



Przegląd Służby Cywilnej

Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

ISSN 2082-193X

Czerwiec 2014

ZASADA NEUTRALNOŚCI POLITYCZNEJ

Dodatek do numeru 3 (30) z 2014 r.



SPIS TREŚCI

DODATEK DO „PRZEGLĄDU SŁUŻBY CYWILNEJ” 2014/3

PODSTAWA PRAWNA

Zasada neutralności politycznej – § 13 i 17 zarządzenia 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 s. 3

Neutralność polityczna członków korpusu służby cywilnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwie dyscyplinarnym – Michał Frączkiewicz i Jacek Kwieciński s. 4

WYNIKI BADAŃ OPINII SPOŁECZNEJ

Obywatele o związkach polityki z administracją. Fragment ekspertyzy „Służba cywilna – oczekiwania społeczne a rozwiązania instytucjonalne” przygotowanej w kwietniu 2012 r. przez dr. Roberta Sobiecha na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów s. 10

KOMENTARZE

Zasada neutralności politycznej. Obowiązek zachowania neutralności czy ochrona neutralnego wizerunku korpusu służby cywilnej? – Anna Śledzińska-Simon s. 15

Słów kilka o apolityczności w służbie cywilnej – Jakub Stelina s. 21

W KONTEKŚCIE SIŁ ZBROJNYCH RP

Zasada politycznej neutralności – kategoria politologiczna i jej zastosowanie do wojska, jako części aparatu państwowego – Jerzy Zalewski s. 25

DOŚWIADCZENIA MIĘDZYKRAJOWE

Neutralność polityczna urzędników służby cywilnej/publicznej w krajach anglosaskich. Analiza porównawcza uregulowań prawnych – Katarzyna Dudzik s. 30

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL



ZASADA NEUTRALNOŚCI POLITYCZNEJ

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

(...)

§ 13. Członek korpusu służby cywilnej przestrzega zasad etyki korpusu służby cywilnej, którymi są:

- 1) zasada godnego zachowania;
- 2) zasada służby publicznej;
- 3) zasada lojalności;
- 4) zasada neutralności politycznej;
- 5) zasada bezstronności;
- 6) zasada rzetelności.

(...)

§ 17. Zasada neutralności politycznej, z uwzględnieniem tego, że partie polityczne w państwie demokratycznym są przewidzianymi przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i akceptowanymi przez obywateli wyrazicielami ich woli oraz tego, że członek korpusu służby cywilnej może korzystać z zagwarantowanych wolności i praw człowieka i obywatela, w tym prawa do udziału w życiu publicznym, polega w szczególności na:

- 1) niemanifestowaniu publicznym poglądów i sympatii politycznych, zwłaszcza nieprowadzeniu jakiegokolwiek agitacji o charakterze politycznym w służbie oraz poza nią;
- 2) dystansowaniu się od wszelkich wpływów i nacisków politycznych mogących prowadzić do działań stronnictw;
- 3) niepodjęciu żadnych publicznych działań bezpośrednio wspierających działania o charakterze politycznym;
- 4) niestwarzaniu podejrzeń o sprzyjanie partiom politycznym i przestrzeganiu obowiązujących ograniczeń;
- 5) dbałości o jasność i przejrzystość relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne, przy uwzględnieniu, że relacje te nie mogą podważać zaufania do politycznej neutralności członka korpusu służby cywilnej.

M.P. 2011. 93. 953

Neutralność polityczna członków korpusu służby cywilnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwie dyscyplinarnym

Michał Frączkiewicz

Jacek Kwieciński

Departament Prawny
Kancelarii Prezesa Rady
Ministrów

Zgodnie z art 78 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych. Zakaz ten w intencji ustawodawcy miał służyć zapewnieniu i utrzymaniu realnej neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej. Ewentualne upolitycznienie nie gwarantowałoby bowiem profesjonalizmu korpusu służby cywilnej i jednocześnie byłoby zaprzeczeniem obowiązującej jego członków zasady bezstronności.

Źródłem zakazu jest norma wyrażona w art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą celem działania korpusu służby cywilnej jest m.in. politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa. Tym niemniej nie można utożsamiać nakazu neutralności politycznej z zakazem posiadania przez członków korpusu służby cywilnej prywatnych poglądów politycznych ani z zakazem skorzystania z konstytucyjnych wolności i praw politycznych (przede wszystkim z biernego prawa wyborczego), a jedynie – w połączeniu z omawianym przepisem – z zakazem ich publicznego manifestowania.

Trybunał Konstytucyjny a neutralność polityczna w służbie cywilnej

Zagadnienie neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej pojawiło się w kilku wyrokach Trybunału Konstytucyjnego. W każdej z tych spraw Trybunał poddał tę konstytucyjną zasadę służby cywilnej analizie z punktu widzenia problemu konstytucyjnego przedstawionego przez uprawniony podmiot. Z tego względu w orzecznictwie sądu konstytucyjnego nie ma wyroku, którym Trybunał dokonałby pełnej wykładni zasady neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej. W konsekwencji niniejszy tekst, którego założeniem jest tylko prezentacja orzecznictwa TK, też nie zawiera całościowych poglądów jego Autorów ani poglądów doktryny na zagadnienie neutralności politycznej w służbie cywilnej.

Najbardziej obszernej analizy zasady neutralności politycznej Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 r. (K 26/00)¹, którym poddał ocenie przepisy szeregu ustaw zakazujące przynależności partyjnej osobom zatrudnionym lub pełniącym służbę w niektórych obszarach sektora publicznego lub pełniącym niektóre funkcje publiczne. Podstawowym wzorcem konstytucyjnym tych rozważań była wolność zrzeszania się wprowadzona postanowieniami art. 58 Konstytucji i w kontekście tej wolności Trybunał poddał ocenie zakaz przynależności do partii politycznych, motywowany koniecznością zachowania neutralności politycznej przez określone grupy funkcjonariuszy państwowych. Część rozumowania Trybunał odniósł wspólnie do wszystkich grup objętych wnioskiem, a część odrębnie do każdej z tych grup. W odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej Trybunał wskazał na konstytucyjną zasadę neutralności politycznej jako dodatkowe aksjologiczne uzasadnienie wprowadzenia ustawowego zakazu przynależności do partii politycznych.

Punktem wyjścia rozważań Trybunał uczynił przekonanie, że z członkostwem w partii politycznej wiąże się możliwość wywierania na osoby sprawujące funkcje publiczne nacisku zagrażającego bezstronności w sprawowaniu urzędu. Nadto państwo jako dobro wspólne oraz zasada zaufania obywateli do państwa implikują zakres praw i obowiązków osób pełniących funkcje publiczne. Przechodząc już ściśle do analizy pojęcia

neutralność polityczna Trybunał wskazał, że „Pojęcie politycznej neutralności, którym posługuje się Konstytucja i pojęcie apartyjności, wyrażające się w zakazie członkostwa w partiach politycznych określonych kategorii osób, nie są pojęciami przedmiotowo tożsamymi. Wymóg politycznej neutralności pewnych segmentów służb publicznych oznacza przede wszystkim niedopuszczalność motywowania realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań tych służb interesami ugrupowań politycznych. Apartyjność ma na celu usunięcie zagrożenia płynącego z faktu istnienia organizacyjnych i politycznych więzi pomiędzy osobą sprawującą funkcje publiczne a partią polityczną. Zagwarantowanie apolityczności służb publicznych nie jest możliwe do realizacji w sytuacji gdy osoby pełniące takie funkcje są członkami ugrupowań politycznych”. W ocenie Trybunału zatem apartyjność pewnych osób pełniących funkcje publiczne (czyli zakaz ich przynależności do partii politycznych) pozostaje w ścisłym związku z neutralnością polityczną tych osób. Odwołując się do poglądów doktryny w dalszej części wyводу, Trybunał stwierdził, że „Demokratyczne państwo prawne nie powinno być państwem partii. Przy wszystkich sprzężeniach między partiami a państwem potrzebny jest pewien dystans. Poddanie partii reżimowi prawa wywołuje ten skutek, że organy stosowania prawa, jak sądy, prokuratura czy policja, a w jakimś stopniu również i organy orzecznictwa administracyjnego, powinny być wolne od oddziaływania partii politycznych” (W. Sokolewicz, *Partie polityczne w polskim prawie konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro*, „Studia Prawnicze” 1991, nr 4, PAN, Instytut Nauk Prawnych).

Przechodząc do analizy szczególnej sytuacji członków korpusu służby cywilnej, Trybunał odwołał się do wcześniejszego orzecznictwa, przypominając art. 153 ust. 1 Konstytucji, który wprost wprowadza „nakaz politycznej neutralności w wykonywaniu zadań państwowych – przede wszystkim neutralności wobec interesów ugrupowań politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania czy poszczególnych polityków – adresowany do korpusu służby cywilnej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 kwietnia 1999 r.)². Powołując się na poglądy doktryny wskazano, że zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny korpus służby cywilnej jest niezbędny dla zapewnienia ciągłości i przewidywalności działania państwa. Zachowanie przez członków korpusu służby cywilnej neutralności politycznej jest niezbędne dla zapewnienia lojalności wobec demokratycznie legitymizowanych władz politycznych, ale także dla zapewnienia równego traktowania obywateli. „Neutralność polityczna (tzw. apolityczność) zakłada przede wszystkim, że urzędnicy służby cywilnej nie mogą być w żadnym stopniu w swoim działaniu determinowani własnymi przekonaniem politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi, grupowymi itd. Postawa urzędnika i jego działanie mają być zobiektywizowane i zdystansowane. Apolityczność urzędnika służby cywilnej należy rozumieć w tym znaczeniu, że nie bierze on udziału w szeroko pojmowanej grze politycznej i jest wolny w swym funkcjonowaniu od swoistego 'kompleksu' jakiegokolwiek partii, opcji politycznej, ideologii, religii, determinant i uwarunkowań. Neutralność polityczna służby cywilnej powinna być postrzegana nie tylko jako niezależność od partii, stronnictw politycznych, ale także uniezależnienie od wpływów innych organizacji. Zapewnieniu neutralności politycznej służby cywilnej służyć ma rozdzielenie stanowisk o charakterze politycznym, obsadzanych według kryteriów politycznych, od stanowisk urzędniczych, administracyjnych, obsadzanych na podstawie przesłanek natury merytorycznej. Ponadto – podobnie jak w odniesieniu do wymagania bezstronności – neutralność służby zapewnić mają określone obowiązki urzędnika oraz ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności (którym nie podlega ogół obywateli), jak w szczególności zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych, niemożność uczestnictwa w strajkach, zakaz pełnienia przez urzędników funkcji w związkach zawodowych, wyłączenie prawa urzędnika służby cywilnej do tworzenia partii politycznych oraz uczestniczenia w nich” (J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy*

o służbie cywilnej, Warszawa 2001, Wydawnictwo Prawnicze grupa LexisNexis, s. 17).

Wątek neutralności politycznej pojawia się również w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r. (K 9/02)³, w części dotyczącej art. 144a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej pozwalającego na tymczasowe obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej bez przeprowadzania konkursu (w ówczesnym stanie prawnym konkurs na wolne wyższe stanowisko był jedynym sposobem wyłonienia kandydata do zatrudnienia na wyższym stanowisku w służbie cywilnej). W odróżnieniu od omówionego wyżej wyroku Trybunału, analizującego kwestie neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej z punktu widzenia ich praw i wolności obywatelskich, w sprawie przepisów art. 144a ustawy Trybunał rozważał neutralność polityczną służby cywilnej rozumianej jako pewna skomplikowana organizacja, której zadaniem jest wspieranie demokratycznie wybranych władz publicznych. Z tego punktu widzenia Trybunał stwierdził, że „Podstawowym i koniecznym elementem służącym realizacji tego celu jest takie ustawowe ukształtowanie mechanizmu powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek, choćby przejściowych, możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę. Mechanizm ten powinien być zatem wolny od możliwości jakiegokolwiek ingerencji polityki czy prób narzucania konkretnych rozstrzygnięć. Jak wskazuje się w literaturze, „dla uzyskania przez [korpus służby cywilnej] nakazanego konstytucyjnie charakteru nader ważne znaczenie mieć będzie wolna od podejrzeń o partyjną stronniczość, a więc oparta na możliwie zobiektywizowanych kryteriach procedura rekrutacji do korpusu (...), a następnie – awansowania już w jego obrębie, a zwłaszcza przegrupowywania z kategorii «pracowników» do «urzędników», a potem – «urzędników zajmujących wyższe stanowiska» (...). Dla osiągnięcia tego celu ustanowiono ogólną zasadę – co prawda tylko na poziomie ustawy zwykłej – otwartości oraz konkurencyjności naboru kandydatów do k.s.c. (art. 5)” (W. Sokolewicz, op. cit., ss. 4 oraz 17).

Odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa, nie tylko dotyczącego służby cywilnej, Trybunał przypomniał, że neutralność polityczna wymaga takich mechanizmów prawnych, w których świat polityki nie ma możliwości wpływu na działalność korpusu służby cywilnej. Łącząc tak rozumianą neutralność polityczną z zasadą zawodowości korpusu służby cywilnej (rozumianą z jednej strony jako gotowość członków korpusu służby cywilnej do wiązania na stałe swojej kariery zawodowej ze służbą państwową, a z drugiej strony rozumianą jako konieczność posiadania przez członków korpusu odpowiednich kwalifikacji i przygotowania zawodowego), Trybunał uznał, że „ustawa o służbie cywilnej powinna stwarzać obiektywne, jasne i precyzyjne kryteria funkcjonowania instytucjonalnego służby cywilnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest to możliwe bez zapewnienia stabilności wskazanych powyżej mechanizmów [mechanizmów powoływania i funkcjonowania służby cywilnej – przyp. autora]. Jakakolwiek ingerencja ustawodawcy, choćby o przejściowym, epizodycznym charakterze w raz stworzony spójny system działania służby musi być nie tylko szczególnie uzasadniona, ale przede wszystkim nie może naruszać albo prowadzić do przekreślenia ustalonych, przejrzystych i gwarantujących realizację wskazanych konstytucyjnie celów zasad funkcjonowania tej służby”⁴.

Wątek neutralności politycznej w odniesieniu do służby cywilnej pojawił się w orzecznictwie Trybunału także w wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r. (K 3/99)⁵, w części dotyczącej składu Rady Służby Cywilnej, uregulowanego przepisem art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, zgodnie z którym w skład Rady wchodziły osoby reprezentujące wszystkie kluby parlamentarne. „W przepisie tym wyrażony jest nakaz politycznej neutralności w wykonywaniu zadań państwowych – przede wszystkim neutralności wobec interesów ugrupowań

politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania czy poszczególnych polityków – adresowany do członków korpusu służby cywilnej. Z art. 153 ust. 1 nie wynika natomiast wyłączenie polityków od kształtowania ram organizacyjnych, kontroli i oceny służby cywilnej. Przeciwnie politykiem jest także Prezes Rady Ministrów, sprawujący zwierzchnictwo organizacyjne nad służbą cywilną i zwierzchnictwo służbowe nad członkami jego korpusu (art. 153 ust. 2 w związku z art. 148 pkt 7). Zaskarżony przepis może służyć ułatwieniu wglądu w sprawy służby cywilnej politykom różnych opcji (także z ugrupowań opozycyjnych) oraz zrównoważeniu wpływów różnych demokratycznie legitymowanych kierunków politycznych na systemowe rozwiązania w służbie cywilnej”. Wyrok ten – w części dotyczącej neutralności politycznej – nie dotyczy zatem praw i obowiązków członków korpusu, a odnosi się do zasad funkcjonowania służby cywilnej, niemających żadnego związku z organizacją pracy urzędów.

Problem neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej w orzecznictwie WKDSC

Najczęstszym problemem spotykanym na gruncie praktycznego stosowania przepisu art. 78 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej jest konieczność rozstrzygnięcia przez komisje dyscyplinarne czy (a jeśli tak, to w jakim stopniu) kandydowanie przez członka korpusu służby cywilnej w wyborach powszechnych lub samorządowych stanowiło naruszenie zakazu manifestowania poglądów politycznych.

W orzecznictwie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej ukształtowała się praktyka uznawania, iż fakt kandydowania z listy danej partii czy ugrupowania nie stanowi sam w sobie przejawu manifestowania poglądów politycznych. Należy podzielić stanowisko Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, zgodnie z którym członek korpusu służby cywilnej nie może w drodze przepisu rangi ustawowej zostać pozbawiony zagwarantowanego mu przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej biernego prawa wyborczego. Skoro bowiem ustawodawca dopuszcza, że członek korpusu służby cywilnej może uzyskać mandat poselski lub senatorski (a także mandat radnego), to tym samym dopuszcza również fakt, że weźmie on udział w kampanii wyborczej – nie ma bowiem innej możliwości uzyskania mandatu, jak start w wyborach. W konsekwencji to nie sam udział w kampanii wyborczej stanowić będzie ewentualny delikt dyscyplinarny, ale dopiero publiczne manifestowanie poglądów politycznych w trakcie jej trwania. Przedmiotem analizy komisji dyscyplinarnej lub sądu powinno być zatem każdorazowo nie to czy, ale w jaki sposób członek korpusu służby cywilnej brał udział w kampanii wyborczej.

Ustalenie, gdzie w danym stanie faktycznym przebiegała granica pomiędzy działaniami członka korpusu służby cywilnej stanowiącymi realizację biernego prawa wyborczego, a działaniami, które można już zakwalifikować jako manifestowanie poglądów politycznych, należy każdorazowo do komisji dyscyplinarnych (i sądów). Badając tę okoliczność powinny one w szczególności przeanalizować na ile dane działania członka korpusu służby cywilnej pozwalały powiązać jego osobę (jako członka korpusu służby cywilnej) z daną opcją polityczną i tym samym naruszały zasadę politycznej neutralności służby cywilnej. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie, wyrażonym w wyroku⁶ z dnia 22 listopada 2012 r., znaczenie wyrażenia „publicznie manifestować poglądy polityczne” jest jednoznaczne i przekłada się na publiczne głoszenie przekonań, poglądów, własnego sposobu myślenia. Aby publicznie manifestować poglądy polityczne, trzeba je publicznie wypowiadać. Samo kandydowanie z listy określonej partii politycznej nie może być utożsamiane z manifestowaniem poglądów. Możliwość umieszczania na listach kandydatów niebędących członkami partii nie jest uzależnione od zaakceptowania w całości światopoglądu tej partii. Skoro obwiniony nie wypowiadał się publicznie, które z poglądów dotyczących kwestii politycznych, socjalnych, gospodarczych są mu bliskie, to tym samym nie manifestował swoich poglądów publicznie.

Najistotniejsze z punktu widzenia ewentualnej odpowiedzialności dyscyplinarnej jest zatem ustalenie trójstronnego powiązania pomiędzy daną osobą, jej członkostwem w korpusie służby cywilnej, a działalnością o charakterze politycznym. Wydaje się, że nawet karanie za publiczne manifestowanie poglądów politycznych osoby, która co prawda jest członkiem korpusu służby cywilnej, ale swoje poglądy manifestuje wobec osób, które nie mają świadomości jej członkostwa w korpusie służby cywilnej, byłoby nadmiernie restrykcyjne. Celem omawianego przepisu jest bowiem zapobieżenie „uwikłaniu” powagi, godności i dobrego imienia korpusu służby cywilnej w rozgrywki polityczne. Natomiast w przypadku, gdy sposób manifestowania nie pozwala, nawet pośrednio, powiązać manifestującego ze służbą cywilną, karanie go za takie działania wydaje się pozbawione podstaw materialnych.

Naruszeniem omawianego zakazu byłoby z pewnością akcentowanie w materiałach wyborczych członkostwa w korpusie służby cywilnej i wynikających z tego faktu pewnych szczególnych predyspozycji kandydata, ale chyba już nie udzielenie anonimowej wypowiedzi o charakterze politycznym w stacji radiowej lub telewizyjnej, albo napisanie artykułu do gazety. W orzeczeniach z dnia 21 września⁷ oraz z dnia 12 października⁸ 2011 r. Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej stanęła na stanowisku, że ubieganie się o mandat radnego nie narusza zakazu ustanowionego w art. 78 ust. 4 (a w konsekwencji art. 78 ust. 2), gdyż samo umieszczenie nazwiska w obwieszczeniu Komisji Wyborczej stanowi tylko potwierdzenie kandydowania, a to nie jest zabronione.

Problem stanowi także precyzyjne określenie, jakie działania uznać za manifestowanie poglądów politycznych w odniesieniu do działań niepodjęmowanych w związku z kampanią wyborczą. W przypadku urzędników służby cywilnej sytuacja wydaje się prostsza, gdyż ustawodawca nie tylko zabronił tej grupie zawodowej publicznego manifestowania poglądów politycznych, ale także tworzenia partii politycznych lub udziału w nich. Oznacza to, że w zasadzie każde działanie urzędnika służby cywilnej o charakterze politycznym należy, na gruncie omawianego przepisu, uznać za niedozwolone i podlegające odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Należy jednak zwrócić uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy, który z jednej strony w art. 78 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej zakazał wszystkim członkom korpusu służby cywilnej publicznego manifestowania poglądów politycznych, z drugiej zaś strony pośrednio zezwolił pracownikom służby cywilnej na uczestniczenie w działalności politycznej, w tym na tworzenie partii politycznych – wprost zakazując w art. 78 ust. 5 ustawy tego typu działań jedynie urzędnikom służby cywilnej.

Ustawodawca uznał zatem, że jest możliwe takie członkostwo i takie działanie pracowników służby cywilnej w partiach politycznych, które jednocześnie nie będzie stanowiło publicznego manifestowania ich poglądów politycznych. Wydaje się to nie do pogodzenia – sam fakt formalnego członkostwa w danej partii politycznych stanowi bowiem zmanifestowanie poglądów politycznych zgodnych z poglądami reprezentowanymi przez tę partię.

Przypisy

¹ Wyrok TK z 10 kwietnia 2002, sygn. akt K 26/00, OTK Z.U. 2002, nr 2A, poz. 18.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 3/99, OTK Z.U. 1999, nr 4, s. 364.

³ Wyrok TK z 12 grudnia 2002 (K 9/02).

⁴ Wyrok TK z 12 grudnia 2002 r. (K 9/02).

⁵ Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 (K 3/99).

⁶Wyrok SA Warszawie z 22 listopada 2012 r. sygn. akt III APo 14/12.

⁷Orzeczenie WKDSC z 21 września 2011 r., sygn. akt DSC-3602-28(2)/2011.

⁸Orzeczenie WKDSC z 12 października 2011 r., sygn. akt DSC-3602-20(2)/2011.

Źródło: M. Frączkiewicz, M. Graczyk, E. Łukasik, E. Stachniak, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej cz. VI*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 28 sierpnia 2013 r.

□



Obywatele o związkach polityki z administracją

Fragment ekspertyzy „Służba cywilna – oczekiwania społeczne a rozwiązania instytucjonalne”
przygotowanej w kwietniu 2012 r. przez dr. Roberta Sobiecha
na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Jaką służbę cywilną akceptują Polacy?

Ograniczona wiedza Polaków o służbie cywilnej nie oznacza, że nie mają oni mniej lub bardziej sprecyzowanych poglądów dotyczących funkcjonowania administracji publicznej. Odtworzenie społecznych oczekiwań, aprobaty lub braku zgody dla wybranych rozwiązań funkcjonowania służby cywilnej stanowiło istotną część badań prowadzonych w 2011 r. przez firmę ARC Rynek i Opinia na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Punktem wyjścia dla odtworzenia takich poglądów były wybrane zasady funkcjonowania służby cywilnej powszechnie przyjęte tak w Polsce, jak i w większości państw Unii Europejskiej. Chodzi tu o takie zasady, jak neutralność polityczna, bezstronność czy stabilizacja zatrudnienia służby cywilnej. Wprowadzenie w życie wymienionych zasad niejednokrotnie natrafia na problemy i kontrowersje dotyczące zarówno zakresu i stosowania, jak i samej koncepcji służby cywilnej. Wyniki badania wskazują, że mamy do czynienia ze zróżnicowanym, wewnątrznie niepowiązanym zestawem oczekiwań Polaków wobec urzędników i służby cywilnej.

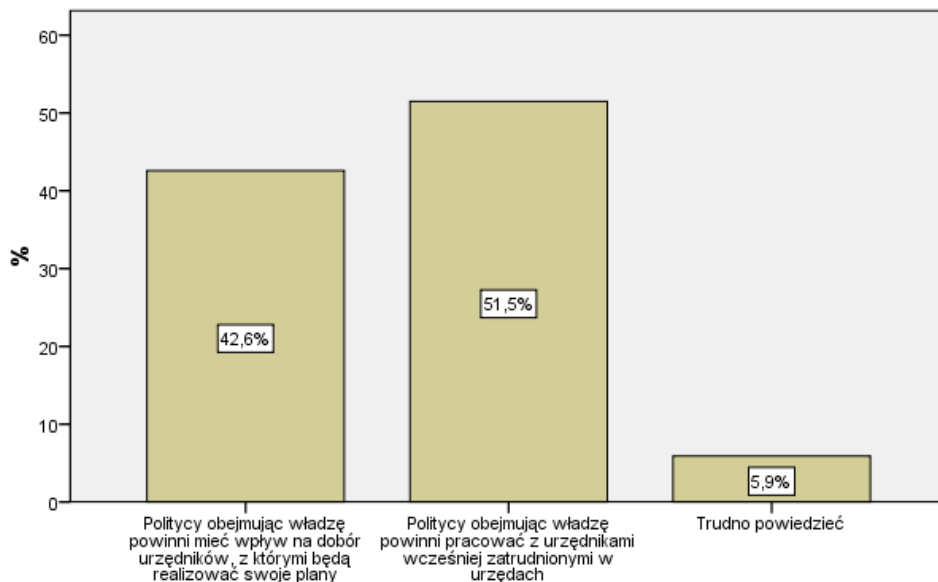
Zasada neutralności politycznej

Jedną z kluczowych zasad wyznaczających funkcjonowanie służby cywilnej jest zasada neutralności politycznej. W większości systemów demokratycznych przyjmuje się, że stabilne funkcjonowanie państwa wymaga istnienia stałego korpusu urzędników, niezależnego od zmieniających się ekip politycznych. Instytucjonalne gwarancje i praktyka stosowania zasady neutralności politycznej uznawane są za jeden z filarów demokratycznego porządku i zapewnienia ciągłości działań państwa. W państwach Unii Europejskiej realizacja zasady neutralności politycznej wykorzystuje różne rozwiązania regulujące relacje pomiędzy politykami a urzędnikami, a także obowiązki i prawa samych urzędników.

Wyniki badań ujawniły znaczące zróżnicowanie poglądów Polaków dotyczących realizacji zasady neutralności politycznej służby cywilnej (wyk). Ponad połowa badanych (52 proc.) opowiadała się za istnieniem korpusu służby cywilnej niezależnego od polityków, uznając że „politycy, obejmując władzę, powinni pracować z urzędnikami wcześniej zatrudnionymi w urzędach”. Jednak aż 43 proc. badanych zgadzało się

Neutralność polityczna służby cywilnej

Próba reprezentatywna



z poglądem, że „politycy, obejmując władzę, powinni mieć wpływ na dobór urzędników, z którymi będą realizować swoje plany”.

Opinie o wpływie polityków na dobór urzędników nie zależały od posiadanego zaufania wobec administracji rządowej, oceny jej pracy czy pozytywnych bądź negatywnych emocji wyrażanych wobec państwa. Nie odnotowano także istotnych różnic poglądów w zależności od wykształcenia, wieku czy sytuacji materialnej badanych.

Warto podkreślić, że poparcie dla zasady neutralności politycznej występowało częściej wśród badanych, którzy nie słyszeli o służbie cywilnej (56 proc.), niż wśród osób deklarujących znajomość tej instytucji (45 proc.). Wydaje się, że przyzwolenie na ingerencję polityków w strukturę zatrudnienia korpusu służby cywilnej oparte jest w większym stopniu o poglądy dotyczące relacji pracodawców i pracowników niż na zrozumieniu istoty zasady neutralności politycznej. Należy jednak podkreślić, że różnice poglądów w tej kwestii nie były zależne od poprawności posiadanych skojarzeń z administracją publiczną.

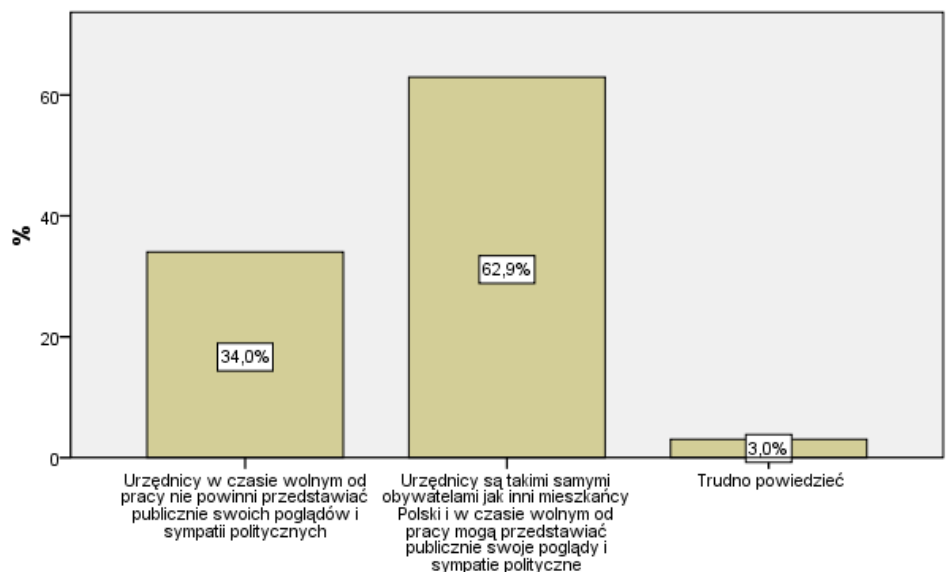
Nieliczne, istotne statystycznie związki ujawnione w badaniach ARC wykazują, że przyzwolenie na dobór urzędników przez polityków występowało przede wszystkim wśród badanych przekonanych, że podstawowym motywem działań urzędników jest kierowanie się własnym interesem lub interesem wybranych środowisk. Z kolei, wśród badanych twierdzących, że urzędnicy kierują się przede wszystkim interesem publicznym, dominowało przekonanie, że politycy nie powinni mieć wpływu na dobór urzędników, z którymi będą pracować.

Różnice poglądów ujawniły się także w elektoratach partii politycznych. Największy poziom aprobaty dla poglądu, że politycy powinni pracować z urzędnikami wcześniej zatrudnionymi w urzędach odnotowano wśród wyborców SLD (70 proc.), PO i Ruchu Palikota (57 proc.), najmniejszy wśród osób głoszących na PiS (50 proc.).

Zaskakującym wynikiem badania okazał się niski poziom społecznej dezaprobaty dla publicznego przedstawiania poglądów politycznych przez urzędników służby cywilnej. Jedynie 34 proc. badanych uznało, że „urzędnicy w czasie wolnym od pracy nie powinni przedstawiać publicznie swoich poglądów i sympatii politycznych”. Blisko dwie trzecie respondentów (63 proc.) reprezentowało pogląd, że „urzędnicy są takimi samymi obywatelami jak inni mieszkańcy Polski i w czasie wolnym od pracy mogą przedstawiać publicznie swoje poglądy i sympatie polityczne” (wyk.).

Neutralność polityczna służby cywilnej

Próba reprezentatywna

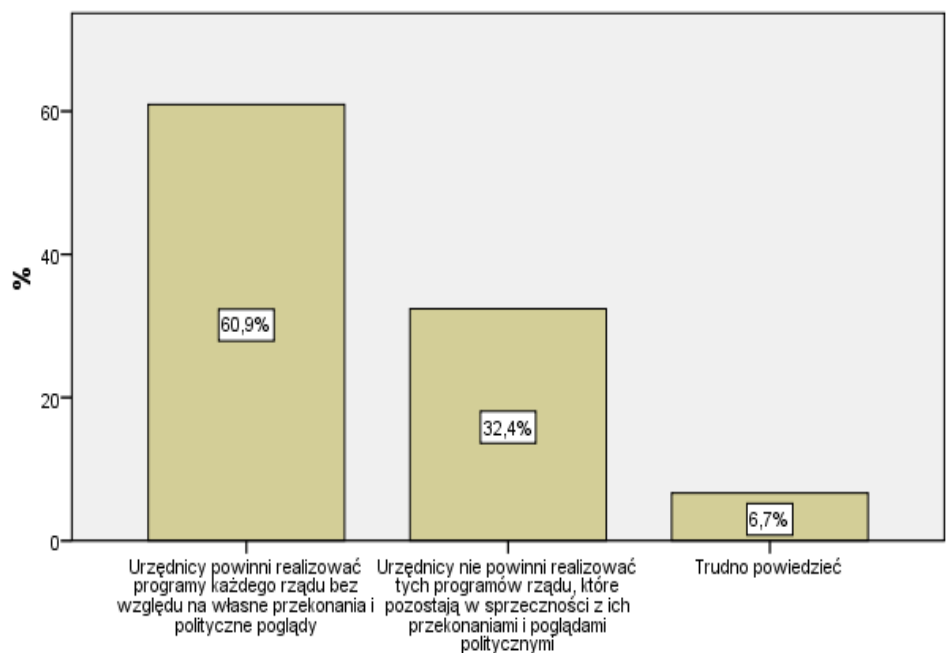


Przyzwolenie dla publicznego przedstawiania poglądów politycznych nie było związane ze znajomością służby cywilnej, zaufaniem do administracji rządowej czy oceną jej pracy. Na opinie badanych w tej kwestii nie miały też wpływu wykształcenie czy płeć badanych. Brak przyzwolenia na publiczne przedstawianie poglądów politycznych deklarowali najczęściej mieszkańcy największych miast i osoby o najwyższych dochodach. Za swobodnym wyrażaniem poglądów opowiadali się przede wszystkim najmłodszy respondenci: 71 proc. badanych w wieku 18–24 lat, 67 proc. badanych w wieku 25–34 lata, podczas gdy najmniejsza aprobata miała miejsce wśród osób powyżej 60 roku życia (59 proc. badanych).

Szeroki zakres społecznego przyzwolenia na publiczne demonstrowanie poglądów politycznych przez urzędników wydaje się kolejnym potwierdzeniem tezy o niewielkim zrozumieniu istoty służby cywilnej. Można przypuszczać, że praca w administracji publicznej postrzegana jest podobnie jak inne formy aktywności zawodowej. W takim rozumieniu sami urzędnicy nie powinni podlegać ograniczeniom w prezentowaniu własnych poglądów politycznych, podobnie jak pracownicy zatrudnieni w innych sektorach. Powyższy pogląd pojawiał się najczęściej wśród najmłodszych badanych.

Równie zaskakujący okazuje się stosunkowo niski poziom akceptacji dla zasady realizacji przez urzędników programów politycznych rządzących partii. Jedynie 61 proc. badanych twierdziło, że "urzędnicy powinni realizować programy każdego rządu, bez względu na własne przekonania i polityczne poglądy". Blisko jedna trzecia badanych (32 proc.) była przekonana, że „urzędnicy nie powinni realizować tych programów rządu, które pozostają w sprzeczności z ich przekonaniem i poglądami politycznymi”. Wyniki badania wskazują, że różnice poglądów w znaczącym stopniu zależą od pozycji społecznej badanych i ich postaw wobec spraw publicznych (wyk.).

Neutralność polityczna służby cywilnej
Próba reprezentatywna



Istotnym czynnikiem wzmacniającym akceptację zasady neutralności politycznej okazało się zaufanie do administracji rządowej oraz poczucie wpływu na sprawy publiczne. Pogląd, że urzędnicy powinni realizować programy każdego rządu akceptowało 68 proc. badanych deklarujących duże lub bardzo duże zaufanie do administracji rządowej, 80 proc. badanych deklarujących silne poczucie wpływu na sprawy własnej miejscowości i 56 proc. badanych deklarujących niskie poczucie wpływu.

Poparcie dla zasady neutralności politycznej częściej deklarowali także badani uczestniczący w wyborach do parlamentu w 2011 r.

Przekonanie o konieczności realizacji przez urzędników programów różnych opcji politycznych deklarowali przede wszystkim badani z wyższym wykształceniem, mieszkający w największym miastach, najmlodszy badani (18–35 lat), a także osoby załatwiające swoje sprawy w urzędach administracji publicznej w bieżącym roku.

Największy poziom aprobaty dla poglądu, że urzędnicy nie powinni realizować tych programów rządu, które pozostają w sprzeczności z ich przekonaniem, odnotowano wśród wyborców Ruchu Palikota (37 proc.) i PiS (36 proc.), najmniejszy wśród osób głosujących na SLD (24 proc.), PSL (26 proc.) i PO (29 proc.).

Dla znacznej części badanych, w tym przede wszystkim dla osób najstarszych, osób o najniższym wykształceniu, osób biernych zawodowo, mieszkańców wsi i małych miast praca w administracji publicznej powinna odpowiadać ich przekonaniom politycznym i stwarzać możliwość wyrażania sprzeciwu wobec pomysłów i koncepcji proponowanych przez polityków o odmiennych opcjach politycznych.

Przytoczone powyżej wyniki wskazują na wysoce ograniczony zakres społecznej aprobaty dla powszechnie przyjętych rozwiązań służby cywilnej. Jak ilustruje to tabela, jedynie 31 proc. (w tabeli pominięto odpowiedzi „trudno powiedzieć”; przy ich uwzględnieniu odsetek badanych akceptujących obie zasady wynosi 31 proc.) Polaków uważa, że politycy obejmujący władzę powinni pracować z zatrudnionymi tam urzędnikami, zaś urzędnicy powinni realizować program każdego rządu bez względu na swoje przekonania. Blisko 50 proc. badanych kwestionuje jedną z powyższych zasad, a 15 proc. obie zasady.

Wpływ polityków na dobór urzędników a realizacja programów politycznych przez urzędników (proc.)

		C11. 3. Zasada neutralności politycznej służby cywilnej		
		Urzędnicy powinni realizować programy każdego rządu bez względu na własne przekonania i polityczne poglądy	Urzędnicy nie powinni realizować tych programów rządu, które pozostają w sprzeczności z ich poglądami	Razem
C11. 1. Zasada neutralności politycznej służby cywilnej	Politycy, obejmując władzę, powinni mieć wpływ na dobór urzędników, z którymi będą realizować swoje plany	30,3 proc.	15,2 proc.	45,5 proc.
	Politycy, obejmując władzę, powinni pracować z urzędnikami wcześniej zatrudnionymi w urzędach	34,7 proc.	19,9 proc.	54,5 proc.
Razem		65,0 proc.	35,0 proc.	100,0 proc.

Wysoki poziom społecznej akceptacji dla decyzji polityków o doborze pracujących z nimi urzędników, szeroko podzielanego przekonania o możliwości wyrażania poglądów politycznych przez urzędników czy prawa do odmowy realizacji programów pozostających w sprzeczności z poglądami urzędników sugerują, że znaczna część społeczeństwa kwestionuje zasady powszechnie przyjmowane w służbie cywilnej. Szczególnie niepokojącym zjawiskiem jest wysoki zakres społecznego sprzeciwu dla realizacji przez urzędników programów politycznych, pozostających w niezgodzie z ich poglądami politycznymi.

Przy niskim poziomie wiedzy o samej służbie cywilnej powyższe poglądy wydają się być bardziej efektem braku wiedzy o konsekwencjach naruszania zasady neutralności politycznej niż wskaźnikiem aprobaty dla decyzji kadrowych podejmowanych przez polityków czy dbałością o wolność przekonań samych urzędników. Stąd też kluczowym wyzwaniem jest nie tylko zwiększenie wiedzy o samej instytucji służby cywilnej, jej strukturze czy obowiązujących procedurach, ale przede wszystkim wyjaśnianie opinii publicznej potrzeby jej istnienia, roli, jaką pełni w systemach demokratycznych, i uzasadnianie obowiązujących w niej zasad w powiązaniu z efektami działań państwa i jakością świadczonych usług publicznych. (...)

Pełny tekst ekspertyzy został opublikowany w „Przeglądzie Służby Cywilnej”
nr 6 (21) z 2012 r., s. 59–64, i nr 1 (22) z 2013 r., s. 61-68.



Zasada neutralności politycznej

Obowiązek zachowania neutralności czy ochrona neutralnego wizerunku korpusu służby cywilnej?



Anna Śledzińska-Simon

Doktor nauk prawnych,
adiunkt w Katedrze
Prawa Konstytucyjnego
Wydziału Prawa, Administracji
i Ekonomii Uniwersytetu
Wrocławskiego.
Autorka publikacji „Prawa
polityczne urzędników. Analiza
porównawcza praktyki
i orzecznictwa Francji, Niemiec,
Wielkiej Brytanii i Stanów
Zjednoczonych”,
Wydawnictwo Sejmowe 2010.

Neutralność polityczna a apartyjność w Konstytucji RP i orzecznictwie TK

Termin „neutralność polityczna” w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. pojawia się dwa razy – jako zasada organizacji i działania Sił Zbrojnych (art. 26 ust. 2), a także zasada korpusu służby cywilnej (art. 153 ust. 1). Warto zatem zastanowić się, czy „neutralność w sprawach politycznych” i „politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa” w tak odmiennych formacjach oznacza podobny zakres obowiązków. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego interpretacja zasady neutralności politycznej wymaga wzięcia pod uwagę roli określonego podmiotu, a także charakteru jego funkcji i kompetencji. W rezultacie z uwagi na zakres (rangę) zadań i kompetencji Sił Zbrojnych, obowiązek zachowania neutralności politycznej powinien oznaczać dużo bardziej restrykcyjne nakazy i zakazy niż w służbie cywilnej. W tym kontekście został wyróżniony zakaz tworzenia z Sił Zbrojnych „autonomicznego podmiotu w strukturze politycznej państwa”, zdolnego do wywierania wpływu na polityczne decyzje konstytucyjnych organów państwa. Drugi aspekt szczególny oznacza nakaz wyłączenia tej struktury państwowej ze sfery bezpośredniego oddziaływania partii politycznych (por. wyrok TK z 7 marca 2000 r.)¹. Siły Zbrojne RP nie powinny być bowiem wykorzystywane jako narzędzie walki politycznej.

W odniesieniu do art. 153 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny zauważył, że przepis ten nakazuje ustawodawcy takie ukształtowanie organów funkcjonujących w służbie cywilnej, które wyeliminuje oddziaływanie o charakterze politycznym. Neutralność polityczna korpusu służby cywilnej stanowić ma gwarancję, nieodzownej dla prawidłowego wykonywania zadań państwa, stabilności kadry urzędniczej w sytuacji zmieniających się w demokratycznym państwie rządów (wyrok TK z 13 listopada 2003 r.)². Jak się okazuje, członkowie służby cywilnej podlegają tym samym zakazom aktywności politycznej co żołnierze zawodowi.

Obok zasady neutralności politycznej Konstytucja RP przewiduje odrębne zakazy członkostwa w partiach politycznych (i związkach zawodowych) dla określonych funkcji i urzędów związanych z wykonywaniem władzy publicznej – sędziego (art. 178 ust. 3); sędziego Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 3); prezesa NIK (art. 205 ust. 3); Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3); członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2); Prezesa NBP (art. 227 ust. 4). We wszystkich tych przypadkach zakazana jest także działalność publiczna niedająca się pogodzić z godnością urzędu.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „neutralność polityczna” została faktycznie zrównana z pojęciem „apartyjności”, które jest przecież treściowo węższe niż pojęcie „apolityczności”. Trybunał Konstytucyjny doszedł jednak do wniosku, że nakaz przestrzegania zasady neutralności politycznej oznacza jednocześnie zakaz przynależności do partii politycznej (por. wyrok TK z 10 kwietnia 2002 – „Pojęcie politycznej neutralności, którym posługuje się Konstytucja i pojęcie apartyjności, wyrażające się w zakazie członkostwa w partiach politycznych określonych kategorii osób, nie są pojęciami przedmiotowo tożsamymi. Wymóg politycznej neutralności pewnych segmentów służb publicznych oznacza przede wszystkim niedopuszczalność motywowania realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań tych służb interesami ugrupowań politycznych. Apartyjność ma na celu usunięcie zagrożenia płynącego

z faktu istnienia organizacyjnych i politycznych więzi pomiędzy osobą sprawującą funkcje publiczne a partią polityczną. Zagwarantowanie apolityczności służb publicznych nie jest możliwe do realizacji w sytuacji gdy osoby pełniące takie funkcje są członkami ugrupowań politycznych”³.

Zasada neutralności politycznej w służbie cywilnej nawiązuje do klasycznej dychotomii między administracją i polityką. Oddzielenie tych sfer sprzeciwia się stosowaniu politycznych kryteriów w administracji, zwłaszcza w odniesieniu do profesjonalnego korpusu urzędniczego. W odniesieniu do korpusu służby publicznej Trybunał Konstytucyjny powołał się przede wszystkim na stanowisko wyrażone w literaturze przez Barbarę Kudrycką, która słusznie podkreśla, iż „zagadnienie neutralności politycznej urzędników zawiera się w dwóch aspektach: w aspekcie wdrażania polityki rządu przez administrację oraz w aspekcie równego traktowania wszystkich obywateli przez administrację. Z pierwszego punktu widzenia lojalni politycznie urzędnicy wdrażają program tych partii rządzących, które posiadają demokratyczną legitymację do sprawowania rządów. Aby to było możliwe, urzędnicy nie mogą kierować się własnymi poglądami lub sympatiami politycznymi. Z punktu widzenia równego traktowania obywateli przez administrację urzędnicy powinni zachować neutralność polityczną wobec nieformalnych, partyjnych nacisków polityków, wewnątrzorganizacyjnego oddziaływania partii politycznych”⁴.

Neutralność polityczna w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

Należy jednak zwrócić uwagę, że zasada neutralności politycznej jest bezsprzecznie naczelną zasadą służby cywilnej we wszystkich państwach demokratycznych, choć występuje w różnych odmianach. W łagodniejszej wersji (Zjednoczone Królestwo) prawo zabrania podejmowania takiej działalności, która mogłaby być postrzegana jako dowód braku neutralności. W praktyce chroni więc neutralny wizerunek służby cywilnej. W brytyjskiej koncepcji służby zakazy wynikające z zasady zachowania neutralności politycznej zależą od sprawowanej funkcji. Najwyżsi rangą urzędnicy nie mogą wyrażać ich osobistych poglądów stanowiących silne i zrozumiałe poparcie dla jednej partii politycznej w taki sposób, który pozornie lub prawdziwie szkodzi lojalnej i efektywnej służbie ministrom innej partii. Muszą dołożyć wyjątkowych starań, aby wyrażać swoje komentarze z umiarem, szczególnie o sprawach, za które odpowiedzialność ponoszą ich ministrowie, aby unikać ogólnych uwag na temat spraw kontrowersyjnych, które mogą wpływać na odpowiedzialność ich ministrów; a także unikać ataków osobistych. Oprócz pewnych ograniczeń w swobodzie wypowiedzi, członkowie korpusu służby cywilnej podlegają też ograniczeniom działalności politycznej, lecz w tym zakresie podzieleni są na trzy grupy. Osoby niezatrudnione na stanowiskach urzędniczych mają pełną swobodę działalności politycznej zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym, chyba że są na służbie, w mundurze lub na terenie urzędu. Polityczna aktywność grupy częściowo ograniczonej politycznie (50 proc. służby cywilnej), czyli kierowników niższego szczebla i personelu urzędowego, poza stanowiskami należącymi do Senior Civil Service, zależy od zgody ich przełożonych. Natomiast urzędnicy państwowi wyższego szczebla, w tym urzędnicy należący do Senior Civil Service, zaliczają się do kategorii ograniczonej politycznie. Na poziomie krajowym zakazuje się im startowania w wyborach do Izby Gmin i Parlamentu Europejskiego, obejmowania stanowisk w partii politycznej o zasięgu ogólnokrajowym, wypowiedziania się w kwestiach spornych o znaczeniu ogólnokrajowym, wyrażania takich opinii w prasie, książkach, artykułach lub na ulotkach, agitowania na rzecz partyjnego kandydata do Izby Gmin lub Parlamentu Europejskiego lub na rzecz partii politycznej. Nie mogą oni też startować w wyborach lokalnych, obejmować stanowisk w lokalnych strukturach partyjnych, wypowiadać się na temat lokalnych spornych kwestii oraz agitować na rzecz kandydatów lub partii politycznej w lokalnych wyborach. Działalność polityczna na szczeblu lokalnym może zostać jednak podjęta za zgodą ich przełożonych.

Neutralność polityczna w USA

W USA zasada neutralności jest zagwarantowana dwoma typami przepisów – jedne dotyczą konfliktu interesów i obowiązku bezstronnego sprawowania funkcji publicznej, drugie – politycznej neutralności i obowiązku powstrzymania się od pewnych form działalności publicznej z wyraźnym wyróżnieniem rodzajów służby, a także czasu na służbie i poza służbą, oraz form aktywności publicznej czy politycznej. Ustawa Hatcha (*Act to Prevent Pernicious Political Activities* z 1939 r.) po nowelizacji z 1993 r. gwarantuje urzędnikom nie tylko prawo do członkostwa w partiach politycznych, ale także prawo do aktywnego udziału w kierownictwie partyjnym i kampaniach politycznych pod warunkiem, że nie będą zabiegać o wpłaty od osób służbowo im podległych albo związanych z urzędem, a także że powstrzymają się od aktywności politycznej podczas wykonywania obowiązków (na służbie), w mundurze, używając służbowych środków lokomocji lub urządzeń czy znajdując się na terenie urzędu. Ustawa Hatcha zakazuje jednak urzędnikom startowania w wyborach jako kandydat partii, choć urzędnicy mogą kandydować w wyborach, które nie mają charakteru politycznego. Celem nowelizacji było zacieśnienie ograniczeń na służbie i rozluźnienie ich w stosunku do działań podejmowanych poza urzędem i w czasie wolnym.

Neutralność polityczna we Francji

We Francji wymóg neutralności odczytywany jest przede wszystkim jako zakaz manifestacji poglądów politycznych, religijnych czy światopoglądowych w związku ze służbą. W stosunku do zachowania na służbie, zakaz ten jest absolutny (z wyjątkiem urzędników zatrudnionych w szkolnictwie wyższym). Natomiast w stosunku do zachowania poza służbą, Francja reprezentuje model administracji względnie neutralnej. Wyjaśnieniem łagodnego podejścia Francji jest założenie, że nie ma innego suwerena niż Naród, dlatego każda próba kontrolowania przez rząd tego, co myślą i w co wierzą ludzie, traktowana jest z podejrzliwością, chyba że manifestacja określonych poglądów zagraża porządkowi publicznemu. Dlatego też francuscy urzędnicy mają nieskrępowaną możliwość wstępowania do partii politycznych i brania udziału w działalności partyjnej. Mogą podpisywać petycje, uczestniczyć w publicznych debatach i zgromadzeniach. Cieszą się również biernymi prawami wyborczymi i na szczeblu lokalnym mogą nawet piastować stanowiska wybieralne bez konieczności ustępowania ze stanowiska urzędniczego. Co do zasady, urzędnicy wybrani do Zgromadzenia Narodowego muszą dokonać wyboru pomiędzy mandatem a urzędem. Podobnie jak w Niemczech, działalność polityczna urzędników podlega jednemu ograniczeniu w postaci obowiązku powściągliwości. W Niemczech jednak pewna treść podejmowanej działalności (np. członkostwo w partii komunistycznej) była *per se* zakazana. We Francji natomiast liczy się, w jaki sposób dana osoba wyraża swoje przekonania.

Neutralność polityczna w Niemczech

W Niemczech federalne prawo urzędnicze nakazuje wykonywać obowiązki sprawiedliwie i apolitycznie, aby służyć całemu narodowi, a nie tylko jednej partii. Dzięki neutralności urzędnicy mogą dokonywać oceny sytuacji w sposób profesjonalny, bez konieczności uciekania się do kryteriów politycznych. Tym samym bycie neutralnym pozwala na spełnienie dodatkowego obowiązku służenia dobru wspólnemu. Neutralność oznacza obiektywność, czyli wolność od zewnętrznych wpływów, nie tylko politycznych, ale także ze strony grup, organizacji, przyjaciół czy rodziny, oraz odrzucenie wszelkich uprzedzeń. Neutralność nie może jednak prowadzić do obojętności. Środowisko pracy urzędu nie jest bowiem neutralne, ale polityczne, podobnie jak decyzje, które wynikają z normatywnego wyboru ustawodawcy. Konkretnie zadania do wykonania przez urzędników nie zawsze są jedynie techniczno-administracyjną czynnością, ale niosą ze sobą ładunek polityczny

lub ideologiczny. Zwierzchnicy w administracji mają więc prawo wymagać staranności i rzetelności w realizacji konkretnych celów politycznych. Jednak zastosowanie sankcji dyscyplinarnych wobec kogoś, kto zachowując staranność i rzetelność w pracy, wyraża swoją krytyczną opinię wobec określonej polityki lub ideologii, może stanowić dyskryminację ze względu na światopogląd.

W doktrynie niemieckiej przyjmuje się, że wykluczenie całej klasy urzędniczej z życia politycznego, a także pozbawienie ich własnej reprezentacji w parlamencie byłoby sprzeczne z fundamentalną zasadą demokracji. Obowiązek zachowania umiaru i powściągliwości oznacza odpowiednio większe ograniczenia wobec urzędników wyższej rangi. Jest to zgodne z zasadą proporcjonalności – im wyższą pozycję w hierarchii urzędniczej ma dana osoba, tym większe stawia się jej wymagania. Wynika stąd, że w przypadku wysokiej rangi urzędników trudniej jest im udowodnić, że pewne działania podejmowali jako osoby prywatne, ponieważ ze względu na sprawowaną funkcję są oni z nią automatycznie utożsamiani.⁵

Neutralność polityczna w Polsce – wątpliwości interpretacyjne

W Polsce jednak zasada neutralności politycznej interpretowana jest jako kategoryczny zakaz aktywności politycznej urzędników. Oceniając zgodność zakazów członkostwa w partiach politycznych członków korpusu służby cywilnej z konstytucyjną wolnością zrzeszania się, Trybunał Konstytucyjny oparł się także na innym stanowisku przedstawicieli nauki. „Neutralność polityczna (tzw. apolityczność) zakłada przede wszystkim, że urzędnicy służby cywilnej nie mogą być w żadnym stopniu w swoim działaniu determinowani własnymi przekonaniem politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi, grupowymi itd. Postawa urzędnika i jego działanie mają być zobiektywizowane i zdystansowane. Apolityczność urzędnika służby cywilnej należy rozumieć w tym znaczeniu, że nie bierze on udziału w szeroko pojmowanej grze politycznej i jest wolny w swym funkcjonowaniu od swoistego 'kompleksu' jakiegokolwiek partii, opcji politycznej, ideologii, religii, determinant i uwarunkowań. Neutralność polityczna służby cywilnej powinna być postrzegana nie tylko jako niezależność od partii, stronnictw politycznych, ale także uniezależnienie od wpływów innych organizacji. Zapewnieniu neutralności politycznej służby cywilnej służyć ma rozdzielenie stanowisk o charakterze politycznym, obsadzanych według kryteriów politycznych, od stanowisk urzędniczych, administracyjnych, obsadzanych na podstawie przesłanek natury merytorycznej. Ponadto – podobnie jak w odniesieniu do wymagania bezstronności – neutralność służby zapewnić mają określone obowiązki urzędnika oraz ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności (którym nie podlega ogół obywateli), jak w szczególności zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych, niemożność uczestnictwa w strajkach, zakaz pełnienia przez urzędników funkcji w związkach zawodowych, wyłączenie prawa urzędnika służby cywilnej do tworzenia partii politycznych oraz uczestniczenia w nich”⁶.

TK zauważył, że warunek zachowania neutralności w sprawach politycznych wymaga ustawowego ograniczenia prawa zrzeszania się w partie polityczne. Słusznie zauważył, że przynależność do określonej partii jest faktycznym uzewnętrznieniem poglądów politycznych. Należy jednak zapytać, czy zawsze członkostwo w partiach politycznych jest jednocześnie zaprzeczeniem apolityczności rozumianej jako motywowanie realizacji zadań określonej formacji interesami partii politycznej, do której należy dana osoba. TK stwierdził też, że „przynależność do partii jest nie tylko manifestacją poglądów politycznych, ale także, co wynika z treści statutowych poszczególnych partii, zobowiązuje członków do realizacji jej programu, aktywnego uczestniczenia w jej działalności”.

W tym miejscu rodzi się jednak wątpliwość, czy realizacja programu partii może się odbywać inaczej niż poprzez wykonywanie obowiązków służbowych i czy jest możliwość odgraniczenia sfery życia prywatnego, choć podejmowanego w sferze publicznej, osoby pełniącej funkcje publiczne od sfery życia zawodowego, związanego *stricte* z wykonywaniem władztwa publicznego. Oczywiście jest, że osoby w stosunkach służby publicznej mają swoje preferencje i przekonania polityczne, a także sympatie partyjne. Żadne nakazy moralne czy prawne nie są w stanie zmienić tych preferencji, lecz jedynie wpłynąć na sposób zachowania funkcjonariuszy publicznych „na służbie”. Pozostaje więc pytanie, jakie formy uzewnętrznienia tych preferencji, przekonań i sympatii, nie są do pogodzenia z wykonywaniem określonych zadań i kompetencji władzy państwowej. Należy rozważyć członkostwo w partiach politycznych, piastowanie stanowisk we władzach partii politycznych, udział w kampanii wyborczej, przekazywanie środków finansowych na cele polityczne, kandydowanie w wyborach, a także piastowanie stanowisk politycznych, działalność związkową i inne formy uczestnictwa w życiu publicznym (np. składanie petycji, organizacja i udział w zgromadzeniach publicznych).

Po drugie, czy wśród różnych rodzajów służby publicznej należy wyróżnić takie, które ze względu na szczególny status ustrojowy (a więc bez naruszenia konstytucyjnej zasady równości) kategorycznie wykluczają członkostwo w partiach politycznych. Odpowiedź na to pytanie zależy od uznania, czy określony funkcjonariusz publiczny jest „zawsze na służbie”, czy też „bywa osobą prywatną”. O ile zasady hierarchicznego podporządkowania, rozkazodawstwa oraz jednoosobowego dowodzenia Sił Zbrojnych przemawiają za koniecznością wprowadzenia szeregu ograniczeń w zakresie praw i wolności obywatelskich o charakterze politycznym żołnierzy zawodowych, to specyfika i charakter służby publicznej w korpusie służby cywilnej wydaje się sugerować, że kategoryczne i powszechne zakazy manifestowania poglądów politycznych jej członków nie zawsze będą uzasadnione w świetle zasady proporcjonalności ograniczeń podstawowych praw i wolności.

Po trzecie, czy w hierarchii danego rodzaju służby publicznej można wyodrębnić „poziomy” zaszerogowania, które ze względu na wykonywanie różnych rodzajowo czynności służbowych można uznać, że biorą bezpośredni udział w wykonywaniu władzy publicznej.

Po czwarte, zasadne wydaje się pytanie ogólne dotyczące sytuacji politycznej określonego państwa, a także oceny morale funkcjonariuszy publicznych na podstawie wiarygodnych danych na temat korupcji, patronażu politycznego, agitacji politycznej wśród pracowników urzędów państwowych czy innych patologii życia publicznego. Kraje o stabilnej sytuacji politycznej, niebędące na etapie budowania struktur administracji państwowej czy podstaw funkcjonowania systemu demokratycznego, takie jak Francja, Niemcy, Zjednoczone Królestwo czy Stany Zjednoczone, nie utożsamiają zasady neutralności politycznej z zakazem członkostwa w partiach politycznych czy innymi formami udziału w życiu publicznym.

Wydaje się, że te same rozwiązania nie powinny być bezkrytycznie przejmowane w krajach przechodzących transformację ustrojową, a przede wszystkim dokonujących rozliczeń z przeszłością, czyli np. represjami politycznymi dokonywanymi przez funkcjonariuszy określonych służb w dawnym reżimie. Etap budowania struktur administracji państwowej, a przede wszystkim tworzenia kadr urzędniczych, które działają w oparciu o zasady etyki urzędniczej kształtowane w warunkach demokracji i odrzucają praktyki stosowane w systemie politycznym opartym na zasadzie kierowniczej roli jednej partii, musi być jednak zakończony. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu wynika, że urzędnicy, sędziowie i inne osoby zatrudnione przez państwo mogą podlegać ograniczeniom w zakresie korzystania z wolności stowarzyszeń ze względu na udział w sprawowaniu władzy

publicznej. Natomiast w sprawie zakazu członkostwa w partii politycznej policjantów na Węgrzech ETPCz powołał się na historyczne uzasadnienie tego zakazu⁷. W powyższym kontekście należy postawić pytanie, czy obecny stan organizacji i funkcjonowania korpusu służby cywilnej w Polsce uzasadnia przyjęcie rozwiązań prawnych, które modyfikują zakazy członkostwa w partiach politycznych i innych form udziału w życiu publicznym. Zmiana w tym zakresie oznaczałaby redefinicję celu, jakim miałyby służyć ograniczenie praw politycznych urzędników, z ochrony zasady neutralności politycznej na ochronę neutralnego wizerunku służby cywilnej.

Przypisy

¹ Wyrok TK z 7 marca 2000 r., sygn. akt K 26/98, OTK Z.U. 2000, nr 2, s. 210.

² Wyrok TK z 13 listopada 2003 r., sygn. K 51/02, OTK Z.U. 2003, nr 8, s. 86.

³ Wyrok TK z 10 kwietnia 2002, sygn. akt K 26/00, OTK Z.U. 2002, nr 2A, poz. 18.

⁴ B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, Wydawnictwo Sejmowe, s. 25.

⁵ Por. A. Śledzińska, *Prawa polityczne urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.

⁶ J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, Wydawnictwo Prawnicze grupa LexisNexis, s. 17.

⁷ Por. *Rekvény przeciwko Węgrom*, skarga nr 25390/94, wyrok z 20 maja 1999 r.

□



Słów kilka o apolityczności w służbie cywilnej



Jakub Stelina

Dr hab., profesor nadzw.
Uniwersytetu Gdańskiego,
dziekan Wydziału Prawa
i Administracji UG,
kierownik Katedry Prawa Pracy
na tym Wydziale,
członek Rady Legislacyjnej
przy Prezesie Rady Ministrów.

Zależność pomiędzy sferą polityki i administracji może być (i jest) różnie rozwiązywana w poszczególnych państwach, co wynika przede wszystkim z tego, że kwestia wyboru określonego modelu urządzenia aparatu wykonawczego zależy od bardzo wielu czynników. Sporo zależy od tradycji i kultury politycznej danego państwa, świadomości obywatelskiej, a nawet stopnia rozwoju cywilizacyjnego społeczeństwa. W tradycji Europy kontynentalnej od dawna przeważa przekonanie, że apolityczny charakter aparatu wykonawczego państwa jest wartością służącą lepszemu urzeczywistnianiu zadań i funkcji administracji. Każdy ma prawo do określonego światopoglądu i wyborów politycznych. Każdy, a więc zarówno urzędnik reprezentujący państwo, jak i obywatel ułatwiający swoje sprawy w urzędzie. Jednak w relacji pomiędzy nimi kwestie przekonań politycznych nie mogą w systemie demokratycznym mieć żadnego znaczenia, a już na pewno nie mogą wpływać na kierunek rozstrzygnięć administracyjnych. Jest to jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego, wyraz idei, że praca w administracji jest rodzajem służby publicznej, a państwo – dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Z pewnością tak zarysowany ład aksjologiczny legł u podstaw wprowadzenia określonych reguł dotyczących funkcjonowania aparatu państwowego także w naszym kraju. Rozwiązania modelowe dotyczące prawa urzędniczego w Polsce zostały początkowo oparte na wzorcach niemieckich. Dwa pierwsze akty prawne z tego zakresu (*Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 11 czerwca 1918 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych* oraz *ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej*) odwoływały się do koncepcji publicznoprawnego stosunku służby państwu, które po przeszło stu latach niewoli odzyskało niepodległość. W okresie po II wojnie światowej narzucono Polsce obcy kulturowo i cywilizacyjnie model ustrojowy, który opierał się nie tylko na założeniu omnipotencji państwa, ale także na totalnym upolitycznieniu niemal wszystkich sfer życia społecznego i podporządkowaniu ich „jedynie słusznej” ideologii. Na straży nowego ładu stał rozbudowany aparat represji. W takich warunkach nie było oczywiście mowy o obywatelskiej i apolitycznej administracji, urzędnikom powierzano w istocie rolę funkcjonariuszy partyjnych, których głównym zadaniem było strzeżenie linii wytyczonej przez rządzącą partię. Od ich sumień, poczucia obowiązków i zwykłej przyzwoitości zależało na ile „poważnie” traktowali tak rozumianą misję administracji.

Przemiany ustrojowe z przełomu lat 80. i 90. XX w. otworzyły nowy rozdział w historii Polski. Po odrzuceniu ideologii totalitarnej przed społeczeństwem i jego elitami stało się niezwykle trudne zadanie stworzenia nowej jakości w życiu publicznym. Pomijając już oczywistą potrzebę podniesienia z ruin gospodarki narodowej, chodziło przede wszystkim o powołanie nowoczesnych i efektywnych struktur państwowych, zorientowanych na obywateli i wypełniających służebną wobec nich rolę, struktur, które byłyby zdolne do radzenia sobie z bieżącymi problemami wynikającymi z zarządzania państwem oraz gotowe do stawienia czoła nowym wyzwaniom strategicznym, związanym z oczekiwaną przez społeczeństwo integracją ze Wspólnotami Europejskimi i Sojuszem Północnoatlantyckim. Towarzyszyć temu musiały starania o zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego, świadomego swych praw publicznych, ale także gotowego do ponoszenia ciężarów wynikających z obowiązków na rzecz całej wspólnoty.

Kierując się tymi uwarunkowaniami, uwzględniając też doświadczenia minionego okresu, w sposób niejako naturalny, by nie rzecz intuicyjny, postrzegano rozdzielenie sfery administracji i polityki jako najbardziej właściwe założenie, na którym powinno się budować nowoczesne struktury aparatu wykonawczego państwa. Idea ta znalazła ostatecznie swoje najwyższe umocowanie w przepisach ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „1. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. 2. Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej”. Tak więc po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. kwestia politycznej neutralności służby cywilnej zyskała rangę zasady konstytucyjnej, a przez to stała się jednym z fundamentów ustroju administracji rządowej w Polsce.

Jak należy rozumieć konstytucyjny wymóg „politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa”? Intuicja podpowiada, że chodzi w nim o rozdzielenie sfery administracji i polityki, a więc wzajemną ich niezależność i autonomiczność. Owa niezależność przejawiać się powinna m.in. w kierowaniu się przez urzędników interesem publicznym, a nie partyjnym, nieangażowaniu się przez nich w działalność polityczną, niemanifestowaniu swych poglądów politycznych, zakazie wykorzystywania aparatu państwowego do celów ściśle partyjnych etc. Z pewnością wszystkie wymienione zachowania godzą w zasadę apolityczności administracji. Jednak podniesienie tej zasady do rangi zasady prawa, w dodatku o charakterze podstawowym, wymaga pogłębionej analizy aksjologicznej i dogmatyczno-prawnej, zmierzającej do w miarę precyzyjnego odkodowania co właściwie kryje się w wymogu „politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa” przez służbę cywilną.

Ciekawe rozważania na ten temat poczynił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. (K 9/02, OTK-A 7/2002, poz. 94), w którym wskazał, że apolityczność służby cywilnej oznacza brak możliwości wpływu świata polityki na działalność korpusu służby cywilnej, co wiąże się z ukształtowaniem takich ustawowych mechanizmów powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które gwarantują „brak jakichkolwiek, choćby przejściowych, możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę. Mechanizm ten powinien być zatem wolny od możliwości jakiegokolwiek ingerencji polityki czy prób narzucania konkretnych rozstrzygnięć”. Jednak jak tego dokonać, skoro służba cywilna jest powoływana przede wszystkim do wypełniania zadań państwa, które są przecież determinowane decyzjami politycznymi (parlamentu i rządu). W tym sensie urzędnik państwowy wykonuje dyspozycje (polecenia) polityków stojących na czele administracji. Pomiędzy światem polityki a światem administracji istnieją więc zupełnie naturalne związki funkcjonalne. W państwie demokratycznym muszą one być jednak zdefiniowane w obowiązującym prawie, tak samo jak zdefiniowane winny być związki pomiędzy polityką a państwem. Chodzi więc o ustalenie w odpowiednim trybie reguł wyznaczających owe relacje, co więcej – reguł odpowiadających określonym wartościom mieszczącym się w ideologii demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W tym sensie apolityczność służby cywilnej należy postrzegać w dwóch aspektach – z jednej strony jako zakaz zaangażowania urzędników w politykę (a więc postulat, by służba cywilna nie „uprawiała” polityki), jak również wyeliminowanie pozaprawnego oddziaływania świata polityki na funkcjonowanie aparatu administracyjnego. Można zatem rozważać omawianą kwestię w dwóch podstawowych aspektach – organizacyjnym i funkcjonalnym.

W pierwszym z nich neutralność polityczna służby cywilnej wiąże się z jej wyodrębnieniem strukturalnym (służba cywilna jako odrębna struktura w aparacie administracyjnym państwa), jak i ścisłym rozgraniczeniem stanowisk politycznych i administracyjnych. Neutralność w znaczeniu funkcjonalnym wiąże się zaś z respektowaniem bezstronności politycznej w podejmowanych przez osoby wchodzące w skład korpusu służby cywilnej działaniach w imieniu państwa.

Prawna ocena politycznej neutralności służby cywilnej w obu wyróżnionych znaczeniach nie może ograniczać się do sfery deklaracji prawnych, choćby czynionych na szczeblu regulacji konstytucyjnych, gdyż dopiero sposób ukształtowania poszczególnych instytucji prawnych zawartych w ustawodawstwie zwykłym może dać pełny obraz analizowanego zjawiska. Stąd apolityczności w aspekcie organizacyjnym upatrywać należy w tych rozwiązaniach normatywnych, które czynią ze służby cywilnej wyodrębnioną strukturę w aparacie państwowym, poddaną szczególnemu reżimowi prawnemu, opartą na określonych wartościach, w której zatrudnia się osoby o szczególnym statusie prawnym, tworzące osobny korpus urzędniczy.

Innego rodzaju problemy wiążą się z neutralnością polityczną urzędników rozumianą jako powstrzymanie się przez nich od działalności o charakterze politycznym. Na plan pierwszy wysuwa się tu przede wszystkim kwestia zakazu przynależności do partii politycznych. W pragmatykach urzędniczych zakaz ten jest wprost wyrażony w treści przepisów prawa. Trudno byłoby jednak poprzestać na tym – skądinąd oczywistym i słusznym – zakazie. Takie ograniczenie omawianej problematyki byłoby dalece niewystarczające. W rzeczywistości wymóg apolityczności idzie znacznie dalej, od urzędników państwowych (członków korpusu służby cywilnej) oczekuje się postawy, która wyklucza podejrzenie o jakiegokolwiek zaangażowanie w działalność *stricto* polityczną. Oczywiście aktywność na tym polu wcale nie musi oznaczać, że dana osoba będzie kierować się w swej pracy zawodowej kryteriami politycznymi. Chodzi jednak o to, aby uniknąć jakichkolwiek podejrzeń z tym związanych. A zatem w warunkach pluralizmu politycznego osobiste sympatie i przekonania urzędników muszą ustąpić przed ideą apolitycznej i bezstronnej służby państwowej.

Powyższe nie może oznaczać jednak pozbawienia urzędników państwowych ich podstawowych praw politycznych (np. korzystania z biernego prawa wyborczego czy udziału w referendach). Problemem może być już jednak udział w różnego rodzaju akcjach społecznych, które z reguły mają podtekst polityczny (np. podpisywanie list poparcia dla określonych inicjatyw, mających na celu zmianę prawa czy polityki państwa w danej kwestii). Trafnie dylemat ten został zaakcentowany w treści zarządzenia 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. nr 93, poz. 953). W § 17 tego zarządzenia z jednej strony mowa jest wyraźnie o tym, że „partie polityczne w państwie demokratycznym są przewidzianymi przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i akceptowanymi przez obywateli wyrazicielami ich woli” oraz że „członek korpusu służby cywilnej może korzystać z zagwarantowanych wolności i praw człowieka i obywatela, w tym prawa do udziału w życiu publicznym”. Z drugiej strony przepis ten wymienia w dalszej części przejawy zachowań respektujących zasadę neutralności politycznej. Są nimi: niemanifestowanie publicznie poglądów i sympatii politycznych, zwłaszcza nieprowadzenie jakiegokolwiek agitacji o charakterze politycznym w służbie oraz poza nią, dystansowanie się od wszelkich wpływów i nacisków politycznych mogących prowadzić do działań stronnicych, niepodejmowanie żadnych publicznych działań bezpośrednio wspierających działania o charakterze politycznym, niestwarzanie podejrzeń o sprzyjanie partiom politycznym i przestrzeganie obowiązujących ograniczeń, dbanie o jasność i przejrzystość relacji

z osobami pełniącymi funkcje polityczne, przy uwzględnieniu, że relacje te nie mogą podważać zaufania do politycznej neutralności członka korpusu służby cywilnej. Jeśli jednak zejdziemy z poziomu ogólników na przykłady konkretnych przejawów różnych inicjatyw społecznych, pojawiają się trudności z zakwalifikowaniem w tym kontekście określonych zachowań urzędników państwowych. A zatem czy urzędnik może biernie uczestniczyć w festynach czy debatach wyborczych, czy może angażować się w akcje na rzecz lub przeciwko reformom rządowym (np. oświatowym, zwłaszcza jeśli sam ma dzieci w wieku szkolnym). Podobnych trudnych przypadków można przytaczać więcej. Niestety obowiązujące przepisy nie dostarczają nam jednoznacznych wskazówek, jak radzić sobie z tymi dylematami. Zauważmy, że nawet w cytowanym zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad etyki w służbie cywilnej nagromadzono bardzo wiele zwrotów ogólnych i niedookreślonych (np. „dystansowanie” się od wszelkich wpływów i nacisków politycznych, niepodejmowanie żadnych publicznych działań „bezpośrednio” wspierających działania o charakterze politycznym etc.). Materia, o której mowa, jest tak skomplikowana i nieprecyzyjna, że trudno byłoby nawet wskazać, której z wartości konstytucyjnych należałoby dać prymat w przypadkach wątpliwych (czy w razie wątpliwości rozstrzygać na korzyść zasady swobód politycznych każdego obywatela czy na korzyść zasady apolityczności administracji...). Każdy przypadek rodzący wątpliwości wymaga indywidualnego i rozważnego potraktowania.

□



Zasada politycznej neutralności – kategoria politologiczna i jej zastosowanie do wojska, jako części aparatu państwowego

Jerzy Zalewski



Profesor Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, dr hab., dyrektor Instytutu Stosunków Międzynarodowych Filii UJK w Piotrkowie Trybunalskim. Obszar zasadniczych zainteresowań naukowo-badawczych skoncentrowany jest na zagadnieniach polityczno-prawnych pozycji ustrojowej sił zbrojnych, w tym teorii i praktyki neutralności politycznej sił zbrojnych; rozwoju i przejawach przemocy instytucjonalnej na poziomie bezpieczeństwa regionalnego i subregionalnego; kwestiach monitorowania i diagnozowania ryzyka niebezpieczeństwa, czyli *kindyce*, nowej dyscypliny: nauki o zagrożeniu. Autor monografii: *Wokół uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej. Studium wybranych problemów* (2013); *Bezpieczeństwo polityczne Drugiej Rzeczypospolitej. Wybrane problemy* (2012); *Apolityczność Sił Zbrojnych Drugiej i Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka* (2009); *Wokół upolitycznienia polskiej siły zbrojnej w latach 1914–1918* (2008); *Tożsamość Wojska Polskiego przełomu XX/XXI wieku* (2004); *Wojsko Polskie w przemianach ustrojowych 1989–2001* (2002); *Ogniwa przedstawicielskie kadry zawodowej Wojska Polskiego* (1996).

Wojsko i polityka

Państwo demokratyczne w obawie przed politycznymi ambicjami dowódców wojskowych (kromwelizm) odstąpiło od uznania sił zbrojnych za awangardę narodu, ograniczając zarazem przesłanki ich hermetyzacji i marginalizacji społecznej. W różnych formach działalności państwowej i pozapaństwowej, zwłaszcza ratowniczo-prewencyjnej, usługowo-szkoleniowej czy edukacyjno-informacyjnej, akcentowany jest związek armii z narodem, w tym historyczny i polityczny kontekst tradycji orężnej oraz ranga obywatelskich powinności obronnych. Jednocześnie wojsko – instytucja państwowa – uznaje się za ważny czynnik integrowania środowisk społeczno-zawodowych wokół racji stanu, zaznaczając przy tym synergię obecności żołnierzy w świętach państwowych i uroczystościach patriotyczno-religijnych oraz środowisk cywilnych w świętach i wybranych przedsięwzięciach wojskowych.

Siły zbrojne w państwie demokratycznym to instytucja państwowa, wyróżniająca się od innych instytucji i organizacji społecznymi cechami:

- funkcjonalności – grupa społeczna (także grupa interesu) i grupa zadaniowa (stała dyspozycja i delegacja przymusu) działająca w zakresie pozycji ustrojowej, określonej ramami systemu politycznego i organizacji aparatu państwowego oraz organ pełniący funkcje publiczne w państwie, podtrzymujący jego całość: suwerenność, niepodległość, terytorialność i władzę;
- instytucjonalności – organ systemu obronnego państwa (wyspecjalizowane i dyspozycyjne narzędzie wojny posiadające odpowiednie siły i środki) podlegający cywilnej, demokratycznej kontroli (legislatywa, egzekutywa, sądownictwo, instytucje zaufania publicznego) oraz objęty permanentną modernizacją zadaniowo-organizacyjną, technologiczną i doskonaleniem kompetencji społecznych swoich członków (stanów osobowych);
- regulacyjności – byt publiczny: (1) podlegający regulacjom dotyczącym pełnionych ról społecznych (ustawodawstwo okołowojskowe) i wewnętrznemu systemowi zachowań służbowych i pozasłużbowych (ujęcie normatywne i opisowe) w formie regulaminów, instrukcji, decyzji/rozkazów, kodeksów i zasad; (2) posiadający specyficzny *esprit de corps* (kapitał *solidarności grupowej*) determinowany historią oraz współczesnymi tradycjami i dokonaniem służby, potwierdzającymi odpowiedzialność i poświęcenie się żołnierza dla uznawanego dobra wspólnego; (3) permanentnie doskonalący swą biegłość profesjonalną; (4) wyrażający utylitarny stosunek wobec cywilnych zachowań i przejawiający narcystyczne skłonności demonstrowania siły oraz jej dekoracyjności (defilady, rewie, pokazy), jak również tendencje do dogmatycznego sankcjonowania uniformizmu i biurokratycznej mentalności.

Większość organów państwa powoływanych jest do realizowania zadań właściwych sytuacji zwyczajnej. Siły zbrojne i inne wyspecjalizowane instytucje: Policja, służby specjalne, Straż Graniczna, służby ratownictwa powszechnego i specjalistycznego – posiadają zdolności działania w sytuacjach nadzwyczajnych. Oznacza to, że w okresie stabilizacji/normalności wymienione instytucje i służby posiadają potencjał i zdolności stosowania przymusu, z wyjątkiem służb ratowniczych. Wzrost znaczenia

potencjału i zdolności operacyjnych sił zbrojnych, wymogi: profesjonalizacji, mobilności, informatyzacji, robotyzacji i automatyzacji zwiększając odpowiedzialność władzy politycznej w określaniu celów polityki obronnej państwa. Jednocześnie doświadczenia historyczne potwierdzają konieczność podejmowania przez legislatywę i egzekutywę działań normatywnych, które z istoty ograniczają autonomiczność zachowań armii i chęć ingerowania w życie publiczne.

O sprawności zadaniowo-organizacyjnej wojska, oprócz posiadanego potencjału i zdolności *stricto* bojowych, decyduje także jakość politycznego zwierzchnictwa w ustalaniu kompetencji głównych podmiotów władzy w sprawach wojskowych – wymóg ustrojowy (projekcja – realizacja – kontrola). W systemie demokratycznym wysoką sprawność i transparentność zwierzchnictwa nad wojskiem (kontekst doświadczeń historycznych) posiadają modele: prezydencki i semi-prezydencki. Natomiast w modelu gabinetowo-parlamentarnym wyznacznik sprawności zależy od odpowiednio zdefiniowanych reguł kohabitacji na poziomie egzekutywy, *expressis verbis* odnoszących się do praktyki politycznego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Nieprecyzyjność rozgraniczenia pól kompetencyjnych zazwyczaj wywołuje okresowe napięcia komunikacyjne i personalne pomiędzy ośrodkami dyspozycyjnymi.

Polskie doświadczenia w kwestii podziału kompetencyjnego głównych podmiotów władzy w kierowaniu siłami zbrojnymi wskazują, że nawet margines nieokreślonej zwierzchności nad wojskiem powodował/powoduje zawirowania drożności funkcjonalnej, rodząc różnorakie napięcie ambicjonalne i polityczne. Wynika to m.in. z tego, że polska myśl polityczna związana z pozycją ustrojową wojska jest nadal uboga. Przykłady eskalacji napięć na tle subiektywnego postrzegania teorii i praktyki zwierzchnictwa nad wojskiem pojawiły się już na progu niepodległości w 1919 r. Ich tonizowanie w latach 1922–1926 zakończyło się głębokim sporem ośrodka władzy z nieformalną platformą polityczno-wojskową skupioną wokół marsz. Józefa Piłsudskiego – w epilogu stanowiąc ważną przesłankę przewrotu wojskowego. W kolejnych latach doszło do upodmiotowienia sił zbrojnych (doraźne dekrety i rozstrzygnięcie ustrojowe w konstytucji z 1935 r.), w rzeczywistości do funkcjonowania autorytarnego, wodzowskiego modelu zwierzchnictwa nad wojskiem. Wpływ na takie rozwiązanie wywierała arbitralna XIX-wieczna mentalność wodzowska, dominująca w pierwszych lat II Rzeczypospolitej. To wówczas obecność armii w życiu publicznym zaczęto regulować trybowo, w formie wydawanych zakazów obejmujących: pozbawienie żołnierzy czynnego prawa wyborczego, przynależności do stronnictw politycznych (początkowo lewicowych), zajmowania stanowisk etatowych w służbie państwowej, instytucjach komunalnych, społecznych i naukowych, jak również udziału w zgromadzeniach naukowych.

Co prawda Konstytucja RP z 17 marca 1921 r. zapewniała wojskowym te same prawa obywatelskie co osobom cywilnym, wszak z zastrzeżeniem: *Postanowienia o prawach obywatelskich stosują się do osób należących do siły zbrojnej. Wyjątki od tej zasady określają osobne ustawy wojskowe* (art. 112). O takim podejściu zadecydował charakter *służby wojskowej, wymagający przestrzegania surowej karności i niewiuktania jej w interesy stronnictw politycznych*. Sama ustawa zasadnicza z 1921 r. nie zawierała normy konstytucyjnej związanej z neutralnością polityczną wojska, poza wyszczególnieniem ograniczeń praw wyborczych żołnierzy. Kwestie zrzeszania się osób wojskowych w stowarzyszeniach, związkach zawodowych i działalności w stronnictwach politycznych pozostawiono do rozstrzygnięcia w drodze ustawodawstwa zwykłego oraz *prawa blankietowego*, stanowionego przez władze wojskowe.

Jak ujawniła praktyka, brak normy konstytucyjnej regulującej zachowania się armii w życiu publicznym (ujęcie przedmiotowe) wywierał w latach 1921–1926 niekorzystny wpływ na młodą demokrację parlamentarną w Polsce. Mimo przyjęcia rozwiązań normatywnych regulujących

*apolityczność wojska: ustawa o podstawowych obowiązkach i prawach oficera Wojsk Polskich (1922); rozporządzenie do ustawy o podstawowych obowiązkach i prawach oficera Wojsk Polskich (1923), ustawa o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych Wojska Polskiego (1924) – część sił politycznych (w tym socjaliści) publicznie kontestowała przedmiotowość wojska, domagając się jego upodmiotowienia i tym samym włączenia do gry politycznej. Od maja 1926 r. upodmiotowione zbrojne narzędzie władzy wykorzystano do: (1) dekompozycji demokracji parlamentarnej, (2) delegalizacji pragmatycznej funkcji armii kosztem legitymizacji *ideologii unitarności*, (3) koncesjonowania *honoru służby* w realizacji celów dominującej siły politycznej (opcji piłsudczykowskiej) w państwie.*

W III Rzeczypospolitej, w latach 1991–1995 miało miejsce „monopolizowanie” przez ośrodek prezydencki kompetencji wojskowych. Takie podejście uwalniało emancypacyjne zachowania najwyższych dowódców, negowanie przez nich konstytucyjnych prerogatyw ministra obrony narodowej (m.in. słynny *obiad drawski* – 1994 r.). Wymogi akcesyjne Polski do struktur Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) zmusiły główne siły polityczne w parlamencie do określenia odpowiednich instrumentów prawnych, zapewniających skuteczność dostosowania sił zbrojnych do standardów armii państwa demokratycznego. W pierwszej kolejności dotyczyło odejścia od szkodliwej dla wizerunku wojska praktyki *subwodzowskiego zwierzchnictwa*, właściwej dla pierwszych lat transformacji ustrojowej. Spośród trzech pierwszych krajów Europy Środkowo-Wschodniej aspirujących do NATO, to Polska była najbardziej opóźniona pod względem przyjęcia nowego ustawodawstwa zasadniczego, a zatem i regulacji odpowiadających wymogom armii demokratycznej. Podczas debat zespołów przygotowujących nową konstytucję ujawnił się brak własnych, historycznych doświadczeń i dorobku myśli politycznej, socjologicznej i prawnej, związanej z procedowaniem regulacji, sankcjonujących neutralność polityczną wojska i stosunki cywilno-wojskowe. Z konieczności sięgnięto po wypadkową rozwiązań anglosaskich oraz mieszankę tradycjonalizmu i postępującej nowoczesności. W ten sposób w ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r. wyartykułowano *expressis verbis* normę/zasadę *politycznej neutralności* (apolityczności) i *cywilnej, demokratycznej kontroli wojska* (art. 26, ust. 2). Dzięki tej normie pojawiła się platforma wzmocnienia procesu transformacji sił zbrojnych, zwłaszcza demokratyzacji życia wojskowego, a także poprawy wizerunku armii w społeczeństwie i na forum państw NATO.

Neutralność polityczna – norma i zasada zachowania się wojska w życiu publicznym

W zależności od uwarunkowań historycznych i przyjętych rozwiązań systemowych w strukturze regulacji kontrolnych sił zbrojnych występuje uprawomocniona norma: neutralność polityczna, posiadająca wymiar porządkujący: norma/zasada – szczególny standard zachowań żołnierskich (czynnik więziotwórczy) o wyróżnionej konotacji funkcjonalnej i opisowo-wartościującej. Zasada ta stanowi: (1) domenę codziennej, zobiektywizowanej syntezy odpowiedzialności i profesjonalizmu armii (neutralność „do” lub „przed czymś”; (2) wyróżnioną etykietę zdepolityzowanego „programu absencyjnego” sił zbrojnych w życiu publicznym (*armia wielkim niemową*); (3) uregulowaną formę rozumienia (bezpośrednie, wyjaśniające) znaczeń kształtujących przekonania relacji nadrzędności (władza cywilna) – podrzędności (wojsko) oraz (4) wartość relacyjną przebiegającą na różnych płaszczyznach praktyki społecznej, podczas której żołnierze odwołują się jednocześnie w interpretacji swoich kompetencji i zachowań do uprawomocnień, przyjętych w uregulowanej przestrzeni zadaniowej sił zbrojnych. Uprawomocnienie to oznacza, że w wymiarze działań publicznych ma miejsce specyficzne administrowanie, właściwe instytucji aparatu państwowego i odpowiadające nowoczesnym zasadom kierowania.

Neutralność polityczna – jako zasada – nie oznacza spłaszczenia w myśleniu, krytycznego podejścia czy braku refleksji, a także przyjmowania postawy obojętności wobec aktualnych zdarzeń, udziału w wyborach i referendach, aktywności w organizacjach środowiskowych. W sytuacji żołnierza, neutralność polityczna nie jest jego inherentnym prawem, ale określoną wartością związaną z wymaganiami statusu zawodowego, pozwalającą realizować cele profesjonalne w imię racji stanu/dobra wspólnego. Oznacza to, że wojsko jako grupa społeczna – w ujęciu przedmiotowym nie bierze udziału w działalności politycznej państwa, nie uczestniczy jako strona w dyskursie publicznym, w powoływaniu czy odwoływaniu rządu czy organów samorządowych.

Neutralność polityczna armii demokratycznej stanowi „ukryty” wymiar kapitału kulturowego o charakterze inkluzyjnym, etykietyzuje zakaz występowania wojska w roli samodzielnego podmiotu politycznego, mimo posiadania statusu odpowiedzialności (i współ) – obok innych konstytucyjnych organów władzy państwowej – za realizację szczególnych zadań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, obrony suwerenności i nienaruszalności terytorialnej. Pod względem funkcjonalnym i aksjologicznym taki imperatyw wyznacza cele, charakter i treść zadań kształtowania postaw i zachowań żołnierza.

Przyjmuje się, iż brak w krajowym dyskursie publicznym kontrowersji i emocji wokół zachowań wojska oznacza stan względnej równowagi pomiędzy praktyką a przyjętymi rozwiązaniami aksjonormatywnymi zasady neutralności politycznej. Kiedy jednak pojawiają się sygnały o stwierdzonych przypadkach zakłócenia tej równowagi, niczym bumerang powracają także pytania: co należy rozumieć pod pojęciem *neutralności politycznej*? i opinie w rodzaju: a może tę zasadę określać jako *apartyjność* (echa dyskusji konstytucyjnej z lat 1995–1997). W przypadku sił zbrojnych – integralnej części aparatu państwowego – *apartyjność* była charakterystyczną właściwością pierwszego etapu tranzykcji (*przejścia*) od armii autorytarnej do demokratycznej, kiedy przeprowadzono deideologizację życia wojskowego. Obecnie zasada *neutralności politycznej wojska* posiada swoją genezę społeczną, odpowiadającą wiedzy, specjalizacji (doświadczeniu) i właściwym regulacjom prawnym. Jako model pojęciowy zasada ta na trwałe wpisała się w układ zadaniowy sił zbrojnych i ich funkcje.

Tu i teraz neutralności politycznej wojska to emblemat wojskowej odpowiedzialności i deklaracji przestrzegania apartyjności, polegającej na bezstronności wobec programowej działalności stronnictw politycznych i organizacji pozapaństwowych. O ile neutralność polityczna zawiera margines suwerenności działań i zachowań politycznych (immanentność myślenia i działania), w pojęciu *apartyjność* mieści się normatywna redukcja bezpośredniej partycypacji w strukturach politycznych, ruchach społecznych, stowarzyszeniach czy związkach zawodowych. W państwach demokratycznych, poza regułą prawną, redukcję tę determinuje triada (sprzężenie) wartości moralnych, obyczajowych i symbolicznych, wpisanych w dorobek polityczny i tradycję orężną, wyznaczającą jednocześnie zakres odpowiedzialności stron:

- cywilny – cele, charakter i zadania kierunkowe bezpieczeństwa narodowego i polityki obronnej państwa, określanie pozycji ustrojowej sił zbrojnych i modelu sprawowania nad nimi kontroli, kierunki ich modernizacji technicznej i doskonalenia potencjału bojowego, model kształtowania kompetencji społecznych stanów osobowych wojska (z udziałem wojskowych grup eksperckich);
- wojskowy – dbałość o stałą dyspozycyjność i podnoszenie biegłości profesjonalnej, bezwzględne podporządkowanie się cywilnej kontroli, realizowanie zadań obecności w życiu publicznym według zdefiniowanych ról określonych w ustawodawstwie i aktach wykonawczych.

Przestrzeń zadaniowa zasady neutralności politycznej wojska wymaga od władzy cywilnej zdolności stałego monitorowania, analizowania i diagnozowania zjawisk oraz przejawów szkodzących sprawności funkcjonalnej tej zasady. Cywilny czynnik decyzyjny w projekcji programowej musi uwzględniać fakt, że o jakości sił zbrojnych decydują także działania ekstensywne zapewniające żołnierzowi publiczny pożytek legitymizacyjny, że z racji obligatoryjności neutralności politycznej obowiązuje go paradygmat przekonań kolektywnych i indywidualnych, zgodnych z oczekiwaniami władzy. Oznacza to konieczność posiadania sprawnych rozwiązań systemowych w zakresie oceny stanu morale wojska, kształtowania dyscypliny i kompetencji społecznych przez wyspecjalizowane komórki organizacyjne i stosowane narzędzia (np. badania społeczne), a także rozpoznawania zachowań w odniesieniu do rozwoju sytuacji zewnętrznego i wewnętrznego środowiska bezpieczeństwa państwa.

Neutralność polityczna wojska – jako kategoria politologiczna – jest interesującym obszarem praktyki społecznej, odnoszącej się do normatywnego, nieinstytucjonalnego komponentu towarzyszącego relacjom władza polityczna – siły zbrojne, wskazując zarazem na oczywistość tej hierarchizacji. Taki kanon podporządkowania potwierdza ład instytucjonalny w państwie demokratycznym i zakres relacyjny, za pomocą którego czynnik polityczny i czynnik wojskowy uzupełniają – w sposób uporządkowany i odpowiedzialny – pominięte w konkretnej interakcji elementy uprawomocniające pole działania.



Neutralność polityczna urzędników służby cywilnej/publicznej w krajach anglosaskich

Analiza porównawcza uregulowań prawnych



Katarzyna Dudzik

Radca Szefa KPRM
w Wydziale Współpracy
Międzynarodowej
Departamentu Służby Cywilnej
Kancelarii Prezesa Rady
Ministrów

Neutralność polityczną urzędników można rozumieć jako zasadę bezstronnego działania kadr administracji rządowej, podejmowania przez nie decyzji i realizację zadań na podstawie kryteriów obiektywnych, a nie osobistych przekonań, uprzedzeń czy preferencji politycznych. Według B. Kudryckiej¹, profesor prawa administracyjnego i nauki administracji publicznej, zagadnienie neutralności politycznej urzędników zawiera się w dwóch aspektach: w aspekcie wdrażania polityki rządu przez administrację oraz w aspekcie równego traktowania wszystkich obywateli przez administrację. I tak z punktu widzenia wdrażania polityki rządu, urzędnik musi być lojalny politycznie, czyli wdrażać programy polityczne partii rządzących posiadających formalną, a więc i moralną legitymację do sprawowania rządów. W tym celu musi zachowywać 'osobistą' neutralność polityczną, polegającą m.in. na niemanifestowaniu poglądów politycznych, niekierowaniu się własnymi sympatiami politycznymi, nieprzyczynianiu się do naruszania wiarygodności politycznej rządu. Z punktu widzenia równego traktowania przez administrację wszystkich obywateli, urzędnicy powinni zachowywać neutralność polityczną np. wobec nieformalnych partyjnych nacisków polityków, wewnątrz-organizacyjnego oddziaływania partii politycznych – innymi słowy – w podobnych sytuacjach powinni wszystkich traktować w sposób identyczny.

W Polsce

W polskim porządku prawnym zasada neutralności politycznej i bezstronności służby cywilnej została podkreślona przede wszystkim w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. – w art. 153 mowa jest m.in. o bezstronnym i politycznie neutralnym wykonywaniu zadań państwa przez służbę cywilną, w art. 32 o prawie do równego traktowania przez władze publiczne, a w art. 60 – prawie dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Zasady te zostały uwzględnione w pierwszych artykułach wszystkich czterech ustaw o służbie cywilnej po 1989 r. Podobnie w każdym z tych aktów prawnych ustawodawca uwzględnił obowiązek zachowania bezstronności w wykonywaniu zadań, zakaz publicznego manifestowania przekonań politycznych oraz zakaz tworzenia partii politycznych i uczestniczenia w nich. Za naruszenie tych ograniczeń członkowi korpusu służby cywilnej grozi odpowiedzialność dyscyplinarna. Bezstronność i neutralność polityczna są ważnym elementem *Kodeksu etyki służby cywilnej*, ustanowionego zarządzeniem nr 114 Prezesa Rady Ministrów z 11 października 2002 r., oraz aktualnie obowiązującego zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Naruszenie zasad określonych w zarządzeniu nr 70 traktowane jest na równi z naruszeniem obowiązków członka korpusu służby cywilnej, co oznacza, że np. podejmowanie publicznych działań bezpośrednio wspierających działania o charakterze politycznym jest podstawą dla dyrektora generalnego urzędu (lub Szefa Służby Cywilnej, o ile sprawa dotyczy dyrektora generalnego) do wydania rzeczownikowi dyscyplinarnemu polecenia przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

Warto wspomnieć, że istotnym elementem zarządzenia są wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej. Ich adresatami są najistotniejsze podmioty systemu służby cywilnej, m.in. ministrowie, którzy współdziałają z Szefem Służby Cywilnej przy zapewnieniu przestrzegania zasad służby cywilnej przez członków korpusu służby cywilnej (§ 12).

W Australii

Bezstronność, objaśniana jako apolityczność i obowiązek dostarczania członkom rządu informacji szczerzej, uczciwiej, aktualnej i opartej na faktach, jest pierwszą z pięciu wartości australijskiej służby publicznej², do przestrzegania których zobowiązuje urzędników *Kodeks postępowania*. W kontekście relacji pomiędzy urzędnikami i politykami istotna wydaje się również „etyczność”, zgodnie z którą australijska służba publiczna jest godna zaufania i postępuje uczciwie, sprawiedliwie we wszystkim co robi. Zgodnie z kodeksem urzędnik, poprzez swoje zachowanie, stoi na straży owych pięciu wartości. Kodeks nakłada na urzędników również obowiązek wykorzystywania zasobów Wspólnoty Narodów we właściwy sposób. Naruszenie kodeksu, a tym samym złamanie zasady bezstronności czy etyczności, jest sankcjonowane, począwszy od nagany, a skończywszy na rozwiązaniu stosunku pracy.

Wymienione zasady nie stoją natomiast w sprzeczności z możliwością angażowania się australijskich urzędników w działalność polityczną. Pracownik Australijskiej Służby Publicznej może być członkiem partii politycznej, może również pełnić funkcję w organach partii³. Może brać udział w kampanii wyborczej na rzecz określonego kandydata. Niemniej możliwy konflikt interesów wymaga rozmowy z kierownictwem urzędu (rozwiązaniem jest urlop bezpłatny urzędnika na czas kampanii, przearanżowanie aktualnych obowiązków, przesunięcie na inne stanowisko lub zgoda na objęcie mniej znaczącej roli w kampanii wyborczej). Natomiast urzędnik ma zdecydowany zakaz manifestowania swojego zaangażowania w kampanię w urzędzie i wykorzystywania służbowych zasobów w celu wspierania kampanii.

Zgodnie z Konstytucją Australii osoba, która zajmuje stanowisko państwowe (której wynagrodzenie opłacane jest przez państwo), nie może być wybierana do Senatu czy Izby Reprezentantów lub w nich zasiadać⁴ (wyjątek stanowią m.in. ministrowie). Tym samym w Australii funkcjonuje zakaz łączenia funkcji członka parlamentu ze stanowiskiem w służbie cywilnej. Zgodnie z *ustawą o służbie publicznej* z 1999 r. (ang.: *Public Service Regulation* 1999), urzędnik musi złożyć swoją rezygnację zanim zostanie wyznaczony jako kandydat w wyborach do parlamentu. W przypadku rezygnacji z kandydowania i złożenia aplikacji do macierzystego urzędu o ponowne przyjęcie, nie później niż 2 miesiące od dnia ogłoszenia oficjalnych wyników wyborów, były urzędnik ma możliwość powrotu do pracy. Zasadą jest powrót na to samo stanowisko, z takim samym zakresem zadań i na takich samych warunkach, jakie obowiązywały przed złożeniem rezygnacji⁵. Urzędnicy mogą natomiast, bez konieczności rezygnacji ze służby, ubiegać się o wybór do lokalnych organów rządowych⁶; mogą pełnić funkcje w lokalnych organizacjach rządowych⁷.

Zgodnie z prawem australijskim, urzędnik ma co do zasady takie samo, jak każdy inny obywatel, prawo do wolności wypowiedzi, a zatem wygłaszania publicznych komentarzy, pod warunkiem jednak zachowania bezstronności i efektywności służby publicznej, którą społeczeństwo powinno darzyć zaufaniem. Definicja „komentarza publicznego” jest szeroka i co do zasady oznacza komentarz nt. aktualnych spraw (a zatem również politycznych), m.in. w trakcie wystąpień publicznych, wywiadów radiowych i telewizyjnych, w Internecie (np. w mediach społecznościach), w prasie itp. Najczęściej jednak oficjalnie, w imieniu urzędu, wypowiada się specjalnie do tego upoważniony urzędnik (np. rzecznik prasowy),

którego obowiązują *Zasady służby publicznej Australii, Kodeks postępowania* (w tym przepisy działu 2.1 ww. *ustawy o służbie publicznej*, zgodnie z którymi nie można ujawniać określonych informacji bez upoważnienia) oraz polityka danej instytucji, dotycząca zgody na upublicznienie określonego materiału. Prywatne wygłaszanie komentarzy jest dozwolone pod warunkiem akcentowania faktu wygłaszania swoich prywatnych opinii, a nie kierownictwa urzędu.

Niemniej *Kodeks postępowania* nakłada na urzędnika obowiązek zachowywania się w każdym czasie w sposób, który gwarantuje przestrzeganie wartości służby publicznej, uczciwości i dbania o dobrą reputację służby publicznej. Tym samym w swoich wypowiedziach urzędnik jest zobowiązany unikać wygłaszania komentarzy w imieniu agencji czy rządu, a nie swoim własnym, poddawania w wątpliwość kompetencji pracowników służby publicznej do wypełniania swoich obowiązków, krytykowania rządu, członków parlamentu, członków partii opozycyjnych, krytykowania administracji swojej agencji, narażania na szwank zaufania obywateli do swojego urzędu lub służby publicznej, nieuzasadnionej krytyki klientów swojego urzędu itp.

W Irlandii

W Irlandii, podobnie jak w Polsce, bezstronność została zaakcentowana już w misji służby cywilnej. We wprowadzeniu do *Kodeksu standardów i zachowania służby cywilnej* (ang.: *Civil Service Code of Standards and Behaviour*) podkreśla się trzy tradycyjne wartości służby publicznej: uczciwość, rzetelność i właśnie bezstronność (ang.: *integrity, honesty, impartiality*). Te wartości mają być podstawą wszystkich służbowych działań urzędników. Rozumienie „bezstronności” zostało precyzyjnie wyjaśnione w drugiej części kodeksu, poświęconej standardom jakich wymaga się od urzędników, których stosowanie ma wzmacniać etos służby cywilnej w Irlandii. Irlandzki urzędnik służby cywilnej, przestrzegając zasady bezstronności, ma obowiązek sumiennego służenia aktualnemu rządowi, innym krajowym instytucjom i społeczeństwu, wdrażania polityki rządu i informowania o niej w sposób obiektywny, ze świadomością potrzeby utrzymania niezależności, niezbędnej do uzyskania zaufania również u nowego ministra, oraz ma zakaz demonstrowania stronniczości w związku z rodzinnymi lub osobistymi powiązaniem. Natomiast w odróżnieniu od rozwiązań australijskich, w kodeksie dużo miejsca poświęcono właśnie uregulowaniu relacji pomiędzy urzędnikami a politykami, wprowadzając jasne instrukcje co do możliwości angażowania się urzędników w życie/działania polityczne.

Zgodnie z kodeksem, urzędnicy zajmujący niskie w hierarchii stanowiska w służbie cywilnej (*clerical grade*⁸ lub poniżej), po uzyskaniu zgody kierownictwa swojego urzędu mogą angażować się w działalność polityczną (np. przystąpić do partii politycznej, wziąć udział w wyborach lokalnych). Kierownictwo ma możliwość odmowy, ale wówczas powinno podjąć działania mające na celu przesunięcie pracownika na mniej newralgiczne stanowisko, którego objęcie umożliwiłoby angażowanie się w działalność polityczną bez uszczerbku dla wizerunku bezstronnej służby cywilnej. Urzędnicy powyżej *clerical grade* mają całkowity zakaz jakiegokolwiek aktywności politycznej, w tym również składania oficjalnych oświadczeń/wygłaszania komentarzy na tematy polityczne, kandydowania w wyborach lokalnych czy bycia członkiem partii politycznej. Natomiast niezależnie od zajmowanego stanowiska, urzędnik irlandzkiej służby cywilnej ma całkowity zakaz startowania w wyborach ogólnokrajowych i europejskich – jest to możliwe dopiero po wystąpieniu ze służby cywilnej⁹. Celem wprowadzenia takiego rozwiązania jest zapewnienie społeczeństwu o politycznej bezstronności służby cywilnej.

Naruszenie zasad *Kodeksu standardów i zachowania służby cywilnej* stanowi naruszenie warunków zatrudnienia urzędnika służby cywilnej i może skutkować wszczęciem postępowania dyscyplinarnego.

W Kanadzie

W Kanadzie urzędnicy federalni, zgodnie z postanowieniami umowy o pracę, są związani przepisami *Kodeksu wartości i etyki w sektorze publicznym* (ang.: *Values and Ethics Code for the Public Sector*). Dokument, autorstwa Izby Skarbowej Kanady (ang.: Treasury Board), został wydany na podstawie art. 5 *ustawy o ochronie ujawnianych informacji służby publicznej* (ang.: *Public Service Disclosure Protection Act*).

Pierwszą z pięciu wartości, do których kodeks się odwołuje, jest szacunek dla demokracji – bezstronniczość (ang.: *non-partisanship*) sektora publicznego identyfikuje się tu jako istotę kanadyjskiego systemu demokratycznego. Urzędnicy są zobowiązani do respektowania litery prawa i wypełniania swoich obowiązków zgodnie z przepisami, politykami i dyrektywami, w sposób bezstronniczy (ang.: *non-partisan*) i obiektywny (ang.: *impartial*). Naruszenie prawa czy norm opisanych w kodeksie może skutkować postępowaniem dyscyplinarnym, zakończonym karą, łącznie z utratą zatrudnienia.

Według kanadyjskiego ustawodawcy, zasada politycznej bezstronności w sektorze publicznym warunkuje profesjonalny sposób świadczenia usług publicznych i funkcjonowanie demokratycznego, odpowiedzialnego rządu. Wszystkich pracowników służby publicznej, w tym wiceministrów, obliguje nakaz unikania wszelkich działań „stronniczych”, które mogłyby poddać w wątpliwość ich możliwość lojalnej służby państwu¹⁰. Ważnym dokumentem, precyzującym angażowanie się urzędników służby publicznej w działalność polityczną jest *ustawa o zatrudnieniu w służbie publicznej* (ang.: *Public Service Employment Act – PSEA*). Zgodnie z art. 113 ww. ustawy, urzędnicy mogą angażować się w działalność polityczną, *o ile ta nie ogranicza lub nie jest postrzegana przez innych jako naruszająca zdolność do wykonywania swoich obowiązków w politycznie bezstronny sposób*. Działalność polityczna jest tu rozumiana jako akcje poparcia/krytyki partii politycznej, szukanie możliwości nominacji do kandydowania i kandydowanie w wyborach federalnych, prowincjonalnych (regionalnych), okręgowych i gminnych. Przy czym staranie się o nominację do bycia kandydatem w wyborach, jak i bycie kandydatem w okresie przedwyborczym, jest możliwe wyłącznie po uzyskaniu zgody Komisji Służby Publicznej Kanady. Kandydowanie w okresie wyborczym także wymaga uzyskania od Komisji zgody i wiąże się z koniecznością przejścia na urlop bezpłatny. Komisja każdorazowo podejmuje decyzję po przeanalizowaniu trzech czynników: charakter wyborów, charakter wykonywanych obowiązków oraz poziom i rozpoznawalność pozycji danego pracownika (art. 114 PSEA). Wpływ jednego czynnika może być wystarczający do odmowy udzielenia zgody przez Komisję. W dniu, w którym pracownik oświadcza, iż został wybrany w wyborach, przestaje być pracownikiem służby publicznej.

Zgodnie z art. 117 PSEA, najwyżsi urzędnicy, jakimi są wiceministrowie, nie mogą zaangażować się w żadną działalność o charakterze politycznym, z wyjątkiem brania udziału w głosowaniu w wyborach. Według D. Watsona, dyrektora wykonawczego ds. zasobów ludzkich w administracji Kanady, katalog tych ograniczeń obejmuje, ale nie ogranicza się do: (1) przystąpienia do partii politycznej, (2) finansowania partii politycznych, organizacji lub kandydatów lub zajmowania funkcji politycznych mających na celu pozyskiwanie funduszy, (3) rozpowszechniania materiałów wyborczych (np. zdjęć, naklejek) czy towarzyszenia kandydatowi w trakcie konferencji prasowej, (4) bycia członkiem jakiegokolwiek stowarzyszenia promującego kandydata lub partię polityczną.

W Nowej Zelandii

Standardy uczciwości i postępowania (ang.: *Standards of Integrity & Conduct*) – kodeks postępowania służby państwowej uwzględnia tylko cztery zasady: (1) uczciwości (ang: *fair*) – obowiązek profesjonalnego i uczciwego wypełniania zobowiązań względem kraju i jego obywateli; (2) bezstronności (ang: *impartial*) – obowiązek utrzymania neutralności politycznej w trakcie wykonywania zadań, gwarantujący możliwość współpracy z obecnym, jak i nowym rządem, (3) odpowiedzialności (ang: *responsible*) – wykonywanie zadań w sposób zgodny z prawem, mając również na uwadze właściwe wykorzystanie uzyskanych informacji i zasobów instytucji, (4) solidności (ang: *trustworthy*) – obowiązek jak najlepszego wykonywania swoich zadań, bez wykorzystywania pozycji lub stanowiska, zakaz przyjmowania upominków, co mogłoby stwarzać wrażenie presji/wywierania wpływu, unikanie działań mogących zaszkodzić wizerunkowi organizacji czy służbie publicznej¹¹.

Kwestie relacji polityków i urzędników wyjaśnia interpretacja zasady bezstronności. Zgodnie z nią, neutralne politycznie działanie urzędnika ma zapewnić jego instytucji (ministerstwu/urzędowi) zarówno zaufanie aktualnego ministra, jak i możliwość ustanowienia profesjonalnych i obiektywnych relacji urzędu z przyszłym ministrem, niezależnie od opcji politycznej, którą reprezentuje minister i osobistych poglądów samego urzędnika. Urzędnik, co podkreśla się w interpretacji kodeksu, opublikowanej przez Komisję Służby Państwowej¹², powinien sobie zdawać sprawę z faktu pełnienia swoich zadań w imieniu aktualnego rządu, wpływu swojego zachowania na zaufanie społeczeństwa do rządu, któremu on sam jest winien szacunek, i uznanie sprawowanej przez niego władzy. Rolą służby publicznej jest służyć aktualnemu rządowi; urzędnicy ponoszą odpowiedzialność przed ministrem.

Wyjaśniając znaczenie zasady neutralności politycznej, podkreśla się odpowiedzialność urzędników za dostarczanie rzetelnej, obiektywnej i kompletnej informacji/porady ministrowi lub innemu decydentowi, informacji wolnej od prywatnych przekonań, interesów, uprzedzeń politycznych i interesów samych decydentów czy konkretnej organizacji. Obowiązek ten ma szczególne znaczenie w sytuacji, gdy informacja, uwzględniająca możliwie pełne rozpoznanie tematu, nie jest zgodna z oczekiwaniami ministra. Urzędnicy są zobowiązani do alarmowania ministra o możliwych konsekwencjach wdrażania określonych polityk, niezależnie od tego, czy są one zgodne z punktem widzenia danego ministra, czy też nie. Niemniej uprawnieniem ministra jest podjęcie ostatecznej decyzji (urzędnik nie ma prawa wstrzymywać określonej informacji w celu blokowania lub opóźnienia wydania decyzji przez ministra ani też nie ma prawa próbować w jakikolwiek sposób podważyć polityki rządu lub niewłaściwie na nią wpływać, np. poprzez nieuprawnione ujawnienie informacji). To minister ponosi przed rządem pełną odpowiedzialność za swoje decyzje. Gdy minister podejmie daną decyzję, obowiązkiem urzędnika jest jej wdrożenie zgodnie z prawem, niezależnie od tego czy się z tą decyzją zgadza, czy też nie.

Prowadząc działalność o charakterze politycznym, do której co do zasady urzędnicy państwowi mają takie same prawo, jak wszyscy pozostali obywatele Nowej Zelandii, należy mieć na uwadze bezwzględny obowiązek odseparowania życia zawodowego od polityki i polityki od życia zawodowego¹³. Swoim zachowaniem, wypowiedziami nie mogą narażać swojej macierzystej organizacji, służby publicznej czy rządu na krytykę/kompromitację. Niemniej poza pracą urzędnicy mogą aktywnie angażować się w działania o charakterze politycznym, w tym m.in. wspierać takie działania jak zbieranie funduszy czy roznoszenie ulotek informacyjnych, przynależć do partii politycznej, zajmować stanowisko

w organach partii. Oczekiwania względem ograniczenia stopnia angażowania się w działania o charakterze politycznym rosną wraz z pozycją zajmowaną przez urzędnika i powierzonymi mu obowiązkami – im wyższe stanowisko zajmuje, tym aktywność w życiu politycznym powinna być mniejsza. Priorytetem jest zachowanie zaufania polityków i społeczeństwa co do realizacji zadań w sposób politycznie neutralny. Tym samym wyżsi urzędnicy służby publicznej powinni unikać aktywnego angażowania się w działalność polityczną, ponieważ mogłoby to rodzić wątpliwości co do neutralności politycznej służby publicznej. I znów, co do zasady, nie musi to oznaczać konieczności rezygnacji np. z członkostwa w partii politycznej, wystarczy unikać bardzo kluczowych funkcji w organach partii, jak np. rzecznika prasowego. Natomiast najwyżsi urzędnicy mogą zostać poproszeni o ograniczenie swojej aktywności wyłącznie do realizacji czynnego prawa wyborczego w dniu wyborów.

Urzędnik służby publicznej Nowej Zelandii może, po uprzednim poinformowaniu szefa swojego urzędu, kandydować w wyborach do parlamentu. Niemniej zgodnie z działem 52 *ustawy wyborczej* (ang.: *Electoral Act 1993, Section 52*), z dniem nominacji na kandydata do parlamentu urzędnikowi udzielany jest urlop bezpłatny na czas do pierwszego dnia roboczego po wyborach. W sytuacji gdy szef urzędu nabierze przekonania, że kandydowanie będzie wpływać na zdolność pracownika do satysfakcjonującego wykonywania przez niego obowiązków lub na jego niezależność, urzędnikowi udzielany jest urlop bezpłatny nawet przed dniem nominacji na kandydata. W przypadku wyboru do parlamentu, urzędnik przestaje pracować w służbie publicznej¹⁴ – prawo Nowej Zelandii zabrania łączenia funkcji członka parlamentu i urzędnika państwowego. W przypadku niewybrania do parlamentu, pierwszego dnia po dniu, w którym organizowane były wybory, urzędnik może wrócić do pracy w urzędzie¹⁵.

W życiu prywatnym urzędnik ma prawo do swobody wypowiedzi na tematy polityczne, ale nie wolno mu narażać na szwank dobrego imienia pracodawcy czy swojego ministra krytyką lub niewłaściwym komentarzem względem polityki rządu. Niemniej tylko uprawnieni do tego pracownicy urzędu mają prawo komentować publicznie, w odpowiedzi na prośbę mediów, określone aspekty polityki rządu, ich wdrażanie, czy kwestie dotyczące danego urzędu.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki

Zasady zachowania urzędników amerykańskich zostały opisane w dekreście 12674 z 12 kwietnia 1989 r.¹⁶. Dokument uwzględnia 14 zasad etycznego zachowania urzędników, w tym zasadę bezstronności w działaniu i niepreferowania żadnej ze stron oraz zasadę dążenia do unikania sytuacji, w której możliwe byłoby stworzenia wrażenia łamania prawa lub standardów etycznych przez urzędników. Niemniej zasada neutralności politycznej urzędników amerykańskich w najbardziej jednoznaczny sposób uregulowana została w 1939 r. *ustawą o zapobieganiu szkodliwej działalności politycznej* (ang.: *Act to Prevent Pernicious Political Activities*), znaną pod nazwą *Hatch Act*. Przepisy tej ustawy zakazywały urzędnikom, pod groźbą wysokich sankcji karnych, angażowania się w jakąkolwiek działalność polityczną¹⁷. Nowelizacja ustawy z 1993 r. przywróciła większości urzędnikom federalnym prawo do pełnienia funkcji w organach partii i udziału w politycznych kampaniach¹⁸. Zgodnie z ww. ustawą stronnictwa działalność polityczna urzędników musi być jednak ograniczana w celu zapewnienia uczciwego i efektywnego funkcjonowania instytucji publicznych.

Tym samym urzędnikom amerykańskim nie wolno:

- kandydować w wyborach stronnicych, tzn. takich, w których przynajmniej jeden kandydat staje do wyborów jako przedstawiciel partii politycznej,
- wykorzystywać służbowego autorytetu/władzy ani wpływów w celu zakłócenia wyborów lub wywarcia wpływu na ich wyniki,
- bezpośrednio lub pośrednio wymuszać datki od innych urzędników,
- zabiegać lub zniechęcać do działalności politycznej kogokolwiek,
- angażować się w działalność polityczną podczas wykonywania obowiązków służbowych w urzędzie, nosząc służbowy uniform, w trakcie używania służbowego samochodu,
- nosić znaczków partyjnych w trakcie wykonywania obowiązków służbowych.

Natomiast urzędnik ma pełną swobodę kandydowania w wyborach bezstronniczych (gdzie żaden z kandydatów biorących udział w wyborach nie ma afiliacji partyjnych), może pełnić funkcje w organach partii, klubu, organizacji politycznej, być wyznaczony na zwolnione stanowisko obieralne (ang.: *vacancy for an elected office*), prowadzić kampanię na rzecz kandydatów w wyborach stronnicych i bezstronniczych, przeznaczyć środki finansowe na rzecz organizacji politycznej, a także wygłaszać przemówienia podczas politycznych zbiórek pieniędzy¹⁹. Urzędnicy zachowują również prawo do głosowania oraz do wyrażania swoich opinii na tematy polityczne²⁰.

W Wielkiej Brytanii

Kodeks postępowania brytyjskiej służby cywilnej działa w oparciu o *ustawę z 2010 r. w sprawie reformy konstytucyjnej i rządu* (ang.: *Constitutional Reform and Governance Act*). Na bazie zapisów pierwszej części ustawy, poświęconej podstawom zarządzania służbą cywilną, minister właściwy ds. służby cywilnej (premier) opracował i przedłożył parlamentowi *Kodeks służby cywilnej*. Kodeks jest częścią kontaktu pomiędzy pracownikiem i pracodawcą, na podstawie którego nawiązywany jest stosunek pracy, a który określa obowiązki prawne urzędnika służby cywilnej oraz szczegółowy opis stanowiska pracy. Wynikające z umowy i opisu stanowiska pracy obowiązki urzędnika stanowią transmisję obowiązków sformułowanych w wielu (kilkudziesięciu) aktach prawnych rangi ustawy, a na ustalenie ich treści mają wpływ osoby zarządzające resortem lub urzędem²¹.

Kodeks przytacza cztery najważniejsze wartości, które mają przyświecać urzędnikowi służby cywilnej: uczciwość, rzetelność, obiektywizm i bezstronność, oraz zawiera ogóle wytyczne co do tego, jak urzędnik powinien postępować, by być z nimi w zgodzie. Urzędnik, przestrzegając zasady bezstronności, wykonuje swoje zadania w sposób uczciwy, sprawiedliwy, godziwy, w sposób, który odzwierciedla oddanie/zaangażowanie służby cywilnej w sprawę równości i różnorodności. Ma zakaz postępować w sposób, który faworyzuje lub dyskryminuje osoby lub interesy. Kodeks, precyzując pojęcie bezstronności politycznej urzędnika, nakłada na niego obowiązek służenia aktualnemu rządowi, niezależnie od przekonań politycznych, w najlepszy możliwy sposób, który jednak nie narusza politycznej bezstronności służby cywilnej. Urzędnik ma wykonywać swoje zadania w taki sposób, aby uzyskać i utrzymać zaufanie aktualnego ministra, ale jednocześnie w sposób, który umożliwi mu nawiązanie takich samych relacji z nowym ministrem. Urzędnik ma w końcu obowiązek przestrzegania ograniczeń związanych z prowadzeniem działalności politycznej.

Granice zaangażowania urzędników służby cywilnej w szczegółach opisuje dział 4.4 Kodeksu Zarządzania Służbą Cywilną, której ww. kodeks jest częścią. Tu działania polityczne zostały podzielone na dwie grupy:

- działania na poziomie krajowym (zajmowanie stanowiska w organizacji partii politycznej, które rzutuje na politykę partii w parlamencie krajowym lub Parlamencie Europejskim, wypowiedanie się na tematy politycznie kontrowersyjne, komentowanie kwestii politycznych w różnego rodzaju publikacjach, bycie publicznie ogłoszonym jako kandydat do parlamentu krajowego lub europejskiego, agitowanie w imieniu/na rzecz kandydata do parlamentu lub określonej partii politycznej),
- działania na poziomie lokalnym (kandydowanie do władz lokalnych, zajmowanie stanowiska w organizacji partii politycznej, które rzutuje na politykę partii na poziomie lokalnym, publiczne wypowiedanie się na tematy kontrowersyjne politycznie na szczeblu lokalnym, komentowanie tych kwestii w różnego rodzaju publikacjach, agitowanie w imieniu/na rzecz kandydata w wyborach lokalnych lub lokalnej organizacji politycznej).

Większość urzędników może ubiegać się o zgodę kierownictwa urzędu na prowadzenie działalności politycznej na obu poziomach. Przypadki, które uniemożliwiają udzielenie takiej zgody lub uzasadniają jej cofnięcie, są szczegółowo opisane w załączniku A do działu 4.4. Dotyczą sytuacji zatrudnienia urzędnika w tzw. obszarach wrażliwych, gdzie bezstronność służby cywilnej w przypadku podjęcia przez urzędnika działalności o charakterze politycznym mogłaby być najbardziej zagrożona. Kodeks wyróżnia natomiast grupę urzędników zaliczanych do tzw. kategorii „politycznie zastrzeżonych” (ang.: *politically restricted*), którzy mają całkowity zakaz udziału w działalności o charakterze politycznym na poziomie krajowym. Są to przede wszystkim wyżsi rangą urzędnicy służby cywilnej oraz uczestnicy Programu Szybkiej Ścieżki Rozwoju (ang.: *Fast Stream Development Programme*). Mogą oni ubiegać się o zgodę na zaangażowanie się w działania polityczne wyłącznie na poziomie lokalnym.

Urzędnicy służby cywilnej w Wielkiej Brytanii nie mogą kandydować do parlamentu krajowego ani Parlamentu Europejskiego. Muszą zrezygnować ze służby cywilnej zanim będą kandydować w wyborach. Podobnie jak ma to miejsce w rozwiązaniach kanadyjskich, w przypadku rezygnacji z kandydowania urzędnik ma możliwość powrotu do służby – nie dotyczy to urzędników kategorii „politycznie zastrzeżonych”. Co do zasady, decyzja o ponownym przyjęciu do służby cywilnej należy do kierownictwa urzędu i najczęściej jest uzależniona od tego, czy istnieje możliwość obsadzenia byłego urzędnika, przynajmniej początkowo, w obszarze ‘mniej wrażliwym’. Urzędnicy mają zakaz udziału w działaniach politycznych w trakcie wykonywania obowiązków służbowych, w służbowych strojach, w swoim urzędzie. Nie mogą publicznie wypowiadać swoich poglądów politycznych – od urzędników oczekuje się należytej powściągliwości w kwestiach politycznie kontrowersyjnych, tak by ich bezstronność nie pozostawiała cienia wątpliwości.

Nieco inne rozwiązania dotyczą urzędników zajmujących stanowisko przemysłowe lub nieurzędowe (ang.: *industrial and non-office grade*) – ci mają prawo, po uzyskaniu zgody, do prowadzenia działalności politycznej na poziomie krajowym i lokalnym (ang.: *politically free group*). Zgodnie z pkt 4.4.20 *Kodeksu zarządzania służbą cywilną*, urzędnicy z tej grupy nie mają obowiązku składania rezygnacji z pracy w służbie cywilnej wraz z wybraniem na przyszłego kandydata do parlamentu krajowego lub Parlamentu Europejskiego. Natomiast są zobowiązani do złożenia rezygnacji zanim ostatecznie wyrażą zgodę na nominację. W Wielkiej Brytanii obowiązuje ponadto *Kodeks ministerialny* (ang.: *Ministerial Code*). W dokumencie tym poruszona jest m.in. kwestia relacji ministrów i urzędników służby cywilnej.

Zgodnie z główną zasadą opisaną w pkt 5.1 kodeksu, ministrowie są zobowiązani do przestrzegania neutralności politycznej urzędników i nieoczekiwania od nich zachowania, które byłoby w konflikcie z *Kodeksem służby cywilnej* i wymaganiami ustawy z 2010 r. w sprawie reformy konstytucyjnej i rządu. W tej części kodeksu stosunkowo dużo miejsca poświęca się na omówienie zadań głównego księgowego (ang.: *Accounting Officer*), które to stanowisko jest piastowane przez najwyższego rangą urzędnika służby cywilnej w ministerstwie (ang.: *Permanent Secretary*), zakresu jego odpowiedzialności i wreszcie szczegółowych zasad procedowania w przypadku kolizji zdania głównego księgowego z decyzją ministra. Te nie pozostawiają cienia wątpliwości co do tego, jak powinien się zachować szef urzędu, który odpowiada osobiście za gospodarność i prawidłowość wydatkowania finansów publicznych swojego urzędu, w przypadku gdy minister rozważa opcję postępowania, która zdaniem głównego księgowego łamie ww. wymagania gospodarności i prawidłowości, oraz jak powinien się zachować gdy minister, mimo znajomości wszystkich argumentów, decyduje się na podjęcie decyzji sprzecznej z opinią głównego księgowego. W pierwszym przypadku ma on opracować pisemną informację uwzględniającą argumenty przeciwko możliwej decyzji ministra i uzasadnienie zastrzeżeń oraz ma obowiązek poinformować o tym rewidenta księgowego i głównego audytora. W drugim przypadku, główny księgowy jest zobowiązany do wykonania decyzji ministra w oparciu o pisemną instrukcję podjęcia określonego działania oraz do przekazania dokumentów związanych ze sprawą rewidentowi księgowemu i głównemu audytorowi. Takie postępowanie zdejmuje osobistą odpowiedzialność urzędnika za decyzje ministra.

Podsumowanie

Tabela. Zestawienie przyjętych rozwiązań w zakresie działalności politycznej urzędników w krajach anglosaskich

Państwo	Udział w debatach publicznych na tematy polityczne	Członkostwo w partiach politycznych	Kandydowanie do parlamentu w trakcie zajmowania stanowiska w służbie cywilnej/publicznej	Sprawowanie mandatu podczas zajmowania stanowiska w służbie cywilnej/publicznej
Australia (system stanowisk ²²)	Możliwe.	Możliwe.	Zakazane.	Zakazane.
Irlandia (system kariery)	Zakazane. Po uzyskaniu zgody kierownictwa urzędu, możliwy dla osób zajmujących najniższe stanowiska w służbie cywilnej.	Zakazane. Po uzyskaniu zgody kierownictwa urzędu, możliwy dla osób zajmujących najniższe stanowiska w służbie cywilnej.	Zakazane.	Zakazane.
Kanada (system zbliżony do systemu kariery)	Zakazane dla najwyższych rangą urzędników służby federalnej. Dla pozostałych urzędników – brak jednoznacznych zakazów – nakaz unikania wszelkich działań „stronniczych”, które mogłyby poddać w wątpliwość ich możliwość lojalnej służby państwu.	Zakazane dla najwyższych rangą urzędników służby federalnej. Dla pozostałych urzędników – brak jednoznacznych zakazów – nakaz unikania wszelkich działań „stronniczych”, które mogłyby poddać w wątpliwość ich możliwość lojalnej służby państwu.	Zakazane dla najwyższych rangą urzędników służby federalnej. Możliwe dla pozostałych urzędników, w ramach urlopu bezpłatnego, po uzyskaniu zgody Komisji Służby Publicznej Kanady.	Zakazane.
Nowa Zelandia (system stanowisk)	Tylko uprawnieni urzędnicy służby publicznej.	Możliwe.	Możliwe, po uzyskaniu od szefa urzędu urlopu bezpłatnego.	Zakazane.
Stany Zjednoczone (system stanowisk)	Możliwe.	Możliwe.	Zakazane.	Zakazane.
Wielka Brytania (system stanowisk)	Zakazane.	Możliwe, z wyłączeniem urzędników kategorii „politycznie zastrzeżonych”, po uzyskaniu zgody kierownictwa urzędu.	Zakazane.	Zakazane.
POLSKA (system hybrydowy)	Brak formalnych zakazów. Obowiązek przestrzegania zasady lojalności ²³ , bezstronności i neutralności politycznej powoduje, że aktywny udział w takiej debacie jest utrudniony.	Zakazane dla urzędnika służby cywilnej.	Brak formalnych zakazów – możliwe, przy założeniu niemanifestowania swoich poglądów politycznych.	Zakazane.

Źródło: opracowanie własne.

Porównując przyjęte rozwiązania, nie sposób nie zauważyć różnic w przepisach prawnych, ale i podejściu kulturowym w Polsce i w krajach anglosaskich do kwestii neutralności politycznej urzędników służby cywilnej. Niemniej wyciąganie jakichkolwiek wniosków nt. polskich rozwiązań na tle krajów z nieporównywalnie dłuższą tradycją demokracji i wysokich standardów administracji publicznej, bez odniesienia do doświadczeń historycznych Polski w tym zakresie, mogłoby być dalece mylące.

Uchwalenie ustawy zasadniczej z 22 lipca 1952 r. usankcjonowało w Polsce m.in. dyktaturę partii komunistycznej, a w konsekwencji jej kierowniczą rolę również w obsadzaniu/mianowaniu przez władze partyjne urzędników i funkcjonariuszy państwa. Przez kilkadziesiąt lat sprawowania władzy przez partię komunistyczną zasada nomenklatury była podstawowym wyróżnikiem praktyki ustroju PRL, co opozycja demokratyczna systematycznie poddawała krytyce. Niemniej po 1989 r., kiedy priorytetem, w kontekście konieczności uwolnienia urzędników od nadmiernego wpływu polityki i partii politycznych, stało się „rozliczenie dziedzictwa PRL”, nadal praktykowano zasadę nomenklatury, tyle że podzielonej pomiędzy rozmaite partie²⁴. Sama tylko analiza procesu legislacyjnego po 1989 r. pozwala dostrzec, jak wielką wagę polscy politycy przywiązywali do idei „swojej” służby cywilnej²⁵; kwestia neutralności politycznej urzędników służby cywilnej była (nadal jest?) w Polsce kwestią co najmniej drażliwą. Tym bardziej uzasadnione wydają się dość restrykcyjne, w porównaniu z przynajmniej niektórymi krajami anglosaskimi, ograniczenia w polskim porządku prawnym w zakresie prowadzenia działalności politycznej, zwłaszcza (lecz nie tylko) w odniesieniu do osób zajmujących wysokie stanowiska. W tych ograniczeniach można odnaleźć z jednej strony starania ustawodawcy mające na celu zapewnienie urzędnikom profesjonalnych warunków pracy, bez presji politycznych podważających zasady demokratycznego państwa prawa (uregulowania prawne mają m.in. zapewniać stabilizację zatrudnienia, co ma wzmacniać ‘pamięć instytucjonalną’, a przez to przyczyniać się do efektywniejszej realizacji zadań państwa). Z drugiej zaś – wysiłki ustawodawcy (polityków!) na rzecz zapewnienia polityków o możliwości i potrzebie współpracy z urzędnikami, których celem jest przecież wykonywanie decyzji rządu bez względu na to czy się z nimi zgadzają, czy też nie, lojalnie, z należytą starannością, bez względu na prywatne przekonania polityczne, w interesie państwa i jego obywateli/klientów. Mając na uwadze, że w teorii gwarancją zachowania faktycznej neutralności politycznej służby cywilnej są procedury naboru, system mianowania oraz trwałość i zmiany stosunku pracy, a procedury naboru w Polsce zawsze budziły najwięcej kontrowersji²⁶, można podsumować, iż zmiany zmierzają w dobrym kierunku. W 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli pn. „Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych” pozytywnie oceniła realizację zadań z zakresu naboru przez Szefa Służby Cywilnej²⁷, jako zgodną z zasadami określonymi w ustawie, oraz przez dyrektorów generalnych²⁸, jako wykonaną w sposób zapewniający zachowanie zasady otwartości i konkurencyjności wyboru kandydatów. Niemniej ważne są nie tylko obowiązujące przepisy, które w klarowny sposób powinny oddzielać stanowiska polityczne od urzędniczych, gwarantować obiektywizm i bezstronność służby cywilnej. Kluczowe są zmiany kulturowe, kluczowe jest budowanie wzajemnego zaufania polityków, których można określić mianem krótkodystansowców (ang: *short-distance runners*), i urzędników służby cywilnej – długodystansowców (ang.: *long-distance runners*).

A to jest proces długotrwały, wymagający znacznie więcej czasu niż 25 lat, czego dowodem są klarowne, niepozostawiające cienia wątpliwości co do intencji ustawodawcy przepisy prawne obowiązujące w krajach anglosaskich.

Przypisy

- ¹ B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, Wydawnictwo Sejmowe, s. 25.
- ² Obok zaangażowania w służbę, odpowiedzialności, szacunku dla człowieka, etyczności.
- ³ Wyjątek stanowią pracownicy Australijskiej Komisji Wyborczej – zatrudniani w niej urzędnicy są zobowiązani do podpisania deklaracji o neutralności politycznej. Źródło: www.apsc.gov.au.
- ⁴ The Commonwealth of Australia Constitution Act, Section 44. Źródło: www.comlaw.gov.au.
- ⁵ Public Service Regulation 1999, Division 3.2 Right of return for election candidate.
- ⁶ Władze lokalne – władze poniżej szczebla stanowego; we wszystkich jednostkach samorządu lokalnego w Australii (wyróżnia się kilka terminów (m.in. *area* – obszar, *borough* – okręg, *city* – miasto, *rural city* – gmina wiejska, *shire* – hrabstwo, *town* – miasteczko itd.) funkcjonują organy uchwałodawcze i wykonawcze samorządu terytorialnego. Źródło: U. Kublas. *System polityczny w Australii*.
- ⁷ *APS Values and Code of Conduct in practice: A guide to official conduct for APS employees and agency heads*. Sect 4.15 APS employees as citizens. Źródło: <http://www.apsc.gov.au>.
- ⁸ W Irlandzkiej służbie cywilnej wyróżnia się 15 podstawowych stopni zatrudnienia, począwszy do najwyższych są to: Secretary General, Assistant Secretary General, Principal Officer (PO), Assistant Principal Officer (AP), Third Secretary, Administrative Officer (AO), Higher Executive Officer (HEO), Executive Officer (EO), Staff Officer (SO), Clerical Officer (CO), Telephonist, Service Officer, Dáil Usher, General Operative oraz Store Person. Osoby pracujące na sześciu ostatnich poziomach mogą występować o zgodę na angażowanie się w działalność polityczną i startowanie w wyborach lokalnych. Tamże, s. 16.
- ⁹ *An introduction to the Irish civil service*. Government of Ireland, 2008, s. 31.
- ¹⁰ D. Watson, prezentacja pt. *Politycy, urzędnicy i system egzekwowania odpowiedzialności za zarządzanie – na przykładzie Kanady*, wygłoszona 24 stycznia 2014 r. podczas seminarium na temat wzajemnych relacji polityków i urzędników w państwach OECD, Warszawa.
- ¹¹ *Standards of Integrity & Conduct. A code of conduct issued by the State Services Commissioner under the State Sector Act 1988, section 57*. Źródło: www.ssc.govt.nz.
- ¹² *Understanding the code of conduct – guidance for State servants*. State Services Commission, April 2010, s. 15.
- ¹³ *Political Neutrality Guidance, State Services Commission*, April 2010, s.1. Źródło: <http://www.ssc.govt.nz>.
- ¹⁴ Electoral Act 1993, Section 53. Źródło: www.legislation.govt.nz.
- ¹⁵ *General Election 2011: Questions and Answers for State Servants*. Źródło: <http://www.ssc.govt.nz>.
- ¹⁶ *Executive Order 12674 (Apr.12, 1989): Principles of Ethical conduct for Government Officers and Employees*.
- ¹⁷ B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, Wydawnictwo Sejmowe, s. 54–55.
- ¹⁸ http://uspolitics.about.com/od/usgovernment/a/hatch_act.htm.
- ¹⁹ *Political Activity and the State and Local Employee*, U.S. Office of Special Counsel, 2005, s. 12.
- ²⁰ Title 5. *United States Code*, Chapter 15 – *Political Activity of Certain State and Local Employees*, par. 1502 (b).
- ²¹ B. Kurdycka za R.A. Chapman, *Change in the Civil Service*, „Public Administration” 1994, vol. 72, s. 610–613.
- ²² Informacja nt. obowiązujących systemów w krajach anglosaskich na postawie Human Resources Country Profile (OECD, 2010). Źródło: www.oecd.org.gov.pe.
- ²³ Zgodnie z zarządzeniem nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, zasada lojalności polega w szczególności na: (...) wykazywaniu powściągliwości w publicznym wypowiedzianiu poglądów na temat pracy swego urzędu oraz innych urzędów, zwłaszcza jeżeli poglądy takie podważałyby zaufanie obywateli do tych instytucji.
- ²⁴ Dr A. Górski, *Civil servants czy politicus servants?* Służba Cywilna nr 3, Jesień-Zima 2001/2002.
- ²⁵ J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa, 2012, s. 155.
- ²⁶ Tamże, s. 154.
- ²⁷ Najwyższa Izba Kontroli, w informacji o wynikach kontroli „Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych”, s. 17.
- ²⁸ Tamże, s. 25 i s. 34.

Wydawca „Przeglądu Służby Cywilnej” informuje, że zgodnie z przepisem art. 34 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (DzU z 2006 r. nr 90, poz. 631, z późn. zm.) wykorzystywanie zamieszczanych na jego łamach publikacji lub ich części dopuszczalne jest jedynie pod warunkiem podania ich autorów oraz źródła (imię i nazwisko autora, tytuł publikacji, „Przegląd Służby Cywilnej” nr ..., s. ...).

INFORMACJA DLA AUTORÓW

Redakcja zastrzega sobie prawo skrótów i wprowadzania śródtytułów w nadsyłanych tekstach.
Redakcja nie zwraca niezamówionych tekstów oraz nie wypłaca honorariów Autorom publikowanych materiałów.

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW; ALEJE UJAZDOWSKIE 1/3; 00-583 WARSZAWA
WYDAWCA: SZEFE SŁUŻBY CYWILNEJ

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW – DEPARTAMENT SŁUŻBY CYWILNEJ
REDAKTOR NACZELNY: DAGMIR DŁUGOSZ – DYREKTOR DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM
ZASTĘPCY DYREKTORA: MARIA REUTT, WOJCIECH MICHOTA

REDAKCJA: WYDZIAŁ KOMUNIKACJI I KOORDYNACJI DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM
NACZELNIK WYDZIAŁU JACEK NIEWIAROWSKI, TEL. 22 694 73 21, E-MAIL JNIEWIAR@KPRM.GOV.PL
REDAKTOR PROWADZĄCY DOROTA GDAŃSKA, TEL. 22 694 74 20, E-MAIL DGDANSKA@KPRM.GOV.PL
WSPÓŁPRACOWNICY: PRACOWNICY DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL