

# Angelina Sarota

---

## Realizacja wymogu zawodowego charakteru służby cywilnej w Polsce

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 7/3, 189-211

---

2007

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Angelina Sarota\*

## REALIZACJA WYMOGU ZAWODOWEGO CHARAKTERU SŁUŻBY CYWILNEJ W POLSCE

### 1. Konstytucyjne wartości służby cywilnej

Zgodnie z art. 153 Konstytucji RP w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Konstytucyjne zasady służby cywilnej wymienione w art. 153, z punktu widzenia ich realizacji na poziomie ustawowym i praktycznym, mają równorzędny charakter. Należy jednak podkreślić, że istotą prawidłowego funkcjonowania państwa nie jest ich samoistne istnienie, jak mogłoby wynikać z literalnego brzmienia art. 153 Konstytucji, ale wykorzystanie w służbie państwu, rozumianej jako sprawne, efektywne i skuteczne realizowanie jego zadań. Zarówno Konstytucja, jak i kolejne ustawy o służbie cywilnej<sup>1</sup> nie określają bliżej, na czym polega instytucja służby cywilnej. Także definicja służby państwowej, odnosząca się ogólnie do całego zespołu osób zatrudnionych przy wykonywaniu pewnych wyodrębnionych zadań, nie została nigdzie w sposób ustawowy sformułowana<sup>2</sup>.

---

\* Mgr Angelina Sarota – Dyrektor Departamentu Prawnego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1</sup> Ustawa z 5.7.1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402, ze zm.); ustawa z 18.12.1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483); ustawa z 24.8.2006 r. (Dz.U. Nr 170, poz. 1218, ze zm.) – ta ostatnia ustawa będzie cytowana dalej jako: u.s.c.

<sup>2</sup> J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 8.

W tym kontekście można pokusić się o dyferencjację poszczególnych zasad służby cywilnej z punktu widzenia ich wzajemnych relacji oraz przydatności dla służby państwu *in genere*. Wymaga to jednak uprzedniego przeanalizowania znaczenia każdej z nich.

Przez zawodowy charakter służby cywilnej należy rozumieć wykonywanie zadań państwa przez funkcjonariuszy, którzy traktują swą pracę jako zawód zapewniający im źródło utrzymania oraz wybór określonej ścieżki kariery zawodowej. Oznacza on także profesjonalizm urzędników, tj. pełnienie służby ze znajomością rzeczy i w sposób kompetentny. Zawodowość oznacza zarówno profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od członków korpusu służby cywilnej, jak i pewne kwalifikacje szczególne niezbędne do zajmowania konkretnego stanowiska od kandydata na to stanowisko. Różne stanowiska, w zależności od materii spraw rozstrzyganych w danej instytucji (komórce) administracji rządowej wymagają posiadania przez osoby tam zatrudnione różnych kwalifikacji. Ich zdobycie powinno być weryfikowane przed przyjęciem do korpusu służby cywilnej, jak również w okresie późniejszym, w trakcie realizacji zadań<sup>3</sup>. Zakłada się więc, że jeżeli urzędnik wiąże swoją przyszłość zawodową z administracją publiczną, jest obowiązany do poszerzania swojej wiedzy zawodowej i kwalifikacji oraz tworzy mu się ustawowe i organizacyjne warunki do ciągłego doksztalcania się, a także prawne warunki do łatwego przepływu między urzędami w ramach korpusu pozwalające na zdobywanie doświadczenia na różnych stanowiskach i w różnych działach administracji. Wymaganie profesjonalizmu służby cywilnej zawiera w sobie także aspekt szczególnej postawy członka tej służby przejawiającej się w traktowaniu swoich działań jako spełnienie powinności na rzecz społeczeństwa, państwa i interesu publicznego, dochowaniu lojalności wobec państwa i urzędu, gotowości do przedłożenia w pewnych sytuacjach potrzeb służby i urzędu nad interesy osobiste<sup>4</sup>. Służba państwu ma też być, co do zasady jedynym źródłem utrzymania dla urzędnika, który na wykonywanie jakichkolwiek innych zajęć zarobkowych powinien uzyskać zgodę swojego pracodawcy. Sens służby państwowej polega m.in. na tym, że urzędnik nie ogranicza się do wykonywania określonej pracy przez czas ściśle oznaczony, ale oddaje swój czas, całą swoją osobę do dyspozycji państwa. To oznacza, że w normalnych warunkach urzędnik pełni swoje funkcje związane z powierzonym mu

<sup>3</sup> Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12.12.2002 r., sygn. akt K 9/02, pkt. 5.3.

<sup>4</sup> J. Jagielski, K. Rączka, op.cit., s. 16.

urzędem w przepisany czasie (w godzinach urzędowania), ale w miarę potrzeby państwo może jednak zażądać od niego każdej pracy w każdym czasie. W rezultacie płaca urzędnicza obok charakteru wynagrodzenia za pracę, ma także walor uposażenia zapewniającego utrzymanie urzędnika i jego rodziny<sup>5</sup>. Realizacja wymogu zawodowości przez urzędnika jest sprawdzana w drodze systematycznie przeprowadzanych ocen okresowych, a ich kompetencje podwyższane dzięki programom rozwoju zawodowego i realizowanym w ich ramach szkoleniom. Zawód urzędnika jest wykonywany w szczególnej zhierarchizowanej strukturze urzędów, dla której zasadą jest obowiązek wykonywania poleceń służbowych przełożonych przez funkcjonariusza. Od zasady tej ustawa przewiduje wyjątki. Zatem w pojęciu zawodowości mieści się również szczególny charakter związków między organami administracji rządowej i kierownikami urzędów, będącymi reprezentantami władzy politycznej, a członkami korpusu służby cywilnej, rozumianymi jako stały i stabilny element struktury administracyjnej przyporządkowany funkcjonalnie tym organom. Związek ten z jednej strony nie może prowadzić do izolacji i oligarchizacji władzy urzędniczej, które to cechy mogą być rozumiane jako przerost funkcji zawodowości, a z drugiej – do pozbawienia urzędników możliwości dobrego nauczania się swojego fachu, a przez to także utraty faktycznej i prawnej podmiotowości<sup>6</sup>. Powyższe wynika z potrzeby zapewnienia administracji rządowej nieangażujących się w partyjną politykę, wysoko kwalifikowanych i ustabilizowanych na swych pozycjach zawodowych kadr, które gwarantują ciągłość i przewidywalność działania aparatu państwowego.

Zasada rzetelnego wykonywania zadań państwa obejmuje zgodność między faktami a ich przedstawianiem i opisywaniem przez funkcjonariusza. Jest to więc uczciwość w prezentowaniu propozycji rozwiązywania pojawiających się problemów i zagadnień, wskazywania na różne alternatywne drogi postępowania i informowania o ich możliwych konsekwencjach, zgodnie ze swą najlepszą wiedzą i w sposób wolny od subiektywnych ocen. Pojęcie rzetelności mieści w sobie także sprawne, terminowe i ekonomiczne działanie oraz racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi przez urzędnika<sup>7</sup>.

Obowiązek bezstronności należy tłumaczyć jako niezależność członka korpusu od wszelkich czynników zewnętrznych i pozamerytorycznych, w szczególności osobistych i ekonomicznych, obowiązek przestrzegania

<sup>5</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>6</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 153 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red. nauk. L. Garlicki), Warszawa 2001, s. 15.

<sup>7</sup> Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *op.cit.*, s. 11–12.

Konstytucji i innych przepisów prawa oraz traktowania ich jako głównych punktów odniesienia podczas wykonywanych zadań i załatwianych spraw. Przepisy wprowadzają zabezpieczenia bezstronności urzędnika w postaci np. zakazów łączenia stanowisk w służbie cywilnej ze stanowiskami w spółkach handlowych, prowadzenia działalności gospodarczej<sup>8</sup>, a także prowadzenia innej działalności podważającej zaufanie do służby cywilnej, czy pozostawania w stosunku służbowym przez osoby spokrewnione (odpowiednio art. 51 i 50 u.s.c.). Pozostająca na styku z obywatelem trwała tkanka władzy wykonawczej, jaką stanowią urzędy administracji rządowej – nie może ujawniać wrażliwości i podatności na oddziaływanie rozmaitych sił politycznych, ale kierować się musi właściwie pojętym interesem wspólnym, publicznym i ogólnym, nadrzędnym wobec interesów partykularnych i szczegółowych<sup>9</sup>. W podejmowaniu decyzji urzędnik nie może kierować się interesem żadnej grupy ani jednostki, tylko interesem służby, państwa i społeczeństwa. Interpretację taką potwierdza także wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie dotyczącej obowiązywania art. 86 ust. 2 ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Przepis ten ustanawiał ograniczenie w przynależności do związków zawodowych pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne NIK, z powodu konieczności zachowania bezstronności, która jest jedną z podstawowych cech pracownika merytorycznego NIK. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku wyłożył, iż niezależność należy rozumieć jako niezależność od wszelkich czynników zewnętrznych i pozamerytorycznych, które mogłyby rzutować na ocenę kontrolowanego podmiotu i wpływać na treść protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych. Zdaniem Trybunału uznać należy, że integralnym składnikiem pojęcia bezstronności jest apolityczność – oznaczająca nie brak poglądów politycznych, ale ich nie manifestowanie w pracy zawodowej<sup>10</sup>. W tym ujęciu pojęcie bezstronności obejmuje zatem także polityczną neutralność. Niemniej jednak, zarówno art. 153 Konstytucji, jak i kolejne ustawy o służbie cywilnej wyodrębniają neutralność w osobną zasadę służby cywilnej. O ile bowiem pojęcie bezstronności w ujęciu historycznym i semantycznym rzeczywiście rozumie się, jako niezależność także od politycznych wpływów, o tyle jest ona, zdaniem ustrojodawcy tak istotna dla realizacji za-

<sup>8</sup> Ustawa z 21.8.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679).

<sup>9</sup> Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12.12.2002 r., sygn. akt K 9/02, pkt. 5.5.

<sup>10</sup> Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17.11.1998 r., sygn. akt K 42/97, pkt. 3.4.

dań państwa, że została wpisana w porządek prawny *expressis verbis*. Zagadnienie neutralności politycznej urzędników zawiera się w dwóch aspektach: w aspekcie wdrażania polityki rządu przez administrację oraz w aspekcie równego traktowania wszystkich obywateli przez administrację<sup>11</sup>. Największym zagrożeniem dla służby cywilnej jest bowiem jej upolitycznienie, które może prowadzić do powszechnego identyfikowania urzędników jako reprezentantów konkretnej opcji politycznej oraz do permanentnych „czystek” w administracji rządowej, które zagrażają podkreślanej wyżej ciągłości i przewidywalności państwa. Inne przepisy konstytucyjne, takie jak np. zasada *incomaptibilitas* potwierdzają tylko tę regułę<sup>12</sup>.

Powyższe ograniczenia, obowiązki i prawa mają na celu zapewnienie profesjonalizmu w wykonywaniu zadań państwa oraz lojalności urzędników w służbie państwu przejawiającej się w jednakowo sprawnej i skutecznej obsłudze każdorazowej ekipy rządowej. Brak definicji rzeczywistego celu istnienia służby cywilnej, w tym w szczególności jednoznacznych przepisów przesądzających, czy zasady z art. 153 Konstytucji odnoszą się do korpusu w znaczeniu podmiotowym czy też przedmiotowym (tj. realizacji zadań przez ten korpus) wprowadza pewną dowolność interpretacyjną w tym zakresie. Wydaje się jednak, że prawidłowe rozumienie konstytucyjnych wartości służby cywilnej powinno łączyć zarówno jej aspekt podmiotowy, jak i przedmiotowy. Ich współzależność jest nieunikniona. Nieposiadanie właściwych kompetencji przez urzędnika jest bowiem, co do zasady przesądzające o nieprofesjonalnym wykonywaniu powierzonych mu zadań.

Określenie zakresu znaczeniowego poszczególnych zasad służby cywilnej wymaga rozstrzygnięcia wzajemnej relacji między nimi i ich ewentualnego różnicowania w przyjętej hierarchii ważności. Z tego punktu widzenia wydaje się, że zasada realizowania zadań państwa w sposób zawodowy nie powinna dopuszczać np. do stronniczego i nierzetelnego postępowania. Każde tego typu zachowanie skutkowałoby bowiem wyborem rozwiązania gorszego niż optymalne, ze względu np. na kierowanie się interesem jednostkowym lub grupowym, preferowanie określonej opcji politycznej, bez względu na jakość świadczonych usług czy ich cenę, nieprzestrzeganiem przepisów prawa lub brakiem gospodarności w wydatkowaniu środków publicznych. To z kolei prowadziłoby do *de facto* nieprofesjonalnego działania urzędniczego. Trudno byłoby wyobrazić

<sup>11</sup> B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998 r., s. 25.

<sup>12</sup> W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 17.

sobie profesjonalnego urzędnika, który nie kieruje się merytorycznym i zawodowym kryterium wykonania zadania państwowego, bądź też działa w sposób stronnicy lub nierzetelny. Konsekwentnie, wydaje się, że kryterium zawodowości może stanowić podstawowy (wyjściowy) miernik urzędniczej oceny członka korpusu, przesądzający o spełnieniu pozostałych konstytucyjnych wartości służby cywilnej, będących w stosunku do niego pochodnymi. Samodzielne znaczenie pozostałych wartości konstytucyjnych, w oderwaniu od zawodowego charakteru pracy urzędnika nie ma kluczowego znaczenia dla prawidłowej realizacji zadań państwa. Może mieć natomiast charakter poboczny, mający w szczególności znaczenie dla zwiększenia zaufania w stosunku do urzędnika ze strony jego przełożonego, w szczególności politycznego, jak również w dalszej perspektywie przez społeczeństwo oraz dla budowania społecznego prestiżu tego zawodu. Z drugiej jednak strony, bez rozbudowanych wartości konstytucyjnych służby cywilnej zapewne niemożliwe byłoby stworzenie zawodowego korpusu służby cywilnej tylko w oparciu o kryterium profesjonalizmu, gdyż jako konstrukcja samodzielna miałoby ono zbyt teoretyczny, rozumiany w sposób zawężający charakter.

W świetle ww. wartości konstytucyjnej, jaką jest zawodowy charakter wykonywania zadań państwa przez wykwalifikowany korpus urzędniczy należy wskazać podstawowe warunki i rozwiązania ustawowe decydujące o spełnieniu tego wymogu. Są to przede wszystkim:

1. Odpowiednia procedura naboru kandydatów do służby, którzy powinni legitymować się odpowiednim wykształceniem i kompetencjami do wykonywania zadań na oferowanym stanowisku.
2. Proces szkolenia i jasno wytyczona ścieżka kariery zawodowej urzędnika.
3. System ocen i awansu urzędniczego.

W dalszej części pracy omówione zostaną przykładowe rozwiązania prawne obowiązujące w niektórych państwach Unii Europejskiej oraz model przyjęty w polskim systemie w tym zakresie i jego ocena.

## 2. Implementacja zasady profesjonalnej służby cywilnej w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej

### 2.1. Nabór do służby cywilnej

Rozwiązania zastosowane w zakresie naboru i wytyczenia ścieżki kariery zawodowej urzędnika zależą przede wszystkim od przyjętego w danym państwie modelu służby cywilnej. W systemie kariery zakłada się związenie pracownika ze służbą publiczną na całe zawodowe życie, począwszy od najniższego szczebla w hierarchii, na którym zatrudnienie poprzedzone jest specjalnym postępowaniem kwalifikacyjnym i koniecznością spełnienia przez kandydata ściśle określonych warunków. Pracownik zatrudniany jest do korpusu, a nie na określone stanowisko. Urzędnik posiada z tytułu zatrudnienia w służbie publicznej konkretne przywileje: stabilność zatrudnienia, z góry określone wynagrodzenie, składające się ze stałych składników promujących długi staż pracy oraz specjalne świadczenia emerytalne i rentowe. Model kariery dominuje m.in. w takich państwach jak Francja, Austria, Niemcy, Hiszpania<sup>13</sup>. W systemie stanowisk (pozycyjnym, otwartym) zatrudnia się na stanowisko, a nie do służby, pracownik nie ma takiej gwarancji zatrudnienia, jak w modelu kariery, a rekrutacja przebiega z uwzględnieniem jego kwalifikacji i doświadczenia, w sposób otwarty, nieograniczony wyłącznie do członków korpusu. Wynagrodzenia mogą być zróżnicowane. Nie przywiązuje się nadmiernej wagi do spełnienia przez kandydata formalnych wymagań. W skrajnych przypadkach zatrudnienie w administracji publicznej może następować na takich samych zasadach jak w sektorze prywatnym, w stosunku do menedżerów. Systemy otwarte dominują w Wielkiej Brytanii, Holandii, Włoszech i krajach skandynawskich<sup>14</sup>.

W ramach opisanych wyżej schematów służby cywilnej procedury rekrutacji mogą mieć charakter sformalizowany, charakterystyczny dla systemu kariery, w którym służbę publiczną zaczyna się od najniższego stanowiska urzędniczego bądź też odformalizowany (system pozycyjny), w którym ministerstwa i agencje szukają osób o określonych umiejętnościach i wykształceniu odpowiednim dla stanowiska, na którym jest wakat.

<sup>13</sup> G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 17.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 18.



Jednocześnie w systemie kariery nabór jest zdecentralizowany, podczas gdy w modelu stanowisk – tendencją jest ujednocianie i centralizowanie zasad naboru. Standardem w krajach Unii Europejskiej jest publiczne ogłaszanie informacji o wolnych stanowiskach pracy oraz zawieranie pierwszej umowy w służbie cywilnej na czas określony<sup>15</sup>. Niektóre kraje członkowskie Unii Europejskiej organizują okresowe otwarte konkursy. Uczestnicy z najlepszymi rezultatami są układani w listę rankingową, aż do wypełnienia wakatów. W okresie między konkursami w przypadku wakatów wybierany jest kandydat z listy rezerwowej (Belgia, Francja, Grecja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Portugalia i Hiszpania). Ponadto we Francji utworzono osobną drogę naboru, jaką jest rekrutacja i kształcenie w szkołach administracyjnych (*Ecole Nationale d'Administration, Institut Regional d'Administration, Ecole Nationale de la Magistrature*)<sup>16</sup>. W Irlandii otwarty i konkurencyjny nabór na stanowiska poniżej średniego szczebla zarządzania prowadzi Komisja Służby Cywilnej (*Civil Service Commission*). Tworzy się listę kandydatów, spośród których zatrudnia się wybrane osoby, gdy pojawi się wakat. Ok. 50% młodych menedżerów rekrutuje się poprzez wewnętrzne awanse. We Włoszech stosuje się metodę otwartych konkursów i list rezerwowych dla niższych stanowisk (ale powyżej 4 stopnia)<sup>17</sup>, a dla wyższych stanowisk można stosować metodę „oceny umiejętności”, która polega na porównywaniu stopni uniwersyteckich oraz doświadczenia i zawodowych osiągnięć. W Niemczech proces naboru jest bardzo zdecentralizowany. W Danii i Holandii ministerstwo formułuje wymogi na stanowisko i wybiera metodę rekrutacji. Przed rekrutacją zewnętrzną przeprowadza się jednak rekrutację wewnętrzną. W Belgii nabór na stanowiska federalne przeprowadza Biuro ds. selekcji w administracji federalnej (*Selor*), ale ministerstwa mają dużą swobodę w formułowaniu wymogów<sup>18</sup>. W Wielkiej Brytanii za nabór odpowiadają ministerstwa i agencje. Wyjątkiem jest nabór według tzw. szybkiej ścieżki kariery, przeprowadzany centralnie przez Agencję Rekrutacji i Oceny Umiejętności (*Recruitment and Assessment Services Agency*)<sup>19</sup>. System ten jest efektem reformy, jaka dokonała się w latach 1979–1997. Szybka ścieżka awansu polega na przyjmowaniu do służby cywilnej absolwentów, którym umożliwia się szybkie szkolenia i awans. Zatrudnieni w ten

<sup>15</sup> D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen, Trends and new developments*, EIPA, Maastricht, 2001, s. 96.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 88.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 90.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 91.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 92.

sposób pracownicy wiążą swoją karierę zawodową z administracją publiczną zaraz po ukończeniu szkoły. Powołana została też Komisja Wyboru na Najwyższe Stanowiska w Służbie Cywilnej, która m.in. opiniuje kandydatów spoza służby cywilnej na wysokie stanowiska w służbie cywilnej oraz doradza, czy wybrać drogę wewnętrzną czy zewnętrzną rekrutacji. W ten sposób w Wielkiej Brytanii ujednolicono sposób rekrutacji do służby cywilnej. W 1993 r. przygotowany został tzw. raport Oughtona („*Efficiency Unit*”), który wykazał m.in., że takie cechy jak zdolności przywódcze, budowanie zespołu, zdolność szybkiego przyswojenia pamięci instytucjonalnej urzędu były cechami najlepiej ocenianymi wśród kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Otwarta i konkurencyjna rekrutacja stała się preferowanym sposobem naboru na wyższe stanowiska w państwie. Stwierdzono, że budowa sprawnej i efektywnej administracji zależy m.in. od płaskich struktur zarządzania, szybkiej ścieżki awansu dla wybitnie uzdolnionych oraz elastycznego wynagrodzenia, które nagradza efekty pracy. Zdobywanie kompetencji do sprawowania najwyższych stanowisk w państwie wymaga zmiany miejsca pracy co kilka lat – co jest szczególnie ważne dla urzędników wybitnie uzdolnionych (*high fliers*)<sup>20</sup>. Ponadto, mobilność między stanowiskami wyższego szczebla w ramach służby cywilnej – między urzędami, jak również między urzędami i agencjami oraz jednostkami sektora prywatnego i publicznego – pozwala na ukształtowanie wspólnych wartości i praktyk w całej służbie cywilnej, w tym także tych zaczerpniętych z przedsiębiorstw prywatnych. W Wielkiej Brytanii mniejsze znaczenie ma więc model starszeństwa, stworzone zostały drogi przyspieszonego awansu dla zdolnych pracowników, a elastyczny system zatrudniania nie uzależnia kariery urzędnika od liczby lat pracy przepracowanych w ramach poszczególnych grup i kategorii zawodowych.

## 2.2. Awans w służbie cywilnej

Podobnie jak procedury w zakresie naboru do służby cywilnej, także regulacje dotyczące urzędniczego awansu są zależne od przyjętego modelu tej służby. W systemie kariery urzędnik jest awansowany według procedur ściśle określonych prawnie, a awans jest połączony ze wzrostem wynagrodzenia. W systemie stanowisk ocenia się przede wszystkim kompetencje i wyniki.

<sup>20</sup> Ch. Dargie, R. Locke, *The British Senior Civil Service, [w:] Bureaucratic Elites in Western European States. A comparative analysis of top officials*, (red. E.C. Page, V. Wright), Oxford 1999, s. 178–201.

W Finlandii, Holandii i Szwecji system awansu nie jest uregulowany proceduralnie. W Austrii jest 9 grup płacowych, z których każda ma siedem grup zadaniowych. W ramach grup zadaniowych można awansować z poziomu niższego na wyższy, według stażu pracy i osiągnięć zawodowych. W Belgii jest 5 poziomów i 19 stopni. Awans między poziomami zależy od zdania egzaminu. W Portugalii awans do wyższej kategorii opiera się na starszeństwie i dobrej ocenie okresowej (raz na 3 lata)<sup>21</sup>. W Irlandii oraz Wielkiej Brytanii nie ma automatycznego systemu promocji. W Wielkiej Brytanii kompetencje w tym zakresie zostały delegowane na ministerstwa i agencje, które opierają się przede wszystkim na ocenie umiejętności i kompetencji kandydata<sup>22</sup>. We Francji służba cywilna składa się z ok. 1600 korpusów, 3 kategorii (A, B, C – uzależnionych od poziomu wykształcenia) i szczebli – występujących w ramach kategorii. Najbardziej prestiżowe korpusy (A+) to korpus dyplomatyczny, Rady Stanu, Generalnej Inspekcji Finansów, korpus Izby Obrachunkowej oraz prefekturalny<sup>23</sup>. Wprowadzenie tzw. wielkich korpusów (A+) Francja zawdzięcza Napoleonowi Bonaparte, który wprowadził do struktury państwa organy i instytucje stanowiące ważny element wzmacniający państwo francuskie w okresach niestabilności politycznej<sup>24</sup>. Awanse między szczeblami w systemie francuskim wiążą się ze stażem pracy (im dłuższy staż pracy, tym wyższy szczebel), awanse między stopniami – zależą od specjalnego przeszkolenia lub zdania egzaminu zawodowego, a między korpusami, wymagają wygrania konkursu wewnętrznego do określonej kategorii, który łączy się najczęściej z przyjęciem do jednej z pięćdziesięciu szkół administracyjnych<sup>25</sup>. W Niemczech istnieje podział na urzędników, niższych funkcjonariuszy i robotników. W ramach urzędników wyodrębnia się 4 kategorie, tj. służbę wyższą, wykonawczą, średnią i podstawową, a wśród wyższych urzędników jest 15 stopni związanych z poziomem wynagrodzeń – według wieku i stażu pracy. Awanse między kategoriami należą do rzadkości. Osiągnięcie wyższych stanowisk w służbie cywilnej w takim systemie wymaga z reguły wielu lat pracy. We Francji awans w kategorii wspomagającej i średniej (B i C) opiera się na zasadzie

<sup>21</sup> Ibidem, s. 98.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 99.

<sup>23</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 42.

<sup>24</sup> S. Mazur, *Narodowe modele administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, (red. nauk. J. Hauser), Warszawa 2005, s. 68-69.

<sup>25</sup> M. Wawrzyk, *Przebieg kariery zawodowej urzędnika mianowanego we Francji*, [w:] *Służba cywilna – doświadczenia europejskie, Konferencja Absolwentów Promocji Stefan Starzyński*, Warszawa 2007, s. 42-43.

starszeństwa i decyzji przełożonego, chociaż kandydata mogą opiniować również specjalnie powołane rady lub komitety. W najważniejszych korpusach obowiązuje zasada mobilności, zarówno wewnątrz korpusu, jak i między administracją i biznesem oraz stanowiskami urzędniczymi i politycznymi. Poza tym system kariery obowiązujący w ministerstwach raczej ogranicza mobilność międzydziałową. W Niemczech najważniejsze stanowiska zajmują również młodszy stażem urzędnicy. Liczba tych stanowisk jest bowiem większa od liczby urzędników, którzy mają najwyższe stopnie. Niemniej jednak tradycyjna struktura urzędnicza zarówno w Niemczech, jak i we Francji jest sztywna, promuje wiek i staż pracy, a w mniejszym stopniu indywidualne osiągnięcia i umiejętności.

### 2.3. Szkolenie i ocena urzędnicza

W systemie kariery procedury dotyczące szkolenia urzędników mają większe znaczenie niż w systemie otwartym, głównie ze względu na przyjętą metodę naboru do służby cywilnej osób o ogólnych kwalifikacjach, na niższe stanowiska urzędnicze stanowiące początek ich kariery zawodowej. Kwalifikacje te muszą być zatem uzupełnione w trakcie zatrudnienia. Jednak również w systemie otwartym, w którym rekrutuje się specjalistów o określonych kompetencjach na stanowisko i nie istnieje ogólnie sformułowana polityka szkoleniowa – do szkolenia pracowników przywiązuje się dużą wagę<sup>26</sup>.

Analizując rodzaj, cele i czas przeprowadzanych szkoleń w służbie cywilnej można wyodrębnić następujące ich kategorie:

1. Szkolenie przed zatrudnieniem.
2. Ogólne przeszkolenie wstępne (służba przygotowawcza).
3. Doszkalanie do pracy po zatrudnieniu.
4. Kształcenie ustawiczne podejmowanie w czasie całej kariery zawodowej urzędnika.

Jeśli chodzi o pierwszą wymienioną kategorię, szkolenie przed zatrudnieniem jest typowe dla krajów o systemie kariery. Stanowi ono część procedury naboru. Kandydaci wstępują do szkół administracyjnych, po których ukończeniu wybierają stanowiska odpowiednie do posiadanych kwalifikacji (Francja). Wiedza i umiejętności zdobyte w szkole mają służyć zarówno skutecznej realizacji zadań na pierwszym stanowisku pracy w służbie cywilnej, jak i stanowić bazę dla całej przyszłej kariery urzędnika.

<sup>26</sup> D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, op.cit., s. 105.

Druga kategoria, służba przygotowawcza, również jest rodzajem kształcenia charakterystycznym dla systemów kariery. Obejmuje osoby już zatrudnione i jest przeprowadzana w czasie okresu próbnego. Swoim zakresem obejmuje często elementy prawa i procedur oraz praktyki administracyjnej.

Trzecia z wymienionych kategorii, doszkalanie do pracy na konkretnym stanowisku, ma na celu zdobycie specjalistycznej wiedzy potrzebnej na stanowisku, na którym został zatrudniony urzędnik. Zakłada więc kształcenie osoby posiadającej już pewne doświadczenie zawodowe i określone kwalifikacje (Wielka Brytania).

Natomiast, wymienione jako czwarte, kształcenie ustawiczne stanowi element stałego rozwoju zawodowego urzędnika i pogłębiania jego wiedzy, know-how, jak również motywacji do pracy. Może być obowiązkowe, fakultatywne, lub być warunkiem awansu<sup>27</sup>. W Holandii pracownik ma prawo do płatnego urlopu raz w roku w celu szkoleniowym. Podobny urlop przysługuje w Belgii i Francji. W Irlandii szkoleniem kadry średniego i wyższego szczebla zarządzania zajmuje się Centrum Szkolenia Służby Cywilnej, Instytut Administracji Publicznej oraz zewnętrzne agencje. W Niemczech i we Francji poszczególne resorty (np. Ministerstwo Finansów) mogą mieć swoje własne instytucje kształcące. Na szczeblu federacji w Niemczech działa także Federalna Akademia Administracji Publicznej. Szkolenia są kryterium brany pod uwagę przy awansie<sup>28</sup>.

W niektórych krajach członkowskich Unii Europejskiej zostały utworzone wyspecjalizowane szkoły (instytucje szkoleniowe) dla administracji centralnej. W Portugalii, gdzie urzędnicy mają w Konstytucji zapisane prawo do stałego doksztalcania (art. 73 Konstytucji) na szczeblu centralnym działa Narodowy Instytut Administracji (INA), a dla administracji terenowej – analogiczny instytut (CEFA). We Francji funkcjonuje kilkadziesiąt tego typu szkół, zarówno dla administracji centralnej, jak i samorządowej, z których największym prestiżem cieszy się wspomniana wcześniej ENA. W Wielkiej Brytanii nie ma szczegółowych regulacji prawnych dotyczących prawa do doskonalenia zawodowego. Urzędnicy wypracowują je na zasadach indywidualnych z pracodawcami. Poszczególne szkolenia są opisywane w tzw. *White Papers*<sup>29</sup>.

W zakresie ocen urzędniczych w państwach członkowskich obserwuje się postępującą decentralizację oceny pracowników wynikającą

<sup>27</sup> Ibidem, s. 106.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 107.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 108.

z ogólnej tendencji do decentralizacji zarządzania kadrami w administracji publicznej. Doświadczonym menadżerom powierza się decyzje w sprawie naboru pracowników, szkolenia i zarządzania pracownikami, jak również odpowiedzialność za ich skutki (tzw. *empowerment*). Największe postępy w tej dziedzinie osiągnęły Holandia i Wielka Brytania. Zagrożeniem takiej decentralizacji może być jednak słabość liderów, którym powierza się podejmowanie decyzji i niedostatek ich autorytetu wśród pracowników. Ponadto, dominującą rolę na tle innych kryteriów oceny<sup>30</sup> zaczyna odgrywać wkład urzędnika w realizację celów organizacji. W Wielkiej Brytanii, Irlandii, Holandii oraz krajach skandynawskich łączy się ocenę wkładu urzędnika w realizację celów organizacji z wynagrodzeniem (w postaci pensji oraz nagród czy premii). Zwiększa się też rola rozmowy oceniającej bezpośredniego przełożonego z urzędnikiem, która ma charakter dwukierunkowy i stanowi forum komunikacji między nimi oraz instrument zwiększania motywacji do pracy<sup>31</sup>.

### 3. Ustawowa implementacja zawodowego charakteru służby cywilnej w Polsce

#### 3.1. Nabór do służby cywilnej

Zgodnie z art. 9 u.s.c. dyrektor generalny urzędu organizuje nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej. Nabór ten dotyczy także absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Dyrektor generalny, co do zasady ma obowiązek upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy przez ogłoszenia o naborze w siedzibie urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (art. 11 u.s.c.). Ustawa określa także m.in. obowiązkową treść ogłoszenia o naborze, w tym niezbędne i dodatkowe wymagania związane ze stanowiskiem pracy i zakres zadań wykonywanych na tym stanowisku oraz minimalny termin do składania dokumentów przez kandydatów, który wynosi co najmniej 10 dni. Wyniki naboru, w zakresie objętym wymaganiami określonymi w ogłoszeniu o naborze stanowią informację publiczną, co oznacza, iż każdy może wnioskować o ich udostępnienie, a dodatkowo lista kandydatów, spełniających wymagania formalne jest

<sup>30</sup> Zachowanie urzędnika, produktywność, kompetencje, możliwość wykorzystania tych kompetencji dla potrzeb organizacji.

<sup>31</sup> D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, op.cit., s. 118–119

publicznie upowszechniana. Z naboru sporządza się też protokół, który zawiera m.in. informację o zastosowanych metodach i technikach naboru (art. 12–14 u.s.c.). Pierwsza umowa o pracę w służbie cywilnej zawierana jest na czas określony nie dłuższy niż 3 lata – art. 16 u.s.c. Szczególny, odrębny tryb zatrudnienia przepisy przewidują dla absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, mających obowiązek odpracowania w urzędach administracji co najmniej 5 lat po ukończeniu Szkoły<sup>32</sup>. Polega on na wskazywaniu przez Prezesa Rady Ministrów absolwentom KSAP pierwszych stanowisk pracy w służbie cywilnej, przedstawionych przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (art. 18 u.s.c.). Ustawa przewiduje, że rekrutacja do służby cywilnej jest otwarta i konkurencyjna, dokonywana jest przede wszystkim na określone stanowisko, a dopiero w następnej kolejności do służby cywilnej, jako takiej, przesądzony jest też złożony proces naboru. Zgodnie z Rekomendacją Komitetu Rady Ministrów Rady Europy rekrutacja do służby cywilnej powinna być jawna i mieć zrozumiałe reguły. Powinna być tak przeprowadzona, aby zapewniła wybór najlepszych kandydatów. Należy zauważyć, że w początkowej wersji nieobowiązującej już ustawy z 18.12.1998 r. o służbie cywilnej, określony był jedynie ogólny obowiązek dyrektora generalnego przeprowadzania naboru, co wprowadzało jego dużą dowolność w tym zakresie, a w szczególności mogło ograniczać jawność procedury naboru i jej wyniku. Przepisy stanowiące odpowiedniki obecnych art. 12–14 u.s.c., jak również obowiązek publikacji ogłoszeń o naborze w Biuletynie Informacji Publicznej zostały wprowadzone do tamtej ustawy dopiero w 2005 r.<sup>33</sup>. Nowa ustawa o służbie cywilnej z 2006 r. powieliła w zasadzie te rozwiązania, z wyjątkiem art. 22d, zgodnie z którym dyrektor generalny upowszechniał informację o wyniku naboru w terminie 14 dni od zatrudnienia wybranego kandydata albo zakończenia naboru, jeżeli w jego wyniku nie doszło do zatrudnienia. Odformalizowała i uprościła też procedurę znosząc papierowy Biuletyn Służby Cywilnej i zachowując jedynie elektroniczną wersję ogłoszenia o naborze w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także ograniczając minimalny termin składania zgłoszeń przez kandydatów z 14 do 10 dni. Rozbudowanie przepisów dotyczących służby cywilnej o kwestie upowszechniania informacji o toku naboru należy ocenić pozytywnie, gdyż przyczyniły się one do wzmocnienia jawności i otwartości naboru, a tym samym do

<sup>32</sup> Art. 5 ustawy z 14.6.1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz.U. Nr 63, poz. 266 ze zm.).

<sup>33</sup> Art. 22a–22c ustawy z 17.6.2005 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 132, poz. 1110).

pełniejszej realizacji zawodowego charakteru służby cywilnej. Stanowią już one pewien standard postępowania i społecznej kontroli nad prawidłowością rekrutacji. Jednocześnie, zdecentralizowany charakter naboru, scedowany na dyrektorów generalnych jest rozwiązaniem praktycznym, pozwalającym na szybkie i elastyczne reagowanie przez pracodawcę na potrzeby kadrowe urzędu. Można by rozważyć ewentualne ujednoczenie praktyki przeprowadzania tego naboru przez poszczególnych dyrektorów generalnych i wprowadzenie jednolitego standardu w tym zakresie (np. powoływanie co najmniej trzyosobowej komisji do przeprowadzenia naboru, wzór protokołu z naboru, wskazanie narzędzi rekrutacji). Standardy te nie wymagają jednak regulacji rangi ustawowej, mogą zostać nałożone na dyrektorów generalnych w drodze ogólnych poleceń lub wytycznych przez Prezesa Rady Ministrów (vide art. 8 ust. 2 ustawy).

Szczególna sytuacja dotycząca absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w procesie rekrutacji do służby cywilnej spotyka się niekiedy z zarzutem uprzywilejowania tej grupy osób i wyłomu w otwartym i konkurencyjnym systemie naboru<sup>34</sup>, z drugiej jednak strony absolwenci KSAP zobowiązani są do podjęcia zatrudnienia w urzędach administracyjnych, a pierwsze stanowiska w służbie cywilnej są im niejako narzucane. Można byłoby więc zarzucić takiej procedurze rekrutacji ograniczenie prawa absolwentów KSAP do otwartego i konkurencyjnego wyboru stanowiska pracy. Wskazuje się na niespójność właściwych regulacji ustawowych w tym zakresie<sup>35</sup>. Zarzut ten należy jednak uznać za nieuzasadniony. Szczególna procedura rekrutacji do Szkoły, przyjęty w niej model kształcenia, jak również akceptacja przez słuchaczy obowiązujących w tym zakresie zasad postępowania uzasadnia opisane wyżej odrębności.

### 3.2. Ocena urzędnicza i awans w służbie cywilnej

W polskiej służbie cywilnej, inaczej niż w innych państwach Unii Europejskiej, w szczególności we Francji i Niemczech nie ma kategorii i korpusów urzędniczych. Istnieją natomiast stopnie urzędnicze. Zgodnie z art. 3 u.s.c. służbę cywilną tworzą członkowie korpusu służby cywilnej, którzy dzielą się na pracowników służby cywilnej i urzędników służby cywilnej. Sformalizowana procedura awansu dotyczy tylko urzędników. Za pierwszy jej element należałoby uznać zmianę statusu pracownika służby

<sup>34</sup> Sprawa była m.in. przedmiotem skargi skierowanej do Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>35</sup> J. Jagielski, K. Rączka, op.cit., s. 105



cywilnej, zatrudnionego na podstawie umowy o pracę na mianowanego urzędnika służby cywilnej. Zgodnie z art. 19 u.s.c. o uzyskanie mianowania może ubiegać się osoba, która:

- 1) jest pracownikiem służby cywilnej;
- 2) posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej;
- 3) posiada tytuł magistra lub równorzędny;
- 4) zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej;
- 5) jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony.

W stosunku do poprzedniego stanu prawnego, obowiązującego na podstawie ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. zmianie uległy wymogi przystąpienia do postępowania kwalifikacyjnego w zakresie konieczności odbycia służby przygotowawczej, stażu pracy oraz znajomości języka obcego. Do postępowania kwalifikacyjnego mogła do 2006 r. przystąpić osoba, która oprócz innych wymogów spełniała także warunek odbycia służby przygotowawczej, posiadania co najmniej dwuletniego stażu pracy w służbie cywilnej oraz znajomości co najmniej jednego języka obcego<sup>36</sup>. Zmiana dotycząca wykreślenia obowiązkowej służby przygotowawczej w ustawie z 2006 r. wynikała z modyfikacji jej charakteru z – co do zasady – obligatoryjnego, zgodnie z art. 25 ustawy z 1998 r., na wyjątkowy, stosowany tylko w sytuacji, gdy wiedza i doświadczenie zawodowe zatrudnionego pracownika uzasadniają konieczność przeszkolenia (art. 17 u.s.c.). Wymóg stażu pracy w nowej ustawie został zastrzygnięty, gdyż przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem ustawowego terminu trzech lat zostało uzależnione od zgody dyrektora generalnego, ale wyrażonej nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej. Trudno powiedzieć, jaki był cel zmiany tego przepisu. Z kolei zastrzygnięcie wymogu językowego poprzez ograniczenie zakresu uznawanej znajomości języków obcych tylko do języków roboczych Unii Europejskiej, wydaje się, że miało wykluczyć dostępność postępowania kwalifikacyjnego dla osób posługujących się językiem rosyjskim. Wpisało się ono w istniejący już wcześniej trend postępującego podwyższania wymogów językowych w postępowaniu kwalifikacyjnym, przejawiający

<sup>36</sup> Art. 28 pkt 2, 3 i 5 ustawy z 1998 r.

się w zmianie w 2005 r. rozporządzenia z 28.9.1999 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej<sup>37</sup> poprzez wykreślenie uznawalności egzaminów oznaczonych poziomem TELC B1.

Należy podkreślić, iż w przeciwieństwie np. do administracji niemieckiej, gdzie rozróżnienie między pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę a urzędnikami o publicznoprawnym statusie pracowniczym, łączy się z wykonywanym przez tych ostatnich władztwem publicznym, w polskiej służbie cywilnej rozdział ten nie ma uzasadnienia w rodzaju oraz zakresie wykonywanych zadań. Imperium państwowe w taki sam sposób i na takich samych stanowiskach mogą bowiem wykonywać zarówno pracownicy jak i urzędnicy służby cywilnej. Z założenia elitarny i wąski liczebnie korpus urzędników mianowanych (ok. 5 tys. osób) nie różni się więc, co do zasady z punktu widzenia meritum realizacji funkcji państwa od korpusu pracowników służby cywilnej (ok. 105 tys. osób).

Urzędnik mianowany, w przeciwieństwie do pracownika służby cywilnej w trakcie kariery podlega sformalizowanym ocenom okresowym, których wynikiem może być awans na kolejny z dziewięciu stopni służbowych, związany z dodatkiem służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego (art. 56 u.s.c.). Istota tego awansu w porównaniu do stanu prawnego obowiązującego na podstawie ustawy z 1998 r. nie uległa zmianie. Jednak, na podstawie art. 81 ustawy z 1998 r. podwyższenie stopnia służbowego w wyniku uzyskania pozytywnej oceny przez urzędnika mogło mieć i de facto często miało iluzoryczny charakter, gdyż nie było obowiązkowe, a zależało od wniosku bezpośredniego przełożonego oraz uznaniowej decyzji dyrektora generalnego. Ustawa z 2006 r. wprowadziła w tym zakresie istotną modyfikację polegającą na obligatoryjności awansowania urzędnika na kolejny stopień w określonych ustawą sytuacjach. Zgodnie z art. 59 ust. 2 u.s.c. urzędnik służby cywilnej, który od nadania ostatniego stopnia służbowego, uzyskał drugą pozytywną ocenę na najwyższym przewidzianym poziomie, otrzymuje kolejny stopień służbowy. Tego typu rozwiązanie dotyczące awansu w służbie cywilnej jest charakterystyczne dla systemu kariery, poprzez jego związanie w znacznej mierze z promowaniem długiego stażu pracy w służbie. Z drugiej jednak strony, wymaga również okresowej (co najmniej dwukrotnej przy awansie obowiązkowym) celującej oceny pracy i postawy urzędnika przez

<sup>37</sup> Rozporządzenie opublikowane w: Dz.U. Nr.79, poz. 894, zmienione przez § 1 pkt 11 Rozporządzenia z 27.12.2005 r. (Dz.U. Nr 266, poz. 2230).

pracodawcę, a zatem promuje również jakość i efekty pracy, co jest charakterystyczne dla systemu otwartego.

System ocen ma służyć nie tylko, aby rozliczać urzędnika z wykonywania obowiązków, ale również, aby go rozwijać i motywować do pracy. Celem jest po pierwsze uzyskanie poprawy jakości i efektywności pracy urzędnika, poinformowanie go jak jest oceniana jego praca, zwiększenie jego motywacji, po drugie, zgromadzenie danych umożliwiających podjęcie racjonalnych decyzji personalnych i kadrowych, w tym planowanie ścieżek kariery zawodowej i indywidualnego programu rozwoju zawodowego urzędnika, wreszcie po trzecie stworzenie podstaw do ustalenia planu szkoleń. Podstawą funkcjonowania systemu ocen jest jego cykliczność, jawność oraz rzetelność<sup>38</sup>.

Poza modelem kolejnych stopni służbowych w ustawie z 2006 r., podobnie, jak i w jej poprzednicze z 1998 r. nie został przewidziany żaden inny schemat awansu. Nabór do służby cywilnej jest dokonywany na stanowiska, podobnie jak w systemie otwartym, na które wymogi określa, w oparciu o opisy stanowisk pracy dyrektor generalny urzędu. Awans stanowiskowy, jak również awans poziomy między komórkami organizacyjnymi urzędu lub pomiędzy urzędami nie jest zestrukturyzowany i zależy od uznaniowej decyzji oraz polityki kadrowej prowadzonej przez pracodawcę (dyrektora generalnego). Należy też podkreślić, iż ocena okresowa nie obejmuje pracowników służby cywilnej, dyrektorów generalnych oraz dyrektorów departamentów i ich zastępców w ministerstwach i urzędach centralnych oraz innych urzędach podlegających ustawie o służbie cywilnej, którzy ustawą z 26.8.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (dalej: u.p.z.k.)<sup>39</sup> zostali wyłączeni ze służby cywilnej.

### 3.3. Szkolenie w służbie cywilnej

Pierwszym elementem procesu szkoleniowego w służbie cywilnej jest organizowana przez dyrektora generalnego służba przygotowawcza, której zakres i częstotliwość w ustawie z 2006 r. zostały znacznie ograniczone, zgodnie z modelem rekrutacji na konkretne stanowiska osób posiadających odpowiednie kwalifikacje. Organizacja służby przygotowawczej wymaga zapoznania pracownika z podstawowymi aktami prawnymi normującymi funkcjonowanie urzędu oraz jego strukturą

<sup>38</sup> G. Rydlewski, op.cit., s. 51.

<sup>39</sup> Dz.U. Nr 170, poz. 1217, ze zm.

i zadaniami. Jej poziom merytoryczny oraz zakres przedmiotowy zależy od uznania i decyzji dyrektora generalnego.

Ponadto, ustawa o służbie cywilnej z 2006 r. wskazuje rodzaje szkoleń, w których uczestniczy członek korpusu. Są to: szkolenia centralne – planowane, organizowane i nadzorowane przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, szkolenia powszechne – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu, szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego urzędnika – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu, w porozumieniu z tym urzędnikiem i szkolenia specjalistyczne – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego, obejmujące tematykę związaną z zadaniami urzędu (art. 73 u.s.c.). Podobnie, jak wcześniej Szef Służby Cywilnej, tak i teraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ustala corocznie plan szkoleń centralnych w służbie cywilnej, zawierający priorytety szkoleniowe, rodzaje szkoleń mające szczególne znaczenie w danym roku, inne zalecenia i informacje dla osób organizujących i nadzorujących szkolenia w służbie cywilnej. Przy ustalaniu programów szkoleń Kancelaria Prezesa Rady Ministrów współdziała w szczególności z Krajową Szkołą Administracji Publicznej (art. 74 u.s.c.). Podstawą kierowania urzędnika na szkolenia powinien być indywidualny program rozwoju zawodowego urzędnika (art. 75 u.s.c.). Regulacje w zakresie szkoleń w ustawie z 2006 r. nie zmieniły się zasadniczo w stosunku do rozwiązań w ustawie z 1998 r. Ustawodawca próbuje rozwiązać w sposób kompleksowy zagadnienie stałego, systematycznego doskonalenia kwalifikacji kadr służby cywilnej i podnoszenia ich profesjonalnego poziomu. Regulacje rozdziału 7 ustawy korespondują z obowiązkiem członka korpusu rozwijania wiedzy zawodowej (art. 47 ust. 1 pkt. 6 u.s.c.), a organy służby cywilnej są zobligowane do stworzenia ram i form tego kształcenia<sup>40</sup>. Przewiduje się też odrębną regulację umożliwiającą skierowanie członka korpusu służby cywilnej z wykształceniem prawniczym na aplikację legistyczną prowadzoną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (art. 77 u.s.c.).

Ustawie można zarzucić nierówne traktowanie urzędników i pracowników służby cywilnej, jeśli chodzi o kwestię planowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego, który został przewidziany tylko dla urzędników. Ma to swoje odzwierciedlenie w mało przejrzystej ścieżce kariery dla pracowników służby cywilnej. Ponadto, ustawa przewiduje bezpłatne uczestnictwo w szkoleniach dla służby cywilnej przez człon-

<sup>40</sup> J. Jagielski, K. Rączka, *op.cit.*, s. 302-303, nadal aktualne.

ków korpusu, traktowane na równi z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych. Pokrycie przez urząd kosztów uczestnictwa członka korpusu w innych szkoleniach niż dla służby cywilnej, np. w studiach podyplomowych może mieć miejsce tylko w wyjątkowych przypadkach (art. 76 u.s.c.). Takie ograniczenie w tym zakresie w sytuacji bogatej i różnorodnej obecnie oferty szkoleniowej na rynku, w tym także stypendialnej w instytucjach zagranicznych nie wydają się uzasadnione.

Wraz z wyłączeniem dyrektorów departamentów i ich zastępców oraz dyrektorów generalnych urzędów z zakresu obowiązywania służby cywilnej, przepisy ustawy przestały mieć do nich zastosowanie. Ponadto zniesiono przepis o studium zarządzania strategicznego dla dyrektorów generalnych urzędów (art. 98 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1998 r.). Ustawa o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych nie przewiduje osobnych regulacji w zakresie szkoleń dla osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe. Na podstawie art. 20 ustawy nakazującego w sprawach w niej nieuregulowanych stosować przepisy prawa pracy, podlegają oni więc kodeksowi pracy w tym zakresie.

W służbie cywilnej trudno mówić o pełnej transformacji tradycyjnego podejścia do zarządzania szkoleniami. O ile zdecydowanie poprawiła się jakość oferty szkoleniowej dla pracowników urzędów i podniesiono znacząco jakość prowadzonych analiz potrzeb szkoleniowych dla pracowników, o tyle szkolenia traktowane są w służbie cywilnej jako zagadnienie o charakterze operacyjnym, a nie strategicznym. Wskazuje na to tryb planowania szkoleń oraz brak odwołań w rocznych planach szkoleń urzędów do priorytetów strategicznych, zarówno na poziomie urzędu, jak i całej służby cywilnej<sup>41</sup>. Horyzont czasowy planowanych szkoleń wynosi z zasady jeden rok, podczas gdy zapewnienie ich efektywności wymagałoby planowania wieloletniego. Służba cywilna w Polsce nie dysponuje też systemem wskaźników oceny korzyści wynikających ze szkoleń w zakresie poprawy wyników pracy urzędu czy wykorzystania nabytej wiedzy w praktyce<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Zarządzanie szkoleniami w służbie cywilnej – diagnoza i ocena efektywności, Raport opracowany w ramach projektu „Pomoc doradcza oraz szkoleniowa dla służby cywilnej”, Warszawa 2006, s. 9.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 59–61.

### 3.4. Rola Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej powstała w drodze uchwały Nr 74 Rady Ministrów z 30.5.1990 r.<sup>43</sup> jako jednostka badawczo-rozwojowa, a następnie została przekształcona w 1991 r. w jednostkę posiadającą osobowość prawną, na wzór francuskiej *Ecole Nationale d'Administration (ENA)*, na podstawie ustawy z 14.6.1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej<sup>44</sup>. Podlega bezpośredniemu nadzorowi Prezesa Rady Ministrów. Jej istnienie nie jest novum w praktyce europejskiej, jednak należy podkreślić, że tego typu instytucja nie ma tam również charakteru powszechnego. Ustawowym zadaniem Szkoły jest kształcenie i przygotowywanie do służby publicznej urzędników służby cywilnej oraz kadr wyższych urzędników administracji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 2 ustawy o KSAP). Swój cel Szkoła realizuje poprzez osiemnastomiesięczne kształcenie stacjonarne słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, których nabór jest prowadzony corocznie. Sposób i formuła kształcenia zostały ukształtowane analogicznie do programu ENA. Składają się na nie bloki tematyczne (w tym prawa publicznego i administracji, ekonomii, finansów publicznych, stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej, *public policy*, informatyki), nauka języków obcych, staże krajowe i zagraniczne oraz warsztaty praktyczne<sup>45</sup>. Po ukończeniu kształcenia absolwenci są obowiązani do podjęcia i wykonywania przez okres nie krótszy niż pięć lat pracy w urzędach administracji na stanowiskach postawionych im do dyspozycji przez Prezesa Rady Ministrów (art. 5 ustawy). Obowiązek ten związany jest z koniecznością odpracowania przez absolwentów na rzecz państwa nakładów poniesionych na ich wykształcenie i utrzymanie w czasie nauki w Szkole.

Ponadto, zgodnie ze statutem nadanym w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 7.10.1999 r. w sprawie nadania statutu Krajowej Szkoły Administracji Publicznej<sup>46</sup> do zadań Szkoły należy także m.in. opracowywanie programów oraz organizowanie szkoleń dla administracji publicznej, w szczególności przewidzianych dla służby cywilnej, samodzielnie lub z innymi jednostkami szkolącymi, współpraca z administracją publiczną, ze szkołami wyższymi oraz innymi instytucjami, a także organizacjami krajowymi i zagranicznymi, sprawdzanie znajomości poziomu

<sup>43</sup> M.P. Nr 21, poz. 167.

<sup>44</sup> Dz.U. Nr 63, poz. 266.

<sup>45</sup> G. Rydlewski, *op.cit.*, s. 40.

<sup>46</sup> Dz.U. Nr 82, poz. 920, z późn. zm.

wybranych języków obcych pracowników administracji publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (par. 3 statutu).

Ustawy o służbie cywilnej oraz o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych z 2006 r. nałożyły na Szkołę ważne, dodatkowe obowiązki, tj. przeprowadzanie egzaminu do państwowego zasobu kadrowego (art. 7 u.p.z.k.), a w szczególnych przypadkach konkursu na wysokie stanowisko państwowe (art. 8 u.p.z.k.) oraz prowadzenie postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (art. 22 u.s.c.).

Utworzenie i funkcjonowanie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej należy uznać za milowy krok w budowaniu profesjonalnej administracji publicznej, przede wszystkim rządowej w Polsce. Wprawdzie, ze względu na niewielką liczbę słuchaczy można utrzymywać, iż Szkoła ma ograniczone znaczenie w kształtowaniu warunków kadr administracji<sup>47</sup>, niemniej jednak zarówno wzrastająca, z roku na rok ich liczba, jak również prowadzone w trybie całorocznym szkolenia ustawiczne powodują, iż jej znaczenie, jako unikalnego w skali kraju ośrodka dydaktycznego, rośnie. W ostatnim okresie, powierzenie KSAP-owi dodatkowych funkcji weryfikacji kompetencji kandydatów na urzędników służby cywilnej oraz wysokich urzędników państwowych, wzmocniło jej pozycję systemową i otworzyło kolejne pola działania. Możliwość wykorzystania funduszy strukturalnych przyznanych Polsce w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 stwarza dodatkową szansę merytorycznego wzmocnienia funkcji Szkoły.

#### 4. Podsumowanie

Konstytucyjny wymóg zawodowego charakteru służby cywilnej należy uznać w moim przekonaniu za jedną z najważniejszych zasad tej służby i niewątpliwie najbardziej rozbudowaną gwarancjami ustawowymi w polskim prawodawstwie. Szczególne w stosunku do powszechnego prawa pracy reguły dotyczące kolejno: naboru, szkolenia, oceny i rozwoju zawodowego członków korpusu mają służyć zapewnieniu profesjonalizmu jej funkcjonowania. Za najważniejszy i nie kwestionowany dorobek polskiej administracji rządowej w tym zakresie należy uznać przede wszystkim otwarty i konkurencyjny, publicznie ogłaszany nabór do służby cywilnej. Zapewnia on przejrzystość zatrudniania kandydatów do pracy w służbie cywilnej i obowiązek sprawdzania ich kwalifikacji

<sup>47</sup> G. Rydlewski, op.cit., s. 40.

przy zastosowaniu takich samych narzędzi rekrutacyjnych. Kolejnym instytucjonalnym rozwiązaniem realizującym zasadę zawodowości jest działalność Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, która ustanawia jednolite standardy funkcjonowania administracji i stwarza warunki zachęcające wielu młodych ludzi do związania swojej kariery zawodowej z administracją państwową. Pozostałe, opisane w niniejszej pracy rozwiązania ustawowe mogą stanowić bazę dla kształtowania dojrzałej polityki kadrowo – szkoleniowej w administracji, nie są jednak wykorzystywane w wystarczającym stopniu. Być może przyczyną jest skala przedsięwzięcia, która dla swojego sukcesu wymagałaby silnego centrum zarządzania kadrami i skoordynowania poszczególnych polityk kadrowych w urzędach w całej Polsce. Takiego centrum do dnia dzisiejszego polskiej administracji nie udało się zbudować. Słabością służby cywilnej są też kolejne nowelizacje ustawy dotyczące kluczowych z punktu widzenia jej funkcjonowania stanowisk kierowniczych, które ostatecznie zostały ze służby cywilnej wyłączone. Nadal nie ma konsensusu politycznego w zakresie modelu ich strukturalno – systemowego ukształtowania, pozwalającego na elastyczne i profesjonalne ich obsadzanie. Wydaje się, że rozwiązanie kwestii ujednoczenia standardów w zakresie szkoleń, ocen i rozwoju zawodowego oraz zapewnienie ich wdrożenia na poziomie „mikro”, wraz z przyjęciem powszechnie akceptowanych reguł dotyczących kluczowych w służbie cywilnej stanowisk pozwoli na zdynamizowanie procesu budowania zawodowej służby publicznej w Polsce.