.