

KONSTYTUCYJNY WZORZEC REŻIMU ZATRUDNIENIA CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

Jakub Szmit

KONSTYTUCYJNY WZORZEC REŻIMU ZATRUDNIENIA CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

Jakub Szmit



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2024

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Uniwersytet Gdański

Stan prawny na 5 kwietnia 2024 r.

Jakub Szmit – numer ORCID: 0000-0001-9079-4630

Recenzenci

Prof. dr hab. Leszek Mitrus

Dr hab. Piotr Uziębło, profesor Uniwersytetu Gdańskiego

Wydawczyni

Joanna Dzwonnik

Redaktorka prowadząca

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-531-4

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział 1	
Służba cywilna w strukturze państwa – ujęcie ustrojowe	27
1.1. Państwo jako struktura organizacyjna	27
1.2. Zjawisko administracji – definicja, rola i znaczenie	39
1.3. Administracja publiczna w strukturze państwa	58
1.4. Administracja publiczna w prawie międzynarodowym i unijnym	72
1.5. Zakres podmiotowy administracji rządowej	90
1.6. Służba cywilna i korpus służby cywilnej a administracja rządowa	99
1.6.1. Działanie korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej	99
1.6.2. Członkowie korpusu służby cywilnej a pozostali pracownicy administracji rządowej	104
1.6.3. Metody wyznaczania zakresu działania służby cywilnej	108
1.6.4. Szczególne rozwiązania dotyczące kształtowania zakresu podmiotowego korpusu służby cywilnej ...	116
1.6.5. Uwagi podsumowujące	122

Rozdział 2

Wymogi stawiane służbie cywilnej i członkom korpusu

służby cywilnej na gruncie ustawy zasadniczej	125
2.1. Uwagi wstępne – szczególna rola art. 153 ust. 1	
Konstytucji RP	125
2.2. Zawodowość	140
2.2.1. Ujęcie słownikowe	140
2.2.2. Zawodowość na gruncie Konstytucji i ustaw	
zwykłych	143
2.2.3. Konstytucyjny wzorzec zawodowości korpusu	
służby cywilnej	162
2.3. Rzetelność	165
2.3.1. Ujęcie słownikowe	165
2.3.2. Rzetelność na gruncie Konstytucji RP i ustaw	
zwykłych	166
2.3.3. Konstytucyjny wzorzec rzetelności korpusu	
służby cywilnej	179
2.4. Bezstronność	182
2.4.1. Ujęcie słownikowe	182
2.4.2. Bezstronność na gruncie Konstytucji RP i ustaw	
zwykłych	183
2.4.3. Konstytucyjny wzorzec bezstronności korpusu	
służby cywilnej	199
2.5. Neutralność polityczna	201
2.5.1. Ujęcie słownikowe	201
2.5.2. Neutralność polityczna na gruncie Konstytucji	
RP i ustaw zwykłych	204
2.5.3. Konstytucyjny wzorzec neutralności politycznej	
korpusu służby cywilnej	216
2.6. Pozostałe wybrane cechy	221
2.6.1. Podleganie korpusu służby cywilnej	
zwierzchnictwu Prezesa Rady Ministrów	221
2.6.2. Prawo dostępu do służby publicznej	
na jednakowych zasadach	
(art. 60 Konstytucji RP)	234
2.6.3. Działanie na podstawie i w granicach prawa	
(art. 7 Konstytucji RP)	239

Rozdział 3**Przeszłość i teraźniejszość zatrudnienia członków korpusu**

służby cywilnej	245
3.1. Uwagi wstępne	245
3.2. Ewolucja reżimu zatrudnienia w służbie cywilnej	252
3.2.1. Okres międzywojenny	252
3.2.2. Lata 1944–1982	257
3.2.3. Lata 1983–1996	261
3.2.4. Lata 1997–2009	267
3.3. Umowa o pracę w służbie cywilnej	282
3.3.1. Zakres stosowania umowy o pracę	282
3.3.2. Odmienność umowy o pracę w służbie cywilnej od standardu kodeksowego	285
3.3.3. Rodzaje umów o pracę w służbie cywilnej	300
3.3.4. Nabór i pierwsza ocena w służbie cywilnej	305
3.3.5. Uwagi podsumowujące	313
3.4. Mianowanie w służbie cywilnej	322
3.4.1. Zakres stosowania mianowania	322
3.4.2. Realizacja cech mianowania pracowniczego w służbie cywilnej	324
3.4.3. Uwagi podsumowujące	348
3.5. Powołanie w służbie cywilnej	354

Rozdział 4

Wnioski i uwagi <i>de lege ferenda</i>	375
4.1. Uwagi wstępne	375
4.2. Aspekt negatywny norm konstytucyjnych dotyczących korpusu służby cywilnej	380
4.2.1. Rodzaje reżimów zatrudnienia	380
4.2.2. Zatrudnienie penalne	382
4.2.3. Zatrudnienie ustrojowe	385
4.2.4. Zatrudnienie cywilnoprawne	387
4.3. Ocena reżimu pracowniczego	399
4.3.1. Cechy stosunku pracy <i>in genere</i> a wymogi konstytucyjne zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej	399

4.3.2. Stosunek pracy nawiązany na podstawie spółdzielczej umowy o pracę, wyboru i powołania	413
4.3.3. Umowny i nominacyjny stosunek pracy	417
4.4. Ocena reżimu służbowego	428
4.4.1. Charakterystyka prawa i stosunku administracyjnego	428
4.4.2. Charakterystyka stosunku służbowego	436
4.5. Uwagi końcowe – wnioski	454
Zakończenie	475
Bibliografia	485

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKDA	– Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej, przyjęty przez Parlament Europejski 6.09.2001 r., https://www.ombudsman.europa.eu/pl/document/pl/3510 (dostęp: 5.04.2024 r.)
EKPC	– europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
EKS	– Europejska Karta Społeczna z 18.10.1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
k.k.w.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 127 ze zm.)
Konstytucja marcowa	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.) – akt archiwalny
Konstytucja kwietniowa	– ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227) – akt archiwalny
Konstytucja PRL	– Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.) – akt archiwalny
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)

k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z 14.12.2007 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389)
mała konstytucja	– ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.)
p.z.p.	– ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 13.12.2007 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)
u.NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
u.o.o.	– ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2024 r. poz. 248)
u.p.s.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530)
u.p.u.p.	– ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1917)
u.p.z.k.	– ustawa z 24.08.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.) – akt archiwalny
u.s.c. z 1996 r.	– ustawa z 5.07.1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402 ze zm.) – akt archiwalny
u.s.c. z 1998 r.	– ustawa z 18.12.1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) – akt archiwalny
u.s.c. z 2006 r.	– ustawa z 24.08.2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.) – akt archiwalny
u.s.c. z 2008 r.	– ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 409)
ustawa nowelizująca z 2015 r.	– ustawa z 30.12.2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 34)
ustawa nowelizująca z 2023 r.	– ustawa z 14.04.2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1195)

Czasopisma, zbiory orzecnictwa

DGP	– Dziennik Gazeta Prawna
GŁRPPiPS	– Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
MPP	– Monitor Prawa Pracy
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria B
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Inne

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
KNE	– Komitet Niezależnych Ekspertów
KSAP	– Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
KWZ	– Komitet Wolności Związkowych
MOP	– Międzynarodowa Organizacja Pracy
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelný Sąd Administracyjny
PKD	– Polska Klasyfikacja Działalności
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
Sprawozdanie NIK	– Informacja o wynikach kontroli NIK. Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej
Sprawozdanie Szefa SC	– Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2022 r.

Szef SC	– Szef Służby Cywilnej
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (do 1.12.2009 r. jako Trybunał Sprawiedliwości)
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

W art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej ustrojodawca postanowił, że Konstytucja RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że: „Wszyscy mają [...] obowiązek przestrzegania jej postanowień. Kiedy poszczególne unormowania Konstytucji nie odsyłają do ustaw, stosuje się ją bezpośrednio. Stanowi wtedy samodzielną podstawę rozstrzygnięć ustawodawczych, administracyjnych czy sądowych albo decydujący czynnik przesądzający o treści norm systemu prawa (spośród możliwych znaczeń normy musi być wybrane takie znaczenie, które jest zgodne z regułami, zasadami i wartościami Konstytucji)”¹. Słusznie zauważa się, że Konstytucja RP nie jest adresowana wyłącznie do ustawodawcy, lecz również do pozostałych organów państwa², niemniej jednak bez wątpienia to właśnie ustawodawca (a dokładniej rzecz biorąc – prawodawca, gdyż zasada ta rozciąga się także na akty podustawowe) jest szczególnie związany jej postanowieniami. To związanie przejawia się w nakazie przyjmowania takich rozwiązań prawnych, które nie tylko nie będą sprzeczne z Konstytucją RP, ale będą również gwarantowały jej jak najpełniejszą realizację. W szczególności mieści się w tym zakaz pomijania czy też niedostrzegania materii, która stała się przedmiotem regulacji ustawy zasadniczej.

Oczywiście Konstytucja RP ze względu na swoją funkcję obejmuje zakres zastosowania wszystkie najważniejsze aspekty funkcjonowania

¹ B. Zdziennicki, *Wymiar sprawiedliwości w sprawach pracy w świetle Konstytucji RP*, PiZS 2022/9, s. 4.

² J. Podkowik, *Sądy wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych u progu trzeciej dekady obowiązywania Konstytucji RP*, PS 2018/5, s. 7.

państwa i społeczeństwa. Oceniając to z drugiej strony, można jednak przyjąć, że to, iż dana materia została podniesiona do rangi konstytucyjnej, oznacza, że ustrojodawca uznał jej szczególną doniosłość. Oczywiście jest na przykład to, że ustawa zasadnicza normuje takie zagadnienia, jak: źródła prawa, najważniejsze organy państwa czy też wolności, prawa, obowiązki człowieka i obywatela. Jednocześnie wydaje się, że można przyjąć, iż już ewentualne pominięcie regulacji poświęconej na przykład Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji nie spowodowałoby zarzutu braku zupełności Konstytucji RP. Tym samym wprowadzenie do niej art. 213–215 należy oceniać przez pryzmat nie tylko określonej wartości normatywnej, ale również aksjologicznej.

To spostrzeżenie można w całości przenieść na fakt, że w Konstytucji RP zostały wprowadzone przepisy, które dotyczą korpusu służby cywilnej i jej członków. Należy tu w pierwszym rzędzie wskazać na absolutnie fundamentalny dla tego zagadnienia art. 153 Konstytucji RP (i to zarówno ust. 1, jak i ust. 2). Podkreślenie wagi tego artykułu nie oznacza, że w stosunku do tej grupy zawodowej nie znajdują zastosowania inne przepisy, lecz odbywa się to na nieco innej zasadzie. Mam tu na myśli fakt, że skoro na przykład prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest prawem każdego (art. 66 ust. 1 Konstytucji RP), to jest też prawem członków korpusu służby cywilnej.

Znaczenie art. 153 Konstytucji RP może być odczytywane na kilku płaszczyznach. Pierwszą jest spostrzeżenie, że literalnie dotyczy on (ust. 1) oczekiwanego sposobu wykonywania zadań państwa. Jest to najbardziej ogólne spojrzenie. W drugim rzędzie należy dostrzec sam fakt, iż istnienie służby cywilnej zostało umocowane na poziomie konstytucyjnym, a zatem prawodawca nie może nie uregulować jej funkcjonowania w aktach niższej rangi (oczywiście przede wszystkim na poziomie ustawowym). Szczególnie interesujący jest kolejny wniosek. Otóż przepis ten wskazuje na istnienie urzędów administracji rządowej, ale nie to jest kluczowe, jako że ich istnienie można oczywiście wyprowadzić z samego faktu powołania organów administracji rządowej, które bez instytucji urzędu nie są w stanie wypełniać swoich kompetencji. Tym samym pierwszorzędne znaczenie ma to, że zapewnienie określonego (zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego)

sposobu wykonywania zadań państwa zostało w sposób nierozzerwalny powiązane z korpusem służby cywilnej. Innymi słowy, ustrojodawca wprost wskazał, że osiągnięcie pożądanego sposobu funkcjonowania państwa (a konkretnie – tych zadań, które wykonuje administracja rządowa) wymaga odpowiedniej jakości kadr charakteryzujących się pożądanymi cechami.

We współczesnym świecie nie sposób nie uwzględnić w tym kontekście zmian, które w tej materii wywoła (już wywołuje) sztuczna inteligencja i jej rozwój. Nie pozostaje ona bez wpływu także na administrację publiczną³, ale mimo wszystko nadal aktualne pozostaje spostrzeżenie, że to właśnie od jakości kadr zależy sposób wykonania zadań danej jednostki (a szerzej – jakiejkolwiek organizacji). W konsekwencji należy uznać, że określone oczekiwania ustrojodawcy co do sposobu wykonywania zadań państwa, zwłaszcza z tak jednoznacznym zestawieniem ich z utworzeniem korpusu służby cywilnej, oznaczają, iż są to oczekiwania kierowane właśnie do członków tego korpusu, czyli do osób w nim zatrudnionych. Tym samym zawodowość, rzetelność, bezstronność i neutralność polityczna to cechy, które muszą charakteryzować osoby zatrudnione w tej grupie zawodowej. Stypulacja art. 153 ust. 1 ustawy zasadniczej musi być zatem odczytywana jako regulacja odnosząca się do sposobu wykonywania pracy w ujęciu czynnościowym, czyli podejmowania określonych czynności i działań dla osiągnięcia zamierzonego rezultatu.

Co niezwykle uderzające, analiza przepisów ustawy zasadniczej prowadzi do wniosku, że właściwie jest to zaledwie jedna z dwóch grup zawodowych, w odniesieniu do których konkretnie określone zostały pewne elementy ich sytuacji zatrudnieniowej. Drugą taką grupą są sędziowie, w stosunku do których w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje się, że zapewnia się im warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Jest to zresztą dobry

³ Zob. np.: G. Sibiga, *Wpływ rozwoju technologii i technik informatycznych na administrację publiczną i jej pracowników – zagadnienia wprowadzające* [w:] *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej. Księga poświęcona pamięci Profesor Teresy Górczyńskiej*, red. W. Drobný, G. Sibiga, Warszawa 2023, s. 149; K. Wójcik, *Sztuczna inteligencja już zmienia rolę urzędnika*, „Rzeczpospolita” z 18.05.2023 r., nr 114 (12573), s. A9.

przykład tego, jak normy konstytucyjne ograniczają swobodę decyzji, które może podjąć ustawodawca. Przykładowo, w wyroku z 4.10.2000 r. Trybunał Konstytucyjny zauważył, co następuje: „sędziowie sądów powszechnych i szczególnych są jedyną kategorią zawodową, której wynagrodzenia stanowią przedmiot wyraźnej regulacji konstytucyjnej. Wypływa stąd obowiązek właściwych organów państwa szczególnej troski o kształtowanie należytego poziomu tych wynagrodzeń, także w relacji do wynagrodzeń innych funkcjonariuszy publicznych”⁴. Z kolei w wyroku z 12.12.2012 r. Trybunał Konstytucyjny nie tylko podtrzymał powyższe stanowisko, lecz dodatkowo jednoznacznie podkreślił, iż: „Norma ta [art. 178 ust. 2 Konstytucji – przyp. J.Sz.] stanowi szczególną gwarancję ochrony wynagrodzeń sędziowskich na poziomie konstytucyjnym, co ogranicza dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w system ich kształtowania”⁵.

Jest to o tyle wyjątkowe, że wiele regulacji konstytucyjnych wskazuje na określone zadania państwa, co w oczywisty sposób oznacza, że konieczne jest zapewnienie personelu do ich wykonania, nie ma jednak przy tym bezpośredniego powiązania tego z określonymi grupami zawodowymi. Przykładem może być art. 70 ust. 1, w którym stwierdza się prawo każdego do nauki, które nie może być w praktyce zrealizowane bez nauczycieli, jednakże żaden przepis Konstytucji RP nie odnosi się do nich konkretnie⁶.

Takie ujęcie powoduje, że tematyka członków korpusu służby cywilnej w kontekście ich sytuacji jako zatrudnionych nabiera szczególnego wymiaru, a na pierwszy plan wysuwa się swoista efektywność w wykonywaniu ich zadań⁷, przy czym w tym wypadku konkretnie chodzi przede

⁴ Wyrok TK z 4.10.2000 r., P 8/00, OTK 2000/6, poz. 189.

⁵ Wyrok TK z 12.12.2012 r., K 1/12, OTK-A 2012/11, poz. 134.

⁶ Na podobnej zasadzie można wskazać prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1) i milczenie na temat lekarzy, a szerzej – personelu medycznego, czy nawet zapewnianie bezpieczeństwa obywateli przez Rzeczpospolitą Polską (art. 5) i milczenie na przykład na temat policjantów (zagadnienie funkcjonariusza policji występuje jedynie w art. 105 ust. 2 w kontekście zakazu sprawowania przez funkcjonariusza mandatu poselskiego).

⁷ Szerzej na temat ogólnie pojmowanej efektywności działalności administracji zob. J. Blicharz, *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w ad-*

wszystkim o osiągnięcie cech wymienionych w art. 153 ust. 1. Należy zatem zadać sobie dwa pytania, które są ze sobą w pewien sposób powiązane. Pierwsze sprowadza się do tego, za pomocą jakich instrumentów taki cel może zostać osiągnięty. Albo inaczej – jakie kroki powinien podejmować ustawodawca dla realizacji nałożonego na niego obowiązku wykonania założeń konstytucyjnych. Drugie z kolei dotyczy tego, czy aktualny stan prawny, a także będący jego pochodną stan faktyczny, można uznać za satysfakcjonujący.

W stosunku do pierwszego z powyższych pytań należy zauważyć, że badanie sprawności funkcjonowania danej organizacji może dotyczyć różnych płaszczyzn, na przykład jej struktury, podziału kompetencji pomiędzy jej poszczególnymi składowymi czy środków przekazanych na realizację jej zadań. Jednakże w niniejszej pracy uwaga skupi się na korpusie służby cywilnej, a dokładnej rzecz biorąc – na wykonywaniu przez osoby tworzące ten korpus pracy w znaczeniu funkcjonalnym. Przepis art. 153 ust. 1 Konstytucji RP będzie zatem odczytywany jako stypulacja dotycząca zatrudnienia. Analiza tak zakreślonego ujęcia może przyjąć perspektywę detaliczną, która opiera się na poszukiwaniu bardzo konkretnych instrumentów, konstrukcji, które pozwolą (a może bardziej prawidłowo – powinny w największym stopniu pozwolić) na zapewnienie zawodowości, rzetelności, bezstronności i neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej. Takie podejście będzie miało pragmatyczny charakter i będzie oznaczało konieczność analizy mocno osadzonej w nauce zarządzania zasobami ludzkimi⁸. Nie można

ministracji publicznej (wybrane problemy) [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 38.

⁸ W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że: „Zarządzanie zasobami ludzkimi (ZZL) to działania organizacji związane z pozyskiwaniem, rozwojem i utrzymaniem efektywnie działającej siły roboczej” (S. Wawak, M. Górecka, *Zarządzanie zasobami ludzkimi* [w:] *Encyklopedia zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Zarz%C4%85dzenie_zasobami_ludzkimi, dostęp: 5.04.2024 r.). Z kolei Z. Ścibiorek wymienia następujące składowe tego procesu: pozyskiwanie pracowników, wprowadzanie do pracy, motywowanie pracowników, ocenianie pracowników, system wynagrodzeń organizacji, inwestowanie w personel, kariera pracownicza, partycypacja pracownicza w procesie zarządzania organizacją czy zwalnianie pracowników (Z. Ścibiorek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2010, *passim*).

oczywiście uznać, że jest to podejście błędne, a wręcz odwrotnie – wspomaganie się ustaleniami poczynionymi w tej materii może być ocenione jedynie pozytywnie. Jednak właściwsze wydaje się przyjęcie nieco innego punktu widzenia i oparcie rozważań na spostrzeżeniu, że z formalnego punktu widzenia o tym, jak można ukształtować sytuację osób zatrudnionych, jakimi obowiązkami można je obciążyć, jakie uprawnienia można im przyznać (czy też – jak określić relację między obowiązkami a uprawnieniami), decyduje w pierwszym rzędzie ustalenie reżimu prawnego, w którym praca (rozumiana jako pewne zjawisko faktyczne) będzie wykonywana. Inaczej wygląda kwestia narzędzi prawnych, które mogą być zastosowane na przykład wobec osoby zatrudnionej w reżimie cywilnoprawnym, a zupełnie inaczej w przypadku osoby posiadającej status pracownika. Wreszcie zdecydowanie odmienne wygląda sytuacja funkcjonariusza w stosunku służbowym. Innymi słowy, to kryterium reżimu zatrudnienia, przypisania gałęziowej relacji pomiędzy zatrudnionym a zatrudniającym należy uczynić punktem wyjścia do dalszych, bardziej szczegółowych ustaleń odnoszących się już do konkretnych instrumentów. Ustalenie poczynione w tej materii powinno być pierwszym i wyjściowym, a dopiero następnie (poruszając się w pewnych ogólnych schematach właściwych danemu reżimowi)⁹ należy je wypełniać szczegółowymi rozwiązaniami.

Przyjęty punkt widzenia opiera się zatem na prowadzeniu badań przede wszystkim przez pryzmat analizy rozwiązań prawnych, a w znacznie mniejszym stopniu z uwzględnieniem rozwiązań osadzonych w innych sferach (np. ekonomii czy wspomnianej teorii zarządzania zasobami ludzkimi).

W tej sferze polski ustawodawca, przywracając funkcjonowanie służby cywilnej ustawą o służbie cywilnej z 1996 r., opowiedział się za ustanowieniem zatrudnienia pracowniczego członków korpusu służby cywilnej, co można uznać za swoistą konsekwencję procesów, które dotknęły polskie prawo urzędnicze po roku 1945. Reżim ten został utrzymany także w następnych ustawach o służbie cywilnej i obowiązuje do dziś.

⁹ Ewentualnie poprzez decyzję o stworzeniu nowego reżimu i określenie jego charakterystyki.

I w tym momencie można przejść do drugiego z zasygnalizowanych pytań, a mianowicie, czy przyjęte rozwiązanie może być ocenione jako gwarantujące spełnienie oczekiwań ustrojodawcy co do służby cywilnej i jej funkcjonowania. Niestety trudno udzielić na nie odpowiedzi twierdzącej, co można odnieść do dwóch sfer. Po pierwsze, do sfery działań prawodawcy o charakterze systemowym, które ciężko ocenić jako podejmowane w duchu ustawy zasadniczej. Najbardziej jaskrawym tego przykładem może być dążenie sił politycznych (sprawujących w danym momencie władzę) do uzyskania wpływu na służbę cywilną, czego zwieńczeniem jest wprowadzenie jako podstawy zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej powołania. Cechuje się ono najmniejszą ze wszystkich rodzajów zatrudnienia pracowniczego stabilnością zatrudnienia, co zapewnia politykom bardzo duży wpływ na osoby obejmujące te stanowiska. Druga sfera to działania o bardziej konkretnym wymiarze, czego najbardziej odczuwalnym przejawem mogą być kwestie płacowe¹⁰.

Wreszcie nie sposób nie zauważyć, że wyrażone w Konstytucji RP założenie o politycznie neutralnej, stabilnej służbie cywilnej, która trwa niezależnie od zmieniających się rządów politycznych, pozostaje bardziej w sferze postulatów niż faktów. To zdecydowanie negatywne zjawisko zauważa się w nauce prawa. Jak stwierdza E. Ura: „Analiza rozwiązań prawnych wprowadzających przekształcenia i reorganizację struktur administracji w ostatnim okresie wyraźnie wskazuje, że reformy te stały się środkiem do wymiany pracowników, czyli ich zwalniania bez podawania przyczyn”¹¹. Spostrzeżenie to dotyczy całej sfery administracji publicznej, ale można je niestety odnieść również do służby cywilnej.

¹⁰ Przykładowo, ze Sprawozdania Szefa SC wynika między innymi, że przeciętne wynagrodzenie całkowite w służbie cywilnej wyniosło 8083 zł brutto, tj. wzrosło nominalnie o 8,9%; nominalny wzrost wynagrodzeń w służbie cywilnej był niższy niż w gospodarce narodowej (12,1%), w 2022 r. dynamika wzrostu wynagrodzeń w służbie cywilnej była drugi rok z rzędu niższa niż w gospodarce narodowej (Sprawozdanie Szefa SC, s. 30).

¹¹ E. Ura, *Wprowadzanie reform w strukturach administracji publicznej jako środek do wymiany kadr tej administracji* [w:] *Prawo pracy i prawo zabezpieczenia społecznego. Teraźniejszość i przyszłość. Księga jubileuszowa Profesora Dzisławia Kubota*, red. T. Kuczyński, A. Jabłoński, Warszawa 2018, s. 274.

Sam fakt, że w okresie od 1996 r. do 2008 r. wprowadzone zostały aż cztery kolejne ustawy o służbie cywilnej jest tego smutnym przykładem¹².

Co więcej, można też z łatwością wskazać takie działania ustawodawcy, które nie wiążąc się ze zmianami całego systemu prawnego dotyczącego zatrudniania członków korpusu służby cywilnej, niezwykle silnie uderzają w jej konstytucyjne podstawy. Za najbardziej dobitny tego przykład można uznać nie tylko wspomniane powyżej wprowadzenie jako podstawy zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej powołania, ale dodatkowo połączenie tego kroku z jednoczesną rezygnacją z obowiązkowych otwartych i konkurencyjnych naborów na te stanowiska¹³. To, co szczególnie napawa pesymizmem, to powtarzający się mechanizm polegający na tym, że kiedy będąca u władzy w danym momencie ekipa rządząca wprowadza rozwiązania, które trudno uznać za realizujące konstytucyjne standardy dotyczące służby cywilnej, ówczesne siły pozostające w opozycji (słusznie) je krytykują, lecz po zmianie władzy brak jest przekucia owej krytyki na pozytywne działania¹⁴. Należy zatem zgodzić się ze stwierdzeniem, iż „w piśmiennictwie ocena pokonstytucyjnej praktyki ustawodawczej w obszarze służby cywilnej nie może być pozytywna. Nagminność ingerencji w status prawny tej instytucji, radykalizm zmian niejednokrotnie związanych z cyklem polityczno-parlamentarnym wręcz uwypukla praktyczne zna-

¹² Warto w tym kontekście przywołać spostrzeżenie, iż: „Administracja zawsze [...] powinna nieść pewność, jakąś minimalną stałość, przewidywalność i ciągłość” (A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 48).

¹³ Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą z 2015 r.

¹⁴ Wymowny może być następujący fragment artykułu prasowego: „Po przejściu władzy przez koalicję z dnia na dzień nie tylko są wymieniani ministrowie i wojewodowie [co jest w pełni naturalne – przyp. J.Sz.], lecz także dyrektorzy [generalni – przyp. J.Sz.]. Zmieniono dyrektorów generalnych niemal w każdym z urzędów rządowych, w których pojawiali się już nowi szefowie. [...] Żadnego problemu z pozbyciem się w pierwszych dniach ok. 35 dyrektorów nie miała kancelaria premiera” (A. Radwan, *Procedura odwoływania urzędników podoba się nowej władzy*, DGP z 20.12.2023 r., nr 246 (6160), s. B1).

czenie prawa urzędniczego oraz faktyczne ryzyko instrumentalnego, doraźnego traktowania jego postanowień”¹⁵.

W konsekwencji narzuca się spostrzeżenie, że obowiązujące rozwiązania wprowadzane na poziomie ustawowym nie mogą być ocenione jako realizujące wzorzec konstytucyjny.

Co więcej, negatywnej oceny stanu prawnego *de lege lata* nie tylko nie zaciera obraz faktycznego funkcjonowania służby cywilnej, lecz jest wręcz odwrotnie. Sprawozdanie NIK, które objęło okres od 1.01.2019 r. do 9.02.2023 r., zawiera przytłaczający wniosek, że co prawda: „Służba cywilna [...] została zorganizowana w taki sposób, że w większości przypadków zapewniona została odpowiednia realizacja zadań państwa przez objęte kontrolą urzędy, [jednak – przyp. J.Sz.] stwierdzone nieprawidłowości i występujące problemy wskazują [...] na potrzebę podjęcia przez RM i Szefa S.C. systemowych działań dotyczących funkcjonowania służby cywilnej, m.in. z uwagi na to, że ze służby cywilnej odchodzą najbardziej doświadczone osoby (m.in. spada udział urzędników mianowanych w korpusie s.c.), spada skuteczność naborów i liczba kandydatów na wolne stanowiska, utrzymuje się wysoki wskaźnik rotacji, zwłaszcza na wyższych stanowiskach w s.c., a do wykonywania zadań urzędniczych zatrudniani są pracownicy «eksperci» poza korpusem s.c., zwiększa się korpus urzędniczy funkcjonujący w urzędach na podstawie u.p.u.p. obok służby cywilnej”¹⁶.

Ponadto w nieco mniej sformalizowanym dokumencie dotyczącym istotnych problemów w funkcjonowaniu służby cywilnej NIK zawarła nawet dalej idące uwagi, podkreślając między innymi problemy kadrowe służby cywilnej wiążące się z koniecznością obsługi rosnącej liczby zadań w wielu urzędach oraz niskim wynagrodzeniem i fluktuacją kadr, zwłaszcza w urzędach administracji w terenie. Za swoiste „ukoronowanie” kontroli można zaś uznać wskazanie, że „m.in. w Kancelarii Premiera [...] zatrudnia się «ekspertów» przyjmowanych w trybie ustawy

¹⁵ W. Drobny, *Naruszenia ustrojowych wytycznych służby cywilnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022/1(65), s. 306.

¹⁶ Sprawozdanie NIK, s. 14.

o pracownikach urzędów państwowych, a więc mniej przejrzystym i stawiającym mniej wymogów, zaś na wyższych stanowiskach nie ma mianowanych urzędników s.c.”¹⁷.

Taka konstatacja stanowi z kolei punkt wyjścia do podjęcia badań, których celem jest ustalenie, jakie mechanizmy dają największą gwarancję, że oczekiwania ustrojodawcy co do funkcjonowania służby cywilnej będą faktycznie spełnione.

Oczywiście tak postawione zagadnienie może być i jest analizowane pod różnymi kątami¹⁸. Jak już zostało wspomniane, w niniejszej pracy zaproponowane zostało ujęcie, które do tej pory nie doczekało się monograficznego opracowania, czyli badanie tego, co należy uznać za systemowy punkt wyjścia do dyskusji nad funkcjonowaniem służby cywilnej w Polsce, a zatem ustalenie, w jakim reżimie prawnym powinni być zatrudniani członkowie korpusu służby cywilnej. Kluczowe jest przy tym założenie, że ze względu na to, iż o pożądanym sposobie funkcjonowania służby cywilnej, a zatem o oczekiwaniach wobec członków korpusu służby cywilnej, rozstrzyga ustawa zasadnicza, to właśnie konstytucyjne regulacje muszą być zdecydowanie najważniejszym punktem odniesienia. Warto także zauważyć, że w kwestii kształtu organizacyjnego szeroko pojętej administracji publicznej, a zwłaszcza zasad zatrudniania w administracji publicznej, prawodawstwo międzynarodowe oraz unijne nie narzuca żadnego reżimu zatrudnienia, pozostawiając tę kwestię do decyzji poszczególnych państw. Takie ujęcie rodzi z kolei konsekwencje odnoszące się do przyjętej w pracy metody badawczej, a także wpływa na jej strukturę.

Uznanie nie tylko za punkt wyjścia, ale również za fundament prowadzonych rozważań regulacji zawartych w polskiej ustawie zasadniczej

¹⁷ NIK, *Służba cywilna mniej zawodowa*, 25.10.2023 r., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/sluzba-cywilna-i-sluzba-zagraniczna.html> (dostęp: 5.04.2024 r.).

¹⁸ Poruszanej problematyce poświęcone są np. następujące monografie: B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012; A. Łukaszczyk, *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2014, czy też G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011.

(ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia stypulacji zawartej w jej art. 153) skutkuje tym, że podstawową metodą badawczą stosowaną w pracy jest metoda dogmatyczna. Nie sposób jest prowadzić wskazanych badań bez oparcia ich głównego ciężaru na wykładni materiału normatywnego. Co więcej, uznanie doniosłości roli Konstytucji RP oznacza, że uzasadnione jest właściwie pominięcie metody prawnoporównawczej, komparatystycznej. Nie oznacza to w żadnym wypadku jej niedoceny, także jako metody pozwalającej wskazać rozwiązania potencjalnie możliwe do poddania uwadze ustawodawcy. Uczynienie norm konstytucyjnych wyznacznikiem dla ustawodawcy skutkuje jednak tym, że modele, rozwiązania, schematy przyjmowane w innych państwach nie mogą same w sobie stać się punktem odniesienia dla polskiego porządku prawnego, ponieważ siłą rzeczy budowane są na innych założeniach ustrojowych niż obowiązujące w Polsce. Dlatego jeszcze raz wypada podkreślić, że metoda porównawcza może się sprawdzać przy poszukiwaniach skutecznych rozwiązań szczegółowych, lecz nie taki jest cel badawczy niniejszej monografii.

Inaczej natomiast należy ocenić metodę historycznoprawną odnoszącą się do rozwoju krajowego prawa urzędniczego, w szczególności w zakresie dotyczącym służby cywilnej. Czerpanie wzorców z rozwiązań, które w toku rozwoju państwa zostały sprawdzone w praktyce (z różnym skutkiem), jest bez wątpienia bardzo cennym źródłem inspiracji. Nawet regulacje wprowadzane przed wejściem w życie Konstytucji RP nie mogą być w tym kontekście pominięte, gdyż określając zasady funkcjonowania służby cywilnej, ustrojodawca nie działał w próżni, tylko poruszał się w pewnym otoczeniu prawnym. Oczywiście nie ma żadnych formalnych przeszkód ku temu, żeby ustawa zasadnicza wprowadzała całkowicie nowe modele dotyczące określonych sfer funkcjonowania państwa, niemniej jednak skoro już w jej preambule mowa jest o nawiązywaniu do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, to można bezpiecznie założyć, że pierwsza konstytucjonalizacja służby cywilnej w historii uwzględniała dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie.

Warto także zauważyć, że podjęty problem badawczy będzie skutkował koniecznością odwołania się do kwestii teoretycznoprawnych, przede wszystkim w zakresie ogólnie pojmowanych cech poszczególnych re-

zimów zatrudnienia, co oznacza sięgnięcie do takich gałęzi prawa, jak prawo pracy, prawo cywilne czy prawo administracyjne. Natomiast umiejscowienie systemowe służby cywilnej w strukturze państwa powoduje, że uwzględnianie regulacji prawa administracyjnego będzie odgrywało szczególnie istotną rolę, także poza kwestiami ściśle związanymi z zatrudnieniem.

Powyższe spostrzeżenia nie pozostały bez wpływu na strukturę pracy. Rozdział 1 poświęcony jest zatem samemu zjawisku, jakim jest administracja, przy czym rozważania te zostały oparte na swoistym schemacie „od ogółu do szczegółu”. Stąd też punktem wyjścia było poczynienie pewnych ustaleń co do istoty państwa jako pewnej szczególnej struktury organizacyjnej. Następnie uwaga została poświęcona administracji jako takiej celem wyjaśnienia, czym jest oraz jak doniosłą i trudną do przecenienia rolę odgrywa ona właściwe w każdej organizacji, w tym w organizacji tak sformalizowanej i rozbudowanej jak państwo. Zestawienie tych elementów pozwala na dalsze zawężanie rozważań, ponieważ uwagi poczynione w stosunku do państwa i administracji pozwalają przenieść się już na grunt administracji publicznej, a zatem tej, która charakteryzuje się ścisłym i nierozzerwalnym związkiem właśnie z państwem. Jako że zjawisko administracji publicznej jest powszechne i na tym etapie pracy analizowane jest w ujęciu ogólnym (w odróżnieniu od konstytucyjnych cech służby cywilnej), w rozdziale 1 zawarte zostały także uwagi odnoszące się do regulacji dotyczących administracji zawartych w prawie międzynarodowym i unijnym. Kolejnym krokiem jest dalsze zawężenie uwagi i skupienie się już bezpośrednio na interesującym nas wycinku administracji publicznej, czyli administracji rządowej, co z kolei pozwala przejść do zagadnienia najwęższego (a jednocześnie stanowiącego główną sferę zainteresowania), a zatem do służby cywilnej oraz korpusu służby cywilnej. Zasadniczym celem rozdziału 1 nie jest budowanie pogłębionej teorii państwa czy też samego zjawiska administracji. Jest nim poczynienie ustaleń o charakterze porządkowym i organizacyjnym, które odnoszą się do tego, czym jest służba cywilna (oraz korpus służby cywilnej) i jakie miejsce zajmuje ona w szerszych strukturach, czyli w administracji publicznej jako całości oraz państwa.

Zarysowanie zjawiska, które jest przedmiotem badań, pozwala na podanie analizom tych rozwiązań, które są skierowane już bezpośrednio do członków korpusu służby cywilnej, a które mają stanowić punkt odniesienia dla ustawodawcy. Dlatego rozdział 2 skupia się na analizie kluczowych regulacji konstytucyjnych poświęconych tej grupie zawodowej. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście przywoływany już art. 153 ustawy zasadniczej, a zwłaszcza katalog cech wskazanych w ust. 1 tego przepisu. Dla zapewnienia przejrzystości poczynionych ustaleń analiza tych cech oparta została na jednakowym schemacie, czyli wykładni językowej danej cechy, by następnie przejść do ustaleń, jak w poszczególnych aktach ustawowych i podustawowych cechy te są przez prawodawcę rozumiane, a wreszcie (w oparciu o dokonane ustalenia) – odtworzenia konstytucyjnego wzorca każdej z tych cech. W przypadku pozostałych regulacji konstytucyjnych przedstawionych w rozdziale 2 nie było już możliwości posłużenia się tym schematem ze względu na ich zróżnicowany przedmiot, natomiast także w tym wypadku celem było jak najdokładniejsze ustalenie, jak należy je rozumieć.

Wyciągnięcie wniosków co do konstytucyjnych oczekiwań kierowanych do ustawodawcy zwykłego, a dotyczących tego, czym mają się charakteryzować członkowie korpusu służby cywilnej, przekłada się na to, jak należy unormować ich zatrudnienie i pozwala dokonać krytycznej analizy obecnie obowiązujących przepisów w tej materii. Właśnie temu poświęcony jest rozdział 3, przy czym należy tu zamieścić dwie uwagi. Pierwsza dotyczy wspomnianej już kwestii, że obecne przepisy nie powstawały w próżni, a wręcz przeciwnie – były tworzone w sytuacji, w której administracja państwowa już funkcjonowała, funkcjonowały już określone rozwiązania dotyczące zasad zatrudniania w niej, w tym zatrudniania w służbie cywilnej. Oznacza to, że skupienie się wyłącznie na stanie *de lege lata* nie daje pełnego obrazu, nie pozwala zrozumieć i prawidłowo odczytać wszystkich zamierzeń ustawodawcy. Co więcej, sięgnięcie wstecz pozwala także ustalić, jakie praktyczne efekty dawało przyjmowanie określonych rozwiązań, a także zauważyć tendencje rozwojowe w tej materii. Druga uwaga dotyczy tego, że analiza stanu obecnego nie jest prowadzona pod kątem szczegółowych rozstrzygnięć, konkretnych mechanizmów, ale ze względu na zasadniczy cel pracy dotyczy ona tego, na ile obecnie stosowane podstawy zatrudnienia członków

korpusu służby cywilnej (tj. umowa o pracę, mianowanie i powołanie) w kształcie zaproponowanym przez prawodawcę w ustawie o służbie cywilnej z 2008 r. rzeczywiście odpowiadają wzorcom konstytucyjnym (tak jak zostały one wyjaśnione w rozdziale 2).

Wreszcie ostatnia część pracy, bazując na wcześniej poczynionych ustaleniach, poświęcona jest teoretycznej ocenie, który reżim zatrudnienia (reżim zatrudnienia rozumiany jako gałęziowe przyporządkowanie przepisów kształtujących relację pomiędzy podmiotem zatrudnianym a zatrudniającym) ze względu na swoje konstrukcyjne cechy najbardziej odpowiada oczekiwaniom ustrojodawcy względem członków korpusu służby cywilnej. Oczekiwania te można przy tym sprowadzić do dwóch warunków – warunku pierwszego i drugiego stopnia. Warunek pierwszego stopnia jest rozumiany jako brak sprzeczności (cech reżimu zatrudnienia z przepisami ustawy zasadniczej odnoszącymi się do członków korpusu służby cywilnej) i jest to warunek minimalny. Warunek drugiego stopnia dotyczy z kolei jak najefektywniejszej realizacji woli ustrojodawcy.

Taka struktura pracy ma na celu udzielenie odpowiedzi na tytułowy problem konstytucyjnego wzorca reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej poprzez wskazanie (w oparciu o szeroką analizę) tego reżimu, który w najpełniejszy sposób wypełnia ów wzorzec, a tym samym ustalenie oczekiwań wobec ustawodawcy.

W pracy przedstawiony został stan prawny na dzień 5.04.2024 r.

Rozdział 1

SŁUŻBA CYWILNA W STRUKTURZE PAŃSTWA – UJĘCIE USTROJOWE

1.1. Państwo jako struktura organizacyjna

Pierwotnym celem istnienia wszelkich struktur organizacyjnych, czy to formalnych, czy też niesformalizowanych, jest dążenie do zaspokojenia określonych potrzeb jednostek wchodzących w ich skład. Innymi słowy, jednostki tworzą organizacje, ponieważ realizacja danych celów nie jest możliwa wyłącznie w oparciu o ich własne siły i możliwości. Schemat ten znany jest nawet nie tyle od początku istnienia gatunku ludzkiego, co funkcjonował w świecie natury zanim pojawił się człowiek¹. Struktury te są zatem tworzone przez jednostki i dla jednostek².

¹ Tworzenie stad przez zwierzęta jest przykładem właśnie takiego działania, dzięki któremu np. drapieżnikom łatwiej jest zdobyć pokarm, a z kolei innym zwierzętom łatwiej jest uniknąć ataku.

² Z założeniem tym koresponduje myśl społecznej nauki Kościoła Katolickiego, którą wprost wyraził Jan Paweł II w swoim przemówieniu podczas spotkania z przedstawicielami świata nauki i kultury w Rydze 9.09.1993 r.: „[...] pierwsza podstawowa prawda nauki społecznej Kościoła, będąca źródłem wszystkich pozostałych: centrum porządku społecznego stanowi człowiek, postrzegany w świetle swej niezbywalnej godności istoty stworzonej «na obraz Boży». Wartość społeczeństwa jest pochodną wartości człowieka, a nie na odwrót. Tezy tej nie należy jednak interpretować w taki sposób, jakby jednostka i społeczeństwo były sobie nawzajem przeciwstawione. Przeciwnie, człowiek to istota strukturalnie wpisana w sieć relacji społecznych” (Jan Paweł II, *Człowiek w centrum społecznej nauki Kościoła*, spotkanie z przedstawicielami świata nauki i kultury,

Oczywiście nie każde wspólne działanie przybiera postać zorganizowaną. Rozemocjonowany tłum również składa się z wielu osób, które faktycznie robią coś razem, co więcej – często jednoczy je wspólny cel. Tym, co wyróżnia organizacje, jest przede wszystkim to, że mają one swoją strukturę, ich sposób działania jest w pewien sposób usystematyzowany. Można przyjąć, że organizację od tłumu różni to, że emocje jako czynnik kierujący zastępowany jest pewną logiką wyrażającą się określeniem zasad jej działania. W szczególności wiąże się z tym podział ról, tzn. przypisanie konkretnych zadań do konkretnych osób/stanowisk.

Z założenia cechą organizacji jest również jej trwałość, której można przeciwstawić efemeryczność grupy niezorganizowanej. Owa trwałość nie musi być utożsamiana z długim okresem funkcjonowania organizacji. Organizacje mogą powstawać dla zrealizowania konkretnego celu, w krótkim horyzoncie czasowym, jak i w stosunkowo krótkim czasie osoby tworzące organizację mogą dojść do wniosku, że nie jest on jednak osiągalny. Niemniej jednak uświadomienie sobie wspólnego zadania do zrealizowania znacznie wzmacnia więzi łączące członków organizacji.

W ujęciu socjologicznym rozróżnia się z kolei zbiorowość od społeczności, gdzie zbiorowość to „zespół ludzi oddzielony od innych zespołów ludzkich w sposób względnie trwały w określonym czasie i na określonym obszarze”³, zaś społeczność to „zbiorowość, w której wytworzyły się liczne stosunki społeczne”⁴. Pojęciem organizacji społecznej określa się natomiast „grupę społeczną, której statut organizacyjny wyznacza usystematyzowany zespół organów, a ich kompetencje rozstrzygane są w sposób jasny na trwałe”⁵.

Z punktu widzenia dalszych rozważań dotyczących służby cywilnej kluczowe znaczenie ma zatem świadomość, że będąc częścią struktury

9.09.1993 r., Ryga, https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/przemowienia/ryga_nauka_09091993.html, dostęp: 5.04.2024 r.).

³ A. Redelbach, *Państwo i jego struktura wewnętrzna* [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 24.

⁴ A. Redelbach, *Państwo...*, s. 24.

⁵ A. Redelbach, *Państwo...*, s. 26.

państwowej (służba cywilna funkcjonuje w państwie i dla państwa), jest ona częścią właśnie organizacji⁶.

Na potrzeby niniejszej pracy nie jest konieczne prowadzenie szczegółowych analiz poświęconych idei państwa, jego definicjom, historycznemu rozwojowi, czy temu, jak zjawisko państwa postrzegane jest na gruncie różnych dziedzin nauki (choćby socjologii, historii czy nauk politycznych). Niemniej jednak konieczne jest wskazanie, z jakiego punktu widzenia państwo (a zwłaszcza to, że jest ono organizacją o bardzo szczególnym charakterze) ma znaczenie dla funkcjonowania administracji, a nawet odwrotnie – jak rozumieć administrację (jej rolę i znaczenie) w kontekście funkcjonowania państwa.

Pojęcie państwa jest pojęciem z zakresu języka prawnego. Termin ten występuje kilkadziesiąt razy w treści ustawy zasadniczej, wielokrotnie w tytułach aktów prawnych⁷, nazwach instytucji (np. Skarb Państwa, Służba Ochrony Państwa, Państwowa Inspekcja Pracy) i konstrukcji (np. państwowy dług publiczny, państwowe jednostki organizacyjne). Posługują się nim również liczne akty międzynarodowe⁸ i unijne⁹. Pomimo jednak bezsprzecznie olbrzymiego znaczenia konstrukcji państwa w aktach prawnych nie spotyka się właściwie definicji tego pojęcia.

⁶ W tym wypadku pojęcie organizacji używane jest w znaczeniu rzeczowym, jako „nazwa generalna pewnej klasy przedmiotów. Przedmiotami tymi są zorganizowane grupy, zespoły lub instytucje” (W. Lang, *Państwo jako forma organizacji politycznej społeczeństwa globalnego* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 53).

⁷ Tylko tytułem przykładu można wskazać tutaj: ustawę z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.), ustawę z 20.03.1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz.U. Nr 9, poz. 87 ze zm.), czy też ustawę z 30.08.2019 r. o lotach najważniejszych osób w państwie (Dz.U. poz. 1967).

⁸ Na przykład umowa z 22.04.2004 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Socjalistycznej Republiki Wietnamu o przekazywaniu i przyjmowaniu obywateli obu Państw (Dz.U. z 2005 r. Nr 156, poz. 1306).

⁹ Na czele z Traktatem o Unii Europejskiej z 7.02.1992 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13).

W kontekście prawa międzynarodowego publicznego zauważa się, że co prawda pojęcie państwa ma charakter normatywny, tzn. zdefiniowane jest ono przez normę prawnomiędzynarodową, jednak problem sprowadza się do tego, że jedyną umową międzynarodową, w której zdefiniowano państwo, pozostaje do tej pory Konwencja o prawach i obowiązkach państw, podpisana 26.12.1933 r. w Montevideo, która ma wyłącznie charakter regionalny (podpisało ją 19 państw amerykańskich)¹⁰. Pomimo jednak ograniczonego zakresu formalnego oddziaływania tej konwencji definicja ta jest warta odnotowania¹¹. W jej świetle państwo jako podmiot prawa międzynarodowego powinno charakteryzować się następującymi cechami:

- a) stałą ludnością,
- b) zdefiniowanym terytorium,
- c) rządem oraz
- d) zdolnością nawiązywania stosunków z innymi państwami¹².

W krajowym porządku prawnym brak jest nawet tak opisowego podania cech państwa, co oznacza, że chcąc wskazać, jak rozumieć to pojęcie, należy odwołać się do dorobku doktryny. W tym kontekście warto rozpocząć od zwrócenia uwagi na to, że problem określenia, czym jest państwo, nie jest w żadnym wypadku nowy czy też współczesny – wręcz przeciwnie, już od starożytności podejmowane były próby zmierzenia się z ustaleniem, czym jest państwo. Co więcej, skoro państwo jest zjawiskiem bez wątpienia wielowymiarowym (wielopłaszczyznowym) i jest przedmiotem analiz różnych nauk, oczywiste jest, że definicje będą się między sobą różnić, niekiedy nawet znacznie. Jest to wynikiem między innymi przypisywania różnorodnej wagi poszczególnym elementom charakteryzującym państwo, postrzegania odmiennych cech czy zjawisk jako kluczowych dla tej konstrukcji. Zupełnie inaczej państwo postrzega socjologia, skupiając się na cechach wspólnotowych, relacjach społecznych, państwie jako organizmie grupowym, inaczej teoria pań-

¹⁰ T. Srogosz, *Podmioty prawa międzynarodowego* [w:] J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2019, s. 166.

¹¹ Jak się zresztą wskazuje, w doktrynie jest ona przywoływana dla określenia państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego (T. Srogosz, *Podmioty...*, s. 167).

¹² Tłumaczenie własne za: <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf> (dostęp: 5.04.2024 r.).

stwa i prawa (przy czym w tym wypadku dodatkowe znaczenie będzie miał nurt filozoficzny, który jest bliższy danemu autorowi), a jeszcze inaczej ekonomia.

Już Arystoteles w swoim dziele *Polityka* zdefiniował państwo jako zdolną do samowystarczalności wspólnotę mającą na celu umożliwienie dobrego życia¹³, co więcej, uznał on państwo za wspólnotę „najprzedsniejszą z wszystkich”¹⁴. Jak zaznacza W. Lang, jest to „definicja wyraźnie wartościująca [...] Państwo pojmowane jest więc przede wszystkim jako organizacja realizująca pewne wartości”¹⁵. Warto odnotować, że nawet definiując państwo przede wszystkim przez pryzmat jego celu, Stagiryta zauważa i podkreśla jego strukturalny aspekt¹⁶ oraz ścisły związek państwa z aparatem władzy¹⁷.

Również starożytni Rzymianie podjęli tę tematykę, czego przykładem mogą być rozważania Cicerona, który jedno ze swoich dzieł zatytułował *De republica* (*O państwie*). W jego ujęciu: „Państwo [*res publica*] jest to rzecz ludu [*res populi*]”, a czynnikiem w najbardziej widoczny sposób integrującym go jako organizację jest prawo (przy czym jednocześnie państwo jest w jego ujęciu organizacją boską)¹⁸.

Spojrzenie to było bliskie także św. Augustynowi, który przyjął, że państwo jest zespołem ludzi uznających wspólne prawa i korzystających ze wspólnego pożytku bytowania. Pojęcie *respublica* rozumiał między innymi jako organizację wspólnoty ustanowionej na podstawie uznanych zasad¹⁹.

¹³ Arystoteles, *Polityka z dodaniem Pseudo-Arystotelesowskiej Ekonomiki*, przeł. L. Piotrowicz, Warszawa 1964, s. 6.

¹⁴ Arystoteles, *Polityka...*, s. 4.

¹⁵ W. Lang, *Państwo...*, s. 62.

¹⁶ Szerzej zob. P. Borkowski, *Podstawowe pojęcia filozofii politycznej Arystotelesa*, „Studia Philosophiae Christianae” 2008/44(1), s. 116 i n.

¹⁷ K. Grzybowski, *Przedmowa* [w:] Arystoteles, *Polityka z dodaniem Pseudo-Arystotelesowskiej Ekonomiki*, przeł. L. Piotrowicz, Warszawa 1964, s. XL.

¹⁸ A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2015, s. 77.

¹⁹ A. Sylwestrzak, *Historia...*, s. 98.

Przechodząc do czasów późniejszych, jako jedną z klasycznych definicji traktuje się wypowiedź G. Jellinka: „Państwo jako pojęcie prawne jest [...] wyposażoną w bezpośrednią, samorodną władzę zwierzchniczą korporacją terytorialną”²⁰. Autor ten wskazywał, że państwo jest jednocześnie wytworem społecznym i instytucją prawną, co przekłada się na podział nauki o państwie na społeczną naukę o państwie oraz naukę prawa państwowego²¹. Warto zauważyć, że powyższe określenie państwa parafrazuje się w nauce jako „trwały związek ludzi stale zamieszkujących określone terytorium i podlegających władzy zwierzchniej, który uzupełnia się o niezbędny element jakim jest suwerenność”²², co odpowiada przyjmowanej na gruncie prawa międzynarodowego triadzie elementów składowych państwa obejmującej ludność – terytorium – władzę²³.

Z kolei M. Weber przyjął, że: „Państwem nazywamy instytucję polityczną prowadzącą ciągłą działalność, jeśli i o ile jej sztab administracyjny skutecznie rości sobie prawo do monopolu prawomocnego fizycznego przymusu w celu urzeczywistnienia jej porządków”²⁴. Autor ten skupiał się zatem na podkreśleniu roli takich elementów, jak władza polityczna państwa i powiązane z nią przemoc i przymus fizyczny i psychiczny²⁵. Także w tym ujęciu nie jest pomijany element organizacyjny, jako że jedną z płaszczyzn badawczych Webera była kwestia legitymizacji władzy, a dokładniej rzecz biorąc – legitymizacja organizacji (wspólnot) politycznych występujących właśnie w formie państwa²⁶.

²⁰ G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, ks. II, *Nauka o państwie z punktu widzenia społecznego*, przeł. M. Balsigierowa, M. Przedborski, Warszawa 1924, s. 50.

²¹ G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, ks. I, *Badania wstępne*, przeł. A. Peretiatkiewicz, Warszawa 1921, s. 17.

²² W. Lis, *Pojęcie państwa i jego funkcje* [w:] D. Dudek, Z. Husak, G. Kowalski, W. Lis, *Konstytucyjny system organów państwa*, Warszawa 2013, s. 2.

²³ T. Srogosz, *Podmioty...*, s. 167.

²⁴ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, Warszawa 2002, s. 40.

²⁵ M. Augustyniak, *Max Weber o władzy i odpowiedzialności w polityce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010/11, s. 41.

²⁶ W. Wesołowski, *Legitymizacja jako potoczna filozofia władzy*, „Studia Socjologiczne” 2001/2, s. 5.

Na gruncie polskiej doktryny można przytoczyć następującą definicję A. Łopatki: „Państwo jest organizacją polityczną, globalną, terytorialną, wyposażoną w swoisty aparat, klasową, spełniającą określone funkcje i suwerenną”²⁷. Zbliżone stanowisko zajął także J. Wróblewski, określając państwo jako „formę organizacji politycznej społeczeństwa globalnego opartą na działaniu terytorialnie zorganizowanego aparatu państwowego”²⁸. Z kolei A. Redelbach wskazał, że „państwo jest organizacją społeczną, która wyposażona jest w system organów, a role społeczne jego obywateli wyznaczane są współcześnie w konstytucji (statucie) państwa”²⁹. Z oczywistych względów w krajowej dyskusji często przywoływane były poglądy o charakterze socjalistycznym i komunistycznym, czego przykładem może być leninowska definicja państwa, zgodnie z którą jest to „specjalna organizacja siły, organizacja przemocy dla ujarzmienia jakiejś klasy”³⁰.

Współcześnie w coraz większym stopniu zauważa się, że rola i znaczenie państw ulega przekształceniom, a czynnikiem odgrywającym w tym procesie istotną rolę jest globalizacja. W jego efekcie: „Prymat państwo-centricznych struktur międzynarodowych nie odpowiada globalnej charakterystyce świata multimedialnego, w którym występują ponadnarodowi aktorzy, począwszy od międzynarodowych korporacji aż po grupy terrorystyczne. Proliferacja niepaństwowych podmiotów wpływa na zdolność suwerennego państwa do wyłącznego sprawowania władzy politycznej na swoim terytorium”³¹. Co więcej, prezentowane są nawet poglądy, w myśl których „rosnące wzajemne powiązanie gospodarek krajowych następujące w wyniku globalizacji neguje znaczenie granic terytorialnych i toruje drogę do upadku suwerennego państwa

²⁷ A. Łopatka, *Prawoznawstwo. Wprowadzenie*, Warszawa 2002, s. 25. Co ciekawe, ten sam Autor w swojej wcześniejszej o ponad 30 lat monografii (*Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1969, s. 29) wymienił jeszcze jedną cechę państwa, tj. przymusowość.

²⁸ J. Wróblewski, *Klasowy charakter państwa* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 85.

²⁹ A. Redelbach, *Państwo...*, s. 26.

³⁰ W.I. Lenin, *Państwo a rewolucja*, Warszawa 1964, s. 29, za: W. Lang, *Państwo...*, s. 62, który przytaczał tę definicję.

³¹ C. Sheela Reddy, *Globalisation and The Sovereignty of The Nation-State*, „World Affairs: The Journal of International Issues” 2012/16/4, s. 61 (tłumaczenie własne).

narodowego”³². Podnosi się także, że skonsolidowane terytorialnie, suwerenne państwo narodowe mierzy się z rosnącą od kilku dekad presją, a jako przykładowe przyczyny tej presji wskazuje się między innymi rosnące zderzenie idei społeczeństwa narodowego ze społeczeństwem multikulturowym czy też umiędzynarodowienie takich kwestii, jak źródła zagrożeń (w tym politycznych), relacje między różnymi podmiotami (co obejmuje powstawanie społeczeństw międzynarodowych) i podejmowanie władczych decyzji (w dużej mierze dotyczy to przekazywania kompetencji państw organizacjom międzynarodowym)³³.

Jakkolwiek dokonywanie zmian w funkcjonowaniu i znaczeniu państw jest oczywiste i z pewną dozą ostrożności można przychylić się do tych poglądów, które dostrzegają w pewnym zakresie kurczącą się rolę państwa (a z pewnością co najmniej pozbawienie państw swego monopolu w zakresie decydowania o wszelkich aspektach spraw globalnych), to pogłębiona analiza tej kwestii daleko wykracza poza zasadniczy cel tej pracy, a jej przedstawienie ma na celu podkreślenie ciągłej ewolucji idei państwa i państwowości.

Powyższy przegląd poglądów, które w ciągu tysięcy lat zostały wyrażone w zakresie definicji państwa, nie ma w żadnej mierze charakteru wyczerpującego czy choćby pogłębionego. Służy on jedynie unaocznieniu, że pomimo powszechności posługiwania się tym terminem, „podanie definicji państwa nie jest łatwe”³⁴.

Jak już jednak zostało to zaznaczone wcześniej, z punktu widzenia zasadniczego problemu poddawanego analizie w dalszej części pracy nie jest to zagadnienie kluczowe. Tym, co jest najważniejsze dla dalszych rozważań, jest konstatacja, że w płaszczyźnie realnej właściwie w każdym opisie zjawiska państwa pojawia się element organizacji³⁵. Innymi słowy,

³² C. Sheela Reddy, *Globalisation...*, s. 61 (tłumaczenie własne).

³³ R. Axtmann, *The State of the State: The Model of the Modern State and Its Contemporary Transformation*, „International Political Science Review” 2004/25/3, s. 264.

³⁴ W. Lis, *Pojęcie...*, s. 2.

³⁵ Chociaż wskazać można również poglądy (wynikające z przyjętych założeń metodologicznych, a nawet filozoficznych), w których ten element schodzi na dalszy plan. Jaskrawym tego przykładem może być podejście normatywistyczne H. Kelsena

uzasadnione jest przyjęcie założenia, że we wszystkich tych ujęciach państwo jest – niezależnie od pozostałych elementów definiujących je – organizacją, a dodatkowo – organizacją o wysokim stopniu sformalizowania. Warto to jeszcze raz dobitnie podkreślić – państwo jest formalną organizacją charakteryzującą się określonymi cechami, które pozwalają odróżnić je od innych jednostek organizacyjnych, a wskazanie tych charakterystycznych cech jest w znacznej mierze uzależnione od tego, na jaki aspekt bytu państwa chce się położyć nacisk.

Po powyższym, można zrobić kolejny krok, a mianowicie zauważyć, że państwo nie powstaje tylko dla samego faktu swojego istnienia, ale – jak w przypadku każdej organizacji – uzasadnieniem jego bytu jest realizacja przypisanych mu celów i funkcji. Przez cel należy rozumieć pewien postulowany stan rzeczy, który ma być osiągnięty przez państwo³⁶, a z kolei mianem funkcji określa się główne kierunki działalności państwa³⁷ czy też całokształt działalności państwa w określonej sferze życia społeczeństwa³⁸.

W nauce wyróżnia się różne funkcje państwa, w zależności od przyjętego kryterium. Nie ma potrzeby szerokiego analizowania tego zagadnienia, jako że kluczowy jest sam fakt zdania sobie sprawy z powodów istnienia państwa (mając na myśli stan współczesny, a nie ujęcie historyczne). Dlatego jedynie sygnalizacyjnie można zaznaczyć, że jednym z przyjmowanych podziałów funkcji jest podział na funkcję zewnętrzną i funkcję wewnętrzną. Funkcja zewnętrzna odnosi się do relacji państwa z jego otoczeniem międzynarodowym, czyli zasadniczo z innymi państwami, ale także z pozostałymi podmiotami prawa międzynarodowego (np. or-

i jego wizja państwa jako „systemu norm prawa pozytywnego”; państwo okazuje się ideą uformowaną na płaszczyźnie obowiązujących powinności, ustanowionych w zakresie prawa pozytywnego (A. Sylwestrzak, *Historia...*, s. 364). Wskazuje się także, że państwo bywa „pojmowane również jako podmiot w stosunkach prawnych, zarówno publiczno-prawnych, jak i cywilnych” (J. Kowalski, *Założenia metodologiczne* [w:] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Wieczorek, *Teoria państwa. Skrypt dla studentów IV i V roku studiów*, Warszawa 1978, s. 8).

³⁶ Zob. A. Łopatka, *Prawoznawstwo...*, s. 67, a analogicznie w kwestii celu prawa T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 182.

³⁷ W. Lis, *Pojęcie...*, s. 6.

³⁸ A. Łopatka, *Prawoznawstwo...*, s. 67.

ganizacjami międzynarodowymi), oraz do zapewniania bezpieczeństwa swojego terytorium przed zagrożeniami pochodzącymi z zewnątrz. Z kolei funkcja wewnętrzna odnosi się do aktywności skierowanej w stosunku do wewnętrznych adresatów, tj. (odwołując się do jednej z definicji państwa) ludności zamieszkującej jego terytorium i pozostającej pod jego władzą. W tej materii wymienić można cały szereg bardzo zróżnicowanych płaszczyzn, na których państwo wykazuje się aktywnością. Obecnie kluczowe znaczenie dla wskazania tych sfer należy przypisać konstytucjom, których treść obejmuje trzy podstawowe zagadnienia:

- 1) określenie ogólnych zasad ustroju państwowego;
- 2) określenie ustroju naczelnych organów (władz) państwa, zakresu ich kompetencji i relacji wzajemnych oraz
- 3) określenie podstawowych praw, wolności i obowiązków jednostki³⁹.

Tylko przykładowo można wskazać, że w ramach funkcji wewnętrznej państwo zajmuje się tak różnymi zagadnieniami, jak: zwalczanie przestępczości, ochrona środowiska naturalnego, ochrona zdrowia, stwarzanie warunków dla rozwoju gospodarczego, transport publiczny, budowa różnorodnej infrastruktury (od drogowej, przez kolejową, po energetyczną), zapobieganie katastrofom naturalnym (np. poprzez regulowanie rzek czy budowę zbiorników retencyjnych), określanie parametrów związanych z produktami dopuszczanymi do użytku (np. żywności), edukacja i szkolnictwo wyższe. Oczywiście zakres aktywności państwa w dużej mierze zależy od przyjętego modelu. Inaczej jest to postrzegane w wizji proponowanej przez klasyków liberalizmu⁴⁰, a zdecydowanie odmiennie w koncepcji państwa dobrobytu (państwa opiekuńczego) czy też państwa totalitarnego. Najogólniej jednak zauważa się, że „poczynając od końca II wojny światowej cały zespół instytucji administracji publicznej [czyli *de facto* państwa – przyp. J.Sz.] nie tylko

³⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2023, s. 45.

⁴⁰ Gdzie rola państwa powinna zasadniczo ograniczać się głównie do zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego (zob. A. Sylwestrzak, *Historia...*, s. 222 i n.).

rośnie i staje się potężniejszy, lecz także skutecznie opiera się wszelkim próbom redukcji”⁴¹.

Niezależnie od przyjętego kryterium wyróżniania funkcji państwa zawsze dla ich wykonywania dysponuje ono szerokim wachlarzem narzędzi, które mają bardzo zróżnicowany charakter. Z jednej strony państwo występuje w sferze *dominium*, gdzie co prawda bierze udział w obrocie gospodarczym na równi z innymi uczestnikami, jednak ze względu na swoją skalę i majątek, którym dysponuje, może znacząco na ten rynek wpływać (a tym samym osiągać określone cele, np. ekonomiczne, ale również społeczne czy polityczne). Z drugiej (i co dla dalszych rozważań istotniejsze) państwo działa również jako *imperium* – w sposób władczy, za pomocą instrumentów prawa publicznego i z użyciem (a przynajmniej groźbą użycia) przymusu.

W obu tych sferach niezbędne jest dysponowanie aparatem organizacyjnym, który będzie swoistym narzędziem, za pomocą którego państwo działa, tzn. wchodzi w interakcje z innymi podmiotami.

Zróżnicowanie form narzędzi państwa jest bardzo duże. Po pierwsze, będą to mechanizmy dostępne także innym podmiotom, co dotyczy przede wszystkim funkcjonowania państwa w sferze *dominium*. Dobrym przykładem są tu spółki kapitałowe Skarbu Państwa lub z udziałem Skarbu Państwa, które z formalnego punktu widzenia są właściwie takimi samymi jednostkami jak te należące do podmiotów pozapaństwowych. Działają one zatem w oparciu o regulacje Kodeksu spółek handlowych⁴², podlegają wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego, odprowadzają podatki itd. Podobnie jak inne spółki są one zakładane dla realizacji określonego celu⁴³, który może być zasadniczo zaliczony do jednej z trzech kategorii, tj.:

⁴¹ B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przeł. K.W. Frieske, Warszawa 1999, s. 38.

⁴² Ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.).

⁴³ A Kidyba rozróżnia cel abstrakcyjny (ogólny) oraz cel konkretny. Cel ogólny wynika z przepisów prawa powszechnego i dotyczy każdej spółki danego rodzaju (np. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej), zaś cel konkretny (który musi

- 1) celu zarobkowego,
- 2) celu gospodarczego niemającego charakteru zarobkowego (*not for profit*) lub
- 3) celu niegospodarczego (*non profit*)⁴⁴.

Warto jednocześnie podkreślić, że jednak wówczas, gdy to państwo jest szeroko pojętym decydentem, zaobserwować można pewną specyfikę w funkcjonowaniu takich podmiotów⁴⁵. Takie spółki często podejmują działania, które z góry mają wpisane w swoją specyfikę generowanie strat, co jest uzasadnianie tym, że: „Państwo, wykonując swoje zadania, zarówno bezpośrednio, jak i poprzez podmioty niepowołane w celach niezarobkowych, może z pełną świadomością realizować zadania nie-dochodowe, jeżeli tego wymaga interes publiczny”⁴⁶. Trzeba jednak pamiętać o tym, że ze względu na nadal istotny udział sektora publicznego (czyli *de facto* państwa) w spółkach funkcjonujących na polskim rynku gospodarczym⁴⁷ podejmowane przez nie działania mogą wpływać na zachowania całego rynku (przykładem może być sektor paliw), co też bywa traktowane jako forma oddziaływania państwa.

Po drugie, państwo dysponuje narzędziami przewidzianymi tylko dla niego, na korzystanie z których ma monopol. Dotyczy to przede wszystkim narzędzi władczych. Najistotniejszym jest tutaj stanowienie prawa,

się mieścić w celu ogólnym) wyznaczony jest przez założycieli spółki i wskazany jest w jej umowie lub statucie (A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych*, t. 2, *Komentarz do art. 301–633*, Warszawa 2023, komentarz do art. 301, s. 30).

⁴⁴ A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych*, t. 1, *Komentarz do art. 1–300*, Warszawa 2023, komentarz do art. 151, s. 609.

⁴⁵ Odrębną kwestią jest zjawisko traktowania takich spółek jako swoistego trofeum politycznego i obsadzania ich „swoimi ludźmi” po zdobyciu władzy przez dane ugrupowanie, co mimo absolutnie negatywnej oceny tego stanu rzeczy wydaje się niemożliwe do zmiany w najbliższym czasie.

⁴⁶ J.J. Zięty, *Cel spółki kapitałowej z udziałem Skarbu Państwa* [w:] *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, red. A. Kidyba, Warszawa 2015, s. 249.

⁴⁷ Według danych Eurostatu udział sektora finansów publicznych w ogólnej wartości akcji i udziałów w kraju kształtował się w Polsce w roku 2019 na poziomie 16% (dla porównania w Finlandii było to 29%, w Austrii 11%, w Niemczech 9%, a we Francji 6%). Jednocześnie akcje i udziały kontrolowane przez sektor publiczny stanowiły w Polsce 12% PKB, podczas gdy we Francji około 27,5%, a w Niemczech 20% (Ł. Wilkowicz, *Państwo słabnie w spółkach*, DGP z 12.02.2020 r., nr 29 (5182), s. A9).

czyli narzucanie norm określonego zachowania się danym podmiotom. Państwo za pomocą prawa kształtuje reguły i zasady, na jakich działają wszystkie jednostki (czy to osoby fizyczne, czy to jednostki organizacyjne), a co przy tym istotne, także to, jak działa ono samo.

Wprowadzenie tych reguł wymaga w sposób oczywisty stworzenia całej struktury, która będzie odpowiedzialna za umożliwienie ich funkcjonowania. Należy przy tym rozumieć to przede wszystkim jako zapewnianie możliwości korzystania z przyznanych przez państwo uprawnień oraz egzekucję nałożonych obowiązków⁴⁸. Nie ma potrzeby prowadzenia w tym miejscu pogłębionych analiz specyficznych rozwiązań organizacyjnych, którymi dysponuje państwo⁴⁹ w ramach swojego *imperium*. Kluczowe dla dalszych rozważań jest wskazanie, że bez wątpienia swoim filarem, na którym opiera się działanie państwa, jest w tym względzie administracja publiczna.

Podsumowując ten wątek, można zaznaczyć, że w dalszych rozważaniach państwo będzie rozumiane przede wszystkim jako szczególnego rodzaju jednostka organizacyjna o bardzo wysokim stopniu sformalizowania, wypełniająca określone funkcje za pomocą różnorodnych narzędzi i działań, w czym istotną rolę odgrywa administracja publiczna.

1.2. Zjawisko administracji – definicja, rola i znaczenie

Państwo i administracja są zjawiskami nierozłącznymi, tzn. państwo nie może istnieć bez administracji. Tego samego nie można jednak powiedzieć o administracji. Co prawda, uznaje się, że administracja w nowoczesnym (współczesnym) rozumieniu datuje się od przełomu XVIII

⁴⁸ Oczywiście cele te będą przynajmniej częściowo realizowane przez podmioty wymienione wcześniej, np. spółki Skarbu Państwa, które opłacając podatki czy wypłacając dywidendę, będą dostarczały środków finansowych niezbędnych dla funkcjonowania państwa.

⁴⁹ O zawiłości tego zagadnienia niech zaświadczy fakt konieczności posługiwania się i rozróżniania w tym względzie takich pojęć, jak sektor publiczny, sektor finansów publicznych czy jednostki sfery budżetowej.

i XIX w. (przy czym cechy przypisywane nowoczesnej administracji były już wcześniej obecne w Kościele Katolickim oraz w miastach, od kiedy były one samorządnymi gminami)⁵⁰, a nawet słusznie zauważa się, że „pojęcie administracji [...] zrodziło się w Rzymie, [...] znały je również despotie wschodnie, Egipt i inne państwa starożytności”⁵¹. Nie zmienia to jednak faktu, że „to co dziś najogólniej rzecz biorąc nazywamy administracją, przewijało się jako zjawisko przez całą historię ludzkiej cywilizacji, odkąd pojedynczy ludzie zaczęli żyć w wielkich grupach i odkąd z tego powodu zaczęli mieć i zaspokajać takie potrzeby, których nie mieli dotychczas”⁵². Tym samym należy przyjąć, że historycznie administracja wykształciła się jeszcze zanim ludzkość osiągnęła poziom rozwoju pozwalający na powstanie państwa (co więcej, administracja rozumiana jako pewne zjawisko może istnieć i istnieje poza państwem w szeroko rozumianej sferze prywatnej). Z drugiej strony, choć nie jest możliwe funkcjonowanie państwa bez administracji, to działalność i struktura państwa nie wyczerpuje się jedynie w niej, obejmując także między innymi aspekt prawotwórstwa czy wymiaru sprawiedliwości.

Podobnie jak w przypadku państwa, tak w przypadku administracji jako pewnego zjawiska wszelkie rozważania należy rozpocząć od kwestii definicyjnych.

Nie jest konieczne przywoływanie wszystkich definicji, które pojawiły się w toku wieków; nie tylko nie jest to właściwie możliwe ze względu na ich wielość, wynikającą między innymi z wielopłaszczyznowości administracji (tytułem przykładu, J. Boć wskazuje na następujące konteksty wyróżniania administracji publicznej: socjologiczny, polityczny, językowy i prawny⁵³, które można uzupełnić jeszcze o kontekst historyczny, a na każdym z nich formułowane są różne definicje tego zjawiska), lecz ponadto zasadniczy cel pracy uzasadnia skupienie się na charakterystyce określonych aspektów administracji. Zatem sfera pojęciowa powinna

⁵⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 23.

⁵¹ T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. V.

⁵² J. Boć, *Pojęcie administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 5.

⁵³ J. Boć, *Pojęcia* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 7–18.

stanowić tło dla dalszych rozważań, a nie ich zasadniczą część. Wreszcie, w pełni uznając wartość definiowania pojęć, w przypadku takiego zjawiska jak administracja bardzo trudno nie zgodzić się ze stanowiskiem J. Zimmermanna, który właśnie w kontekście administracji zauważa, że: „Budowa każdej definicji, nawet najlepiej przemyślanej i logicznej, kryje w sobie jednak istotne niebezpieczeństwo – może zawsze natrafić na pytania o jej zakres: czy czegoś nie pominięto, czy nie zauważono jakiegoś aspektu zagadnienia, czy też może zawarto w definicji element niepotrzebny, nieprzystający do pozostałej części definiensa?”⁵⁴. Nie jest to zresztą pogląd spotykany jedynie na gruncie krajowej doktryny, jako że również zagraniczni autorzy twierdzili, że administracji zdefiniować się nie da, można ją najwyżej opisać⁵⁵.

Innymi słowy, uwagi poświęcone definicji administracji nie mają (bo nie mogą mieć) charakteru wyczerpującego, lecz ich celem jest pokazanie, w jaki sposób pojęcie to będzie używane w dalszej części pracy.

Encyklopedia PWN hasło „administracja” wyjaśnia jako „zawiadywanie, zarządzanie, także zespół zarządzający (kierujący) czymś”⁵⁶. Warto podkreślić, że encyklopedia wyraźnie akcentuje rozróżnienie administracji publicznej i prywatnej. Podobnie pojęcie to tłumaczy *Słownik języka polskiego PWN*, który podaje trzy znaczenia administracji, z czego ostatnie jest już wyraźnie odwołaniem się do administracji publicznej. Pomijając zatem w tym miejscu ostatnie ujęcie, można przyjąć, że słownikowo administracja to: 1) kierowanie, zarządzanie czymś lub 2) zespół zarządzający, kierujący czymś; zarząd jakiejś instytucji⁵⁷. Co ciekawe, przedwojenna encyklopedia powszechna hasło „administracja” opisy-

⁵⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 33.

⁵⁵ E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 1973, s. 14, przypis za: J. Jagielski, *Zagadnienia wstępne* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 31.

⁵⁶ *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 1, red. D. Kalisiewicz, Warszawa 1998, s. 33.

⁵⁷ *Słownik języka polskiego PWN. A–K*, red. M. Szymczak, Warszawa 1999, s. 8.

wała po prostu jako „zarząd”, a następnie podkreślała, że jest to „zarząd państwa, zarząd wszelakich przedsięwzięć, dóbr i t.p.”⁵⁸.

W znaczeniu etymologicznym termin „administracja” wywodzi się od wyrazów łacińskich *minister*, *ministrare* i *administrare*, oznaczających „wykonawcę”, „kierowanie” i „działanie celowe”⁵⁹. Administrowanie to zatem „synonim pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządzania lub organizowania, dla osiągnięcia ustalonego celu itp.”⁶⁰.

W najogólniejszym zatem znaczeniu „administracja to planowe podejście do rozwiązywania wszystkich rodzajów problemów pojawiających się w prawie każdej działalności indywidualnej lub zbiorowej, tak prywatnej jak też publicznej”⁶¹. Albo inaczej rzecz ujmując: „Najogólniej pod pojęciem administracji rozumie się wszelką zorganizowaną działalność zmierzającą do osiągnięcia pewnych celów”⁶². S. Kasznica określił z kolei administrację jako czyjąś działalność trwałą i planową, ogarniającą pewną ilość ludzi i wielość dóbr, a zmierzającą w ostatecznym swym celu do zaspokojenia własnych administrującego lub cudzych potrzeb⁶³.

Innymi słowy, konieczność prowadzenia spraw, organizowania się, żeby osiągnąć wyznaczony cel, dotyczy każdego – niezależnie od tego, czy mówimy o osobach, czy o jednostkach organizacyjnych, zarówno prywatnych, jak i publicznych. Powiązany z tym spostrzeżeniem jest fakt, że administrację można podzielić na sformalizowaną i niesformalizowaną. Przy czym, o ile w sferze prywatnej mogą występować obie formy administracji (o administracji niesformalizowanej możemy mówić na przykład w przypadku grupy osób, które działają razem, mając wspólny cel, i wchodzą – niekiedy nieświadomie, w sposób naturalny – w okre-

⁵⁸ Wielka ilustrowana encyklopedia powszechna Wydawnictwa „Gutenberga”, t. 1, reprint, Poznań 1995, s. 31.

⁵⁹ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 109.

⁶⁰ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 30.

⁶¹ P.J. Suwaj, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 32.

⁶² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018, s. 23.

⁶³ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 7.

ślone role, dzieląc się zadaniami), o tyle w sferze publicznej mamy do czynienia wyłącznie z administracją sformalizowaną, tj. taką, która działa w oparciu o formalnie przyjęte, obowiązujące i znane reguły.

W celu dalszego dookreślenia i zawężenia znaczenia pojęcia administracji używanego w niniejszej pracy warto podkreślić, że w zależności od kręgu językowego i kulturowego administracja jest rozumiana w szerszy lub węższy sposób. Pierwszy przeważa w tradycji anglosaskiej i sprowadza się do przyjęcia, że administracja oznacza zarządzanie jakimikolwiek sprawami – osoby, instytucji prywatnej, struktury kościelnej, państwa lub innej instytucji publicznej⁶⁴. W takim ujęciu, gdy chodzi o zarządzanie sprawami publicznymi, doprecyzowuje się zwrot i posługuje się terminem „administracja publiczna”. Z kolei w tradycji romańskiej słowo „administracja” już samo w sobie ogranicza się do sfery publicznej⁶⁵.

W języku polskim (zwłaszcza potocznym) raczej przeważa łączenie pojęcia administracji ze sferą publiczną. Nie oznacza to jednak przyjęcia tezy, że podobna aktywność nie ma miejsca w sferze prywatnej. Byłoby to zwyczajnie zaprzeczeniem rzeczywistości. W konsekwencji w odniesieniu do aktywności innych niż publiczne częściej używa się terminu „zarządzanie”, przy czym nie jest to jednak rozróżnienie ani dychotomiczne, ani w pełni poprawne ze względu na nieco inne znaczenia tych pojęć⁶⁶.

⁶⁴ Według *Longman Concise Dictionary of Business English* administracja to „kontrola, kierowanie i zarządzanie biznesem lub usługą” (J.H. Adam, *Longman Concise...*, York Press 1990, s. 9). Z kolei *International Dictionary of Management* wymienia cztery znaczenia terminu „administracja”, w tym: „1. odpowiedzialność za skuteczne i efektywne działanie i procedowanie; 2. sfera zarządzania dotycząca wyjaśniania założeń kierunkowych i przekładania ich na efektywne działanie”. Jednocześnie uważa się, że w sferze usług publicznych administracja może być utożsamiana z zarządzaniem (H. Johannsen, G.T. Page, *International Dictionary of Management*, London 1995, s. 12).

⁶⁵ H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2008, s. 13.

⁶⁶ Co więcej, wypada podkreślić, że o ile słowo „administracja” obejmuje zarówno ujęcie czynnościowe, podmiotowe oraz osobowe (choć można również mówić o „administrowaniu” jako ujęciu czynnościowym), o tyle w przypadku zarządzania następuje dosyć wyraźna dystynkcja w tym zakresie. Tym samym zwrotu „zarządzanie” używa się przede wszystkim dla opisanego czynności, zaś w ujęciu podmiotowym przeważa określenie „zarząd”.

W odniesieniu do pierwszej kwestii warto podkreślić, że na przykład w stosunku do funkcjonowania przedsiębiorstwa (w tym także prowadzonego przez podmioty typu spółki Skarbu Państwa) zdecydowanie częściej mówi się o zarządzaniu niż o administrowaniu czy administracji. Z drugiej strony w niektórych dziedzinach sfery prywatnej używanie terminu „administracja” jest przyjęte jako naturalne, czego przykładem może być administracja budynków czy – szerzej – nieruchomości. Co więcej, niekiedy to prawodawca narzuca sięganie do pojęcia administracji w sferze prywatnej (czy też zarówno prywatnej, jak i publicznej), co dotyczy na przykład administratora danych osobowych⁶⁷.

Z kolei odnosząc się do różnych znaczeń tych pojęć, można wskazać, że ani pojęcie administracji, ani pojęcie zarządzania nie ma definicji legalnej, a w konsekwencji są różnie rozumiane przez poszczególnych autorów⁶⁸. *Encyklopedia PWN* przyjmuje, że zarządzanie to „zbiór działań zmierzających do osiągnięcia określonego celu związanego z interesem (potrzebą) danego przedmiotu zarządzania, realizowanych w następującej sekwencji: planowanie (wybór celów i sposobów ich osiągnięcia oraz precyzowanie stosownych zadań i terminów ich wykonania); organizowanie (przydzielanie i zapewnianie zasobów, niezbędnych do realizacji zaplanowanych działań, w sposób gwarantujący skuteczność i sprawność zarządzania); przewodzenie (kierowanie, motywowanie do współpracy w trakcie realizacji zadań); kontrolowanie (stała obserwacja postępów i podejmowanie korygujących decyzji)”⁶⁹. Na te same elementy składające się na zarządzanie (planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolowanie) zwracają także uwagę J. Stoner, R. Freeman i D. Gilbert Jr⁷⁰. Jednocześnie Autorzy ci w swojej definicji dotykają także kwestii kolejnego pojęcia, które pozostaje w nierozdzielalnym

⁶⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz.Urz. UE L 119, s. 1).

⁶⁸ Przegląd tych definicji przedstawia A. Bednarski, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Toruń 2001, s. 204 i n.

⁶⁹ <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/zarz%C4%85dzanie.html> (dostęp: 5.04.2024 r.).

⁷⁰ J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert Jr., *Kierowanie*, przeł. A. Ehrlich, Warszawa 2011, s. 20.

związku z zarządzaniem, tj. kierowania (stawiają między nimi wręcz znak równości). Zwraca na to uwagę również *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, która zarządzenie wyjaśnia jako działalność kierowniczą polegającą na ustalaniu celów i powodowaniu ich realizacji w organizacjach podległych zarządzającemu na podstawie własności środków produkcji lub dyspozycji nimi, podkreślając jednocześnie, że pojęcie zarządzania jest węższe niż pojęcie kierowania, które dotyczy osób, instytucji lub rzeczy niekoniecznie podlegających kierującemu z tytułu własności środków produkcji⁷¹.

W ujęciu czynnościowym nie sposób nie dostrzec zatem pewnych podobieństw między administracją (a bardziej administrowaniem) oraz zarządzaniem, co jest oczywiste, skoro obie formy działalności służą dążeniu do osiągnięcia określonego celu danej jednostki, a w ramach administracji, podobnie jak w przypadku zarządzania, występuje też kierownictwo.

Trafnie różnice między administrowaniem a zarządzaniem opisał R. Rutka, który wskazał, że „administrowanie to specyficzna forma kierowania, ze względu na ograniczenie uprawnień kierowniczych dotyczących prawa do samodzielnego decydowania o celach i sposobach wykorzystania zasobów organizacji [...]. Kierujący jest wykonawcą decyzji narzuconych przez instancję nadrzędną, np. państwo, samorząd lokalny, organizacje międzynarodowe itd.”⁷². Innymi słowy, zasadniczym wyróżnikiem administrowania jest nawet nie tyle inna rola podmiotów kierujących (administrujących) niż w przypadku zarządzania (zarządzających), gdyż poza najwyższym szczeblem zarządzania w danej jednostce osoby zarządzające na niższych szczeblach też są wykonawcami decyzji zapadających ponad ich głowami, ile przede wszystkim to, jaki tytuł mają podmioty decyzyjne do kierowania (wyznaczania celów i sposobu działania) w ramach administrowania i zarządzania. W pierwszym wypadku

⁷¹ A. Ehrlich, B. Gliński, hasło „Zarządzanie” [w:] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, red. L. Pasieczny i in., Warszawa 1981, s. 609.

⁷² R. Rutka, *Zarządzanie jako forma kierowania* [w:] A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka, *Organizacja i zarządzanie*, Gdańsk 1993, s. 23, cytata za: A. Bednarski, *Zarys...*, s. 207.

jest to przepis prawa, podczas gdy w drugim – przede wszystkim względy ekonomiczne, organizacyjne czy prakseologiczne. Jest to zresztą zgodne ze spostrzeżeniem, że administracja jest przede wszystkim przedmiotem zainteresowania nauk prawnych, a zarządzanie – ekonomii i finansów oraz nauki o zarządzaniu i jakości⁷³. Na marginesie można zwrócić uwagę na to, że w krajowych realiach uczelni wyższych administracja jako kierunek studiów wiązana jest jednoznacznie z prawem (liczne wydziały prawa i administracji), a zarządzanie albo jest traktowane samodzielnie, albo (jednak coraz rzadziej) właśnie w związku z ekonomią.

Przyjęte powyżej zróżnicowanie w przeważającej części ma charakter formalny, jednakże ze względu na przedmiot analiz prowadzonych w dalszej części pracy oparcie się na nim należy uznać za uzasadnione.

Służba cywilna w pełni i bez wątpliwości wiąże się z administracją publiczną (a nawet z jeszcze węższą kategorią, jaką jest administracja rządowa, będąca składową administracji państwowej), co uzasadnia skupienie dalszych analiz dotyczących definicji pojęcia administracji na tych określeniach, które w mniej lub bardziej bezpośredni sposób wiążą się właśnie z tym jej aspektem.

Przyjęcie powyższego założenia nie zwalnia jednak całkowicie z zasadności uwzględniania w dalszych rozważaniach administracji prywatnej. Wypada jednak podkreślić, że rozróżnienie administracji na publiczną i prywatną przyjmowane jest w doktrynie jako pewne⁷⁴ i nie stoi temu na przeszkodzie fakt, że pojawiają się wątpliwości dotyczące podstawy rozgraniczenia między tymi formami administracji⁷⁵.

Jednocześnie zarówno administracja publiczna, jak i administracja prywatna ostatecznie nie tylko mają wspólne podłoże (tj. umożliwienie

⁷³ Dyscypliny naukowe według podziału przyjętego w rozporządzeniu Ministra Edukacji i Nauki z 11.10.2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz.U. poz. 2202 ze zm.).

⁷⁴ Zdecydowanie więcej wątpliwości i dyskusji budzi relacja między pojęciami administracji publicznej i administracji państwowej, o czym szerzej w dalszej części.

⁷⁵ Problemy te wskazuje np. E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004, s. 14–15.

funkcjonowania danej jednostki), lecz również obserwuje się czerpanie swoistej inspiracji przez administrację publiczną od administracji prywatnej⁷⁶. Tym, co je w zasadniczy sposób różni, jest fakt, że administracja prywatna kieruje się celami konkretnej jednostki, to one stanowią wyznacznik jej działania⁷⁷. Ta administracja nastawiona jest często na zysk ekonomiczny i działa w warunkach wolnej konkurencji. Podczas gdy w przypadku administracji publicznej na pierwszy plan wysuwa się interes publiczny (dobro wspólne), którego realizacja przeważa nie tylko nad interesem jednostkowym, ale także nad zyskiem ekonomicznym⁷⁸ (w konsekwencji realizacja interesu publicznego musi być jednym z zasadniczych wyznaczników funkcjonowania służby cywilnej). Szerzej na temat charakterystyki i znaczenia członu „publiczna” w kontekście administracji w dalszej części tego rozdziału.

Dla przejrzystości dalszych uwag zwrot „administracja” w treści pracy będzie używany w połączeniu z określonym przymiotnikiem, np. pań-

⁷⁶ Wynika to z wielu względów, lecz w szczególności z faktu, że administracja prywatna, działając często w środowisku gospodarczym, zmuszona jest do poszukiwania i swoistego testowania rozwiązań, które w założeniu mają ją uczynić bardziej efektywną i wydajną. Praktycznym przykładem takich działań jest koncepcja tzw. *new public management* (NPM) (J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2017, s. 16; zob. też M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011, *passim*). Należy przy tym wspomnieć, że idea NPM jest obecnie poddawana krytyce. Zauważa się, że doświadczenia krajów, w których wprowadzono neoliberalne reformy administracji publicznej, dość klarownie pokazują, że to, co miało być orężem, przybiera raczej postać autodestrukcyjną. Model ten nie spełnił oczekiwań swoich twórców ani zwolenników i w wielu krajach można zaobserwować odwrót od tej koncepcji (J. Przedzińska, *Przewartościowanie wartości nowego zarządzania publicznego* [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkania Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2016, s. 130 i n.).

⁷⁷ Przy czym obecnie pojęcie jednostki należy niekiedy rozumieć szerzej niż tradycyjnie (np. konkretna osoba prawna), gdyż coraz częściej w obrocie gospodarczym mamy do czynienia z rozbudowanymi strukturami organizacyjnymi grupującymi wiele pojedynczych jednostek, które pozostają samodzielne tylko w ujęciu formalnym. Natomiast faktycznie celem ich istnienia jest realizowanie konkretnego zadania istotnego z punktu widzenia całej struktury, np. spółki w ramach grup kapitałowych (z punktu widzenia prawa pracy zjawisko to poddał analizie P. Czarnecki w pracy *Odpowiedzialność pracodawcy a rozwój struktur holdingowych*, Warszawa 2014).

⁷⁸ Co oczywiście nie znaczy, że administracja publiczna w swoich działaniach całkowicie pomija interes jednostki, czy też, że nie musi się liczyć z realiami ekonomicznymi.

stwowa, rządowa czy prywatna (co zresztą ma swoje – przynajmniej częściowe – uzasadnienie normatywne). Jeżeli natomiast wystąpi on samodzielnie, wówczas będzie odnosił się do administracji publicznej.

Jak zauważa H. Izdebski, w doktrynie wskazanych zostało piętnaście znaczeń i odcieni znaczeniowych terminu „administracja”⁷⁹, a można nawet bez ryzyka pomyłki przyjąć, że liczba ta jest zdecydowanie większa. Jest to zresztą w pełni zrozumiałe, jeżeli weźmie się pod uwagę to, że „pojęcie administracji publicznej należy do klasycznych zagadnień nauki administracji i prawa administracyjnego. Jednak precyzyjne określenie jej istoty prawnej nie jest zadaniem łatwym”⁸⁰.

Za najbardziej klasyczną definicję administracji uznaje się definicję negatywno-przedmiotową O. Mayera, w myśl której administracja to ta sfera działalności państwa, która nie jest ani realizacją władzy prawodawczej, ani sądowej (tzw. definicja wielkiej reszty)⁸¹. Inaczej rzecz ujmując, „administracja jest tą częścią działalności państwowej w ogóle, jaka pozostaje po wyeliminowaniu z niej działalności prawodawczej i sądowej”⁸². Koresponduje to z podkreślanym faktem, że pojęcie administracji nigdy nie oznaczało „rządzić”⁸³ (choć w potocznym odbiorze niektóre aktywności administracji są tak postrzegane, zwłaszcza wówczas, gdy ustawodawca pozostawia miejsce na pewien stopień uznaniowości i luzu administracyjnego), a administracja publiczna „stanowi pewną prawnie wyodrębnioną część aparatu państwowego”⁸⁴. Definicja O. Mayera ma charakter mocno opisowy i zdecydowanie trudno określić ją jako precyzyjną. Te wady w dużej mierze uniemożliwiają traktowanie jej jako wyczerpującej i zadowalającej dla badań naukowych. Jednocześnie właśnie te cechy powodują, że właściwie do dnia dzisiejszego może

⁷⁹ H. Izdebski, *Badania...*, s. 13.

⁸⁰ J. Kostrubiec, *Ewolucja pojęcia „administracja publiczna” w polskiej myśli administracyjnej* [w:] *Nauka administracji*, red. M. Karpiuk, W. Kitler, Warszawa 2013, s. 12.

⁸¹ Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 34.

⁸² S. Kasznica, *Polskie...*, s. 9.

⁸³ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Warszawa 2008, s. 48.

⁸⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, s. 110.

być traktowana jako aktualna i wskazująca jedno z najważniejszych wyróżników administracji publicznej.

Mnogość definicji administracji⁸⁵ powoduje, że właściwie bardziej wartościowe poznawczo od ich przywołania (nawet jedynie wybranych) może być wskazanie ich podziału. Wynika to z faktu, że ze względu na wieloznaczność tego zjawiska proponowane były różne podejścia akcentujące jego poszczególne aspekty. Najbardziej tradycyjny podział definicji (poza przywołanym już ujęciem negatywno-przedmiotowym) obejmuje wyróżnienie definicji:

- 1) negatywno-podmiotowych (administracja to organy, które nie wchodzi w skład władzy ustawodawczej i sądowej),
- 2) pozytywno-przedmiotowych (administracja to działalność służąca realizacji zadań publicznych) oraz
- 3) pozytywno-podmiotowych (ogół podmiotów administrujących)⁸⁶.

Można zauważyć, że powyższe kategorie definicji sprowadzają się zasadniczo do spostrzeżenia, że dwa podstawowe aspekty administracji to aspekt czynnościowy (przedmiotowy), dotyczący działalności, aktywności związanych z realizacją jej funkcji (w tym aspekcie można mówić o administrowaniu), oraz aspekt organizacyjny (podmiotowy, ustrojowy), odnoszący się do faktu, że administracja jest pewną strukturą powołaną do wykonywania określonych zadań⁸⁷.

Tytułem przykładu można wskazać, że w powyższym duchu administrację definiują H. Izdebski i M. Kulesza, przyjmując, że: „Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji

⁸⁵ Zob. szerzej Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 4–17.

⁸⁶ B. Majchrzak, *Istota administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 12.

⁸⁷ I. Lipowicz opisuje administrację jako jednocześnie strukturę i działanie, wskazując, że jest to struktura, która ma w sposób czynny, aktywny, wyposażony we władztwo zabiegać o dobro wspólne (I. Lipowicz, *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 22).

interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”⁸⁸.

Podobnie Z. Niewiadomski zwraca uwagę, że w konstrukcji definicji administracji konieczne jest uwzględnienie dwóch podstawowych elementów, tj. strony podmiotowej oraz przedmiotowej. W oparciu o to założenie proponuje on rozumieć administrację publiczną jako „ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe) związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną”⁸⁹.

O tym, jak bardzo owe elementy są istotne dla wyjaśnienia pojęcia administracji, niech świadczy fakt, zostały one także zawarte w definicji administracji sformułowanej kilkadziesiąt lat wcześniej przez W. Dawidowicza, który przyjmował, że „administracja państwowa”⁹⁰ jest to system podmiotów utworzonych i wyposażonych przez ustawę w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności na podstawie ustawy w kierunku wewnętrznym oraz zewnętrznym – w stosunku do podporządkowanych podmiotów gospodarki państwowej oraz w stosunku do społeczeństw, przy czym zarówno przebieg jak i skutki tej ostatniej działalności przypisywane są zawsze państwu jako takiemu”⁹¹.

Oczywiście można także przytoczyć definicje, które kładą nacisk albo podkreślają jeszcze inne cechy administracji, na przykład J. Zimmermann zauważa, że administrację publiczną (zwłaszcza w zestawieniu z administracją prywatną) wyróżnia to, że „jest sprawowana przez państwo (lub przez wyodrębnione podmioty działające z upoważnienia państwa) i realizuje dobro wspólne po to, aby przynieść jakąś korzyść

⁸⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 93.

⁸⁹ Z. Niewiadomski, *Pojęcie...*, s. 58.

⁹⁰ Która obecnie jest elementem szerzej rozumianej administracji publicznej, podczas gdy w okresie przed 1989 r. pojęcia te były często traktowane jako tożsame (zob. na ten temat A. Łopatka, *Pozycja administracji państwowej w systemie organizacji społeczeństwa socjalistycznego w Polsce* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościk, Ossolineum 1977, s. 23).

⁹¹ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 19.

ogółowi (wspólnocie, państwu), albo też dba o podmioty indywidualne, reprezentując jednak interesy całego społeczeństwa lub wspólnoty lub działając ze względu na wyznawane powszechnie wartości⁹².

Dla dalszych rozważań kluczowe jest jednak podkreślenie tego, że poza dwoma (można rzec, podstawowymi czy też klasycznymi) ujęciami wyróżnia się także trzecią płaszczyznę, na której można postrzegać administrację, tj. można rozumieć ją jako „ludzi zatrudnionych (powołanych, nominowanych, wybieranych, przyjętych do pracy w oparciu o umowę cywilną) w strukturach”⁹³ (ujęcie osobowe).

Niezwykle mocno zaakcentował to J.S. Langrod, który pod koniec lat 40. XX w. podkreślał, że: „Administracja [...] – to ludzie zorganizowani po to, aby korzystając z przydzielonej im dziedziny aktywności (sfery działania) i rozporządzalnych rzeczy (środków działania) mogli spełnić swoje zadanie. [...] zawsze będzie to przede wszystkim planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urzędów, którymi oni dysponują [...] punktem wyjścia jest zawsze człowiek [...] a przedmiot, urządzenie, instrument stanowi element wtórny [...] Tylko człowiek, z jego wkładem duchowym, z cechami jego charakteru i umysłu, z jego energią witalną [...] jest bezpośrednim elementem, «częścią składową» administracji. Wszystko pozostałe stanowi – bez wyjątku – tylko jego środki działania, inwentarz, narzędzia pracy”⁹⁴.

Blisko pół wieku później w tym samym duchu wypowiedział się J. Boć, podkreślając, że administracja „obejmuje ludzi, dotyczy ludzi i jest realizowana przez ludzi, bo tylko ludzie tworzą administrację i tylko ludzie są adresatem działań administracyjnych”⁹⁵.

⁹² J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 32.

⁹³ J. Boć, *Pojęcie administracji [w:] Prawo administracyjne...*, s. 12.

⁹⁴ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948, s. 201–202.

⁹⁵ J. Boć, *Administracja inteligentna [w:] Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 160.

Jest to z pewnością ujęcie o innym zabarwieniu niż poprzednie (podmiotowe i przedmiotowe), w pewnym sensie zbliżone do podejścia socjologicznego. Niemniej jednak nie sposób się z nim nie zgodzić. Co więcej, nawet jeśli wziąć pod uwagę wzrost znaczenia automatyzacji pracy, coraz częstsze wykorzystywanie do niej sztucznej inteligencji, w tym także w pracy, która polega na podejmowaniu decyzji (zwłaszcza gdy mówimy o decyzjach powtarzalnych, schematycznych, z czym często mamy do czynienia w praktyce funkcjonowania administracji), nie można sobie wyobrazić istnienia administracji bez ludzi. Konwencja polegająca na przypisywaniu wszelkich działań administracji publicznej państwu nie zmienia faktu, że owe czynności są podejmowane przez konkretne osoby. Spostrzeżenie to musi prowadzić do wniosku, że pomijanie aspektu osobowego w definiowaniu, a nawet bardziej w badaniu administracji, znacznie zuboża obraz tego zjawiska. Można ewentualnie wskazać, że aspekty przedmiotowe i podmiotowe mają zdecydowanie bardziej formalistyczny charakter, właściwie w całości można je opisywać w oparciu o analizę norm prawnych⁹⁶, podczas gdy analiza elementu osobowego musi uwzględniać także inne elementy wynikające z samej natury ludzkiej. Trafnie oddał to F. Longchamps de Brier, zauważając, że „powstają osobne zagadnienia metodologiczne co do badania rzeczywistej organizacji, jej realnego stanu i udziału w nim materiału normatywnego”⁹⁷.

Z drugiej strony nie oznacza to, że prawo nie ma wpływu na ten element administracji. Wręcz odwrotnie, system prawa musi stanowić i stanowi jedno z podstawowych narzędzi, za pomocą którego państwo stara się zapewnić jak najlepszą jakość kadr administracji. Ten właśnie problem to oś całej pracy, stąd w tym miejscu wystarczy poprzestać na tym ogólnym spostrzeżeniu.

⁹⁶ Należy jednak przyznać, że dostrzegalne mogą być także okoliczności o innym charakterze, np. politycznym, decydujące o kształcie organizacyjnym administracji (administracja w ujęciu podmiotowym), jak i czynnościowym (administracja w ujęciu przedmiotowym), przejawiające się np. w decyzjach dotyczących zakresu spraw przekazanych administracji i określenia, które podmioty je realizują.

⁹⁷ F. Longchamps de Brier, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966/6, s. 893.

Po raz kolejny wypada zastrzec, że dotychczasowe rozważania nad rozumieniem samego pojęcia administracji nie wyczerpują tematu. Definiowanie jest zaledwie pierwszym krokiem w kierunku dokonania analizy tego zjawiska. Skoro bowiem już na etapie definiowania zjawiska bardzo mocno uwypukla się jego wieloaspektowość, to oznacza to, że każdy z tych aspektów może zostać poddany bardziej szczegółowym i dogłębnym badaniom prowadzonym pod różnymi kątami, z wykorzystaniem różnorodnych narzędzi. Najlepiej świadczyć o tym może fakt wyodrębnienia osobnej dyscypliny, jaką jest nauka administracji, tj. nauki społecznej, opierającej się na metodach empirycznych, której przedmiotem jest wiedza o istniejącej w danym ustroju administracji publicznej⁹⁸, oraz liczne monografie⁹⁹ i artykuły¹⁰⁰ poświęcone właśnie tej dyscyplinie. Bardzo silnie podkreśla się przy tym, że nauka administracji bada rzeczywistość administracji, to jak ona faktycznie funkcjonuje, ocenia się ją pod względem sprawności jej działania, korzystając z prakseologicznego i organizacyjnego punktu widzenia¹⁰¹. Słusznie bowiem zauważał F. Longchamps de Bérrier, że wadliwe jest założenie, iż wypowiedzi prawa (normy) o jakiejś dziedzinie rzeczywistości mogły wyczerpać całą problematykę tej rzeczywistości¹⁰². Nie sposób nie zauważyć, że podejście prezentowane przez naukę administracji w kontekście dostrzegania elementów pozanormatywnych wpływających na kształt i funkcjonowanie administracji jest zbliżone do tego, na którym opiera się twierdzenie o znaczeniu elementu ludzkiego dla pożądanego działania administracji.

Podsumowując zatem uwagi dotyczące definicji administracji jako zjawiska, można rzec, że administrowanie (aspekt czynnościowy/przed-

⁹⁸ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 20.

⁹⁹ Poza przywoływanymi już wcześniej pozycjami można jeszcze tytułem przykładu wskazać na monografie autorstwa F. Longchamps de Bériera (*Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, pierwotne wydanie 1949), J. Śluzewskiego (*Nauka administracji*, Warszawa 1973) oraz S. Kowalewskiego (*Nauka administracji*, Łódź 1971).

¹⁰⁰ Ponownie tytułem przykładu można wymienić opracowanie R. Kusiak-Winter, *Kilka uwag na temat związków państwa, prawa i administracji* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 251 i przywołaną tam literaturę.

¹⁰¹ S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1975, s. 14.

¹⁰² F. Longchamps de Bérrier, *Założenia...*, s. 9.