

*Jolanta Itrich-Drabarek*

## Transformacja administracji publicznej

### SŁOWA KLUCZOWE:

*administracja publiczna, transformacja, służba cywilna, urzędnik, reforma*

Cele i zadania administracji publicznej funkcjonującej w systemie organizacyjnym państwa i zarazem organizującej ten system, zmieniają się wraz z rozwojem społeczno-politycznym i ekonomicznym. W Polsce po II wojnie światowej sytuacja administracji była szczególnie skomplikowana, gdyż administracja jak cały system społeczno-polityczny, przechodziła dwukrotnie gruntowny proces transformacji ustrojowej. Po zakończeniu wojny, z racji wprowadzanego ustroju realnego socjalizmu, administracja publiczna, a właściwie państwowa, stawała się „powoli jedną z głównych sił zjawiska upaństwowiania, a później też i zarządzania”<sup>1</sup> państwem, co wpływało nie tylko na jej cele i formy działania, ale i postawę osób w niej pracujących, z kolei zaś po 1989 roku nakazano jej wycofanie się z wielu dziedzin życia społeczno-gospodarczego i wyznaczono rolę usługodawcy wobec społeczeństwa.

Do roku 1989 administracja publiczna pełniła funkcje reglamentacyjno-porządkowe, kierowała upaństwowionymi środkami produkcji, wreszcie miała za zadanie zaspakajać jak najszersze potrzeby klas społecznych. Po 1989 roku jej celem jest budowa instytucjonalno-społeczna państwa liberalno-demokratycznego, wycofanie się z centralnego zarządzania i planowania na rzecz idei subsydiarności i pomocniczości, przeprowadzenie procesu prywatyzacji i reprivatyzacji, wdrożenie nowego podejścia do zarządzania sprawami publicznymi, wykorzystanie narzędzi ITC do wzrostu jakości, otwartości i przejrzystości jej funkcjonowania,

<sup>1</sup> J. Boć, *Konteksty wyróżniania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003, s. 21.

wreszcie utrzymanie pewnych elementów władztwa administracyjnego. Tak odmienne cele administracji publicznej zaowocowały szczególnym konfliktem – głównie wyrażanym w postawie urzędników wobec zmian, ale nie tylko. Rozbieżna ocena prac administracji publicznej wyrażana jest przez osoby pracujące w administracji, klientów jej usług, opinię publiczną, a postulaty dotyczące konieczności wprowadzenia zmian w jej funkcjonowaniu stały się jednym z filarów kampanii wyborczej do władz przedstawicielskich (na poziomie rządu, województwa, powiatu i gminy).

W latach 90. w Polsce nastąpił proces zarówno decentralizacji politycznej, jak i ekonomicznej, poprzez pozbywanie się kompetencji i zadań na rzecz sektora prywatnego i sektora pozarządowego oraz, z punktu widzenia tego artykułu najbardziej nas interesująca, decentralizacja administracyjna czyli podział kompetencji między różne poziomy władzy publicznej. W jej ramach wystąpiły takie procesy jak: delegacja, czyli przekazanie kompetencji do niezależnych organizacji; dekoncentracja poprzez oddelegowanie zadań i kompetencji organom administracji niższego szczebla podporządkowanym hierarchicznie i funkcjonującym w tym samym układzie administracji publicznej; dewolucja w postaci określenia zakresu samodzielności jednostek i instytucji wchodzących w skład administracji publicznej, w tym zakresu samodzielności finansowej.

Reforma lat 90. gruntownie przebudowująca system administracji publicznej w Polsce była skomplikowana także i z tego powodu, że to, co z perspektywy współczesnej oceny wydaje się jasne i klarowne, to w okresie wdrażania reformy budziło wiele kontrowersji, niepokojów i dyskusji, tym bardziej, że należało reformować administrację, nie burząc jednocześnie porządku wykonywanych przez nią bieżących zadań.

Lata 80. dla polskiej administracji nie były łatwe. Z jednej strony funkcję przedstawiciela „centrum rządu” nadal pełniło Biuro Polityczne Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej będące zewnętrznym ośrodkiem dyspozycji i kontroli politycznej, z drugiej zaś strony początek lat 80. to czas budowy nowych relacji społecznych (w tym także nowych z administracją publiczną), okres powstawania i formowania się nowych postaw społecznych, zapowiedź przyszłych, gruntownych zmian.

Podstawą funkcjonowania i budowy struktur organizacyjnych administracji publicznej w latach 80. w Polsce była Konstytucja z 1952 roku, co w wyraźny sposób narzucało administracji jej możliwości działania w kształtującej się na nowo rzeczywistości. Zmieniająca się sytuacja społeczno-polityczna napotykała na przeszkodę w postaci rozwiniętej

biurokracji państwa realnego socjalizmu, jednakże zmiany dotyczące instytucjonalnego i funkcjonalnego działania administracji w latach 80. zapoczątkowały proces wprowadzenia w Polsce instytucjonalnych i prawnych zabezpieczeń wolności jednostki. Wydaje się truizmem stwierdzenie, że bez procesów jakie zachodziły w Polsce w latach 80. na większy opór natrafiłyby zmiany instytucjonalne, prawne i personalne zachodzące w administracji publicznej lat 90.

Szczególnie istotne wydają się reformy instytucjonalne opisane poniżej. I tak, 31 stycznia 1980 roku nastąpiło przywrócenie sądownictwa administracyjnego w postaci Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>2</sup>, który wprowadzał do polskiego systemu prawnego nie tylko wartości praworządności formalnej, ale i materialnej. Zadecydowała o tym „potrzeba istnienia organu kontroli niezależnego od organów administracji i wzmacniającego w ten sposób istniejące dotychczas formy kontroli wewnątrz administracyjnej, prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa, kontroli społecznej, a także instytucji skarg i wniosków jako gwarancji realizacji idei praworządności w stosunkach urząd – obywatel. Utworzenie sądownictwa administracyjnego dało obywatelowi możliwość dokonywania poprzez niezawisły sąd weryfikacji legalności wydawanej w jego sprawie decyzji”<sup>3</sup>. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku nałożyła obowiązek budowy dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego i wyznaczyła okres przejściowy na 5 lat (faktycznie wojewódzkie sądy administracyjne funkcjonują w Polsce od 2004 roku).

Ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 powołano Trybunał Konstytucyjny<sup>4</sup>, którego celem stało się orzekanie w sprawie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, wypowiedanie się w sprawie skargi konstytucyjnej, w sprawach sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, orzekanie o zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją, stwierdzenie, na wniosek Marszałka Sejmu, istnienia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP, udzielanie odpowiedzi na pytania prawne sądów w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, z ustawą lub umową międzynarodową. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego trafiało do Sejmu i większością 2/3 głosów mogło być odrzucone. Zgodnie z 190 art. Kon-

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8, Nr 19, poz. 68 i Nr 27, poz. 111, z 1989 r. Nr 73, poz. 436, z 1990 r. Nr 53, poz. 306 oraz z 1994 r. Nr 122, poz. 593).

<sup>3</sup> [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)

<sup>4</sup> Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 22, poz. 98, ze zm.).

stytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Również po 1997 roku nową funkcją TK jest rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

15 lipca 1987 zostaje powołana instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>5</sup>, którego celem jest zajęcie się ochroną praw jednostki skarżącej się na działanie administracji publicznej, głównie pod kątem legalności, ale i sprawiedliwości społecznej. RPO może złożyć wniosek do organu o działanie zgodne z prawem, wszcząć postępowanie w sprawach cywilnych, brać udział w postępowaniu (jak prokurator), zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść o kasację kary.

W latach osiemdziesiątych pewnej zmianie uległo funkcjonowanie Rady Ministrów. Jeśli w Polsce Ludowej liczba resortów tzw. przemysłowych była zmienna (od 9 do 17 resortów) to po zmianach w 1981 roku wyniosła 5 resortów. Liczne komitety i komisje, które wchodziły w jej skład były stopniowo likwidowane, co przyczyniało się do usprawnienia prac Rady Ministrów. Najdłużej działała, powstała w 1956 roku Komisja Planowania przy Radzie Ministrów.

Organizacja rządowego szczebla administracji publicznej została ukształtowana poprzez przyjęcie przez Sejm 12 ustaw reformujących centrum administracyjno-gospodarczego rządu. Jednymi z najważniejszych ustaw normujących sytuację administracji stały się ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów (1996) i o działach administracji rządowej (1997)<sup>6</sup>, które uchylili ustawę o urzędach ministrów (do 1997 r. status ministra kierującego określonym działem administracji rządowej określała ustawa o urzędzie ministra, a ustaw było tyle ile było ministrów). Do 1996 roku działał Urząd Rady Ministrów – ministerstwo zajmujące się różnymi sprawami z zakresu administracji publicznej i takimi, które trudno było przypisać do innego resortu<sup>7</sup>. Po 1996 roku większość spraw przekazano w 1996 roku urzędom resortowym, a URM zastąpiła Kancelaria Rady Ministrów.

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 oraz z 2007 r. Nr 25, poz. 162).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. 1999 nr 82 poz. 929 ze zm.); Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 2003 nr 159, poz. 1548 ze zm.).

<sup>7</sup> I. Jackiewicz, *Administracja centralna 1997–2001*, [w:] *Budowanie instytucji państwa 1998–2001. W poszukiwaniu modelu*, Warszawa 2004, s. 105.

Skutkiem reformy centrum administracyjno-gospodarczego rządu była decentralizacja polegająca na tym, że „ponad 120 rodzajów kompetencji organu założycielskiego w stosunku do 1300 przedsiębiorstw państwowych zostało przesuniętych do właściwych wojewodów (łącznie z uprawnieniami do prywatyzacji), ograniczono uprawnienia centralnych organów w stosunku do szeregu terenowych organów administracji specjalnych, włączając je do urzędów wojewódzkich lub podporządkowując je bezpośrednio wojewodom”<sup>8</sup>.

Pozycja wojewody w latach 1990–1996 ulegała zmianom. Jeśli według ustawy z 1990 roku o terenowych organach administracji ogólnej<sup>9</sup>, wojewoda był organem II instancji w sprawach z zakresu rządowej administracji ogólnej, czyli wprowadzono ogólną zasadę domniemania kompetencji wojewody (wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone dla innych organów tej administracji), to wzmocnienie jego pozycji nastąpiło wraz z reformą Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu w 1996 roku. Ostatecznie funkcjonowanie terenowej administracji rządowej uregulowała ustawa o administracji rządowej w województwie z 1998 roku<sup>10</sup>. Tak więc, do 1998 roku w Polsce występowało „znaczne rozproszenie administracji terenowej rządowej, niespolonej w wielu zakresach spraw, zbudowanej na różnych piętach organizacyjnych, ze zróżnicowanym terytorialnie zakresem działania”<sup>11</sup>. Po 1998 roku rządowa administracja terenowa zbudowana została na zasadzie zespolenia organizacyjnego, w której zasadnicza rola przypada wojewodom.

Z kolei sytuację prawną urzędników administracji państwowej normuje ustawa z 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, ustawa zaskakująco nowoczesna, obowiązująca do dzisiaj pracowników w takich instytucjach jak Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Sejmu i Senatu czy też Państwowej Inspekcji Pracy. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 1983 r. i była wielokrotnie nowelizowana. Zakres przedmiotowy ustawy obejmuje postanowienia dotyczące:

<sup>8</sup> J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 170.

<sup>9</sup> Ustawa z 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r., nr 80, poz. 872).

<sup>11</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 175.

- nawiązywania, zmiany i rozwiązywania stosunku pracy,
- obowiązków i uprawnień pracowników urzędów,
- odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej,
- trybu rozpatrywania sporów o roszczenia ze stosunku pracy.

Ustawa o pracownikach urzędów państwowych, nadal obowiązuje. Ustawie podlegają stosunki pracy urzędników państwowych i innych pracowników zatrudnionych w: Kancelarii Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, Sądzie Najwyższym, Biurach: Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i TV, Rzecznika Interesu Publicznego, Generalnego Inspektora Danych Osobowych, Krajowym Biurze Wyborczym, Państwowej Inspekcji Pracy, Regionalnych Izbach Obrachunkowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciw Narodowi Polskiemu, gabinetach politycznych (ale na zasadzie odrębności wypowiedzania umowy)<sup>12</sup>.

Do 2 grudnia 1994 r. (nowelizacja) ustawa wyróżniała dwie kategorie urzędników:

- mianowanych – zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych,
- kontraktowych – zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na pozostałych stanowiskach lub wyjątkowo – na określony czas poprzedzający mianowanie na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych.

Zgodnie z ustawą pracownikiem urzędów państwowych może zostać osoba, która spełnia łącznie następujące wymagania:

- jest obywatelem polskim,
- ukończyła 18 lat życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych,
- jest nieskazitelnego charakteru,
- ma odpowiednie wykształcenie i odbyła aplikację administracyjną,
- posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku<sup>13</sup>.

Aplikacja administracyjna trwa 12 miesięcy, kierownik danej jednostki organizacyjnej może zaliczyć na poczet aplikacji uprzednie zatrudnienie aplikanta i skrócić do 6 miesięcy. Aplikacja kończy się egzaminem, opinią i oceną. Pozytywna opinia – zapis „powinien być zatrudniony”; opinia negatywna – może być zatrudniony na stanowisku, które nie wymaga

---

<sup>12</sup> Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r. (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) art. 28, art. 1.

<sup>13</sup> Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r. (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) art. 28, art. 3.

aplikacji lub zwolniony. Urzędnik z wykształceniem prawniczym może być skierowany na aplikację legislacyjną. Obowiązek aplikacji obejmuje osoby zatrudnione na następujących stanowiskach: od starszego specjalisty, radcy prawnego, głównego księgowego w ministerstwach i urzędach centralnych oraz zastępcy dyrektora wydziału w urzędach wojewódzkich do sekretarek.

Ustawa określa, w artykule 17 zakres obowiązków jakie spoczywają na pracownikach. Pracownik winien zatem:

- przestrzegać konstytucji RP i innych przepisów,
- stać na straży autorytetu RP,
- dążyć do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa,
- racjonalnie gospodarować środkami publicznymi,
- rzetelnie, bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone obowiązki,
- dochować tajemnicy służbowej,
- rozwijać własną wiedzę zawodową,
- godnie zachować się w pracy,
- wypełniać polecenia służbowe przełożonych,
- uzyskać zgodę kierownika urzędu na dodatkowe zatrudnienie,
- nie manifestować przekonań politycznych,
- chronić interesy państwa, prawa i słuszne interesy obywateli.

Ustawa nakłada obowiązek stałego podwyższania kwalifikacji zawodowych, uczestnictwa w szkoleniach, kursach i innych formach dokształcania, przystępowania do egzaminów oraz konkursów. Urzędnik miał obowiązek poddawać się okresowym ocenom<sup>14</sup>.

Ustawa wprowadziła cztery kategorie urzędników, w zależności od rodzaju wykształcenia, przygotowania zawodowego, umiejętności i cech osobowościowych<sup>15</sup>.

Ustawa określała zasady naboru do służby oraz zakres postępowania kwalifikacyjnego. Szczegółowy zakres postępowania kwalifikacyjnego unormowała jednak dopiero Uchwała Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej z 1997 roku.

Po wejściu w życie ustawy o służbie cywilnej z 5 lipca 1996 roku, ustawa z 1982 r. zachowała moc tylko w stosunku do pracowników urzędów administracji rządowej zatrudnionych na stanowiskach nieurzędniczych, a kilka jej przepisów zachowuje swoją moc do 31 grudnia 2010

<sup>14</sup> K. Sitkowska, *Służba cywilna w nowym ustawodawstwie*, Toruń 1998, s. 9.

<sup>15</sup> Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r. (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) art. 28.

roku w odniesieniu do urzędników służby cywilnych mianowanych na jej podstawie.

Ustawa nie zawiera definicji urzędnika państwowego, ale w art. 2 zobowiązano Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia, stanowisk, na których zatrudnieni pracownicy są urzędnikami. Takie rozporządzenie powstało 8 listopada 1982 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania, które obejmuje niemal wszystkie stanowiska w urzędzie, od kierownika urzędu do maszynistki, z wyłączeniem pracowników obsługi. Pracownicy obsługi są „innymi pracownikami urzędu” nie będącymi urzędnikami państwowymi<sup>16</sup>.

Mianowanie można drogą rozporządzenia RM rozciągnąć na pracowników innych urzędów państwowych niż te, które zostały wymienione w ustawie.

Po 1994 r. mianowanie zniesiono jako sposób nawiązania stosunku pracy z urzędnikami państwowymi, zamykając drogę do powiększenia kadry urzędników mianowanych na starych zasadach, bo zamierzano stworzyć korpus służby cywilnej.

Jednakże mianowanie może być nadal stosowane w urzędach, stworzonych drogą rozporządzenia RM wobec pracowników innych urzędów państwowych niż te, które zostały wymienione w ustawie.

Od 27 stycznia 1995 r. urzędnicy zatrudnieni w urzędach, które są wymienione w ustawie, mogą być zatrudniani wyłącznie na podstawie umowy o pracę. Ale w przypadku przeniesienia urzędnika mianowanego do pracy w innym urzędzie na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z 1982 r. bądź awansowania na wyższe stanowisko z mocy art. 2 ust. 3 nowelizującej na nowym stanowisku zatrudnia się go na podstawie mianowania oraz w razie przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach mianowanego urzędnika, z którym urząd niezgodnie z prawem rozwiązał stosunki pracy.

Nadal pozostają w mocy i to bez ograniczenia czasowego stosunki pracy nawiązane w urzędach objętych działaniem ustawy z 1982 r. przed dniem 27 stycznia 1995 r.

W odniesieniu do Kancelarii Prezydenta RP oraz Biura Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, stanowiska urzędnicze określa Prezydent, a pozostałe – kierownicy urzędów.

---

<sup>16</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania (Dz.U. Nr 39, poz. 257 ze zm.).



Zastanawiającym jest fakt, iż do tej pory obowiązuje system ocen pracowników urzędów państwowych, ustalony wraz z nowymi regulowaniami dotyczącymi statusu urzędnika lat. 80. System ten przewiduje, że w ocenie kwalifikacyjnej należy uwzględnić postawę obywatelską pracowników socjalistycznej administracji oraz przestrzegania zasad praworządności socjalistycznej i sprawiedliwości społecznej<sup>17</sup>.

Status etyczny urzędnika reguluje Kodeks powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Na uwagę zasługuje fakt, iż w ustawie eliminuje się słowo „petent” a zastępuje się pojęciem „interesant”.

Niewątpliwie, ustawa w swoich rozwiązaniach sięga do wzorców ustawy o państwowej służbie cywilnej z 17 lutego 1922 roku. Ciekawy jest zapis dotyczący manifestowania poglądów politycznych. Widać tu wyraźnie próbę odejścia od angażowania administracji publicznej w bieżące spory polityczne, jako szkodliwe dla wizerunku państwa.

W III Rzeczypospolitej dyskusje nad wizerunkiem urzędnika trwały od początku transformacji – dotyczyły one zarówno kształtu ustaw normujących status pracowników i urzędników administracji publicznej w Polsce, jak i jakości ich funkcjonowania. Główną uwagę poświęcono pracownikom administracji rządowej, następnie pracownikom samorządowym, (jak już pisałam) pracownicy administracji państwowi pozostali pod rządami ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 roku.

I tak, jeśli chodzi o administrację rządową, to kolejne rządy III RP przedstawiały swoje projekty wizerunku i funkcjonowania służby cywilnej nie wcielając ich w życie. Już we wrześniu 1990 roku podjęto w Urzędzie Rady Ministrów prace nad projektem ustawy o państwowej służbie cywilnej. W latach 1991–1995 powstały trzy oficjalne projekty ustawy, jednakże częste zmiany u steru władzy powodowały, że nie były wcielane w życie. Dyskusję na temat tworzenia nowoczesnej służby cywilnej podejmowano jako próbę uzdrowienia administracji państwa a także element integrujący Polskę z Unią Europejską.

Rząd Waldemara Pawlaka (PSL) zaproponował projekt ustawy o służbie cywilnej, na mocy którego miał powstać korpus urzędników bezstronnych, prawych, lojalnych, apolitycznych, merytorycznie przygotowanych, służących obywatelom. W zamian urzędnicy mieli uzyskać stabilną sytuację zawodową i odpowiednie wynagrodzenie, możliwość

<sup>17</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie aplikacji administracji oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych, Nr 258 (Dz.U. Nr 39, poz. 257 ze zm.).

szkolenia się i awansu. Zgodnie z tym projektem (od momentu obowiązywania ustawy), w służbie cywilnej od 1996 roku miało pracować 500 osób. Podstawowym celem było stworzenie stabilnej i elitarnej służby cywilnej. Ustawa o służbie cywilnej została jednak wprowadzona w okresie rządów Włodzimierza Cimoszewicza (SLD).

Ustawa z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej<sup>18</sup> miała stanowić nowy kamień milowy w funkcjonowaniu administracji państwowej III Rzeczypospolitej. Wzorowana była częściowo na rozwiązaniach francuskich. Fala publikacji prasowych początkowo odnosząca się z entuzjazmem do ustawy o służbie cywilnej przyniosła ich krytykę. Głosy krytyczne wywoływały nominacje dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich. Została określona „falstartem”, gdyż pomysł by w województwach wybierać dyrektorów generalnych z klucza politycznego jest zaprzeczeniem idei tworzenia służby cywilnej. I jak pisała Janina Paradowska „Być może w Polsce tak naprawdę nie ma klimatu do stworzenia korpusu urzędniczego z prawdziwego zdarzenia, bowiem wygodniej jest gdy wszystkim rządzi polityka. Wygodniej dla tych, którzy rządzą, i dla tych, którzy mając nadzieję na rządzenie już szykują się do objęcia posad. Znow z politycznego nadania oczywiście”<sup>19</sup>.

Proces tworzenia służby cywilnej w 1997 roku uległ zahamowaniu. Spowodowała to sytuacja polityczna w kraju oraz wybory parlamentarne z 1997 roku, które doprowadziły do poważnych zmian na scenie politycznej Polski. W przyspieszonym tempie ekipa odchodząca (SLD-PSL) dokonywała mianowań, którymi objęto głównie wyższe stanowiska<sup>20</sup>.

Po objęciu władzy przez koalicję AWS-UW nowy rząd zawiesił realizację ustawy uznając za niewiarygodne wyniki postępowania kwalifikacyjnego i wstrzymał mianowanie osób, które w jego wyniku uzyskały ocenę pozytywną.

Spór wokół realizacji ustawy o służbie cywilnej z 1996 roku, uchwalonej przez parlament w którym większość posiadała koalicja SLD-PSL, a podważany przez nowy rząd AWS-UW spowodował, iż proces tworzenia nowej jakościowo administracji z fachowym, kompetentnym, bezstronnym i apolitycznym korpusem urzędniczym praktycznie został zahamowany na samym początku jego realizacji. Mianowano niewielką liczbę urzędników – 109 osób, a w grupie tej byli m.in.: Zastępca Szefa Służby Cywilnej,

---

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402; z 1997 r. Nr 106, poz. 679; z 1998 r. Nr 58, poz. 366 i Nr 162, poz. 1126).

<sup>19</sup> J. Paradowska, *Rząd urzędów*, „Polityka” 1999, nr 3.

<sup>20</sup> D. Bogucka, *Komisja kwalifikacyjna na starcie*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 1, s. 8–9.

9 dyrektorów generalnych ministerstw i urzędów centralnych oraz 15 dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich<sup>21</sup>.

Wskazywano na błędne założenia przyjęte w ustawie, wykazywano, iż jest nieudolna a jej realizacja niemożliwa. W prasie pojawiły się enuncjacje, iż w Polsce służba cywilna nie ma racji bytu, a zmiany mogą być jedynie na gorsze. Spór o charakter służby cywilnej był raczej spektakularny. Wydaje się, że nie dotyczył samej racji bytu służby cywilnej w Polsce, ale wizji politycznej poszczególnych opcji i partii.

W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w artykule 153 zapisano, iż korpus służby cywilnej działa w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej<sup>22</sup>. Zakładano, że dzięki istnieniu służby cywilnej zmiany polityczne i personalne w składzie rządu nie będą związane ze zmianami w obsadzie stanowisk, w tym również kierowniczych<sup>23</sup>.

W grudniu 1997 r. Prezes Rady Ministrów, powołał komisję która miała dokonać analizy i oceny tworzenia służby cywilnej. W raporcie znalazły się zarzuty wobec Prezesa Rady Ministrów byłego rządu, a dotyczyły takich kwestii jak zbyt długi okres powołania Szefa Służby Cywilnej, Komisji Kwalifikacyjnej i wydania rozporządzenia określającego stanowiska w służbie cywilnej i zasady wynagrodzenia; upolityczniony skład Rady Służby Cywilnej, Komisji Kwalifikacyjnej; Komisja Kwalifikacyjna nie spełniała wymogów profesjonalności i rzetelności oraz bezstronności i neutralności politycznej.

Krytyka procesu tworzenia korpusu służby cywilnej z jednej strony dotyczyła pospiesznego – na trzy miesiące przed wyborami – ogłoszenia egzaminów, z drugiej zaś nieprzystawalności tempa prac komisji do potrzeb administracji.

Rada Służby Cywilnej skrytykowała stanowisko komisji, odrzucając jej zarzuty. Uznała, że raport komisji służy doraźnym celom rządu AWS-UW, a okres dziewięciu miesięcy to zbyt krótki termin, aby oceniać działanie ustawy. Rada zwróciła uwagę na fakt, iż cała batalia polityczna wobec służby cywilnej źle wpływa na jej wizerunek w społeczeństwie i pogłębia negatywny odbiór kadr urzędniczych, zamiast go niwelować. Pod znakiem zapytania stanęło powodzenie reformy administracji rządowej.

<sup>21</sup> *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 1998*, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 1999, s. 10 i 23.

<sup>22</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

<sup>23</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa 2000, s. 200.

17 listopada 1997 r. Rada podjęła Uchwałę w sprawie realizacji ustawy z dnia 5 lipca 1996 roku o służbie cywilnej. Treść uchwały miała charakter głęboko krytyczny, związana była z ignorowaniem – zdaniem Rady – przepisów ustawy. Negatywnie odniesiono się do propozycji nowej ustawy o służbie cywilnej.

W konsekwencji rząd Jerzego Buzka odwołał część dyrektorów generalnych powołanych na mocy ustawy z 1996 roku i wszczął przygotowania do budowy nowej ustawy. Odwołano również Komisję Kwalifikacyjną, a także wstrzymano mianowania osobom, które pomyślnie przeszły proces kwalifikacji. Podstawowymi argumentami przemawiającymi za podjęciem prac nad nową ustawą była potrzeba dostosowania jej do nowej konstytucji oraz przyjęcie założenia, iż cała kadra urzędnicza administracji rządowej winna być objęta jednolitym ustawodawstwem<sup>24</sup>.

Ustawa wprowadzała nowe przepisy dotyczące takich zagadnień jak:

- organizacji służby cywilnej, którą oparto o jeden urząd centralny – Urząd Służby Cywilnej;
- objęcie przepisami jednej ustawy wszystkich pracowników administracji rządowej – stworzenie korpusu urzędniczego z podziałem na dwie grupy pracownicze: pracowników i urzędników;
- przyjęcie procedury jednego procesu konkursowego prowadzącego do mianowania i in.

Argumenty, które padały za wprowadzeniem nowej ustawy:

- względy formalne – Konstytucja z 1997 roku używa określenia „korpus służby cywilnej” co zdaniem zwolenników nowej ustawy nawiązuje do rozróżnienia między dwoma korpusami służącymi państwu: korpusowi cywilnemu i wojskowemu<sup>25</sup>;
- względy merytoryczne: wprowadzenie typu klasycznego regulującego podstawy funkcjonowania służby cywilnej, jako początku drogi do późniejszego wyboru kierunku rozwoju służby cywilnej z przyjęciem zasady rozdziału tego, co polityczne, od tego, co profesjonalne;
- brak etosu polskiej służby cywilnej;
- konieczność zapewnienia urzędnikom stabilizacji zawodowej. Przy zmieniających się rządach i parlamentach służba cywilna gwarantuje dzięki profesjonalizmowi i „pamięci urzędniczej” stabilność funkcjonowania państwa;

<sup>24</sup> J. Pastwa, *Służba cywilna – pytania i odpowiedzi*, Warszawa 1999, s. 8.

<sup>25</sup> H. Izdebski, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne i terminologiczne*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 3, s. 7.

- stabilizacja stosunku służbowego umożliwia przyznawanie niższych wynagrodzeń niż w przypadku urynkowienia administracji publicznej.

Jeśli można się byłoby doszukiwać analogii w przyjętych rozwiązaniach państw demokratycznych to wzorem dla twórców nowej ustawy były rozwiązania japońskie. Niewątpliwie wiele pomysłów zaczerpnięto z dorobku ustawy z 1922 roku. Komentarze wobec starej ustawy stały się bezużyteczne, ze względu na przyjęte nowe rozwiązania.

W dniu 18 grudnia 1998 roku sejm uchwalił ustawę o służbie cywilnej<sup>26</sup>. Nowa ustawa wprowadzała zasadnicze zmiany. Definicja korpusu urzędniczego uległa przekształceniu, w wyniku którego liczba członków korpusu służby cywilnej zmieniła się ze 104 w styczniu 1999 r. na 116 tysięcy osób w grudniu tego samego roku.

Specyficzny charakter wykonywanych zadań przez członków korpusu służby cywilnej powodował, iż ich obowiązki można było podzielić na ustrojowe i pracownicze.

**Zakres obowiązków pracowniczych** regulowany jest w przepisach określonych w art. 100 kodeksu pracy, który mówi o takich obowiązkach jak: przestrzeganie czasu pracy, regulaminu pracy i ustalonego porządku, przestrzeganie przepisów i zasad bhp oraz przepisów przeciwpożarowych; zachowanie tajemnicy służbowej, określonej w przepisach; przestrzeganie w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego<sup>27</sup>.

**Obowiązki ustrojowe** to: przestrzeganie Konstytucji RP i innych przepisów prawa; zakaz kierowania się w załatwianiu spraw interesem jednostkowym lub grupowym; ochrona interesu państwa, praw człowieka i obywatela oraz racjonalnym gospodarowaniem środkami publicznymi.

**Obowiązki członków korpusu służby cywilnej zgodnie z ustawą z 18 grudnia 1998 roku można podzielić także na: ogólne, służbowe i pozasłużbowe.**

W związku z tym ustawa precyzuje obowiązki członków korpusu służby cywilnej i nakazywała im:

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.).

<sup>27</sup> Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. Dz.U. Nr 24, poz. 141 ze zm., art. 100.

a) obowiązki ogólne

- **obowiązek złożenia przysięgi** – składając przysięgę urzędnik zobowiązywał się przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa<sup>28</sup>;
- **obowiązek wierności** – urzędnik miał obowiązek dochować wierności konstytucji. Winien był chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela. Pojęcie wierności mieści w sobie przywiązanie do ideałów państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego, a nie aktualnie rządzących partii politycznych. Wierność prawu jest związana z zasadą legalizmu działania władzy publicznej jako jednej z podstawowych zasad prawa administracyjnego;
- **obowiązek ochrony interesu państwa** – dotyczy to zarówno interesów niematerialnych: niepodległość i suwerenność państwa, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, nienaruszalność terytorium jak i interesów materialnych: wykorzystanie i wydatkowanie majątkowych środków publicznych;
- **obowiązek ochrony praw człowieka i obywatela** – członek korpusu służby cywilnej powinien chronić interesy państwa nie kosztem praw człowieka i obywatela, a także bez uszczerbku dla interesów państwa;
- **obowiązek zachowania bezstronności** – od polskiego urzędnika wymagana była, zgodnie z ustawą z 1998 roku, neutralność i bezstronność, które są warunkami funkcjonowania państwa prawa. Urzędnik zobowiązany był prezentować neutralność wobec grup interesu typu partie polityczne, związki zawodowe, grupy nacisku, lobby parlamentarne i pozaparlamentarne oraz wobec interesów jednostkowych. Każda decyzja administracyjna winna być wolna od przynależności do danej grupy interesu. Ściśle wiąże się to z bezstronnością, czyli gwarancją, że wszyscy obywatele, niezależnie od swoich poglądów politycznych i przynależności partyjnej, płci, rasy, wyznania, statusu społecznego i majątku będą traktowani równo;
- **nakaz apolityczności** – nakaz ten zobowiązuje urzędnika państwowego do braku aktywności politycznej tzn. nie tworzenia i nie uczestniczenia w partiach politycznych oraz zakazuje publicznego manifestowania poglądów politycznych. Urzędnik służby cywilnej nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych, tworzyć partii ani uczest-

---

<sup>28</sup> Tekst ślubowania urzędnika służby cywilnej brzmi następująco: „Ślubuję służyć Państwu Polskiemu, przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wykonywać obowiązki urzędnika sumiennie i bezstronnie, zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą”.

niczyć w partiach politycznych oraz łączyć pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego (chyba, że przebywa na urlopie bezpłatnym). Pracownikowi służby cywilnej nie zabrania się uczestniczenia w partiach politycznych. Zakaz manifestowania poglądów politycznych nie obowiązuje urzędnika w okresie urlopu bezpłatnego w czasie ubiegania się o mandat radnego. Pracownika s.c. nie obowiązuje zakaz łączenia pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego, toteż na czas jego pełnienia nie musi korzystać z urlopu bezpłatnego, jedynie powstrzymać się od manifestowania poglądów politycznych. Członek korpusu służby cywilnej nie może sprawować mandatu ani posła ani senatora. Jeżeli urzędnik uzyska taki mandat powinien w ciągu 14 dni złożyć oświadczenie o rezygnacji ze stanowiska urzędnika służby cywilnej – jeżeli tego nie uczyni, następuje po upływie tego terminu – wygaśnięcie mandatu posła lub senatora.

Obowiązek zagwarantowania neutralności politycznej oznaczał wypełnienie artykułu 69 ustawy o służbie cywilnej czyli, że członek korpusu służby cywilnej nie mógł kierować się interesem jednostkowym lub grupowym, w szczególności interesem politycznym, religijnym, zawodowym lub ekonomicznym<sup>29</sup>.

- **zakaz strajku** – praca w administracji publicznej ma charakter ciągły. Oznacza to, że urzędnik pracuje dla dobra ogółu i nie ma prawa do strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej funkcjonowanie urzędu.

#### b) obowiązki związane ze sprawowaniem urzędu

- **obowiązek oddania się służbie** – urzędnik służby cywilnej zobowiązany był sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania. Pełne oddanie oznacza nie tylko obecność w pracy, ale i zaangażowanie osobiste w realizacji zadań. Urzędnik musiał wykonywać swoje obowiązki zgodnie z ustawą. Jego postawa nie mogła podważać zaufania do administracji rządowej. Bez zgody dyrektora generalnego nie mógł podejmować dodatkowych zajęć w celach zarobkowych;
- **obowiązek rzetelności i bezinteresowności** – urzędnik nie mógł podejmować działań służbowych w interesie własnym, swojej rodziny lub znajomych. Aby wykluczyć podejrzenie o stronniczość lub działanie na własną korzyść, w służbie cywilnej nie może powstać stosunek podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej..., art. 69.

Polskie uregulowania prawne nie sięgały tak daleko, jak w przypadku Wielkiej Brytanii czy też Niemiec i nie zapisano wprost zakazu przyjmowania prezentów od osób trzecich;

- **obowiązek posłuszeństwa i lojalności** – urzędnik zobowiązany był wypełniać polecenia służbowe przełożonych i stosować się do ogólnych wytycznych. Ustawodawca zastrzegł pewne granice wymienionego obowiązku mając na uwadze legalność polecenia oraz zakres relacji służbowych<sup>30</sup>.

Jeżeli urzędnik służby cywilnej jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem lub nosi znamiona pomyłki jest zobowiązany poinformować na piśmie o tym swojego przełożonego. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia przez przełożonego był obowiązany je wykonać, ale nie ponosi z tego tytułu osobistej odpowiedzialności. Członek korpusu służby cywilnej nie powinien być wykonywać polecenia, jeżeli prowadziłoby do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia i ma obowiązek niezwłocznie poinformować o tym dyrektora generalnego urzędu, w którym pracuje.

- **obowiązek zachowania tajemnicy państwowej i służbowej** – urzędnik był zobowiązany zachować w tajemnicy sprawy służbowe. Obowiązek ten nabrał nowego znaczenia wraz z wejściem w życie ustawy o ochronie danych i o dostępie do informacji publicznej;
- **obowiązek rozwijania wiedzy zawodowej** – urzędnik zobowiązany był do ustawicznego podnoszenia wiedzy zawodowej i ogólnej poprzez kontynuowanie nauki i udział w szkoleniach organizowanych przez Urząd Służby Cywilnej<sup>31</sup>. Uczestnictwo w tych szkoleniach jest traktowane na równi z wykonywaniem obowiązków służbowych. W sposób szczególny uregulowany jest kwestia obowiązku szkoleń wobec urzędników s.c. – dyrektor generalny urzędu jest zobowiązany ustalić wobec każdego urzędnika program rozwoju zawodowego;
- **obowiązek gospodarności** – urzędnik winien racjonalnie gospodarować środkami publicznymi. Obowiązek ten nabiera szczególnego znaczenia, zwłaszcza że dotyczy to pieniędzy podatników uważnie przyglądającym się wydatkowaniu pieniędzy w kraju średnio zamożnym jakim jest Polska;
- **obowiązek przeniesienia się do innej miejscowości lub innego biura.** Przeniesienie urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w tej samej miejscowości może nastąpić, jeżeli przemawia za tym „interes służby cywilnej”;

---

<sup>30</sup> E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 106.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, art. 98–105.



- **obowiązek przestrzegania czasu pracy;**
- **obowiązek przestrzegania zasad i przepisów bezpieczeństwa pracy** – członek korpusu służby cywilnej powinien: znać przepisy i zasady BHP, brać udział w instruktażu i szkoleniach z tego zakresu; wykonywać pracę zgodnie z tymi przepisami; dbać o należyty stan urządzeń i sprzętu oraz o porządek i ład w miejscu pracy; stosować środki ochrony zbiorowej; poddawać się badaniom lekarskim.

### c) obowiązki pozasłużbowe

Do tej kategorii należy zaliczyć obowiązek godnego zachowania się urzędnika na służbie i poza służbą. Postawa osób zatrudnionych w służbie cywilnej winna wzbudzać szacunek. Oznacza to, że urzędnik jako osoba prywatna nie może swoim postępowaniem podważać zaufanie do administracji publicznej lub szkodzić dobremu imieniu instytucji, w której pracuje.

Ustawa precyzyjnie i w sposób jasno określony formułowała zakres obowiązków urzędników i pracowników służby cywilnej. Obowiązki te są dalej idące, niż te które wynikają z zapisów kodeksu pracy. Decyzja o podjęciu pracy w polskiej administracji publicznej oznaczać miała świadomą rezygnację z pewnych praw obywatelskich, takich jak: prawo tworzenia i zrzeszania się w partiach politycznych, prawo do strajku, prawo do publicznego głoszenia poglądów politycznych, prawo do uczestniczenia w kampaniach wyborczych, bierne prawo wyborcze, prawo do pełnienia funkcji w związkach zawodowych.

Specyfika pracy w administracji rządowej miała oznaczać, że urzędnik przede wszystkim ma służyć państwu i społeczeństwu, przestrzegać zasad konstytucji i innych źródeł prawa oraz świadomie poddać się ograniczeniom wynikającym z faktu bycia urzędnikiem państwowym.

Tematem powracającym ciągle zarówno w dyskusjach politycznych jak na łamach prasy był problem rozrostu administracji, określanej najczęściej jako „biurokracja”, choć zdarzały się także jak „biurokratura”. Dotyczyło to szczególnie wysokich rangą stanowisk urzędniczych oraz pełnomocników rządu do różnych spraw, a zarzuty padały ze strony lewicowej opozycji.

Koalicja rządowa AWS-UW uzasadniała wzrost zatrudnienia w administracji publicznej koniecznością wzmocnienia pionu integracji europejskiej i na swoją obronę podawała liczby porównujące liczebność składu administracji w innych państwach. Analizy sytuacji administracji rządowej i samorządowej w Polsce dokonali przedstawiciele Banku Świa-

towego, którzy w Raporcie opublikowanym w pół roku po wejściu ustawy stwierdzili, że upolitycznienie polskiej administracji zwiększa się, a ingerencje polityczne stają się zasadą jej funkcjonowania. Kolejną niepokojącą kwestią, zdaniem autorów raportu jest sprawa (trudna do zmierzenia) obsadzania stanowisk w administracji dzięki protekcji i nepotyzmowi<sup>32</sup>.

Zwrócono uwagę na nieuzasadniony przyrost stanowisk w administracji publicznej w latach 1994–1998, obliczany na 50% wzrostu. Podkreślono brak kultury zawodowej służby cywilnej oraz jasno określonej struktury wynagrodzeń nie mającej związku z zakresem odpowiedzialności zawodowej i wykonywanych działań.

Pracownicy samorządowi w Polsce byli zatrudnieni na podstawie ustawy z 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych<sup>33</sup> oraz zastosowanie wobec nich miała ustawa z 16 IX 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

Ustawa określiła kryteria na jakich można było zatrudnić pracownika samorządowego, do których należały: obywatelstwo polski, posiadanie kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na określonym stanowisku, ukończenia 18 lat i posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych oraz korzystanie z pełni praw publicznych, stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku.

Stosunek pracy nawiązywano na podstawie: wyboru (wójt, burmistrz, prezydent); powołania (zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarz gminy, sekretarz powiatu, skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu), skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa); mianowania (urzędnik samorządowy); umowy o pracę (pracownik samorządowy).

Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należało:

- dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesów państwa oraz indywidualnych interesów obywateli;
- przestrzeganie prawa;
- wykonywanie zadań urzędu sumiennie, sprawnie i bezstronnie;
- informowanie organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania;

---

<sup>32</sup> *Korupcja w Polsce. Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku.* Bank Światowy, Oddział w Warszawie, Warszawa, listopad 1999.

<sup>33</sup> Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U z 2001 r., Nr 142, poz. 1593 ze zm.) Ustawa obowiązywała do 2008 roku.

- zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej w zakresie przez prawo przewidzianym;
- zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach ze zwierzchnikami, podwładnymi, współpracownikami oraz w kontaktach z obywatelami;
- zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim;
- sumienne i staranne wypełnianie poleceń przełożonego (jeżeli w przekonaniu pracownika samorządowego polecenie przełożonego jest niezgodne z prawem, pracownik ten powinien przedstawić mu swoje zastrzeżenia; w razie pisemnego potwierdzenia polecenia, powinien je wykonać, zawiadamiając jednocześnie odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa albo kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej o zastrzeżeniach; pracownikowi samorządowemu nie wolno wykonywać poleceń, których wykonanie według jego przekonania stanowiłoby przestępstwo lub groziłoby niepowetowanymi stratami);
- niewykonywanie zajęć tożsamyh, pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Kontrowersyjnym zapisem, budzącym wiele emocji społecznych była możliwość dopuszczenia do pracy w jednostkach samorządu terytorialnego osób skazanych prawomocnym wyrokiem za przestępstwa popełnione umyślnie (zmiana nastąpiła dopiero w 2006 roku).

Zmiany w latach 80. miały charakter instytucjonalny, ale sądzę, że w omawianym okresie nie następuje zmiana mentalności ówczesnych pracowników administracji, rekrutowanych nadal za poręczeniem obowiązującego systemu partyjnego, przyzwyczajonych do wykonywania obowiązujących przepisów, nie zwracających uwagi na to, czy miały głębszy sens, pracowników administracji dla których obce są pojęcia: dobra administracja, inteligentna administracja, administracja demokratycznego państwa prawa, a bezstronność i rzetelność oznaczają puste pojęcia.

W spadku po PRL pozostał obraz urzędnika tępego, złośliwego, przekornego i uniemożliwiającego sprawne załatwienie sprawy w urzędzie i na dodatku ślepo wiernego przełożonemu, a nie konstytucji czy prawu.

W latach 90. dochodzi do kolejnych reform administracji publicznej, rozpisanie na nowo roli i zadań poszczególnych instytucji, zmian w podziale kompetencji i organizacji administracji. Samorząd terytorialny został uznany przez ustrojodawcę za podstawową i najważniejszą formę

decentralizacji (art. 16 ust. 2 konstytucji) (oprócz fundacji prawa publicznego, zakładów administracyjnych, samorządu zawodowego). Przyjęty w Polsce model państwa unitarnego wykluczał możliwość istnienia autonomicznego terytorialnego władztwa ustawodawczego, ale w ramach zapewnienia realizacji zasady decentralizacji konieczne było przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego nie tylko kompetencji wykonawczych, ale i szeroko rozumianej funkcji prawotwórczej.

Wprowadzenie trójstopniowego podziału jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (J. Regulski) tworzyło podstawy demokratyzacji państwa, przełamując pięć monopolii państwa: w sferze politycznej, funkcji władzy publicznej, własności i gospodarki komunalnej, finansów publicznych oraz administracji i personelu administracyjnego<sup>34</sup>.

Zgodnie z Konstytucją, samorzady sprawują władzę publiczną – w formie władztwa powszechnego, władztwa zakładowego (zakłady publiczne) oraz władztwa organizacyjnego. A osobowość prawna powoduje, że samorząd może być podmiotem prawa własności składników majątkowych i niemajątkowych – to wyodrębnienie prawne służy realizacji zadań publicznych – zaspakajaniu potrzeb wspólnoty<sup>35</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego cechują następujące elementy: wspólnota lokalna, terytorium, obligatoryjną przynależność do wspólnoty, zadania publiczne oraz osobowość prawna i sądowa ochrona samodzielności.

Zadania samorządu terytorialnego są wykonywane samodzielnie, czyli samorząd jest formą administracji pośredniej, a więc wyodrębnionej z hierarchicznej administracji rządowej. Działania struktur samorządowych nie podlegają wytycznym organów administracji rządowej a jedynie ich nadzorowi określanemu jako „korelat samorządu”<sup>36</sup>. Prawnie chroniona samodzielność samorządu wyraża się poprzez sądy administracyjne, system finansowania – dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego pochodzą z różnych źródeł, a proporcje między poszczególnymi źródłami decydują o ich finansowej samodzielności oraz poprzez samodzielność organizacyjną<sup>37</sup>.

Z przepisów Konstytucji RP wynika, że „podstawową jednostką samorządowa jest gmina”. O ich łączeniu bądź podziale, o ustaleniu ich granic, nazw i siedzib decyduje Rada Ministrów. Gmina posiada osobowość prawną, może mieć własny majątek, zarządzać nim, zaciągać

<sup>34</sup> J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 371–372.

<sup>35</sup> E. Knosala, *Organizacja administracji publicznej*, Sosnowiec 2005, s. 98–99.

<sup>36</sup> B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 29.

<sup>37</sup> E. Knosala, *Organizacja administracji...*, s. 99–100.

zobowiązania, wchodzić w stosunki prawne z organami państwa, wchodzić z nim w spór. Jest niezależna od aparatu państwowego, kształtuje własną organizację wewnętrzną, wybiera swoje organa przedstawicielskie, stanowi prawo lokalne.

Gmina jest to wspólnota samorządowa, tworzona przez wszystkich obywateli zamieszkujących pewne terytorium, wykonująca zadania publiczne w imieniu własnym, posiadająca osobowość prawną, której samodzielność podlega ochronie sądowej.

Gmina w Polsce oznacza bardzo różniące się między sobą struktury socjologiczne i demograficzne – liczące od 4 tys. mieszkańców do ponad 500 tysięcy. Typy gmin (E. Knosala):

- małe gminy – poniżej 5 tysięcy mieszkańców – źródłem powstania – głównie tradycje historyczne, które mają kłopoty z wykonaniem podstawowych zadań publicznych. Ich dochody są ograniczone, najczęściej realizują jedynie projekty celowe z otrzymanych dotacji, dysponują ograniczoną zdolnością do wykonywania zadań publicznych. Nie znajdują wsparcia finansowego, a samodzielność bardziej im szkodzi (powiaty nie mogą zastąpić ich w działaniu) niż pomaga;
- gminy średnie – liczące około 10 tys. mieszkańców – dysponują odpowiednimi dochodami i kadrą specjalistów, mają pełną zdolność do wykonywania zadań publicznych;
- miasta średniej wielkości – od 25 do 100 tys. mieszkańców – miasta te posiadają niezbędny potencjał materialny i kadrowy, posiadają odpowiednią infrastrukturę techniczną i społeczną (gospodarka komunalna, drogi, szkoły, instytucje kultury itp.). Znaczenie odgrywają już układy partyjne. Konflikty pojawiają się na linii miasto – miasto powiatowe – gdyż ich potencjał jest zbliżony;
- miasta na prawach powiatu – miasta powyżej 100 tysięcy mieszkańców i były miasta wojewódzkie. Spór, czy miasto na prawach powiatu jest w pierwszej kolejności gminą czy powiatem, rozstrzygnięto na rzecz gminy. Administracja w tych miastach jest wysoce wyspecjalizowana, pracuje na zasadach biurokratycznych, nie różni się od administracji rządowej. Państwowe funkcje nadzorcze wobec dużych miast mają charakter ograniczony, ponieważ te miasta stać na zatrudnianie wysokokwalifikowanych urzędników;
- miasta powyżej 300 tys. mieszkańców – wyodrębniono na podstawie kryterium formalnego – są to miasta, których statut podlega uzgodnieniom z Prezesem RM;
- gmina Warszawa;

- gminy uzdrowiskowe – odrębny status prawny – bo odmienna organizacja aparatu administracyjnego – organem gminy jest naczelny lekarz uzdrowiska<sup>38</sup>.

Reforma z 1990 roku miała olbrzymie znaczenie dla powstania dualizmu władzy państwowej. Oprócz władzy państwowej pojawił się podmiot władzy publicznej w postaci samorządu terytorialnego<sup>39</sup>. Układ relacji między rządem a samorządem kształtuje od tej pory system zarządzania państwem.

Oceniając najważniejsze zmiany w systemie administracji publicznej lat 90. należy przyjąć, że należały do nich:

- w zakresie administracji rządowej: wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów i oparcie ją o zasadę kanclerskości oraz ustanowienie nowych, bardziej przejrzystych zasad funkcjonowania Rady Ministrów, opartych o zasadę kolegiałości i resortowości. Nastąpiło nowe określenie roli ministra, jako urzędu pełniącego rolę regulacyjną, organizacyjną, kreującą i kontrolną, uporządkowano i przekazano część kompetencji wojewodzie, jako przedstawicielowi administracji rządowej w terenie, utworzenie Komitetu Integracji Europejskiej i wzmocnienie tym samym instytucjonalnego zaplecza koordynacji procesów dostosowawczych Polski do Unii Europejskiej, uporządkowanie kompetencji Ministra Finansów, przekazanie wszelkich kwestii związanych z własnością państwową i prywatyzacją w ręce Ministra Skarbu; wprowadzenie ustawy o służbie cywilnej;
- w zakresie samorządu terytorialnego – kierowanie się przy budowie i funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) zasadą subsydiaryzmu, zbudowanie trójstopniowego podziału terytorialnego kraju w postaci gminy, powiatu i województwa; ustanowienie gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, nadanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w zakresie określonym przez ustawę. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Do minusów zmian zachodzących w obrębie administracji publicznej należy zaliczyć fakt, iż wydaje się, że administracja publiczna była czynnikiem zwalniającym tempo zmian zachodzących w Polsce, co wynikało z obowiązującego ówczesnie prawa, układu sił politycznych, tradycji

---

<sup>38</sup> E. Knosala, *Organizacja administracji...*, s. 101–104.

<sup>39</sup> Por. E. Knosala, *Organizacja administracji...*, s. 85.

działania ukształtowanej w okresie PRL oraz mentalności samych urzędników. Tak więc administracja publiczna nie ułatwiała wyjścia Polski lat 80. z reżimu autorytarnego w kierunku liberalnej demokracji, chociaż zmiany na poziomie instytucjonalnym były zapowiedzią, że również i na tak trudnym polu nie zatrzyma się procesu transformacji. Zgodzić się należy z oceną H. Izdebskiego, że „w spadku po poprzednim ustroju pozostało nam bardzo niezdrowe pomieszenie sfery politycznej władzy wykonawczej z funkcjami czysto administracyjnymi, w wyniku czego nie ma jasności co do rozdziału odpowiedzialności politycznej i kompetencji urzędniczej”<sup>40</sup>.

Wprowadzając reformę samorządową nie sprecyzowano stopnia osiągnięcia celów, a oceniając funkcjonalność nowych struktur nowego podziału terytorialnego kraju, jako główne kryterium przyjęto stopień nasycenia instytucjami<sup>41</sup>. W zakresie reformy samorządowej nie udało się określić jasnych i przejrzystych źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego (szczególnie trudna sytuacja finansowa dotyczy powiatów), nie wyposażono gmin w elastyczne źródła finansowania, nie uporządkowano stosunków własnościowych, nie zabezpieczono należycie interesów społeczeństwa i państwa w tym zakresie.

Lata 90. przyniosły znaczące zmiany zarówno w filozofii funkcjonowania administracji jak i zmian instytucjonalnych, (jest to okres decentralizacji i dekoncentracji państwa), a mimo tego do 1999 roku system administracji publicznej w Polsce był dysfunkcyjny. Nadal w administracji centralnej nie wyodrębniono z ministerstw administracji wykonawczej, a także i ministerstwa nie pełnią swojej podstawowej misji jako wykonawcy woli władzy politycznej. Najoporniej dochodzi do zmian w zakresie społecznym, czyli postrzegania swojej roli przez samych urzędników administracji publicznej oraz postrzegania administracji przez opinię publiczną.

Mimo, a może właśnie z powodu transformacji ustrojowej, administracja publiczna jest postrzegana jako twór niereformowalny, nieudolny, o przerostach biurokratycznych, marnotrawiący środki publiczne, a urzędnicy w oczach opinii publicznej to grupa jednych z najbardziej skorumpowanych osób. Taka sytuacja powoduje negatywny odbiór społeczny państwa, jego dezorganizację, utrudnia proces rozwoju społecznego i hamuje wzrost gospodarczy.

<sup>40</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 266.

<sup>41</sup> M. Sitek, *Reforma administracyjna 1998 r.*, [w:] *Budowanie instytucji państwa 1989–2001 w poszukiwaniu modelu*, Warszawa 2004, s. 155.

## **STRESZCZENIE**

Artykuł opisuje genezę, specyfikę i uwarunkowania zmian w systemie administracji publicznej w Polsce lat 80. i 90. Przedmiotem analizy są uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne oraz prawne, mające wpływ na kształt i funkcje instytucji administracji publicznej w Polsce. Szczególną uwagę autorka poświęca statusowi prawnemu, w tym obowiązkom urzędników państwowych, służby cywilnej i pracowników samorządowych.

*Jolanta Itrich-Drabarek*

## **THE TRANSFORMATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION**

The article describes genesis, specificity and conditions of changes in public administration system in Poland during 80s and 90s. Political, economic, social and law conditions which have an impact on functioning of public administration in Poland are here analysed. In the article author focused on legal status of administration subjects – responsibilities of civil servants and self-government workers.