

Artur Nowak-Far

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polska

e-mail: anowak3@sgh.waw.pl

ORCID: 0000-0001-9321-4611

**ROZLICZALNOŚĆ SŁUŻBY CYWILNEJ.
ANALIZA KONCEPCJI W KONTEKŚCIE MODELU
PRZEDWOJENNYCH POLSKICH REGULACJI
DOTYCZĄCYCH SŁUŻBY CYWILNEJ**

**CIVIL SERVICE ACCOUNTABILITY: AN ANALYSIS
OF THE CONCEPT IN THE CONTEXT OF PRE-WAR POLISH
REGULATIONS CONCERNING CIVIL SERVICE**

Abstract

Fundamental Polish pre-war regulations pertaining to civil service (i.e. the 1918 Regency Council Rescript and 1922 Law on Civil Service) represent fairly comprehensive pieces of legislation which also somehow reflect the concept of civil service accountability. The reflection they offered, however, is far from representing a complete model of accountability as they contain only a handful of criteria useful for the identification of quality expected from civil service performance. Yet, even these limited regulations can be considered effective anchors for construing the concept of civil service accountability with the intentionally left loopholes to be filled in by the political (i.e. non-civil service) corps of governmental offices. The identified criteria of civil service quality can be interpreted as representing determinants of accountability identified in the Friedrich-Finer Debate. In the regulations concerned, Friedrichian

determinants (i. e. these concerned with the systemic delineation of competences) are less pronounced than the Finerian ones (concerned with the axiological content of accountability). When compared with the present 2008 Civil Law, the pre-war regulations provided for far more regulatory determinants of accountability. The resulting normative intensiveness produced a stronger anchor for civil service accountability (and, at the same time, independence) than the one now in force.

KEYWORDS

civil service, accountability, Friedrich-Finer Debate, 1918 Regency Council Rescript, 1922 Law on Civil Service

SŁOWA KLUCZOWE

służba cywilna, debata Friedrich–Finer, reskrypt Rady Regencyjnej z 1918 r., ustawa o służbie cywilnej z 1922 r.

1. WSTĘP

Tytuł tego artykułu jest nieco prowokacyjny. Służba cywilna, rozumiana jako określona społeczna struktura działania, może być bowiem uważana za poniekąd obojętną dla sprawy rozliczalności.

Zasadniczo rzecz biorąc, w rozliczalności chodzi bowiem o to, by tego, kto sprawuje jakąś władzę, „rozliczyć” z jego starań w kontekście legitymowanych kryteriów, które można umieścić w kategoriach efektywności (tj. zdolności do osiągania wyznaczonych celów) i sprawności (tj. zdolności do osiągania owych celów tak, by były one bardziej społecznie wartościowe niż poniesione w związku z nimi koszty społeczne). Ponieważ to nie służba cywilna określa te cele, trudno oczekiwać, by była ona za nie „rozliczana”. Co najwyżej, ze względu na służebną rolę aparatu administracji publicznej w stosunku do władzy politycznej, można mówić o tym, że aparat ten (a więc i służba cywilna) może być rozliczany przez sprawujących wspomnianą władzę za efektywność i sprawność wykonawczą. Kryterium rozliczenia jest tu więc stopień, w jakim osiąga ona technicznie rozumiane cele służące osiągnięciu celów politycznych przy korzystnych (w stosunku do publicznego nakładu na administrację publiczną) kosztach własnego funkcjonowania.

Wy tłumaczeniu tego argumentu może służyć znana metafora służby cywilnej jako fortepianu, na którym mogą grać politycy sprawujący władzę, zmetaforyzowani zatem jako pianiści. W takiej metaforze chodzi o to, że służba cywilna jest

strukturą bierną, instrumentalną, która wyda taki dźwięk, jaki zdoła wydobyć z niej pianista-polityk. Wspomniana metafora da się rozbudować – fortepian może być rozstrojony, i to nawet celowo. Wykonawcy muzyki dobrze wiedzą, że taki instrument uniemożliwia właściwe, a tym bardziej wirtuozowskie, wykonanie dobrych utworów. Jednak wiedzą oni również, że rozstrojone fortepiany pomagają ukryć nieudolność słabych pianistów i zupełnie uniemożliwić ocenę, czy grany przez nich utwór jest dobry czy zły. Nie można wykluczyć, że o to może właśnie też chodzić pianistom-politykom, którym niekiedy nawet zdarza się rozstrajać fortepiany, jakie dotychczas przynajmniej w miarę dobrze grały.

Należy przy tym zauważyć, że służba cywilna jest składnikiem aparatu państwa służącego świadczeniu dóbr i usług publicznych. Przy założeniu systemowej racjonalności budowy i funkcjonowania tego aparatu należy wręcz założyć (a więc i oczekiwać), że i ten element strukturalny jest w nim obecny, ponieważ ma przyczyniać się do tego, by owo świadczenie było lepsze z jakiegoś legitymowanego w państwie punktu widzenia. W systemach nieautorytarnych owo „lepsze” oznacza „takie, które – w rzetelnym rachunku społecznych korzyści i kosztów – zwiększa ogólny poziom dobrobytu obywateli” (jak zwiększa? – to już zupełnie inna kwestia determinowana przez przyjęty w państwie model sprawiedliwości (re)dystrybucyjnej¹). W przypadku zaś systemów autorytarnych „lepsze” oznacza „korzystniejsze dla elity sprawującej władzę”, co wcale nie musi wykluczać zaniechania świadczenia dóbr i usług publicznych, które są pożądane przez podmioty przynależne państwu; implikuje raczej, że „optymalny” z tego egoistycznego punktu widzenia zestaw dóbr i usług będzie zasadniczo określany nie przez wybory polityczne, ale przez to, co się wydaje „właściwe” gorzej lub lepiej poinformowanej elicie sprawującej władzę.

Mając na uwadze te dwa skrajnie różne założenia ustrojowe, można zatem sensownie zadawać pytanie o jakość służby cywilnej właśnie w tych kontekstach. Warto zadać również pytanie o model rozliczalności administracji publicznej i służby cywilnej. Odpowiedź na nie wymaga rozpoznania modelu ich efektywności i sprawności. Jednym ze sposobów wykonania tego zadania jest analiza przepisów, które ich dotyczą. Rezultatem takiej analizy jest zdekodowanie normatywnego modelu funkcjonowania administracji publicznej i służby cywilnej, tj. stwierdzenie, jaki on ma być w ujęciu podmiotów, które tworzyły to prawo.

Celem tego opracowania jest właśnie wykonanie tego zadania w odniesieniu do dwóch pierwszych regulacji dotyczących służby cywilnej we współczesnej Polsce, tj.

- a) reskryptu Rady Regencyjnej z dnia 11 czerwca 1918 r. oraz tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych i tabeli płac urzędników państwowych²;

¹ R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York 1989, s. 73–85.

² Dziennik Praw Królestwa Polskiego z 1918 r. nr 6, poz. 13.

- b) ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej³ (przy czym za wzorzec do analizy przyjęto pierwotną wersję tego aktu);
- c) posłkowo, dla celów porównawczych, ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁴.

W rozdziale weryfikowane są dwie następujące hipotezy:

- a) w przepisach prawnych zakodowany jest dostatecznie sprecyzowany model efektywności i sprawności służby cywilnej jako szczególnego korpusu, który ma służyć zwiększeniu efektywności i sprawności administracji publicznej, które determinują model jej rozliczalności (H1);
- b) polityczna niezależność służby cywilnej znajduje zrównoważenie w wymaganiach technicznego modelu jej efektywności i sprawności, tj. w ostatecznym rozrachunku znajduje odzwierciedlenie w modelu jej rozliczalności (H2).

Z powodu względnej egzotyczności ujęcia, w którym służba cywilna miałaby być rozliczana (w sensie „bycia rozliczanym za świadczenie dobra lub usługi publicznej w określonym modelu wyboru publicznego”, którego przecież sama ona nie dokonuje), nie ma wielu poważniejszych publikacji, które by dotyczyły dokładnie tej kwestii. Za ważne należy uznać opracowanie Richarda Boyle’a i Muirisa MacCarthaigha, w którym dokonano (niekoniecznie w pełni akceptowalnej) konceptualizacji pojęcia rozliczalności w różnych jej wymiarach (finansowej, zarządczej, politycznej, zawodowej, publicznej i sądowej) i kontekstach operacyjnych występujących w administracji publicznej, a więc odnoszących się także do służby cywilnej⁵.

Bardzo wartościowe jest opracowanie Michaela Jacksona konceptualizujące rozliczalność administracji publicznej jako pojęcie mieszczące się w ramach tzw. debaty Friedricha i Finera (*Friedrich-Finer debate*), w której przedstawiono dwie różne determinanty tej rozliczalności: z jednej strony zewnętrzne, ustrojowe ograniczenia działania administracji (a w jej ramach – służby cywilnej), a z drugiej – wewnętrzne (tj. właściwe dla służby cywilnej) normy zachowań i system wartości⁶. Koncepcja podziału determinant rozliczalności oparta na formule wspomnianej debaty jest przydatna także do klasyfikacji niektórych składników normatywnego modelu służby cywilnej. Właśnie w tej roli koncepcja ta zostanie w tym opracowaniu zastosowana.

³ Dz.U. z 1922 r. nr 21, poz. 164.

⁴ Dz.U. z 2008 r. nr 227, poz. 1505, z późn. zm.; tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1233, 2447, 2448.

⁵ R. Boyle, M. MacCarthaigh, *Civil Service Accountability. Challenge and Change*, “IPA Research Paper” 2014, No. 12, s. 10–11.

⁶ M. Jackson, *Responsibility versus Accountability in the Friedrich-Finer Debate*, “Journal of Management History” 2009, Vol. 15, No. 1, s. 66–77; określenie debaty pochodzi od nazwisk badaczy, którzy ją zainicjowali, tj. Carla Friedricha i Hermana Finera.

Spora liczba publikacji odnosi się do zagadnienia rozliczalności administracji publicznej jako kwestii konstytucyjnej – zapobiegania zjawisku alienacji tej administracji w ramach systemu równowagi władz⁷. W wielu opublikowanych wynikach badań podkreśla się znaczenie mechanizmów rozliczalności (także w odniesieniu do służby cywilnej, a więc w dość wąskim zakresie) dla zapobiegania korupcji w systemie rządzenia⁸.

Znaczna liczba publikacji dotyczy kwestii jakości administracji publicznej, z ewentualnymi odniesieniami do służby cywilnej⁹ oraz zasad dobrego zarządzania korpusem urzędniczym¹⁰, także w kontekście rozliczalności i odpowiedzialności¹¹. Całkiem pokaźna liczba opracowań w tym zakresie powstała pod wpływem mody i doświadczeń tzw. nowego zarządzania publicznego. Same w sobie nie są one nie do przyjęcia – stanowią jednak rekapitulacje i przetworzenia już istniejącego dorobku praktycznego, toteż ich wartość dodana niekoniecznie jest – przynajmniej z perspektywy tematu tego opracowania – znaczna¹².

Należy jednak zauważyć, że nie ma opracowania, które podjęłoby ocenę kwestii rozliczalności służby cywilnej w kontekście dawniejszych regulacji prawnych.

2. POJĘCIE ROZLICZALNOŚCI SŁUŻBY CYWILNEJ

Rozliczalność wcale nie jest pojęciem tak jasnym, jak się może wydawać. Odnosi się ono na pewno do sytuacji, w których istnieje jakaś szczególna relacja pomiędzy podmiotem rozliczanym z jakiś swoich działań a podmiotem, który ma prawo rozliczać. W odniesieniu do struktur władzy publicznej implikuje to istnienie pomiędzy jego substratami osobowymi (politycznym i neutralnym politycznie) jakiejś postaci relacji, dla której właściwą metaforą jest stosunek agenta

⁷ Np. M.J. Horowitz, *The Transformation of American Law, 1780–1860*, Boston 1977, s. 225–228.

⁸ Np. J.L. Marshaw, *Accountability and Institutional Design. Some Thoughts on the Grammar of Governance*, (w:) M.W. Dowdle (Ed.), *Public Accountability. Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge 2006, s. 115–156.

⁹ Zob. Ch. Pollit, P. Hupe, *Taking about Government. The Role of Magic Concepts*, “Public Management Review” 2011, Vol. 13, No. 5, s. 641–658; M.H. Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Boston 1995, s. 27–56; A. Massey, *Civil Service Reform and Accountability*, “Public Policy and Administration” 1991, Vol. 10, No. 1, s. 16–33.

¹⁰ Zob. np. Z. Magyary, *Organizacja władz a zwłaszcza rola szefa rządu w administracji publicznej*, Warszawa 1937, s. 7–34; M. Cole, G. Parston, *Unlocking Public Value. A New Model for Achieving High Performance in Public Service Organisations*, Hoboken 2006, s. 83–110.

¹¹ P.H. Schuck, *Why Government Fails so Often. And How It Can Do Better*, Princeton 2014, s. 307–326.

¹² A. Nowak-Far, *Klasyczne źródła nowego zarządzania publicznego*, „Prace i Materiały ISM” 2006, nr 34, s. 83–90.

i jego mocodawcy (pryncypała), w której – co oczywiste – mocodawca ma prawo do:

- a) przeanalizowania rezultatu wykorzystania przez agenta jego, udzielonego mu właśnie przez mocodawcę, mandatu do określonego zakresu działań;
- b) dokonania jakiejś czynności konwencjonalnej, o wskazanej systemowo skuteczności w sferze społecznej, w ramach której ów rezultat byłby oceniony i w oparciu o tę ocenę można by dokonać jakiejś doniosłej zmiany treści relacji pomiędzy agentem a mocodawcą.

W odniesieniu do władzy publicznej zakłada to jakiś stopień zależności tej władzy od jakiejkolwiek grupy dającej jej umocowanie polityczne. Stąd tam, gdzie silny władca korzystał z powszechnie uznanej i silnie działającej sankcji religijnej, a przy tym uznawano go za samowładcę, nie ma mowy o rozliczalności w zwykłym sensie wymagającym jakiegoś poziomu niearbitralności i niezmienności jej kryteriów. Jednak tam, gdzie ów władca zależał choćby od swojego bezpośredniego otoczenia, o jakiejś ograniczonej postaci rozliczalności da się mówić. Dokładnie z tego powodu można obecnie uznać, że w systemach silnie autorytarnych istnieją ograniczone postaci rozliczalności przywódców właśnie wobec ich bezpośredniego otoczenia – tego, które daje i utrzymuje ich sankcję rządzenia. Na podobnych zasadach musi także działać system mafijny – żaden mafioso nie może przecież funkcjonować bez odpowiedniego wsparcia struktur, którymi kieruje i wobec których jest „rozlicza(l)ny”.

W systemach, które nie są skrajnie autorytarne, a tym bardziej w systemach w ogóle nieautorytarnych, krąg osób, wobec których sprawujący rządy muszą się „rozliczyć”, jest dużo większy i może objąć wszystkich obywateli. W państwach praworządnych system określający „model rozliczenia” jest przy tym określony nie tylko przez treść relacji rządzący–obywatele wynikający z samego faktu wyboru „rządzących” na ich stanowiska, ale także z ustanowionego systemu norm prawnych, różniących się systemową trwałością (tj. systemowymi barierami ich zmiany), co ma powodować, że niektóre z tych norm (tj. normy konstytucyjne) nie mogą być zmienione zwykłą większością głosów w parlamencie.

Administracja publiczna zawsze, bez względu na postać rządów, w tym bez względu na źródła ich legitymizacji, podlega zasadom rozliczalności. W odniesieniu do niej kwestią zasadniczą jest, wobec kogo konkretnie i na jakich zasadach możliwe jest rozliczenie jej z jej działalności. W systemach samowładztwa zarówno faktyczne zasady rozliczenia administracji, jak i konsekwencje ich zastosowania nie muszą być w ogóle znane komukolwiek poza samym władcą. Jakikolwiek jednak ograniczenie jego władzy implikuje już istnienie grupy osób, które mogą negocjować mandat rozliczenia z władcą, co implikuje, że przynajmniej członkowie tej grupy będą znali zasady rozliczalności i będą mogli egzekwować ich stosowanie przez władcę. W systemach autorytarnych, zwłaszcza tych, których nie można uznać za praworządne, owe zasady także są egzekwowane. Jednak mogą one nie być w pełni albo wręcz wcale znane obywatelom;

ponadto te faktycznie stosowane mogą w takich systemach różnić się od tych deklarowanych wobec obywateli. Zatem jedynie w systemach w pełni demokratycznych i praworządnych rozliczalność administracji publicznej jest realna, gdyż kryteria oceny jej działań nie są arbitralne (tj. nie mogą być dowolnie kształtowane przez żadnego z uczestników systemu rozliczania), mogą być przez obywateli łatwo poznane, a przy tym wynikają zasadniczo z dokonanego przez owych obywateli wyboru politycznego.

Jako pojęcie służba cywilna nie jest tożsama z administracją publiczną. Przyjmując nawet koncepcję Weberowską, to drugie pojęcie zasadniczo denotuje czynności rządzenia (tj. władczego kształtowania sytuacji podległych władztwu podmiotów), obejmujące określone w danym systemie społecznym formy tworzenia prawa (zwykle wtórnego wobec tego tworzonego przez parlament), a także jego stosowania¹³. W ujęciu Weberowskim można przyjąć, że pojęcie służby cywilnej jest tożsame ze szczególnego rodzaju sztabem administracyjnym (niem. *Verwaltungsstab*), złożonym z osób wyselekcjonowanych na podstawie określonych, przydatnych w sprawowaniu administracji publicznej, cech, mających wyższe niż zwykle stosowane w danym systemie społecznym gwarancje stałości wypełniania zadań i wyposażonych w określone predykaty prawomocności działania¹⁴. W takim ujęciu uprawniony jest wniosek już formułowany z pozycji ściśle prawnych, zgodnie z którym administracja publiczna (albo państwowa) jest służbą publiczną. Wniosek ten należy wiązać z ujęciem państwa jako dobra wszystkich jego obywateli – w ramach takiego programu ideologicznego zadania państwa są staraniem o dobro wspólne; starania te są urzeczywistniane przede wszystkim przez organy administracji publicznej¹⁵.

Służba cywilna to zatem element sztabu administracyjnego stanowiący część składową korpusu (składnika osobowego) administracji publicznej, podobnie jak ta administracja realizujący Weberowski „związek” (niem. *Verband*), którego trzonem jest państwo, a formą realizacyjną – swoisty stosunek społeczny ograniczony swoimi własnymi regułami, w którym zachowania ludzi są nakierowane na jego własne urzeczywistnienie¹⁶.

Rozliczalność służby cywilnej może się zatem brać z przeróżnych reguł kształtujących wspomniany „związek” w różnych wymiarach:

- a) finansowym – w zakresie obowiązków rzetelnego rozliczenia zasobów pieniężnych powierzonych na wykonanie określonych zadań władzy publicznej;

¹³ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1972, s. 388–389.

¹⁴ *Ibidem*, s. 25–27.

¹⁵ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1973, s. 351–352.

¹⁶ M. Weber, *op.cit.*, s. 25.

- b) zarządczym – w zakresie obowiązków dotyczących adekwatnego do mandatu politycznego polityków, którym służba cywilna ma służyć, planowania działań, organizowania procesu wykonania planów, doboru właściwych zasobów, a w końcu kontroli tego procesu i przejrzystego rozliczenia go w sposób czytelny dla różnych jego interesariuszy;
- c) behawioralnym – w zakresie obowiązków właściwego traktowania powierzonych spraw i godnego traktowania interesariuszy, z którymi administracja wchodzi w relacje.

Jednocześnie należy zauważyć, że zasadnicze reguły rozliczalności muszą odnosić się nie do formy działania, ale do jej treści, tj. tego, czy w wyniku dozwolonych prawnie, rzetelnie zaplanowanych i wykonanych działań obywatele otrzymali od państwa świadczenia (dobra i usługi) publiczne, do których byli uprawnieni, a także czy owe działania były oszczędne, gdy idzie o zasoby publiczne. Kwestie behawioralne są w takim ujęciu drugorzędne, ale z pewnością muszą stanowić element wewnętrznej oceny służby cywilnej.

Uogólniając przedstawione ujęcie, należy podkreślić, że zaistnienie rozliczalności służby cywilnej wymaga uzyskania w jej działaniach odpowiedniego poziomu czytelności celów, środków i rezultatów (tj. przejrzystości funkcjonowania), jakiegoś legitymowanego modelu, w którym ktoś (odpowiednio zainteresowani interesariusze) rozlicza członków służby cywilnej, w którym istnieją jakieś konkretne prawa i obowiązki w tej mierze i to tak rozłożone, że służba cywilna „zdaje komuś sprawę” (*is accounted for*). W dodatku to „coś”, z czego służba cywilna jest rozliczana, musi mieć społecznie dużą wartość w stosunku do własnego kosztu społecznego. Działanie służby cywilnej, za które ma ona być rozliczana, musi być zatem mierzone i dobre (co skłania do wniosku, że w sumie ma ona realizować Ulpianowskie *ars boni et equi*).

Należy również zauważyć, że kryteria rozliczalności służby cywilnej są kategoryalnie różnicowane. Jedne mają postać abstrakcyjną, inne natomiast konkretną. Te pierwsze, ze swoim skoncentrowaniem na efektywności i wydajności, nawiązują do modelu równowagi Bertalanffy’ego¹⁷. Te drugie natomiast biorą się z konkretnych zadań, jakie dla administracji publicznej wynikają z przepisów prawa oraz są uściśnione w programach działania realizowanych przez polityków zmierzających do ziszczenia konkretnej, legitymizowanej w systemie społeczno-politycznym, wizji świadczeń państwa.

¹⁷ L. von Bertalanffy, *General Systems Theory. Foundations, Development, Application*, New York 1968, s. 139–154.

3. ELEMENTY MODELU ROZLICZALNOŚCI USTANOWIONEGO W RESKRYPCIE RADY REGENCYJNEJ Z 1918 R.

Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 11 czerwca 1918 r. zawierał „tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych i tabele płac urzędników państwowych”. Owe przepisy stanowiły pierwszą w ogóle regulację, która miała zastosowanie do służby cywilnej w Polsce po odzyskaniu niepodległości. Reskrypt stosowano do daty wejścia w życie ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, tj. do 1 kwietnia 1922 r. Od samego początku założeniem Rady Regencyjnej było tymczasowe stosowanie reskryptu – zgodnie z samą jego treścią ustanowione w nim przepisy miały obowiązywać „do czasu wydania ogólnej ustawy służbowej dla urzędników państwowych Królestwa Polskiego”, co samo w sobie stanowiło już pewien problem prawny (dotyczący sukcesji prawa międzynarodowego), który jednak tu należy pominąć¹⁸.

Reskrypt kształtował służbę cywilną jako korpus urzędniczy związany z państwem mocą przepisów prawa publicznego. Implikował przez to, że pomiędzy członkami tego korpusu a państwem tworzy się swoisty stosunek prawny, który „nie może być ustanawiany, zmieniany, zawieszany ani rozwiązywany w drodze umowy lub na żądanie urzędnika” (art. 1 reskryptu). Członkostwo w korpusie służby cywilnej uzyskiwało się w drodze powołania do pełnienia służby albo na podstawie decyzji Naczelnika Państwa, albo innego organu władzy (art. 2 reskryptu).

Reskrypt niewiele mówi o predykatkach służby cywilnej ujmowanej jako określony składnik aparatu państwowego. Wiele jego postanowień pozwala jednak na określenie predykatów indywidualnych odnoszących się do określonych cech, które miała mieć osoba powoływana do służby cywilnej lub już funkcjonująca w jej ramach. Cechy te można podzielić na:

- a) obiektywne, tj. wynikające z określonego „wyposażenia” człowieka, z tego, co w języku angielskim określa się jako *endowment*, a co można także określić jako „nabyty naturalnie składnik kapitału ludzkiego”;
- b) subiektywne, tj. dotyczące samego sposobu i treści sprawowania funkcji w ramach służby cywilnej.

W odniesieniu do tak rozumianych predykatów obiektywnych wymagania reskryptu wobec osób powołanych do służby cywilnej, poza zdolnością do czynności prawnych (z czym rażąco kolidował przepis art. 6 reskryptu, ewidentnie mówiący o nieletnich, których przyjęcie do służby cywilnej było uzależnione od „przyzwolenia ojca lub opiekuna”), były następujące:

¹⁸ C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934, s. 136–171.

- a) zdolność do działania w „granicach powierzonych sobie czynności” (art. 2, akapit drugi reskryptu);
- b) narodowość polska lub polskie obywatelstwo (art. 4, zdanie pierwsze i drugie reskryptu);
- c) władanie językiem polskim (art. 4, ostatnie zdanie reskryptu);
- d) posiadanie należytych uzdolnień, „nieskazitelność obywatelska” i „moralność charakteru” (art. 5 pkt 2, 3 i 4 reskryptu).

W odniesieniu do – ważniejszych dla oceny kwestii rozliczalności – predykatów subiektywnych, reskrypt stawiał następujące wymagania wobec członków służby cywilnej:

- a) solidaryzowanie się z rządem (art. 2, akapit 2 reskryptu), solidaryzowanie się z zarządzeniami władzy (art. 16 reskryptu), wierność i posłuszeństwo Głowie Państwa (art. 14 reskryptu);
- b) przestrzeganie prawa (art. 14 reskryptu);
- c) „poświęcanie się służbie z gorliwością i sumiennością” (art. 14, zdanie drugie reskryptu), udolność i dbałość w wykonywaniu obowiązków służbowych (wniosek z wykładni *a contrario* do art. 42 pkt b reskryptu);
- d) pełnienie obowiązków bezstronnie i bezinteresownie, z ciągłym uwzględnianiem dobra publicznego i prawidłowego biegu zarządu państwowego; (art. 14, zdanie pierwsze reskryptu);
- e) uprzejmość i ścisła bezstronność w stosunku do użytkowników administracji, z którym przyszło im się zetknąć (art. 17, zdanie pierwsze reskryptu);
- f) zachowanie zgodnego z wymaganiami „honoru i przyzwoitości” (art. 17, zdanie drugie reskryptu).

Reskrypt przewidywał sytuację, w których członek korpusu służby cywilnej mógłby „postępować nieprawidłowo”, „uchybiać obowiązkom służbowym”, a nawet popełnić wykroczenie lub przestępstwo służbowe (art. 33 reskryptu). W takich sytuacjach miał on podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej, która mogła się zbiegać z odpowiedzialnością karną („karno-sądową” – według nomenklatury samego reskryptu). Za wypełnianie powierzonych obowiązków „nieudolnie albo niedbale” członek korpusu służby cywilnej mógł być z niego – na podstawie art. 42 reskryptu – wydalony („uwolniony ze służby” – jak to określa sam reskrypt).

Tak więc – jak już zresztą wspomniano – sama regulacja reskryptu bezpośrednio nie określała kryteriów rozliczalności służby cywilnej pojmowanej jako określony agregat urzędniczy. Bliższa analiza wskazanych wymagań odnoszących się do konkretnych cech indywidualnych członków korpusu służby cywilnej, a zwłaszcza predykatów „właściwego” działania w ramach sprawowania służby państwowej, pozwala na przybliżone określenie zakresu i treści tego, co mogło być rozliczane na podstawie reskryptu. Z pewnością zatem wymagano przestrzegania zasady legalizmu, od czego – co poniekąd oczywiste – także żadna późniejsza regulacja prawna dotycząca administracji publicznej nigdy nie

odeszła. Regułę tę można uznać za określającą zasadnicze wymiary rozliczalności w sensie Friedrichowskim. Mniej oczywiste są już wymogi „solidaryzowania się z zarządzeniami władzy” oraz „wierności i posłuszeństwa Głowie Państwa”, a także stałego uwzględniania potrzeb „prawidłowego biegu zarządu państwowego”. Te nie mogły być rozliczane poprzez wskazanie konkretnych parametrów skuteczności czy wydajności, jednak stanowią one pewną podstawę do stwierdzenia, że determinowały one rozliczalność w sensie Finerowskim. Przecież nawiązywały do obowiązku wykonywania zadań tak, by w tym działaniu, w możliwie najpełniejszym stopniu, odzwierciedlona była z jednej strony zmienna co do istoty intencja rządu, a z drugiej strony – stała konieczność zachowania ciągłości funkcjonowania państwa. W tym kontekście podmiotem rozliczającym byłyby jedynie sam rząd lub jego – korzystający z korpusu służby cywilnej – członek, a także określone ustrojowo organy kontrolne. Pozostałe, także Finerowskie, kryteria jakości działania służby cywilnej były w zasadniczym stopniu nakierowane na określenie parametrów zewnętrznego działania administracji publicznej. Miała być ona „bezstronna i bezinteresowna”, działać tak, by stale „uwzględniać dobro publiczne”, a także przejawiać „uprzejmość i ścisłą bezstronność” w stosunku do użytkowników administracji, jak również zachowywać się zgodnie z wymaganiami „honoru i przyzwoitości” (art. 17, zdanie drugie reskryptu).

Ściśle rzecz biorąc, wszystkie wskazane predykaty kwalifikowane jako Finerowskie nie są – same w sobie – podstawą rozliczalności służby cywilnej. Są jednak elementami oceny zakładanego przez prawodawcę modelu świadczenia wykluczającego stronniczość i interesowność w działaniu (rozumianą także najogólniej jako predykat, który obecnie nazwalibyśmy „neutralnością polityczną”, tj. wstrzymywaniem się od nadawania własnym działaniom członków korpusu służby cywilnej postaci odzwierciedlającej ich własne przekonania polityczne¹⁹).

4. ELEMENTY MODELU ROZLICZALNOŚCI USTANOWIONE W USTAWIE O PAŃSTWOWEJ SŁUŻBIE CYWILNEJ Z 1922 R.

Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej²⁰ (tu analizowana w wersji pierwotnej, co jest istotnym zastrzeżeniem ze względu na późniejsze zmiany ustrojowe) była pierwszą z wielu przyjętych w wolnej Polsce regulacją funkcjonowania korpusu urzędniczego, któremu można byłoby przydać Weberowskiego predykatu „sztabu administracyjnego” państwa.

¹⁹ M. Taraszkiewicz, *Prawne regulacje neutralności politycznej służby cywilnej w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2(54), s. 219–239; A. Śledzińska-Simon, *Zasada neutralności politycznej. Obowiązek zachowania neutralności czy ochrona neutralnego wizerunku korpusu służby cywilnej?*, dodatek do „Przeglądu Służby Cywilnej” 2014, nr 3(30), s. 15–20.

²⁰ Dz.U. z 1922 r. nr 21, poz. 164; dalej: u.p.s.c.

Podobnie jak reskrypt Rady Regencyjnej ustawa kształtowała stosunek pomiędzy państwem a korpusem służby cywilnej jako taki, który wynika z prawa publicznego i którego kształt oraz sposób wykonywania prawo publiczne określa. Artykuł 1 ustawy przewidywał zatem, że:

[s]tosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publiczno-prawny; może być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego, a w szczególności ustawy niniejszej.

Ustawa regulowała status członków służby cywilnej („funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej”) dwutorowo, dzieląc ich wszystkich na dwie kategorie: urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych (art. 3 u.p.s.c.). Z punktu widzenia kwestii relewantnych dla rozliczalności nie było pomiędzy nimi znaczących różnic, z tym jednak zastrzeżeniem, że o wiele niższe były warunki uzyskania zatrudnienia w administracji rządowej przez niższych funkcjonariuszy państwowych. W odniesieniu do obu kategorii, tak czy inaczej, stosunek służbowy nawiązywał się na podstawie mianowania (art. 4, zdanie pierwsze u.p.s.c.) mającego dwie możliwe formy: mianowanie na stałe albo „do odwołania” (art. 5 u.p.s.c.).

Wymagania obiektywne stawiane członkom służby cywilnej, poza posiadaniem zdolności do czynności prawnych (określonej tym razem jako „zdolność do działań prawnych”), obejmowały:

- a) posiadanie obywatelstwa polskiego (art. 6 u.p.s.c.);
- b) wykazywanie się „nieskazitelną przeszłością” (art. 6 u.p.s.c.), niepodleganie postępowaniu karno-sądowemu, upadłościowemu, o ubezwłasnowolnienie, tego ostatniego określanego w ustawie jako „postępowanie o pozbawienie własnej woli” (art. 7 u.p.s.c.);
- c) posiadanie „uzdolnień fizycznych i umysłowych do pełnienia odnośnych obowiązków służbowych” (art. 6 u.p.s.c.);
- d) biegle władanie językiem polskim (art. 6 u.p.s.c.);
- e) posiadanie wykształcenia odpowiedniego dla jednej z trzech grup urzędniczych – wyższego, średniego albo ukończenia szkoły powszechnej lub niższych klas szkoły średniej (art. 11 u.p.s.c.).

Warto nadmienić, że przeszła karalność lub wydalenie ze służby nie było bezwzględną przeszkodą do mianowania, bowiem mogło być ono dokonane pod warunkiem uzyskania zezwolenia „władzy naczelnej”; przeszkodą bezwzględną mianowania było natomiast przeszłe skazanie za dokonanie przestępstwa z chęci zysku. Podobnie jak reskrypt ustawa zawierała przepis umożliwiający mianowanie urzędnika (za zgodą „właściwej władzy naczelnej”), nawet gdy ten nie ukończył 18. roku życia; w przeciwieństwie do regulacji reskryptu przepis ten mógł się bronić tym, że przepisy przedwojenne umożliwiały nabycie zdolności do czynności prawnych przez osoby, które nie ukończyły 18. roku życia, w związku z instytucją tzw. dodania lat prawa właściwego).

W odniesieniu do istotniejszych dla identyfikacji modelu rozliczalności zawiego w ustawie predykatów subiektywnych należy zauważyć, że regulacja ta wymagała od członków korpusu służby cywilnej:

- a) „wiernej służby Rzeczypospolitej”, tj. przestrzegania zasady lojalności wobec samego państwa (art. 21 u.p.s.c.);
- b) przestrzegania prawa (art. 21 u.p.s.c.);
- c) gorliwości, sumienności i bezstronności w wykonywaniu obowiązków (art. 21 u.p.s.c.), w tym zdolności do wychwytywania pomyłek (art. 22 u.p.s.c.);
- d) dbałości (wedle „najlepszej woli i wiedzy”) „o dobro sprawy publicznej”, „spełniania wszystkiego, co temu dobru służy i unikania wszystkiego, co by mu mogło szkodzić” (art. 21 u.p.s.c.);
- e) powagi i karności służbowej (art. 25 pkt 1 u.p.s.c.), zachowania zwiększającego poważanie i zaufanie, i to także po przejściu w stan nieczynny (art. 25 w zw. z art. 54–56 u.p.s.c.);
- f) niepodjęmowania zajęć sprzecznych z obowiązkami służbowymi urzędnika (art. 29 u.p.s.c.), w tym zajęć rzeczoznawcy – w zakresie niewiążącym się bezpośrednio z wykonywaniem obowiązków służbowych (art. 31 u.p.s.c.);
- g) lojalności rozumianej jako „niewchodzenie w związki lub zmywy, które mogą zakłócić należyty bieg zarządu państwowego lub normalnego toku urzędowania”, co dziś byłoby interpretowane jako obowiązek unikania konfliktu interesów oraz nieuczestniczenia w sytuacjach, które mogłyby stwarzać okazje do korupcji (art. 25 pkt 2 u.p.s.c.);
- h) uszanowania dla przełożonych, uprzejmości wobec innych urzędników i podwładnych, zachowania powagi, bezstronności, uprzejmości i gotowości służenia radą i pomocą (w dopuszczalnych granicach) użytkownikom administracji publicznej – określanym w ustawie jako „interesanci” (art. 25 pkt 4 u.p.s.c.);
- i) zachowania dyskrecji (art. 25 pkt 5–6 u.p.s.c.);
- j) załatwiania spraw szybko i celowo (art. 27 u.p.s.c.).

Koncepcja odpowiedzialności służbowej urzędników, istotna dla identyfikacji modelu rozliczalności, przewidywała możliwość „wytykania” i „ganienia” przez „władzę bezpośrednio i pośrednio przełożoną” „niewłaściwości w urzędowaniu lub zachowaniu oraz niedbalstwa w służbie” (art. 66 u.p.s.c.). Podobnie jak to miało miejsce w reskrypcie, ustawa także umożliwiała zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej (na podstawie przepisów o służbie cywilnej), a także karnej i cywilnej (art. 67 w zw. z art. 70 u.p.s.c.). Wspomniane uprawnienie do „wytykania” i „ganienia” „niewłaściwości w urzędowaniu lub zachowaniu oraz niedbalstwa w służbie” potwierdza zasadniczą cechę przedwojennego modelu rozliczalności służby cywilnej – jego ukierunkowanie na relacje pomiędzy (po przewrocie majowym w 1926 r. raczej deklaratywnie) neutralnym

politycznie korpusem służby cywilnej a politycznym kierownictwem urzędów państwowych. Samo ukształtowanie tej relacji oparto na ogólnie określonych kryteriach głównie natury Finerowskiej i to w znacznym stopniu odnoszących się do behawioralnych aspektów „prawidłowego” funkcjonowania członków służby cywilnej: rzetelności w wykonywaniu powierzonych obowiązków (gorliwości, sumienności, dbałości o interes publiczny, bezstronności, unikania sytuacji konfliktu interesów i stwarzających warunki do korupcji), w tym określonego psychicznego do nich podejścia (karności, powagi), a także szczególnej formy działania, wyrażającej się w uszanowaniu dla przełożonych, uprzejmości wobec innych urzędników i podwładnych oraz gotowości służenia radą i pomocą użytkownikom administracji („interesantom”). Model ten zawiera jednak również elementy nawiązujące ściśle do kryteriów efektywności i sprawności – tj. wymagania załatwiania spraw szybko i w sposób celowy.

Żadne z Finerowskich kryteriów „właściwego” działania korpusu służby cywilnej, które da się zidentyfikować w ustawie, nie jest gotowym, mierzalnym wskaźnikiem. Wszystkie one są jednak determinantami albo ramami takich wskaźników, których skonkretyzowanie należało do zadań osobowego substratu politycznego urzędów.

Nie zmienia to jednak zasadniczego wniosku, jaki wręcz sam nasuwa się z przedstawionej analizy, zwłaszcza w porównaniu do obecnie obowiązującej ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²¹: ustawa z 1922 r. (a także reskrypt) zawierają bardzo dużo odwołań do determinant Finerowskich. Nie da się tego zinterpretować w inny sposób niż ten, że jest to regulacja silnie nasyciona aksjologicznie. Ustawa z 2008 r. z tej aksjologii zrezygnowała, gdyż zawiera jedynie pewne odwołania do mechanizmów, których funkcją jest zabezpieczenie przed zatrudnianiem osób karanych, a także zapewnienie neutralności politycznej urzędników. Wszelkie inne kryteria rozliczalności modelu służby cywilnej nie są obecnie umieszczone w przepisach obowiązującej regulacji. Należałoby je odkodować z rozmaitych przepisów dotyczących planowania działań państwa (a także, co z tym się wiąże, ich budżetowania) oraz wymagań wynikających ze szczególnych przepisów dotyczących kwestii, które owe przepisy regulują. Co oczywiste, większość z nich nie dotyczy bezpośrednio służby cywilnej, a jedynie stanowi siatkę determinant Friedrichowskich, które w dodatku muszą każdorazowo być uściślane przez polityczne kierownictwo urzędów. Takie postawienie sprawy wydaje się osłabiać służbę cywilną rozumianą jako Weberowski „sztab administracyjny” – nie przez samą tę konieczność dekodowania determinant, ale przez ubóstwo w miarę niezmiennych, bo ustanowionych ustawowo, reguł funkcjonowania.

²¹ Dz.U. nr 227, poz. 1505, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1233, 2447, 2448.

5. WNIOSKI

Przedstawiona analiza pozwala wysnuć następujące wnioski dotyczące postawionych i wymagających zweryfikowania hipotez badawczych:

- a) hipoteza H1 – głosząca, że w przepisach prawnych zakodowany jest wystarczająco konkretny model efektywności i sprawności służby cywilnej jako szczególnego korpusu, który ma służyć zwiększeniu efektywności i sprawności administracji publicznej, które determinują model jej rozliczalności – w analizowanych przepisach da się dostrzec istotne wyznaczniki takiego modelu, jednak w każdym przypadku wymagały one uściślenia przez uprawniony polityczny substrat kadrowy urzędów;
- b) hipoteza H2 – głosząca, że polityczna niezależność służby cywilnej znajduje zrównoważenie w wymaganiach technicznego modelu jej efektywności i sprawności, tj. w ostatecznym rozrachunku znajduje odzwierciedlenie w modelu jej rozliczalności – na podstawie analizy uwzględnionych w opracowaniu przepisów aktów prawnych dotyczących służby cywilnej teza ta została pozytywnie zweryfikowana (przynajmniej jeśli chodzi o uwzględnione regulacje).

Zasadniczą przyczyną umiarkowanego wniosku dotyczącego weryfikacji hipotezy H1 jest to, że regulacja prawna reskryptu i ustawy z 1922 r. nie formułuje takiego modelu funkcjonalności służby cywilnej, który by – sam z siebie – gwarantował jej rozliczalność co do rezultatów; zawiera jednak wystarczającą liczbę sensownie powiązanych ze sobą determinant rozliczalności natury Friedrichowskiej (nawiązujących do tego, co – w świetle reguł ustrojowych – członkowie służby cywilnej mogą lub czego nie mogą) oraz Finerowskiej (określających zasadnicze ramy aksjologiczne służby cywilnej). Te zaś pozwalają na pewne (nieskonkretyzowane jednak do końca) określenie, za co konkretnie służba cywilna mogła być rozliczana. To, co jest oczywiste w tej analizie, to również wniosek, że owa rozliczalność była (tak jak to ma miejsce także dziś, pod rządami ustawy z 2008 r.) pomyślana jako taka, która może być egzekwowana jedynie w układzie wewnątrzurzędowym, tj. na styku politycznego i neutralnego politycznie substratu kadrowego urzędu.

W odniesieniu do hipotezy H2 decydujące dla wniosku jest to, że istnienie określonego ustawowo zasobu wymogów ogranicza jednak arbitralność oczekiwań i ocen formułowanych wobec członków korpusu służby cywilnej. Poza tym zasób ten stanowi jednak zespół jakościowych kryteriów prawidłowości funkcjonowania „fortepianu”, o którym wspomniano we wstępie. Korzystając z tej metafory, można powiedzieć, że wszystko wskazuje na to, że przedwojenna regulacja stwarzała jednak mniejsze niż ma to miejsce obecnie możliwości „słabym pianistom” zrzucania winy za ich nieudane „wykonania koncertów” na „rozstrojony fortepian”. Bo ten po prostu nie mógł być za bardzo rozstrojony.

REFERENCES

- Berezowski C., *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934
- von Bertalanffy L., *General Systems Theory. Foundations, Development, Application*, New York 1968
- Boyle R., MacCarthaigh M., *Civil Service Accountability. Challenge and Change*, "IPA Research Paper" 2014, No. 12
- Cole M., Parston G., *Unlocking Public Value. A New Model for Achieving High Performance in Public Service Organisations*, Hoboken 2006
- Horowitz M.J., *The Transformation of American Law, 1780–1860*, Boston 1977
- Jackson M., *Responsibility versus Accountability in the Friedrich-Finer Debate*, "Journal of Management History" 2009, Vol. 15, No. 1
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937
- Magyary Z., *Organizacja władz a zwłaszcza rola szefa rządu w administracji publicznej*, Warszawa 1937
- Marshaw J.L., *Accountability and Institutional Design. Some Thoughts on the Grammar of Governance*, (w:) M.W. Dowdle (Ed.), *Public Accountability. Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge 2006
- Massey A., *Civil Service Reform and Accountability*, "Public Policy and Administration" 1991, Vol. 10, No. 1
- Moore M.H., *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Boston 1995
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, New York 1989
- Nowak-Far A., *Klasyczne źródła nowego zarządzania publicznego*, „Prace i Materiały ISM” 2006, nr 34
- Pollit Ch., Hupe P., *Taking about Government. The Role of Magic Concepts*, "Public Management Review" 2011, Vol. 13, No. 5
- Schuck P.H., *Why Government Fails so Often. And How It Can Do Better*, Princeton 2014
- Śledzińska-Simon A., *Zasada neutralności politycznej. Obowiązek zachowania neutralności czy ochrona neutralnego wizerunku korpusu służby cywilnej?*, dodatek do „Przeglądu Służby Cywilnej” 2014, nr 3(30)
- Taraszkiewicz M., *Prawne regulacje neutralności politycznej służby cywilnej w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2(54)
- Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1972