

MARCIN PRYCIĄK

*Służba cywilna w państwie*Wydawnictwo Forum Naukowe
Poznań 2011, s. 156

(Kamil Mrocčka)

RECENZJE

Najnowsza publikacja autorstwa Marcina Pryciaka, pracownika Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu, jest kolejną publikacją na polskim rynku wydawniczym poświęconą problematyce służby cywilnej. Z pewnością spotka się ona z dużym zainteresowaniem studentów kierunków humanistycznych, chociaż jej głównymi adresatami powinni być przede wszystkim pracownicy polskiej służby cywilnej.

System służby cywilnej – zdaniem Autora – nie doczekał się dotąd opracowania, które zawierałoby pełną analizę zagadnień związanych z jego funkcjonowaniem w państwie demokratycznym. To dość kateryczne stwierdzenie Autora nie do końca wydaje się uzasadnione, gdyż na przestrzeni choćby ostatnich dwóch lat ukazały się m.in. publikacje prof. Jolanty Itrich-Drabarek

„Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim” oraz dr Heleny Szewczyk „Stosunki pracy w służbie cywilnej”. Pierwsza z publikacji stanowi bardzo ważną pozycję na naszym rynku wydawniczym, ponieważ wypełnia istniejącą dotychczas lukę w zakresie badań nad polską służbą cywilną, dokonując jej analizy zarówno na tle historycznym, jak i w perspektywie porównawczej.

Marcin Pryciak w swojej pracy rozważa zagadnienia związane ze służbą cywilną z perspektywy kilku dyscyplin naukowych, takich jak: politologia, prawo, administracja, socjologia, teoria organizacji i zarządzania, historia. Jak twierdzi Autor, takie podejście pozwoliło mu zaprezentować teorie i opinie najważniejszych przedstawicieli tych dyscyplin

naukowych wobec podejmowanego zagadnienia.

Za główną tezę omawianej tu pracy można przyjąć następujące twierdzenie Autora: „Służba cywilna pełni ważną funkcję w wykonywaniu władzy publicznej w państwie. Charakter, rola i zakres jej działań w tej części administracji rządowej sprawiają, że jest to również istotny podmiot systemu politycznego”. Powyższa teza znajduje swoje potwierdzenie w prezentacji wyników badań przeprowadzonych przez autora.

Zdaniem Autora, właściwe realizowanie zadań przez służbę cywilną nie jest możliwe bez wprowadzenia odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych i prawnych. Jak twierdzi, polski system służby cywilnej jest na dobrej drodze do osiągnięcia wysokiej jakości wykonywania władzy publicznej, choć dojście do tak doskonałego poziomu będzie jeszcze dość długo trwało.

Podręcznik autorstwa Marcina Pryciaka, składający się ze wstępu, trzech rozdziałów głównych, zakończenia oraz bibliografii, jest pracą o strukturze przejrzystej, która w sposób systematyczny i logiczny prezentuje cząstkowe problemy badawcze w niej podejmowane.

W rozdziale I, zatytułowanym „Służba cywilna w systemie politycznym”, podjęto próbę analizy pojęcia i roli służby cywilnej w systemie politycznym. Autor analizuje również definicje niezbędne dla zrozumienia istoty funkcjonowania służby cywilnej oraz prezentuje rodowód służby jako instytucji. Choć – jak sądzą

– stwierdzenie, iż służba cywilna ma swój rodowód w państwach Europy kontynentalnej, nie do końca da się w pełni obronić. Wielu autorów prac poświęconych służbie cywilnej przyjęło tezę, że genezy służby cywilnej należy szukać w starożytnych Chinach. To właśnie w Państwie Środka wykształciła się nowa grupa społeczna – urzędnicy podlegli Cesarzowi. Autor w swoich rozważaniach również jakby nie dostrzegał znaczenia uregulowań szwedzkich oraz przede wszystkim rosyjskich. Reformy Piotra I – jak pamiętamy – doprowadziły do utworzenia hierarchicznego systemu stanowisk urzędniczych, ustalenia obowiązków, niezbędnych kompetencji i wynagrodzeń urzędników.

W dalszej części rozdziału, Autor – odwołując się do istniejącego dorobku naukowego – analizuje powiązania i zależności pomiędzy służbą cywilną a poszczególnymi elementami systemu politycznego oraz jego otoczenia.

Rozdział II – „Modele służby cywilnej w wybranych państwach Unii Europejskiej” poświęcony został analizie porównawczej systemów służby cywilnej funkcjonujących we Francji, Wielkiej Brytanii oraz Niemczech. Autor w pierwszej części tego rozdziału prezentuje główne założenia modelu kariery, modelu stanowisk oraz modelu mieszanego. Wynikiem jego rozważań jest tabela, prezentująca w sposób przejrzysty i zrozumiały różnice pomiędzy modelem otwartym oraz zamkniętym. W części drugiej zaprezentowane zostały rozwiązania przy-

jęte przez ustawodawców francuskich, niemieckich oraz brytyjskich.

W rozdziale III – najistotniejszym z punktu widzenia autora recenzji – zatytułowanym „System służby cywilnej w Polsce”, Marcin Pryciak dokonał analizy uregulowań prawnych określających funkcjonowanie systemu służby cywilnej w Polsce. Chyba ze szkodą dla czytelnika, Autor omawianej publikacji zaznaczył jedynie historyczne uwarunkowania i etapy tworzenia systemu służby cywilnej, przechodząc od razu do analizy obowiązujących obecnie rozwiązań prawnych. Patrząc z perspektywy praktyka – osoby zatrudnionej w korpusie służby cywilnej – zmuszony jestem wskazać na kilka nieścisłości, choć wynikają one zapewne z zawilości przepisów ustawy o służbie cywilnej. Jednym z podstawowych błędów dokonywanych przez osoby podejmujące w swych rozważaniach teoretycznych zagadnienia związane ze służbą cywilną jest zamienne stosowanie pojęcia „pracownik służby cywilnej” i „urzędnik służby cywilnej”. W myśl obowiązujących przepisów, przytaczanie potocznego znaczenia „urzędnik” może wprowadzać w błąd czytelników. I tak na przykład – zdaniem Autora – zgodnie z art. 2 ustawy o służbie cywilnej do korpusu nie należą osoby wykonujące prace o charakterze technicznym (s. 95). Trudno jest mi wywnioskować, jak Autor definiuje „stanowiska techniczne”, jednak – zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia

stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej – w ramach służby cywilnej funkcjonują grupy stanowisk. Do grupy stanowisk wspomagających zostały zaszeregowane m.in. stanowiska: referent oraz informatyk, a te w mojej ocenie mogą być stanowiskami technicznymi.

W dalszej części pracy Autor stwierdza, że: „ustawa przewiduje możliwość obsadzenia wyższego stanowiska bez konkursu w urzędach wojewódzkich lub innych, stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej, z wyjątkiem stanowiska dyrektora generalnego urzędu, w przypadku spełniania przez kandydata na to stanowisko określonych wymagań” (s. 106). Zgodnie z art. 52 ust. 4 ustawy, w drodze przeniesienia obsadzić można wyłącznie stanowiska zastępcy kierującego departamentem lub komórką równorzędną, zastępcy wojewódzkiego lekarza weterynarii pod warunkiem spełniania określonych wymagań oraz uzyskania pozytywnej opinii bezpośredniego przełożonego w okresie 24 miesięcy poprzedzających przeniesienie.

Kolejną nieścisłością jest stwierdzenie Autora o konieczności publikowania ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy w Biuletynie Urzędu oraz Biuletynie Informacji Publicz-

nej (s. 107). W urzędach nie funkcjonują jakieś dodatkowe biuletyny poza Biuletynem Informacji Publicznej. Nieścisłość wynika prawdopodobnie z przytoczenia przepisów art. 28 ust. 1 ustawy, w którym zasygnalizowano, iż w dalszej części ustawy zamiast stwierdzenia Biuletyn Informacji Publicznej urzędu ustawodawca używa stwierdzenia Biuletyn urzędu.

Dyskusyjne jest – jak sądzę – stwierdzenie Autora, iż konkurencyjność naboru realizowana jest przede wszystkim w trakcie służby przygotowawczej, jak również podczas kolejnych postępowań kwalifikacyjnych. Uważam, że ustawodawca mówiąc o konkurencyjności procedury naboru przede wszystkim miał na myśli możliwość zapewnienia równego dostępu do służby oraz sprawdzenia swoich umiejętności i poziomu wiedzy w trakcie przejrzystej procedury. Taki sposób interpretacji uzasadniają m.in. zalecenia i rekomendacje Szefa Służby Cywilnej w zakresie organizacji i przeprowadzania naborów na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej.

W dalszej części pracy, Autor błędnie wskazuje, że spełnianie warunków dostępu do służby cywilnej związanych z: posiadaniem obywatelstwa polskiego, korzystaniem z pełni praw publicznych oraz skazaniem za przestępstwo popełnione umyślnie musi być potwierdzone zaświadczeniem lub orzeczeniem właściwych organów (s. 108). W rzeczywistości, w przypadku chęci aplikowania na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej wystarczy

oświadczenie kandydata w wymienionych powyżej kwestiach.

Autor, wymieniając przymioty jakimi winien cechować się pracownik służby cywilnej, przywołuje kryteria zawarte w nieaktualnym już Kodeksie Etyki Służby Cywilnej (wydanym w 2002 r.). Warto zaznaczyć, że w chwili obecnej w Departamencie Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów trwają prace nad projektem zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Również dyskusyjna – z punktu widzenia praktyka stosującego na co dzień przepisy ustawy o służbie cywilnej – jest teza, iż ustawa o służbie cywilnej „wyznacza następujące etapy kariery urzędniczej w służbie cywilnej: umowa na czas określony, służba przygotowawcza, umowa na czas nieokreślony, postępowanie kwalifikacyjne, możliwość ubiegania się o wyższe stanowiska” (s. 113). Zaprezentowane przez Autora rozwiązanie wydaje się być dyskusyjne choćby dlatego, że o wyższe stanowiska w służbie cywilnej ubiegać się mogą osoby posiadające doświadczenie zawodowe w jednostkach sektora finansów publicznych, a nie wyłącznie pracownicy służby cywilnej. W zaprezentowanym przez Autora twierdzeniu można dostrzec oczywistą logikę, jednak w przypadku adresowania publikacji do osób zainteresowanych pracą w służbie cywilnej należy z pełną precyzją ustawodawczą przedstawiać funkcjonujące rozwiązania.

Autor, dokonując analizy obowiązków członków korpusu służby cywilnej w zakresie obowiązku dochowania tajemnicy ustawowo chronionej, przywołuje nieaktualny już stan prawny (s. 123). Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych została zniesiona na mocy ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Kolejną nieścisłością w zakresie przywoływania przepisów prawa jest wskazanie Autora, iż przed ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej obowiązywała ustawa z dnia 21 listopada 2006 r. o służbie cywilnej (s. 132). W okresie tym obowiązywała ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej.

W dalszej części pracy przeczytać możemy, że „członek korpusu służby cywilnej nie może także uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu, pełnić funkcji w związkach zawodowych, tworzyć i być członkiem partii politycznych, łączyć mandat radnego z pracą w służbie cywilnej” (s. 126). Część tych wywodów jest błędna, bowiem – zgodnie z art. 76 ust. 5 – wyłącznie urzędnik oraz osoba zajmująca wyższe stanowisko w służbie cywilnej, a nie wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej, nie mają prawa tworzenia partii politycznych

ani uczestniczenia w nich. Podobnie, jak w przypadku pełnienia funkcji w związkach zawodowych. Zakaz dotyczy wyłącznie wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Charakteryzując uprawnienia członków korpusu służby cywilnej, Autor stwierdza, iż wynagrodzenie zasadnicze pracownika służby cywilnej składa się z wynagrodzenia zasadniczego, dodatku za staż pracy oraz dodatku specjalnego wynikającego ze specyfiki i charakteru wykonywanych zadań (s. 128). Pragnę zaznaczyć, że dodatki specjalne nie funkcjonują w służbie cywilnej już od 3 lat.

Mimo wspomnianych powyżej nieprecyzyjności i błędów formalnych, podręcznik autorstwa Marcina Prycia można zarekomendować pracownikom korpusu służby cywilnej. Stanowi on zbiór podstawowych informacji o systemie służby cywilnej, zawiera zarys historii służby oraz wskazuje na występujące powiązania z systemem politycznym. Pomimo uchybień, których nie ustrzegł się Autor – opracowanie jest wartościowe i w dużej mierze stanowić może inspirację do dalszych studiów nad zagadnieniami współczesnych uwarunkowań funkcjonowania służby cywilnej w państwach demokratycznych.

Kamil Mroczka