

Wystąpienie wstępne profesora Huberta Izdebskiego podczas debaty „Czy i jaki dzień dla służby cywilnej w Polsce?”

Warszawa, 20 lutego 2013 r.

Szanowny Panie Ministrze, Szanowni Państwo!

Profesor Henryk Samsonowicz skończył na okresie rozbiorów czy, ściślej, okresie porozbiorowym. Na terenie ziem polskich funkcjonowała wówczas oczywiście administracja państw zaborczych - różnie zorganizowana i różnie działająca, sprawnie w zaborze pruskim, dość sprawnie w zaborze austriackim i jako tako, mówiąc jak najłagodniej, w zaborze rosyjskim. Mieliśmy także własną administrację w Księstwie Warszawskim, której tradycje były kontynuowane w konstytucyjnym Królestwie Polskim, tym bardziej w okresie powstania listopadowego. Potem stopniowo wszystko to w Królestwie gasło - po powstaniu styczniowym nastąpiła, jak wiadomo, rusyfikacja wszystkiego, co było służbą publiczną w Królestwie Polskim, a w związku z tym administracja również przybrała wszelkie cechy właściwe administracji rosyjskiej. Polaków bardzo niechętnie zatrudniano w administracji na terenie Królestwa, natomiast robili czasem bardzo duże kariery, ale na terytorium już odległym od Królestwa i to nie tylko, do tego nie tylko z własnej woli, na Syberii, ale i w Petersburgu.

Pamiętać wszakże warto o doświadczeniach administracji Księstwa Warszawskiego. Jednym z nich było to, że mimo, że było już po powiększeniu Księstwa po 1809 roku niewiele ponad osiem tysięcy urzędników, to strasznie narzekano na ich nadmiar - na to, że wszędzie, gdzie się spojrzało, był urzędnik publiczny, który czegoś chciał, czegoś wymagał. Po mało widocznym nawet w czasach stanisławowskich państwie, wprowadzone w Księstwie Warszawskim francuskie prawo - nie tylko cywilne, ale i administracyjne - łączące się zresztą z kontynuacją pewnych wzorów dotychczasowej administracji pruskiej (stąd administrację Księstwa nazywa się czasem neopruską), spowodowało, że rzeczywiście nagle zauważono, że są urzędnicy. Nie po to jednak w Księstwie Warszawskim była uruchomiona Szkoła Prawa, najpierw mająca kształcić głównie sędziów, ale również urzędników, a potem, od początku

połączona ze Szkołą Prawa, Szkołą Nauk Administracyjnych (dająca zresztą początek Wydziałowi Prawa i Administracji utworzonego już w konstytucyjnym Królestwie Polskim Uniwersytetu Warszawskiego), żeby nie kształcić kandydatów na wykwalifikowanych urzędników państwowych. I rzeczywiście, taka kadra była już w latach dwudziestych, trzydziestych XIX w. – i to wykształcona jak na owe czasy bardzo nowocześnie. Szkoła Prawa i Nauk Administracyjnych, a potem Wydział Prawa i Administracji reprezentowały w zakresie nauk administracyjnych poziom odpowiadający temu, co występowało w innych krajach kontynentu europejskiego.

Pomijając kwestie państw zaborczych i ich administracji w XIX w., choć właśnie wtedy kształtowały się rozwiązania administracyjne dotąd właściwe dla naszej części Europy, można obecnie przejść do Państwa Polskiego odrodzonego po 123 latach zaborów, dla którego szybko przyjęto nazwę Rzeczpospolita Polska. Dość szybko doszło zatem do uchwalenia ustawy o państwowej służbie cywilnej - ustawy z 17 lutego 1922 roku. W moim przekonaniu, są wszelkie podstawy, żeby właśnie 17 lutego uznać obecnie za dzień Święta Służby Cywilnej. Co więcej, w pewnym sensie jest już wypróbowana prawna możliwość tego jak można wprowadzić coś ważnego bez nadmiernego formalizowania - mianowicie można to uczynić dokładnie na tej samej zasadzie, na jakiej Józef Piłsudski został marszałkiem Polski. W imieniny Józefa przyszli do niego oficerowie i złożyli mu życzenia jako pierwszemu Marszałkowi Rzeczypospolitej, a on te życzenia, już jako Marszałek Rzeczypospolitej, przyjął. Nie miał kto mu nadać stopnia marszałka, dlatego, że on sam był przecież Naczelnikiem Państwa i w związku z tym zadecydował *vox populi*, a w każdym razie *vox militari*. Pewnie więc i służba cywilna też może - gratulując swojemu Szefowi z okazji Święta Służby Cywilnej - w ten właśnie sposób wprowadzić swoje święto.

To była dygresja, warto natomiast więcej powiedzieć o przedwojennej ustawie o służbie cywilnej. Z jednej strony, był to bardzo porządny akt prawny, obowiązujący - po najróżniejszych zmianach, największych wprowadzonych w 1948 roku - do wejścia w życie Kodeksu pracy, czyli do 1975 roku. Odpowiadał on temu, co w administracji państw uznawanych za dobrze zorganizowane (i to nie tylko pod tym względem) miało wówczas miejsce, przy czym ten model klasycznej, można powiedzieć weberowskiej administracji,

opartej na korpusie neutralnych politycznie, profesjonalnych, pełniących swoje funkcje przez wystarczająco długi okres urzędników i niższych funkcjonariuszy (podział ten był wyraźnie zarysowany) oparty był na wzorach austriackich i wzorach pruskich. Trudno zresztą było oczekiwać czerpania z wielu innych wzorów. Kadry administracji odrodzonego Państwa Polskiego mogły szerzej przybyć tylko i wyłącznie - nawet nie przybyć, bo były już na miejscu, chyba że przenosiły się do Warszawy – z zaboru austriackiego, gdyż tam w wyniku repolonizacji administracji, sądownictwa, innych służb publicznych od lat siedemdziesiątych XIX wieku administracja była po prostu polska i absolwenci polskich uniwersytetów we Lwowie i w Krakowie oraz innych coraz bardziej się rozwijających szkół wyższych mieli możliwość znalezienia na miejscu zatrudnienia. Niezależnie od tego, tak jak polscy politycy odgrywali dużą rolę w polityce państwa austriackiego i Austro-Węgier, tak polscy urzędnicy mieli wiele do powiedzenia w ramach instytucji wiedeńskich, by po odzyskaniu niepodległości działać już na rzecz odrodzonego Państwa Polskiego.

Dopiero z biegiem czasu zaczęło się pojawiać pokolenie urzędników już wykształconych w odrodzonej Rzeczypospolitej. W latach trzydziestych właściwie już cały dopływ kadr stanowiły osoby, które w znacznej części zdały maturę i odbyły studia wyższe już w II Rzeczypospolitej; napływ (zwłaszcza do Warszawy) urzędników z dawnej monarchii austro-węgierskiej nie miał już wówczas takiego znaczenia jak poprzednio. Dodać warto, że ten napływ dawnych funkcjonariuszy C.K. monarchii do Królestwa Polskiego nie był nazbyt przychylnie widziany przez miejscowych, którzy twierdzili „my też się znamy, nie święci garnki lepią”, a zatem możemy objąć każde stanowisko, na co przybysze galicyjscy mieli odpowiadać, że „nie święci garnki lepią, ale garncarze”, i to oni uważali się za garncarzy.

W II Rzeczypospolitej występowały zatem najróżniejsze, mniej czy bardziej widoczne, napięcia czy wręcz konflikty w obrębie korpusu urzędniczego. Następowaly również dość istotne zmiany polityczne - szczególnie po przewrocie majowym, kiedy wyższe stanowiska zaczęli obejmować oficerowie legionowi. Silne były tradycje ministerstw reprezentujących swoją klientelę; wiadomo, że np. w Ministerstwie Rolnictwa główną masę zatrudnionych - urzędniczą, nie tylko polityczną - stanowili zawsze tacy czy inni ludowcy także, a w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej, bez względu na to, kto akurat rządził,

najbardziej reprezentowana była PPS. Ustawa ustawą, polityka polityką, a życie i tak się toczyło się według swoich reguł. Nie przeszkodziło to jednak temu, by korpus urzędniczy, działający na podstawie ustawy o państwowej służbie cywilnej, był - zwłaszcza gdy wszystko się już utrwaliło - solidny, by stanowił istotną podstawę funkcjonowania państwa.

Nazwa „państwowa służba cywilna” nie okazała się przypadkowa. Po pierwsze, była to służba państwowa (jeśli chodzi o samorząd to mogły, ale nie musiały obowiązywać podobne reguły) – i to naprawdę służba państwowa; inaczej niż obecnie, przez służbę cywilną rozumiano co do zasady zatrudnienie w całym sektorze państwowym. Zakres wyłączeń spod działania tej ustawy był niewielki, postanowieniom tej ustawy nie podlegali sędziowie, prokuratorzy, wymiar sprawiedliwości, aplikanci sądowi, pracownicy państwowych kolei żelaznych, nauczyciele wszystkich szkół państwowych oraz (z wyjątkiem kilku postanowień) pracownicy przedsiębiorstwa Polska Poczta, Telegraf, Telefon. Do urzędników kontroli państwowej miały zastosowanie przepisy ustawy o państwowej służbie cywilnej, o ile ustawa o kontroli państwowej inaczej nie stanowiła, podobnie jak - aż do czasu wydania specjalnych ustaw służbowych - do funkcjonariuszy policji, państwowej straży celnej oraz dozorców więziennych (z biegiem czasu wydano takie ustawy). Ustawa miała zastosowanie w stosunku do tych osób, o ile nie stała w sprzeczności z postanowieniami ustaw o uposażeniu, względnie specjalnymi przepisami wynikającymi z charakteru służbowego wyżej wymienionych funkcjonariuszy. Ustawa o państwowej służbie cywilnej dotyczyła również osób - używając dzisiejszej terminologii - pełniących kierownicze stanowiska w państwie, podsekretarzy stanu wprost, natomiast ministrowie, konstytucyjnie odpowiedzialni kierownicy władz naczelnych podlegali postanowieniom ustawy, o ile ustawa konstytucyjna lub ustawy specjalne nie zawierały przepisów odmiennych. Przy powołaniu ministrów nie obowiązywały przepisy artykułu 11 i 12 ustawy. Artykuł 11 zawierał wymogi kwalifikacyjne dla urzędników różnych kategorii; zresztą akurat od tych wymogów na różne sposoby ustawowo i nieustawowo zwalniano - zwłaszcza oficerów po 1926 roku.

Zatem, przepisy o państwowej służbie cywilnej jako o służbie państwowej znajdowały znacznie szersze zastosowanie niż obecne przepisy o służbie cywilnej – ze szczególnych powodów historycznych, co znalazło odzwierciedlenie w Konstytucji RP, ograniczone do

urzędów administracji rządowej. Termin „służba cywilna” nie był przypadkowy i nie tylko dlatego, że tu pierwowzorem mogła być brytyjska *civil service*.

Po wtóre, już poprzez sam termin „służba cywilna” nawiązano do dziewiętnastowiecznej tradycji - i to tradycji raczej pruskiej (i generalnie niemieckiej) - podkreślania, że w służbie państwa występują dwa równoległe pionki, mianowicie służba cywilna i oczywiście służba wojskowa. Służba cywilna była czymś paralelnym do służby wojskowej, również jeżeli chodziło o jej status, o obowiązki i prawa jej korpusu. Trudno się dziwić temu, że wielu przedstawicieli nauki prawa administracyjnego głosiło – tak jak czynili to ich poprzednicy w XIX w. - że urzędnikowi państwowemu nie płaci się za to, że wykonuje służbę państwową, tylko za gotowość do służby, tak samo jak wojskowemu płaci się nie za to, że bez przerwy wojuje, tylko za to, że jest w każdej chwili gotowy do pełnienia swoich obowiązków. Paralelne rozumienie służby wojskowej i służby cywilnej przesądzało o statusie prawnym urzędnika i całej służby. Stosunek państwowej służby cywilnej miał charakter publicznoprawny, mógł być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego, w szczególności postanowień ustawy o państwowej służbie cywilnej. Programowo odróżniano ten stosunek od stosunku pracy - i w żadnym zakresie, także i w stosunku do osób, które miały status niższych funkcjonariuszy państwowych, reguły dotyczące choćby stosunku pracy pracowników umysłowych (bowiem odróżniano w prawie pracy pracowników fizycznych i umysłowych), a tym bardziej pracowników fizycznych, nie mogły znajdować żadnego zastosowania.

Status urzędników był uregulowany dość szczegółowo - pozostawiając jednak sprawy uposażeniowe i emerytalne odrębnemu unormowaniu, które musiało być paralelne w stosunku do przepisów omawianej ustawy.

Obowiązki były określone w sposób, który warto przypomnieć, bo nie zaszkodziłoby, żeby niektóre ówczesne sformułowania funkcjonowały w obecnym obrocie, jeżeli nie prawnym, to przynajmniej deontologicznym. Urzędnik obowiązany był zatem wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle praw i przepisów, wypełniać obowiązki swego urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co by mu mogło

szkodzić. Pod względem zachowania się obowiązywały urzędnika następujące zasady: powinien w służbie i poza służbą strzec powagi swego stanowiska, zachowywać się zawsze zgodnie z wymaganiami karnośći służbowej i unikać wszystkiego, co mogłoby obniżyć poważanie i stanowisko. Nie wolno mu było wchodzić w związki lub zmywy, które mogłyby zakłócić należyty bieg zarządu państwowego lub normalnego toku urzędowania. Wobec przełożonych urzędnik powinien zachowywać się z uszanowaniem stosunku, zaś z innymi urzędnikami podwładnymi z uprzejmością, w stosunkach urzędowych z interesantami powinien urzędnik, zachowując należytą powagę, być bezstronnym, uprzejmym i w granicach dopuszczalnych służyć im radą i pomocą. To tylko część odpowiednich przepisów. Z drugiej strony, warto zauważyć, że przepisy, które dziś nazywamy antykorupcyjnymi, wcale nie były aż tak ostro sformułowane jak czyni się to obecnie. Przykładowo, urzędnik zajmujący stanowisko kierownicze pierwszej lub drugiej kategorii nie mógł bez zezwolenia właściwej władzy naczelnej pełnić służby w okręgu, w którym znajdowała się jego posiadłość ziemska, przedsiębiorstwo handlowe lub przemysłowe – co oznaczało, że ograniczenie to nie dotyczyło działalności gospodarczej w innym okręgu. Zapewne doświadczenie jeszcze wówczas nie wykazało, że wskazane byłoby zacieśnianie gorsetu antykorupcyjnego.

Co do praw urzędnika, urzędnik stały (bo była też możliwość czasowego mianowania do odwołania) posiadał wszelkie prawa zastrzeżone w ustawie i mógł być wydalony lub usunięty ze służby jedynie prawomocnym zarządzeniem władzy wydanym na mocy ustawy lub orzeczenia komisji dyscyplinarnej. Zasadą była stałość stosunku służbowego, co nie znaczy, że stabilizacja stosunku służbowego była daleko posunięta czy wręcz absolutna. Urzędnika można było przenieść za zgodą Prezesa Rady Ministrów w stan nieczynny. Gdy pełnienie funkcji na tym samym stanowisku było czasowo niemożliwe czy też w przypadku zmiany w organizacji władz, znajdowała zastosowanie bardzo ogólna klauzula – gdy zająd okoliczności niepozwalające na względu na dobro służby na dalsze jej pełnienie w tym samym dziale zarządu państwowego, po pół roku pozostawania w stanie nieczynnym urzędnik przechodził na emeryturę, przy czym uprawnienia emerytalne nabywało się dość szybko. Z biegiem czasu wprowadzono instytucję oceny kwalifikacyjnej. Dwukrotna ocena negatywna była podstawą do rozwiązania stosunku służbowego.

Jak już to wspomniałem, ustawa o państwowej służbie cywilnej funkcjonowała również długo po wojnie (choć z licznymi zmianami). Na mocy nowelizacji z 1948 roku zniesiono jednak istotny dla konstrukcji ustawy podział na urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych. Ustawa o państwowej służbie cywilnej w istocie stała się, w rezultacie, ustawą o urzędnikach państwowych i jako taka dotrwała do stosunkowo niedawnego czasu, tj. do 1975 roku.