

*Justyna G. Otto*

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: [j.g.otto@uw.edu.pl](mailto:j.g.otto@uw.edu.pl)

ORCID: 0000-0001-9826-591X

## **SŁUŻBA CYWILNA W EUROPEJSKIEJ TRADYCJI PAŃSTWOWOŚCI**

### **CIVIL SERVICE IN THE EUROPEAN TRADITION OF STATEHOOD**

#### **Abstract**

The introduction of the civil service is an implementation of the idea of the state (public) service, i.e. providing staff for the state apparatus, especially the state administration, which in professional, competent, disciplined, and loyal to carry out the tasks of the state and exercise the powers of its organs. Such staff remaining in service of the state are to guarantee the permanent, efficient, and responsible performance of its functions and administration, and thus the stable and effective operation of the entire mechanism of exercising power in the state. The public service is one of the most important institutions of a democratic rule of law. The aim of the article is to explore the position of the civil service in the European tradition of statehood. The research thesis of the article is: The European tradition of statehood proves that the precondition of the existence of a stable, durable, effective, strong, and efficient state organism is the quality of administration, and the *crème de la crème* of administration is the civil service.

## KEYWORDS

state, public administration, politics, official, public service, democratic regime

## SŁOWA KLUCZOWE

państwo, administracja publiczna, polityka, urzędnik, służba cywilna, reżim demokratyczny

## WSTĘP

Jak zaznacza Grzegorz Rydlewski, po pierwsze – model rządzenia jest ściśle zintegrowany z kształtem relacji między polityką, państwem i administracją, a po drugie – administracja jest podstawowym narzędziem wypełniania zadań państwa<sup>1</sup>. Jolanta Itrich-Drabarek podkreśla, że administracja to „inteligentne narzędzie” w rękach rządu, co oznacza, że wykonując polecenia polityków, działa fachowo, przewiduje skutki wprowadzanych decyzji, dostrzega wielorakość następstw i zagrożeń, jest lojalna i rzetelna<sup>2</sup>. Administracja publiczna ma wykonywać zadania państwa, a służba cywilna – w szczególności zadania rządu. Rola i zadania służby cywilnej w procesie zarządzania państwem związane są nie tylko z wykonywaniem obowiązków i wykorzystywaniem uprawnień określonych ustawami, lecz wynikają też z konieczności realizowania pewnych koncepcji programowych sfery politycznej. Dlatego każda idea ukształtowania służby cywilnej powinna wskazywać, w jaki sposób i w jakim zakresie służba cywilna ma realizować wytyczne polityków, tak by z jednej strony je jak najpełniej urzeczywistniać, a z drugiej strony stać na straży prawa i kierować się interesem państwa, a nie partii politycznych<sup>3</sup>.

Wprowadzenie służby cywilnej stanowi realizację idei służby państwowej (publicznej), a więc zapewnienia kadr pracowniczych dla aparatu państwowego, a zwłaszcza administracji państwowej, które w sposób zawodowy, kompetentny, zdyscyplinowany i lojalny mają realizować zadania państwa i wykonywać kompetencje jego organów. Takie kadry pozostające w stosunku służby wobec państwa mają gwarantować trwałe, sprawne i odpowiedzialne wypełnianie jego funkcji i administracji, a poprzez to stabilne i efektywne działanie całego mecha-

<sup>1</sup> G. Rydlewski, *Coś więcej niż spór o model rządzenia*, Warszawa 2017, s. 152–153.

<sup>2</sup> J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej. Implementacja norm, procedur i wartości europejskiej służby cywilnej*, Warszawa 2013, s. 18.

<sup>3</sup> G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011, s. 17.

nizmu sprawowania władzy w państwie<sup>4</sup>. „Każdą służbą publiczną jest przejawem inicjatywy publicznej (choć często indywidualnej), a nie prywatnej (choćby zbiorowej)”<sup>5</sup>.

Służba publiczna jest jedną z najważniejszych instytucji państwa prawa. Termin ten swoim znaczeniem obejmuje m.in. status prawny członków korpusu służby cywilnej oraz pracowników samorządowych. Zdaniem Wojciecha Drobrego właśnie te kategorie pracowników są kluczowe w systemie służbowych stosunków pracy administracji publicznej, ponieważ ich członkowie wywierają bezpośredni wpływ na sposób funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej. Odpowiadają więc za realizację polityki rządu (w przypadku członków korpusu służby cywilnej) oraz za właściwe wykonywanie zadań władz lokalnych czy regionalnych – w przypadku pracowników samorządowych. Jako bezpośredni wykonawcy zadań publicznych w decydujący sposób wpływają na prawidłowe, efektywne i skuteczne funkcjonowanie państwa, a także, co równie ważne, na postrzeganie władzy państwowej przez obywateli. Znaczenie tych spraw jest duże. Systemowe umiejscowienie służby publicznej pomiędzy obszarem wpływów politycznych a społeczeństwem, jak również faktyczne stosowanie przez funkcjonariuszy publicznych władztwa państwowego, związane jest z ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości i nadużyć<sup>6</sup>. Budowa profesjonalnej służby publicznej, która działa na podstawie aksjologicznych założeń demokratycznego państwa prawa, jest niewątpliwie procesem złożonym i długotrwałym. Polskie doświadczenia w tym zakresie nie są znikome. Wszak geneza służby państwowej sięga okresu międzywojennego<sup>7</sup>. A zatem po 1989 r. Polska nie musiała korzystać jedynie ze wzorców zaczerpniętych z innych krajów. Istniały historyczne tradycje, do których można było sięgnąć – co skutkowało odtworzeniem idei służby cywilnej z II Rzeczypospolitej z jej podstawowymi wartościami, takimi jak: propaństwowa postawa urzędników służby cywilnej, wysokie morale, nieskazitelność obywatelska, uznany status społeczny urzędnika, traktowanie jako zaszczytnej służby państwu i społeczeństwu<sup>8</sup>.

Skuteczna służba cywilna cieszy się zaufaniem rządzących i społeczeństwa, a jest to możliwe jedynie w sytuacji, gdy jest ona trwale (stabilnie) wkomponowana w system administrowania państwem.

<sup>4</sup> E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 96.

<sup>5</sup> J.S. Langrod, *Służba publiczna jako funkcja administracyjna. Wprowadzenie w naukę o pojęciu służby publicznej*, Kraków 1932, s. 61.

<sup>6</sup> W. Drobny, *Przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 r.*, Warszawa 2015, s. 1.

<sup>7</sup> Zob. J. Itrich-Drabarek, *Civil Service in Poland*, (w:) S. Sulowski, T. Słomka (Eds.), *The Political System of Poland. Tradition and Contemporaneity*, Berlin 2022, s. 228–229.

<sup>8</sup> J. Itrich-Drabarek, *Ramy prawne, standardy jakościowe i etyczne polskiej służby cywilnej*, (w:) J. Itrich-Drabarek, K. Mrocza, Ł. Świetlikowski, *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2012, s. 30.

Zatem, generalnie rzecz ujmując, istota służby cywilnej to realizowanie interesu państwa i ogółu obywateli, a nie partykularnych interesów politycznych. Idea jej tworzenia polega na odpartyjnieniu państwa i odizolowaniu funkcjonowania administracji publicznej od ciągle zmieniających się osób na stanowiskach publicznych. Co do zasady chodzi o utworzenie wysoko wykwalifikowanej, bezstronnej i apolitycznej kadry urzędniczej pracującej stale w administracji publicznej. Teoretycznie polityka powinna mieć jak najmniejszy wpływ na służbę cywilną. Cel artykułu stanowi eksplikacja pozycji służby cywilnej w europejskiej tradycji państwowości. Teza badawcza brzmi: europejska tradycja państwowości dowodzi, iż warunkiem istnienia stabilnego, trwałego, efektywnego, silnego i sprawnego organizmu państwowego jest jakość administracji, a *crème de la crème* administracji stanowi służba cywilna. Zasadniczej tezie badawczej towarzyszą dwie tezy pomocnicze. Pierwsza: służba cywilna stanowi wyznacznik rozwoju cywilizacyjnego instytucji państwa. Druga: służba cywilna to standard państwa o reżimie demokratycznym. Realizacji celu badawczego służy próba odpowiedzi na mniej i bardziej szczegółowe pytania badawcze, a wśród nich: w czym zawiera się istota służby cywilnej? Jakie są cechy charakterystyczne służby cywilnej? Jaka jest relacja pomiędzy administracją a służbą cywilną? Kiedy z perspektywy historycznej, gdzie i w jakim celu pojawił się termin oraz zjawisko służby cywilnej? Jakie modele służby cywilnej wypracowano w Europie? Jakie znaczenie dla państwa mają administracja i służba cywilna?

Do najważniejszych metod badawczych wykorzystanych w artykule należy zaliczyć historyczną, porównawczą, studium przypadku oraz analizę instytucjonalno-prawną. Zastosowano również elementy analizy systemowej oraz wykorzystano technikę krytycznej analizy piśmiennictwa, źródeł i literatury przedmiotu.

Służbę cywilną można przyrównać do maszyny, którą steruje rząd, albo do fortepianu, który pozostaje taki sam bez względu na to, kto na nim gra i jaki wykonuje utwór. Po odegraniu Ludwiga van Beethovena nie trzeba fortepianu demontować czy wymieniać części, by zagrać utwór Jana Sebastiana Bacha czy Fryderyka Chopina<sup>9</sup>. Porównanie to przedstawia pewien ideał relacji między polityką a administracją publiczną<sup>10</sup>. Dzięki dążeniu do tego ideału w państwach liberalnej demokracji powstała profesjonalna administracja i udało się ograniczyć wpływ rządzących i polityki na życie publiczne. W literaturze odnajdujemy też porównanie służby cywilnej do statku, którego nieodłączną częścią są pasażerowie i załoga. Pasażerowie (politycy) muszą dopłynąć do wyznaczonego portu, ale ich los zależy od umiejętności załogi (służby cywilnej)<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> V. Turcey, *Rola służby cywilnej w demokratycznym społeczeństwie – doświadczenia francuskie*, (w:) *Służba cywilna a etyka*, Warszawa 1996, s. 45–46.

<sup>10</sup> Zob. J. Itrich-Drabarek (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 149–150.

<sup>11</sup> J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012, s. 24.

Podstawową zasadą funkcjonowania służby cywilnej jest uznanie, że sama służba cywilna nie tworzy prawa ani polityki, a jedynie doradza i wypełnia polecenia szefów politycznych w sposób jak najbardziej bezstronny. Ważną cechą służby cywilnej jest sposób zawiadywania przez nią sprawami publicznymi; ma on charakter wyrażnie wykonawczy i polega na bezpośrednim i praktycznym wdrażaniu przez korpus urzędniczy polityki kształtowanej przez rząd i parlament<sup>12</sup>.

Sam termin „służba cywilna” został po raz pierwszy użyty przez brytyjską administrację kolonialną w Indiach w XIX w. i rozpowszechnił się w świecie po 1854 r., kiedy przeprowadzono w Wielkiej Brytanii konkursowy nabór do administracji publicznej<sup>13</sup>. O ile samo pojęcie służby cywilnej jest podobnie rozumiane we wszystkich krajach, o tyle zakres grup pracowniczych, czy inaczej: korpusów administracji publicznej wchodzących w jej skład, jest różny w poszczególnych państwach. Wszyscy urzędnicy służby cywilnej realizują zadania państwowe (rządowe), z tym że część z nich na szczeblu centralnym, w urzędach obsługujących naczelne lub centralne organy administracji państwowej, a część również na szczeblu lokalnym – np. w Polsce w urzędach wojewódzkich czy izbach i urzędach skarbowych, które są terenowym aparatem administracji rządowej. Różne są też, w zależności od kraju, kryteria klasyfikujące korpusy pracowników administracji publicznej do służby cywilnej. We Francji zakres ten jest szeroki i obejmuje także osoby zatrudnione w zakładach opieki zdrowotnej oraz nauczycieli czy pracowników opieki społecznej, co sprawia, że znajduje w niej zatrudnienie około 12% zawodowo czynnej ludności<sup>14</sup>. W Niemczech, Anglii czy Polsce nie zalicza się już tych osób do służby cywilnej.

W większości państw zakres działania służby cywilnej ograniczony jest do urzędów państwowych, w tym często do urzędów administracji rządowej. W niektórych krajach, jak np. Dania, rozwiązania służby cywilnej przyjęto także w strukturach samorządu terytorialnego. Oprócz tego systemy służby cywilnej w poszczególnych państwach różnią się pod wieloma względami i mają swoje cechy charakterystyczne, które wynikają z historii, tradycji administracji, ustroju czy też specyfiki danego kraju. Służba cywilna została również różnie opisana normatywnie w poszczególnych państwach<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 17.

<sup>13</sup> Zob. D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej*, (w:) J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003, s. 236–237.

<sup>14</sup> G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 16.

<sup>15</sup> G. Dostatni, *op.cit.*, s. 22.

## SŁUDZY PAŃSTWA

Samo z siebie wypływa, iż w najmniejszym nawet państwie zwierzchnik jego nie może sam jeden używać władzy zbiorowej, chcąc ziszczyć cele zespolonego pożycia i dzierżyć nieodzowne do tego prawa, ale że musi mieć do rozporządzenia pewną liczbę narzędzi odpowiednią temu zadaniu co do ilości, jakości i miejsca, czyli innymi słowami, że nieodzownie potrzebni są słudzy państwa<sup>16</sup>.

Pełnienie urzędu odbywa się z polecenia państwa i w jego interesie<sup>17</sup>.

W Europie w wiekach średnich rozpoczął się proces oddzielenia interesów osobistych od interesów władcy. Urzędnik stał się istotnym zjawiskiem historycznym w momencie kryzysu państwa stanowego, a sam termin „urzędnik” w wielu językach wywodzi się od łacińskiego słowa *officium* oznaczającego służbę. Od XV w. nie sposób już właściwie mówić o państwie bez uwzględnienia kategorii „urzędniczej”, chociaż naturalnie we wczesnych czasach nowożytnych kryteria funkcjonowania tej grupy były inne niż choćby w wieku XIX. Początkowo urząd traktowano jako stosunek służby i wierności wobec instytucji publicznej, a więc króla, państwa i Kościoła, a z czasem zaczęto pojmować go jako coś zbliżonego do zwykłego stosunku pracy — tyle że świadczonej nie pracodawcy prywatnemu, ale publicznemu. W XVI w. pojawiło się pojęcie racji stanu. To o nią oraz o sprawność władzy i stabilność finansów publicznych mieli dbać urzędnicy. Z czasem wykształcił się również swoisty kanon zawodowy, którym, oczywiście w ideale, mają się oni kierować.

W nowożytnej Europie zmiany w zakresie statusu osób pracujących dla ówczesnych władców przypadły na wiek XVII i XVIII. Bycie urzędnikiem przedstawiało oznaczać ogólnie pojmowane służeńie i stawało się wykonywaniem coraz ściślej sprecyzowanych obowiązków. Coraz słabsze były równocześnie więzi osobiste między urzędnikiem i zwierzchnikiem. Takiemu „urzeczwianiu urzędów” towarzyszyło zróżnicowanie zadań, prestiżu i sposobów ich obejmowania. Pojawiły się również nowe metody wynagradzania urzędników.

Przynajmniej do czasów oświecenia rozróżnienie między tym, co publiczne, a tym, co prywatne, było rozmyte. Nikt nie miał do urzędników pretensji, że wzbogacali się kosztem dobra publicznego, pod warunkiem że równocześnie sprawnie zarządzali systemem państwowym i nie przesadzali w prywatcie, gdyż w takiej sytuacji mogli narazić się na królewską niełaskę<sup>18</sup>.

Dla tradycji obszaru administracji niezwykle ważny jest przełom XVIII i XIX w. i rewolucja Pitta. Stworzył on nowoczesny system funkcjonowania

<sup>16</sup> R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, Warszawa 2003, s. 219.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 227.

<sup>18</sup> K. Burnetko, *Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne*, raport sfinansowany ze środków fundacji im. Stefana Batorego, 2003, s. 6–7.

administracji — taki, do którego odwołują się także dzisiejsze rządy, a Anglia właśnie uchodzić może za pierwszy kraj, w którym pojawiły się zalążki idei służby cywilnej. Następstwem była rosnąca skuteczność struktur państwa. Opinia publiczna była zachwycona. Urzędnicy zaczęli powoli zdobywać szacunek po latach handlu urzędami. Pomogło to w wypracowywaniu wysokiego standardu moralnego angielskich służb publicznych, który dziś uważany jest za odwieczny niemal składnik brytyjskiej tradycji. Później, w 1855 r., powołano Komisję Służby Cywilnej, która miała dbać o poziom administracji państwa. Odtąd też termin „służba cywilna” używany będzie w świecie na określenie profesjonalnego i apolitycznego aparatu urzędniczego<sup>19</sup>.

Podobną walkę o jakość służby cywilnej podjęły Prusy, a zapoczątkował ją Fryderyk II. W Niemczech podstawowe zasady dotyczące służby cywilnej mają swoje początki w rozwiązaniach prawnych uchwalonych już w 1794 r. Nowocześnie pojmowana racja stanu zaczęła sprawiać, że ideę urzędu kojarzono ze służbą państwu, a zatem również działaniem dla dobra współobywateli – naturalnie ciągle w ówczesnym rozumieniu tych pojęć. Niemiecki komisarz stał się prawzorem współczesnego urzędnika państwowego: bezwzględnie oddanego państwu i prawu, posłusznego rygorom racji stanu, niewrażliwego na lokalne układy i naciski, profesjonalnego i nieprzekupnego. Fenomenem stała się Francja, a zatem państwo, które w ciągu 200 lat przeszło cztery rewolucje, rządy dwunastu konstytucji, kilkanaście prób zamachu stanu, w tym kilka udanych, a także dziesiątki gabinetów, ale zdołało jednocześnie wytworzyć niespotykane stabilny system administracyjny, który stał się potem modelem dla innych państw. Jego autorem był oczywiście Napoleon Bonaparte<sup>20</sup>. Prawdopodobnie to właśnie aparat urzędniczy umożliwił funkcjonowanie państwa francuskiego podczas wszystkich zakrętów dziejowych związanych z niestabilnością polityczną.

Stabilność oraz siła pruskiej i francuskiej administracji wzięły się stąd, że najpierw rozwinęło się tam scentralizowane i biurokratyczne państwo absolutystyczne, a dopiero potem powstało społeczeństwo obywatelskie. Przeświadczenie, że rząd absolutny jest nieusuwalny, wszak nie ponosi przed nikim odpowiedzialności, powodowało, że jednostki wybierały pracę w administracji jako pewny sposób na karierę. Inaczej było w Anglii, gdzie idea wolności obywatelskich wyprzedziła powstanie silnych struktur państwowych. Tam o sile administracji zdecydował, paradoksalnie, rozwój idei odpowiedzialności rządu. By zmiany gabinetów nie destabilizowały państwa, należało zdecydowanie oddzielić dwa typy funkcjonariuszy państwowych: polityków, możliwych do usunięcia wraz ze swoim rządem, oraz urzędników, niepowiązanych z żadnym ugrupowaniem i zatrudnianych na stałe. Absolutną neutralność polityczną zaczęto utożsamiać z lojalnością wobec państwa. Te dwie drogi zbiegły się jednak w punkcie apoli-

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>20</sup> H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 51, 55, 62.



tyczności i profesjonalizmu<sup>21</sup>. Jednak napięcia związane z rolą urzędnika w państwie wciąż są obecne.

## SILNE PAŃSTWO TO SILNA ADMINISTRACJA

Administrator ma służyć ogółowi i pełnić służbę publiczną<sup>22</sup>.

„Silne państwo to silna administracja, a silna administracja, to [...] przede wszystkim ludzie – kompetentni, wykształceni, dyspozycyjni, mający predyspozycje do wykonywania zadań administracji państwowej, publicznej, służby cywilnej”<sup>23</sup>. Za wartości podstawowe, którymi w swoich działaniach powinni kierować się członkowie korpusu służby cywilnej, zwykło się uznawać: legalność działania, odpowiedzialność, lojalność wobec państwa i demokratycznej władzy, uczciwość, racjonalność działania, bezstronność i sprawność<sup>24</sup>. Misję służby cywilnej stanowi urzeczywistnianie w praktyce owych wartości. Kadry urzędnicze służby cywilnej, i szerzej – administracji publicznej, stanowią niewątpliwie strategiczny potencjał państwa i w taki sposób powinny być traktowane<sup>25</sup>.

Funkcja administracyjna jest funkcją publiczną, sprawowaną gwoili strzeżenia interesów ogółu i dbania o dobro powszechne. Nie co innego jak zapewnienie pewności i stałości w stosunkach, ze względu na interes ogólny, jest jej celem. Nie jest nim nigdy interes indywidualny, podlegający dowolności, a nawet kaprysowi jednostek, czy ich grup<sup>26</sup>.

Istotne jest dostrzeganie związku między dobrze wykonywanymi funkcjami państwa a pracą osób zatrudnionych w służbie cywilnej.

W tradycji zakorzenił się etos w duchu: służbie państwowej nie poświęca się nikt, kto chce dorobić się majątku, poświęca się człowiek, który chce służyć państwu. Człowiek, który chce wypełniać misję służby publicznej. Podstawę racji bytu służby cywilnej stanowi zatem misja służby publicznej, która opierając się na takich standardach, jak: wierność konstytucji i państwo prawa, neutralność

<sup>21</sup> K. Burnetko, *op.cit.*, s. 11–12.

<sup>22</sup> J.S. Langrod, *op.cit.*, s. 23–24.

<sup>23</sup> T. Górzyńska, *Służba cywilna w Polsce – problemy z tradycją, problemy z przyszłością*, (w:) J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 6.

<sup>24</sup> G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 13.

<sup>25</sup> K. Mrocza, Ł. Świetlikowski, *Neutralność polityczna członków korpusu służby cywilnej w kontekście biernego prawa wyborczego w wyborach do samorządu terytorialnego – perspektywa prawno-politologiczna*, (w:) J. Itrich-Drabarek, J.G. Otto (red.), *Wybory samorządowe – samorządowe wybory*, Warszawa 2019, s. 105.

<sup>26</sup> J.S. Langrod, *op.cit.*, s. 21–22.



polityczna, bezstronność, lojalność wobec przełożonych, stabilność zatrudnienia, rzetelność i profesjonalizm, równość szans, równość dostępu i konkurencyjność przy rekrutacji do służby w administracji publicznej, jest rozumiana jako służba obywatelom i efektywne wykonywanie zadań państwa.

Standard neutralności politycznej służby cywilnej należy rozumieć w ten sposób, że urzędnik służby cywilnej nie może w swoim działaniu kierować się przekonaniem politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi, grupowymi itd. Postawa urzędnika i jego działania powinny być zobiektywizowane i zdystansowane. Jego apolityczność oznacza, że nie bierze on udziału w grze politycznej. Tę apolityczność służby cywilnej ma zapewniać rozdzielenie stanowisk o charakterze politycznym, obsadzanych według kryteriów politycznych, od stanowisk urzędniczych, administracyjnych, obsadzanych na podstawie przesłanek natury merytorycznej.

Należy zmierzać do ustanowienia apolitycznej administracji, mimo że praktyka odbiega od ideału, ponieważ stosunki społeczne, w które uwikłana jest służba cywilna, są o wiele bardziej skomplikowane. Decyzja o wprowadzeniu neutralnej politycznie służby cywilnej ma ogromne znaczenie polityczne. Oznacza przede wszystkim pozbawienie polityków jednego z najbardziej skutecznych, lecz i niewyrafinowanych sposobów zapewnienia sobie kontroli nad instytucjami państwa, szczególnie nad jego segmentem wykonawczym – władzy nad polityką kadrową w administracji.

Genezy służby cywilnej w Europie trzeba także szukać w praktyce III Republiki Francuskiej. Wyznawano w niej fundamentalną zasadę, która przeszła już do legendy wśród badaczy państwa, a która mówi, „iż rządy i parlamenty odchodzą, a administracja pozostaje”<sup>27</sup>. Bo to administracja stanowi o tak ważnej ciągłości instytucjonalnej państwa.

## ISTOTA SŁUŻBY CYWILNEJ

Jak zauważa Michał Kulesza:

Istota służby cywilnej polega na tym, że korpus urzędniczy jest autonomiczny w stosunku do władzy politycznej. Aby miało to sens, musi być spełnionych kilka warunków. Dostęp do służby cywilnej powinien być otwarty dla wszystkich obywateli, awanse w służbie powinny opierać się na obiektywnych kryteriach. Istotą służby jest też stabilność zatrudnienia, odwrotnie niż w sferze politycznej, gdzie istotą jest zmienność, wymuszana kadencją władzy demokratycznej. [...] Jest oczywiste i zrozumiałe, że podstawą prawidłowego funkcjonowania jest zaufanie, jakim dochodzą-

---

<sup>27</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 207.

cy do władzy politycy obdarzają urzędników służby cywilnej. Dlatego od korpusu urzędniczego żąda się profesjonalizmu, wysokich standardów etycznych oraz lojalności (do granic prawa) wobec władzy politycznej pochodzącej z demokratycznych wyborów<sup>28</sup>.

John Greenwood i David Wilson definiują służbę cywilną w następujący sposób:

Stanowiska administracyjne należące do służby cywilnej nie mogą być prezentem dla polityków po wygranych wyborach. Urzędnicy pozostając w systemie merytorycznej kariery, powinni realizować politykę rządu zgodnie ze wszystkimi wymogami organizacyjno-prawnymi. [...] Pewność zatrudnienia pozwala im na profesjonalne wykonywanie zawodu. Jednocześnie urzędnicy realizując zadania zlecone im przez ministrów, muszą zachować osobistą neutralność polityczną. Związane jest to z ograniczeniem takich uprawnień urzędniczych, jak np. aktywne angażowanie się w działalność partyjną albo głoszenie poglądów sprzecznych z polityką rządu<sup>29</sup>.

Tomasz Grosse określa służbę cywilną jako „system instytucji funkcjonujących wewnątrz administracji państwowej oraz zespół spójnych norm prawnych określających prawa i obowiązki urzędników. Celem działania takiej służby powinna być taka przebudowa administracji rządowej, aby stawała się ona neutralna politycznie i profesjonalna”<sup>30</sup>. Zbigniew Cieślak, Jacek Jagielski i Krzysztof Rączka zaznaczają, że powstanie i kształtowanie się służby cywilnej w poszczególnych państwach było ściśle związane z dążeniem do zapewnienia kadr pracowniczych dla aparatu państwowego, które w sposób zawodowy, kompetentny, zdyscyplinowany i lojalny realizowałyby zadania państwa i jego organów, w tym te o charakterze władczym. Kadry takie pozostające w stosunku służby wobec państwa miały gwarantować sprawne, trwałe i odpowiedzialne wypełnianie jego funkcji, a przez to stabilne i skuteczne działanie całego mechanizmu sprawowania władzy w państwie<sup>31</sup>.

Adam Błaś, Jan Boć i Jan Jeżewski konstatują z kolei, że cała idea tworzenia i funkcjonowania służby cywilnej polega na odpartyjnieniu państwa oraz na odizolowaniu administracji publicznej od ciągle zmieniających się polityków obsadzających większość stanowisk publicznych. Chodzi wszak o zagwarantowanie pracy w administracji publicznej wysoko wykwalifikowanej, bezstronnej, apolitycznej kadry urzędniczej, która jest w niej zatrudniona na stałe<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> M. Kulesza, *Destabilizacja metodą rządzenia*, „Rzeczpospolita” z 13 lutego 2006 r., s. 7.

<sup>29</sup> J. Greenwood, D. Wilson, *Public Administration in Britain Today*, London 1989, s. 76.

<sup>30</sup> T.G. Grosse, *Służba cywilna w Polsce i możliwości jej rozwoju*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2, s. 85.

<sup>31</sup> Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998, s. 6.

<sup>32</sup> A. Błaś, J. Jeżewski, (w:) J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 263.

Z jednej strony:

Neutralna politycznie służba cywilna musi być tak skonstruowana, aby wypełniała wolę polityków – ale nie w ich interesie, lecz w interesie państwa jako całości. Jeżeli ocenia się, że – prawidłowo skonstruowana – zagraża ona politykom [...] oznacza to, że nie rozumie się istoty instytucji współczesnej demokracji typu parlamentarnego<sup>33</sup>.

Jednak:

Nic nie może być bardziej szkodliwego dla państwa, niż podległość administracji polityce partyjnej. Oczywiście, kadre administracyjną obowiązuje lojalność wobec rządzących, ale nie służalczość, gdyż administracja to służba państwu (gminie itp.), a nie służba u polityków partyjnych. Odwrotnie, w zarządzaniu publicznym administracja winna być partnerem polityki, wnosząc do tej współpracy swoje przygotowanie profesjonalne, doświadczenie i wiedzę, podczas gdy wianem polityki jest w zarządzaniu program do realizacji. Władza polityczna wnosi do zarządzania publicznego czynnik zmiany, kadra administracyjna – stabilność i pamięć organizacyjną<sup>34</sup>.

Krzysztof Szczerski podkreśla, że politycy powinni uznać autonomię służby cywilnej, a ta z kolei powinna zrozumieć swój służebny charakter w stosunku do wypełniania decyzji demokratycznie legitymizowanej władzy<sup>35</sup>.

Polityzacja administracji będzie skutkować stałym wzrostem kosztów jej działania, mnożeniem nowych intratnych posad i synekur dla działaczy partyjnych. Częstotliwość zmian na stanowiskach, zwłaszcza w polskich realiach politycznych, wydatnie zmniejsza przy tym skuteczność funkcjonowania administracji i obniża profesjonalizm urzędników<sup>36</sup>.

## IDEA SŁUŻBY CYWILNEJ STANDARDEM DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA

Procesy, jakie zachodziły w europejskiej administracji poszczególnych państw po 1789 r., doprowadziły do powstania hierarchicznej, scentralizowanej i profesjonalnej służby cywilnej. Wpływ na nie miały konsekwencje wojen napo-

---

<sup>33</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 278.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>35</sup> K. Szczerski, *Ekspertyza prakseologiczno-organizacyjna do druku nr 552 – poselski projekt ustawy o służbie cywilnej, druku nr 553 – poselski projekt ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw oraz druku 553-A (autopoprawka do druku 553)*, Warszawa, 22 czerwca 2006 r. (sporządzona za pośrednictwem Biura Analiz Sejmowych).

<sup>36</sup> T.G. Grosse, *op.cit.*, s. 87.

leońskich, których skutkiem było m.in. propagowanie idei państwa prawa. Wraz z rozwojem idei liberalnego państwa demokratycznego w państwach europejskich rozwijała się służba cywilna. Wiek XIX charakteryzuje podobieństwo rozwiązań przyjmowanych w poszczególnych państwach. Dopiero w wieku XX modele służby cywilnej się różnicują<sup>37</sup>. W państwach demokratycznych wykształciły się trzy zasadnicze modele służby cywilnej:

- model kariery (inaczej model awansowy lub zamknięty),
- model pozycyjny (inaczej model stanowiska lub otwarty),
- model mieszany.

Model kariery zakłada zatrudnienie pracownika w służbie cywilnej oraz stopniowy rozwój jego kariery urzędniczej, od stanowisk najniższych do tych znajdujących się na samej górze hierarchii. Model stanowiska natomiast bazuje na zatrudnianiu pracownika na konkretne stanowisko, a nie do korpusu jako całości. Model kariery przyjmuje za punkt odniesienia założenie, że administracja publiczna, w przeciwieństwie do sektora prywatnego, realizuje inne, szczególnie istotne zadania. W modelu pozycyjnym państwo przestaje stawiać się ponad społeczeństwem i zajmuje pozycję obok niego. W tym modelu bardziej liczą się zdolności zarządcze i menedżerskie niż formalne kwalifikacje<sup>38</sup>.

Wybór danego modelu w konkretnym państwie wynika w dość powszechnej opinii od zaufania społeczeństwa<sup>39</sup>, po pierwsze do państwa, a po drugie – co stanowi pochodną pierwszego – do sfery politycznej. Im bardziej państwo pozostaje albo pozostawało w opozycji do społeczeństwa, tym bardziej prawdopodobne staje się przyjęcie modelu kariery. I odwrotnie, im większe zaufanie społeczeństwa do struktur państwa, tym częściej przyjmuje się model stanowiska. W związku z tym kraje, które mają za sobą doświadczenia totalitarne, takie jak Niemcy, Hiszpania czy kraje postkomunistyczne, chętniej posługują się modelem kariery, podczas gdy państwa o historycznie ugruntowanej i nieprzerwanej od wielu lat demokracji, jak Wielka Brytania lub kraje skandynawskie, wybierają model otwarty<sup>40</sup>. Wybór konkretnego modelu jest ściśle powiązany z historią poszczególnych państw, jak również kształtem ich ustroju politycznego. Tam, gdzie administracja publiczna długo musiała stanowić instrument wzmacniania stabilności państwa, np. we Francji, sięgano najczęściej po rozwiązania bliższe modelowi kariery. W tych państwach, gdzie wstrząsów oraz napięć w systemie politycznym było stosunkowo mniej, w większym zakresie wykorzystywano rozwiązania charakterystyczne dla modelu pozycyjnego. Przykładem jest tu Wielka Brytania<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 20.

<sup>38</sup> W. Drobný, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *ABC służby cywilnej*, Warszawa 2010, s. 15–17.

<sup>39</sup> K. Burnetko, *op.cit.*, s. 14; D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003, s. 30.

<sup>40</sup> G. Dostatni, *op.cit.*, s. 132–133.

<sup>41</sup> D. Długosz, *Służba cywilna – jaki system dla Polski?*, „Res Publica Nowa” z czerwca 1998 r., s. 32 i n.

Współcześnie istnieją znaczne różnice między sposobem urzeczywistniania idei służby cywilnej w poszczególnych państwach<sup>42</sup>. Różnice te odnoszą się w takim samym stopniu do samej filozofii kształtowania służby cywilnej, jak i rozwiązań szczegółowych z zakresu m.in. zasięgu służby cywilnej, sposobu administrowania nią, jej wewnętrznej struktury, zasad określających model kariery oraz możliwości awansu w tej służbie.

Jednak niezależnie od modelu, pomimo pewnych negatywnych cech charakterystycznych dla każdego z nich, należy uznać, że znajdują one swoje miejsce w państwach rozwiniętych, a służba cywilna leży u podstaw ustroju demokratycznego. Służba cywilna stała się w moim odczuciu elementem *sine qua non* państwa o reżimie demokratycznym. Ustrój ten umożliwia wymianę elit rządzących, ale co najważniejsze – zakłada ciągłość jego struktur. I to jest kwintesencja dorobku tradycji. Nie można poddawać się defetyzmowi zawartemu w słowach takich jak te prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który w latach 90. mówił, że służba cywilna to piękna idea, ale trudna do realizacji w praktyce.

Po II wojnie światowej idea służby cywilnej stała się standardem państw demokratycznych Europy Zachodniej. Służbę cywilną należy postrzegać z jednej strony jako dzieło współczesnego państwa demokratycznego, z drugiej zaś jako jego podstawową cechę<sup>43</sup>.

Warto zaznaczyć, iż służba cywilna istnieje w społeczeństwach dojrzałych, które raczej nie mają skłonności do ekstremizmu politycznego i w których doszło do konsensusu między głównymi uczestnikami życia politycznego co do instytucjonalnych i etycznych podstaw państwa. W państwach tych istnieją profesjonalne standardy zawodu urzędnika. Prawidłowe funkcjonowanie służby cywilnej wymaga istnienia elit o wysokim poziomie kultury politycznej, jak również odpowiedniej jakości instytucji doradczych. Niezbędna jest też zdolność polityków do kierowania państwem w sposób nowoczesny, przede wszystkim niepolegający na polityce łupów. Warunki te, lepiej albo gorzej, spełnia większość państw liberalno-demokratycznych. Rozwiązania takie przyjęto w demokratycznych, dobrze rozwiniętych państwach, a ich kształt stanowi efekt historycznego rozwoju instytucji państwa w tych krajach. W większości przeszły one w swojej historii przez chorobę politycznego klientelizmu i korupcji w administracji państwowej<sup>44</sup>.

W latach 90. większość ekspertów optowała w Polsce za systemem kariery, ponieważ – w ich mniemaniu – zapewniał większą stabilność państwa w ciągłym procesie zmian dokonujących się w kraju. W pierwszej dekadzie XXI w. bardziej pożądanym modelem stał się model pozycyjny. Zgodnie z oceną Europejskiego

<sup>42</sup> A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen. Current Situation and Prospects*, Maastricht 1996; D. Długosz, *Służba cywilna...*, s. 32–37.

<sup>43</sup> J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 11.

<sup>44</sup> D. Długosz, *Neutralność polityczna służby cywilnej*, (w:) *Służba cywilna – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2000, s. 2.

Instytutu Administracji Publicznej polski system służby cywilnej był systemem mieszanym, lecz bliższym systemowi kariery<sup>45</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

„Służba publiczna polega na ciągłości”<sup>46</sup>. Ustroje polityczne i społeczne mogą się zmieniać, a jednak „raz w ruch wprawiona maszyna administracyjna idzie dalej” i to już nie tylko „siłą rozpędu, lecz z mocy swej struktury organizacyjnej oraz nastawienia ideowego”<sup>47</sup>. I tak fluktuacje wynikające z układu sił politycznych nie działają bezpośrednio na stałość i ciągłość obowiązkowej działalności administracyjnej nastawionej na słuźenie interesowi publicznemu, a wywierają tylko wpływ pośredni o tyle, o ile poglądy na istotę tego interesu ulegają w toku dziejów i zmian społecznych rozlicznym wahanom. Jak powiedział Otto Mayer: *Das Verfassungsrecht wechselt, Verwaltungsrecht dauert*<sup>48</sup>.

Służba cywilna stanowi wyznacznik rozwoju cywilizacyjnego instytucji państwa. Udoskonalanie służby cywilnej jest równoznaczne z udoskonalaniem instytucji państwa, które wciąż stanowi podstawę organizacji życia człowieka mimo zmieniającego się świata, procesów globalizacji, europeizacji itp. a zatem... udoskonalenie służby cywilnej równa się udoskoleniu życia człowieka. Również w tym znaczeniu, że państwo demokratyczne to my.

Administracja publiczna to służa ustroju państwa, prawa, aparat wykonawczy władzy politycznej<sup>49</sup>, lecz we współczesnym demokratycznym świecie coraz częściej postrzegana jest przede wszystkim jako usługodawca wobec społeczeństwa.

Istotą służby cywilnej jest dokonanie w obrębie administracji publicznej, a przynajmniej administracji państwowej, jak ma to miejsce w Polsce, dalszego swoistego podziału władzy między rekrutowane na zasadzie politycznej lub przynajmniej umocowane politycznie, a przez to zmienne zgodnie z regułami gry demokratycznej, kierownictwo i stałą profesjonalną służbą cywilną<sup>50</sup>.

Powstanie zawodowej kadry urzędników tworzących służbą cywilną nastąpiło w wyniku powolnych zmian obyczaju, tradycji, prawa. Tego dorobku nie wolno zaprzepaścić. Należy go szanować. Z tego dorobku i jego krytycznej analizy warto wyciągać wnioski. Kierunek ewolucji, jaki się zarysował, wyznaczało dążenie do

<sup>45</sup> D. Bossaert, Ch. Demmke, *op.cit.*, s. 107.

<sup>46</sup> J.S. Langrod, *op.cit.*, s. 51.

<sup>47</sup> K.W. Kumaniecki, *Czasy lubelskie. Wspomnienia i dokumenty*, Kraków 1927, s. 91.

<sup>48</sup> O. Mayer, *Theorie des französischen Verwaltungsrechts*, Strassburg 1886, s. 3.

<sup>49</sup> B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 216 i n.

<sup>50</sup> H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 225–226.



tego, by wraz z rozwojem demokracji ludzie, których praca polega na wypełnianiu zadań służących państwu, przestrzegali zasad społecznie akceptowanych.

Budowa standardów demokratycznych w państwie nie jest możliwa bez istnienia służby cywilnej, pojmowanej jako strażnik dobra publicznego. Także w Polsce. W naszym kraju utrudnienia wynikają m.in. z przeszłości, z faktu, iż nasze państwo odziedziczyło silną tradycję antyetatystyczną. Chodzi tu zarówno o okres rozbiorów, jak i czasy PRL-u, które nie sprzyjały budowie zaufania wobec administracji publicznej. Wszak podczas rozbiorów urzędnik administracji publicznej miał twarz zaborcy, Rosjanina, Niemca czy Austriaka. Postawa patriotyczna wymagała negacji jego poleceń. Nieufność i niechęć społeczeństwa wobec aparatu władzy i urzędników stały się również cechami III RP. Wciąż obowiązuje imperatyw antyetatystyczny. Niewątpliwie polska historia służby cywilnej jest bardzo trudna.

Wydaje się także, że nieustanne zmiany w służbie cywilnej dokonywane przez polityków wynikają z niewiedzy co do istoty i znaczenia służby cywilnej dla rozwoju demokratycznego państwa. Krótki horyzont czasowy funkcjonowania sektora publicznego – od kadencji do kadencji – skazuje planowanie i działania długookresowe na porażkę. A to równa się porażce państwa, a zatem nas wszystkich.

## REFERENCES

- Auer A., Demmke Ch., Polet R., *Civil Services in the Europe of Fifteen. Current Situation and Prospects*, Maastricht 1996
- Błaś A., Jeżewski J., (w:) J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003
- Bossaert D., Demmke Ch., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003
- Burnetko K., *Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne*, raport sfinansowany ze środków fundacji im. Stefana Batorego, 2003 r.
- Cieślak Z., Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998
- Długosz D., *Kadry w administracji publicznej*, (w:) J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003
- Długosz D., Różycka B., *Służba cywilna – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2000
- Dostatni G., *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011
- Drobný W., *Przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 r.*, Warszawa 2015
- Drobný W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *ABC służby cywilnej*, Warszawa 2010
- Górzyńska T., *Służba cywilna w Polsce – problemy z tradycją, problemy z przyszłością*, (w:) J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Janowi Bociowi*, Wrocław 2009



- Greenwood J., Wilson D., *Public Administration in Britain Today*, London 1989
- Grosse T.G., *Służba cywilna w Polsce i możliwości jej rozwoju*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2
- Itrich-Drabarek J., *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012
- Itrich-Drabarek J., *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej. Implementacja norm, procedur i wartości europejskiej służby cywilnej*, Warszawa 2013
- Itrich-Drabarek J. (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018
- Itrich-Drabarek J., *Civil Service in Poland*, (w:) S. Sulowski, T. Słomka (Eds.), *The Political System of Poland. Tradition and Contemporaneity*, Berlin 2022
- Itrich-Drabarek J., Mrocza K., Świątlikowski Ł., *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2012
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004
- Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998
- Kulesza M., *Destabilizacja metodą rządzenia*, „Rzeczpospolita” z 13 lutego 2006 r.
- Kumaniecki K.W., *Czasy lubelskie. Wspomnienia i dokumenty*, Kraków 1927
- Langrod J.S., *Służba publiczna jako funkcja administracyjna. Wprowadzenie w naukę o pojęciu służby publicznej*, Kraków 1932
- Mayer O., *Theorie des französischen Verwaltungsrechts*, Strassburg 1886
- von Mohl R., *Encyklopedia umiejętności politycznych*, Warszawa 2003
- Mrocza K., Świątlikowski Ł., *Neutralność polityczna członków korpusu służby cywilnej w kontekście biernego prawa wyborczego w wyborach do samorządu terytorialnego – perspektywa prawno-politologiczna*, (w:) J. Itrich-Drabarek, J.G. Otto (red.), *Wybory samorządowe – samorządowe wybory*, Warszawa 2019
- Peters B. Guy, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999
- Rydlewski G., *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001
- Rydlewski G., *Coś więcej niż spór o model rządzenia*, Warszawa 2017
- Szczerski K., *Ekspertyza prakseologiczno-organizacyjna do druku nr 552 – poselski projekt ustawy o służbie cywilnej, druku nr 553 – poselski projekt ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw oraz druku 553-A (autopoprawka do druku 553)*, Warszawa, 22 czerwca 2006 r. (sporządzona za pośrednictwem Biura Analiz Sejmowych)
- Turcey V., *Rola służby cywilnej w demokratycznym społeczeństwie – doświadczenia francuskie*, (w:) J. Jacki (red.), *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14–15 marca 1996 r.*, Warszawa 1996
- Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001