

Zarys propozycji

Pięć kroków do reformy służby publicznej w Polsce

Wprowadzenie w 1997 r. do ustawy zasadniczej pojęcia służby publicznej nie zostało przez ustawodawcę odczytane jako zachęta do stworzenia przynajmniej częściowo ujednoliconej regulacji stosunków zatrudnienia w tej służbie i odejścia od regulacji cząstkowych. Skutkuje to istnieniem co najmniej kilku reżimów zatrudnienia. Konstytucyjna zasada równego dostępu do służby publicznej i troska o kondycję kadr na wszystkich poziomach aparatu państwowego skłania do podejścia kompleksowego, w którym będzie istniał wspólny fundament umożliwiający jej funkcjonowanie. Artykuł przedstawia zarys propozycji szerokiej reformy służby publicznej, opartej na takiej właśnie całościowej optyce.

DAWID SZEŚCIŁO

Wprowadzenie

Tradycyjnie w doktrynie prawnej pojęcie służby publicznej wiązano z publiczno-prawnym charakterem stosunku służby, trwałością zatrudnienia, wzmocnionymi rygorami odpowiedzialności za podejmowane działania i specjalnymi obowiązkami oraz ograniczeniami, za co rekompensatą miały być uprawnienia o charakterze szczególnych przywilejów¹. Wydaje się,

że współcześnie formalne cechy regulujące status pracowniczy nie mają już tak fundamentalnego znaczenia przy definiowaniu służby publicznej. Należy raczej przyjąć, że niezależnie od szczegółowej regulacji stosunków zatrudnienia, pojęcie to obejmuje całość kadr wykonujących zadania aparatu państwa na wszystkich poziomach jego organizacji. Nie musi się ono przy tym ograniczać do pracowników uczestniczących w sprawowaniu władzy publicznej. Można nim objąć także

¹ W tym duchu służbę publiczną definiował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7.5.2002, sygn. akt SK 20/00, na podstawie przywołanej tam literatury.

personel realizujący zadania klasycznej administracji świadczącej usługi publicznej oraz personel zapewniający techniczną obsługę organów i urzędów wykonujących zadania publiczne.

Pomimo konstytucyjnego zakotwiczenia², służba publiczna jest pojęciem w zasadzie obcym ustawodawstwu zwyklemu. Nie istnieje regulacja, która determinowałaby kluczowe elementy statusu wszystkich osób tworzących służbę publiczną. Można uznać, że konstytucjonalizacja pojęcia służby publicznej w ustawie zasadniczej z 1997 r. nie została przez ustawodawcę odczytana jako motywacja do stworzenia przynajmniej częściowo ujednoliconej regulacji stosunków zatrudnienia w służbie publicznej i odejścia od regulacji cząstkowych, które pozwalają dziś na wyróżnienie co najmniej kilku reżimów zatrudnienia. Do najważniejszych można zaliczyć:

- reżim służby cywilnej;
- reżim pracowników urzędów państwowych;
- reżim pracowników samorządowych;
- reżim służb mundurowych;
- reżim personelu wymiaru sprawiedliwości i prokuratury;
- reżim kodeksowy, w którym status pracowników jest regulowany tak jak w sektorze prywatnym, tj. przede wszystkim przepisami Kodeksu pracy, bez istotnych regulacji szczególnych.

Skomplikowany krajobraz legislacyjny nie ułatwia oczywiście planowania i wdrażania jakichkolwiek reform obejmujących

całość służby publicznej. Z drugiej jednak strony konstytucyjna zasada równego dostępu do służby publicznej i troska o kondycję kadr na wszystkich poziomach aparatu państwowego skłania do podejścia całościowego, w którym – niezależnie od zróżnicowania wewnętrznego – będzie istniał pewien wspólny fundament umożliwiający funkcjonowanie całej służby publicznej. Artykuł przedstawia zarys propozycji szerokiej reformy służby publicznej, opartej na takiej właśnie całościowej optyce.

Krok pierwszy – najpilniejsze korekty

O ile skala wyzwań związanych z całościową reformą służby publicznej jest tak duża, że wymaga czasu i starannych przygotowań, to konieczne wydaje się na wstępie wykonanie kilku kroków sygnalizujących kierunek zmian, a jednocześnie rozwiązujących najbardziej palące problemy. Na pierwszy plan wysuwa się przywrócenie reżimu naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej zgodnego ze standardami konstytucyjnymi. W końcu 2015 r. została przyjęta nowelizacja ustawy o służbie cywilnej³, która wyeliminowała konkursowy tryb naboru na te stanowiska oraz „poluzowała” formalne wymagania dla kandydatów. Obecnie można je obsadzać na zasadzie dyskrejonalnego powołania i odwołania przez kierownika danego urzędu.

Rozwiązanie to narusza zwłaszcza konstytucyjne gwarancje równego dostępu do służby publicznej oraz gwarancje

² Art. 60 Konstytucji RP wprowadza pojęcie służby publicznej, gwarantując jednocześnie wszystkim obywatelom równy do niej dostęp.

³ Ustawa z 30.12.2015 o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r. poz. 34.

zawodowego i politycznie neutralnego charakteru służby cywilnej⁴. Przypomnijmy, że w wyroku z 12 grudnia 2002 r.⁵ Trybunał Konstytucyjny zakwestionował zgodność z przepisami Konstytucji rozwiązania o nawet łagodniejszym charakterze⁶. Trybunał podkreślił, że do realizacji postulatów zawodowego charakteru służby cywilnej „konieczne jest zapewnienie stabilności zawodowej i stworzenie przejrzystych reguł naboru i weryfikacji zdobywanej wiedzy i doświadczeń (...). Odmienne zapatrywanie, zakładające możliwość swobody w zakresie reguł decydowania o zatrudnieniu bądź mianowaniu przez niepodlegającą weryfikacji „uznanie” profesjonalizmu określonego kandydata, prowadziłoby do stworzenia nieprzejrzystych zasad funkcjonowania służby. Oznaczałoby to w konsekwencji możliwość praktycznej eliminacji trybu konkursowego, a w konsekwencji otwierałoby drogę do pozamerytorycznego decydowania o kryteriach wyboru, a tym samym praktycznej negacji potrzeby istnienia obiektywnych i czytelnych reguł. Oznaczałoby to zatem również otwarcie możliwości wpływu kolejnych układów politycznych albo grup nacisku na obsadę różnych stanowisk obsadzanych zgodnie z ustawą przez członków korpusu służby”.

Według TK apolityczność służby cywilnej wymaga takiego ustawowego: „ukształtowanie mechanizmu powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek, choćby przejściowych, możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę”. Z tych zasad Trybunał wyprowadził konstytucyjny standard otwartego i konkurencyjnego (konkursowego) naboru na stanowiska w służbie cywilnej, nie wyłączając wyższych stanowisk. Odstąpienie od niego oznacza brak proceduralnych gwarancji weryfikacji kandydatów na stanowiska urzędnicze pod kątem spełniania przez nich obiektywnych i powszechnie znanych kryteriów. Otwiera drogę do arbitralnych rozstrzygnięć w zakresie naboru na stanowiska, przez co podważa zasadę zawodowego i apolitycznego charakteru służby cywilnej.

Przywrócenie otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej może, ale nie musi polegać na prostym odtworzeniu stanu prawnego sprzed nowelizacji z 2015 roku. Należy rozważyć w szczególności doprecyzowanie reguł naboru w taki sposób, aby zagwarantować obiektywną i rzetelną ocenę kompetencji kandydatów. Sam tryb konkursowy nie jest bowiem jeszcze

⁴ Art. 153 ust. 1 Konstytucji RP.

⁵ Wyrok z 12.12.2002, sygn. akt K 9/02.

⁶ Na podstawie wprowadzonego w tym czasie art. 144a ustawy o służbie cywilnej w okresie do 31.12.2002 osoby spoza korpusu służby cywilnej mogły bez zachowania obowiązujących procedur (tj. postępowania w sprawie naboru kwalifikacyjnego, w sprawie mianowania oraz konkursowego na wyższe stanowiska) obejmować wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Nastąpił zatem wyłom od zasady otwartego i konkurencyjnego naboru, jednak w znacznie węższym zakresie niż obecnie. Po pierwsze, utrzymano tryb konkursowy jako podstawowy model naboru. Po drugie, wprowadzono czasowe ograniczenia odstępstw od trybu konkursowego. Po trzecie, wskazano, że możliwość pozakonkursowej obsady stanowisk dotyczy tylko wolnych stanowisk i tylko sytuacji, gdy „jest to uzasadnione potrzebami urzędu”.

gwarancją rzetelnego naboru, o ile kryteria oceny kandydatów i sposób dokonywania tej oceny nie jest transparentny. W celu spełnienia tych wymogów warto rozważyć nie tylko doprecyzowanie samej procedury konkursowej, ale także wzmocnienie nadzoru centralnego nad przebiegiem konkursów, zwłaszcza przez wprowadzenie kompetencji kontrolno-nadzorczych Szefa Służby Cywilnej.

O ile przywrócenie konkursowego trybu naboru na wyższe stanowiska jest najpilniejszym elementem przywracania konstytucyjnego ładu w systemie służby cywilnej, zasadne jest także uszczelnienie systemu służby cywilnej przez jego rozszerzenie na co najmniej kilka największych jednostek administracji rządowej wyłączonych z tego reżimu, w tym Narodowy Fundusz Zdrowia czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych. To również postulaty zakorzenione w przywołanym art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, który zakłada objęcie reżimem służby cywilnej całej administracji rządowej.

Ponadto konieczne jest pilne uszczelnienie systemu służby cywilnej dzięki wyeliminowaniu zdiagnozowanego także przez Najwyższą Izbę Kontroli problemu nadużywania możliwości zatrudniania w urzędach administracji rządowej na stanowiskach merytorycznych pracowników niepodlegających reżimowi ustawy o służbie cywilnej, a rekrutowanych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych bez zachowania otwartego i konkurencyjnego naboru⁷. To samo

dotyczy braku kontroli nad stosowaniem tzw. etatów niemnożnikowych⁸, co powoduje niekontrolowane i nieprzejrzyste zróżnicowanie wynagrodzeń w urzędach administracji rządowej. Być może rozwiązaniem jest nadanie Szefowi Służby Cywilnej kompetencji nadzorczych w tym zakresie względem urzędów.

Krok drugi – instytucjonalny mechanizm reformy

Równoległe z przeprowadzeniem najpilniejszych korekt w systemie należy rozpocząć prace nad całościową reformą służby publicznej. Zadanie to jest na tyle poważne i rozległe, że musi być poprzedzone namysłem nad samym mechanizmem wypracowania zmian. Jeżeli reforma miałaby objąć służbę publiczną jako całość, zasadne jest jej wypracowanie w maksymalnie szerokiej formule instytucjonalnej. O ile centrum rządu z Szefem Służby Cywilnej jest najlepiej przygotowane analitycznie do odegrania kluczowej roli w procesie, udział innych podmiotów wydaje się tu nieodzowny. Mowa zwłaszcza o należytej reprezentacji organizacji samorządowych, instytucji wymiaru sprawiedliwości, organów niezależnych (NIK, Rzecznik Praw Obywatelskich), a także parlamentu.

Jakkolwiek nie istnieje jednolity wórzec udanej reformy służby publicznej, lekcje sukcesów i niepowodzeń różnych państw w reformowaniu administracji publicznej w ostatnich dekadach wskazują przede wszystkim na konieczność

⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej*, Warszawa 2023.

⁸ Osoby zatrudnione w urzędach administracji rządowej, które nie są objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń i których wynagrodzenia mogą być, co do zasady, kształtowane dowolnie.

połączenia silnego i trwałego politycznego wsparcia dla zmian z ich solidnym podłożem analitycznym i intelektualnym. Pożądane byłoby zatem wyznaczenie kierunku, celów i horyzontu reformy, a także mechanizmu jej opracowania na poziomie uchwały Rady Ministrów, a być może także uchwały Sejmu RP, biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy i podmiotowy koniecznych zmian. Przypomnijmy, że podobny tryb działania towarzyszył m.in. przygotowaniu ostatniej wielkiej reformy administracyjnej państwa z końca lat dziewięćdziesiątych. Jej uchwalenie poprzedziła stosowna uchwała Sejmu, podkreślająca polityczną wolę przeprowadzenia zmian i nakreślająca jej podstawowe kierunki⁹.

Odpowiedzialność za wypracowanie reformy w tak wyznaczonych ramach powinna zostać jasno zdefiniowana. Analizując doświadczenia reform administracyjnych w kilkunastu zachodnich demokracjach, C. Pollitt i G. Bouckaert zwracają uwagę na różnorodność podejść do instytucjonalnego formatu wypracowywania zmian. W niektórych państwach powstawały one ściśle w gronie urzędniczo-politycznym, niekiedy ze wsparciem akademickim (Niemcy, Francja). Z kolei w Holandii czy Szwecji w znacznie większym stopniu proces otwarto na udział zewnętrznych ekspertów z różnych środowisk¹⁰. Wydaje się, że jest więcej argumentów za otwartym

podejściem do procesu, nie tylko z udziałem ekspertów zewnętrznych, ale także z elementami tzw. crowdsourcingu, czyli gromadzeniem pomysłów od wszystkich zainteresowanych tematem.

Na potrzeby wypracowania reformy w takiej formule zasadne byłoby powołanie w trybie art. 12a ustawy o Radzie Ministrów¹¹ komisji kodyfikacyjnej służby publicznej pod kierownictwem Szefa Służby Cywilnej czy pełnomocnika rządu. Obsługę administracyjną i techniczną komisji winna zapewnić Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Formuła komisji kodyfikacyjnej najlepiej koresponduje z główną misją tego organu oraz pozwala nadać pracom odpowiednią rangę.

Krok trzeci – kodyfikacja

Naczelną misją komisji kodyfikacyjnej byłoby wypracowanie zunifikowanej pragmatyki zawodowej, integrującej zasady naboru oraz inne aspekty zatrudnienia możliwe najszerzej w odniesieniu do grona osób wchodzących w skład służby publicznej. W wariancie minimum kodeks służby publicznej powinien obejmować pracowników objętych dziś reżimem ustaw: o służbie cywilnej, o pracownikach samorządowych i pracownikach urzędów państwowych. Ponadto, winien zapewnić rozciągnięcie tego reżimu na pracowników urzędów i instytucji administracji

⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 3.4.1998 w sprawie trybu prac nad reformą administracji publicznej i zasad jej wdrażania, M.P. z 1998 r. nr 10 poz. 182.

¹⁰ C. Pollitt, G. Bouckaert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford 2004, s. 58-59.

¹¹ Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, tworzyć komisje do opracowania projektów kodyfikacji określonych dziedzin prawa, uwzględniając dorobek nauki i doświadczenia praktyki. Rada Ministrów wydając rozporządzenie, określi nazwę i przedmiot działania komisji oraz jej skład i tryb postępowania.

urządowej, którzy dziś – wbrew dyktawom konstytucyjnym – pozostają poza systemem służby cywilnej.

Od strony przedmiotowego zakresu regulacji kodeks służby publicznej powinien składać się z elementów wspólnych dla wszystkich grup pracowników służby publicznej oraz regulacji szczególnych, zwłaszcza dla służby cywilnej i pracowników samorządowych. Należy bowiem podkreślić, że nie prowadziłby on do całkowitego wyrugowania szczególnych regulacji dla tych grup pracowników. Uznanie pewnego zakresu ich odrębnej tożsamości w ramach służby publicznej jest wymogiem konstytucyjnym. Po pierwsze, Konstytucja wymaga zachowania korpusu służby cywilnej. Po drugie, poszanowanie zasady decentralizacji władzy publicznej i samodzielności ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego wymaga starannego ważenia zakresu ingerencji centralnego ustawodawcy w zarządzanie zasobami kadrowymi administracji samorządowej. Zakres odrębności i regulacji szczególnych powinien być jednak ograniczony do niezbędnego minimum.

Kodeks służby publicznej powinien skupić się w pierwszej kolejności na zapewnieniu standardu równego dostępu do niej przez sformułowanie rygorystycznych wymogów dotyczących otwartego i konkurencyjnego oraz opartego na kompetencjach naboru na wszystkie stanowiska w służbie publicznej. Dotyczy to również reguł awansu zawodowego i ścieżki kariery w tej służbie. Kodeks winien również precyzować reguły dotyczące stabilności zatrudnienia, transferu pracowników pomiędzy urzędami oraz determinować ich sytuację prawną w przypadkach restrukturyzacji

urzędów. Ważnym elementem regulacji powinny się stać prawa, obowiązki i ograniczenia wiążące członków służby publicznej wraz z zasadami odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z naruszeniami tych reguł.

Należy podkreślić, że kodyfikacja nie może się ograniczać do technicznego procesu zintegrowania istniejących regulacji w jeden akt. Stanowi raczej okazję do krytycznej oceny i rewizji istniejących rozwiązań legislacyjnych. Przykładowo, gdy mowa o służbie cywilnej, przedmiotem szczególnej refleksji komisji kodyfikacyjnej powinna być przyszłość kategorii urzędników służby cywilnej, która wydaje się obecnie znacząco odbiegać od pierwotnych założeń, stanowiąc mało zrozumiałą pozostałość modelu, który nigdy nie doczekał się realizacji w polskich warunkach.

Kluczowym dylematem do rozstrzygnięcia na poziomie politycznym reformy jest kwestia objęcia nią także problematyki wynagrodzeń w służbie cywilnej. Obecna mnogość reżimów wynagrodzeniowych, a także ich skomplikowanie prowadzi do istotnych różnic w obrębie służby publicznej, które nie mają uzasadnienia merytorycznego, a wynikają z podlegania pracowników wykonujących te same czy podobne zadania różnym systemom wynagrodzeń. Wydaje się, że reforma służby publicznej dążąca do bardziej namacalnych i znaczących rezultatów musi uwzględniać także ujednolicenie systemu wynagrodzeń przynajmniej w większości instytucji tworzących służbę publiczną.

Wprowadzenie ujednoliconej regulacji wynagrodzeń w służbie publicznej jest niewątpliwie zadaniem ambitnym i politycznie wrażliwym. Warto jednak zwrócić

uwagę, że misję taką podjęły i zrealizowały w ostatnim czasie również państwa, które trudno uznać za globalnych liderów w reformowaniu administracji publicznej. Jednolitą regulację wynagrodzeń dla służby publicznej (o różnym stopniu szczegółowości) wprowadziły w ostatnich kilkunastu latach m.in. Rumunia, Słowenia, Łotwa czy Mołdawia¹².

Krok czwarty – restrukturyzacja

Równolegle z reformą regulacji zatrudnieniowych należy przyrzeć się istniejącym strukturom administracji publicznej na szczeblu centralnym. Innymi słowy, zmiany dotyczące statusu pracowników oraz ich wynagrodzeń powinny być jednocześnie okazją do przeglądu instytucji administracji rządowej. Wysiłek i koszty związane z przekształceniami dotyczącymi sposobu zatrudnienia nie mają bowiem sensu w wypadku podmiotów, których dalsze funkcjonowanie w obecnej formule nie jest uzasadnione.

Polska administracja rządowa nie przeszła w ostatnich dekadach żadnego istotnego przeglądu nastawionego na krytyczną ocenę zasadności funkcjonowania istniejących instytucji i redukcję ich ogólnej liczby. Tymczasem doświadczenia innych państw europejskich pokazują wymierne, również finansowe efekty takiej operacji. Mowa zarówno o kompleksowych programach restrukturyzacji administracji, jak w Wielkiej Brytanii czy Irlandii, jak i sektorowych

konsolidacjach, które obserwujemy w dużo większej liczbie państw¹³.

Elementem tego procesu w polskich warunkach powinno być również wyjście poza obszar jednostek funkcjonujących w publicznoprawnych formach organizacyjnych. Nasiliła się bowiem w ostatnich latach praktyka tworzenia na potrzeby realizacji zadań administracji rządowej podmiotów działających z wykorzystaniem form prawa prywatnego, takich jak spółki kapitałowe czy fundacje. Zasadne jest przyjrzenie się, na ile utrzymywanie tych organizacji w obecnej formule nie jest wyłącznie motywowane dążeniem do ominięcia reżimów zatrudnienia i wynagrodzenia obowiązujących w administracji rządowej.

Zadanie reorganizacji administracji rządowej należy realizować odrębnie, ale w powiązaniu z procesem kodyfikacji regulacji dotyczących służby publicznej. Wiodąca odpowiedzialność za ten proces powinna być skupiona w centrum rządu, na podstawie jasno określonych oczekiwań co do efektów tego procesu.

Krok piąty – nowe otoczenie instytucjonalne

Nowe otwarcie dla służby publicznej wymaga również rewizji istniejących struktur i mechanizmów kształtowania i wdrażania polityki państwa w dziedzinie służby publicznej. Trudno kwestionować, że w ustawie o służbie cywilnej z 2008 r.

¹² Zob. szerzej: L. Marcinkowski (red.), *Salary systems in public administration and their reforms*, OECD SIGMA 2024, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/salary-systems-in-public-administration-and-their-reforms_40fa6658/8f08a005-en.pdf>, (dostęp 5.11.2024).

¹³ D. Sześciło: *Agencification revisited: trends in consolidation of central government administration in Europe*, "International Review of Administrative Science" nr 4/2022.

zlekceważono potrzebę istnienia silnego ośrodka sterującego dla służby publicznej (a nawet węższej: dla służby cywilnej), wyposażonego w istotne kompetencje i zdolności do tworzenia i egzekwowania wysokich standardów zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Umocowanie i zakres kompetencji Szefa Służby Cywilnej nie spełniają tych oczekiwań.

Pod rozważę należy wziąć w pierwszej kolejności wyodrębnienie zagadnień służby publicznej jako osobnego działu administracji rządowej. Obecnie obszar ten nie jest nawet wprost ujęty w zakresie spraw wchodzących w skład działu „administracja publiczna”¹⁴. Wyodrębnienie działu służba publiczna pomogłoby sprecyzować zakres odpowiedzialności w tej sferze oraz byłoby asumptem do przemyślenia instytucjonalnego ulokowania odpowiedzialności za ten obszar w ramach rządu. Otwarta pozostaje kwestia, czy pociągnie to za sobą utworzenie urzędu ministra służby publicznej, czy też powierzenie odpowiedzialności za tę sferę w ramach istniejącej struktury rządu.

O ile powyższe rozwiązanie byłoby nastawione na wzmocnienie zdolności do tworzenia polityki państwa dla służby publicznej, to w sferze monitorowania i wdrażania jej realizacji również potrzebne są zmiany. Rozważenia wymaga szczególnie koncepcja organu nadzoru nad przestrzeganiem standardów zatrudnienia w służbie publicznej z silnymi kompetencjami,

zwłaszcza w zakresie kontroli nad zapewnieniem równego dostępu do służby publicznej. Przedmiotem szczególnej troski takiego organu mogłaby się stać zwłaszcza obsada stanowisk kierowniczych w służbie cywilnej, a organ ten mógłby nawet przejąć funkcję centralnego rekrutera.

Australijski Rzecznik Ochrony Profesjonalizmu (ang. Merit Protection Commissioner) oraz brytyjska Komisja Służby Cywilnej (ang. Civil Service Commission) stanowią wartościowe wzorce tego typu organu. Główną misją australijskiego urzędu jest niezależna kontrola przestrzegania prawa i standardów zatrudnienia w służbie publicznej oraz przyjmowanie i badanie informacji o nieprawidłowościach zgłaszanych przez sygnalistów¹⁵. Urząd Rzecznika odpowiada w szczególności za rozpatrywanie skarg dotyczących wyników oceny okresowej, decyzji w sprawach awansu zawodowego czy stosowania kar dyscyplinarnych. Instytucje rządowe mogą też powierzyć niezależnym komitetom rekrutacyjnym prowadzonym przez Rzecznika organizację naboru na wybrane stanowiska¹⁶.

Brytyjska Komisja Służby Cywilnej posiada szerokie kompetencje do przeprowadzania rekrutacji na stanowiska w służbie cywilnej (korpusie pracowników administracji rządowej) oraz nadzorowania standardów rzetelnego naboru w wypadku rekrutacji prowadzonych samodzielnie przez poszczególne instytucje. Komisja

¹⁴ Zob. art. 6 ust. 1 ustawy z 4.9.1997 o działach administracji rządowej.

¹⁵ A. Godwin: *Merit and its Merits in the Public Service: Are We Confusing the Baby With the Bathwater?*, "Australian Journal of Public Administration" nr 3/2011, s. 318.

¹⁶ <<https://www.mpc.gov.au/about-us/our-legislative-framework>>, (dostęp 5.11.2024).

kontroluje także przestrzeganie kodeksu etycznego służby cywilnej¹⁷.

Powołanie takiego (monokratycznego czy kolegialnego) organu nadzorczego nie musi oznaczać wyrugowania obecnej instytucji Szefa Służby Cywilnej. Ten urząd mógłby się jednak w całości skupić na wsparciu jednostek administracji publicznej w podnoszeniu kompetencji pracowników oraz ulepszaniu metod i technik zarządzania zasobami kadrowymi. Oczywiście ostateczna decyzja w sprawie przyszłości urzędu Szefa Służby Cywilnej byłaby bezpośrednio związana także z ewentualnym wyodrębnieniem działu administracji rządowej „służba publiczna”.

Podsumowanie

Zarysowana powyżej koncepcja całościowej reformy służby publicznej w Polsce ma charakter kompleksowy, a nawet maksymalistyczny. Nie ulega wątpliwości, że jej wdrożenie byłoby procesem czasochłonnym i wymagającym trwałego

wsparcia politycznego. Trudno chyba jednak kwestionować, że zaniechania i zanie dbania ustawodawcze i polityczne w sferze służby publicznej osiągnęły poziom na tyle krytyczny, że drobne korekty są dalece niewystarczające. Przedstawione propozycje nie stanowią jednocześnie gotowego wzorca dla szczegółowych rozwiązań. Mają raczej charakter materiału do dyskusji i polemiki. Wydaje się, że taka właśnie otwarta dyskusja nad głównymi kierunkami zmian powinna stanowić krok wyjściowy do reformy. Z tego względu pożądane jest, aby w debacie akademickiej, eksperckiej, ale także politycznej pojawiło się jak najwięcej, nawet biegunowo odmiennych spojrzeń na kierunki reformy polskiej służby publicznej.

dr hab. DAWID SZEŚCİŁO
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

¹⁷ Constitutional Reform and Governance Act 2010, <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25>>, (dostęp 5.11.2024).

Słowa kluczowe: służba cywilna, reforma służby cywilnej, nabór do służby cywilnej, służba publiczna

Bibliografia:

1. Godwin A.: *Merit and its Merits in the Public Service: Are We Confusing the Baby With the Bathwater?* „Australian Journal of Public Administration” nr 3/2011.
2. Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej*, Warszawa 2023.

3. Marcinkowski L. (red.), *Salary systems in public administration and their reforms*, OECD SIGMA 2024.
4. Pollitt C., Bouckaert G.: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford 2004.
5. Sześciło D.: *Agencification revisited: trends in consolidation of central government administration in Europe*, „International Review of Administrative Science” nr 4/2022.

ABSTRACT

Five Steps Towards Public Service Reform in Poland – Seminar Session of the NIK Council

In the legal doctrine, the notion of public service was connected with public-legal nature of the service relationship, continuity of employment, strengthened responsibility for activities taken, special duties and some restrictions, which was supposed to be compensated for with special privileges. It seems that nowadays the formal features that regulate the staff status do not have such a fundamental importance when public service is defined. It should be assumed, instead, that regardless of the detailed regulation of the employment relationship, this notion covers the whole of staff that perform state authorities' tasks at all levels of its organisation. Despite its constitutional anchoring, the notion of public service is practically absent from the common legislation. There is no law that would determine the key elements of the status of all persons that constitute public service. We could say that having the notion of public service in the constitution of 1997 was not interpreted, by the legislation, as a motivation to establish at least partially unified regulation of employment relationships in public service, so as to depart from partial regulations that allow today for distinguishing at least several employment regimes. The most important of those comprise: the civil service regime, the state offices employees regime; the self-government employees regime; the uniformed services regime; the justice and prosecutor's staff regime; the code regime where the employees' status is regulated in the same way as in the private sector, i.e. mainly with the provisions of the Labour Code, without significant specific regulations. This complex legislative picture does not make it easy to plan and implement reforms that would cover the whole public service. On the other hand, however, the constitutional principle of equal access to public service and care for the staff situation at all levels of the state authorities, encourage a holistic approach, in which – regardless of internal differences – there would be common fundamentals to allow for functioning of the whole public service. In his article, the author presents a proposal for a broad reform of public service, based on such a holistic approach.

Dawid Sześciło, PhD, Faculty of Law and Administration, University of Warsaw

Key words: civil service, civil service reform, recruitment to civil service