

Maria Gintowt-Jankowicz: Zaczyn czy forpoczta służby cywilnej

Odpowiedzialni politycy są motorem historii każdego państwa, jednak elementem nie mniej ważnym jest sprawna administracja. Bez względu na postać ustroju, od monarchii po republikę, od państwa unitarnego po federację, wszędzie i zawsze wspólnota polityczna zorganizowana w państwo ma polityków i tych, którzy – najogólniej rzecz ujmując – są ich siłą wykonawczą – pisze prof. Maria Gintowt-Jankowicz. Zachęcamy do lektury fragmentu książki „Apolityczność stosowana. Moje lata ze służbą cywilną” wydanej nakładem PIW.

Prof. Maria Gintowt-Jankowicz – wybitna polska prawniczka, założycielka i dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w latach 1990-2006, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku – napisała fascynującą książkę o niezwykłych latach budowania suwerennej i demokratycznej Polski, o trudnej misji stworzenia warunków kształcenia kadry profesjonalnych urzędników, a nade wszystko o kluczowym znaczeniu apolityczności w sprawowaniu jakiegokolwiek urzędu administracji państwowej, gdyż "w istocie jest to warunek sine qua non funkcjonowania służby cywilnej, sprzyjający sprawności demokratycznego państwa".

[Fragment książki]

4.1. Idea służby cywilnej i jej prawne postacie

Rządowa szkoła umiejętności służenia państwu była odpowiedzią na „wielką potrzebę zapewnienia w odrodzonej Polsce kompetentnych, rzetelnych i apolitycznych kadr urzędniczych” – napisał prezydent Lech Kaczyński z okazji jubileuszu piętnastolecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej [1]. Potrzeba wielka, bo oczywista i pilna. Nie inaczej oceniali sytuację organizatorzy Szkoły, dodatkowo ponaglani przez rządzących. Przypomnijmy, że od pierwszych miesięcy tworzenia Szkoły rysował się oczywisty podział zadań pomiędzy nią i państwem. O ile ta pierwsza odpowiada za przygotowanie i skuteczną realizację procesu edukacyjnego, to zapewnienie właściwego wykorzystania absolwentów będzie należało do rządzących. Ustawa o KSAP (czerwiec 1991 roku) obowiązki te przypisała prezesowi Rady Ministrów jako zwierzchnikowi nie tylko Szkoły, ale i pracowników administracji rządowej. Nie sposób nie podkreślić następujących faktów: 1) ustawa o KSAP została uchwalona już po przeprowadzeniu pierwszej rekrutacji; 2) rekrutacja potwierdziła bardzo duże zainteresowanie Szkołą; 3) od dnia wejścia w życie ustawy rządzący, a ściślej – administracja premiera, mieli niemal dwa lata do momentu, kiedy pierwsi absolwenci opuszczą Szkołę. Z całą pewnością był to okres wystarczający, aby – stosownie do ustawowych gwarancji – przygotować szczegółowy tryb gromadzenia ofert pracy, ich weryfikacji i kompletną procedurę zatrudniania absolwentów. Niemniej nawet przy zatrudnianiu Pierwszej Promocji (wiosna 1993 roku) wystąpiły poważne trudności pomimo głoszonej publicznie, jednoznacznie dobrej woli rządzących. Było to zatem nie tyle ostrzeżenie, że coś jest nie tak, ale wręcz alarmujące potwierdzenie, że nowy byt, inspirowany rozwiązaniami z innej rzeczywistości, może pozostać osamotnioną wyspą w niekompatybilnym otoczeniu.

W istocie „wielka potrzeba” dotyczyła nie tylko utworzenia centralnej instytucji szkolącej wyższą kadre administracyjną, ale także redefinicji administracji jako nośnego filaru państwa. Wymagało to określenia jej funkcji i celów, jasnego sformułowania podstawowych wartości, na których budowla ta ma działać, uporządkowania form organizacyjno-prawnych, w jakich państwo wykonuje zadania, przede wszystkim zaś uporządkowania statusu politycznego i prawnego pracowników administracji publicznej. Jak wiadomo, ta bezprecedensowa możliwość przebudowy państwa otworzyła się nagle, nie była zaplanowana ani tym bardziej przygotowana przez tych, którzy tej przebudowy szczerze pragnęli. Po tej stronie inicjatywy zmian i mniej lub bardziej ogólne koncepcje przebudowy instytucji publicznych w pierwszej kolejności pojawiały się w środowiskach eksperckich. Na początku lat dziewięćdziesiątych, czyli w prawdziwie ekstraordynaryjnym czasie, troską polityków było przede wszystkim likwidowanie dużych i mniejszych oczywistych politycznych zależności oraz reliktyw PRL. Natomiast zatroskani znawcy określonych zagadnień, mając wstępne założenia koniecznych zmian czy projekty nowych instytucji (rozwiązań prawnych), zabiegali o zainteresowanie danym problemem polityków i uzyskanie ich aprobaty.

Nie inaczej rzecz się miała z kluczowym dla naszej tematyki zagadnieniem, jakim było i bodajże pozostaje dostosowanie „filozofii” zarządzania kadrami administracji państwowej i ich statusu ustrojowo-prawnego do konceptu przyjętego we współczesnych ugruntowanych demokracjach. Ów wielce złożony koncept kryje się pod znanym, a zarazem wieloznacznym zwrotem „służba cywilna”. Ustrojowa transformacja w państwach Europy Środkowo-Wschodniej wymagała wprowadzenia służby cywilnej. Perspektywa ubiegania się o członkostwo w EWG potwierdzała to wymaganie z całą oczywistością.

Idea służby cywilnej rodziła się stopniowo, w historycznym procesie krzepnięcia demokratycznych systemów rządów, porządkując relacje pomiędzy rządzącymi i zatrudnionymi w administracji. W warunkach, gdy powtarzane demokratyczne mechanizmy wyborcze okresowo wynoszą do władzy różne siły polityczne, powstaje konieczność zapewnienia ciągłości w działaniach państwa. W klasycznym pojmowaniu służby cywilnej władza wykonawcza jest „depozytariuszem” interesu publicznego (dobra wspólnego). Wymaga to ustabilizowanej kadry urzędników państwowych (ich części) i nieustającej troski o jej wysokie kompetencje, rzetelność, zaangażowanie w służbę państwu oraz bezstronność, ze szczególnym uwzględnieniem apolityczności. Wcielenie w życie idei służby cywilnej zapewniają stosowne akty prawne.

W Europie zręby współczesnej administracji zostały ukształtowane około połowy XIX wieku, przy czym w każdym z państw świadomość społeczna dojrzewała pod wpływem własnych doświadczeń historycznych, własnej kultury i tradycji. W wyniku tych procesów kształt prawny służby cywilnej w porządku prawnym Anglii jest zdecydowanie inny niż we Francji czy Niemczech. I szerzej – każde z państw tak zwanej starej Europy wypracowało własny, oryginalny status ustrojowo-prawny swojej służby cywilnej [2]. Służba cywilna bowiem jako ustrojowy standard demokratycznego państwa stała się zasadniczym organicznym składnikiem administracji, pochodną bogatego spektrum krajowych zagadnień politycznych, społecznych, kulturowych, ekonomiczno-finansowych oraz – *last but not least* – prawnych.

Różnorodność rozwiązań prawnych obowiązujących w poszczególnych państwach rodzi pytanie o cechy wspólne stanowiące istotę idei służby cywilnej. Dla naszych potrzeb wskazuję dwa obszary cech wspólnych tworzących fundament, na którym budowane są krajowe systemy służby cywilnej. Obszar pierwszy to wartości, których realizacji systemy te mają służyć. Obszar drugi zaś to katalog zagadnień regulowanych prawem w każdym z państw (status ustrojowo-prawny służby cywilnej), przy czym – podkreślmy ponownie – sposób uregulowania każdego z tych zagadnień pozostaje swobodnym wyborem danego kraju. Uniwersalizm wymaganych wartości i regulowanych prawem rozwiązań, kształtując status urzędnika państwowego, wprowadza porządek w zarządzaniu kadrami administracji, bez którego trudno oczekiwać sprawnej administracji w organizmie tak złożonym jak współczesne państwo.

W okresie, o którym tu mówimy (ostatnia dekada XX wieku i pierwsza dekada XXI wieku), powszechnie eksponuje się bezstronność, profesjonalizm i apolityczność jako podstawowe wartości służby cywilnej, będące jej *ratio*. Biorąc pod uwagę, że kształtowanie idei służby cywilnej jest procesem historycznym, nie dziwi, gdy spotykamy również bogatsze katalogi podstawowych wartości, formułowane w zależności od sytuacji, zazwyczaj potrzeb miejsca i czasu. Na przykład czy rzetelność urzędnika służby cywilnej powinna być wskazywana samodzielnie, czy też jest elementem powszechnie wymaganego profesjonalizmu? Tam, gdzie rozpowszechniona jest społeczna skłonność do mijania się z prawdą, manipulowania danymi, a nawet faktami, czyli do postępowania nierzetelnego, wśród eksponowanych wartości rzetelność zapewne znajdzie się obok profesjonalizmu. Natomiast jeśli w społecznej świadomości ugruntowane jest pojęcie profesjonalizmu jako zgodne z etyką, a więc

rzetelne wykonywanie obowiązków, to wskazania wartości będą ograniczone do profesjonalizmu. Czy kluczowa wartość, jaką jest apolityczność, w polskim prawie częściej określana opisowym zwrotem „neutralność polityczna”, mieści się w pojęciu bezstronności urzędnika, co spotkać można u wielu autorów? Odpowiedź jest podobna – w sytuacji występującego deficytu postaw apolitycznych zazwyczaj eksponuje się wymagania apolityczności. Wieloznaczności terminologiczne i pojęciowe nie ograniczają się do identyfikacji cech istotnych służby cywilnej. Wypada wspomnieć o wątpliwościach związanych z traktowaniem cech, o których mowa, jako wartości służby cywilnej. W bogatej międzynarodowej literaturze przedmiotu takie pojęcia jak bezstronność (neutralność), profesjonalizm czy lojalność urzędnika służby cywilnej niejednokrotnie określa się nie jako wartości, ale jako zasady, obowiązki lub po prostu standardy służby cywilnej, bez analiz czy uzasadnień przyjętej terminologii. Nie podejmując próby definiowania tych pojęć, można przyjąć, że wartości są wskazówką, wzorcem postępowania dla jednostki czy też określonej zbiorowości, podczas gdy z obowiązkiem kojarzymy również pewne następstwa jego niewykonania. Dla potrzeb zatem ogólnej charakterystyki cech istotnych, konstytuujących system służby cywilnej, przyjmuję „wartości” jako termin bardziej właściwy, ich katalog bowiem jako fundament systemu musi być brany pod uwagę zarówno przy konstruowaniu prawa służby cywilnej, jak i przy jego stosowaniu. Natomiast określenie „obowiązek” rezerwuję przede wszystkim dla tych sytuacji, gdy dana wartość zostaje wpisana do porządku prawnego.

Oczekiwania związane z ustanowieniem służby cywilnej dobrze ilustruje zestaw wartości przewidziany w jednym z wczesnych projektów ustawy o państwowej służbie cywilnej, przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 1993 roku. Były to: fachowość, lojalność wobec

państwa i urzędu, przestrzeganie zasad demokratycznego państwa prawnego, dbałość o środki publiczne, rzetelność i uczciwość oraz apolityczność w wykonywaniu powierzonych zadań [3]. Wszystkie te wartości są ważne, pozostają we wzajemnych związkach, przy czym terminologia jest dość swobodna. Niemniej musimy pamiętać, że u źródeł idei służby cywilnej legła konieczność zapewnienia państwu pewnej grupy apolitycznych sług, czyli *civil servants*. Osią trudności, konfliktów i niepowodzeń w wypracowaniu statusu prawnego urzędnika służby cywilnej oraz w praktycznym stosowaniu przyjętych zasad jest przymiot apolityczności (neutralności politycznej w sprawowaniu urzędu). Po kilku latach, jakie minęły od tej wypowiedzi, z pełnym przekonaniem powtórzę: „Warunkiem wstępnym i koniecznym konstruowania systemu służby cywilnej jest racjonalne wyznaczenie w strukturach administracji stanowisk (nielicznych) obsadzanych według klucza politycznego, tj. z nadania partyjnego, oraz stanowisk merytorycznych, urzędniczych obsadzanych – co do zasady – na podstawie zobiektywizowanych kryteriów, takich jak wiedza, umiejętności, motywacja (postawa moralna), niejednokrotnie doświadczenie” [4]. Uzyskanie takiego stanu rzeczy w pierwszej kolejności wymaga dojrzałości co najmniej dwóch stron: szeroko zakreślonej klasy politycznej oraz wyższej kadry pracowników administracji państwa. Dla pierwszych oznacza to pewien stopień samoograniczenia, dla drugich – sprostanie wysokim wymaganiom służby cywilnej, tak aby zasługiwać na zaufanie zarówno tych polityków, którzy rządzą aktualnie, jak i tych, którzy w przyszłości mogą wygrać wybory. Piszę o co najmniej dwóch stronach, ponieważ nie mniej ważna jest „dojrzałość obywatelska” tej zbiorowości, z której wywodzą się i politycy, i pracownicy administracji, czyli społeczeństwa. Skoro wszystkie wartości są równie ważne, ale apolityczność jest kluczem, który współcześnie otwiera perspektywę praktykowania służby cywilnej, wypada zastanowić się, co to oznacza.

Apolityczność, określana również jako neutralność polityczna, bywa rozumiana dość karykaturalnie jako brak poglądów i sympatii politycznych, a nawet gotowości odróżniania dobra i zła, prawdy i fałszu w publicznym dyskursie. Zdarza się bowiem, że wypowiedzi albo działania reprezentantów znanych sił politycznych mijają się z prawdą, a kryteria publicznego dobra i zła odpowiadają linii podziałów politycznych; są to bardzo demoralizujące warunki służenia państwu. Apolityczna postawa ma cechować członka korpusu służby cywilnej w sprawowaniu urzędu, w wykonywaniu zadań związanych z zajmowanym stanowiskiem. Tylko tyle i aż tyle! Niejednokrotnie to podstawowe określenie apolityczności występuje w stosownych aktach prawnych. Urzędnik służby cywilnej jako człowiek wykształcony powinien być światłym obywatelem o szerokich horyzontach, znającym realia życia publicznego w kraju i za granicą, zdolnym do ich samodzielnej oceny. Wolno sądzić, że niniejsza książka dość szeroko dokumentuje powszechną troskę współczesnych demokratycznych państw o wysoki poziom wyższej kadry administracji publicznej, w tym jej chęć i zdolność stałego samodoskonalenia; powszechną, bo jest to troska nie tylko państw europejskich, ale w nie mniejszym stopniu także pozaeuropejskich. A zatem urzędnik służby cywilnej ma zarówno poglądy, jak i sympatie polityczne, które jednak nie mogą mieć znaczenia przy wykonywaniu zadań służbowych i których publicznie nie może manifestować. Urząd swój bowiem sprawuje zgodnie z obowiązującym prawem, wiedzą, zawsze „dbając o dobro sprawy publicznej”. Dodać wypada, że nie znamy przypadku, aby prawo jakiegokolwiek państwa pozbawiało urzędników służby cywilnej na przykład czynnego prawa wyborczego, czyli prawa udziału w wyborach organów państwa (przedstawicieli do tych organów). Korzystanie z tego podstawowego prawa obywatela jest przecież pochodną jego politycznych poglądów.

Na podstawie własnych zawodowych doświadczeń, w tym sędziego, nie mam wątpliwości, że postawę apolitycznego i – szerzej – bezstronnego wykonywania służbowych obowiązków determinują cechy wewnętrzne, charakter pracownika. Niemniej nie należy lekceważyć, aktualnie szczególnie eksponowanych, zewnętrznych rozwiązań sprzyjających apolityczności urzędnika służby cywilnej. W tym ujęciu apolityczność to przede wszystkim uniezależnienie takich mechanizmów jak rekrutacja do służby, awansowanie, wynagradzanie czy ocena pracy urzędnika od jakichkolwiek czynników politycznych. Chodzi o to, aby świat polityki nie miał możliwości wpływu na pracę korpusu służby cywilnej, aby na tę pracę nie wpływały ani interesy ugrupowań politycznych, ani spory toczone przez nie lub poszczególnych polityków – jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 9/02. Wszystko to ważne. Niemniej doświadczenie życiowe uczy, że pracując w tych samych ramach prawnych, konkretne osoby mogą w różny sposób wykonać analogiczne zadanie służbowe.

Również warto zauważyć, że decyzja o zatrudnieniu się w administracji państwowej jest swobodnym wyborem. Jeżeli zatem ktoś ma mocno zdeterminowane poglądy polityczne i tak zwany temperament polityka angażującego się w obronę lub zwalczanie określonego celu (programu) politycznego, to z pewnością nie powinien szukać zatrudnienia w administracji. Z kolei jeżeli już jest w niej, a cele polityki rządzących zaprzeczają tym poglądom, to zwykła przyzwoitość nakazuje złożyć rezygnację, a nie uprawiać na przykład sabotaż poleceń przełożonego.

Obowiązek zachowania apolityczności w sprawowaniu urzędu w administracji państwowej jest wartością kluczową dla systemu służby cywilnej. To kamień węgielny tego systemu. W istocie jest to warunek

sine qua non funkcjonowania służby cywilnej, sprzyjający sprawności demokratycznego państwa. Takie wartości jak rzetelność w pracy czy lojalność wobec przełożonych (pracodawcy) w sektorze prywatnym obowiązują co najmniej w tym samym stopniu. Zdarza się, że apolityczność, fundament służby cywilnej, niekiedy jest wymaganiem tak oczywistym, że urzędowe materiały nawet jej nie wymieniają (zob. doświadczenia z Kanady, punkt 3.2). Tytułem dygresji: być może raczej mają zwolennicy używania określenia „apartyjny urzędnik państwowy”. W warunkach, gdy ma miejsce narastająca brutalizacja partyjnego konkurowania o względy, przede wszystkim wyborców, ale nie tylko (na przykład otoczenia międzynarodowego), może to węższe określenie trafniej wskazuje główne „zagrożenie” naciskami i najczęstszą pokusę sprzeniewierzenia się dobrowolnemu przecież wyborowi miejsca zatrudnienia. Tym bardziej że wyższa kadra urzędników najczęściej w oczywisty sposób uczestniczy w polityce, przygotowując projekty, analizy, stanowiska i tym podobne materiały, zlecane przez rządzących polityków. Niemniej pozostanę przy powszechnie występujących, również w obiegu międzynarodowym, określeniach „apolityczność” i „neutralność polityczna”, tym bardziej że znane są również państwa, gdzie prawo nie łączy obowiązku apolitycznego pełnienia urzędu na przykład z zakazem członkostwa w partii politycznej (między innymi Niemcy). Z uwagi na zasadnicze znaczenie apolitycznego sprawowania urzędu w administracji państwowej obowiązek ten ciąży nie tylko na piastunach stanowisk kierowniczych i wyższych, lecz dotyczy wszystkich pracowników administracji państwowej, nie wyłączając tak zwanej obsługi. Klasyczny (i dość niewinny) przykład to sytuacja, gdy sprzątaczką wynosi z urzędu ważne dokumenty i dostarcza je synowi, który okazuje się wojującym anarchistą. Niemniej całość niniejszych rozważań ma za przedmiot przede wszystkim właśnie kadre kierowniczą i wyższą nie tylko dlatego, że od niej zależy jakość pracy administracji, ale też z uwagi na misję Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Analogicznie inne wartości charakterystyczne dla służby cywilnej odnoszą się do postawy i sposobu wykonywania pracy dla państwa. Wymaganie apolityczności w sprawowaniu urzędu w istocie jest jednym z aspektów wypełniania służbowych zadań w sposób bezstronny. Bezstronność to nic innego jak brak stronniczego podejścia do służbowej sprawy z uwagi na przykład na interes osobisty, sympatie czy powiązania zawodowe, regionalne, tym bardziej polityczne. A jednak ten szczególnie newralgiczny aspekt ewentualnych uwikłań politycznych urzędnika z reguły jest eksponowany jako wartość samodzielna i pierwszorzędna.

Co do zasady zdolność do apolitycznego wykonywania zadań państwa jest wzmacniana przez osobisty profesjonalizm urzędnika służby cywilnej i – rzecz jasna – profesjonalizm jego służbowego otoczenia. Profesjonalizm to kompetencje i etyka zawodowa. Profesjonalny urzędnik służby cywilnej rozumie swoją funkcję i z nią się utożsamia, zna swoje prawem określone możliwości działania i ograniczenia, identyfikuje interes publiczny, a przede wszystkim zna zasady etyki zawodowej i postępuje zgodnie z nimi. Ta wiązka wiedzy, umiejętności i cech osobowych profesjonalnego urzędnika służby cywilnej obejmuje również lojalność wobec urzędu, państwa i – jak wskazałam – interesu publicznego, czyli w istocie wobec społeczeństwa. Z reguły prawo określa sposób postępowania w przypadku, gdy urzędnik otrzymuje polecenie działania, które narusza prawo lub omawiane tu wartości [5].

W ogólnej charakterystyce cech istotnych, tworzących fundament współczesnych systemów służby cywilnej, nie można pominąć postanowień obowiązującej Konstytucji RP, idea służby cywilnej została bowiem podniesiona do rangi konstytucyjnej. Stosowny przepis

Konstytucji z 1997 roku formułuje cele działania służby cywilnej w urzędach administracji rządowej. Korpus służby cywilnej działa w tych urzędach, aby zapewnić zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa (art. 153 ust. 1 Konstytucji RP). Spośród tych wartości zawodowe wykonywanie zadań państwa wymaga kilku zdań komentarza, kontekst historyczny świadczy bowiem o tym, że indywidualny obowiązek fachowości w wykonywaniu zadań państwa należy rozumieć szerzej niż tylko jako synonim profesjonalizmu urzędnika. W projektach ustaw o państwowej służbie cywilnej (dalej: ustawa o p.s.c.), przygotowywanych na początku lat dziewięćdziesiątych, także stosowano termin „fachowe wykonywanie zadań państwa”. Chodziło wówczas o to, aby przyjęte rozwiązania prawne wytyczyły przebieg pełnej (dożywotniej) kariery zawodowej, kreując zawód urzędnika państwowego. Po latach deprecjonowania pracy dla państwa, u progu tworzenia suwerennej i demokratycznej Rzeczypospolitej, wydawało się konieczne przywrócenie szacunku dla służby państwu, a zatem między innymi wyznaczenie transparentnych ram prawnych dla tego zawodu. Potrzeba „uzawodowienia” pracy dla państwa (przywrócenia fachu, czyli profesji) była jedną z przesłanek utworzenia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Z kolei w projekcie ustawy o p.s.c. z 1993 roku w rzetelnie napisanym uzasadnieniu czytamy: „Ustawa daje podstawy prawne do tworzenia zawodowego korpusu urzędników państwowych”. Następnie wymienia się osiem konkretnych rozwiązań projektu, które temu celowi mają służyć [6]. Konkludując, pierwszy ze wskazanych w Konstytucji RP obowiązków ma podwójne znaczenie, utrzymanie zaś na poziomie Konstytucji komentowanego określenia daje możliwość podjęcia w przyszłości dalszych działań w tym kierunku.

Krótkie omówienie wartości stanowiących wspólny mianownik dla mozaiki systemów prawnych służby cywilnej we współczesnej Europie warto skonfrontować ze sposobem, w jaki wartości te były zapisane (jako obowiązki) w ustawie z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej, której setna rocznica uchwalenia przypada na rok 2022. Rozdział II ustawy, zatytułowany *Obowiązki*, otwiera art. 21 w następującym brzmieniu: „Urzędnik obowiązany jest wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, wypełniać obowiązki swojego urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie, oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co by mu mogło szkodzić”[7].

Służba państwu, służba publiczna to coś więcej niż praca zarobkowa. Nieprzypadkowo w czasach, gdy polityczna organizacja, jaką jest państwo (własne państwo), postrzegana jest jako dobro wspólne wszystkich obywateli, funkcjonuje prawo służby cywilnej samodzielne i odrębne od powszechnego prawa pracy. Status urzędnika służby cywilnej jest szczególny. Przede wszystkim dlatego, że jego codzienna praca nadaje treść funkcjom państwa i to on zazwyczaj dysponuje pewną częścią władztwa państwowego. Nie tylko wydaje środki publiczne, ale i sam jest z nich opłacany. To zobowiązuje, a także tłumaczy ustanawianie pewnych ograniczeń w sferze swobód i praw obywatelskich. Należą do nich między innymi ograniczenia związane z obowiązkiem apolityczności, takie jak zakaz członkostwa w partiach politycznych czy publicznego manifestowania poglądów politycznych.

Idea służby cywilnej, przyczyny i cele, dla których w różnych postaciach, ale powszechnie funkcjonuje, to materia bardzo bogata, która wymaga spojrzenia i badań z kilku punktów widzenia, z pewnością zasługująca na wszechstronne, monograficzne opracowanie. Natomiast w niniejszym rozdziale temat ten stanowi tylko uzupełnienie i rozszerzenie pola dotychczasowej analizy, osadzając Krajową Szkołę Administracji Publicznej i jej absolwentów w systemie, którego są naturalną częścią. Utworzenie bowiem w Warszawie w 1990 roku rządowej szkoły aplikacji, czyli instytucji formującej wyższą kadrę administracji państwowej, wzorowanej na rozwiązaniach europejskich, w oczywisty sposób pozostawało w ścisłym związku z koniecznością zastąpienia legislacji o pracownikach administracji PRL regulacją nową, tak aby prawna pozycja urzędnika w odradzającej się Rzeczypospolitej Polskiej odpowiadała współczesnym standardom państwa demokratycznego z europejskimi aspiracjami, czyli prawem służby cywilnej. To w imię tego systemu, opartego na powszechnie uznanych wartościach, a także niektórych podstawowych rozwiązaniach prawnych, utworzono Szkołę, widząc w jej absolwentach pierwszych (nie tylko chronologicznie) urzędników służby cywilnej. Tadeusz Mazowiecki, wspominając w 1996 roku początki przeprowadzonej przez jego rząd reformy administracyjnej w Polsce, nie miał wątpliwości, że działalność utworzonej wówczas Szkoły „stworzyła zaczątek demokratycznej służby cywilnej w Polsce” [8]. Poczynając od pierwszych koncepcji tworzenia polskiej szkoły rządowej, u jej podstaw leżały uniwersalne wartości służby cywilnej. Wartości deklarowane i zarazem praktykowane z pełnym przekonaniem i na wszystkich płaszczyznach aktywności KSAP.

Fragment pochodzi z: Maria Gintowt-Jankowicz, *Apolityczność stosowana. Moje lata ze służbą cywilną*, PIW Warszawa 2023, s. 337-346.

Foto: Fragment okładki książki

Przypisy:

[1] XV lat KSAP, s. 9.

[2] Astrid Auer, Christoph Demmke, Robert Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*, Maastricht 1996, s. 129–140; *Bureaucratic Elites in Western European States*, red. Edward C. Page, Vincent Wright, Oxford 1999.

[3] Materiały Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej, Dział IV – Pracownicy administracji, z. 1, Państwowa służba cywilna, Urząd Rady Ministrów 1993, między innymi projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej z uzasadnieniem, s. 7–55, art. 1 ust. 2 (dalej: Materiały URM 1993).

[4] Maria Gintowt-Jankowicz, *Służba cywilna a Konstytucja RP* [w:] *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. Piotr Radzewicz, Jan Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 77.

[5] Szerzej: Barbara Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, m.in. s. 110–123.

[6] Materiały URM 1993, s. 39–40.

[7] Dz.U. 1922, nr 21, poz. 164 ze zm.

[8] *Służba cywilna a etyka...*, s. 67.

awo