

Mirosław Karpiuk

"ABC służby cywilnej", Wojciech Drobny, Marcin Mazuryk, Piotr Zuzankiewicz, Warszawa, 2010 : [recenzja]

Studia Iuridica Lublinensia 13, 328-332

2010

Artykuł został 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wojciech Drobny, Marcin Mazuryk, Piotr Zuzankiewicz *ABC służby cywilnej*

ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, ss. 265

Na początku 2010 r., nakładem wydawnictwa ABC a Wolters Kluwer business, na rynku wydawniczym pojawiła się książka autorstwa Wojciecha Drobno, Marcina Mazuryka oraz Piotra Zuzankiewicza – *ABC służby cywilnej*. Stanowi ona ważną pozycję zarówno w procesie dydaktyki, jak i praktyki w zakresie badań nad służbą cywilną i możliwości wstąpienia do jej korpusu.

Autorzy, praktycy związani ze służbą cywilną, w sposób przystępny charakteryzują instytucję służby cywilnej, co powoduje, że omawiane zagadnienia z powodzeniem mogą być wykorzystane w pracy zawodowej, dydaktycznej czy naukowej. Recenzowana książka stanowi poradnik dotyczący zagadnienia funkcjonowania i organizacji służby cywilnej w Polsce, również na tle rozwiązań funkcjonujących w Unii Europejskiej.

ABC służby cywilnej składa się ze spisu treści, wykazu skrótów, wstępu, dziewięciu rozdziałów oraz załączników. Niestety, Autorzy nie podjęli się podsumowania przeprowadzonej analizy w zakończeniu, co jednak zbyt mało umniejsza wartości opracowania. Poszczególne rozdziały kolejno dotyczą: służby cywilnej – zagadnień ogólnych; organizacji służby cywilnej w Polsce na podstawie ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej; oceny okresowej członków korpusu służby cywilnej; wartościowania i opisu stanowisk pracy w służbie cywilnej; odpowiedzialności dyscyplinarnej członka korpusu służby cywilnej; postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, szkolenia i rozwoju w służbie cywilnej oraz roli Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w systemie służby cywilnej.

Autorzy w rozdziale pierwszym *Służba cywilna – zagadnienia ogólne* stawiają tezę, że istnienie służby cywilnej opartej na aksjomatach zawodości, rzetelności, bezstronności oraz neutralności politycznej stanowi standard w prawie międzynarodowym. Zawodowy charakter służby, co podkreślają, oznacza profesjonalizm, który wymaga zatrudniania osób traktujących wykonywanie zadań publicznych jako swój zawód, a więc zatrudnienie nie ma charakteru przejściowego, lecz stanowi trwałe źródło utrzymania. Rzetelność w głównej mierze odnosi się do obowiązków członka korpusu służby cywilnej, postrzeganych w kontekście racjonalności ekonomicznej, sprawności działania i terminowości. Przez bezstronność i neutralność należy rozumieć sposób realizacji zadań publicznych, co oznacza, że załatwianie sprawy następuje na podstawie obowiązujących norm prawnych, z uwzględnieniem jednakowego traktowania podmiotów w danej sprawie.

Słusznie Autorzy podnoszą, iż na status tego korpusu zasadniczy wpływ wywierają: ustalenie przez państwo w formie ustawy warunków służby; publiczno-prawny charakter stosunku służby; oparcie się na nawiązaniu stosunku pracy w drodze mianowania; trwałość stosunku służbowego; podporządkowanie urzędnika za pośrednictwem publicznoprawnych ograniczeń i obowiązków; podniesione rygory odpowiedzialności, w tym odpowiedzialność dyscyplinarna; posiadanie przez urzędnika stosownych uprawnień. Funkcjonowanie nowoczesnej służby cywilnej jest możliwe, gdy łącznie będą spełnione następujące warunki: należy wyraźnie oddzielić sferę prywatną od sfery publicznej; należy kształtować wśród poszczególnych pracowników solidność, rzetelność; zagwarantowana będzie odpowiednia trwałość i ochrona stosunku pracy oraz zapewni się zasady naboru i awansowania oparte na prawie, wiedzy i umiejętnościach. W powyższym rozdziale omawiane są również modele służby cywilnej, zagadnienia dotyczące służby cywilnej w kontekście prawa Unii Europejskiej, konstytucjonalizacja służby cywilnej oraz aspekt historyczny prawa urzędniczego.

Rozdział drugi *Organizacja służby cywilnej w Polsce na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej* charakteryzuje zarówno strukturę organizacyjną służby cywilnej, jak i kompetencje poszczególnych organów. Autorzy odnoszą się do zasad funkcjonowania oraz uprawnień Szefa Służby Cywilnej, Rady Służby Cywilnej oraz Dyrektora Generalnego Urzędu.

Nabór do służby cywilnej stanowi przedmiot trzeciego rozdziału – *Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej* – w którym omówiono instytucję umowy o pracę, służbę przygotowawczą, ocenę w służbie cywilnej, mianowanie oraz wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Jak stanowi ustawodawca, przez nawiązanie stosunku pracy pracownik jest zobowiązany do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem, a pracodawca do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem (art. 22 § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 ze zm.). Dla członków korpusu służby cywilnej pracodawcą jest urząd, w którym są oni zatrudnieni, urząd rozumiany jako jednostka strukturalno-organizacyjna, stanowiąca aparat pomocniczy organu administracji publicznej.

Stosunek pracy w służbie cywilnej nawiązuje się m.in. na podstawie umowy o pracę, która stanowi dwustronną czynność prawną zobowiązującą pracownika do wykonywania pracy określonego rodzaju, a pracodawcę do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem. Niezwykle ważne w służbie cywilnej jest mianowanie, gdyż właściwe funkcjonowanie administracji publicznej wymaga profesjonalnej kadry urzędniczej, a taki profesjonalizm ma zapewnić mianowanie. Prawny charakter aktu mianowania jest związany w szczególności ze zwiększonym stopniem dyspozycyjności takiego pracownika, jak i ze zwiększoną ochroną nawiązanego z nim stosunku pracy.

Rozdział czwarty *Ocena okresowa członków korpusu służby cywilnej* mówi o zwiększaniu profesjonalizmu i jakości funkcjonowania służby cywilnej poprzez dokonywanie oceny członków korpusu. Zasadniczo ocena okresowa sporządzana jest przez bezpośredniego przełożonego członka korpusu służby cywilnej. Obowiązkowo ocena okresowa dokonywana jest w przypadku zmiany stanowiska pracy, co wiąże się z istotną zmianą zakresu obowiązków, o ile od oceny okresowej upłynęło ponad 6 miesięcy. W pozostałych przypadkach oceny okresowej dokonuje się co 24 miesiące. Do obligatoryjnych kryteriów oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej, zatrudnionego na stanowisku pracy niebędącym wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej, zalicza się: rzetelność i terminowość, wiedzę specjalistyczną i umiejętność jej wykorzystania, zorientowanie na osiągnięcie celów, doskonalenie zawodowe. W przypadku osób zatrudnionych na stanowisku pracy będącym wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej obligatoryjne kryteria oceny okresowej to: zarządzanie zasobami, zarządzanie personelem, podejmowanie decyzji i odpowiedzialność, skuteczna komunikacja, zorientowanie na osiągnięcie celów (zał. nr 1 i 3 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej, Dz. U. nr 74, poz. 633).

Kolejny rozdział nosi tytuł *Wartościowanie i opis stanowisk pracy w korpusie służby cywilnej*. Wartościowanie, o czym wspominają Autorzy na wstępie rozdziału, stanowi podstawowy element zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach, a przy uwzględnieniu opisu stanowisk jest instrumentem usprawniającym zarządzanie organizacją. Ujednolicenie procesu wartościowania i opisu stanowisk we wszystkich urzędach administracji rządowej, gdzie działa korpus służby cywilnej, wynikało m.in. z konieczności: dostosowania metod zarządzania w służbie cywilnej do rozwiązań obowiązujących w sektorze prywatnym; ustanowienia czytelnej hierarchii stanowisk, w tym precyzyjnie określonych mechanizmów awansowania i wynagradzania; ujednolicenia procesu wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej w oparciu o takie same metody.

Rozdział szósty *Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej* odnosi się do ważnych problemów związanych z naruszeniem obowiązków. Karami dyscyplinarnymi, które są stosowane wobec urzędników służby cywilnej, są: upomnienie, nagana, pozbawienie możliwości awansowania przez okres dwóch lat na wyższy stopień służbowy, obniżenie wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej jednak niż o 25% – przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, obniżenie stopnia służbowego służby cywilnej, wydalenie ze służby cywilnej (art. 114 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej Dz. U. nr 227, poz. 1505 ze zm.). Do podstawowych zasad postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej, na co wskazują w opracowaniu Autorzy, należy: oficjalność postępowania, prawo obwinionego do obrony, kontradyktoryjność, przestrzeganie praw-

dy materialnej oraz jawność. Autorzy w niniejszym rozdziale wskazują również na zakres kompetencji Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, rzecznika dyscyplinarnego, składów orzekających komisji dyscyplinarnych.

Autorzy do weryfikacji wiedzy, kwalifikacji oraz umiejętności odnoszą się w rozdziale siódmym pt. *Postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej*. W ramach postępowania kwalifikacyjnego przeprowadza się sprawdzian, w trakcie którego w odrębnych częściach sprawdza się wiedzę i umiejętności niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej. Zakres tematyczny postępowania kwalifikacyjnego obejmuje: w części sprawdzianu oceniającego wiedzę – wybrane zagadnienia z prawa, administracji publicznej, finansów publicznych, polityki zagranicznej i organizacji międzynarodowych, organizacji i zarządzania oraz zagadnienia społeczne i ekonomiczne; w części sprawdzającej umiejętności – umiejętność rozwiązywania problemów oraz umiejętność analizy i wykorzystania informacji (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, Dz. U. nr 218, poz. 1695).

W rozdziale ósmym *Szkolenie i rozwój w służbie cywilnej* zawarta jest analiza dotycząca podnoszenia kwalifikacji. Szkolenia, jak podkreślają Autorzy, stanowią niezwykle ważne narzędzie w procesie zarządzania zasobami ludzkimi, a także kształtowania postaw i zachowań pracowników. Uczestnictwo w szkoleniach traktuje się na równi z wykonywaniem obowiązków służbowych przez pracowników służby cywilnej. Są one bezpłatne, niezależnie od ich charakteru czy czasu trwania. Szkolenia w służbie cywilnej obejmują: szkolenia centralne – planowane, organizowane i nadzorowane przez Szefa Służby Cywilnej; szkolenia powszechnie – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu; szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu w porozumieniu z zatrudnionym w danym urzędzie członkiem korpusu służby cywilnej; szkolenia specjalistyczne – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu, obejmują one tematykę związaną z zadaniami urzędu (art. 106 ust. 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – Dz. U. nr 227, poz. 1505 ze zm.).

Ostatni rozdział – *Rola Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w systemie służby cywilnej* – odnosi się do profesjonalnego procesu szkoleniowego oraz kształcenia zawodowych, bezstronnych i odpowiedzialnych wyższych urzędników administracji publicznej. Ustawodawca wprost stanowi, że zadaniem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej jest kształcenie i przygotowywanie do służby publicznej urzędników służby cywilnej oraz kadr wyższych urzędników administracji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 2 ustawy z 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Dz. U. nr 63, poz. 266 ze zm.).

Do zakresu działania Krajowej Szkoły Administracji Publicznej należy w szczególności: kształcenie kandydatów na stanowiska wyższych urzędników administracji publicznej; opracowywanie programów oraz organizowanie szkoleń dla administracji publicznej, w szczególności przewidzianych dla służby cywilnej; współpraca z administracją publiczną, ze szkołami wyższymi oraz innymi instytucjami, a także organizacjami krajowymi i zagranicznymi. Może ona również przeprowadzać sprawdzenie poziomu znajomości wybranych języków obcych pracowników administracji publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (§ 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 7 października 1999 r. w sprawie nadania statutu Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Dz. U. nr 82, poz. 920 ze zm.).

Na końcu opracowania Autorzy umieścili załączniki, na które składają się m.in. przykładowe wzory pism, umów, dokumentów dotyczących służby cywilnej oraz wykaz pytań testowych związanych ze służbą cywilną.

Książka zawiera szereg schematów, co ułatwia korzystanie ze zbioru i czyni go bardziej czytelnym. Jest to wartościowa pozycja przedstawiająca praktyczny aspekt funkcjonowania służby publicznej w Polsce. Powinny po nią sięgnąć zarówno osoby, które są zatrudnione w służbie cywilnej lub starające się o takie zatrudnienie, jak również inne osoby zainteresowane omawianą problematyką.

Mirosław Karpiuk

Jiří Jelinek

Odpowiedzialność karna osób prawnych

(Trestni odpovědnost právnických osob)

Praga 2007, ss. 270

Problem odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych we wszystkich systemach prawnych jest bardzo skomplikowany. Wynika to z wielu czynników, a przede wszystkim z konieczności wykształcenia nowego modelu odpowiedzialności karnej w stosunku do osób prawnych, a więc rozumienia winy podmiotu zbiorowego, stworzenia katalogu kar i środków karnych orzekanych wobec osób prawnych, a także przystosowania przepisów postępowania karnego do charakteru postępowania wobec podmiotów zbiorowych. Można wskazać na pewne trendy i różnice w systemach prawnych poszczególnych państw. Niektóre ustawodawstwa opierają odpowiedzialność karną osób prawnych na ogólnych