

Wstęp

Introduction

Pojęcie „służba publiczna” jest stale obecne w dyskursie dotyczącym organizacji i funkcjonowania państwa. Używa się go w różnych znaczeniach, przede wszystkim dla nazwania kadry urzędniczej i podejmowanych przez nią zadań, ale także w szerszym, tj. dla określenia wszelkich aktywności ukierunkowanych na dobro innych osób. O ile drugie z wymienionych znaczeń ma charakter ponadczasowy i uniwersalny, o tyle pierwsze z nich warunkowane jest typem państwa i prawa, w którym administracja jest tworzona oraz funkcjonuje. Przedmiotowe zagadnienie zyskuje więc na aktualności w obliczu zmian zachodzących w ostatnich latach w obrębie prawa administracyjnego (mowa tu choćby o wyposażaniu w kompetencję administracyjną kolejnych podmiotów), jak również w kontekście aktualnych napięć w obszarze współdziałania władz publicznych. Poza tym należy mieć na uwadze, że stałą tendencją rozwojową władzy wykonawczej jest (niezależnie od ustroju i sytuacji społeczno-gospodarczej) poszerzanie prerogatyw oraz próba autonomizacji względem pozostałych władz.

Podejmując temat dotyczący służby publicznej, warto pamiętać, że użyteczność każdej władzy (prawodawczej, wykonawczej, sądowniczej) nie zależy od formalnego wyodrębnienia, lecz od mentalności ciała ją sprawującego i procedur, w których jest realizowana. Dlatego tak istotne jest, by administracja w bieżącej działalności budowała autorytet państwa, była ukierunkowana na dobro wspólne, doskonaliła kwalifikacje fachowe i moralne, poszukiwała wartości prawa, szanowała godność rządzonych, dbała o honor służby oraz pielęgnowała prawość woli i poczucie sprawiedliwości. Wszystko to jest tym bardziej ważne, że prawo do dobrej administracji jest – obok określonego poziomu praworządności, podziału władzy, prawa do dobrego prawodawcy oraz prawa do sądu – gwarancją jednego

z podstawowych praw człowieka, jakim jest „prawo do życia w dobrej demokracji”. Jak stwierdził J. Kochanowski:

Prawo do dobrej legislacji i prawo do dobrej administracji to podstawowe prawa obywatela. Bez jasnego i mądrego prawa oraz bez rozsądnych, działających na ich podstawie instytucji jakiegokolwiek poważne mówienie o prawach obywatela jest najwyżej pompatyczną retoryką lub katalogiem pobożnych życzeń¹.

Niejako tradycyjnie już – nie tylko w literaturze, ale także w judykatach, przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego – pojęcie „służba publiczna” dookreślane jest poprzez wyliczenie jej charakterystycznych cech, którymi są: jednostronne ustalenie przez państwo warunków służby państwowej, publiczno-prawny charakter stosunku służby, trwałość stosunku służbowego, podległość władzy przełożonego, wzmocnione rygory odpowiedzialności funkcjonariuszy, istnienie po stronie urzędnika określonych uprawnień – mających niekiedy charakter przywilejów (SK 20/00). Jeżeli zaś chodzi o sam sens (istotę) służby publicznej, to Trybunał Konstytucyjny doszukuje się go w podejmowaniu działań dla dobra wspólnego, co chyba najlepiej wyraził w słowach:

[...] sprawowanie służby publicznej nie może być ujmowane w kategoriach li tylko przywilejów, a bardziej służby, posłannictwa, roztropnej troski o dobro wspólne itd. Nie ulega wątpliwości, że na osobach pełniących służbę publiczną ciąży szczególny obowiązek troski o dobro wspólne. Idea dobra wspólnego zakłada pewną ofiarność z ich strony, z którą łączyć się mogą kwalifikowane wymagania i odpowiedzialność (K 1/04).

Powyższe ustalenia znajdują swoje odzwierciedlenie w poszczególnych opracowaniach zebranych w niniejszym tomie. Ich Autorzy, prezentując różne spojrzenia na przedmiotową kwestię, zgodni są co do tego, iż służba publiczna, ukierunkowana na realizację dobra wspólnego, działająca legalnie i zgodnie z zasadami etyki, stanowi jedną z gwarancji sprawnego funkcjonowania państwa. Aktualne pozostaje natomiast pytanie, jaki kształt powinna ona przyjąć, gdyż obecny model nie jest wolny od wad, a uniwersalny nie istnieje.

*Marian Zdyb
Emil Kruk
Grzegorz Lubeńczuk*

¹ J. Kochanowski, *Mamy prawo do dobrej administracji*, „Rzeczpospolita”, 11.04.2008, s. A18–A19.