

Antoni Morawski

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: antoni.morawski@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0003-0548-4238

Michał Szczegielniak

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: m.szczegielniak@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0003-2001-8622

WPŁYW SŁUŻBY CYWILNEJ NA FUNKCJONOWANIE PAŃSTWA W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

THE IMPACT OF CIVIL SERVICE ON THE FUNCTIONING OF THE STATE IN CRISIS SITUATIONS

Abstract

Modern states, including Poland, increasingly often have to deal with crisis situations. Each of them constitutes a separate challenge for the state which tries to stop their occurrences and limit their consequences. Poland, like other countries, uses crisis management for this purpose, which is based on public administration. The aim of this paper is to investigate in this context the significance of the civil service, which is treated as an important element of the modern administration of a contemporary state. The authors attempt to point out the important aspects of the civil service functioning which may make it more resistant to crisis situations, thereby making the state better cope with crisis situations. The paper aims to emphasize the most significant problems which require further extensive research.

KEY WORDS

civil service, crisis management, crisis situations

SŁOWA KLUCZOWE

służba cywilna, zarządzanie kryzysowe, sytuacje kryzysowe

WSTĘP

Współczesne państwa, w tym Polska, coraz częściej muszą mierzyć się z sytuacjami, które można określić jako kryzysowe. Szeroko pojmowane sytuacje kryzysowe mają zróżnicowane źródła, przebieg i skutki. Choć często wyróżnia się je z uwagi na te aspekty (np. sytuacje, które powstają na skutek działania sił natury, i takie, które są efektem działania ludzi), to z punktu widzenia państwa każda z nich stanowi wieloaspektowe wyzwanie. Nierzadko powodują nieoczekiwane następstwa, godząc w bezpieczeństwo obywateli w różnych dziedzinach życia. Najbardziej dotkliwym, a jednocześnie najbardziej wyraźnym przykładem może być pandemia COVID-19, stanowiąca wieloaspektową sytuację kryzysową, godzącą w społeczeństwo i struktury państwa, powodującą istotne zakłócenia funkcjonowania wszystkich systemów społecznych.

W tym kontekście istotnym obszarem badań w naukach o polityce oraz naukach o bezpieczeństwie staje się to, w jaki sposób państwa radzą sobie z wieloaspektowymi sytuacjami kryzysowymi. Jak wykorzystują dostępne narzędzia i jak tworzą nowe, by zaspokoić społeczne potrzeby powstałe w konsekwencji sytuacji kryzysowych? Szczegółowym obszarem badawczym będzie tu funkcjonowanie administracji publicznej w państwie, która staje przed koniecznością poradenia sobie w nowej, nieoczekiwanej sytuacji.

Autorzy opracowania pragną zwrócić uwagę na interesujący problem badawczy dotyczący znaczenia służby cywilnej dla funkcjonowania państwa w sytuacjach kryzysowych. Wedle wiedzy autorów w obszarze tym nie prowadzono jeszcze pogłębionych badań. Hipoteza badawcza artykułu brzmi: „Służba cywilna ma istotne znaczenie dla właściwego funkcjonowania państwa w sytuacjach kryzysowych”. Dla udowodnienia tej tezy autorzy postawili następujące pytania badawcze:

1. Jakie znaczenie dla procesu zarządzania kryzysowego ma służba cywilna?
2. Jakie czynniki mają decydujące znaczenie dla zdolności prawidłowego funkcjonowania służby cywilnej w sytuacjach kryzysowych?
3. Jakie są mocne i słabe strony polskiej służby cywilnej, które mogą mieć znaczenie w sytuacjach kryzysowych?

Udzielając odpowiedzi na te pytania, autorzy posłużą się metodą neoinstytucjonalną. Niniejsze opracowanie może być przyczynkiem do przeprowadzenia większych, poświęconych temu zagadnieniu badań. Potrzeba zgłębienia tego obszaru wydaje się ważna również dlatego, że polska administracja publiczna, a zatem i służba cywilna, mają ogromne, skumulowane doświadczenia funkcjonowania w pandemii. Właściwą rolą dla nauki badającej tę sferę wydaje się być zgromadzenie danych, ich analiza i wyciągnięcie wniosków.

1. SŁUŻBA CYWILNA

Jolanta Itrich-Drabarek określiła służbę cywilną w szerokim znaczeniu jako „wyodrębniony zespół ludzi zatrudnionych na podstawie prawa publicznego lub prywatnego w celu realizacji określonych w prawie zadań, kierujących się określonym systemem norm, wartości i procedur, mających za zadanie służyć społeczeństwu oraz utrzymywać istotne funkcje państwa”¹.

W wąskim znaczeniu służba cywilna utożsamiana jest z korpusem służby cywilnej, czyli grupą osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. Agnieszka Jezierska-Markocka oraz Michał Markocki słusznie zauważają, że „ustawa o służbie cywilnej nie definiuje wprost pojęcia korpusu służby cywilnej. Określa natomiast jego strukturę oraz precyzuje obowiązki i uprawnienia” jego członków². Można jednak przyjąć, że w skład korpusu służby cywilnej wchodzi „pracownicy zatrudnieni na następujących stanowiskach urzędniczych: wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, stanowiskach średniego szczebla zarządzania, stanowiskach koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych oraz wspomagających”³.

J. Itrich-Drabarek podkreśla, że „nieodłącznym elementem służby cywilnej jest misja służby publicznej, która oparta jest na takich standardach jak: wierność konstytucji, apolityczność lub neutralność polityczna, bezstronność, lojalność wobec przełożonych, stabilność zatrudnienia, rzetelność i profesjonalizm, kryterium równości szans, równości dostępu i konkurencyjności przy rekrutacji do służby, zarządzanie z udziałem samych zainteresowanych i w interesie obywateli”⁴.

¹ J. Itrich-Drabarek (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 197.

² A. Jezierska-Markocka, M. Markocki, *Służba cywilna. Stosunek pracy, zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2016, s. 9.

³ *Podstawowe informacje*, (w:) *Serwis Służby Cywilnej*, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/podstawowe-informacje> (dostęp: 22.05.2021).

⁴ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010, s. 37.

Można wyróżnić trzy główne modele funkcjonowania służby cywilnej w państwie. Pierwszy z nich – model kariery – uzależnia przyjęcie do służby cywilnej od pomyślnego zdania egzaminów urzędniczych oraz zakłada stopniowy rozwój osobowy urzędnika, który stopniowo awansuje od stanowisk początkowych do stanowisk zajmujących wyższe miejsce w hierarchii⁵. Drugi – model pozycyjny – opiera się na „rekrutacji kandydatów do służby na konkretne stanowiska, co oznacza, że w czasie postępowania rekrutacyjnego bada się kwalifikacje i umiejętności potrzebne do wykonywania pracy na danym stanowisku”⁶. Ostatni z modeli – mieszany – łączy oba wymienione wcześniej rozwiązania. Tym samym dopuszcza do pracy w administracji osoby, które zdobyły doświadczenie zawodowe w biznesie lub trzecim sektorze. Zdaniem Jakuba Steliny funkcjonujący w polskiej administracji rządowej model mieszany jest bardziej zbliżony do modelu kariery niż modelu pozycyjnego. Wynika to z faktu obecnych w nim rozwiązań umożliwiających „zróżnicowanie podstaw nawiązania stosunku pracy, stabilizację zatrudnienia czy możliwość przenoszenia urzędników na inne stanowiska pracy, [które] świadczą o długotrwałym i ścisłym powiązaniu członków korpusu służby cywilnej [...] ze służbą”⁷.

2. KONTEKST SYTUACJI KRYZYSOWYCH

Wspomniany w definicji służby cywilnej aspekt utrzymywania istotnych funkcji państwa uwidacznia się, gdy dochodzi do sytuacji trudnych, nietypowych, przerywających codzienne funkcjonowanie, do którego administracja jest pierwotnie powołana. Wiele badań i opracowań poświęcono zagadnieniom działania państwa w takich momentach – które zwykło określać się mianem kryzysu. Waldemar Kitler odwołuje się do pojęcia kryzysu jako momentu przełomowego, stanu naruszenia równowagi, przełomu. Kryzys stanowi według niego efekt zagrożenia, które jest nagłe, realne i nieakceptowalne. Szersze jego zdaniem pojęcie to sytuacja kryzysowa⁸, którą definiuje jako „zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, w jakich znajduje się dany podmiot (układ, organizacja, system), wpływających na jego funkcjonowanie w taki sposób, że zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi i utraty możliwości kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji

⁵ J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012, s. 20–21.

⁶ *Ibidem*, s. 23.

⁷ J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 13.

⁸ W. Kitler, *Istota zarządzania kryzysowego*, (w:) J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 13–22.

zagrożenia jego interesów”⁹. Do tak nakreślonej kategorii sytuacji kryzysowej można odnieść funkcjonowanie całego aparatu państwa. Zachwianie równowagi będzie w tym przypadku oznaczało zakłócenie wykonywania przez państwo funkcji.

Katalog zagrożeń, które są w stanie wywołać to zachwianie równowagi, jest w przypadku państwa bardzo szeroki. Sytuacje kryzysowe mogą wynikać z wystąpienia zarówno zagrożeń o charakterze naturalnym, jak i ekonomicznym czy społecznym. Zagrożenie może ujawnić się właściwie w każdej dziedzinie, w której państwo funkcjonuje. Ulrich Beck, formułując koncepcję społeczeństwa ryzyka – wciąż identyfikującego nowe zagrożenia – zwraca uwagę, że ryzyko staje się fundamentem postrzegania świata¹⁰. Staje się niemal permanentne, co oznacza, że współczesne państwo musi być przygotowane do funkcjonowania w warunkach sytuacji kryzysowych tak dobrze, jak w stanie tzw. normalnego funkcjonowania. Odpowiedzią na te wyzwania jest zarządzanie kryzysowe. Pojęcie to, rozpatrywane nie tylko w odniesieniu do państw czy szerzej – sektora publicznego – ale także innych podmiotów, trafiło do polskiego prawa ostatecznie w 2007 r., w momencie uchwalenia ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Ustawowa definicja opisuje je jako: „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”¹¹. Ustawa podaje również definicje sytuacji kryzysowej, opisywanej jako sytuacja, która wpływa „negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska” oraz wywołuje „znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”¹². Warto zwrócić uwagę, że ciężar sytuacji jest tu określany przez pryzmat zdolności administracji do działania.

Zarządzanie kryzysowe, które stanowi także przedmiot badań m.in. w naukach o bezpieczeństwie, to obecnie rozbudowana dziedzina wiedzy. Na potrzeby niniejszego opracowania warto przytoczyć dwie elementarne kwestie. Po pierwsze, najczęściej przedstawia się je jako proces, w którym w zamkniętym cyklu występują cztery fazy: zapobieganie (*mitigation*), przygotowanie (*preparedness*), reagowanie (*response*) oraz odbudowa (*recovery*)¹³. Po drugie zaś proces ten jest realizowany poprzez powołany do tego celu system. W przypadku Polski system ten definiuje

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ U. Beck, *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2004, s. 73.

¹¹ Art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 261, z późn. zm.); dalej: u.z.k.

¹² Art. 3 u.z.k.

¹³ M.E. Baird, *The “Phases” of Emergency Management*, Memphis 2010, s. 1.

wspomniana ustawa o zarządzaniu kryzysowym. System ten został oparty na istniejących strukturach – zarówno samorządowych (poziom gmin oraz powiatów), jak i rządowych (poziom wojewódzki, resortowy oraz centralny). W ogromnej mierze system zarządzania kryzysowego opiera się zatem na służbie cywilnej. Znaczenie służby cywilnej jest istotne zwłaszcza wtedy, gdy sytuacja kryzysowa ma wymiar regionalny lub ogólnokrajowy. W przypadku województw ustawa wskazuje wojewodę jako organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego, a istotne zadania przydziela także komórce organizacyjnej w urzędzie wojewódzkim¹⁴. Podobnie gdy sytuacja kryzysowa dotyczy całego państwa – na terytorium RP zgodnie z ustawą zarządzanie kryzysowe sprawuje Rada Ministrów (w przypadkach niecierpiących zwłoki – minister właściwy do spraw wewnętrznych)¹⁵.

3. CZYNNIKI DECYDUJĄCE O PRAWIDŁOWYM FUNKCJONOWANIU SŁUŻBY CYWILNEJ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Kwestia zarządzania kryzysowego została na poziomie ustawowym wprost przypisana administracji publicznej. Należy zatem zadać pytanie, jakie znaczenie dla realizacji przez administrację procesu zarządzania kryzysowego będzie miała służba cywilna? W udzieleniu odpowiedzi pomocne może być przytoczenie pojęcia zarządzania ciągłością działania. Jest ono definiowane jako „ciągły proces realizowany i finansowany na poziomie wyższego kierownictwa, w celu zapewnienia niezbędnych działań w zakresie identyfikacji wpływu potencjalnych strat, tworzenia i doskonalenia strategii i planów przywracania działania oraz zapewnienia ciągłości pracy”¹⁶. Krzysztof Szwarc i Piotr Zaskórski podkreślają, że stanowi ono „kompleksowe narzędzie zwiększania efektywności, umożliwiające minimalizowanie strat wywołanych wystąpieniem niepożądanych zdarzeń, wpływających negatywnie na funkcjonowanie organizacji. Istotą tego obszaru zarządzania jest zmniejszanie podatności organizacji na zakłócenia, uniemożliwiające realizację zakładanych celów”¹⁷. Pojęcie to zostało stworzone na gruncie nauk o zarządzaniu i jest używane przede wszystkim w kontekście przedsiębiorstw, zwłaszcza dużych struktur, których funkcjonowanie może być przerwane przez różnorodne zagrożenia. Pojęcie to można odnieść również do struktur państwowych, które będą miały tożsame cele, a dla ich realizacji będą musiały stosować podobne środki – tj. zmniejszać podat-

¹⁴ Art. 14 u.z.k.

¹⁵ Art. 7 u.z.k.

¹⁶ K. Szwarc, P. Zaskórski, *Identyfikacja zagrożeń dla ciągłości działania organizacji*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2012, r. 2, nr 3, s. 220–221.

¹⁷ *Ibidem*.

ność na zakłócenia. Opierając się na przytoczonej definicji służby cywilnej można stwierdzić, że jest ona jednym z narzędzi, które umożliwia państwu zmniejszanie podatności na zakłócenia oraz realizację celów, a co za tym idzie – zachowywanie ciągłości działania. Ogromną rolę odgrywa tu przede wszystkim wspomniana już misja służby publicznej.

Janusz Zawiła-Niedźwiecki, badając analogię między zarządzaniem kryzysowym w państwie a zarządzaniem ryzykiem przedsiębiorstwa, zwraca uwagę na kwestię zapewniania bezpieczeństwa zasobowego. Odnosząc się do zasobów, pisze: „Ich niedostatek, zbyt mała dostępność lub niska jakość są w praktyce działania organizacji postrzegane jako zagrożenia, natomiast pewność dysponowania tymi zasobami na odpowiednim poziomie i o odpowiedniej jakości jest postrzegana jako przejaw bezpieczeństwa”¹⁸. Wydaje się uzasadnione, by w kontekście występowania sytuacji kryzysowych na służbę cywilną patrzeć przede wszystkim jak na zasób osobowy administracji publicznej. Odnosząc kategorie bezpieczeństwa do rodzajów zasobów, J. Zawiła-Niedźwiecki wyróżnia zapewnianie bezpieczeństwa osobowego. Wskazuje na trzy przesłanki, z których ono się wywodzi. Są to po kolei: „reguła prawości” oznaczająca potrzebę angażowania do pracy osób o wysokim poziomie moralnym i wysokiej odpowiedzialności; „reguła fachowości” oznaczająca potrzebę doboru pracowników mających umiejętności adekwatne do wyznaczonych zadań, jak również zdolność adaptacji do zmiennych wymagań; „reguła lojalności” oznaczająca potrzebę takiej organizacji pracy oraz dobierania pracowników, by możliwe było stworzenie warunków oraz atmosfery „dla identyfikacji powodzenia zawodowego pracownika z sukcesem pracodawcy”¹⁹. Można zatem stwierdzić, że organizując i utrzymując służbę cywilną, państwo zapewnia bezpieczeństwo osobowe, które będzie rzutowało na skuteczność zarządzania kryzysowego. Zatem składające się na powyższe przesłanki będą wymogami wobec sposobu organizacji tejże służby cywilnej.

Kwestie omówione powyżej świadczą o znaczeniu służby cywilnej dla procesu zarządzania kryzysowego. Konieczne wydaje się jednak uzupełnienie rozważań o czynniki, które będą decydować o zdolności służby cywilnej do efektywnego działania w sytuacjach kryzysowych. W ich identyfikacji może pomóc przytoczenie dwóch ważnych dla zarządzania kryzysowego pojęć, pozostających w korespondencji – tj. podatności oraz odporności.

Romulad Grocki definiuje podatność jako „wielkość wpływu zdarzenia na obiekty narażone”; podatność wynika według niego z odporności „tych obiektów na skutki zdarzenia. Im odporność większa, tym mniejsza podatność, czyli obiekty mało podatne na zagrożenie są obiektami odpornymi na oddziaływanie określonego zagrożenia”²⁰. Wspomina też, iż „podatność należy rozumieć

¹⁸ J. Zawiła-Niedźwiecki, *Analogie zarządzania kryzysowego z zarządzaniem ryzykiem operacyjnym przedsiębiorstwa*, „Logistyka” 2015, nr 5, s. 1737–1738.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Warszawa 2012, s. 28.

jako wrażliwość i zdolność do przygotowania na zagrożenie, łagodzenie skutków i możliwości odbudowy”²¹. Kategorie tę z pewnością najłatwiej odnosić do fizycznej infrastruktury, a także łatwych do obserwacji zagrożeń – np. możliwości przetrwania silnego wiatru przez budynek. Jak zatem w kontekście służby cywilnej – definiowanej jako wyodrębniony zespół ludzi – rozumieć jej potencjalną „wrażliwość” na zagrożenia czy też „odporność” na ich wystąpienia? Diane L. Coutu, rozważając problem odporności, wskazuje na trzy jej zdaniem istotne czynniki, które mają decydujące znaczenie. Pierwszym z nich jest zdolność do obserwowania, rozumienia i akceptowania realiów własnej sytuacji – właściwy osąd rzeczywistości. Drugim – zdolność do odnalezienia sensu w otoczeniu, powiązana z silnym systemem wartości. Trzecim zaś jest zdolność do improwizacji i pomysłowość. Choć te trzy kategorie wydają się być stworzone do oceny osobistej odporności jednostki, to autorka z powodzeniem odnosi je także do organizacji²². Podejmując próbę odniesienia ich do służby cywilnej, można wskazać po pierwsze na konieczność zapewnienia służbie cywilnej dostępu do pełnej informacji umożliwiającej trafny osąd aktualnej sytuacji, po drugie – opierania służby cywilnej na silnym etosie oraz po trzecie – wspominanej już adaptacji do działania. Refleksja dotycząca tych trzech czynników powinna obejmować jednak przede wszystkim właściwy dobór kadr – spełniających te wymogi.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, że:

- funkcjonowanie służby cywilnej stanowi istotne wsparcie dla prowadzenia procesu zarządzania kryzysowego;
- służba cywilna jest jednym z czynników, który zapewnia państwu ciągłość działania w sytuacjach kryzysowych;
- służba cywilna zapewnia państwu bezpieczeństwo w zakresie zasobów osobowych, co pozwala prowadzić zarządzanie kryzysowe.

Natomiast w kontekście efektywnego działania służby cywilnej w sytuacjach kryzysowych silnie odznaczają się następujące aspekty:

- konieczność utrzymywania misji służby publicznej, w którą można włączyć promowanie konkretnego systemu wartości, wysokiego poziomu moralnego i odpowiedzialności;
- konieczność zapewnienia zdolności służby cywilnej do adaptacji do zmieniających się warunków, w co można włączyć zdolności samej struktury jak i jej członków do improwizacji;
- konieczność zapewnienia zdolności służby cywilnej do właściwego osądu rzeczywistości;
- konieczność tworzenia dobrych warunków i atmosfery pracy służby cywilnej.

²¹ *Ibidem*.

²² D.L. Coutu, *How Resilience Works*, “Harvard Business Review” 2002, Vol. 80, No. 5, s. 46–50.

4. SILNE I SŁABE STRONY POLSKIEJ SŁUŻBY CYWILNEJ

Na tle wyżej zarysowanych wymagań warto przyjrzeć się służbie cywilnej, wyraźnie wskazując jej mocne i słabe strony. Niewątpliwą zaletą polskiej służby cywilnej jest jej hybrydowość przejawiająca się w dostępności urzędników od wielu lat pracujących w strukturach publicznych i możliwości pozyskania wysoko kwalifikowanych specjalistów spoza administracji publicznej. Stwarza to możliwość recepcji rozwiązań biznesowych w urzędach, po odpowiednim dostosowaniu ich do specyfiki danej jednostki. Z pewnością zwiększa to zdolności adaptacyjne – przykładowo w przypadku zwiększonego ryzyka cyberataków można pozyskać czołowych specjalistów zajmujących się cyberbezpieczeństwem lub zwiększyć zespół informatyków zatrudnionych w danej instytucji.

Utrzymywanie misji służby publicznej ułatwia panujący w polskiej służbie cywilnej etos urzędnika. Ewa Sokalska podkreśla, że „istotną cechą służby cywilnej jest służba, rozumiana nie tylko jako wykonywanie poleceń aktualnie rządzących polityków, lecz służenie interesom państwa i postępowanie z wartościami przyjętymi w demokratycznym społeczeństwie”²³. Etos ten przejawia się w chęci niesienia pomocy innym, co sprawia, że wielu urzędników często decyduje się na podjęcie dodatkowych działań po godzinach lub w charakterze wolontariusza, co można było zaobserwować chociażby podczas udzielania pomocy i rejestracji uchodźców z Ukrainy oraz nadawania im numerów PESEL.

Osoby pracujące w administracji publicznej są poddawane cyklicznej ocenie mającej na celu eliminowanie jednostek nieetycznych i nieefektywnych. Ponadto osoba rozpoczynająca pracę w służbie cywilnej musi ukończyć służbę przygotowawczą, która ma potwierdzić, że dysponuje ona odpowiednimi kompetencjami. Dodatkowo osoby zatrudnione w sektorze publicznym mają dostęp do szerokiego katalogu szkoleń, który umożliwia im systematyczne podnoszenie wiedzy i umiejętności zawodowych. W administracji rządowej są również realizowane ćwiczenia z zakresu obronności, które mają na celu podtrzymanie funkcjonowania resortów w sytuacjach szczególnych, związanych np. z wybuchem konfliktu zbrojnego.

Rozpatrując aspekt tworzenia dobrych warunków i atmosfery pracy, można stwierdzić, że zaletą polskiej służby cywilnej są również jasne reguły pracy, w dużej mierze określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego oraz aktach prawa wewnętrznego. Osoba, która zdecyduje się związać swoją karierę z administracją publiczną, zyskuje stabilizację zatrudnienia. Jednakże istnieją również rozwiązania, które pozwalają na elastyczne przenoszenie pracowni-

²³ E. Sokalska, *Służba cywilna – geneza, uregulowania prawne, prognozy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2008, t. 76, nr 3017, za: T. Grosse, *Służba cywilna i możliwości jej rozwoju*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2, s. 84.

ków w ramach pojawiających się potrzeb²⁴. Dzięki temu jednostka administracji publicznej w przypadku pojawienia się sytuacji kryzysowej może otrzymać wsparcie w postaci zasobów ludzkich z innych urzędów.

Należy jednak pamiętać, co podkreśla Jacek Szczot, że „pozycja urzędnika może być rozpatrywana w dwóch aspektach – prawnym i społecznym”²⁵. W pierwszym przypadku już Konstytucja RP definiuje charakter jego pracy, która powinna być realizowana „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa”²⁶. Widać tutaj etos działania na rzecz dobra wspólnego, co jest niewątpliwie godne pochwały. Dodatkowo prawa i obowiązki urzędników, a także kompetencje poszczególnych organów administracji publicznej zostały szczegółowo określone w przepisach obowiązującego prawa. Nie wolno jednak zapominać o kontekście społecznym. Aniela Dylus uważa, że „w służbie pojmowanej czy to jako działanie, czy jako pewien typ zajęć zawodowych, czy wreszcie jako postawa i cnota, zawsze zawiera się sytuacja nierówności”²⁷. W percepcji socjologicznej może to prowadzić do deprecjacji pozycji urzędnika przez utożsamianie jego pracy z pełnieniem funkcji służebnej, co skutkuje umieszczaniem go na stosunkowo niskim szczeblu drabiny społecznej²⁸. Na kształt relacji między urzędnikiem a obywatelem wpłynął również proces transformacji ustrojowej, który miał miejsce w Polsce. Obywatela petenta zdanego na łaskę i niełaskę uprzywilejowanego urzędnika zastąpił obywatel klient, który domaga się należytego wykonania usługi.

Obowiązujące w Polsce rozwiązania z zakresu administracji publicznej i działającej w niej służby cywilnej nie są pozbawione wad. Jacek Kozłowski i Jan Sobiech wymieniają następujące problemy:

- „znaczące ograniczenie autonomii służby cywilnej zakłócające równowagę pomiędzy zasadą neutralności politycznej a zasadą lojalności wobec demokratycznie wybranego rządu; traktowanie służby cywilnej jako «własności» polityków, systemu łupów przypadających partiom rządzącym”²⁹;

²⁴ Zob. art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1233, z późn. zm.).

²⁵ J. Szczot, *Pozycja urzędnika we współczesnej administracji*, (w:) D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Warszawa 2007, s. 43.

²⁶ Art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

²⁷ A. Dylus, *Służba (publiczna): cnota zapomniana*, (w:) D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Warszawa 2007, s. 29.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ J. Kozłowski, R. Sobiech, *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/09/Sluzba-cywilna-dzis-i-jutro.pdf> (dostęp: 22.05.2022), s. 5.

- służba cywilna „jako instrument kontroli polityki kadrowej, a nie jako narzędzie profesjonalnego zarządzania państwem i rozwoju jego zasobów ludzkich”³⁰;
- „fragmentaryczność, rozpraszanie kompetencji i regulacji wynikające z wielości rodzajów administracji publicznej (administracja państwowa, rządowa i samorządowa)”³¹;
- niekonsekwencja ustawodawcy, bowiem „urzędy wchodzące w skład służby cywilnej, oprócz ustawy o służbie cywilnej, podlegają wielu różnym i zwykle niespójnym regulacjom branżowym. Utrudnia to sprawne działanie administracji rządowej i kierowanie nią. Taka administracja jest także mniej transparentna dla obywateli”³²;
- „rozmyte zwierzchnictwo nad służbą cywilną, będące pochodną rozproszenia kompetencji w obszarze zarządzania i rozwoju administracji rządowej”³³;
- „nadmierna koncentracja na polityce kadrowej, dominacja procedur nad myśleniem w kategoriach procesu oraz skuteczności i efektywności działania”³⁴;
- „dominacja modelu urzędnika skoncentrowanego na proceduralnym aspekcie funkcjonowania urzędu, utrwalana przez system kształcenia na kierunkach administracji powiązanych z wydziałami prawa, co przekłada się na niewielkie zainteresowanie pracą w służbie cywilnej profesjonalistów z innych dziedzin”³⁵;
- oraz fakt, że „służba cywilna dla większości Polaków jest instytucją nieznaną i niezrozumiałą; niska rozpoznawalność i brak wiedzy o tym, czym jest służba cywilna i jakie zadania realizuje, współwystępuje z niskim zaufaniem do urzędników i urzędów”³⁶.

Wymienione wyżej problemy nie tylko negatywnie wpływają na postrzeganie służby cywilnej przez społeczeństwo, ale również obniżają jej efektywność i sprawność działania. Powyższy katalog nie jest jednak zamknięty. Zdaniem autorów niniejszego artykułu na funkcjonowanie służby cywilnej w sytuacjach kryzysowych negatywnie wpływają asekuranctwo, gigantomania oraz problemy związane z przepływem informacji.

Asekuranctwo związane jest ze strachem przed konsekwencjami podjętych działań, nawet jeżeli byłyby one słuszne i uzasadnione³⁷. Skuteczne działanie pod

³⁰ *Ibidem*, s. 8.

³¹ *Ibidem*, s. 11.

³² *Ibidem*, s. 13.

³³ *Ibidem*, s. 15.

³⁴ *Ibidem*, s. 18.

³⁵ *Ibidem*, s. 23.

³⁶ *Ibidem*, s. 25.

³⁷ J. Szaban, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji publicznej*, Warszawa 2011, s. 58.

presją sytuacji kryzysowej wymaga – jak już zostało wspomniane – improwizacji, nieszablonowego myślenia, które stanowi przeciwieństwo asekuranckich zachowań.

Kolejnym czynnikiem ograniczającym szybkość reagowania służby cywilnej w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych jest utrudniająca właściwy osąd rzeczywistości gigantomania określona przez Witolda Kieżuna jako „nadmierny rozrost komórek organizacyjnych, stanowisk kierowniczych i zatrudnienia”³⁸. Oznacza to wydłużenie procesu decyzyjnego i trudność w określeniu, które komórki danej instytucji powinny podjąć działania adekwatne do pojawiających się problemów.

Ostatnia wada, wiążąca się z aspektem zapewniania właściwego osądu rzeczywistości, dotyczy skutecznego systemu przepływu informacji. Przede wszystkim potrzebny jest odpowiedni systemu ostrzegania, który potrafi przewidzieć wystąpienie sytuacji kryzysowej bądź wykryć ją na początkowym etapie, zanim przybierze ona na sile. Kolejny aspekt dotyczy skutecznego systemu wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi jednostkami administracji rządowej (np. ministerstwami i urzędami wojewódzkimi). Objawia się tu zjawisko tzw. resortowości czy też sektorowości, polegające na braku koordynacji działań między różnymi dziedzinami funkcjonowania państwa. Sprawia ono, że przepływ informacji nie jest dostatecznie swobodny, przez co decydenci polityczni nie mają pełnego obrazu sytuacji. Ważne znacznie ma również zjawisko asymetrii informacji. Tylko otwarty, pełny i swobodny przepływ informacji połączony ze współpracą poszczególnych jednostek administracji publicznej umożliwi właściwą ocenę sytuacji i szybkie podjęcie odpowiednich działań mających na celu zażegnanie sytuacji kryzysowej i ograniczenie jej skutków dla społeczeństwa.

PODSUMOWANIE

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że hipoteza dotycząca istotnego znaczenia służby cywilnej dla właściwego funkcjonowania państwa w sytuacjach kryzysowych potwierdziła się. Wskazano konkretne czynniki, które będą wpływać na prawidłowe funkcjonowanie służby cywilnej w sytuacjach kryzysowych, tj. utrzymywanie misji służby publicznej, zapewnienie zdolności do adaptacji do zmieniających się warunków, zapewnienie zdolności do właściwego osądu rzeczywistości oraz konieczność tworzenia dobrych warunków i atmosfery pracy. Stało się to punktem wyjścia do krótkiej analizy polskiej

³⁸ W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 1997, s. 377.

służby cywilnej, która pozwoliła wskazać jej najważniejsze zalety, jak również istotne deficyty.

Powyższe rozważania zostały oparte na dostępnych opracowaniach dotyczących służby cywilnej oraz zarządzania kryzysowego. Analizując zagadnienie, można dostrzec ogromny potencjał w badaniu wzajemnych relacji tych dwóch obszarów. Konieczne wydaje się przeprowadzenie szerszych badań w tym zakresie. Pandemia – sytuacja kryzysowa, jakiej Polska doświadcza od odnotowania pierwszego zachorowania na COVID-19 w marcu 2020 r. – powinna stać się przedmiotem takiego badania. W badaniach należałoby uwzględnić zaznaczone cztery aspekty wpływu działania służby cywilnej na zarządzanie kryzysowe. Zasadne wydaje się przeprowadzenie badania ankietowego, które pozwoliłoby poznać ocenę funkcjonowania służby cywilnej wśród samych urzędników, jak również wywiadów pogłębionych, które mogłyby pokazać perspektywę decydentów politycznych.

REFERENCES

- Baird M.E., *The "Phases" of Emergency Management*, Memphis 2010
- Beck U., *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2004
- Coutu D.L., *How Resilience Works*, "Harvard Business Review" 2002, Vol. 80, No. 5
- Dylus A., *Służba (publiczna): cnota zapomniana*, (w:) D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Warszawa 2007
- Grocki R., *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Warszawa 2012
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010
- Itrich-Drabarek J., *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012
- Itrich-Drabarek J. (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2019
- Itrich-Drabarek J., Mazur S., Wiśniewska-Grzelak J., *The Transformations of the Civil Service in Poland in Comparison with International Experience*, Berlin 2018
- Jezierska-Markocka A., Markocki M., *Służba cywilna. Stosunek pracy, zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2016
- Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 1997
- Kitler W., *Istota zarządzania kryzysowego*, (w:) J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn. zm.)
- Kozłowski J., Sobiech R., *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/09/Sluzba-cywilna-dzis-i-jutro.pdf> (dostęp: 22.05.2022)
- Misiuk A., Itrich-Drabarek J., Opała-Dobrowolska M. (red.), *Encyklopedia bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2021

- Serwis Służby Cywilnej*, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/podstawowe-informacje> (dostęp: 22.05.2021)
- Sokalska E., *Służba cywilna – geneza, uregulowania prawne, prognozy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2008, t. 76, nr 3017, za: T. Grosse, *Służba cywilna i możliwości jej rozwoju*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009
- Szaban J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji publicznej*, Warszawa 2011
- Szczot J., *Pozycja urzędnika we współczesnej administracji*, (w:) D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Warszawa 2007
- Szwarc K., Zaskórski P., *Identyfikacja zagrożeń dla ciągłości działania organizacji*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2012, r. 2, nr 3
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 261, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1233, z późn. zm.)
- Zawiła-Niedźwiecki J., *Analogie zarządzania kryzysowego z zarządzaniem ryzykiem operacyjnym przedsiębiorstwa*, „Logistyka” 2015, nr 5