

AUTOPREZENTACJE

BARBARA KUDRYCKA

Neutralność polityczna urzędników
Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998

Wprowadzenie na początku lat 90. reform ustrojowych w Polsce spowodowało, że wraz ze zmianą sytuacji politycznej zmienił się charakter działań administracji publicznej. Przed rokiem 1990 sytuacja była jasna. Urzędnicy zobowiązani byli do realizowania jedynie słusznej linii politycznej rządzącej bez mała pół wieku partii. Po wdrożeniu reform ustrojowych na początku 1990 roku zadanie administrowania sprawami publicznymi stało się dużo trudniejsze. Urzędnicy nagle znaleźli się w świecie konkurencyjnej gry politycznej, której reguły są nad wyraz niejasne i skomplikowane. W nowej sytuacji wszelkie zmiany w administrowaniu sprawami państwa, a więc np. w podziale terytorialnym kraju, w opiece społecznej, w służbie zdrowia, szkolnictwie czy też wymiarze sprawiedliwości, nabierają charakteru politycznego, różne partie mają własne pomysły na ich rozwiązanie, a w centrum tego znajduje się urzędnik, który nie zawsze wie, jak postąpić.

Na skutek przełomu początku lat 90. urzędnicy w Polsce znaleźli się więc w świecie zróżnicowanych nacisków politycznych, wpływów sprzecznych grup interesów, oddziaływania opinii publicznej oraz własnych politycznych sympatii i poglądów. W zawirowaniach codziennej pracy coraz trudniej rozgraniczać im te wpływy i swoją własną w nich rolę. Tym bardziej że do zrozumienia tego problemu nie wystarcza już tylko znajomość prawa i kompetencji administracyjnych. Ponieważ obecnie w Polsce urzędnicy działają w świecie zróżnicowanych nacisków politycznych, mają też własne poglądy i sympatie polityczne, angażują się także w działalność partyjną, dlatego mówienie o neutralności poli-

tycznej zakłada pewną fikcję. Apolityczność urzędników jako fikcję szczególnie odczuwamy, gdy każdy nowy rząd wymienia rzesze urzędników na stanowiskach kierowniczych.

Jednak gdy przyjrzymy się społeczeństwom demokratycznym, okaże się, że neutralność polityczna nie jest fikcją, lecz rzeczywistością. Rzeczywistością w takim sensie, w jakim neutralność polityczną rozumiemy nie jako istniejący *status quo*, lecz jako jedną z zasad pożądanego zachowania urzędników, obok zasad lojalności wobec rządu, profesjonalizmu i bezstronnego, uczciwego postępowania. Ponieważ na pierwszy rzut oka lojalność wobec rządu i neutralność polityczna urzędników wykluczają się wzajemnie, dlatego założeniem tej pracy jest zbadanie instytucji prawnych, które pomagają urzędnikom w neutralnym politycznie działaniu, chociaż nie eliminują lojalności politycznej wobec rządu. W chwili obecnej, gdy realizowana jest reforma decentralizacyjna państwa, temat ten nabiera szczególnego znaczenia.

Opisywana książka ma na celu nie tylko wyjaśnienie zjawiska neutralności politycznej urzędników, ale również przybliżenie problemu granic lojalności służby cywilnej wobec rządzących partii politycznych. Staram się w niej odpowiedzieć na pytanie, do jakiego stopnia urzędnicy muszą być lojalni wobec polityki rządu, w jakich sytuacjach mogą odmówić wykonania dyspozycji politycznych, a w jakich mają obowiązek do nich się stosować. Stałe kontrowersje na ten temat, ciągle inaczej interpretowana neutralność polityczna urzędników, szczególnie w praktyce rozwijających się demokracji, skłoniły mnie do podjęcia próby wyjaśnienia czytelnikowi polskiemu ogólnych tendencji dotyczących rozumienia tego zjawiska w teorii rozwiniętych krajów demokratycznych.

Do opisanego problemu wybrałam cztery spośród państw demokratycznych: Francję, Niemcy, Anglię i USA, kierując się dużymi ich osiągnięciami w dorobku teoretycznym na badany temat. Oczywiście w każdym z opisywanych krajów inny jest system polityczno-prawny, inny jest również system i pozycja prawna służby cywilnej, albowiem inna tradycja historyczna i kierunki rozwoju kształtowały je przez wieki. Jednak dla celów tej pracy zmuszona byłam pominąć szczegółową analizę ogromnej różnorodności instytucji prawno-ustrojowych, charakterystycznych dla poszczególnych krajów, aby skupić się tylko na poszukiwaniu wspólnych dla wszystkich demokracji mechanizmów lub nowych pomysłów rozwiązywania omawianego problemu. Albowiem w różnorodności organizacyjno-prawnej i specyfice narodowej można dostrzec pewne charakterystyczne, wspólne dla wszystkich tych krajów reguły funkcjonowania. Wskazują na to chociażby konstytucyjne zasady i ustawodawstwo, które w sposób bardziej lub mniej bezpośredni regulują zasadę neutralności politycznej urzędników. Dzięki nim praktyka zarządzania sprawami publicznymi podlega podobnym mechanizmom wzajemnego oddziaływania administracji i polityki. Dokonałam więc takiej selekcji materiału porównawczego, aby

przybliżyć czytelnikowi te zachodnie koncepcje i sposoby rozwiązań, które wydają się interesujące z polskiej perspektywy. Granica pomiędzy lojalnością wobec rządu czy ministra a działaniami sprzecznymi z prawem jest bardzo płynna. Osobiście uważam, że nie można polegać tylko na przepisach prawnych, a raczej koncentrować się należy na wypracowaniu kultury administrowania jako mechanizmu sterującego indywidualnymi zachowaniami. Jednak rozwiązania prawne pomagają w ukształtowaniu nowych instytucji i zwyczajów. Dlatego w książce skupiam się również na opisanu instytucji prawnych oraz orzecznictwa sądowego zapewniających apolityczność urzędników w wymienionych krajach, by pokrótce, w ostatnim rozdziale, przyjrzeć się sytuacji w Polsce.

Szczególnie ważny z poruszonych w książce wątków dotyczy, moim zdaniem, związku pomiędzy neutralnością a profesjonalizmem służby cywilnej. Zwracam tu uwagę na wpływ modeli organizacyjnych na indywidualne postępowanie urzędników. Nadmierne scentralizowanie i hierarchiczna budowa administracji mają negatywny wpływ na profesjonalizm i zwiększają prawdopodobieństwo upolityczniania pracowników urzędów państwowych. W omawianej pracy opisuję też stosunkowo nową tendencję: odwoływanie się przez urzędników do ochrony interesu publicznego, gdy kierowane są do nich polecenia sprzeczne z prawem.

Administrowanie polegające na wyważaniu racji polityków i urzędników jest procesem trudnym, nie kończącym się i stale podlegającym doskonaleniu. Osiągnięcie względnej równowagi w tym procesie zależy od ciągłego rozwoju profesjonalizmu urzędników oraz kultury politycznej polityków. W książce swej uzasadniam, że do osiągnięcia tego celu potrzebna jest przede wszystkim jasna identyfikacja ról pełnionych przez polityków i urzędników oraz wyraźne określenie rodzajów odpowiedzialności, a także ważna jest treść ich relacji nie tylko w stosunkach ze stale wymieniającym się kierownictwem politycznym, ale również z parlamentarnymi oraz zróżnicowanym lobbingsiem.

O ile wiem, książka moja jest jedną z nielicznych w polskiej literaturze pozycji, które przekonują do idei humanizowania struktur organizacyjnych, stosunków wewnętrznych, a nawet instrumentów prawnych służących administrowaniu sprawami publicznymi. Dlatego chciałabym, aby ją przeczytali ci wszyscy, którzy w administracji publicznej poza strukturami, instrukcjami i przepisami widzą też człowieka.

Barbara Kudrycka