

Tomasz Barankiewicz

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska

e-mail: tomasz.barankiewicz@kul.pl

ORCID: 0000-0002-2454-1456

Bogusław Przywora

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie,
Polska

e-mail: b.przywora@ujd.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8809-3971

KSZTAŁTOWANIE SIĘ ETOSU SŁUŻBY CYWILNEJ W POLSCE – ANALIZA HISTORYCZNOPRAWNA I SYSTEMATYCZNA

FORMATION OF THE CIVIL SERVICE ETHOS IN POLAND: HISTORICAL, LEGAL, AND SYSTEMATIC ANALYSIS

Abstract

The subject of this study is the ethos of the civil service in Poland. The authors analyze the issue at two levels of: historical and systematic. The main motive for the considerations is the 100th anniversary of the Polish civil service. We ask about the achievements, changes, and direction of further development of the civil service ethos. We propose to look at the development of the ethos starting from the model of a “professional role performer” to the model of the “communication ethos”. Further development of public administration will not change its fundamental direction, however, it should be

noted that the importance of the state is emphasized as a guarantor of the stability of social processes, including the role and importance of the civil service.

KEYWORDS

ethos of civil service, models of public administration, performer's ethos, communication ethos

SŁOWA KLUCZOWE

etos służby cywilnej, modele administracji publicznej, etos wykonawcy, etos komunikacyjny

WPROWADZENIE

Przedmiotem opracowania jest etos służby cywilnej w Polsce ujęty z dwu perspektyw: historycznoprawnej, odnoszącej się do początków profesjonalnej służby cywilnej okresu międzywojnia, i systematycznej, uporządkowanej ze względu na współczesne modele administracji publicznej. W ostatniej części opracowania ustalenia historyczne i teoretyczne uzupełniono badaniami empirycznymi projektu „Dialog”: *Kultura organizacyjna w jednostkach administracji publicznej – good governance*, przeprowadzonymi w pięciu urzędach wojewódzkich (lubelskim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim).

Głównym motywem podjętych rozważań jest 100-lecie polskiej służby cywilnej. O rocznicach warto przypominać z różnych względów. W opracowaniu wybraliśmy perspektywę etosu służby cywilnej w Polsce w procesie przemian, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej¹, stanowiącej fundament funkcjonowania korpusu urzędniczego w latach 1922–1974. Stawiamy pytanie o początki, przemiany i kierunek rozwoju etosu urzędniczego. Proponujemy, aby na rozwój etosu spojrzeć, przechodząc od modelu urzędnika „wykonawcy roli zawodowej” do modelu „etosu komunikacyjnego”. Perspektywa ta daje naszym zdaniem nowe spojrzenia na przemiany etosu urzędniczego i tworzy możliwości prognostyczne.

¹ Dz.U. nr 21, poz. 164, z późn. zm.; dalej: u.p.s.c.

1. ETOS SŁUŻBY CYWILNEJ – ANALIZA HISTORYCZNOPRAWNA

Jak się przyjmuje, idea tworzenia kadr urzędniczych służby cywilnej sięga okresu III Republiki Francuskiej i przyjmowanej zasady „rządy i parlamenty odchodzą, a administracja pozostaje”. Działania związane z tworzeniem służby cywilnej mają również swoje początki w Niemczech w rozwiązaniach prawnych końca XVIII w. i Wielkiej Brytanii, gdzie w 1855 r. powstała Komisja Służby Cywilnej. Z historycznego punktu widzenia był to przejaw postępu w kształtowaniu się europejskiej myśli administracyjnej².

Początki polskiej profesjonalnej służby cywilnej sięgają okresu dwudziestolecia międzywojennego, co znalazło wyraz w Reskrypcie Rady Regencyjnej z dnia 11 czerwca 1918 r. – Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych³, a następnie w ustawie o państwowej służbie cywilnej. W tym kontekście warto przywołać także tekst sprawozdania stenograficznego z 263 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 listopada 1921 r. w sprawie projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej:

P. Godek. Wysoki Sejmie! Do najistotniejszych zagadnień każdej państwowości należy bezsprzecznie kwestia jej administracji. Od tego, jak ta administracja jest złożona, czy działa dobrze, czy źle, czy działa sprawnie, czy nieudolnie, uczciwie czy nieuczciwie, zależy w wysokim stopniu, czy w danym państwie panuje poszanowanie prawa, czy istnieje ład, porządek i bezpieczeństwo, czy życie społeczne toczy się prawidłowo, czy w ogóle państwo w swoim kulturalnym i ekonomicznym rozwoju postępuje, czy się cofa [...]. Tem więcej obowiązkiem naszym jest wytworzyć u siebie również jak najlepszą administrację, bo administracja w państwie naszym ma, oprócz zadań właściwych każdej administracji, do spełnienia bardzo ważne zadania. Ma ona wyrównać zastój powstały [...] wskutek stukilkudziesięcioletniej niewoli [...] ma dążyć do zespolenia i zlania rozdartego przez zaborców organizmu państwowego⁴.

1.1. OKRES II RZECZYPOSPOLITEJ

Początki polskiej profesjonalnej służby cywilnej, jak wskazuje przywołany wyżej tekst, świadczą o silnym przekonaniu, iż bez dobrze przygotowanej i sprawnie działającej kadry administracyjnej, państwowej służby cywilnej, odbudowa państwowości w pełnym tego słowa znaczeniu będzie wysoce utrudniona. Kor-

² G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 15–16.

³ Dz.Pr.P.P. nr 6, poz. 13.

⁴ Zob. sprawozdanie stenograficzne 263 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 listopada 1921 r.

pus służby cywilnej ma stanowić ważny instrument działań władz państwowych, jak również gwarancję profesjonalnego i lojalnego wykonywania zadań państwa, niezależnie od czynnika politycznego.

Podkreślenia wymaga również, że koncepcja tworzonego prawa urzędniczego zakładała służbę publiczną pełnioną przez jednostkę, której osobiste interesy były podporządkowane naczelnym interesom państwa. W tym zakresie ustawa o państwowej służbie cywilnej miała fundamentalne znaczenie, określając w szczególności charakter służby cywilnej, przesłanki przyjęcia do służby, jej przebieg i zasady odpowiedzialności. Stosunek państwowej służby cywilnej miał charakter publicznoprawny, dopuszczano możliwość jego zmiany, zawieszenia lub rozwiązania, ale „wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego, a w szczególności postanowień ustawy niniejszej” (art. 1 u.p.s.c.). Stosunek ten oparty był na hierarchii służbowej. Warto podkreślić, że towarzyszyła im daleko posunięta dyspozycyjność urzędnika piastującego urząd na podstawie mianowania⁵. Mianowanie mogło nastąpić na stałe albo do odwołania (prowizorycznie), które powinno być uwidocznione w piśmie nominacyjnym, przy równoczesnym oznaczeniu albo terminu ustania stosunku służbowego, albo też terminu, w którym pracownik państwowy zostanie zawiadomiony o mającym nastąpić odwołaniu (art. 4 u.p.s.c.).

Godne uwagi są wysokie standardy służby cywilnej⁶, mogące stanowić punkt odniesienia dla współczesnego ustawodawcy. Jednym z wymogów formalnych, istotnym z punktu widzenia etosu służby, był wymóg tzw. nieskazitelnej przeszłości (art. 5 u.p.s.c.). Znajdowało to wyraz chociażby w tym, że osoba, przeciw której toczyło się postępowanie karnosądowe (upadłościowe albo też postępowanie o pozbawienie jej własnej woli), nie mogła być mianowana pracownikiem państwowym, dopóki trwało tego rodzaju postępowanie. Mianowanie pracownika państwowego wymagało zezwolenia właściwej władzy naczelnej, jeśli kandydat był karany sędownie lub wydalony ze służby państwowej. Ponadto obowiązywał zakaz przyjmowania do służby państwowej osób karanych „za przestępstwa pochodzące z chęci zysku” (art. 7 u.p.s.c.). Zezwolenia właściwej władzy naczelnej wymagało także mianowanie osoby, która „weszłaby w stosunek bezpośredniego przełożonego lub podwładnego w służbie do swojego małżonka, do swojego krewnego wstępnego lub zstępnego z urodzenia albo przysposobienia, bądź też do krewnego w linii bocznej lub powinowatego, nie dalej niż w trzecim stopniu pokrewieństwa, a w drugim – powinowactwa” (art. 8 u.p.s.c.). Pracownikami państwowymi tego samego urzędu, „do którego należą czynności kasowe,

⁵ Zob. także na temat mianowania: B. Majchrzak, „Kondycja” klasycznych kategorii pojęciowych prawa służby cywilnej, (w:) Z. Cieślak, W. Drobny (red.), *Polski korpus służby cywilnej i jego zmiany. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Warszawa 2019, s. 24–25; J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowaniem*, Gdańsk 2005.

⁶ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010, s. 88.

zarząd i dysponowanie materiałami gospodarczymi albo prowadzenie rachunkowości lub kontroli” nie mogli być małżonkowie, krewni wstępn i zstępni z urodzenia lub przysposobienia, krewni w linii bocznej do trzeciego oraz powinowaci do drugiego stopnia włącznie (art. 9 u.p.s.c.).

W celu zapewnienia profesjonalizacji korpusu urzędniczego ówczesny ustawodawca wprowadził podział pracowników państwowych na dwie grupy: 1) pracownicy służb specjalnych (stanowiska, na których pełnienie funkcji przez pracowników państwowych wymaga specjalnego przygotowania teoretycznego i praktycznego); 2) pracownicy służby ogólnej (art. 10 u.p.s.c.).

Z punktu widzenia etyki zawodowej istotne znaczenie miały regulacje dotyczące obowiązków, np. „wiernie służyć Rzeczypospolitej” czy też „przestrzegać ściśle ustaw i przepisów” albo „wypełniać obowiązki swego urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co by mu mogło szkodzić” (art. 21 u.p.s.c.). Do obowiązków należało także wypełniać „każde zlecenie swoich przełożonych, o ile ono wyraźnie nie sprzeciwia się obowiązującym przepisom ustawowym” (art. 22 u.p.s.c.). Co ciekawe, jeśli „zlecenie służbowe jest w przekonaniu pracownika państwowego przeciwne dobru służby albo dobru publicznemu w ogólności lub też zawiera znamiona pomyłki co do faktu albo co do prawa – pracownik państwowy obowiązany jest spostrzeżenie swoje wyjawiać władzy przełożonej, lecz w razie potwierdzenia zlecenie to wykonać” (art. 22 u.p.s.c.).

Ustawodawca wprowadził także katalog obowiązków pracownika państwowego w tzw. sytuacji „koniecznej potrzeby”, tj. ma czasowo wykonywać „na zlecenie władzy przełożonej również takie czynności urzędowe, które nie należą do jego zwykłych obowiązków służbowych” (art. 23 u.p.s.c.). Pracownik musiał zwłaszcza zachować „w ścisłej tajemnicy wszystkie sprawy, o których powziął wiadomość dzięki swemu stanowisku służbowemu lub dowiedział się przy wykonywaniu swych obowiązków służbowych, o ile sprawy takie wyraźnie uznano za poufne lub gdy utrzymania ich w tajemnicy wymaga dobro publiczne albo inne względy służbowe” (art. 24 u.p.s.c.).

Na koniec tej części wskazać należy na zasady dotyczące zachowania się pracownika państwowego (art. 25 u.p.s.c.) Zarówno w służbie, jak i poza nią ma on strzec „powagi swego stanowiska” oraz postępować „zgodnie z wymaganiami karności służbowej i unikać wszystkiego, co mogłoby obniżyć poważanie i zaufanie, którego stanowisko jego wymaga”. Ustawodawca wprowadził także zakaz wchodzenia „w związki lub zmywy, które mogą zakłócić należyty bieg zarządu państwowego lub normalnego toku urzędowania”, nakaz zachowywania się wobec przełożonych „z uszanowaniem, w stosunku zaś z innymi pracownikami państwowymi i podwładnymi z uprzejmością”, a w stosunkach urzędowych z interesantami należało zachowywać „należyłą powagę, być bezstronnym, uprzejmym i w granicach dopuszczalnych służyć im radą i pomocą”.

Do rozwiązań o charakterze regulacji antykorupcyjnych zaliczyć można zakaz przyjmowania darów przez pracownika, „ofiarowanych w związku z jego stanowiskiem urzędowym bezpośrednio lub pośrednio jemu lub jego rodzinie”, nie wolno było „jakimkolwiek sposobem wywoływać zaofiarowanie takiego daru”; nie należało wyzyskiwać swojego stanowiska: „przysparzać lub starać się o przysporzenie sobie lub rodzinie jakichkolwiek korzyści” (art. 26 u.p.s.c.). Pracownicy państwowi odpowiadali za „niewłaściwości w urzędowaniu lub zachowaniu się oraz niedbalstwo w służbie” (art. 66 u.p.s.c.). Za naruszenie obowiązków w służbie lub poza nią przez zaniechanie lub zaniedbanie pracownik państwowy ponosił odpowiedzialność dyscyplinarną lub porządkową (art. 68 u.p.s.c.), niezależnie od odpowiedzialności karnej lub cywilnej (art. 67 u.p.s.c.).

1. 2. EWOLUCJA ROZWIĄZAŃ W ZAKRESIE ETOSU SŁUŻBY CYWILNEJ PO UCHYLENIU USTAWY O PAŃSTWOWEJ SŁUŻBIE CYWILNEJ

Po II wojnie światowej służbę cywilną stopniowo dostosowano do wymagań nowego systemu ustrojowego. Finalnie jednak ustawę o państwowej służbie cywilnej zastąpiono ustawą z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy⁷. Generalnie rzecz ujmując, wprowadzone rozwiązania odbiegały od standardów służby cywilnej II RP, szczególnie zaś co do zapewnienia neutralności politycznej pracowników państwowych⁸.

Po odzyskaniu suwerenności podjęto działania w kierunku odbudowy profesjonalnej służby cywilnej, a jako pierwszy krok traktuje się powołanie w początkach lat 90. ubiegłego wieku, na wzór rozwiązań francuskich, Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, a następnie uchwalenie pierwszej ustawy o służbie cywilnej z 1996 r. Pragmatyka służby cywilnej podlegała wielu zmianom ustawowym (zwłaszcza z lat: 1998, 2006, 2008), które istotnie wpłynęły na kształt służby cywilnej⁹.

Jako ważny krok w kierunku podkreślenia znaczenia służby cywilnej w państwie uznać należy wprowadzenie jej założeń do Konstytucji RP (art. 153 ust. 1). Ustrojodawca przewidział powołanie korpusu służby cywilnej w obszarze urzędów administracji rządowej pod zwierzchnictwem Prezesa Rady Ministrów dla

⁷ Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 142 z późn. zm.

⁸ Zob. szerzej na ten temat: J. Itrich-Drabarek, *The Evolution of the Polish Civil Service since 1989*, „Studia Politologiczne” 2006, nr 57, s. 92–112; Z. Góral, *Artykuł 1 ustawy o służbie cywilnej*, (w:) K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 26.

⁹ Zob. np. B. Przywora, *Komentarz do art. 1*, (w:) K.W. Baran (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 35–36; zob. także: K. Rączka, J. Jagielski, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 21–23; Z. Góral, *op.cit.*, s. 27–29; W. Drobny, *Kierunki zmian tożsamości polskiego prawa urzędniczego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, Sectio G, Vol. 64, z. 2, s. 76–80.

zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa¹⁰.

W kontekście realizacji etosu służby cywilnej istotne znaczenie, poza aspektem normatywnym, ma także element aksjologiczny, zakładający pojmowanie służby cywilnej w kategoriach szczególnej misji publicznej urzeczywistniającej wartości konstytucyjne. Stąd zasadnie odczytuje się służbę „w kategoriach wypełniania powinności na rzecz społeczeństwa, państwa oraz interesu publicznego, przy dochowywaniu lojalności wobec państwa i urzędu oraz przedkładaniu, w razie konieczności, potrzeb służby i urzędu nad własny interes”¹¹.

Istotne znaczenie ma zwłaszcza zasada rzetelności, powiązana z działalnością instytucji publicznych jako takich, którym należy „zapewnić rzetelność i sprawność” (o czym stanowi preambuła do Konstytucji RP). Rzetelność wiąże się z konkretnymi funkcjami oraz kompetencjami w systemie organów państwowych. Uwzględniając konstytucyjne umocowanie zasady rzetelności służby cywilnej oraz odwołując się do etyki cnót moralnych (klasycznej i współczesnej), należy uznać tę wartość za istotną dla urzędnika (pracownika) służby cywilnej. Termin „rzetelność” bywa używany zamiennie z terminami „sumiennie”, „staranne”, „dokładnie”, „w sposób należyty”, „tak jak być powinno”.

Konstytucyjne zasady służby cywilnej dookreślono na poziomie ustawowym (wielokrotnie znowelizowana ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, dalej: u.s.c.)¹². Ważne znaczenie ma weryfikacja umiejętności pracownika w zakresie kwalifikacji oraz przygotowania zawodowego i stworzenie odpowiednich warunków gwarantujących pracownikom (urzędnikom) zdobycie

¹⁰ K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej (aspekt prawno-konstytucyjny)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 6; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 153*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005; P. Czarny, *Komentarz do art. 153*, (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019; R. Balicki, *Komentarz do art. 153*, (w:) M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014; T. Górzyńska, *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012; H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010; B.M. Ćwiertniak, *O zasadach prawa urzędniczego (podstawowe problemy)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, t. 24, nr 3, s. 331–344.

¹¹ D. Dudek, *Komentarz do art. 153*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 813.

¹² Wyrok TK z 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK ZU 2002/7A, poz. 94; zob. także wyrok TK z 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK-A 2011, nr 5, poz. 41; zob. także W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, Białystok 2001; T. Liszcz (red.), *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010; A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011; T. Górzyńska, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 415–453; M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, W. Drobny, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012; J. Stelina *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013; W. Drobny, *Przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 r.*, Warszawa 2015; T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, Warszawa 2016.

(podwyższenie) umiejętności, jak również mechanizmów oceny przygotowania zawodowego (np. poprzez służbę przygotowawczą albo oceny okresowe).

Z punktu widzenia zagwarantowania realizacji konstytucyjnych standardów służby cywilnej¹³ istotne znaczenie ma zwłaszcza spełnienie rygorów selekcyjnych w zakresie kwalifikacji merytorycznych, jak i etycznych (art. 4 u.s.c.), w tym podwyższone wymogi formalne dla kandydatów na urzędników służby cywilnej (art. 40 u.s.c.). Należy także wskazać na zakres obowiązków członków korpusu (art. 76 u.s.c.) czy też na obowiązek poddawania się ocenom okresowym weryfikującym przydatność do służby (art. 81–83 u.s.c.), wreszcie na przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej (rozdz. 9 u.s.c.) oraz system szkoleń (art. 106 ust. 2 u.s.c.)¹⁴.

W kontekście etosu służby cywilnej ważne znaczenie ma realizacja zasady bezstronności. Sprzyjają temu adresowane do członków korpusu służby cywilnej nakazy, zakazy i ograniczenia¹⁵. Jako przykład można podać zakaz kierowania się przy wykonywaniu obowiązków służbowych interesem jednostkowym lub grupowym (art. 78 u.s.c.), unormowania dotyczące podejmowania przez członków korpusu działalności zewnętrznej (art. 80 u.s.c.) czy też zakaz zatrudniania w urzędzie małżonków, osób pozostających ze sobą w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa, jeśli między tymi osobami miałyby powstać stosunek podległości służbowej (art. 79 u.s.c.)¹⁶.

W procesie kształtowania się etosu urzędniczego w ciągle zmieniającym się otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym administracji publicznej istotne znaczenie ma ustawowe określenie standardów etycznych. Jesteśmy współcześnie świadkami coraz większej ilości zadań administracji, a w konsekwencji dochodzi do stosowania systemu formalnych i nieformalnych źródeł standardów etycznych administracji publicznej (tj. źródła ustawowe, ale także zróżnicowane źródła pozaustawowe, tj. skodyfikowane zasady, reguły oraz zalecenia dobrych praktyk w administracji publicznej, standardy kultury organizacyjnej i misji administracji publicznej, ogólne zasady związane z wykonywaniem poleceń przełożonego, normy moralności społecznej i normy moralności ogólnoludzkiej). W tym kontekście istotne jest przestrzeganie kodeksu etyki korpusu służby cywilnej¹⁷.

¹³ T. Górzyńska, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 429.

¹⁴ Z. Góral, *op.cit.*, s. 30.

¹⁵ Zob. także: T. Górzyńska, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 430.

¹⁶ Zob. także: Z. Góral, *op.cit.*, 31–32.

¹⁷ Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z 2011 r. nr 93, poz. 953).

2. ETOS SŁUŻBY CYWILNEJ. OD ETOSU WYKONAWCY ROLI ZAWODOWEJ DO ETOSU KOMUNIKACYJNEGO – ANALIZA SYSTEMATYCZNA

Przejdziemy do próby analizy systematycznej etosu służby cywilnej ze względu na rozwój modeli administracji publicznej. W ostatnich dekadach XX w. można było obserwować proces przemian w myśleniu o modernizacji administracji publicznej. W anglosaskiej kulturze administracyjnej był to proces przebiegający od idei *new public management* do różnych odmian koncepcji *governance*. Natomiast w Europie kontynentalnej nowe sposoby myślenia o administracji publicznej wiązały się głównie z renesansem liberalizmu gospodarczego i politycznego oraz krytyką zastanej idei państwa. Niektórzy podkreślają jednak, iż obecnie w Europie historia różnych sposobów myślenia o administracji publicznej „zatoczyła koło” – od klasycznego modelu Maxa Webera, przez podejście menadżerskie i partycypacyjne, do niektórych idei M. Webera i modelu, który można określić jako neoweberowski¹⁸. W naszych dalszych analizach zakładamy, iż jeśli modelowi administracji tradycyjnej (weberowskiej) przypisać możemy „etos wykonawcy roli zawodowej”, to modele kolejne (postweberowskie) będą stopniowo kształtowały współczesny etos, który nazwać możemy „etosem komunikacyjnym”.

2.1. KRYTYKA WEBEROWSKIEGO MODELU ADMINISTRACJI

Ostatnie dekady XX w. to okres silnej krytyki i odchodzenia od modelu weberowskiego administracji. Głównym powodem nowego spojrzenia na pozycję i zadania administracji było odrodzenie się idei gospodarki wolnorynkowej, co sprawiło, że do debaty powróciły problemy sprawiedliwości społecznej, wolności, równości i ograniczenia działań władzy w stosunku do praw jednostki. W tych okolicznościach doszło do zmian w rozumieniu zakresu zadań i pozycji państwa, a także roli i zadań administracji publicznej. Jak podkreśla Wolfgang Drechsler, nie trzeba zgadzać się z tezą, iż to przede wszystkim wady modelu tzw. idealnej weberowskiej biurokracji stały się główną przyczyną jej odrzucenia, ani też z tym, że nastąpiło całkowite porzucenie biurokratycznych form działania administracji. Administracja ze względu na jej złożoność i wielość zadań zawsze stanowi potencjalny przedmiot krytyki. Natomiast administracja weberowska stała się łatwym celem w krytyce idei państwa, jako pewnej scentralizowanej,

¹⁸ J. Czaputowicz, *Modele administracji publicznej i ich przydatność dla konceptualizacji administracji publicznej w państwach Europy Środkowej*, (w:) A. Mednis (red.), *Misja publiczna, wspólnota, państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*, Wrocław 2016, t. 2, s. 363–364.

hierarchicznej, kosztownej i wyrastającej ponad społeczeństwem struktury organizacyjnej¹⁹.

Nieprzystosowanie administracji weberowskiej w stosunku do zmian otoczenia społecznego i gospodarczego ma głównie charakter systemowy, tj. działania administracji modelu klasycznego koncentrowały się głównie na formalnym stosowaniu prawa. Tego rodzaju myśleniu o administracji podporządkowany został etos urzędnika apolitycznego, profesjonalnego, rzetelnego i sumiennego wykonawcy roli zawodowej. Urzędnik jako część racjonalnej struktury stał się jedynie biernym wykonawcą określonych działań w organizacyjno-biurokratycznej „maszynie”. Obecnie tego rodzaju model uległ zmianom, ale ma do dzisiaj swoje konsekwencje w wymiarze świadomości społecznej. Częste wyobrażenie na temat urzędnika dotyczy traktowania osób i ich spraw w sposób obojętny, chłodny, nieprzyjazny. Nie znaczy to jednak, iż biurokracja tradycyjna zawiera jedynie fundamentalne wady, zaś jej idee należy raz na zawsze porzucić.

Rozwój etosu służby cywilnej również „zatonął koło”, wychodząc od modelu klasycznego (etosu urzędnika wykonawcy), następnie wzbogacił się o nowe doświadczenia, ze względu na podejście menadżerskie i partycypacyjne, aby obecnie rozwijać się w kierunku etosu komunikacyjnego, za zachowaniem tradycyjnych wartości i postaw modelu biurokratycznego, jak: apolityczność, bezstronność, zawodowość, sumiennosc, rzetelnosc. Nadal zatem podkreśla się rolę i znaczenie służby cywilnej jako wyodrębnionej i wykwalifikowanej kadry urzędniczej, związanej stabilnym stosunkiem służbowym z państwem²⁰.

2.2. ETOS SŁUŻBY URZĘDNICZEJ W MODELU MENADŻERSKIM

Model *new public management* (NPM) zakładał, iż w warunkach gospodarki wolnorynkowej sektor publiczny zostanie zmodernizowany poprzez wprowadzenie rozwiązań typowych dla sektora prywatnego. W etosie urzędniczym zakłada to również zmianę w relacji pomiędzy administracją publiczną i obywatelem. Model NPM koryguje etos weberowski w kierunku modelu relacji komunikacyjnej pomiędzy państwem i obywatelem. Przy czym nie będzie to jeszcze komunikacja o pełnym wymiarze społecznym, lecz podyktowana wymiarem ekonomicznym i jakością usługi publicznej.

¹⁹ W. Drechsler, *Max Weber (1864–1920) and Public Administration Today*, “The Estonian Journal of Administrative Culture and Digital Governance” 2020, Vol. 1, s. 86–91.

²⁰ Według W. Drechslera w literaturze światowej z wyraźną propozycją wyodrębnienia stanowiska, a ściślej – państwa neoweberowskiego (*The New Weberian State*, NWS) w myśleniu o administracji publicznej spotykamy się po raz pierwszy w publikacji Christophera Pollitta i Geerta Bouckerta pt. *Public Management Reform*. Postulują oni reafirmację założeń klasycznej biurokracji, która w ostatnich dekadach XX w. stała się przedmiotem krytyki, co przyczyniło się niesłusznie do wytworzenia karykatury weberowskiego ujęcia administracji. Zob. Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford–New York 2000, s. 24–38.

Po pierwsze, w podejściu menadżerskim obywatel nie jest już tylko stroną władczego stosunku publicznoprawnego. Staje się osobowo traktowanym klientem urzędu, który podobnie jak w modelu biznesowym może spodziewać się usługi spełniającej określone kryteria jakości i satysfakcji. W tym kontekście etos modelu menadżerskiego zbliża się do obywatela poprzez decentralizację władzy, nastawienie na potrzeby, formułowanie polityk publicznych i różne narzędzia społecznej odpowiedzialności, jak np. jawność i transparentność działań²¹.

Po drugie, w etosie urzędnika podkreślono elementy *soft law* oraz pozanormatywne. W pierwszym przypadku chodzi przede wszystkim o kodeksy etyki zawodowej. W Polsce na początku lat 90. ich wprowadzanie nie spotkało się od razu z przychylnością. Mówiło się o niebezpieczeństwie kodeksualizacji moralności zawodowej, która jest domeną sumienia, dorobku tradycji i doświadczenia. Początkowe nastawienie negatywne nie przeszkodziło jednak w procesie wprowadzania kodeksów etyki zawodowej, w tym kolejnych kodeksów etyki służby cywilnej. Ponadto etyka zawodowa, w tym urzędnicza, stała się przedmiotem licznych opracowań naukowych²².

Natomiast w drugim przypadku nastąpiło odejście od postawy (etosu) urzędnika biernego wykonawcy prawa do postawy podkreślającej zdolności osobowe. Z perspektywy menadżerskiej zwrócono uwagę na takie zdolności służby urzędniczej, jak: zdolność do bycia liderem, umiejętność przyjmowania i rozdzielania zadań, innowacyjność, otwartość, przyjazny i życzliwy kontakt zarówno w społecznym otoczeniu wewnętrznym, jak i otoczeniu zewnętrznym administracji. Przy czym w modelu tym dominuje postawa konkurencyjności, efektywności ekonomicznej, rywalizacji i sukcesu w stosunku do innych jednostek organizacyjnych.

Najogólniej można powiedzieć, iż w modelu etosu komunikacyjnego NPM następuje ponowne odkrycie tzw. czynnika ludzkiego w administracji, który w modelu administracji klasycznej został uznany za subiektywny i uznaniowy. M. Weber uznał, iż subiektywny wymiar działań urzędnika zagraża etosowi profesjonalnego wykonywania prawa. Przy czym nadal model NPM nie stanowi jeszcze optymalnego modelu komunikacyjnego w relacji państwo–obywatel.

2.3. ETOS SŁUŻBY URZĘDNICZEJ W MODELU *GOOD GOVERNANCE*

Określenia *governance* (łac. *gubernare*, rządzić) stało się kategorią chętnie używaną od ostatniej dekady XX w. Jednak początek jego popularności należy wiązać z wypowiedzią Harlana Clavelanda z początku lat 70. XX w., iż „to, czego

²¹ D.F. Kettel, *The Global Public Management Revolution*, Washington 2005, s. 1–2.

²² Zob. J. Itrich-Drabarek, *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*, Warszawa 2019 r.; R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 13. Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, Warszawa 2016.

ludzie chcą, to mniej *government*, zaś więcej *governance*”²³. Początkowo wypowiedź H. Clavelanda stała się przedmiotem ostrej krytyki. Jednak stopniowo przywołana wyżej myśl o współrzędzeniu (zarządzaniu partycypacyjnym, sieciowym) przybrała formę nowej kultury organizacyjnej administracji publicznej. O ile w przypadku modelu NPM komunikacja państwo–obywatele ma wymiar poprawy efektywności i skuteczności działań administracji publicznej, to model *good governance* uznaje komunikację (dialog, deliberację, partycypację społeczną) za istotę działań profesjonalnej administracji publicznej. Zmienia to zarazem etos urzędniczy, w którym komunikacja społeczna uznana zostaje nie tylko za wymiar poprawy relacji klient–urzędnik. Model NPM nadal w zbyt małym stopniu uwzględnia rolę partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy. W modelu *good governance* relacja komunikacji staje się paradygmatem stosunków władzy ze społeczeństwem. Ponadto kultura organizacyjna *good governance* stała się w pierwszych dekadach XX w. ważnym modelem w badaniach teoretycznych i empirycznych zarządzania w administracji publicznej²⁴.

W kulturze organizacyjnej *good governance* władztwo publiczne nie znika, niemniej w sposobie wykonywania tej władzy akcent pada na rolę procesu komunikacji między podmiotami społecznymi. Władza i przymus, tj. czynniki istotne dla klasycznej administracji M. Webera, zostają rozproszone pomiędzy wiele ośrodków (aktorów) życia społecznego. Koncepcja *good governance* odrzuca w ten sposób autorytarny sposób rozwiązywania problemów, uznając rolę działań opartych na dialogu, koordynacji i współdziałaniu społecznym. Zasadniczo Polska po przystąpieniu do UE, ze względu na prawny sposób działania administracji wyrażony w kodeksie postępowania administracyjnego, nie wymagała zdecydowanych reform. Niemniej złożone środowisko zewnętrzne i wewnętrzne problemy administracji, często nieformalne, jak codzienny etos urzędnika, kwestie płacowe, sztywna struktura organizacyjna, niechęć do podejmowania odpowiedzialności, postawy zachowawcze, sprawiają, że reformy polskiej administracji natrafiają na poważne problemy.

W kontekście przywołanych wyżej uwag można przyjąć, że wzorzec etosu służby publicznej oparto na postawie dyskursywnej, jako dominującej przesłance działań władzy publicznej. Można przyjąć, iż tego rodzaju etos wpisuje się w model społeczeństwa demokratycznego i komunikacyjnego. Natomiast wspólną płaszczyzną dialogu jest w takim przypadku system wartości ustrojowych wyrażonych w Konstytucji. Etos służby urzędniczej oparty na społecznej komunikacji stanowić ma również odpowiedź na narastającą złożoność i dynamikę życia społecznego, w stosunku do której inne wczesne koncepcje

²³ H.G. Frederickson, *Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*, “Working Paper. Queen’s University Belfast” 2004, Vol. 3, s. 3.

²⁴ B. Jessop, *Wstęp. Narodziny współzarządzania i ryzyka jako zawodności: przypadek rozwoju gospodarczego*, (w:) J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur (red.), *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa 2016, s. 13–16.

władzy publicznej okazały się nieadekwatne²⁵. W modelu *good governance* rezygnuje się z klasycznych elementów administracji weberowskiej (hierarchiczność, procedura, scentralizowanie) i etosu menadżera na rzecz etosu, który opiera się na współkształtowaniu zadań społecznie ważnych. Nowe kompetencje osobowe urzędnika to: zdolność do dialogu, postawy prospołeczne, negocjowanie oraz świadomość działania na rzecz ochrony zasady i więzi zaufania społecznego do państwa i prawa. Obecnie jednak również podejście *good governance* uznano za nieadekwatne w stosunku do społecznego otoczenia administracji. Przede wszystkim podkreśla się, iż „rozproszenie władzy” poprzez proces komunikacji społecznej prowadzi do braku przejrzystości i odpowiedzialności w procesie decyzyjnym. Ponadto do głosu dochodzą głównie podmioty silniejsze z ich partykularnymi interesami²⁶.

2.4. POSZUKIWANIA NOWYCH KIERUNKÓW MODERNIZACJI (NEOWEBERYZM). UWAGI NA MARGINESIE ANALIZ TEORETYCZNYCH I BADAŃ EMPIRYCZNYCH

Według Huberta Izdebskiego kolejne dające się wyodrębnić modele administracji publicznej nie zrywają w sposób radykalny z koncepcjami i doświadczeniami wcześniejszymi. Są ze sobą powiązane, uzupełniają się i stanowią rodzaj procesu myśli i doświadczeń praktycznych o charakterze kumulatywnym²⁷. Dostrzec można nawet racjonalny rozwój, począwszy od prostych idei państwa prawa i biurokracji do złożonych koncepcji menadżerskich i sieciowych. Bez wątplenia u podstaw współczesnych teorii administracji leży koncepcja idealnego modelu biurokracji podana przez M. Webera, która mimo krytyki nadal stanowi punkt wyjścia różnych innych kierunków badań i ujmowania administracji.

Niemniej istnieją również stanowiska, które wskazują na kształtowanie się obecnie modelu administracji neoweberowskiej (Christopher Pollitt, Geert Bouckert, Wolfgang Drechsler, Michał Kulesza, Jacek Czaputowicz). Podkreśla się, iż mamy do czynienia nie tylko z procesem stałej modernizacji, ale też z wyodrębnianiem się w sposób wyraźny modelu, w którym reafirmuje się idee M. Webera. A mianowicie chodzi o cztery główne tezy: 1) powrót do szczególnej roli i pozycji państwa w procesie komunikacji społecznej; 2) utrzymanie systemu demokracji przedstawicielskiej w wyłanianiu władzy z jej społecznym i racjonalno-prawnym uzasadnieniem (legitymizacją); 3) utrzymanie roli i znaczenia prawa administracyjnego; 4) utrzymanie roli i znaczenia zawodowej urzędniczej służby

²⁵ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 18, 59–61.

²⁶ B. Jessop, *op.cit.*, s. 24–28.

²⁷ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 18.

publicznej²⁸. Najogólniej mówiąc, jeśli przedstawiony przez nas rozwój etosu służby cywilnej kształtował się od etosu koncentrującego się na wymiarze proceduralnym, perfekcjonistycznej indywidualnej sumienności i rzetelności urzędnika w stosowaniu prawa, to dalszy rozwój etosu urzędniczego, jak pokazaliśmy, rozwijał się w kierunku „przełamania” etosu indywidualno-perfekcjonistycznego na rzecz etosu komunikacji społecznej, w tym najnowszej e-administracji, najpierw w wymiarze dobrej usługi publicznej w podejściu menadżerskim, a następnie szeroko rozumianej komunikacji społecznej w podejściu *good governance*. Niemniej, jak się obecnie podkreśla, powrót do myśli M. Webera powodowany jest ponownym poszukiwaniem stabilności państwa w społeczeństwie określonym jako „społeczeństwo ryzyka i niepewności” (Ulrich Beck, Anthony Giddens)²⁹.

Na koniec przedstawmy wyniki badań empirycznych, które przeprowadzono w ramach programu „Dialog” w sześciu urzędach wojewódzkich (lubelskim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim). Przedmiotem badań była kultura organizacyjna w jednostkach administracji publicznej, zaś ich celem – analiza „luki” pomiędzy obecną kulturą organizacyjną a jej pożądanym kształtem ze względu na tworzenie modelu komunikacyjnego *good governance*. Przypomnijmy tylko, że etos urzędniczy jest traktowany jako jeden z elementów kultury organizacyjnej.

Przeprowadzone badania ujawniły, że dominującą rolę w przedmiotowych urzędach odgrywa nadal wskazana przez M. Webera hierarchiczna kultura organizacyjna nastawiona na: działania sformalizowane, wysoki poziom skuteczności, pewność, pracę bez zakłóceń, kontrolę, przewodzenie w formie kierowania zespołem i organizowania pracy. Dużą rolę odgrywa również obecnie kultura rynku, tj. skupienie na wynikach, konkurencyjności, sukcesie, preferowaniu skutecznego lidera, dbałość o reputację i nastawienie na rywalizację. Natomiast badania (wywiady i ankiety) ujawniły, że stanem pożądanym w urzędzie jest zwiększenie roli kultury klanu („tworzymy relacje rodzinne”), czyli takich składników jak: praca w przyjaznym środowisku społecznym, współpraca, praca zespołowa w realizacji zadań, wzajemna lojalność, podkreślanie wspólnych doświadczeń, tradycji urzędu, duże morale pracowników, uczestnictwo, dbanie o rozwój zasobów ludzkich³⁰. Przeprowadzone badania potwierdzają przede wszystkim, że słaby jest element partycypacyjny. To czynnik oczekiwany, ale w sferze administracji publicznej, szczególnie administracji rządowej, model etosu komunikacyjnego nadal jest słabo obecny.

²⁸ Zob. szerzej na ten temat: T. Barankiewicz, *Neoweberyzm. Etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020.

²⁹ Zob. U. Beck, *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002, s. 30–31; A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2008, s. 87–91.

³⁰ Zob. szerzej na ten temat: M. Cichorzewska, D. Kostecki, *Kultura organizacyjna good governance w jednostkach administracji publicznej*, Lublin 2021, s. 49–55.

ZAKOŃCZENIE

W opracowaniu wyodrębniliśmy jedną perspektywę badawczą, tj. kształtowanie się etosu służby cywilnej w Polsce. Zarówno z perspektywy historycznej, jak i systematycznej można powiedzieć, że zmiany w otoczeniu zewnętrznym administracji publicznej oraz w rozumieniu roli i pozycji państwa w stosunku do społeczeństwa, sfery politycznej i ekonomicznej wyznaczają możliwe spojrzenie na rozwój etosu urzędniczego, jako przejście od modelu urzędnika (biernego) wykonawcy roli zawodowej do urzędnika, który bierze aktywny udział w komunikacji pomiędzy państwem a społeczeństwem. Dalszy rozwój administracji publicznej, kumulatywny lub neoweberowski, nie zmieni zasadniczego kierunku rozwoju, jednak należy zauważyć podkreślanie znaczenia państwa jako gwaranta stabilności procesów społecznych, w tym roli i znaczenia służby cywilnej.

REFERENCES

- Balicki R., *Komentarz do art. 153*, (w:) M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014
- Barankiewicz T., *Neoweberyzm. Etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020
- Beck U., *Spółczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002
- Cichorzewska M., Kostecki D., *Kultura organizacyjna good governance w jednostkach administracji publicznej*, Lublin 2021
- Czaputowicz J., *Modele administracji publicznej i ich przydatność dla konceptualizacji administracji publicznej w państwach Europy Środkowej*, (w:) A. Mednis (red.), *Misja publiczna, wspólnota, państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*, t. 2, Wrocław 2016
- Czarny P., *Komentarz do art. 153*, (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019
- Ćwiertniak B.M., *O zasadach prawa urzędniczego (podstawowe problemy)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2015, t. 24, nr 3
- Drechsler W., *Max Weber (1864–1920) and Public Administration Today*, “*The Estonian Journal of Administrative Culture and Digital Governance*” 2020, Vol. 1
- Drobny W., *Przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 r.*, Warszawa 2015
- Drobny W., *Kierunki zmian tożsamości polskiego prawa urzędniczego*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” 2017, Sectio G, Vol. 64, z. 2
- Dubowik A., Pisarczyk Ł., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011
- Dudek D., *Komentarz do art. 153*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016

- Działocha K., Łukaszczyk A., *Nowa ustawa o służbie cywilnej (aspekt prawno-konstytucyjny)*, „Państwo i Prawo” 2006, r. 61, z. 11
- Frederickson H.G., *Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*, “Working Paper. Queen’s University Belfast” 2004, Vol. 3
- Giddens A., *Socjologia*, Warszawa 2008
- Góral Z., *Artykuł 1 ustawy o służbie cywilnej*, (w:) K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014
- Górzyńska T., *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012
- Górzyńska T., *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, Warszawa 2016
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 13. Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, Warszawa 2016
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010
- Itrich-Drabarek J., *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*, Warszawa 2019
- Itrich-Drabarek J., *The Evolution of the Polish Civil Service since 1989*, „Studia Politologiczne” 2020, Vol. 57
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1
- Jessop B., *Wstęp. Narodziny współzarządzania i ryzyka jako zawodności: przypadek rozwoju gospodarczego*, (w:) J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur (red.), *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa 2016
- Kettel D.F., *The Global Public Management Revolution*, Washington 2005
- Liszczyński T. (red.), *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010
- Majchrzak B., *„Kondycja” klasycznych kategorii pojęciowych prawa służby cywilnej*, (w:) Z. Cieślak, W. Drobný (red.), *Polski korpus służby cywilnej i jego zmiany. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Warszawa 2019
- Mazuryk M., Zuzankiewicz P., Drobný W., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012
- Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public Management Reform. A comparative Analysis*, Oxford–New York 2000
- Przywora B., *Komentarz do art. 1*, (w:) K.W. Baran (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2021
- Rączka K., Jagielski J., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010
- Rydlewski G., *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001
- Sanetra W. (red.), *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, Białystok 2001
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 153*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005
- Sprawozdanie stenograficzne 263 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 listopada 1921 r.
- Stelina J., *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013

Szacki J., *Liberalizm po komunizmie*, Kraków–Warszawa 1994

Szewczyk H., *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010

Szewczyk H., *Modele służby publicznej i ich przydatność dla polskiego porządku prawnego*, (w:) M. Stec, Płażek S. (red.), *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2013