

Grzegorz Rydlewski

POLITYKA
I ADMINISTRACJA
W RZĄDACH PAŃSTW
CZŁONKOWSKICH
UNII EUROPEJSKIEJ

POLITYKA I ADMINISTRACJA
w rządach państw członkowskich
Unii Europejskiej

Grzegorz Rydlewski

**POLITYKA I ADMINISTRACJA
w rządach państw członkowskich
Unii Europejskiej**

(Studium politologiczne)



Warszawa 2006

Publikacja dofinansowana przez Wydział Dziennikarstwa
i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Redakcja: Ewa Rydlewska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

Korekta: Zespół

@ Copyright by Grzegorz Rydlewski and Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszawa 2006

ISBN 83-7151-729-7



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 635 03 01, 635 17 85, e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

SPIS TREŚCI

UWAGI WSTĘPNE.....	13
--------------------	----

ROZDZIAŁ I

UWARUNKOWANIA, CHARAKTER ORAZ POŁA RELACJI MIĘDZY POLITYKĄ I ADMINISTRACJĄ W RZĄDACH PAŃSTW WSPÓŁCZESNYCH.....

1. Uwagi ogólne.....	19
2. Przesłanki wynikające z przedmiotowego zakresu pojęcia polityki	20
2.1. Dwa podstawowe sposoby rozumienia polityki.....	20
2.2. Kluczowe znaczenie wspólnotowego charakteru organizacji społeczeństwa.....	21
2.3. Polityka jako dziedzina praktyczna.....	22
3. Przesłanki wynikające z przedmiotowego zakresu pojęcia administracji publicznej.....	22
3.1. Wykonawczy charakter administracji publicznej.....	22
3.2. Wielofunkcyjność administracji publicznej	25
3.3. Trwałe związki między rozwiązaniami ustrojowymi państwa i kształtem administracji publicznej.....	25
3.4. Zinstytucjonalizowany charakter administracji publicznej.....	26
3.5. Możliwość stosowania przez administrację publiczną metody „presji i oporu”	27
4. Przesłanki wynikające z przedmiotowego zakresu pojęcia systemu politycznego.....	28
4.1. Wielość definicji.....	28
4.2. Infrastruktura organizacji społeczeństwa	29
4.3. Układ funkcjonalny systemu politycznego	29
5. Dyskurs teoretyczny wokół wzajemnych relacji między polityką i administracją publiczną.....	30
5.1. Dwa odmienne podejścia.....	30
5.2. Kontekst patologicznych doświadczeń	31
5.3. Między patologiczną symbiozą a izolacją polityki i administracji.....	31
5.4. Niebezpieczeństwa koncepcji izolacji polityki i administracji	33

5.5. Problem możliwości odróżnienia w praktyce sfery polityki i administracji.....	36
6. Podstawowe problemy w relacjach między polityką i administracją publiczną.....	38
6.1. Siła polityki w relacjach z administracją publiczną.....	39
6.2. Siła administracji publicznej w relacjach z polityką.....	39
6.3. Model idealny relacji między polityką i administracją publiczną..	40
7. Pola relacji między polityką i administracją publiczną.....	40
7.1. Wyznaczniki pozycji polityki w stosunku do administracji publicznej	40
7.2. Wyznaczniki pozycji administracji publicznej w stosunku do polityki.....	41
8. Konkluzje.....	42

ROZDZIAŁ II

KONTEKST USTROJOWY RELACJI MIĘDZY POLITYKĄ I ADMINISTRACJĄ W RZĄDACH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ.....

1. Uwagi ogólne.....	45
2. Podstawowe zasady konstytucyjne określające pozycję rządu i administracji rządowej.....	47
2.1. Charakter źródeł konstytucyjnych.....	47
2.2. Zróżnicowanie ustrojowe	50
2.3. Cechy wspólne państw członkowskich Unii Europejskiej: demokratyczny charakter państwa i podział władz.....	50
3. Problemy zróżnicowanego rozumienia pojęcia „rząd” oraz sposobu i zakresu konstytucjonalizacji materii dotyczącej rządu i administracji rządowej	55
3.1. Rząd jako gabinet ministrów.....	56
3.2. Rząd jako gabinet ministrów z udziałem głowy państwa	57
3.3. Rząd jako polityczna część administracji rządowej.....	58
3.4. Sposób i zakres konstytucjonalizacji materii dotyczącej rządu i administracji rządowej	59
4. Sfera relacji między rządem i parlamentem	62
4.1. Mechanizm powoływania rządu i polityczna legitymizacja rządu w parlamencie.....	62
4.2. Kontrola parlamentarna rządu	67
4.3. Odpowiedzialność parlamentarna rządu	68
4.4. Wpływ rządu na parlament i tworzenie prawa.....	70
4.5. Udział parlamentu w wykonywaniu polityki i prawa	76
5. Kontekst relacji między rządem i głową państwa	77
6. Kontekst pozaparlamentarnych form kontroli i odpowiedzialności rządu i administracji rządowej.....	79

7. Kontekst struktury terytorialnej państwa oraz relacji między rządem a samorządem terytorialnym	79
8. Konkluzje.....	80

ROZDZIAŁ III

POLITYCY I URZĘDNIICY ZAWODOWI NA TLE INSTYTUCJI I PROCEDUR DECYZYJNYCH W RZĄDACH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ.....

1. Uwagi ogólne.....	83
2. Problemy statusu formalnoprawnego polityków i urzędników zawodowych w rządach i administracji rządowej	84
2.1. Granica między kategorią polityków i urzędników zawodowych .	84
2.2. Struktura stanowisk	90
2.3. Specyfika rozwiązań w dziedzinie rekrutacji i legitymizacji	93
2.4. Specyfika rozwiązań w dziedzinie praw i obowiązków	99
2.5. Specyfika rozwiązań w dziedzinie zabezpieczeń przed konfliktem interesów	101
2.6. Specyfika rozwiązań w dziedzinie modelu kariery	105
2.7. Specyfika rozwiązań w dziedzinie odpowiedzialności	106
2.8. Pola napięć i sytuacje patologiczne.....	108
3. Politycy i urzędnicy zawodowi w procesach decyzyjnych dotyczących instytucji rządowych.....	111
3.1. Sfera wartości, zasad i norm.....	111
3.2. Sfera rozwiązań instytucjonalnych.....	111
3.3. Sfera rozwiązań finansowych.....	113
3.4. Sfera rozwiązań kadrowych	113
3.5. Sfera rozwiązań proceduralnych	115
3.6. Pola napięć i sytuacje patologiczne.....	116
4. Politycy i urzędnicy zawodowi jako uczestnicy procesów decyzyjnych dotyczących zadań i kompetencji instytucji rządowych.....	116
4.1. Etap określania strategii działania.....	116
4.2. Etap generowania inicjatyw	118
4.3. Etap analizy i selekcji inicjatyw	121
4.4. Etap przekształcania inicjatyw w projekty	122
4.5. Etap uzgadniania projektów, wyjaśniania i usuwania rozbieżności.....	123
4.6. Etap oceny formalnoprawnej projektów	125
4.7. Etap formalnego rozstrzygnięcia.....	126
4.8. Etap informowania o podjętych decyzjach	128
4.9. Etap implementacji decyzji, monitorowania, kontroli i decydowania o korektach.....	130
4.10. Napięcia i sytuacje patologiczne	131
5. Konkluzje.....	132

ROZDZIAŁ IV

UWARUNKOWANIA CIĄGŁOŚCI I ZMIANY W STOSUNKACH MIĘDZY POLITYKĄ I ADMINISTROWANIEM W RZĄDACH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ.....	136
1. Uwagi ogólne.....	136
2. Uwarunkowania indywidualne	137
2.1. Sfera polityki	137
2.2. Sfera kultury politycznej	139
3. Uwarunkowania uniwersalne	141
3.1. Globalizacja.....	141
3.2. Rewolucja informatyczna.....	141
3.3. Współczesny model rywalizacji między państwami.....	142
3.4. Nowe zagrożenia	143
4. Kontekst Unii Europejskiej	143
4.1. Specyfika unijnych procesów decyzyjnych.....	143
4.2. Proces europeizacji administracji publicznej	147
4.3. Treść standardów unijnych w dziedzinie administracji publicznej ..	148
UWAGI KOŃCOWE.....	152
ANEKS	159
Tabela 1. Pola relacji między polityką i administracją w rządach państw współczesnych.....	160
Tabela 2. Uwarunkowania statusu oraz wzajemnych relacji polityki i administracji w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej.....	161
Tabela 3. Aktualnie obowiązujące konstytucje państw członkowskich Unii Europejskiej.....	162
Tabela 4. Tło ustrojowe relacji między polityką i administracją w państwach członkowskich Unii Europejskiej.....	164
Tabela 5. Uwarunkowania relacji między polityką i administracją w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej związane z konstytucyjnym usytuowaniem rządów	165
Tabela 6. Konstytucyjny opis pojęcia rządu w państwach członkowskich UE.....	168
Tabela 7. Urzędnicy zawodowi w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej.....	171
Tabela 8. Kierunki zmian w rządach i administracjach rządowych państw członkowskich Unii Europejskiej istotne dla relacji między polityką i administracją	172
LITERATURA	174
SUMMARY	184

POLITICS AND ADMINISTRATION IN THE GOVERNMENTS OF EUROPEAN UNION MEMBER STATES

CONTENTS

INTRODUCTORY REMARKS	13
CHAPTER 1	
POLITICS AND ADMINISTRATION IN THE GOVERNMENTS OF CONTEMPORARY STATES: DETERMINANTS, PROFILE AND AREAS OF THE RELATIONSHIPS	19
1. General remarks.....	19
2. Assumptions arising from the objective scope of the notion of politics...	20
2.1. Two basic ways of understanding politics.....	20
2.2. The crucial significance of the communal nature of societal organization	21
2.3. Politics as a practical domain	22
3. Assumptions stemming from the objective scope of the notion of public administration.....	22
3.1. The executive nature of public administration	22
3.2. The multifunctionality of public administration	25
3.3. Permanent ties between the political system of the state and the shape of public administration	25
3.4. The institutionalized nature of public administration.....	26
3.5. The considerable potential of public administration in regard to “pressure and resistance”	27
4. Assumptions resulting from the objective scope of the notion of political system	28
4.1. An abundance of definitions.....	28
4.2. The infrastructure of the organization of society	29
4.3. The functional aspect of the political system	29
5. A theoretical discourse on the relationship between politics and administration	30
5.1. Two different approaches	30

5.2. The context of pathological experiences	31
5.3. Between a pathological mixture and isolation	31
5.4. The dangers of the concept of the isolation of politics and administration	33
5.5. The problem of being able to differentiate in practice between the sphere of politics and administration.....	36
6. The basic issues in the relations between politics and public administration	38
6.1. The strength of politics in its relationship with public administration.....	39
6.2. The strength of public administration in its relationship with politics	39
6.3. The ideal model of the relationship between politics and public administration.....	40
7. Areas of relationships between politics and public administration	40
7.1. Indicators of the standing of politics in regard to public administration.....	40
7.2. Indicators of the standing of public administration in regard to politics	41
8. Conclusions	42

CHAPTER II

THE SYSTEM OF GOVERNMENT AS CONTEXT FOR THE POLITICS/ ADMINISTRATION RELATIONSHIP IN THE GOVERNMENTS OF EUREOPEN UNION MEMBER STATES.....	45
1. General remarks.....	45
2. Fundamental constitutional regulations defining the position of the government and government administration	47
2.1. The nature of constitutional sources.....	47
2.2. The diversity of political systems.....	50
2.3. Common features of EU member states: democratic political system and separation of powers.....	50
3. Differences in understanding the concept of “government” and the method and scope of the constitutionalization of all matters relating to government and government administration	55
3.1. Government as cabinet	56
3.2. Government as cabinet with head of state as a participant.....	57
3.3. Government as a political part of government administration	58
3.4. Method and scope of the constitutionalization of all matters relating to government and government administration.....	59
4. The relationship between government and parliament.....	62
4.1. Mechanism of government formation and the political legitimization of government in parliament	62

4.2. Parliamentary control of the government.....	67
4.3. Government's accountability to government	68
4.4. Influence of government on parliament and law-making.....	70
4.5. Parliament's role in the making of policy and law	76
5. The context of the relationship between government and head of state..	77
6. The extra-parliamentary context of government's and government administration's forms of control and accountability	79
7. The context of the territorial structure of the state and the relations between central and local government	79
8. Conclusions	80

CHAPTER III

POLITICIANS AND CIVIL SERVANTS AGAINST THE BACKDROP OF POLICY-MAKING INSTITUTIONS AND PROCEDURES IN GOVERNMENTS OF EUROPEAN UNION MEMBER STATES.....

1. General remarks.....	83
2. The legal status of politicians and civil servants in government and government administration.....	84
2.1. The borderline between the category of politicians and that of civil servants.....	84
2.2. The structure of positions.....	90
2.3. The peculiarity of measures used in recruitment and legitimization.....	93
2.4. The peculiarity of measures used in the sphere of rights and obligations	99
2.5. The peculiarity of measures safeguarding against conflicts of interest.....	101
2.6. The peculiarity of measures used in the career model	105
2.7. The peculiarity of measures used in the sphere of responsibility...	106
2.8. Areas of tension and pathological situations.....	108
3. Politicians and civil servants as participants of policy-making processes involving government institutions.....	111
3.1. The sphere of values, principles and norms	111
3.2. The sphere of institutional solutions	111
3.3. The sphere of financial solutions.....	113
3.4. The sphere of personnel solutions.....	113
3.5. The sphere of procedural solutions	115
3.6. Areas of tension and pathological situations.....	116
4. Politicians and civil servants as participants of policy-making processes relating to the responsibilities and competences of government institutions	116
4.1. The stage of defining the strategy of action	116
4.2. The stage of generating initiatives.....	118

4.3. Initiative analysis and selection stage	121
4.4. The stage of transforming initiatives into projects	122
4.5. The stage of negotiating projects, explaining and eliminating divergences	123
4.6. The stage of the legal evaluation of projects	125
4.7. The stage of formal decision-making	126
4.8. The stage of informing about the decisions reached	128
4.9. The stage of decision-implementation, monitoring, control and deciding on corrections	130
4.10. Tensions and pathological situations	131
5. Conclusions	132

CHAPTER IV

DETERMINANTS OF CONTINUITY AND CHANGE IN THE RELATIONSHIP BETWEEN POLITICS AND ADMINISTRATION IN THE GOVERNMENTS OF EUROPEAN UNION MEMBER STATES	136
1. General remarks	136
2. Particular determinants	137
2.1. The sphere of politics	137
2.2. The sphere of political culture	139
3. Universal determinants	141
3.1. Globalization	141
3.2. The information revolution	141
3.3. The contemporary model of inter-state competition	142
3.4. New threats	143
4. The European Union context	143
4.1. The peculiarity of EU policy-making processes	143
4.2. The process of public administration Europeanization	147
4.3. The meaning of EU standards in public administration	148

FINAL REMARKS	152
---------------------	-----

ANNEX: A comparative documentary survey	159
---	-----

BIBLIOGRAPHY	174
--------------------	-----

SUMMARY	184
---------------	-----

UWAGI WSTĘPNE

W sferze publicznej każdego państwa stale zachodzą i wzajemnie się przenikają dwa różne procesy. Pierwszy z nich jest związany z dokonywaniem wyborów celów i programów, kreowaniem kierunków oraz jakościową oceną wyników działań podjętych w tej dziedzinie. Drugi proces przebiega w sferze organizacyjnej i realizacyjnej, jest więc skoncentrowany na wykonawstwie. Mimo iż w nauce o polityce i administracji nie ma jednego ogólnie przyjętego sposobu pojmowania tych dziedzin, należy przyjąć, iż pierwszy z tych procesów ze swojej istoty ściśle wiąże się z polityką, drugi zaś — z ujętą w sposób funkcjonalny administracją. Relacje występujące na tym tle między polityką i administracją publiczną stanowią w przypadku każdego państwa kluczowy element organizacji życia publicznego. Dla politologa to naturalne pole badawcze, w którym jednakowo ważne są zarówno przesłanki o charakterze doktrynalnym, prowadzące do ukształtowania teorii wspomnianych relacji, jak i ustalenia o charakterze empirycznym, związane z rekonstrukcją i oceną rozwiązań występujących w tej dziedzinie w poszczególnych krajach. Oba te kierunki zainteresowań wzajemnie się przy tym uzupełniają i warunkują. Trudno bowiem oczekiwać wypracowania dojrzałych rezultatów w sferze teoretycznej bez uwzględnienia prawidłowości zachodzących w praktyce, ale też trudno spodziewać się sensownego zbadania konkretnego przypadku bez posiadania niezbędnych narzędzi teoretycznych.

Państwo, polityka, władza, administracja publiczna to konsekwencje i przejawy grupowego sposobu zorganizowania społeczeństwa. Funkcjonują one w tym samym środowisku społecznym i instytucjonalnym. Nie ulega też wątpliwości, że są one ogniwami tego samego systemu politycznego (por. B.G. Peters, 1999, s. 18; tam też obszerna bibliografia dotycząca relacji między polityką i administracją). Mają liczne wspólne punkty odniesień w sferze doktrynalnej, przedmiotowej i funkcjonalnej oraz w obszarze systemów wartości i cech porządku społecznego. Na podstawie tego, jakiego typu relacje zachodzą między nimi, można dokonywać wartościowania systemów politycznych. W efekcie próby badania tych zjawisk w izolacji w sposób naturalny muszą odbijać się na jakości dokonywanych ustaleń i ocen. Takie podejście ogranicza bowiem perspektywę poznawczą. Dotyczy to przede wszystkim sfery władz wykonawczych w państwie, w której zjawiska z obszaru polityki i administracji są ze sobą jak najściślej związane. Nawet pobieżne spojrzenie na funkcjonowanie rządu i administracji rządowej pozwala zauważyć, że w ich działalności, w sferze podmiotowej i przedmiotowej, dochodzi do stałego przenikania się uwarunkowań i zdarzeń związanych z kształtowaniem polityki,

określanie celów, dokonywaniem wyborów programowych, polityczną kontrolą i oceną skuteczności realizacji programów oraz z wykonawstwem i obsługą potrzeb z zakresu zarządzania i administrowania.

Zagadnienia relacji między polityką i administracją publiczną od lat stanowią jeden z ważnych problemów podejmowanych w światowej literaturze politologicznej (zob. E.C. Page, 1992; tam też obszerna bibliografia angielska, francuska i niemiecka). Na tym tle wyraźnie daje o sobie znać niedostatek zainteresowania polskich politologów tą problematyką. Chlubnym wyjątkiem od tej reguły są głównie prace badaczy z Uniwersytetu Wrocławskiego (zob.: *Administracja...*, 1999; *Administracja...*, 2000; *Administracja...*, 2002; *Administracja...*, 2005; L. Habuda, 2005). Konstatacje zawarte w tych publikacjach są jednak — jak to przyznają sami ich autorzy — raczej wstępem do badań niż wyczerpującym ich podsumowaniem. Nadal dominuje zainteresowanie problematyką relacji między administracją i polityką, któremu ton nadają prawnicy podejmujący zagadnienia nauki o administracji z punktu widzenia uprawianej przez nich dyscypliny. Nie zmienia tej oceny fakt, że w części tych publikacji są również zawarte istotne konstatacje politologiczne (zob. m.in.: H. Izdebski, 2003; B. Kudrycka, 1998; nadal interesująca, mimo upływu czasu i fundamentalnych zmian ustrojowych, jest też praca S. Ehrlicha, 1974, szczególnie s. 275–329).

Opisany stan rzeczy tworzy naturalne zapotrzebowanie na takie studia z tej dziedziny, które podejmowałyby pytania właściwe nauce o polityce. Częściową próbą odpowiedzi na wspomniane zapotrzebowanie w odniesieniu do rządu były niektóre wcześniejsze rozważania autora niniejszej pracy (por.: G. Rydlewski, 2000; tegoż, 2002). Nadal jednak potrzebne jest spojrzenie na wspomniane relacje od strony polityki i praktyki rządzenia, a także w kontekście podziału na rozwiązania właściwe systemom demokratycznym oraz charakterystyczne dla systemów autorytarnych czy też totalitarnych.

O potrzebie takiego spojrzenia świadczą także wyniki badań opinii publicznej, które pokazują nakładanie się społecznych ocen w sprawie jakości administracji publicznej i jakości rządzenia. Zła ocena wystawiana administracji prowadzi do negatywnej oceny sposobu rządzenia. To nie jest przypadek, że politycy zabiegający o poparcie społeczne tak dużo miejsca poświęcają kreśleniu swojej wizji administracji publicznej, że w tych sprawach toczą spór polityczny. Już sam ten fakt nadaje administracji publicznej cechy zjawiska o znaczeniu politycznym.

W sposób wyraźny pojawia się w tym kontekście potrzeba wyjścia poza opis stanu prawnego i skupienia się na analizie stanu faktycznego relacji między sferą polityki i administracji, bez zamykania się na poziomie opisu modelu normatywnego. Należy wnikliwie przyjrzeć się tym relacjom od strony przyczyn i skutków, w tym uwarunkowań ciągłości i zmiany. Nie rezygnując z refleksji o charakterze uniwersalnym, trzeba uwzględnić szczególną potrzebę sformułowania wniosków aplikacyjnych dotyczących Polski na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Punktem wyjścia do zgłoszenia takich wniosków musi być porównawcza rekonstrukcja sytuacji w każdym z tych państw, przedstawiona w kontekście zasad obowiązujących w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej.

Celem tej pracy jest: po pierwsze — uchwycenie podstawowych uwarunkowań, obszarów, przejawów, natężenia oraz mechanizmów wzajemnych korelacji i napięć występujących między polityką i administracją w państwach współczesnych; po drugie — zbadanie, jak na aktualny stan w tej dziedzinie wpływają zjawiska o zasadniczym znaczeniu dla współczesnego świata, takie jak: globalizacja, integracja europejska, informatyzacja oraz zmiany zachodzące w rozumieniu istoty i zadań państwa; po trzecie — przeprowadzenie politologicznej interpretacji badanej korelacji z wyeksponowaniem kwestii bezpośrednio związanych z władzą polityczną; wreszcie, po czwarte — sformułowanie w tym zakresie wniosków o charakterze prognostycznym.

Polem badawczym podjętej w tej pracy analizy są rządy państw członkowskich Unii Europejskiej. Uwagi dotyczące badanego zagadnienia w odniesieniu do innych państw i innych organów publicznych potraktowane zostały w tych rozważaniach pomocniczo i są obecne w tej pracy tylko w zakresie niezbędnym dla sformułowania ocen i wniosków dotyczących głównego tematu pracy. Dotyczy to również organów samorządu terytorialnego, w funkcjonowaniu których działania programujące i wykonawcze są ze sobą ściśle powiązane. Także problematyka związana z pozycją, organizacją i działaniem rządów w państwach Unii Europejskiej jest w tych rozważaniach przedstawiona w sposób podporządkowany głównym pytaniom badawczym pracy. Takie podejście w przypadku rozważań komparatystycznych wydaje się uzasadnione, gdyż — jak słusznie wskazuje B. Banaszak — tego typu analizy zakładają „konieczność wyboru instytucji będących przedmiotem badań w oparciu o kryterium ich merytorycznego podobieństwa, posługiwania się pewnymi uproszczeniami niezbędnymi z kolei dla dokonywania generalizacji i koncentrowania się tylko na niektórych zagadnieniach, najbardziej istotnych dla charakterystyki danej instytucji lub określonego jej typu, bez wgłębiania się w szczegóły rozbijające tok wywodów” (B. Banaszak, 2004, s. 20).

Pojęcie „rząd”, które szczegółowo będzie omawiane w dalszych rozważaniach, jest używane w literaturze oraz w praktyce politycznej w różnych znaczeniach. Pomijając nieliczne już przypadki, w których pojęcie to rezerwuje się wyłącznie dla monarchy jako głowy państwa, można wskazać w tej dziedzinie dwa podstawowe ujęcia. W pierwszym z nich pojęcie rządu odnosi się do różnie zdefiniowanego organu kolegialnego wypełniającego zadania gabinetu. Drugie stanowisko sprowadza się do nadania temu pojęciu szerszego znaczenia obejmującego całą rządową machinę organizacyjną, proceduralną i kadrową, która pracuje na rzecz owego gabinetu. W tym drugim przypadku organ kolegialny wypełniający zadania gabinetu jest traktowany zwykle jako główny, ale nie jedyny podmiot działania rządu. I właśnie ten drugi sposób rozumienia, poza wyraźnie odnotowanymi wyjątkami, przyjęto w niniejszych rozważaniach. W efekcie przedmiotem analizy są w tej pracy relacje między polityką i administracją we wszystkich elementach instytucjonalnych oraz rozwiązaniach proceduralnych i kadrowych składających się na strukturę rządową. Jeśli nie jest to niezbędne dla oceny stanu relacji między czynnikiem politycznym i administracyjnym w obszarze rządu, zagadnienia doty-

czące monarchy czy prezydenta państwa są zostawione w tej pracy poza zakresem głównych zainteresowań. Wyjątek stanowią takie kraje, jak Holandia, gdzie — po zmianach w konstytucji z 1983 r. — przez rząd rozumie się króla i ministrów (por. *Konstytucja Królestwa Holandii z 28 marca 1814 r.*, art. 42 ust. 1, 2003; zob. też A. Głowacki, 2003, s. 23 i nast.), czy też Francja, gdzie Rada Ministrów to rząd obradujący pod przewodnictwem prezydenta Republiki.

Wybór rządu i administracji rządowej jako pola badawczego dla analizy wzajemnych relacji między polityką i administracją nie jest przypadkowy. Wynika on z przedstawionej już wyżej oceny, że właśnie w tym obszarze struktur instytucjonalnych państwa w sposób najpełniejszy i najbardziej znamieny ujawniają się problemy wymagające rozpoznania. Kształtujące się w ramach tych relacji stosunki mają przy tym podstawowe znaczenie dla podziału na państwa demokratyczne oraz państwa niedemokratyczne. Wspomniana intensywność relacji między polityką i wykonawstwem w przypadku rządów jest przede wszystkim następstwem dwuistego charakteru struktur rządowych. Z jednej strony są one bowiem organami, które działają w imieniu państwa i w celu obsługi zadań wynikających ze sposobu rozumienia w danym przypadku obowiązków tego państwa. Z drugiej zaś strony, przy kształtowaniu programu działania oraz składu personalnego tych organów istotną okolicznością jest fakt, że legitymizacja, a w ślad za tym i odpowiedzialność rządu ma również niezwykle istotny aspekt polityczny. Tak więc punktem odniesienia dla działania rządów stają się zobowiązania o charakterze politycznym. Zgodzić się trzeba z opinią G. Majonego, że to właśnie problem zobowiązań i sposobu ich wiarygodnej realizacji w układzie społecznym i państwowym staje się kluczową kwestią łączącą politykę, zarządzanie i ekonomię (por. G. Majone, 2004, s. 71). Pojawia się w tym kontekście fundamentalny problem relacji między demokratyczną odpowiedzialnością oraz polityczną niezależnością, zbadanie którego w znacznym stopniu stanowi cel niniejszych rozważań.

Rządy państw współczesnych są niejednorodne pod względem charakteru legitymizacji potrzebnej do ich funkcjonowania. W państwach totalitarnych na pierwszy plan wysuwa się w tym przypadku wola polityczna suwerena, który może przybierać postać wodza zawłaszczającego pełnię władzy lub reprezentować typ partii politycznej rządzącej w systemie monopolistycznym. W przypadku rządów prezydenckich, np. w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, podstawowe znaczenie ma w tej kwestii fakt, że stojący na czele władzy wykonawczej prezydent pochodzi z wyborów powszechnych i nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. W różnych mutacjach rządów parlamentarnych legitymizacja do rządzenia ma swoje źródło w układzie sił w organach legislatywy. Ten ostatni model ustrojowy jest charakterystyczny dla państw członkowskich Unii Europejskiej, w których — przy całej różnorodności rozwiązań szczegółowych — powszechnie występuje konieczność posiadania przez rząd poparcia w parlamencie, a przynajmniej musi być spełniony warunek, iż w parlamencie nie ma opozycyjnej większości zdolnej do działań wspólnych potrzebnych do ukształtowania innego rządu. W istocie w państwach członkowskich Unii takie poparcie jest

warunkiem powstania lub — co w praktyce ma podobne następstwa — niezbędną podstawą działania gabinetu ministrów. W związku z tym w decyzjach rządów z założenia muszą znajdować odzwierciedlenie preferencje programowe manifestujące się w różnych formach: w woli władcy politycznego, w wynikach wyborów prezydenckich lub parlamentarnych, a w przypadku licznych rządów koalicyjnych również w uzgodnieniach będących podstawą koalicji politycznych, które tworzą zaplecze parlamentarne gabinetów ministrów.

W układzie funkcjonalnym rządy w państwach demokratycznych stanowią instrument równoległego zabezpieczania dwojakich interesów. Z jednej strony są to interesy wszystkich obywateli, częściowo objęte wyraźną ochroną prawną. Należy to do zadań i obowiązków władzy wykonawczej w państwie, które są określone najczęściej w konstytucjach. Podstawą drugiej grupy interesów jest treść zobowiązań politycznych i preferencji programowych sił politycznych tworzących warunki do działania danego rządu. Pojawia się w związku z tym pytanie o narzędzia służące zabezpieczeniu obu tych grup interesów, w tym o rolę mechanizmów o charakterze politycznym i administracyjnym. Pytanie to zyskuje na znaczeniu w sytuacji, gdy dwa wspomniane typy interesów mogą się znaleźć w konkretnych przypadkach w układzie konkurencji wymagającym dokonywania wyborów.

Normą we współczesnych państwach jest, że w strukturach rządowych działają równoległe politycy i urzędnicy zawodowi. To skłania do rozważenia, jak duży jest udział jednych i drugich w ustalaniu treści decyzji podejmowanych przez rządy oraz we wdrażaniu w praktyce rozwiązań wynikających z tych decyzji. Uzasadnia też przeanalizowanie, jakie są na tym tle relacje między władzą polityczną i władzą biurokratyczną w działaniu rządów. Tworzy również przesłanki dla oceny, jakie zmiany dają się zauważyć w tej dziedzinie oraz jakie są ich uwarunkowania, w tym jakie miejsce wśród nich zajmuje członkostwo w Unii Europejskiej. Trzeba bowiem zgodzić się z oceną, że „klasyczny model administracji publicznej został stworzony w świecie, który już nie istnieje” (Ch. Demmke, 2004, s. 11).

Założeniem tej pracy jest ukazanie analizowanych zależności w sposób całościowy, w sferze wartości, zasad, norm, instytucji, procedur i rozwiązań kadrowych. Zwrócono tu szczególną uwagę na pojawiające się w relacjach między polityką i administracją publiczną napięcia i powiązania patologiczne oraz na wykorzystywane w praktyce poszczególnych państw sposoby ich ograniczenia.

W części analitycznej pracy, w następstwie przedstawionych powyżej założeń i zamierzeń badawczych, zawarto rozważania dotyczące: miejsca administracji publicznej w systemie politycznym współczesnego państwa; kontekstu ustrojowego relacji między polityką i administracją w rządach poszczególnych państw współczesnych; usytuowania polityki i wykonawstwa w sferze instytucji, rozwiązań kadrowych, procesów decyzyjnych w rządach; zagadnienia ciągłości i zmiany w zakresie analizowanych relacji; wpływu członkostwa państwa w Unii Europejskiej na wspomniane stosunki, a także elementów wspólnych i specyficznych w tych relacjach we współczesnych państwach. Końcowym elementem pracy jest aneks dokumentacyjny, w którym — w merytorycznie uporządkowany sposób

— zestawiono poszczególne rozwiązania w układzie porównawczym obejmującym dwadzieścia pięć państw członkowskich Unii Europejskiej. Stanowi on swoiste zaplecze faktograficzne dla rozważań analitycznych. Niejednokrotnie jest również miejscem syntetycznego przedstawienia wyników tych rozważań.

Wokół relacji między polityką i administracją od dawna toczy się spór w literaturze politologicznej. Jego tłem są zmieniające się poglądy doktrynalne w sprawach dotyczących zadań i granic aktywności państwa oraz władzy politycznej. Wyobrażenia czy koncepcje na temat optymalnego układu relacji między polityką i administracją są w istotny sposób korygowane przez doświadczenia zebrane w trakcie realizacji konkretnych modeli tych relacji, w tym w szczególności świadomość patologicznych następstw wymieszania instrumentów wykonywania zadań dotyczących polityki i administracji.

Podstawą tych rozważań jest przekonanie, że między polityką i administracją publiczną — mimo występujących różnic — istnieją liczne powiązania o charakterze merytorycznym. Używając języka matematyki, można powiedzieć, że nie są to zbiory rozłączne. Polityka i administracja mają wiele punktów stycznych i wspólnych pól działania. Swoistym mottem tej pracy niech więc będzie stwierdzenie hiszpańskiego badacza administracji L. Lopeza Rodo: „Nie ma rozvodu pomiędzy administracją i polityką. (...) Administracja bez polityki nie miałaby kierunku postępowania. Natomiast polityka bez administracji nosi inną nazwę — utopii” (cyt. za: H. Izdebski, M. Kulesza, 2004, s. 126).

Rozdział I

UWARUNKOWANIA, CHARAKTER ORAZ POŁA RELACJI MIĘDZY POLITYKĄ I ADMINISTRACJĄ W RZĄDACH PAŃSTW WSPÓŁCZESNYCH

1. Uwagi ogólne

Dla ustalenia przesłanek wzajemnych relacji między zjawiskami poddanymi analizie niezbędne jest określenie istoty, funkcji i zakresu przedmiotowego tych zjawisk. Tworzy to bowiem naturalne podstawy do identyfikacji pól wspólnych i obszarów rozłącznych w rozpatrywanych przypadkach. W realizacji określonego wyżej zadania pomocne jest zwykle również rozważenie kwestii dotyczących istotnego dla badanych zjawisk otoczenia. I tu bowiem mamy możliwość dokonania ustaleń prowadzących do wyodrębnienia części wspólnej i rozłącznej, a nadto — co jest równie ważne — do scharakteryzowania związków jakościowych występujących między badanymi zjawiskami i ich wzajemnymi relacjami a sytuacją występującą w otoczeniu.

Kiedy przedmiotem analizy są dwa funkcjonujące równoległe zjawiska (instytucje, organizacje, ruchy społeczne i polityczne etc.), należy najpierw ustalić, czy znajdują się one w relacjach wzajemnych, a następnie zbadać, jaki charakter mają ich ewentualne kontakty. W szczególności ważne są w tym kontekście wszelkie ustalenia prowadzące do identyfikacji i scharakteryzowania ewentualnych związków przyczynowych między analizowanymi zjawiskami. W przypadku badania wzajemnych stosunków zjawisk o charakterze empirycznym, które mają swoją historię i konkretne, zróżnicowane egzemplifikacje, pojawia się potrzeba określenia w praktyce tych stosunków elementów ciągłości i zmiany oraz rozwiązań mających charakter uniwersalny i partykularny. Na tym tle niezbędne jest również ustalenie, jakim prawidłowościom podlega proces zmian w stosunkach między analizowanymi zjawiskami, a także rozpoznanie sytuacji, które można określić jako odrębne modele, i sformułowanie prognoz dotyczących perspektywy owych stosunków. Istnieje potrzeba rozwijania teorii badanych relacji — i to w ścisłym powiązaniu ze studiami empirycznymi (W.J. Stankiewicz, 2003, s. 13).

Te ogólne uwagi o charakterze metodologicznym w całej rozciągłości odnoszą się do badań nad relacjami między polityką i administracją publiczną. Nakazuje to

już na wstępie poddać odrębnej analizie przesłanki wynikające z istoty i zakresu przedmiotowego pojęć kluczowych dla tych rozważań, tj. pojęć: polityki, administracji publicznej, państwa, systemu politycznego oraz rządzenia i administrowania. Skłania to również do refleksji na temat wielowiekowych związków świata polityki i administracji. Ważnym punktem rozważań jest też zestawienie dawniejszych i współczesnych koncepcji teoretycznych dotyczących relacji między polityką i administracją oraz wyodrębnienie głównej osi tych stosunków — i to rozpatrywanych nie w izolacji, lecz w szerszym otoczeniu.

2. Przesłanki wynikające z przedmiotowego zakresu pojęcia polityki

2.1. Dwa podstawowe sposoby rozumienia polityki

Historycznie i współcześnie pojęcie polityki — przy całej dodatkowej różnorodności ujęć szczegółowych — jest odnoszone do dwóch jakościowo odmiennych obszarów przedmiotowych (szerzej zob.: T. Bodio, 2002, s. 161 i nast.; M. Chmaj, M. Żmigrodzki, 1992, s. 11–27; F. Ryszka, 2002; M. Żmigrodzki, 1999, s. 231 i nast.)

W pierwszym rozumieniu, związanym z terminem *policy*, polityka to przede wszystkim obszar zarządzania sprawami publicznymi, w drugim zaś, związanym z terminem *politics*, polityka to głównie obszar walki o zdobycie i utrzymanie władzy. W pierwszym z tych ujęć pojęcie polityki odnosi się bezpośrednio do działalności państwa i jego struktur organizacyjnych zmierzających do realizacji wytyczonych celów oraz wykonywania przypisanych państwu zadań i kompetencji. Treść i charakter owych celów, zadań i kompetencji ma ścisły związek z modelem ustrojowym poszczególnych państw oraz sposobem pojmowania roli państwa. We współczesnej Europie, wraz z odchodzeniem do historii modelu państwa jako instrumentu zaspokajania potrzeb podmiotu innego niż społeczeństwo, a mianowicie podmiotu sprawującego władzę polityczną w państwie, lub jako uczestnika w walce politycznej klas społecznych, na pierwszy plan wysuwają się działania podporządkowane interesowi wspólnemu, zwanemu najczęściej interesem publicznym. W tym obszarze mieszczą się różne polityki szczegółowe, takie jak polityka gospodarcza, społeczna czy kulturalna.

W drugim rozumieniu treścią pojęcia polityki są natomiast stosunki międzyludzkie i międzyinstytucjonalne, których istotę stanowi możliwość narzucania i egzekwowania rozstrzygnięć jednostki lub grupy względem innych, wraz z pojawiającymi się na tym polu konfliktami i układami walki, konkurencji oraz współdziałania. W tym przypadku podstawowymi kategoriami są: potrzeby, interesy, rywalizacja, władza (jej sposób rozumienia i granice) oraz świadomość społeczna.

Nie ulega wątpliwości, że przy formułowaniu ocen na temat relacji między polityką a administracją publiczną trzeba w każdym przypadku sprecyzować, którego rozumienia polityki dane sądy dotyczą (por. m.in. D.H. Rosenbloom, 1984,

s. 103–118). Analiza licznych wypowiedzi pokazuje bowiem, że część rozbieżnych interpretacji bierze swój początek z wymiennego traktowania obu tych sposobów rozumienia polityki. Dodatkowym problemem w tym przypadku staje się sposób tłumaczenia angielskiego terminu *policy*, co wynika z faktu, że w języku polskim (podobnie jak w języku francuskim czy włoskim) nie ma odrębnych słów na określenie poszczególnych sposobów rozumienia polityki.

W tych rozważaniach termin polityka jest używany, poza sytuacjami wyraźnie dotyczącymi polityki w znaczeniu *politics*, przede wszystkim w kontekście działania państwa i jego instytucji. Być może dobrym rozwiązaniem kłopotów terminologicznych jest zaproponowane w jednym z przykładów tłumaczenie angielskiego terminu „public policy” jako polityki publicznej i odniesienie tego terminu „zarówno do polityk redystrybucyjnych, jak i polityk regulacyjnych, zarówno do polityk kształtowania struktury instytucjonalnej, jak i do polityk sektorowych” (A. Surdej, 2004, s. 13; zob. też H. Izdebski, 2003, s. 220–221).

Takie ujęcie polityki jest uzasadnione w odniesieniu do państw demokratycznych, gdzie z zasady przestaje się kłaść nacisk na rozpatrywanie relacji między polityką i administracją przez pryzmat walki o władzę polityczną, a na pierwszy plan wysuwa się wizja polityki i administracji publicznej jako dziedzin służących optymalnej obsłudze potrzeb i interesów społecznych. Dostrzegając dominujący współcześnie w państwach europejskich kierunek zmian, tzn. dążenie do odzwierciedlenia w polityce i administracji publicznej potrzeb wynikających z interesu wspólnego (publicznego) oraz związanych z ograniczeniem zakresu przedmiotowego władzy państwowej (m.in. przez ograniczenie w tej sferze znaczenia tożsamości ideologicznej czy światopoglądowej), nie można jednak równocześnie zapominać, że w skali światowej wspomniany tu kierunek zmian nie jest jeszcze powszechnie przyjęty. Jak podaje E. Wnuk-Lipiński, opierając się na cytowanych przez Z. Brzezińskiego szacunkach Freedom House, u progu XXI wieku spośród 191 istniejących na świecie państw aż 117 to demokracje przedstawicielskie; pomimo to, gdy uwzględni się kryterium demograficzne oraz występujące zakłócenia w faktycznym wdrażaniu rozwiązań demokratycznych, stwierdzić trzeba, że niemal 40 proc. ludności świata (tzn. dwa miliardy trzysta milionów osób) „znajduje się pod rządami reżymów, których żadną miarą za demokratyczne uznać nie można” (E. Wnuk-Lipiński, 2004, s. 9).

2.2. Kluczowe znaczenie wspólnotowego charakteru organizacji społeczeństwa

Przy całej odmienności obydwu opisanych wyżej sposobów rozumienia polityki, ich cechą wspólną jest powiązanie z faktem wspólnotowego charakteru organizacji społeczeństwa. Polityka ze swojej istoty jest zjawiskiem społecznym i jako taka zachowuje zdolność funkcjonowania tylko w warunkach grupowej organizacji społeczeństwa. Owa organizacja społeczeństwa jest przy tym nie tylko otoczeniem, w którym urzeczywistniana jest polityka, ale stanowi również bardzo często przedmiot działań politycznych oraz instrument za pomocą którego owe działania są realizowane.

Dla prowadzonej tu analizy istotne jest, że współcześnie podstawowe znaczenie wśród zinstytucjonalizowanych form organizacji społeczeństwa mają z punktu widzenia polityki takie podmioty, jak państwo i jednostki samorządu terytorialnego. Są to bowiem podmioty aktywne również w sferze działań administracyjnych.

2.3. Polityka jako dziedzina praktyczna

W związku z tymi rozważaniami na osobne podkreślenie zasługuje jeszcze jedna właściwość polityki. Otóż polityka — mając swoją warstwę ideologiczną, doktrynalną — jest przede wszystkim dziedziną praktyczną, w której liczą się nie tylko zamierzenia i zapowiedzi, ale i zdolność do działania oraz skutki tych działań.

Tym samym nie da się zamknąć polityki wyłącznie w ramach kreowania ogólnych kierunków działań, w izolacji od instrumentów, które muszą być użyte przy podejmowaniu poszczególnych decyzji, nadawaniu im wymaganej formy oraz implementacji działań z nich wynikających. Obok warstwy doktrynalnej niezbędne jest w związku z tym wypracowanie instrumentów i mechanizmów aplikacyjnych polityki. W przeciwnym razie należy liczyć się z ograniczeniem skuteczności polityki i powstawaniem zjawisk określanых w nauce o polityce mianem nie-decyzji, których podłożem jest przerwanie procesu decyzyjnego przed dokonaniem przemiany rzeczywistości istniejącej w rzeczywistość pożądaną, a nawet przed podjęciem w praktyce działań zmierzających do określonego celu (M. Chmaj, 1999, s. 200 i nast.).

3. Przesłanki wynikające z przedmiotowego zakresu pojęcia administracji publicznej

3.1. Wykonawczy charakter administracji publicznej

Podobnie jak polityka, również administracja była w przeszłości i jest współcześnie nadal poddawana próbom ujęcia jej wewnętrznej treści i specyficznych właściwości. W większości tych ujęć akcentuje się takie cechy administracji, jak: zorganizowanie, trwałość, celowość i planowy charakter (por. E. Ochendowski, 2004, s. 17). We współczesnych koncepcjach na pierwszy plan wysuwa się też wykonawczy charakter administracji.

W odniesieniu do administracji publicznej znajduje to czasami wyraz w próbach definiowania w sposób negatywny jej zakresu przedmiotowego, przez zaliczenie do niego wszystkiego tego, co w działaniu państwa i funkcjonujących w nim struktur publicznych nie przynależy do aktywności ustawodawczej i sądowniczej. W szczególności na uwagę zasługuje fakt, że administracja publiczna może być ujmowana podmiotowo lub funkcjonalnie. W pierwszym przypadku jest ona traktowana jako struktura instytucjonalna i personalna, której działanie jest w sposób celowy ukierunkowane na realizację zadań o charakterze wykonawczym w sferze publicznej. Przykładem takiego ujęcia jest propozycja E. Zielińskiego,

zgodnie z którą administracja publiczna to „całokształt struktur organizacyjnych w państwie oraz ludzi zatrudnionych w tych strukturach spełniających zadania publiczne, zbiorowe i indywidualne, reglamentacyjne i świadczące oraz organizatorskie podmiotów kierowniczych i decydenckich” (E. Zieliński, 2001, s. 12). W drugim przypadku terminem tym obejmuje się określoną działalność podejmowaną przez wskazane wyżej podmioty, a w ślad za tym uwaga jest skoncentrowana na funkcjach realizowanych przez administrację. W obu tych ujęciach podstawowym punktem odniesienia jest jednak zawsze grupowa organizacja społeczeństwa, w szczególności zaś fakt funkcjonowania w tym społeczeństwie struktur sformalizowanych, jakimi są państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego, a współcześnie również podmioty prywatne włączone do obsługi zadań o charakterze publicznym. Po okresie odchodzenia od ujęć podmiotowych do ujęć funkcjonalnych, w ostatnim czasie można obserwować łączenie tych ujęć, co zdaje się być ze wszech miar uzasadnione, gdyż pozwala dostrzegać pola wspólne administracji i innych dziedzin, w tym również polityki, bez zamazywania ich odrębności (zob. H. Izdebski, M. Kulesza, 2004, s. 94).

W warunkach demokratycznego państwa prawa na uwagę zasługuje przede wszystkim rozumienie administracji publicznej jako funkcji państwa i samorządu terytorialnego, która polega na wykonywaniu zadań publicznych określonych w konstytucji i innych źródłach prawa powszechnie obowiązującego (por. *Administracja...*, 2002a, s. 5). Odnotować też trzeba definicję, w której przez administrację publiczną rozumie się „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach” (H. Izdebski, M. Kulesza, 2004, s. 79).

Dla obu tych ujęć — mimo występujących między nimi różnic — charakterystyczne jest akcentowanie zasadniczej zależności administracji publicznej od państwa i prawa. W działaniach administracji podkreśla się rolę wykonawczą wobec państwa i prawa, jest ona swego rodzaju narzędziem do urzeczywistniania ich celu. Skoro tak, to można postawić pytanie, na jakich przesłankach się opiera i czym się charakteryzuje koncepcja programowa działania administracji. Ponadto trzeba zwrócić uwagę na przedmiotowe opisanie pola aktywności administracji przez odesłanie do zadań publicznych, interesu publicznego lub też dobra i interesu wspólnego. To z kolei skłania do zastanowienia się nad genezą, istotą i charakterem zadań publicznych i interesu publicznego. W przypadku tych rozważań szczególnego znaczenia nabiera określenie roli polityki w kształtowaniu treści owych kategorii.

Refleksja na temat istoty i zakresu przedmiotowego pojęcia interesu publicznego, czy też wspólnego, jest tym bardziej uzasadniona, że w praktyce normą stało się odwoływanie do tego pojęcia przez podmioty (osoby i instytucje) funkcjonujące w domenie publicznej. Łatwo można zauważyć, że w wielu przypadkach posługiwanie się tym pojęciem jest nadużyciem i służy kamuflowaniu działań motywowanych w sposób oczywisty interesami prywatnymi bądź grupowymi. Wysoka pozycja dobra wspólnego w hierarchii wartości sprawia, że politycy nagminnie próbują przedsta-

wiać własne interesy grupowe jako interes ogółu. W dobitny sposób ten stan rzeczy charakteryzuje M. Karwat, który twierdzi, że: „polityka istotnie jest ‘bazarem interesowności’, a przy tym maskaradą interesowności: gdyż w tym specyficznym konkursie piękności zwycięzcą jest ten, kto lepiej (efektywniej i skuteczniej zarazem) przeforsuje własne interesy, a zarazem ładniej to ukryje — przed sobą lub przed innymi — za parawanem szczytnych zasad, obowiązków, powszechnych konieczności, lub wykwintniej uwzniośli swój partykularny interes” (M. Karwat, 2003, s. 335). Być może argument dobra wspólnego jest nadużywany również przez urzędników. W tej sytuacji należy wręcz przyjąć jako zasadę bardzo uważne podejście do każdego przypadku uzasadniania pewnych posunięć w sferze publicznej za pomocą bliżej nieokreślonego „interesu wspólnego” czy też „interesu publicznego”. Taka ostrożność jest tym bardziej wskazana, że współcześnie, w okresie daleko posuniętej internacjonalizacji życia publicznego, a w szczególności wobec wzrostu znaczenia instytucjonalnej integracji w ramach Unii Europejskiej i pojawienia się w związku z tym nowej kategorii urzędników — pracowników administracji Wspólnot Europejskich, interes publiczny staje się jeszcze trudniejszy do zdefiniowania (A. Dębicka, M. Dębicki, M. Dmochowski, 2004, s. 15; zob. też M. Małecki, K. Tomaszewski, 2005). Trzeba zgodzić się w tej sytuacji z następującą opinią H. Izdebskiego i M. Kuleszy: „Właśnie spór o to, co leży w interesie publicznym, w praktyce dzieli ludzi, różnicuje poglądy polityczne, a także pozwala odróżniać doktryny i epoki. Praktyczny zaś rezultat tego sporu stanowi o przedmiocie działalności administracji publicznej, a zatem o konkretnej treści ustaw ją regulujących” (2004, s. 97).

W najbardziej ogólnym rozumieniu, za zjawiska mieszczące się w ramach interesu publicznego trzeba uważać wszystko to, co jest podporządkowane zaspokajaniu potrzeb jednostek w granicach wyznaczonych przez potrzeby społeczeństwa jako całości. Pojawia się tu jednak pytanie o to, kto, w jakim trybie i w jakiej formie ma rozstrzygać w przypadku konfliktu interesów, który z nich należy traktować jako wspólny, który zaś — jako partykularny. W odniesieniu do administracji publicznej odpowiedź na powyższe pytanie ma decydujące znaczenie dla określenia kierunków jej aktywności oraz znajduje wyraz w poszczególnych jej rozstrzygnięciach dotyczących spraw jednostkowych.

W demokratycznym państwie prawa, pomijając wyjątki związane z wykorzystaniem przez społeczeństwo swoich praw suwerena w ramach instytucji demokracji bezpośredniej (w tym przede wszystkim referendum), podstawowym instrumentem decydowania w tych kwestiach jest treść prawa stanowionego przez posiadające legitymizację społeczną organy władzy ustawodawczej i prawodawczej. Jednak w wielu przypadkach administracja publiczna staje wobec konieczności podjęcia decyzji w sprawach, które albo nie mają pełnej, bezdyskusyjnej i jednoznacznej regulacji w przepisach prawa, albo w odniesieniu do których przepisy stwarzają szeroki margines interpretacji, nieraz w dość swobodny sposób określającej granice władztwa administracyjnego. W tym drugim przypadku podstawowe znaczenie uzyskują, a przynajmniej uzyskiwać powinny, ukierunkowania wynikające z treści programów stanowiących rodzaj zobowiązania wyborczego sił współtworzących zaplecze poli-

tyczne władzy wykonawczej. Czy interpretując owe zobowiązania i przekładając je na konkretne rozstrzygnięcia, administracja jest jeszcze wykonawcą, czy nie staje się już w tej sytuacji podmiotem kreującym określoną politykę?

Rozpoznanie przez organy administracji publicznej tego, co leży w interesie publicznym, podlega w konkretnych sprawach silnemu naciskowi politycznemu, gdyż jest podporządkowane woli politycznej odzwierciedlonej w treści prawa lub zawartej w aktach o wyłącznie politycznym charakterze (takich jak różnego rodzaju deklaracje, programy czy umowy, np. umowy koalicyjne). Przemawia to na rzecz przedstawionej wyżej tezy o wykonawczym charakterze administracji publicznej. Praktyka pokazuje jednak, że siła wspomnianego nacisku, a w ślad za tym ściśle wykonawcza rola administracji publicznej, może być — i najczęściej bywa — ograniczona. Wynika to z jednej strony z faktu, że pojęcia interesu publicznego nie da się opisać wyłącznie w płaszczyźnie prawnej, z drugiej zaś strony z faktu autonomizowania się administracji publicznej w jej działaniu, co będzie jeszcze oddzielnie omówione w dalszej części rozważań.

3.2. Wielofunkcyjność administracji publicznej

Dla wyznaczenia zakresu zadań publicznych istotne jest to, że — jak zgodnie głosi literatura przedmiotu — administracja publiczna wykonuje równolegle kilka funkcji. Podstawową rolę odgrywają wśród nich funkcje: reglamentacyjne i polityczne (związane z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa publicznego), świadczeń materialnych i świadczeń niematerialnych (wchodzących w skład usług publicznych) oraz związane z wykonywaniem uprawnień właścicielskich i zarządzaniem majątkiem w imieniu państwa lub organów samorządu terytorialnego (szerzej zob. H. Izdebski, M. Kulesza, 2004, s. 104 i nast.). W ostatnim okresie do tego katalogu funkcji administracji publicznej dopisuje się również zadania z zakresu zarządzania rozwojem (m.in. przez interwencję w sferę gospodarki i aktywność planistyczną). Wskazuje się także na podejmowanie przez administrację innych funkcji, np. regulacyjnej czy ewidencyjnej (zob. H. Izdebski, M. Kulesza, 2004, s. 120 i nast.).

Wielość i charakter funkcji administracji publicznej nabierają szczególnego znaczenia przy rozumieniu pojęcia polityki, w którym akcent położony jest na zarządzanie sprawami państwa, wówczas bowiem występuje częściowe nakładanie się działań z zakresu polityki i administracji publicznej.

3.3. Trwałe związki między rozwiązaniami ustrojowymi państwa i kształtem administracji publicznej

Nie sposób nie zauważyć (fakt ten zresztą znajduje potwierdzenie w bogatej literaturze przedmiotu), że administracja publiczna podlega stałym przekształceniom dotyczącym szczegółowego zakresu przedmiotowego, charakteru oraz stopnia swobody działania, mechanizmów kontroli i granic odpowiedzialności (zob. H. Izdebski, 2001; J. Malec, D. Malec, 2000; M. Wąsowicz, 1998). W każdym

warunkach administracja publiczna jest silnie powiązana z rozwiązaniami ustrojowymi w danym kraju oraz z okolicznościami zewnętrznymi jej funkcjonowania. Nie ulega więc wątpliwości, że „nie może istnieć wszechstronna teoria administracji publicznej, która nie byłaby również teorią polityczną”, zaś „problem biurokracji” leży także w systemie politycznym (Ch. Demmke, 2004, s. 31).

Zasadnicze zmiany zachodzące w administracji publicznej, zwłaszcza po szczególnie istotnym z tego punktu widzenia okresie przełomu XVIII i XIX wieku, wiązały się z przejściem: po pierwsze — od modelu państwa policyjnego do modelu konstytucyjnego państwa demokratycznego; po drugie — od modelu z wymieszanymi funkcjami politycznymi do rozwiązań porządkujących związek z polityką; po trzecie — od modelu ściśle terytorialnego do modelu administracji publicznej, w którym jest miejsce na aktywność podmiotów pozapaństwowych (głównie samorządu terytorialnego i podmiotów prywatnych realizujących zadania publiczne na zlecenie).

Na skutek tych zmian, ściśle skorelowanych z demokratycznymi przekształceniami ustrojów państwowych, a w części stanowiących wręcz fragment tych przekształceń ustrojowych, do historii przechodził model administracji: po pierwsze — będącej wyłącznie instrumentem sprawowania i umacniania władzy politycznej panującego; po drugie — funkcjonującej w luźnych ramach przedmiotowych, przy braku precyzyjnie określonych instrumentów działania; po trzecie — pozbawionej jednoznacznych, mających pochodzenie parlamentarne (lub przyjętych na gruncie instytucji demokracji bezpośredniej), obowiązujących dwustronnie (a więc zobowiązujących także administrację) i powszechnie reguł; po czwarte — uwolnionej od kontroli zewnętrznej; po piąte — funkcjonującej w warunkach braku podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W to miejsce kształtuje się model administracji: po pierwsze — związanej prawem, działającej na podstawie i w granicach prawa, tak w sferze treści, jak i formy oraz procedury; po drugie — z założenia mającej charakter wykonawczy; po trzecie — poddanej kontroli zewnętrznej, w tym kontroli sądowej; po czwarte — ponoszącej w coraz większym stopniu odpowiedzialność prawną (organów i funkcjonariuszy) za swoje działania lub szkody wynikające z braku tych działań; po piąte — mającej struktury stanowiące pochodną zadań publicznych, traktowanych jako obowiązki, a nie jako uprawnienia do swobodnego wykorzystania, oraz sytuowanych w kontekście praw podmiotowych obywateli. Tego ogólnego kierunku zmian nie unieważniły próby powrotu do traktowania administracji przede wszystkim jako instrumentu władzy politycznej, które to próby w Europie w XX wieku były podejmowane zwłaszcza w państwach faszystowskich oraz państwach tzw. dyktatury proletariatu.

3.4. Zinstytucjonalizowany charakter administracji publicznej

Inną ważną z punktu widzenia problematyki poruszanej w tej pracy cechą administracji publicznej we współczesnym rozumieniu jest to, że stanowi ona byt o sformalizowanej strukturze, oparty na systemie określonych wartości, zasad, norm, rozwiązań instytucjonalnych, procedur i kadr.

I w tym przypadku pojawia się pytanie, na ile ten system kształtuje się „od wewnątrz”, na ile zaś jest kreowany z zewnątrz, także przez mechanizmy, podmioty i działania ściśle polityczne. Wspomniane pytanie dotyczy przede wszystkim kształtowania zasad i procedur, kreowania i modyfikowania konkretnych rozwiązań instytucjonalnych (sfera tworzenia instytucji i ich reorganizacji), decydowania o sposobach ich finansowania (budżetowanie) oraz obliczu kadrowym (sfera nominacji, decydowania o ścieżkach awansu i dymisjach).

Zinstytucjonalizowany charakter administracji publicznej skłania równocześnie do zbadania relacji, jakie zachodzą w sferze przedmiotowej między strukturami organizacyjnymi, procedurami i kadrami administracji oraz polityki. We wszystkich wymienionych wyżej dziedzinach administracja i polityka mają bowiem, obok części odrębnych, również część wspólną. Niektóre struktury organizacyjne, procedury, a także pewna część kadr administracji stanowią zarazem instrumenty obsługi zadań politycznych oraz mają charakter polityczny.

3.5. Możliwość stosowania przez administrację publiczną metody „presji i oporu”

W świetle dotychczasowych uwag na temat usytuowania, struktury i funkcji administracji publicznej nie ulega wątpliwości, że jest ona aktywnym elementem życia publicznego. Nie tylko przyjmuje sygnały z otoczenia, ale również je do tego otoczenia wysyła. Ma duże możliwości wywierania wpływu na zasadzie „presji i oporu”. Oba te instrumenty oddziaływania, jak zauważył to już w 1908 r. A. Bentley, stanowią naturalne mechanizmy w funkcjonowaniu zorganizowanych interesów grupowych w systemie politycznym (zob. A. Bentley, 1949). Konstatacja ta stanowi oczywistą zachętę do rozważenia, jakiego typu sygnały są generowane w obrębie administracji publicznej.

Pojawia się w szczególności pytanie o to, czy i w jakim stopniu uzasadniona jest opinia, że administracja publiczna ma wszelkie cechy niezbędne do reprezentowania własnego, partykularnego interesu instytucjonalno-grupowego oraz że może ona podejmować działania zmierzające do uzyskania znacznego wpływu na decydentów sprawujących władzę polityczną, nie biorąc formalnego udziału w walce o władzę. Oznacza to więc rozważenie hipotezy przypisującej administracji publicznej status instytucjonalnej grupy interesu w systemie politycznym (zob. A. Antoszewski, 2003, s. 46).

W tych sprawach, obok ogólnej wiedzy na temat przesłanek kształtowania się grup interesu, pomocna jest wiedza o różnorodnych dysfunkcjach występujących w administracji publicznej, w tym szczególnie w sferze kadrowej; do tego tematu powrócimy w dalszych rozważaniach. Tu ograniczymy się do stwierdzenia, że pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym administracja publiczna stanowi podatny grunt do kształtowania się — niejednokrotnie rywalizujących ze sobą wzajemnie — zespołów oddziaływania zmierzających do odzwierciedlenia w polityce państwa własnych interesów grupowych. Cechami administracji publicznej

są trwałość i zorganizowany charakter. Kadry administracji składają się przede wszystkim z urzędników zawodowych; zdarza się dość często, iż całość ich kariery zawodowej jest związana z tym samym urzędem lub tym samym działem administracji publicznej. Osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w administracji mają stały dostęp do decydentów różnego szczebla. Osoby te mają również uprzywilejowaną, a niejednokrotnie monopolistyczną, pozycję w pozyskiwaniu i zarządzaniu informacjami, doborze opinii i ekspertyz oraz przeprowadzaniu profesjonalnych analiz, na podstawie których formalni polityczni decydenci podejmują ostateczne decyzje, a także — czy nawet przede wszystkim — we wdrażaniu owych decyzji w życie.

W dalszej części pracy szczegółowo zostanie rozważona kwestia, w jakim stopniu administracja publiczna faktycznie wykorzystuje możliwości podejmowania działań podporządkowanych grupowym interesom partykularnym. W tym miejscu pozwolę sobie tylko przytoczyć opinię F. Fukuyamy, który odwołując się do rozważań G. Tullocka (1965) oraz J.M. Buchanana i R.D. Tollisona (1972), stwierdził, że: „funkcjonariusze służby publicznej w swoim dążeniu do maksymalizowania indywidualnego interesu osobistego nie różnią się od innych podmiotów działających na rynku. Retoryka ‘służby publicznej’ sugeruje poniekąd, że funkcjonariusze rządowi powinni przede wszystkim działać w szerszym interesie publicznym, ale rzeczywistość ich zachowania lepiej empirycznie tłumaczy model węższego, własnego interesu” (F. Fukuyama, 2005, s. 65).

4. Przesłanki wynikające z przedmiotowego zakresu pojęcia systemu politycznego

4.1. Wielość definicji

W pracach podejmujących temat zakresu przedmiotowego pojęcia systemu politycznego natrafiamy na wiele szczegółowych definicji. Część z nich daje wyraz podejściu instytucjonalnemu, akcentując kwestie dotyczące kształtu i zasad działania instytucji składających się na polityczną organizację państwa i społeczeństwa. Inne demonstrują podejście funkcjonalne, koncentrując uwagę głównie na procesach i procedurach, w tym procedurach decyzyjnych. Jeszcze inne opierają się na podejściu systemowym, skupiając uwagę na interakcjach między systemem politycznym a jego krajowym i międzynarodowym otoczeniem (zob. szerzej M. Żmigrodzki, 1999a, s. 279 i nast.).

Mimo zróżnicowanego podejścia badawczego prezentowanego we wspomnianych tu definicjach, niemal wszędzie określa się system polityczny jako całokształt „instytucji politycznych oraz relacji zachodzących między nimi, a także zasad działania systemów normatywnych, na których podstawie one działają”, co oznacza, że „system polityczny obejmuje ogół osób, grup i organizacji, w ich wzajemnych powiązaniach i współdziałaniu, podmiotów posiadających dominujący wpływ na

wpracowanie, wprowadzenie w życie i interpretację norm reglamentujących życie wewnętrzne danego społeczeństwa” (K.A. Wojtaszczyk, 2002, s. 286).

4.2. Infrastruktura organizacji społeczeństwa

Nawiązując do powyższej definicji, należy postawić pytanie o to, jakie podmioty składają się na infrastrukturę instytucjonalno-funkcjonalną organizacji społeczeństwa. W szczególności zaś o to, na których podmiotach ciąży — w skali państwa — obowiązek urzeczywistnienia norm regulujących życie społeczne. Z treści zadań publicznych obsługiwanych przez administrację publiczną wynika, że podmiotami, o których mowa w powyższej definicji systemu politycznego, są również podmioty instytucjonalne funkcjonujące w ramach administracji publicznej.

4.3. Układ funkcjonalny systemu politycznego

System polityczny to, w rozumieniu funkcjonalnym, układ permanentnego artykułowania, agregowania i zderzania się zróżnicowanych (często sprzecznych ze sobą) interesów. Jest to przestrzeń nieustannej konkurencji celów i programów; dochodzi tu również do przetargów i kooperacji, a na tym tle odbywają się nielosowe wybory decydujące o rozdziale dóbr, wykorzystaniu zasobów naturalnych, materialnych i ludzkich oraz o zorganizowaniu i zagospodarowaniu kanałów przepływów informacji, finansów, towarów i usług. W tym układzie podmioty polityki oraz podmioty administracji publicznej są aktywnymi graczami. Są adresatami sygnałów (w postaci żądań, poparc i zasileń) wysyłanych przez inne podmioty, a zarazem same kierują takie sygnały w stronę swojego otoczenia oraz wzajemnie wobec siebie.

Powstaje pytanie, jak w takich warunkach, czyli w środowisku permanentnej konkurencji interesów, ma funkcjonować administracja publiczna. Oto jedna z odpowiedzi: „Administracja musi być dla wszystkich, musi starać się godzić interesy, które są nie do pogodzenia. W tym nieustannym procesie konfliktów właściwie każdy element działania administracji może nabierać — i często tak się właśnie dzieje — wyraźnego zabarwienia politycznego. Nie ma zatem ‘neutralnego administrowania’, wolnego od wartościowania. Administracja działa z reguły w czyimś interesie i równocześnie także przeciwko czyimś interesom” (E. Łętowska, J. Łętowski, 1995, s. 146–147).

Przytoczoną wyżej tezę trzeba będzie zweryfikować w dalszych rozważaniach. W tym miejscu wypada zwrócić uwagę na dwie okoliczności. Po pierwsze: w zgodnej opinii większości współczesnych politologów administracja publiczna nie tylko jest elementem systemu politycznego, ale stanowi w nim wręcz swoisty podsystem, który znajduje się dwustronnych związkach ze swoim otoczeniem. Po drugie: aktywność administracji publicznej w tych relacjach jest wielokierunkowa, zaś stosunki administracji z polityką częściowo są nawiązywane nie wprost, lecz za pośrednictwem innych podmiotów. Całokształt stosunków między administracją

publiczną a jej otoczeniem określa się nieraz jako „ekologię administracji publicznej” (A. Antoszewski, 1999, s. 57; por. też J. Gaus, 1988, s. 72).

Rozważając kwestię uczestnictwa administracji publicznej w grze interesów, należy wziąć przede wszystkim pod uwagę te relacje między administracją i polityką, w których w roli aktywnego pośrednika występują partnerzy ze sfery biznesu z i różnorodnych grup nacisku. Te stosunki, zwane nieraz — szczególnie w literaturze amerykańskiej — układami „żelaznych trójkątów”, wymagają wnikliwej analizy, gdyż wiele wskazuje na to, że ich penetracja to jedna z dróg do rekonstrukcji faktycznych uwarunkowań aktywności administracji (zob. M. Jagielski, 2000, s. 176). W ramach tych stosunków mogą bowiem powstawać specyficzne — decydujące o konkretnych zachowaniach — układy oparte na wspólnocie interesów i poczuciu wzajemnej lojalności między przedstawicielami biznesu, politykami i urzędnikami zawodowymi.

Ci pierwsi udzielają politykom poparcia w ich zabiegach o elektorat w zamian za pomoc w zabezpieczaniu swoich interesów. Politycy mający zobowiązania wobec przedstawicieli biznesu uzależniają podjęcie decyzji korzystnych dla urzędników zawodowych (przykładowo dotyczących budżetu danej instytucji administracji rządowej) od tego, czy urzędnicy ci sprzyjają biznesowym grupom nacisku. Tak więc, urzędnicy zawodowi w zamian za przychylność okazaną sponsorom polityków uzyskują lepsze możliwości zaspokajania swoich potrzeb i ochrony interesów grupowych.

5. Dyskurs teoretyczny wokół wzajemnych relacji między polityką i administracją publiczną

5.1. Dwa odmienne podejścia

Jak to już wcześniej zaznaczono, w literaturze trwa spór na temat relacji między polityką i administracją publiczną. Część autorów, szczególnie podejmujących badania na gruncie prawa, skłania się do eksponowania odrębności obydwu tych dziedzin. W skrajnych przypadkach taka postawa prowadzi do generalnego negowania lub do praktycznego pomijania w dyskursie związków między polityką i administracją.

Zwolennicy takiego podejścia badawczego twierdzą, iż można i należy przeprowadzić klarowny podział na sferę polityki, w której kreuje się programy i wytycza kierunki działań państwa w życiu publicznym, a także dokonuje kontroli realizacji i oceny skuteczności przyjętych rozstrzygnięć programowych, oraz na sferę administracji, w której mają miejsce — i to na zasadach wyłączności — tylko działania ściśle wykonawcze. Badacze ci są co najwyżej skłonni dopuszczać pogląd, że administracja publiczna znajduje się w swoim działaniu pod wpływem uwarunkowań politycznych. Nie ma natomiast z ich strony zgody co do tego, że w samej administracji publicznej niejednokrotnie obserwować można działania polityczne w swojej treści lub skutkach.

Klasycznym przykładem takiego sposobu myślenia, który później uzyskał potwierdzenie i rozwinięcie w licznych pracach innych autorów, są tezy W. Wilsona: „Administrowanie nie mieści się w obszarze polityki. Problemy administracyjne nie są problemami politycznymi. Polityka określa wprawdzie zadania dla administracji, ale nie powinna mieć wpływu na poszczególne urzędy” (W. Wilson, 1887). We współczesnej polskiej literaturze prawniczej dotyczącej administracji publicznej nawiązują do takiego stanowiska A. Błoś, J. Boć i J. Jeżewski. We wprowadzeniu do wspólnie przygotowanej przez nich publikacji czytamy: „Administracja publiczna nie jest funkcją zbudowaną w oparciu o kategorie ekonomiczne, socjologiczne czy polityczne. Nie służy osiąganiu celów ekonomicznych, socjologicznych czy politycznych”; praca ta „odrzuca koncepcje rozchwianej, upolitycznionej, zinstrumentalizowanej administracji publicznej” (*Administracja...*, 2002a, s. 5 i 6).

5.2. Kontekst patologicznych doświadczeń

Bez większych trudności można odszukać przykłady negatywnych skutków wymieszania sfery polityki i administracji publicznej — w dawnych czasach i współcześnie. Szczególnie dobitnie dają one o sobie znać w państwach niedemokratycznych, w których tradycyjnie realizowana jest zasada: czyja władza polityczna, tego administracja publiczna. Wszystko wskazuje na to, że ten sposób spojrzenia na relacje między polityką i administracją, w którym akcent jest położony na podkreślanie różnic i granic między tymi dwoma obszarami, ma za podstawę miażdżącą siłę dowodową owych negatywnych skutków mariażu polityki i administracji. Za taką interpretacją przemawia czas i miejsce pojawiania się szczególnie silnych głosów podkreślających potrzebę podziału między polityką i administracją publiczną. Wyraźnie wskazują na takie przyczyny swojego stanowiska F. Goodnows (1900, s. 23) czy też Y. Meny i A. Knapp (1994, s. 314). Uzasadnione wydaje się również przypisanie takiego kontekstu sytuacyjnego przekonaniom wyrażonym w 1887 r. przez W. Wilsona; wystarczy przypomnieć, że miało to miejsce po okresie dominowania w USA wprowadzonego przez prezydenta A. Jacksona sposobu rozumienia demokracji, którego elementem był w administracji federalnej system łupów (*spoils system*) prowadzący do całkowitej wymiany kadr administracji federalnej przez kolejnych prezydentów, oraz kilka lat po zastrzeleniu prezydenta Garfielda przez zawiedzionego kandydata do objęcia stanowiska w służbie dyplomatycznej.

5.3. Między patologiczną symbiozą a izolacją polityki i administracji

Rejestrując postulaty odseparowania od siebie polityki i administracji, trzeba równocześnie dostrzegać w literaturze przedmiotu coraz częściej wypowiedzaną opinię, że należy odróżniać patologiczne następstwa swoistej symbiozy polityki i administracji od przejawów uzasadnionej i wręcz niezbędnej styczności między tymi sferami rzeczywistości, zaś pominięcie tych związków samo może prowadzić do sytuacji patologicznych.

W ocenie B.G. Petersa administracja publiczna nadal pozostaje najtrwalszym elementem mechanizmów sprawowania władzy, a nie tylko sferą technicznego stosowania prawa (1999, s. 15 i 18). Ten znany amerykański specjalista z zakresu administracji publicznej podejmuje zasadniczą polemikę z przedstawionymi powyżej ocenami W. Wilsona, konstatując, że „z korzyścią dla (...) rozumienia procesu politycznego, sztuczne rozdzielanie polityki i administrowania staje się coraz mniej popularne w literaturze naukowej i publicystyce” (B.G. Peters, 1999, s. 18). Przypomnieć też trzeba w tym miejscu cytowane już wcześniej stanowisko L. Lopeza Rodo, zgodnie z którym: „Nie ma rozvodu pomiędzy administracją i polityką. (...) Administracja bez polityki nie miałaby kierunku postępowania. Natomiast polityka bez administracji nosi inną nazwę — utopii” (cyt. za: H. Izdebski, M. Kulesza, 2004, s. 126). Jeszcze wyraźniej swój pogląd w tej kwestii przedstawili dwaj badacze angielscy, stwierdzając, że: „Bliska współzależność między polityką i administracją publiczną stanowi praktyczną rzeczywistość, nawet jeśli w podręcznikach prawniczych uważa się, że tak nie jest. Administracja publiczna nie może być oderwana od środowiska społecznego, politycznego i ekonomicznego” (J. Greenwood, D. Wilson, 1993, s. 4; cyt. za: A.W. Jabłoński, 1999, s. 78). We Francji mocno podkreśla się bliski związek nauki o administracji z naukami o polityce. Przykładowo B. Gournay ocenia, że nauka administracji w części jest tylko działem polityki, co wynika z faktu „ściśłego powiązania administrowania z polityką” (1965, wstęp).

Jeśli chodzi o polskie publikacje w tej dziedzinie, na szczególną uwagę zasługuje pogląd przedstawiony w pracy H. Izdebskiego i M. Kuleszy, zgodnie z którym administracja publiczna stanowi zjawisko polityczne i państwowe oraz „jest aparatem wykonawczym decyzji politycznych — ale aparatem aktywnym, na którym, wobec głębokiej znajomości realiów, jaką z natury rzeczy posiada, oraz wobec ogólnego charakteru jego zadań (...) spoczywa obowiązek inicjowania określonych decyzji politycznych” (2004, s. 12 i 126). Tezę, iż administracja rządowa zawsze ma charakter polityczny, można znaleźć w pracy E. Zielińskiego. Autor ten — odwołując się do rozważań J. Łętowskiego (1990, s. 9–10) — dowodzi, iż: „Należy wyraźnie przeciwstawić się rozpowszechnianemu pogładowi o neutralności administracji. Każda administracja działa na rachunek konkretnego rządu. Działając, realizuje określone cele polityczne. Cele te formułuje rząd. (...) Działania administracji wpływają też na zachowanie obywateli i wyrabiany stosunek do rządu i państwa. Nie ma możliwości, by tego uniknąć. Całe działanie administracji jest przeniknięte polityką” (2001, s. 19).

W ujęciu politologicznym — jak zauważa H. Izdebski — najbardziej charakterystyczne są koncepcje „traktujące administrację publiczną jako operacyjny składnik władzy wykonawczej i zajmujące się porównywaniem jej funkcjonowania w otoczeniu politycznym w różnych państwach” (2003a, s. 24). Równocześnie jednak w podejściu politologów do administracji publicznej występują różne inne, często nakładające się na siebie punkty widzenia. Mimo różnic poglądów, politologów łączy przekonanie, że administracja publiczna: jest zbiorowym aktorem

polityki, obejmuje podmioty ze sfery politycznej władzy wykonawczej mające status prawno-polityczny, cechuje się samodzielnością na poziomie warunkowanym przez system polityczny, zapewnia systemowi politycznemu trwałość oraz stabilność i ciągłość, a także jest aktywna w rozdziale dóbr i usług publicznych (zob. A. Ferens, 1999, s. 23). Jak przypomina A. Antoszewski, dostrzeganie politycznych aspektów administracji publicznej powoduje, że „w wielu krajach jest ona traktowana jako subdyscyplina politologii i studiowana w instytutach nauk politycznych”, zaś na XVII Kongresie IPSA (Międzynarodowego Towarzystwa Nauk Politycznych) uznano, że administracja jest jedną z czterech głównych części składowych politologii (1999, s. 55).

Teza o silnych związkach polityki i administracji pojawia się też, i — co ważniejsze — znajduje niejednokrotnie solidne udokumentowanie, w pracach dotyczących systemów politycznych poszczególnych państw. Przykładem może być, przywołane już wcześniej, ciekawe studium relacji pomiędzy światem polityki a administracją w USA autorstwa M. Jagielskiego. Czytamy tam, że „W USA, jak w żadnym innym kraju, aparat urzędniczy zdołał wypracować sobie nader silną pozycję. Doprowadziło to do sytuacji, w której struktury administracyjne odgrywają niemal samodzielną rolę na scenie politycznej. Pojawiły się nawet poglądy utrzymujące, że aparat administracyjny uniezależnił się faktycznie od organów politycznych, stając się czwartą — obok Kongresu, Prezydenta i Sądu Najwyższego — władzą w USA” (2000, s. 14; również obszernie rozważania na temat roli administracji w procesie decyzyjnym oraz źródeł wpływu administracji na decyzje o charakterze politycznym, s. 154 i nast., a także bogata literatura przedmiotu).

5.4. Niebezpieczeństwa koncepcji izolacji polityki i administracji

Zwolennicy dostrzegania powiązań między polityką i administracją zwracają uwagę na to, że pozostawienie urzędników samym sobie to bardzo często droga do ukształtowania jeszcze jednego układu o charakterze władczym. Chodzi tu o władzę biurokratów; bardzo często działają oni w sposób dyskrecjonalny i nie są poddani tak ostrej kontroli społecznej jak politycy, którzy podlegają procedurom wyborczym.

Ten sposób myślenia znalazł wyraz w amerykańskim podręczniku akademickim dla studentów nauk politycznych, w którym czytamy: „Biurokraci nie są bynajmniej neutralnymi i biernymi administratorami, aktywnie uczestniczą w tworzeniu ustaw i polityki. Przecież wybierani i mianowani przedstawiciele władzy wykonawczej bywają często całkowicie zależni od danych i pomysłów dostarczanych właśnie przez urzędników służby państwowej. Nawet przywódcy bywają przez nich sterowani. Urzędnicy państwowi tworzą więc nierzadko lobby wymuszające na prawodawcach programy, jakich sobie życzą. Nic dziwnego, że zdaniem niektórych istnieje niebezpieczeństwo, iż nastaną rządy biurokratów sprawowane przez biurokratów w interesie biurokratów. Z pewnym zaskoczeniem obserwujemy, że żaden rząd, ani na Wschodzie, ani na Zachodzie, demokratyczny czy dyktatorski,

cywilny czy wojskowy, nie potrafił całkowicie zapanować nad swoją biurokracją” (M.G. Roskin, R.L. Cord, J.A. Medeiros, W.S. Jones, 2001, s. 395).

Zajmując się tą problematyką, nie sposób — dowodzi tego m.in. powyższy cytat — abstrahować od pojęcia biurokracji. Po raz pierwszy użył go w drugiej połowie XIX wieku V. de Gournay dla opisanego nowej formy władzy: „władzy organizacji biurokratycznej, rozumianej jako samoistny i niezależny podmiot polityki (podobnie jak władca czy lud)”, opartej na funkcjonowaniu „biur, których funkcjonariusze (urzędnicy) — miast realizować interes publiczny — realizują interes własny” (A. Pawłowska, 1998, s. 83; zob. też G.L. Seidler, 1984, s. 197).

Wśród różnorodnych interpretacji (zob. M. Albrow, 1970, s. 87–105; w pracy tej mówi się o biurokracji jako: organizacji racjonalnej, organizacyjnej nieracjonalności, administracji publicznej, administracji sprawowanej przez urzędników, organizacji, nowoczesnym społeczeństwie) i zastosowań tego terminu zwraca uwagę koncepcja M. Webera, który traktując biurokrację jako organizację racjonalną, opisał „idealny” typ biurokracji (1961, s. 126 i nast.; 2002, s. 164). W tym modelu podstawowe znaczenie mają urzędnicy, scharakteryzowani jako formacja w następujący sposób: po pierwsze są posłuszni tylko swoim obowiązkom urzędniczym; po drugie — tworzą trwałą hierarchię; po trzecie — mają dokładnie wyznaczone kompetencje; po czwarte — są zatrudnieni na zasadzie kontraktu; po piąte — posiadają kompetencje fachowe; po szóste — za swoją pracę pobierają stałe wynagrodzenie; po siódme — traktują swoje zajęcie jako zawód; po ósme — mają określoną ścieżkę kariery zawodowej, powiązaną z ocenami przełożonych; po dziewiąte — nie mogą zawłaszczać swojego stanowiska; wreszcie, po dziesiąte — podlegają jednolitej dyscyplinie i kontroli.

Krytycy tej koncepcji, m.in. M. Crozier i R.K. Merton (zob.: M. Crozier, 1967, s. 287 i nast.; R.K. Merton, 1982, s. 258 i nast.; zob. też: P.M. Blau, 1956, s. 86 i nast.; A. Giddens, 2004, s. 370 i nast.), są o wiele bardziej wstrzemięźliwi w ocenie zdolności biurokracji do działań racjonalnych. Swoją interpretację opierają oni głównie na ujęciu biurokracji jako organizacji dysfunkcyjnej, opisując jej specyfikę jako „biurokratyczne błędne koło”, którego konsekwencją jest „syndrom wyuczzonej nieudolności”. Analizując to zjawisko, A. Pawłowska doszła do następujących wniosków: „1) aby organizacja biurokratyczna działała sprawnie, konieczne jest rygorystyczne przestrzeganie przepisów; 2) rygorystyczne przestrzeganie przepisów powoduje, że urzędnicy uznają przestrzeganie przepisu za cel nadrzędny swojej działalności (...); 3) posłuszeństwo literze przepisu staje się zachowaniem poprawnym i pożądanym moralnie; 4) pojawienie się okoliczności przepisem nie przewidzianych nie pozwala na szybkie dostosowanie działań urzędników do nowych warunków; 5) niemożność dostosowania swoich działań do nowych warunków powoduje dysfunkcyjność organizacji biurokratycznej” (1998, s. 100).

L. von Mises, zdecydowany krytyk biurokracji, wybitny przedstawiciel tzw. szkoły austriackiej w ekonomii, w swojej pracy z 1944 r. twierdził, że są dwie metody organizacji działania ludzi w ramach społeczeństwa. Pierwsza z nich to

właśnie zarządzanie biurokratyczne, ze swojej istoty skostniałe, arbitralne, ukierunkowane na przestrzeganie reguł i praktyk, druga zaś to zarządzanie nastawione na zysk — metoda dostępna w sytuacjach, w których bez problemu można dokonać oceny rezultatu wysiłku ludzkiego za pomocą bilansu zysków i strat. Dostrzegając konieczność funkcjonowania biurokracji w instytucjach państwa, L. von Mises uważał, że „studium biurokracji to dobre podejście do badania obu systemów społecznej organizacji, kapitalizmu i socjalizmu” (2005, s. 30), zaś problemem nie jest w tym przypadku biurokracja jako taka, lecz rozszerzanie, poza kontrolą instytucji mających legitymizację demokratyczną, sfery zarządzania biurokratycznego (2005, s. 57 i nast.).

Problem ten rozważa również J. Baszkiewicz. Stwierdza on, że chociaż biurokracja okazuje się nieodzowna jako instrument realizacji zadań państwa związanych z jego obowiązkami wobec obywateli, w praktyce „Okazało się jednak, że biurokratyczny aparat publiczny wdziera się do wielu sfer naszego życia i kontroluje je; pojawiają się napięcia między celem — pomyślnością i swobodnym rozwojem jednostek — a środkami: biurokratyczną reglamentacją i kontrolą” (1999, s. 168).

Także M. Weber dostrzegał — zwraca na to uwagę A. Giddens — niebezpieczeństwo alienacji osób działających w organizacjach biurokratycznych oraz „możliwość konfliktu między zawodowymi biurokratami a politykami wybranymi w sposób demokratyczny. Mimo że biurokraci są faktycznie urzędnikami państwowymi, stabilna pozycja i profesjonalna wiedza daje im znaczną władzę. Ci sami politycy, których zadaniem w nowoczesnych systemach demokratycznych jest kontrola biurokracji, równocześnie muszą polegać na informacjach i ekspertyzie tejże biurokracji. Weber podkreślał, że warunkiem otwartości i przejrzystości procedur biurokratycznych jest szeroka kontrola polityczna biurokracji. Miał w tym wiele racji” (A. Giddens, 2004, s. 378–379).

Dodać wypada, że dyskusja wokół biurokracji dotyczy nie tylko jej charakteru i zdolności do realizacji swoich zadań, ale i jej rodowodu. Cytowany tu L. von Mises nie miał wątpliwości, że istnienie biurokracji to następstwo faktu ukształtowania się współczesnego państwa „na ruinach feudalizmu” — otóż „w miejsce zwierzchnictwa całego mnóstwa drobnych książąt i hrabiów wprowadziło ono biurokratyczne zarządzanie sprawami publicznymi” (2005, s. 27). J. Baszkiewicz rozważa te kwestie w kontekście problematyki mechanizmów władzy. Zwraca uwagę na opuszczone miejsce po dygnitarzach otaczających władcę absolutnego, równocześnie stwierdza, że już w epoce absolutyzmu: „W praktyce nawet monarcha ambitny i pracowity, zazdrośnie pilnujący swej władzy przed zakusami dygnitarzy, ulegał przeróżnym grupom nacisku: koteriom dworskim, własnej rodzinie, duchownym hierarchom i swym spowiednikom, klanom arystokracji, potężnym korporacjom gospodarczym” oraz że w owej epoce takie „grupy nacisku nie rządzą, ale mają dostęp do monarszego ucha, wywierają presję na władcę i kształtują jego decyzje” (1999, s. 75–76). Inny punkt widzenia jest zaprezentowany w jednej z amerykańskich prac poświęconych funkcjonowaniu administracji publicznej.

Czytamy tam: „Trudno to sobie dzisiaj wyobrazić, ale sto lat temu słowo *biurokracja* miało znaczenie pozytywne. Oznaczało ono racjonalną, sprawną metodę organizacji, coś, co miało zastąpić arbitralną władzę sprawowaną przez autorytarne reżimy. Biurokracja wniosła do rządu ten sam logiczny porządek, co linia produkcyjna do fabryk. Opierając się na hierarchicznej strukturze organów władzy i zarządzania oraz na ich funkcjonalnej specjalizacji, umożliwiała podejmowanie wielkich, kompleksowych zadań” (D. Osborne, T. Gaebler, 2005, s. 38). Autorzy owej pracy nie mają jednak wątpliwości, że współcześnie przeżywamy „bankructwo biurokracji”, co wynika z nowych wyzwań, których ten system nie jest w stanie właściwie obsłużyć (tamże, s. 41 i nast.).

W świetle tych uwag widać wyraźnie, że analizując relacje między polityką i administracją, trzeba brać pod uwagę nie tylko przykłady świadczące o negatywnych konsekwencjach podporządkowania administracji interesom władzy politycznej, czy też bezładnego przemieszania polityki i administracji, ale i sygnały o zagrożeniach tkwiących w samej administracji. Wszystko to należy uwzględnić między innymi po to, by móc zbadać, czy nie ma przesady w stwierdzeniu, że „Biurokracja państwowa jako beznamiętny wykonawca jest mitem” (S. Ehrlich, 1974, s. 295).

5.5. Problem możliwości oddzielenia w praktyce sfer polityki i administracji

Jeśli odrzucimy model całkowitego zdominowania administracji przez politykę lub nieuporządkowanego wymieszania polityki i administracji, albo też wzajemnej izolacji polityki i administracji, pojawia się problem praktycznych możliwości odróżnienia obu tych sfer. Chodzi o precyzyjne wskazanie miejsca, gdzie kończy się polityka, a zaczyna — administrowanie. Nie jest to zadanie łatwe. Zresztą oddzielenie polityki od tych dziedzin rzeczywistości, z którymi wchodzi ona w relacje, zawsze napotyka przeszkody. Wypada zgodzić się tu ze stwierdzeniem R. Müncha, że „Polityka nie jest czysto formalnym wykonywaniem decyzji większości, które można by przeciwstawić nie-polityce, jako mobilizacji wpływów i norm” (cyt. za: K. von Beyme, 2005, s. 22).

Oddzielenie polityki od administracji jest szczególnie trudne w sytuacji, gdy w układzie instytucjonalnym, kadrowym oraz funkcjonalnym mają one wyraźnie zaznaczoną część wspólną. Zdaniem H. Izdebskiego i M. Kuleszy, zadanie to wymaga uważnej analizy, zaś wnioski trzeba formułować niezwykle ostrożnie, jednak nie ulega wątpliwości, że najpierw należy podjąć próbę funkcjonalnego oddzielenia sfery rządu (związanej z wykonywaniem władzy politycznej) i sfery administracji wykonawczej (zarządzającej), a dopiero po tej operacji podobne zadanie powinno być wykonywane w odniesieniu do instytucji (2004, 127).

W kwestii teoretycznych i praktycznych możliwości oddzielenia sfery polityki od sfery administracji wypowiada się również B. Kudrycka, wyrażając w swojej pracy przekonanie, że taka separacja byłaby korzystna dla samych polityków, którzy dzięki temu mogliby się angażować w działalność polityczną bez obawy, że

zostaną w związku z tą działalnością pociągnięci do odpowiedzialności prawnej (1998, 21). Autorka ta zauważa jednak — odwołując się do opinii przeważającej części teoretyków administracji publicznej — „że pewna liczba stanowisk politycznych niezbędna jest w strukturze administracji zarządzającej sprawami kraju czy regionu przede wszystkim po to, aby gwarantowały one wdrażanie wyborów dokonywanych przez przedstawicielskie organy polityczne” (1998, s. 19). Zgodnie z tą opinią, polityki ma być w administracji tyle, ile jest to niezbędne dla kontroli jej kierunków działania. Stanowisku temu nie sposób odmówić słuszności, jednak stawia ono sprawę tak ogólnie, że trudno je uznać za wystarczającą odpowiedź na pytania związane z postawionym tutaj problemem.

Jeśli więc pójsz śladem przedstawionej wyżej propozycji H. Izdebskiego i M. Kuleszy, do dotychczasowych rozważań na temat polityki i administracji dodać trzeba niezbędne ustalenia w sprawie pojęć rządzenia i administrowania oraz wzajemnej relacji treści tych pojęć. Bez wątpienia, jedyną interesującą z naszego punktu widzenia sytuacją jest realizowanie obu wskazanych funkcji w państwie, tzn. w warunkach, „gdy istnieje polityczny aparat władzy (instytucje, jak parlament czy kongres oraz funkcjonariusze służb publicznych), który rządzi na danym terytorium, i którego władza opiera się na systemie prawnym oraz możliwości użycia sił zbrojnych w celu realizacji określonych celów politycznych” (A. Giddens, 2004, s. 444).

Podjęcie na takiej podstawie próby określenia zakresu przedmiotowego pojęcia rządzenia oraz administrowania musi napotkać jednak te same trudności, które zawsze towarzyszą rozważaniom zmierzającym do uporządkowania relacji między polityką i administracją publiczną. Chodzi tu przede wszystkim o wielość definicji oraz zmienność w czasie sposobu rozumienia zakresu przedmiotowego obu pojęć.

Próbę określenia, czym różnią się od siebie domeny rządzenia i administrowania przez rząd (w Polsce — ujmując rzecz precyzyjnie — przez Radę Ministrów), podjął M. Chmaj. Jego zdaniem, różnica polega na tym, iż rządząc, rozstrzyga się konflikty i spory związane z zaspokajaniem potrzeb obywateli, zabezpiecza się trwanie i pozycję państwa na arenie międzynarodowej oraz ład i porządek wewnętrzny, zaś administrowanie ma charakter mniej kreatywny i może być określone jako bezpośrednie wykonywanie konstytucji i ustaw w celu osiągnięcia zakładanych przez ustawy efektów. Zdaniem tego autora, w zakresie rządzenia mieści się decydowanie o kompetencji różnych podmiotów i o celach, dla których można użyć społecznych zasobów i środków przymusu, oraz o składzie personalnym podmiotów decyzyjnych aktywnych w tych sprawach. W zakresie administrowania mieści się natomiast posługiwanie się wszystkimi postawionymi do dyspozycji przez prawo i plany finansowe środkami działania — zarówno kolegialnie, jak i przez poszczególnych członków Rady Ministrów (*Rządy...*, 2006, s. 29 i nast.).

W ujęciu formalnym powyższe rozróżnienie zdaje się wystarczać. Sytuacja jest bardziej skomplikowana w ujęciu materialnym. Jeśli chodzi o rządzenie, nie ma wątpliwości, że jest to sfera nierozzerwalnie związana z polityką, sprawowaniem władzy i grą polityczną. W układzie państwowym jest to obszar przetwarzania,

w ramach strategii politycznej oraz przy wykorzystaniu procedur i mechanizmów życia publicznego, woli politycznej podmiotu władzy w działania o charakterze praktycznym. Nie ma skutecznej polityki — tzn. takiej polityki, w ramach której są osiągnięte zamierzone skutki (szerzej zob. G. Rydlewski, 2004c, s. 14 i nast.) — bez zapewnienia efektywnego rządzenia. W konkretnych przypadkach owo efektywne rządzenie jawi się jako stan, proces, model, zasada i cecha (szerzej na temat różnorodnych ujęć pojęcia rządzenia zob. A. Gruszcak, 2000, s. 34 i nast.; tam też obszernie zestawienie literatury światowej dotyczącej tego zagadnienia). Jednym z warunków skutecznego sprawowania władzy politycznej jest posiadanie takich narzędzi instytucjonalnych, które pozwolą na obsługę potrzeb związanych z podejmowaniem i wykonywaniem decyzji w sposób zaspokajający żądania rządzących oraz zapewniający odtwarzanie warunków utrzymania władzy (zob. A. Gruszcak, 2000, s. 34).

Rządzenie to m.in.: zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie i na poziomie wynikającym z założeń aksjologicznych oraz z dążenia do utrzymywania żądań społecznych i możliwości rządu w dynamicznej równowadze (A. Camou, 1995, s. 30; cyt. za: A. Gruszcak, s. 37), jak najlepsze zagospodarowanie dostępnych zasobów (naturalnych, ekonomicznych i społecznych) i wywoływanie określonych zachowań ze strony rządzonych (np. przyzwolenia czy też gotowości do partycypacji) oraz skuteczne egzekwowanie norm prawnych. Do sprostania tym zadaniom w sposób oczywisty potrzebne są również narzędzia z obszaru administrowania, szczególnie tej części administrowania, która przekłada się na zdolność rządu do projektowania, formułowania i wdrażania programów politycznych oraz do realizowania przypisanych mu funkcji. Widać to szczególnie wyraźnie, jeśli przyjmie się definicję rządzenia (*governance*) wypracowaną przez Bank Światowy (zob. *Materiały...*, 1996). Jak wynika z dotychczasowych rozważań, nie można zgodzić się na przypisanie administracji publicznej w płaszczyźnie praktycznej wyłącznie funkcji wykonawczych i pozbawić ją tym samym cech podmiotu kreatywnego w dziedzinie rządzenia. Nadal więc pozostaje aktualnym pytanie, gdzie w praktyce stosunków między polityką i administracją kończy się — jak to plastycznie określili przywoływani już w tej pracy autorzy — „sterowanie”, a gdzie zaczyna się „wiosłowanie” (D. Osborne, T. Gaebler, 2005, s. 53 i nast.).

6. Podstawowe problemy w relacjach między polityką i administracją publiczną

Była już tutaj mowa o tym, że zakres polityzacji administracji oraz biurokratyzacji polityki (por. J. Pierre, 1995, s. 207–208; zob. też R. Herbut, 1999, s. 37 i nast.) ulega stałym zmianom. Stawia to przed nami dwie zasadnicze kwestie. Pierwsza z nich dotyczy ustalenia podstawowych związków przyczynowych w relacjach między polityką i administracją. Druga zaś wiąże się z udzieleniem odpowiedzi na pytanie o to, gdzie w stosunku polityki do administracji publicznej kończą się

naturalne korelacje wynikające z istoty polityki i administracji rozpatrywanej na tle refleksji na temat państwa i systemu politycznego. Innymi słowy, gdzie rozpoczyna się patologiczna ingerencja polityki w sferę administracji publicznej, z drugiej zaś strony — jaki stopień samodzielności działania administracji trzeba już uznać za patologiczny.

6.1. Siła polityki w relacjach z administracją publiczną

Na tle dotychczasowych uwag dotyczących istoty polityki i administracji oraz stanowisk dominujących w dyskusji prowadzonej przez badaczy administracji, do rangi podstawowej urasta problem wzajemnych relacji władzy politycznej i administracji oraz — w dużej mierze nakładającego się na owe relacje — omówionego już układu stosunków między rządzeniem i administrowaniem. Problem ten można sprowadzić do pytania, czy jest możliwe rządzenie bez odwoływania się do działań administracji publicznej. Pytania, które zachowuje swoją aktualność w równej mierze na poziomie funkcji porządkowej, jak i reglamentacyjnych, związanych ze świadczeniami niematerialnymi i materialnymi oraz dotyczących wykonywania uprawnień właścicielskich i zarządzających.

Jeśli z tego, co wiemy o życiu publicznym w państwie, wynika jednoznacznie, że państwo nie może funkcjonować bez administracji publicznej, pozostaje do rozważenia problem zakresu i instrumentów politycznych uwarunkowań administracji publicznej. W istocie chodzi o zidentyfikowanie w administracji publicznej — rozpatrywanej podmiotowo i funkcjonalnie — elementów w pełni uzależnionych od polityki lub znajdujących się pod silną jej presją oraz tych elementów, które charakteryzują się względną samodzielnością czy wręcz niezależnością od polityki.

Pojawia się więc problem zdiagnozowania sytuacji, w której relacja między polityką i administracją publiczną bądź przybiera kształt typowy dla państwa politycznego i ustrojów pozbawionych demokracji i praworządności, bądź też objawia się zatraceniem przez administrację jej wykonawczego charakteru.

6.2. Siła administracji publicznej w relacjach z polityką

Administracja publiczna w relacjach ze światem polityki jest oczywiście również stroną aktywną. I w tym przypadku pojawia się więc problem ustalenia przesłanek, charakteru i instrumentów wpływu administracji publicznej na otoczenie, w tym otoczenie polityczne.

Tu także istnieje potrzeba wytyczenia — za pomocą przesłanek merytorycznych — granicy między tym, co uzasadnione i dopuszczalne, a tym, co patologiczne i wymagające eliminacji. Trudno zlekceważyć bowiem argumenty tych badaczy, którzy na przykładach pokazują, że administracja publiczna sama w sobie staje się podmiotem sprawowania władzy, co oznacza, że ze swojej istoty zawiera ona załączki władztwa biurokratów.

6.3. Model idealny relacji między polityką i administracją publiczną

Uporanie się z dwoma wcześniej sformułowanymi problemami da podstawy do zaprezentowania w końcowym fragmencie tych rozważań modelu idealnego relacji między polityką i administracją publiczną w państwach współczesnych; zostaną też przedstawione opinie na temat podstawowych utrudnień we wdrażaniu tego modelu w praktyce.

Przystępując do wykonania tej części pracy, przyjąłem założenie, że „Konstruowanie ‘idealnego typu’ następuje przez spotęgowanie pewnych cech rzeczywistości, szczególnie istotnych z punktu widzenia danego badacza. ‘Typowi idealnemu’ nie odpowiada żadna rzeczywistość empiryczna, aczkolwiek powstaje on w oparciu o rzetelnie zbadaną rzeczywistość. Typ idealny jest więc swojego rodzaju modelem, który pomaga wyjaśnić strukturę, przyczynowe uwarunkowania i różnorakie następstwa danego zjawiska społecznego. ‘Typ idealny’ ma wartość poznawczą o tyle, o ile jest nieustannie konfrontowany z dynamiczną i zróżnicowaną rzeczywistością” (A. Pawłowska, 1998, s. 90–91).

7. Pola relacji między polityką i administracją publiczną

7.1. Wyznaczniki pozycji polityki w stosunku do administracji publicznej

Rekonstruowanie i interpretowanie relacji między polityką i administracją publiczną kształtujących się we współczesnych państwach powinno być poprzedzone zidentyfikowaniem podstawowych pól tych relacji, jak również wyborem kryteriów służących do wyodrębnienia oraz uporządkowania zjawisk zależności i autonomii występujących w poddanych analizie stosunkach. Ustalenia te, będące swoistym podsumowaniem dotychczasowych rozważań, ukierunkują dalsze szczegółowe badania.

W zakresie przedmiotowym owymi „punktami kontrolnymi” w monitorowaniu wpływu polityki na administrację są w tej pracy ustalenia dotyczące stopnia udziału polityki w tworzeniu faktów w sferze administracji publicznej. W szczególności dotyczy to faktów tworzonych przez podmioty polityczne w administracji w następujących dziedzinach:

- wartości, zasad i norm (kryterium oceny stanowi tu zakres przedmiotowy i stopień szczegółowości reglamentacji politycznej);
- rozwiązań instytucjonalnych (kryterium oceny stanowi tu zakres przedmiotowy i stopień szczegółowości reglamentacji politycznej przy powoływaniu i przebudowywaniu struktur organizacyjnych oraz alokacji zasobów administracji);
- rozwiązań finansowych (kryterium oceny stanowi tu sposób finansowania administracji, w tym szczególnie mechanizm podejmowania oraz stopień szczegółowości decyzji polityków w tej sferze);

- rozwiązań proceduralnych (kryterium oceny stanowi tu zakres przedmiotowy i stopień szczegółowości reglamentacji politycznej w tej sferze oraz dopuszczalny stopień elastyczności działań urzędników zawodowych);
- rozwiązań kadrowych (kryterium oceny stanowi tu zakres ograniczenia aktywności politycznej w przypadku zatrudnienia zawodowego w administracji publicznej, stopień nasycenia kadr administracji publicznej politykami oraz udział polityków w podejmowaniu decyzji o zatrudnieniach, awansach i dymisjach w administracji publicznej).

W układzie funkcjonalnym, w którym organy administracji publicznej zostały potraktowane jako podmioty podejmowania decyzji, „punktami kontrolnymi” w monitorowaniu wpływu polityki na administrację są ustalenia dotyczące stopnia aktywności polityków oraz zakresu stosowania kryteriów politycznych na poszczególnych etapach procesów decyzyjnych w sprawach rozstrzyganych w administracji publicznej. W niniejszych rozważaniach, odnoszących się do praktyki decyzyjnej rządów, przyjęto podział procesu decyzyjnego na osiem etapów (szerzej zob.: Z.J. Pietraś, 1998, s. 7 i nast., oraz G. Rydlewski, 2002, s. 19 i nast.). Pierwszy z nich to generowanie inicjatyw — związany z ustaleniem, gdzie jest możliwa i potrzebna inicjatywa decyzyjna organu administracji publicznej. Etap drugi wiąże się z wyborem wariantu zakwalifikowanego do realizacji i obejmuje działania z zakresu analizy i selekcji możliwych sposobów interwencji. Etap trzeci to opracowanie konkretnego projektu decyzji. Etap czwarty polega na uzgadnianiu projektu w gronie uczestników procesu decyzyjnego oraz wyjaśnianiu i usuwaniu w tym gronie rozbieżności stanowisk w sprawie projektu. Etap piąty sprowadza się do oceny projektu pod kątem prawnej dopuszczalności i poprawności formalnej projektowanego rozwiązania. Na szóstym etapie dochodzi do podjęcia decyzji przez podmiot do tego prawnie upoważniony. Kolejny, siódmy już etap, tylko pozornie mający charakter działania technicznego, to ogłoszenie decyzji. Etap ósmy, finalny, to czas na realizację, monitorowanie i kontrolę wykonania oraz ewentualną korektę decyzji.

7.2. Wyznaczniki pozycji administracji publicznej w stosunku do polityki

Ustalaniu zakresu, mechanizmów oraz skutków wpływu polityki na administrację publiczną musi towarzyszyć ujawnianie faktów wykorzystywania administracji publicznej jako instrumentu polityki oraz przykładów wpływu administracji publicznej na polityków i politykę, a także zbadanie rozmiarów występowania tych zjawisk.

Należy tutaj wyróżnić te cechy administracji publicznej, dzięki którym może ona ujawniać swą siłę w relacjach z polityką. Oto rejestr tych cech:

- ciągłość działania wynikająca z trwałości struktur organizacyjnych administracji publicznej;
- profesjonalny, zawodowy charakter kadr administracji publicznej, będący gwarancją fachowości w poszczególnych dziedzinach działania;

- posiadanie pamięci systemowej, która pozwala wykorzystywać wnioski i doświadczenia z przeszłości;
- umiejętność pozyskiwania i zarządzania informacją, dająca administracji publicznej przewagę w przestrzeni informacyjnej;
- zdolność modyfikacji ukształtowanych przez podmioty polityczne programów politycznych w fazie ich realizacji, pozwalająca administracji publicznej na odgrywanie aktywnej roli w procesie implementacji decyzji politycznych;
- możliwość mobilizowania opinii publicznej, czyli pozyskiwania sojuszników poza administracją dla swoich preferencji i ocen pod hasłem reprezentowania interesu publicznego.

Jeśli chodzi o urzędników zawodowych, istnieje potrzeba określenia ich roli w układzie funkcjonalnym związanym z decydowaniem. W odniesieniu do decydowania rządowego należy ustalić zakres działań urzędników zawodowych w poszczególnych fazach procesu decyzyjnego.

Rozważając wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na relacje między polityką i administracją publiczną, trzeba wziąć przede wszystkim pod uwagę prawidłowości procesu decyzyjnego w Unii oraz standardy obowiązujące w tej wspólnocie w odniesieniu do administracji publicznej państw członkowskich.

8. Konkluzje

Z dotychczasowych rozważań wysnuć można pięć zasadniczych wniosków, czyniąc z nich podstawę politologicznej analizy porównawczej w zakresie relacji między polityką i administracją w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej.

I.

Relacje między polityką i administracją publiczną mają charakter obiektywny i wynikają z ich istoty, zakresu przedmiotowego oraz funkcji w systemie politycznym państwa. Polityka i administracja publiczna stanowią konsekwencję i przejaw grupowego, sformalizowanego sposobu organizacji społeczeństwa. Zachowując swoją tożsamość, są one w układzie funkcjonalnym i strukturalno-przedmiotowym elementami składowymi większej całości, którą jest życie publiczne. Funkcjonują w tym samym środowisku społecznym i instytucjonalnym, stanowią ogniwa tego samego systemu politycznego (B.G. Peters, 1999, s. 18). Mają liczne wspólne punkty odniesień w sferze doktrynalnej i funkcjonalnej oraz w zakresie systemów wartości i cech porządku społecznego. Merytoryczna analiza wzajemnych relacji między polityką i administracją wymaga sprecyzowania, czy w danym kontekście polityka występuje w znaczeniu *policy* czy *politics*, gdyż część twierdzeń i ocen odnosi się tylko do jednego z tych pojęć.

II.

Układ relacji między polityką i administracją publiczną w poszczególnych państwach jest zmienny w czasie i zdeterminowany przez konkretne uwarunkowania historyczne. Szczególnie mocno administracja publiczna jest uzależniona od zmian ustroju państwa (teza ta znajduje potwierdzenie w licznych publikacjach; zob. m.in. Z. Leoński, 2002, s. 27 i nast.) i dominującego sposobu rozumienia istoty, zadań oraz granic działania państwa. Istnieje wyraźna więź między demokratyzacją ustrojów politycznych a próbami uporządkowania relacji między polityką i administracją polegającymi na odejściu od traktowania administracji wyłącznie jako instrumentu władzy politycznej oraz na ograniczaniu patologicznego zrastania się polityki i administracji publicznej.

III.

W swoich wzajemnych relacjach podmiotami aktywnymi są w równej mierze polityka, jak i administracja publiczna. Każda ze stron tych relacji wpływa w sposób jakościowy na sytuację drugiej. W zachowaniach każdej z nich możliwe jest też generowanie sytuacji patologicznych. Nie da się zrekonstruować charakteru tych związków, ograniczając się wyłącznie do ich opisu normatywnego. Potrzebna jest analiza praktycznej strony owych relacji, która stwarza szansę na dotarcie do „podpowierzchniowej” warstwy analizowanych stosunków.

IV.

Analiza rzeczywistych stosunków między polityką i administracją w danym państwie czy w grupie państw wymaga przeprowadzenia szczegółowych badań, które muszą być poprzedzone zidentyfikowaniem kluczowych dla tych relacji „punktów kontrolnych” oraz wyłonieniem kryteriów służących do kwalifikowania poszczególnych zjawisk jako przejawów zależności i autonomii w poddanych analizie stosunkach. W przypadku badań porównawczych tych samych kryteriów trzeba użyć do określania stosunku sił: polityki wobec administracji publicznej oraz administracji publicznej wobec polityki.

V.

Zmierzając do wypracowania idealnego modelu relacji między polityką i administracją publiczną, trzeba abstrahować od koncepcji zakładających ich izolację od siebie. Polityka i administracja publiczna potrzebują siebie nawzajem dla właściwego obsługiwania swoich funkcji w systemie politycznym państwa. W ostatecznej instancji zwracają się one do tego samego adresata, którym jest społeczeństwo. Nie ma realnej polityki państwowej bez administracji publicznej. Nie ma również administracji publicznej, która by mogła być we wszystkich swoich działaniach neutralna wobec polityki (por. E. Łętowska, J. Łętowski, 1995, s. 137). Poszukując modelu idealnego stosunków między polityką i administracją, należy określić, w jakich ramach i formach oraz na jakich zasadach mają się one „spo-

tykać” w przestrzeni publicznej. Stwierdzenie, że dziedziny te nie powinny mieć ze sobą nic wspólnego i że najlepszym modelem ich wzajemnych stosunków jest całkowita rozłączność, stoi w jawnej sprzeczności z doświadczeniami życia publicznego, w którym nieustannie dochodzi do ich kontaktów. Szczególnie cennego materiału do refleksji dostarcza działalność oraz instytucjonalna i kadrowa sfera rządowej władzy wykonawczej w państwie, w której są utrzymywane intensywne i wieloaspektowe wzajemne stosunki między polityką i administracją.

Rozdział II

KONTEKST USTROJOWY RELACJI MIĘDZY POLITYKĄ I ADMINISTRACJĄ W RZĄDACH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

1. Uwagi ogólne

Relacje między polityką i administracją publiczną są osadzone w ramach rozwiązań ustrojowych obowiązujących w poszczególnych państwach. Również w przypadku rządów dla wyznaczenia zakresu przedmiotowego sfer polityki i administrowania oraz usytuowania funkcji politycznych i administracyjnych podstawowe znaczenie mają wartości, zasady i rozwiązania instytucjonalne ustroju politycznego tych państw. To one w podstawowym stopniu decydują o tym, ile w działalności poszczególnych rządów jest polityki, a ile administracji, a także o tym, jakim celom służą i na jakich regułach się opierają owe dwie sfery aktywności rządowej oraz w jakich stosunkach wzajemnych się znajdują.

Szczególnie ważne są w tym przypadku zasady określające system polityczny państwa, wyznaczające ład w przestrzeni politycznej w państwie oraz stanowiące o pozycji obywatela, w tym o jego relacjach z organami władzy i administracji publicznej wynikających z jego praw i wolności. Wszystko to decyduje o tym, czy dane państwo reprezentuje demokratyczny, autorytarny czy też totalitarny model rządów. Równie ważne są zasady określające sposób kształtowania (w wymiarze instytucjonalnym i personalnym) oraz strukturę organów państwowych i tryb podejmowania przez nie decyzji. Wyznaczają one w szczególności status głowy państwa, model wzajemnych stosunków między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, budowę i sposób ustanawiania organów władzy wykonawczej oraz wzajemne stosunki między tymi organami.

Elementem środowiska ustrojowego, w którym odbywa się spotkanie polityki i administracji, są również zasady wyznaczające rolę i zakres swobody samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych oraz czynniki określające strukturę terytorialną państwa. Decydują one o tym, czy dane państwo jest unitarne czy też federacyjne lub konfederacyjne, a także o tym, czy jest ono scentralizowane czy też zdecentralizowane.

Doniosłe znaczenie mają również zasady określające pozycję w życiu publicznym grup interesu i organizacji tworzonych przez obywateli. Stanowią one podstawę do kształtowania określonego modelu partycypacji tych podmiotów w wykonywaniu zadań publicznych.

W kontekście przynależności do Unii Europejskiej istotne znaczenie dla zrozumienia relacji między polityką i administrowaniem w działalności rządowej mają również zasady wyznaczające mechanizmy wypracowywania stanowiska państwa w sprawach objętych unijnym procesem decyzyjnym.

Wymienione wyżej zasady oraz związane z nimi rozwiązania instytucjonalne łącznie określają szeroko rozumiany sposób rządzenia. Jego zasadniczym elementem jest system rządów ustalający w różny sposób relacje między władzami w państwie, by przypomnieć tu tylko dla porządku fakt występowania (również współcześnie) obok siebie: systemu prezydenckiego, systemu parlamentarnego, różnych mutacji systemu prezydencko-parlamentarnego oraz systemu komitetowego (zob. szerzej B. Banaszak, 2004, s. 405 i nast.). Zasady te tworzą również podstawę do kształtowania modelu władzy wykonawczej w państwie, który — odwołując się do systematyki zaproponowanej przez B. Banaszaka — w poszczególnych przypadkach można określić jako układ monokratyczny, dualistyczny (przybierający kształt systemu gabinetowego, kanclerskiego, resortowego lub prezydenckiego), departamentalny lub dyrektorialny (2004, s. 535 i nast.).

Jest też sprawą istotną, iż omawiane zasady rzutują na podział zadań między różne szczeble struktury danego państwa oraz mają decydujący wpływ na to, w jakim stopniu w obsłudze zadań politycznych i administracyjnych uczestniczą podmioty pozarządowe. W efekcie wyznaczają one zadania i kompetencje w dziedzinie polityki i administrowania, które w danym systemie ustrojowym przypisane są rządowi. Zasady te dodatkowo określają również standardy i granice działania poszczególnych organów i urzędów rządowych w ramach realizacji ich zadań, prowadzą do kształtowania mechanizmów kontroli rządu i jego poszczególnych członków, są pomocne w rozwiązywaniu problemu ich odpowiedzialności za podjęte działania a niejednokrotnie przyczyniają się również do przyjęcia rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych i kadrowych obowiązujących w sferze aktywności rządu i administracji rządowej. W następstwie w sposób oczywisty zasady te decydują, albo co najmniej w istotny sposób współdecydują, o zakresie partycypacji decyzyjnej polityków i urzędników zawodowych.

Próba rekonstrukcji kontekstu ustrojowego relacji między polityką i administracją w rządach państw współczesnych koncentrować się musi na wskazanych wyżej zagadnieniach. W całej rozciągłości odnosi się to również do państw członkowskich Unii Europejskiej. Wywiązanie się z tego zadania w ujęciu politologicznym wymaga analizy zarówno stanu normatywnego, jak i praktyki ustrojowej poszczególnych państw.

W literaturze polskiej problematyka ustrojowa państw członkowskich Unii Europejskiej staje się przedmiotem systematycznych i w dużym stopniu aktualnych studiów o charakterze porównawczym (zob. np. B. Banaszak, 2004) lub też

prac skoncentrowanych na analizie poszczególnych przypadków (zob.: P. Sarnecki, 2003; Z. Witkowski, 2004; prace opublikowane przez Wydawnictwo Sejmowe, w ramach serii Systemy Konstytucyjne Państw Świata — W. Brodziński, 2003; E. Gdulewicz, 2000; A. Głowacki, 2003; M. Grzybowski, 1998; J. Kamiński, 2004; W. Konarski, 2005; A. Łabno, 2002; P. Mikuli, 2004; P. Sarnecki, 1999; K. Skotnicki, 2000; Z. Witkowski, 2000; J. Zieliński, 2000). W ostatnim czasie pojawia się w tej dziedzinie coraz więcej publikacji uwzględniających podejście politologiczne, w tym dotyczących również całościowo ujętej problematyki rządu (zob. m.in. E. Zieliński, I. Bokszczanin, 2003; E. Zieliński, I. Bokszczanin, 2005) lub też skoncentrowanych na problemie rywalizacji politycznej związanej z kształtowaniem i funkcjonowaniem gabinetów rządowych w państwach europejskich (zob. w szczególności A. Andrzejewski, 2004).

Wydawać by się mogło, że w tej sytuacji nie ma powodów do podejmowania tej problematyki raz jeszcze w ramach tych rozważań. Tak jednak nie jest, a decyduje o tym fakt, iż autorzy większości opracowań dotyczących relacji między polityką i administracją publiczną zdają się zadowalać ogólnym stwierdzeniem, że rozwiązania ustrojowe państwa mają wpływ na treści i sposoby działania rządu. Nie przeprowadzają natomiast szczegółowego dowodu na istnienie takiej zależności w konkretnych przypadkach — w danym państwie lub grupie państw. Stwarza to potrzebę podjęcia w dalszej części tego rozdziału — w sposób syntetyczny, w ujęciu porównawczym — tych zagadnień ustrojowych, które zdają się mieć szczególne znaczenie dla relacji między polityką i administracją publiczną w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej.

2. Podstawowe zasady konstytucyjne określające pozycję rządu i administracji rządowej

2.1. Charakter źródeł konstytucyjnych

Podstawowe rozwiązania ustrojowe w poszczególnych państwach są zawarte przede wszystkim w treści norm konstytucji (zob.: M. Grzybowski, 1997, s. 40 i nast.; Z.A. Maciąg, 1997, s. 59 i nast.). Ich znaczenie jest najczęściej następstwem przyjętej zasady nadrzędności konstytucji w systemie prawa (zob. szerzej B. Banaszak, 2004, s. 52 i nast.). Trzeba tu podkreślić dwoistą naturę konstytucji: mając wymiar normatywny, są one również regulacjami o rodowodzie *par excellence* politycznym. Treść każdej konstytucji odzwierciedla wolę polityczną usankcjonowaną aktem, w wyniku którego owa konstytucja została ustanowiona. W przypadku państw członkowskich Unii Europejskiej w grę wchodzi najczęściej rozstrzygnięcie zgromadzenia konstytucyjnego (w postaci parlamentu lub specjalnie powołanej do tego celu konstytuanty) lub też wola wyrażona w referendum przez suwerena.

Szukając ram konstytucyjnych dla relacji między polityką i administracją w państwach członkowskich Unii Europejskiej, trzeba pamiętać o specyficznej sytuacji

istniejącej w Wielkiej Brytanii, gdzie — przy braku jednolitej ustawy zasadniczej w tradycyjnym rozumieniu, a więc w postaci zapisanego dokumentu — funkcje te wypełniają przede wszystkim konwenanse konstytucyjne, stanowiące wyraz utrwalonej praktyki funkcjonowania najwyższych organów państwowych. Konwenanse te, będąc regułą postępowania, nie są jednak uważane w Wielkiej Brytanii „za reguły prawne *sensu stricto*, nawet prawa zwyczajowego, gdyż nigdy nie są stosowane przez sądy” (P. Sarnecki, 2003, s. 19). Podobne funkcje wypełniają też ustawy ustrojowe oraz prawo zwyczajowe, którego zasady są obecne „w tzw. prawie powszechnym, zwyczajowym (*common law*), na ogół uwidacznianym (rejestrowanym) w wyrokach sądów powołanych do orzekania na podstawie tego prawa (sądy powszechne)” (P. Sarnecki, 2003, s. 20).

Ten wyjątek nie zmienia jednak faktu, że w przypadku innych państw to właśnie od konstytucji należy zacząć rekonstrukcję ustrojowych uwarunkowań relacji między polityką i administracją publiczną. W trakcie realizacji tego zadania nie sposób nie zauważyć, że forma, poziom szczegółowości, zakres kodyfikacji, czas i okoliczności opracowania, tryb przyjęcia oraz stopień merytorycznej aktualności i stabilność norm konstytucyjnych są w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej bardzo zróżnicowane. W części zostanie to przedstawione w dalszym fragmencie pracy (wszystkie przywołania konstytucji pochodzą w tej pracy ze źródeł zestawionych w końcowym wykazie literatury).

Porównując zawarte w ustawach zasadniczych rozwiązania normatywne dotyczące rządu i administracji poszczególnych państw, trzeba pamiętać, że niektóre z tych konstytucji w swojej pierwotnej formie zostały przyjęte jeszcze w XIX w. i były wielokrotnie nowelizowane. Tytułem przykładu można wskazać zmiany wprowadzone w 1993 r. w konstytucji Belgii, polegające na ustanowieniu federalnego charakteru państwa, a także regulacje umieszczone w 1983 r. w holenderskiej ustawie zasadniczej (pochodzącej z 1814 r.), które dotyczą rządu.

Konstytucje niektórych państw w obecnym swym kształcie są następstwem długotrwałego procesu prac zmierzających do zrationalizowania poprzednich regulacji konstytucyjnych (na przykład konstytucja Finlandii z 1999 r.) lub też wyraźnie nowego spojrzenia na organizację państwa (jak we Francji po ukształtowaniu się V Republiki i zapoczątkowaniu rządów de Gaulle’a).

Obecne konstytucje innych państw europejskich — co znajduje potwierdzenie w ich treści — są wynikiem prac podjętych po zakończeniu rządów dyktatorskich (jak w Grecji — po siedmioletnim okresie dyktatury wojskowej oraz zniesieniu monarchii, w Hiszpanii — po zamknięciu epoki frankistowskiej, w Portugalii — po rewolucji z 1974 r.), po upadku rządów totalitarnych, zarówno w wyniku klęski narodowego socjalizmu (w Republice Federalnej Niemiec proces kształtowania *Ustawy Zasadniczej* przez Radę Parlamentarną podlegał akceptacji przez wojskowych gubernatorów mocarstw koalicji antyhitlerowskiej), jak i odrzucenia systemu komunistycznego (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa — gdzie podstawą konstytucji jest przywrócona ustawa zasadnicza z 1922 r., Polska, Słowacja, Słowenia

i Węgry). W tej ostatniej grupie państw ukształtowanie porządku konstytucyjnego w kilku przypadkach łączyło się z przywróceniem państwowości (Estonia, Litwa i Łotwa — po rozpadzie ZSRR, Słowenia — po wyjściu ze składu federacji jugosłowiańskiej), zaś w przypadku Czech i Słowacji wiązało się z ukształtowaniem odrębnej państwowości po odrzuceniu układu federacyjnego. W Austrii przywrócono w 1945 r. konstytucję, która została uchylona w 1934 r. Natomiast konstytucja Cypru zawiera liczne przepisy dotyczące partycypacji Turków w sprawowaniu władzy, w tym władzy wykonawczej w państwie, które — w związku z rozwojem sytuacji politycznej — nie doczekały się realizacji.

W dziewiętnastu spośród dwudziestu pięciu państw członkowskich Unii Europejskiej regulacje konstytucyjne występują w formie jednego aktu normatywnego. Tak jest w Belgii, na Cyprze, w Estonii, Finlandii, Grecji, Hiszpanii, Holandii (Królestwie Niderlandów), Irlandii, Wielkim Księstwie Luksemburga, na Litwie i na Łotwie, w Republice Malty, Republice Federalnej Niemiec (Niemczech), Polsce, Portugalii, Słowacji, Słowenii (jeśli nie bierze się pod uwagę *Podstawowej Karty o Niepodległości i Suwerenności Republiki Słowenii*, do której konstytucja się odwołuje), na Węgrzech i we Włoszech. W niektórych państwach normy ustrojowe są zawarte w kilku aktach normatywnych. Tak jest w Republice Czeskiej, gdzie elementem porządku konstytucyjnego jest uchwalona jeszcze z myślą o wspólnym państwie Czechów i Słowaków — *Karta Podstawowych Praw i Wolności*. Podobnie w Danii, gdzie w skład regulacji konstytucyjnych wchodzi *Akt o sukcesji tronu*. A także we Francji, gdzie konstytucyjne znaczenie ma *Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela*, oraz w Szwecji, gdzie podstawą konstytucyjną są cztery odrębne akty prawne: *Akt o Formie Rządu*, *Akt o Sukcesji*, *Akt o Wolności Druku* i *Akt o Wolności Wypowiedzi*, które łącznie są określane jako „fundament Królestwa”. Ze specyficzną sytuacją w dziedzinie ustawodawstwa konstytucyjnego mamy do czynienia w Austrii, gdzie regulacje o charakterze konstytucyjnym mieszczą się w całym bloku norm zróżnicowanych wewnątrznie pod względem rangi źródeł prawa. Ocenia się, że, poza wielokrotnie zmienianą i uzupełnianą *Federalną Ustawą Konstytucyjną Republiki Austrii* z 1920 r., normy o randze konstytucyjnej można znaleźć w ponad 300 innych austriackich aktach prawnych.

Warto także pamiętać, że istotne rozwiązania w tej materii znajdują się często — w pozakonstytucyjnych źródłach lub też mają swoje podstawy w ukształtowanej historycznie praktyce politycznej pozbawionej w całości kodyfikacji prawnej. Niejednokrotnie owa utrwalona praktyka nadaje odmienne znaczenie formalnie podobnym czy wręcz tożsamym regulacjom normatywnym. Formułując uwagi na temat zasad konstytucyjnych, uwzględnić trzeba również fakt, że w doktrynie prawa w różny sposób określa się status prawny poszczególnych norm konstytucyjnych. W trwającej na ten temat dyskusji przeważa pogląd, zgodnie z którym jako „konstytucyjne zasady prawa” traktuje się tylko te regulacje, którym można przypisać szczególną wagę w hierarchicznym układzie norm konstytucyjnych (zob. K. Działocho, 1997, s. 78–94; T. Zalasinski, 2004).

2.2. Zróżnicowanie ustrojowe

Analizując rozwiązania ustrojowe zawarte w regulacjach konstytucyjnych dwudziestu pięciu państw będących członkami Unii Europejskiej, można wskazać elementy wspólne i różnice między nimi, które bezpośrednio rzutują na odmienność statusu polityki i administrowania w poszczególnych rządach. Na dwie różnice wypada zwrócić uwagę już na wstępie.

Pierwsza z nich dotyczy ustrojowego charakteru państwa. Belgia, Dania, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Szwecja i Wielka Brytania to monarchie parlamentarne. Austria, Cypr, Republika Czeska, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Republika Federalna Niemiec, Słowacja, Słowenia, Węgry i Włochy to republiki.

Druga różnica związana jest z odmienną strukturą terytorialną państwa. W zdecydowanej większości przypadków ma ona charakter unitarny. W Finlandii, Francji, Grecji czy Holandii jest ona dość silnie scentralizowana, zaś w Hiszpanii, Portugalii, Wielkiej Brytanii czy Włoszech jest w dużym stopniu zdecentralizowana. W niektórych państwach o unitarnej strukturze terytorialnej są respektowane pewne szczególne formy czy przejawy odrębności. I tak w przypadku: Danii jest to odrębność trybu reprezentacji Wysp Owczych i Grenlandii; Finlandii — autonomia Wysp Alandzkich; Francji — odrębne regulacje odnoszące się do wspólnot zamorskich; Grecji — autonomia Góry Athos (tzw. „republika mnichów”); Hiszpanii — istnienie regionów autonomicznych; Portugalii — autonomia wysp (archipelagi Azorów i Madery); Wielkiej Brytanii — dewolucja w Szkocji i Walii, a także (w związku z istniejącą sytuacją polityczną tylko formalnie) w Irlandii Północnej; Włoch — szczególne formy i warunki autonomii pięciu regionów.

W Austrii, w Belgii po zmianach konstytucji w 1993 r. i w Niemczech struktura terytorialna ma charakter federacyjny.

Znaczenie obu tych różnic w kontekście niniejszych rozważań wynika z faktu, że stanowią one przesłankę odmiennej sytuacji rządów w dziedzinie legitymizacji i odpowiedzialności, pozycji w egzekutywie (w relacji do głowy państwa) oraz pod względem zakresu przedmiotowego posiadanych kompetencji i narzędzi do realizowania swoich funkcji.

2.3. Cechy wspólne państw członkowskich Unii Europejskiej: demokratyczny charakter państwa i podział władz

Mimo licznych różnic dotyczących zasad rządzenia i zorganizowania, państwa członkowskie Unii Europejskiej łączy obecnie podobny stosunek do kilku fundamentalnych zasad ustrojowych. Dla relacji między polityką i administracją w rządach podstawowe znaczenie mają przede wszystkim dwie cechy wspólne. Pierwsza z nich dotyczy przestrzegania przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej zasady demokratycznego charakteru państwa, druga dominującej w tych państwach, chociaż realizowanej w różnym kształcie i zakresie, zasady podziału władzy.

Zasada demokratycznego charakteru państwa (sformułowana *expressis verbis* w tekście konstytucji Austrii, Czech, Estonii, Francji, Hiszpanii, Irlandii, Litwy, Łotwy, Malty, Niemiec, Polski, Portugalii, Słowacji, Słowenii, Szwecji — tak trzeba rozumieć normę § 2 rozdziału 1 *Aktu o Formie Rządu*, zgodnie z którą „obowiązkiem władzy jest promowanie zasad demokratycznych, kierujących działaniem całego społeczeństwa”, oraz Węgier i Włoch), ukształtowana na podstawie odwołań do tradycji europejskiej kultury politycznej, prowadzi do urzeczywistnienia takich wartości, jak: gwarancje wolności i praw politycznych, pluralizm, równouprawnienie i tolerancja, a także demokratyczna legitymizacja władz publicznych oraz ich działanie na podstawie i w granicach prawa. W § 2 konstytucji Finlandii demokracja została zdefiniowana jako „prawo uczestnictwa i wpływu każdego na rozwój społeczeństwa i jego warunków życia”.

Kwestia działania władz publicznych na podstawie i w granicach prawa została wyraźnie ujęta w przepisach konstytucji kilku krajów (Czech, Finlandii, Hiszpanii, Malty — tak trzeba rozumieć normę art. 1 konstytucji, zgodnie z którą Malta jest republiką opartą na poszanowaniu prawa, Polski, Portugalii, Słowacji, Słowenii, Szwecji — tak trzeba rozumieć normę § 1 rozdziału 1 *Aktu o Formie Rządu*, zgodnie z którą „władza publiczna wykonywana jest w ramach określonych ustawami”, i Węgier) jako zasada państwa prawnego. Jako formę ujęcia tej zasady można też traktować: treść art. 35 konstytucji belgijskiej, zgodnie z którym „władze federalne posiadają tylko takie kompetencje, jakie wyraźnie przyznaje im Konstytucja i ustawy wydane na jej podstawie”, zaś „ustawy określają kompetencje wspólnot i regionów w innych dziedzinach, precyzując warunki i sposób ich wykonania”; przepis § 3 konstytucji estońskiej, zgodnie z którym „władzę państwową sprawuje się wyłącznie na podstawie Konstytucji i zgodnych z nią ustaw”; rozstrzygnięcie art. 1 konstytucji greckiej, zgodnie z którym wszelkie władze „są sprawowane w sposób określony w Konstytucji”; treść art. 5 konstytucji Litwy, zgodnie z którym „zakres władzy ogranicza Konstytucja”; przepisy: art. 3 *Ustawy Zasadniczej* Republiki Federalnej Niemiec, zgodnie z którym wskazane w tej *Ustawie* prawa zasadnicze „wiążą ustawodawstwo, władzę wykonawczą i wymiar sprawiedliwości jako prawo bezpośrednio obowiązujące”, oraz art. 20, zgodnie z którym „ustawodawstwo jest związane porządkiem konstytucyjnym, zaś władza wykonawcza i wymiar sprawiedliwości ustawą i prawem”. Również w Wielkiej Brytanii nie ma jakiegokolwiek czynnika publicznego niezwiązanego w działalności prawem (por. P. Sarnecki, 2003, s. 121).

Zasada demokratycznego charakteru państwa ma dla relacji między polityką i administracją w rządzie istotne znaczenie przede wszystkim z dwóch powodów. Po pierwsze — jej konsekwencją jest konieczność takiego ukształtowania owych relacji, aby w efekcie możliwe było odzwierciedlanie w działaniu rządu woli suwerena, która znalazła wyraz w konkretnym wyniku wyborów parlamentarnych. Po drugie — wspomniana zasada daje podstawy do określenia sposobu rekrutacji, pozycji, zakresu działalności i odpowiedzialności polityków oraz urzędników zatrudnionych w strukturach rządowych, a także do identyfikacji standardów,

które obowiązują w poszczególnych państwach w związku z wypełnianiem funkcji politycznych i administracyjnych przez organy i urzędy rządowe. Gwarantowane w konstytucjach prawa i wolności nakładają na rząd pewne obowiązki i ograniczenia wynikające z tych praw i wolności, zmuszając do przyjęcia kierunków działania umożliwiających ich realizację. Zasada państwa prawa stanowi zaś ograniczenie dla treści, form, procedur i układów kompetencyjnych, które pojawiają się w relacjach między polityką i administracją w rządach. W tym przypadku dostrzegać jednak trzeba, że zakres reglamentacji prawnej tych relacji jest zróżnicowany i nigdzie nie obejmuje on wszystkich zjawisk i procesów występujących w stosunkach między polityką i administracją.

Drugą wspólną cechą zaznaczającą się w sferze ustrojowej jest wyraźne rozróżnienie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (nie zawsze są one tak właśnie nazywane) na podstawie szczegółowych mutacji zasady podziału władzy. W licznych państwach członkowskich Unii Europejskiej można współcześnie obserwować dążenie do wyodrębnienia w układzie przedmiotowym i podmiotowym władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, w sposób który gwarantuje współdziałanie i wzajemną kontrolę organów legislatywy i egzekutywy oraz niezawisłość sądów. Zasada ta w dużej mierze przyczynia się do określenia granic i warunków działania poszczególnych rządów, współdecydując o stopniu nasycenia tych działań treściami *par excellence* politycznymi.

To, że we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej przyjęto rozwiązania ustrojowe respektujące dwie omawiane zasady, nie oznacza, że nie ma tu rozbieżności w szczegółowych kwestiach. Przyjęcie rozmaitych wariantów owych rozwiązań da się wytłumaczyć przede wszystkim odmiennymi doświadczeniami historycznymi i zróżnicowaną tradycją polityczną.

Status instrumentów politycznych i administracyjnych w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej wynika zwłaszcza z pozycji, jaką owe rządy zajmują w systemach organów publicznych w poszczególnych państwach. Niezmiernie istotne jest to, w jakim stopniu owo usytuowanie nadaje rządowi (rozumianym jako gabinety ministrów) i całemu strukturalnemu rządowemu (rozumianym jako maszyny pracujące na rzecz tych gabinetów i w związku z zadaniami przypisanymi tym organom) charakter polityczny, a w jakim stopniu przypisuje im rolę z zakresu wykonawstwa i administrowania.

W ramach realizacji zasady trójpodziału władzy, w państwach członkowskich Unii Europejskiej rządy zajmują w systemie organów publicznych pozycję głównego podmiotu w obszarze władzy wykonawczej, rozumianej przede wszystkim jako sfera wcielania prawa w życie. I w tym przypadku stwierdzić musimy, że jednolite ogólne założenie charakterystyczne dla zdecydowanej większości państw współczesnych nie wyklucza wielości rozwiązań szczegółowych.

Z punktu widzenia poruszanych tu zagadnień istotne są przede wszystkim dwa czynniki różnicujące państwa członkowskie Unii Europejskiej. Pierwszym z nich jest wielość sposobów ujęcia zasady podziału władzy, szczególnie w odniesieniu do relacji między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej. Drugim czyn-

nikiem jest zróżnicowana sytuacja w obrębie samej władzy wykonawczej, w relacjach między rządem i głową państwa.

W niektórych konstytucjach zasada podziału na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą jest wyrażona *expressis verbis*. Zasadę taką można odnaleźć w konstytucji: Czech, Danii (w której jednak wskazuje się na króla jako jedyny organ władzy wykonawczej), Estonii (w której mówi się o „zasadzie rozdziału i równowagi władz”), Finlandii, Grecji, Irlandii, Niemiec, Polski (w której mówi się o „podziale i równowadze” władz), Portugalii (w której została zapisana zasada „podziału i współzależności władz”), w Słowenii (w której jednak rząd nie jest wyraźnie przypisany do jednej z władz).

Choć w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej zasada podziału władzy nie jest wprost wpisana do konstytucji, to wynika ona ze struktury konstytucji lub daje się wyprowadzić z analizy kompetencji przypisanych w kolejnych normach poszczególnym organom władzy w państwie. Tak jest w konstytucji Belgii, w której jednak regulacje dotyczące trójpodziału nie mówią nic o rządzie. Podobnie jest w Holandii, gdzie konstytucja nie posługuje się pojęciem władzy wykonawczej, ale równocześnie nazywa i opisuje dwie pozostałe władze: ustawodawczą i sądowniczą. Konstytucja Hiszpanii przypisuje Kortezom Generalnym władzę ustawodawczą (art. 66), rozstrzygając równocześnie, że rząd „sprawuje funkcję wykonawczą i władzę reglamentacyjną” (art. 97), i wskazując na odrębność władzy sądowej (tytuł VI). Konstytucja Łotwy ogranicza się w tej dziedzinie do przypisania władzy ustawodawczej Sejmowi (art. 64) oraz wskazania sądów jako organów właściwych do wymiaru sprawiedliwości (art. 82). Konstytucja Słowacji — przy braku normy nakazującej podział władzy — zawiera oddzielne rozdziały na temat władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, zaś te pojęcia znajdują się również w konstytucyjnym opisie pozycji poszczególnych organów w państwie. Uwagi te odnoszą się również do konstytucji Węgier i Włoch.

Także w Wielkiej Brytanii można mówić o częściowym podziale władz, wprowadzonym jednak do płaszczyzny organizacyjnej, bez pełnego potwierdzenia w sferze funkcjonalnej i personalnej. Owe ograniczenia stają się zrozumiałe, jeśli weźmiemy pod uwagę choćby pozycję monarchy partycypującego równocześnie we władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz zaangażowanie Izby Lordów w realizację zadań właściwych dla organów władzy sądowniczej.

W niektórych państwach klasyczny podział władzy jest zmodyfikowany w efekcie poważnego udziału rządu w tworzeniu prawa bądź też bezpośredniej ingerencji parlamentu w działalność wykonawczą państwa. Dodatkową okolicznością jest też zróżnicowana sytuacja w obrębie samej władzy wykonawczej, w relacjach między rządem i głową państwa.

Pierwszy z wymienionych powyżej czynników modyfikujących jest charakterystyczny dla Francji. Jak zauważa W. Skrzydło, „Konstytucja V Republiki przyjęła zasadę podziału władz, ale zasada ta odbiega znacznie od swej klasycznej postaci. Rząd nie ogranicza się do wykonywania ustaw, ponieważ otrzymał także prawo ustalania i prowadzenia polityki narodu” (W. Skrzydło, 2005, s. 15). Mimo że for-

malnie system V Republiki miał doprowadzić do skutecznego rozdzielenia władz, w istocie „dominacja parlamentu zostaje zastąpiona supremacją władzy wykonawczej z kluczową rolą prezydenta, którego określa się mianem zwornika systemu politycznego” (W. Skrzydło, 2005, s. 13), zaś rząd wyposażony w tzw. władzę reglamentacyjną (zob. szerzej A. Szpor, 2003) ma silną pozycję nie tylko w zakresie wykonywania prawa, ale i w tworzeniu rozwiązań normatywnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Nasuwa się wniosek, iż „nigdy w historii konstytucjonalizmu francuskiego rząd nie był tak wysoko uplasowany jak w V Republice” (W. Skrzydło, 2005, s. 19).

Problemy związane z realizacją zasady trójpodziału władzy można prześledzić również na przykładzie relacji między parlamentem i rządem w Austrii. Konstytucja tego państwa jest w znacznym stopniu kazuistyczna i niewiele w niej postanowień ogólnych, przy równoczesnym szczegółowym ujęciu przepisów kompetencyjnych i organizacyjnych (zob. P. Sarnecki, 1999, s. 19). Zasada podziału władzy nie jest tu wprost wypowiedziana i wynika przede wszystkim ze struktury aktu konstytucyjnego oraz pośrednio z poszczególnych jego postanowień. W tym modelu podziału władzy wyodrębniono dwie podstawowe sfery aktywności organów państwa, którym poświęcono dwie oddzielne części ustawy konstytucyjnej. Są nimi „ustawodawstwo federacji” oraz „wykonawstwo federacji” (podobny podział jest zachowany na szczeblu krajów). Należy jednak zauważyć, że podział między ustawodawstwem a wykonawstwem federacji (konstytucja zalicza do niego administrację, sytuując w jej ramach m.in. prezydenta i rząd, oraz — co stanowi precedens — sądownictwo) jest nieostry. Znajduje to odzwierciedlenie w tytule części (sekcji E) obejmującej art. 50–55 konstytucji („Udział Rady Narodowej i Rady Federalnej w wykonawstwie federacji”).

W Austrii klarowność podziału w ramach systemu władz osłabia dodatkowo udział parlamentu w wykonawstwie federacji, a więc w sprawowaniu funkcji zarządzająco-administracyjnej *sensu stricto*. Można tu wspomnieć m.in. o aktywności specjalnego, działającego na podstawie konstytucji (art. 55), organu parlamentarnego: Komisji Głównej Rady Narodowej. Ma ona m.in. uprawnienia do wyrażania, w przypadkach przewidzianych w ustawach, zgody na rozporządzenia wydawane przez rząd federalny lub poszczególnych jego ministrów; może też żądać przedstawienia przez rząd lub ministrów określonych informacji i sprawozdań związanych z aktywnością niedotyczącą bezpośrednio tworzenia prawa.

W części państw członkowskich Unii Europejskiej klasyczny podział władzy zakłada fakt, że monarcha jest równocześnie podmiotem władzy ustawodawczej i wykonawczej. Okoliczność ta nabiera szczególnego znaczenia, jeśli monarcha w sposób bezpośredni lub pośredni uczestniczy w działalności rządu. Tak jest w Belgii, gdzie — jak już wspomniano — król, w ramach prerogatyw określonych w konstytucji, stanowi nie tylko organ federalnej władzy wykonawczej (art. 37), ale wykonuje również wspólnie z obiema izbami parlamentu (Izbą Reprezentantów i Senatem) władzę ustawodawczą (art. 36), zaś w niektórych sprawach (m.in. w celu „uchwalania ustaw dotyczących cywilnej i karnej odpowiedzialności mini-

strów króla”) na zasadzie wyjątku władza ustawodawcza wykonywana jest wspólnie przez niego i Izbę Reprezentantów (art. 74). Również w Danii władzę ustawodawczą, zgodnie z konstytucją, sprawują wspólnie król oraz parlament (§ 3), z tym że w praktyce rola króla ogranicza się w tej dziedzinie tylko do udzielania ustawom sankcji i ich promulgowania (por. M. Grzybowski, 2002, s. 26). Inny model obowiązuje w Holandii, gdzie władzę ustawodawczą na podstawie konstytucji wykonuje rząd (tzn. król z ministrami) wspólnie ze Stanami Generalnymi (art. 81). Zakłócenia w sferze realizacji zasady trójpodziału władz wynikające z ustrojowej obecności głowy państwa równocześnie we władzy ustawodawczej i wykonawczej mają też miejsce w Irlandii, w Luksemburgu, Malcie oraz, rzecz oczywista, w Wielkiej Brytanii.

3. Problemy zróżnicowanego rozumienia pojęcia „rząd” oraz sposobu i zakresu konstytucjonalizacji materii dotyczącej rządu i administracji rządowej

Już w świetle dotychczasowych uwag widać wyraźnie, że w analizie porównawczej sposobu ujęcia spraw dotyczących rządu w konstytucjach obowiązujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej uwzględniać trzeba znaczne zróżnicowanie rozumienia samego pojęcia „rząd” oraz odmienne odniesienia tego terminu do takich pojęć, jak „Rada Ministrów” czy też „gabinet ministrów”. Owe różnice dotyczą bowiem istoty sprawy i mają daleko idące konsekwencje merytoryczne. Nie ograniczają się one tylko do kwestii nazewnictwa ani też do metodologicznego wyboru między odnoszeniem tego pojęcia tylko do gabinetu ministrów a przypisywaniem mu szerszego zakresu treściowego, obejmującego całą machinę instytucjonalną, proceduralną i kadrową uczestniczącą w wypracowywaniu i wdrażaniu decyzji gabinetu ministrów.

Kierując się przesłankami merytorycznymi, można wyodrębnić w systemach ustrojowych państw członkowskich Unii Europejskiej pięć różnych sposobów rozumienia tego, czym jest rząd i jakie są jego relacje z innymi formami instytucjonalnymi należącymi do szeroko pojętej sfery rządowej. Pierwszy sposób polega na rozumieniu rządu jako gabinetu ministrów, kierowanego przez szefa gabinetu, i uznawaniu go (obok głowy państwa) za jeden z organów władzy wykonawczej w państwie. W ujęciu drugim przez rząd rozumie się gabinet ministrów, na czele którego stoi głowa państwa. W trzecim rozumieniu rząd to gabinet ministrów pod kierunkiem szefa gabinetu, nie mający części kompetencji naczelnego organu wykonawczego w państwie, które są zastrzeżone dla gabinetu ministrów obradującego pod przewodnictwem głowy państwa. W przypadku czwartym pojęcie „rząd” nie występuje w tekście konstytucji, zaś podmiotem władzy wykonawczej w państwie jest inaczej nazwany organ. Ujęcie piąte — w którym pojęcie rządu jest traktowane bardzo szeroko — występuje w Wielkiej Brytanii. Przedstawione powyżej warianty można sprowadzić do dwóch rozwiązań typowych oraz jednego specyficznego.

3.1. Rząd jako gabinet ministrów

Najczęstszym rozwiązaniem konstytucyjnym spotykanym w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest model rządu jako gabinetu ministrów (różnie nazywanego w poszczególnych krajach), na czele z jego przewodniczącym (kanclerzem, premierem, przewodniczącym lub Prezesem Rady Ministrów, który nie pełni równocześnie funkcji głowy państwa), uznawanego za organ władzy wykonawczej w państwie.

Takie rozwiązanie występuje w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej, a mianowicie: w Austrii, gdzie zgodnie z konstytucją rząd federalny tworzą kanclerz federalny, wicekanclerz i pozostali ministrowie federalni, pod przewodnictwem kanclerza federalnego (art. 69 ust. 1); w Belgii, gdzie w skład Rady Ministrów wchodzi obecnie ministrowie pod przewodnictwem premiera (art. 99), zaś w skład rządu federalnego wchodzi również sekretarze stanu (art. 104); w Republice Czeskiej, której konstytucja stanowi, iż rząd „składa się z przewodniczącego rządu, wiceprzewodniczących rządu i ministrów” (art. 67 ust. 2); w Estonii, gdzie w myśl konstytucji w skład Rządu Republiki wchodzi Prezes Rady Ministrów i ministrowie (§ 88); w Finlandii, gdzie konstytucja określa, że rząd — zwany Radą Państwa — składa się z premiera i odpowiedniej liczby ministrów (§ 60); w Grecji, gdzie zgodnie z konstytucją rząd tworzy Rada Ministrów składająca się z premiera i ministrów, z tym, że konstytucja upoważnia równocześnie do ustawowego określenia statusu „wiceministrów, ministrów bez teki, sekretarzy stanu, którzy mogą być uważani za członków rządu” (art. 81); w Hiszpanii, której konstytucja mówi, iż rząd składa się z przewodniczącego, wiceprzewodniczących (jeśli są powołani) oraz pozostałych członków określonych w ustawie (art. 98); w Irlandii, gdzie zgodnie z konstytucją w skład rządu wchodzi premier, wicepremier i ministrowie (art. 13 i 28); na Litwie, gdzie konstytucja rozstrzyga, iż rząd tworzą Prezes Rady Ministrów i ministrowie (art. 91); w Luksemburgu, gdzie na podstawie konstytucji w skład Rady Ministrów wchodzi premier i sekretarze stanu (B. Lamparska, 2004, s. 149); na Łotwie, gdzie rząd — określony w konstytucji jako Gabinet Ministrów — składa się z premiera i wyznaczonych przez niego ministrów (art. 55), z tym że konstytucja stanowi równocześnie, iż prezydent państwa ma prawo zwoływania i prowadzenia nadzwyczajnych posiedzeń Gabinetu Ministrów oraz określania porządku dziennego tych posiedzeń (art. 46); w Malcie, gdzie zgodnie z konstytucją, rząd to premier, ministrowie i sekretarze parlamentarni (gabinet stanowią natomiast premier i ministrowie); w Niemczech, gdzie w myśl *Ustawy Zasadniczej* „rząd federalny składa się z Kanclerza Federalnego oraz z ministrów federalnych” (art. 62); w Polsce, której konstytucja — konsekwentnie zastępująca termin „rząd” pojęciem „Rada Ministrów” — rozstrzyga, iż organ ten składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów, przewidując możliwość powołania do tego składu również przewodniczących komitetów określonych w ustawach (art. 147), zaś mająca swoje konstytucyjne umocowanie Rada Gabinetowa (tzn. Rada Ministrów zwo-

ływana przez Prezydenta w sprawach szczególnej wagi i obradująca pod jego przewodnictwem) nie ma kompetencji Rady Ministrów (art. 141). Należy dodać, że termin „rząd” jest w ustawie zwykłej zrównany z pojęciem „Rada Ministrów”. W Portugalii konstytucja rozróżnia pojęcia rządu i Rady Ministrów; w skład rządu wchodzi Premier, ministrowie, sekretarze i podsekretarze stanu (art. 183); Rada Ministrów składa się natomiast z Premiera, wicepremierów, jeśli tacy zostali powołani, i ministrów (art. 184). Konstytucja stanowi równocześnie, iż — jeśli premier o to wystąpi — posiedzeniu Rady Ministrów może przewodniczyć prezydent Republiki (art. 133). W Słowacji konstytucja stanowi, iż rząd składa się z przewodniczącego, wiceprzewodniczących i ministrów (art. 109 ust. 1). W Słowenii zgodnie z konstytucją w skład rządu wchodzi Premier i ministrowie (art. 110). W Szwecji w skład rządu wchodzi premier i pozostali członkowie rządu (*Akt o formie Rządu*, rozdział 6, §1), ale „w razie potrzeby rząd zbiera się na posiedzeniu pod przewodnictwem Głowy Państwa” (*Akt o formie Rządu*, rozdział 5, §1). Na Węgrzech zgodnie z konstytucją rząd składa się z premiera oraz ministrów (§ 33). Konstytucja Włoch stanowi, iż w rządzie zasiadają premier i ministrowie tworzący razem Radę Ministrów.

3.2. Rząd jako gabinet ministrów z udziałem głowy państwa

Dla drugiego sposobu rozumienia na gruncie norm konstytucyjnych pojęcia „rząd” podstawowe znaczenie ma fakt, że ustroj części państw przewiduje w tym fragmencie egzekutywy funkcjonowanie organu pod przewodnictwem głowy państwa lub też dwóch organów, które różnią się kompetencjami oraz składem personalnym, zaś w skład jednego z tych organów wchodzi, najczęściej przewodniczącemu, głowa państwa.

W Danii konstytucja przewiduje funkcjonowanie Rady Państwowej złożonej z króla i ministrów (§ 17 ust. 1), powierzając temu organowi do rozpatrzenia „wszystkie projekty ustaw i inne ważne przedsięwzięcia rządowe” (§ 17 ust. 2); konstytucja ta stanowi też, że „powstrzymując się od zwołania Rady Państwowej, Król może powierzyć rozpatrzenie każdej sprawy Radzie Ministrów”, w skład której wchodzi wszyscy ministrowie, a przewodniczy jej premier (§ 18).

W konstytucji Francji mówi się zarówno o rządzie (tak nazwanej instytucji poświęcona jest oddzielna część — tytuł III, obejmująca art. 20–23), jak i Radzie Ministrów. Pierwszy z tych terminów odnosi się do organu kolegiального złożonego z premiera i ministrów. Jego zebranie pod przewodnictwem premiera (określane jako Rada Gabinetowa) ma charakter roboczy i przygotowawczy do posiedzenia Rady Ministrów. W związku z wprowadzoną w 1962 r. zasadą bezpośrednich wyborów prezydenta, w systemie politycznym V Republiki możliwe jest ukształtowanie w wyborach parlamentarnych i prezydenckich dwóch różnych większości politycznych. Przydaje to szczególnego znaczenia spotkaniom członków rządu w ramach Rady Gabinetowej w okresach kohabitacji, kiedy to w razie pojawienia się różnic politycznych między członkami rządu i prezydentem Republiki niejed-

nokrotnie niezbędne staje się wstępne omówienie poszczególnych kwestii w gronie ministrów. Termin „Rada Ministrów” ma natomiast w przypadku Francji zastosowanie jedynie do posiedzeń rządu, którym zgodnie z konstytucją przewodniczy prezydent Republiki (art. 9). Premier może przewodniczyć Radzie Ministrów tylko w drodze wyjątku, na podstawie wyraźnego upoważnienia i przy określonym porządku dziennym (art. 21).

W Holandii, po zmianach w konstytucji z 1983 r., przez rząd rozumie się króla i ministrów (art. 42, ust. 1), zaś konstytucja stanowi równocześnie, iż ministrowie pod przewodnictwem premiera tworzą wspólnie Radę Ministrów (art. 45, ust. 1). W tym przypadku głowa państwa wchodzi w skład rządu, ale nie ma statusu jego przewodniczącego (szerzej zob. E. Zieliński, 2003b, s. 99 i nast.). Członkami rządu są również sekretarze stanu.

Specyficzne rozwiązanie zostało przyjęte w Republice Cypryjskiej, gdzie na czele Rady Ministrów stoi — nie będąc jej członkiem — Prezydent Republiki wybierany w wyborach powszechnych. Do jego kompetencji należy zwoływanie i ustalanie porządku obrad Rady Ministrów oraz przewodniczenie, ale bez prawa głosu. Ma on natomiast możliwość zgłoszenia weta wobec decyzji Rady Ministrów dotyczących spraw zagranicznych, obronności i bezpieczeństwa, a nadto może wnioskować o ponowne rozpatrzenie danej sprawy przez Radę Ministrów (por. J. Zaborowski, 2004, s. 65).

3.3. Rząd jako polityczna część administracji rządowej

Na tle powyżej przedstawionych sposobów rozumienia pojęcia „rząd” wyraźnie widać odrębność rozwiązania przyjętego w Wielkiej Brytanii. Polega ono na tym, że pod pojęciem tym rozumie się „wszystkich funkcjonariuszy władzy wykonawczej, piastujących stanowiska ‘polityczne’, tj. takie, które wciągają tych funkcjonariuszy w ustalanie polityki państwa i czuwanie nad jej realizacją” (P. Sarnecki, 2003, s. 58).

Skład tej grupy funkcjonariuszy publicznych jest wewnątrznie bardzo zróżnicowany. Zgodnie z ustawą o ministrach Korony (z 1964 r.) wchodzi do niej: wymienieni w ustawie sekretarze stanu, ministrowie stanu, sekretarze w ministerstwie skarbu oraz sekretarze parlamentarni. Członkami rządu są również liczni inni politycy. W efekcie osoby funkcjonujące w tak rozumianym rządzie „z powodu swej liczebności i nader zróżnicowanego charakteru ‘członkostwa’ w rządzie, nie tworzą (...) żadnego kolegium, nie odbywają wspólnych obrad itd., pozostają natomiast w stałym kontakcie z odpowiednimi osobami ze ścisłego kierownictwa rządowego, zwanego potocznie ‘Gabinetem’” (tamże, s. 59). Gabinet grupuje najbardziej wpływowych współpracowników premiera wywodzących się z partii rządzącej. Choć zbiera się na regularne posiedzenia i wypełnia zadania zbliżone do tradycyjnie rozumianego gabinetu ministrów, nie ma bytu sformalizowanego na gruncie prawa i w swym funkcjonowaniu opiera się przede wszystkim na konwenansach konstytucyjnych.

3.4. Sposób i zakres konstytucjonalizacji materii dotyczącej rządu i administracji rządowej

Regulacje dotyczące rządu w konstytucjach państw członkowskich Unii Europejskiej są zróżnicowane pod względem sposobu i zakresu ujęcia. W wielu konstytucjach sprawy związane z usytuowaniem rządu są omówione już w części poświęconej zasadom ustrojowym państwa. Zwykle regulacje te znajdują się również w częściach lub rozdziałach dotyczących innych organów w państwie, w tym parlamentu. W Austrii, Czechach, Estonii, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Litwie, Łotwie, Niemczech, Polsce, Portugalii, Słowacji, Szwecji, na Węgrzech oraz we Włoszech podstawowe normy dotyczące rządu są wydzielone w oddzielne rozdziały (lub tytuły) konstytucji.

W konstytucjach państw członkowskich Unii Europejskiej, w których problematyka rządu potraktowana jest dość szczegółowo, w zakresie przedmiotowym regulacji znajdują się zwykle sprawy dotyczące: usytuowania rządu w systemie władzy, relacji z innymi organami państwa, składu, sposobu powołania, kompetencji, zasad funkcjonowania oraz odpowiedzialności rządu, statusu szefa rządu, obowiązków i odpowiedzialności całego gabinetu i pojedynczych jego członków. Niektóre z tych regulacji, istotne z punktu widzenia podejmowanej tu problematyki, zostaną poddane analizie w dalszej części pracy. Warto tu jednak zasygnalizować, że wśród państw członkowskich Unii Europejskiej są i takie, których konstytucje regulują tematykę dotyczącą rządu w dość ogólnikowy sposób (jak w Holandii).

Wspomniane wyżej zróżnicowanie ma istotne znaczenie dla relacji między polityką i administracją w poszczególnych rządach. Jeśli bowiem w danej konstytucji sprawy dotyczące rządu nie są dokładniej unormowane, oznacza to odesłanie dużej ilości kwestii do rozstrzygnięcia w trybie ustaw (uchwalić i znowelizować ustawę jest zwykle łatwiej niż konstytucję) bądź w praktyce politycznej. Jeśli natomiast w konstytucji owe regulacje są rozbudowane, szczególnie w odniesieniu do zasad rekrutacji i statusu członków rządu, a także sposobu kształtowania zasad rządowych procesów decyzyjnych, pole doraźnych przetargów (w tym konkurencji wewnątrz grupy polityków i urzędników oraz w relacjach między obu tymi grupami) i rozład politycznych jest w sposób oczywisty ograniczone.

Szukając odpowiedzi na kluczowe dla tych rozważań pytanie: ile w rządzie jest polityki, a ile wykonawstwa, trzeba zwrócić baczną uwagę na występujące między konstytucjami państw członkowskich Unii Europejskiej różnice w opisie kompetencji rządu (lub też Rady Ministrów, jeśli taką nazwę nosi naczelny organ władzy wykonawczej). Te różnice mają charakter jakościowy i w dużym stopniu nakładają się na przedstawione już zróżnicowanie w sferze trójpodziału władzy. Tam, gdzie rząd wyraźniej występuje w roli wykonawcy polityki, w opisie jego kompetencji dominują takie elementy, jak: wykonywanie konstytucji (Austria), ochrona ustroju, zapewnienie praw obywateli i zapewnienie wykonania ustaw (Węgry), realizowanie (prowadzenie) polityki kraju (Estonia, Polska, Portugalia), zarządzanie sprawami kraju (Litwa), sprawowanie władzy wykonawczej (Dania, Irlandia,

Słowacja), kierowanie sprawami administracyjnymi (Austria, Polska). Tam, gdzie przyjęty w konstytucji model relacji między organami władzy oraz kształt rządu (związany przede wszystkim z obecnością w rządzie głowy państwa) przesuwają zadania rządu w kierunku kształtowania prawa i dokonywania wyborów o charakterze strategicznym, w opisie kompetencji rządu akcentuje się uprawnienia do: określania i prowadzenia polityki państwa (Grecja) lub narodu (Francja), kierowania polityką państwa (Grecja, Hiszpania), kierowania państwem (Szwecja), a także wykonywania z parlamentem władzy ustawodawczej (Holandia).

Dostrzegając te różnice, nie powinniśmy jednak zapominać o tym, że misja rządu w każdym państwie ma charakter polityczny. Oznacza to, że każdy rząd musi dysponować narzędziami instytucjonalnymi, proceduralnymi i kadrowymi, pozwalającymi na obsługę zadań wynikających z tej misji.

Regulacje dotyczące administracji rządowej i — szerzej — całej administracji publicznej znajdują się niejednokrotnie w tych samych częściach konstytucji, które zawierają normy odnoszące się do rządu. W części państw członkowskich Unii Europejskiej konstytucje zawierają treści regulujące (mniej lub bardziej szczegółowo) kwestie: statusu, mechanizmu powstania, struktury, kompetencji organów administracji rządowej oraz ich relacji do innych organów w państwie i do obywateli. Są tam także sprecyzowane wymagania wobec osób zatrudnionych w administracji rządowej, dotyczące m.in. podporządkowania ich działalności określonej misji czy zakresu odpowiedzialności tych osób (a nieraz również organów zatrudniających), jak również czynniki określające model kariery zawodowej osób zatrudnionych w administracji rządowej i rozwiązania wprost dotyczące służby cywilnej.

Zakres przedmiotowy wspomnianych regulacji w poszczególnych państwach jest zróżnicowany. Jednak mimo to w większości konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej zapisano, za pomocą różnych określeń, kierowniczą rolę rządu (jako gabinetu ministrów) wobec administracji oraz włączono administrowanie do obowiązków i kompetencji rządu. Przykładowo w Austrii jest to uregulowane w art. 69 *Federalnej Ustawy Konstytucyjnej*, który kierownictwo sprawami administracyjnymi powierza rządowi. W Finlandii znajduje to wyraz w treści § 65 konstytucji, w którym przypisuje się Radzie Państwa obowiązki „w zakresie rządzenia i administrowania”. We Francji sprawę tę reguluje m.in. art. 20 konstytucji, zgodnie z którym rząd „dysponuje administracją”. W Hiszpanii art. 97 konstytucji wśród kompetencji rządu wymienia kierowanie administracją cywilną i wojskową. W Niemczech w *Ustawie Zasadniczej* (art. 83–87) podzielono administrowanie między federację i kraje, ustalając, że w sprawach administracji federalnej Rząd Federalny wydaje powszechne przepisy administracyjne, zaś w odniesieniu do administracji krajowych Rząd Federalny może (za zgodą Rady Federalnej) m.in. uregulować sprawę jednolitego wykształcenia urzędników i pracowników, ma prawo wysyłać instrukcje, a także jest uprawniony do sprawowania nadzoru (legalności i celowości) i w tym celu może żądać sprawozdania i przedłożenia akt oraz wysyłać pełnomocników (art. 85). W konstytucji Portugalii (art. 197–199) został

ustanowiony wyraźny podział kompetencji rządu na polityczne, ustawodawcze i administracyjne. W Polsce sprawę tę unormowano w art. 146 konstytucji, zgodnie z którym do zadań Rady Ministrów należy kierowanie administracją rządową oraz, w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach, m.in. koordynowanie i kontrolowanie pracy organów administracji rządowej. W Szwecji kierownictwo rządu wobec administracji ma umocowanie w treści § 6 rozdziału 11 *Aktu o Formie Rządu*, zgodnie z którym każdy organ administracji państwowej podlega rządowi, o ile organ ten z mocy samego *Aktu* bądź innej ustawy nie został podporządkowany Riksdagowi. Z kolei konstytucja Węgier rozstrzyga, że rząd może poddać swemu bezpośredniemu nadzorowi każdą dziedzinę administracji państwowej.

Jeśli normy odnoszące się do administracji rządowej nie znajdują się wśród regulacji dotyczących rządu, najczęściej są ujęte, tak jak w Grecji, w odrębne rozdziały i niejednokrotnie łączą się z przepisami dotyczącymi innych segmentów administracji publicznej oraz podziału terytorialnego państwa. W licznych przypadkach regulacje bezpośrednio odnoszące się do administracji rządowej mieszczą się w unormowaniach praw i wolności obywateli. Dotyczą one najczęściej zasad dostępu do służby publicznej oraz standardów działania organów i funkcjonariuszy administracji publicznej. Niejednokrotnie ważne przepisy, m.in. zakaz łączenia mandatu parlamentarnego z pełnieniem obowiązków pracowników administracji rządowej, można też odnaleźć w częściach konstytucji poświęconych parlamentowi.

Wspomniane wyżej regulacje, mimo że najczęściej w sprawach szczegółowych odsyłają do ustaw, już same w sobie mają zasadnicze znaczenie dla wyznaczania relacji między czynnikiem politycznym i zawodowym w administracji, co sprawia, że zawarte w nich treści zostaną poddane szczegółowej analizie w rozdziale trzecim tej pracy, przy okazji przedstawiania pozycji urzędników zawodowych w strukturach i procedurach rządowych. Jednak już tutaj odnotujemy dwie ważne i ściśle ze sobą powiązane kwestie. Pierwsza dotyczy obecności w niektórych konstytucjach norm nakładających na administrację publiczną obowiązek realizowania jej misji. Druga jest związana ze sposobem ujęcia w niektórych konstytucjach zasad zatrudnienia urzędników.

W tym kontekście na uwagę szczególnie zasługują konstytucje: Grecji — w której w art. 103 podkreślono, że „funkcjonariusze publiczni wykonują wolę państwa i służą ludowi; winni być wierni Konstytucji i oddani Ojczyźnie”; Finlandii — w której w § 125 jako wymagane kwalifikacje do zatrudnienia w urzędach publicznych wskazano „umiejętności, zdolności i sprawdzone zasługi obywatelskie”; Hiszpanii — w której w art. 23 jako wymóg wstąpienia do służby publicznej uznano „zasługi i zdolności”, zaś jako zasadę funkcjonowania urzędników wskazano w art. 103 bezstronność; Malty — w której odrębny rozdział poświęcono zasadom funkcjonowania służby cywilnej; Niemiec — w której w art. 33 podkreślono, że funkcjonariusze służby publicznej są związani „publiczno-prawnym stosunkiem służbowym i stosunkiem wierności”, i ustalono, że kryteriami zatrudnienia są przydatność, kwalifikacje oraz osiągnięcia zawodowe; Polski — w której w art. 153

sformułowano zasadę, że „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”; Portugalii — w której w art. 266 za normę uznano, że „organy i urzędnicy administracyjni podlegają Konstytucji i ustawie i powinni, wykonując swoje funkcje, działać w zgodzie z zasadami równości, proporcjonalności, sprawiedliwości, bezstronności i dobrej wiary”; Słowenii — w której w art. 122 rozstrzygnięto, że „zatrudnienie w administracji publicznej następuje wyłącznie na podstawie publicznego konkursu, z wyłączeniem przypadków, w których ustawa stanowi inaczej”; Szwecji — w której w § 9 rozdziału 11 *Aktu o Formie Rządu* znalazło się stwierdzenie, że „przy obsadzaniu stanowisk urzędników państwowych należy brać pod uwagę obiektywne przesłanki, takie jak zasługi i kwalifikacje”; Włoch — w której w art. 97 sformułowano zasadę bezstronności administracji, a także rozstrzygnięto, że stanowiska w administracji publicznej obsadzane są w drodze konkursów, z wyjątkiem sytuacji przewidzianych przez ustawę”.

Nie można w tym zestawieniu pominąć zasad stanowiących podstawę funkcjonowania administracji w Wielkiej Brytanii. Zdaniem P. Sarneckiego, członkowie korpusu służby cywilnej (tzn. niepolitycznej części kadr administracji rządowej) tego kraju „prowadzą administrację publiczną i ściśle realizują ustawy, w sposób beznamiętny, fachowy, nie wnoszący tu żadnych dodatkowych ocen i wartości, wpływających z własnych przekonań czy ideałów, niejako »mechanicznie«” (2003, s. 58). Nie ulega wątpliwości, że jest to raczej wizja stanu idealnego, nie zaś rzeczywisty obraz służby cywilnej Wielkiej Brytanii.

4. Sfera relacji między rządem i parlamentem

4.1. Mechanizm powoływania rządu i polityczna legitymizacja rządu w parlamencie

Dla relacji między czynnikiem politycznym i administracyjno-wykonawczym w poszczególnych rządach kluczowe znaczenie ma mechanizm powoływania i sposób legitymizowania tych rządów (rozumianych jako gabinety ministrów). Oceniając rzecz z politologicznego punktu widzenia, stwierdzić trzeba, że w każdym przypadku mechanizm ten ma charakter polityczny. W państwach członkowskich Unii Europejskiej, gdzie rządy nie mają własnej legitymizacji politycznej, podstawowe znaczenie ma bowiem zasada, zgodnie z którą niezbędnym warunkiem powstania i działania gabinetu ministrów jest posiadanie zaufania w parlamencie.

Tej żelaznej zasady nie podważa fakt, że sam mechanizm powołania rządu jest w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej zróżnicowany. Biorąc pod uwagę to, co jest pierwszym krokiem w procedurze przewidzianej przy powoływaniu rządu, i pamiętając przy tym, że poszczególne systemy konstytucyjne mają procedury „awaryjne”, uruchamiane wtedy, gdy główne mechanizmy okażą

się nieskuteczne, można wyróżnić pięć podstawowych (wewnętrznie niejednorodnych) rozwiązań.

Pierwsze polega na tym, że głowa państwa powołuje na podstawie oceny układu sił w parlamencie szefa rządu, a następnie na jego wniosek (lub — tak jak np. w Austrii — również za jego kontrasygnatą) innych członków rządów. Taka sytuacja ma miejsce w: Austrii, Czechach, Danii (gdzie król może jednak formalnie mianować ministrów bez wniosku premiera), Estonii, Francji, Holandii, Łotwie, Polsce, Portugalii, Słowacji i we Włoszech (gdzie oddzielnie wniosek jest głosowany w obu izbach).

Drugie rozwiązanie sprowadza się do tego, że wprowadzie głowa państwa również powołuje szefa rządu i następnie na jego wniosek innych członków gabinetu, jednak jest w tych działaniach formalnie związana układem sił w parlamencie. Zgodnie z treścią regulacji konstytucyjnych lub utrwaloną praktyką polityczną premierem zostaje lider zwycięskiej partii. Takie rozwiązanie przyjęto w: Grecji (jeśli misja przywódcy partii dominującej okaże się nieskuteczna, prezydent zwraca się — w kolejności wynikającej z układu sił w parlamencie — do innych przywódców partyjnych), Luksemburgu (w 1974 r.), Malcie i Wielkiej Brytanii. Podobne rozwiązanie występuje również w Belgii, gdzie monarcha powołując premiera, zobowiązany jest uwzględnić kandydata większości parlamentarnej w Izbie Reprezentantów.

W obu tych rozwiązaniach najczęściej dodatkowym wymaganym elementem procesu jest uzyskanie wotum zaufania dla nowego rządu (formalnie głosowanie dotyczy składu lub programu, albo obu tych elementów łącznie) w parlamencie. W tym przypadku występują dwa odmienne warianty. W pierwszym z nich, częściej spotykanym, nowy rząd po powołaniu przez głowę państwa ma obowiązek wystąpić — w konstytucyjnie określonym terminie — o formalne przyzwolenie na swoje funkcjonowanie. We Włoszech, zgodnie z art. 94 konstytucji, w ciągu dziesięciu dni od utworzenia rząd zwraca się do izb o udzielenie mu zaufania. Każda izba udziela lub odmawia zaufania w drodze głosowania imiennego. W drugim wariantcie (charakterystycznym dla Francji) nie ma określonego w konstytucji terminu, w którym szef gabinetu ma obowiązek wystąpić do parlamentu z wnioskiem o wotum zaufania. W Wielkiej Brytanii prezentację programu gabinetu zastępuje „mowa tronowa” przedstawiona w Izbie Gmin przez monarchę, a przygotowana przez premiera.

W państwach należących do tej grupy, w których nie praktykuje się udzielania rządowi inwestytury przez parlament, już sama treść konstytucyjnie określonych zasad powoływania rządu przez głowę państwa stanowi gwarancję, że utworzony może być tylko gabinet mający dostatecznie duże poparcie polityczne w tym parlamencie. Tak jest w Holandii, gdzie uprawnienie do powołania premiera i ministrów należy do monarchy, powołany gabinet nie ma formalnego obowiązku występować z wnioskiem o wotum zaufania w parlamencie, ale równocześnie Stany Generalne mogą udzielić gabinetowi wotum nieufności, co powoduje, że monarcha musi uwzględniać w swoich decyzjach układ sił w parlamencie. W Luksemburgu, gdzie

premiera, a na jego wniosek również ministrów, mianuje Wielki Książę, w praktyce nominacje także muszą wynikać z układu partyjnego w parlamencie. Od 1974 r. jest stosowana reguła, że premierem zostaje lider zwycięskiej partii, który odgrywając rolę formatora, kształtuje układ koalicyjny, w tym jego oblicze programowe i personalne, w kontakcie z innymi ugrupowaniami, które weszły do parlamentu. Wypracowane w tym trybie decyzje muszą jeszcze przed zaprzysiężeniem gabinetu zostać poparte na krajowych kongresach partii uczestniczących w koalicji rządowej (zob. B. Lamparska, 2004, s. 150).

Dodajmy, że w dwóch państwach z omawianej tu grupy uzyskanie akceptacji parlamentu w postaci wotum zaufania jest niezbędne także w sytuacji wprowadzania istotnych zmian w rządzie już funkcjonującym. Tak dzieje się — zgodnie z § 9 konstytucji — w Finlandii, gdy „znacząco zmieniony zostaje skład Rady Państwa”, oraz — na podstawie art. 101 konstytucji — w Litwie „jeśli zmieni się więcej niż połowa ministrów”.

Trzecie zasadnicze rozwiązanie dotyczące kształtowania rządu polega na tym, że głowa państwa powołuje szefa rządu, ale dopiero po uprzednim uzyskaniu akceptacji w parlamencie przez kandydata, który został przez głowę państwa wskazany po konsultacji z przedstawicielami grup politycznych posiadających reprezentację parlamentarną. Takie rozwiązanie występuje w Hiszpanii.

Czwarte rozwiązanie to formalny wybór przez parlament szefa rządu (jak w Finlandii, Niemczech i na Węgrzech) lub wyrażenie przez parlament zgody na jego powołanie (jak w Irlandii i Litwie), lub też wybór całego rządu (w Słowenii — w oddzielnych głosowaniach premiera i pozostałych członków gabinetu) na podstawie propozycji głowy państwa. W Irlandii ponadto ukształtowała się praktyka składania przez premiera informacji Izbie Reprezentantów o składzie rządu.

Rozwiązaniem piątym, przyjętym w Szwecji, jest wybór szefa rządu przez parlament, z tym że kandydata wskazuje przewodniczący parlamentu po konsultacji z przedstawicielami wszystkich partii reprezentowanych w Riksdagu. Zgodnie z §§ 1–3 rozdziału 6 *Aktu o Formie Rządu*: „Przed powołaniem premiera, Przewodniczący Riksdagu zwołuje na konsultacje przedstawicieli wszystkich partii reprezentowanych w Riksdagu. Następnie Przewodniczący Riksdagu, po porozumieniu się ze swym zastępcą, przedkłada propozycję Riksdagowi. Najpóźniej czwartego dnia po przedłożeniu propozycji, Riksdag powinien, bez rozpatrywania jej przez komisje, przeprowadzić nad nią głosowanie. W przypadku, gdy więcej niż połowa deputowanych do Riksdagu głosuje przeciwko propozycji, uważa się, że została ona odrzucona. W przeciwnym przypadku uważa się, że propozycja została przyjęta. W razie odrzucenia propozycji Przewodniczącego Riksdagu, procedurę (...) ponawia się. W przypadku czterokrotnego odrzucenia propozycji (...) procedurę wyznaczania premiera należy przerwać i podjąć na nowo po przeprowadzeniu wyborów do Riksdagu”. Po zatwierdzeniu nowy premier powinien — na podstawie § 4 rozdziału 6 *Aktu o Formie Rządu* — „w możliwie najkrótszym czasie przedstawić Riksdagowi powołanych przez siebie członków Rządu”.

Od przedstawionych wyżej rozwiązań odbiega rozwiązanie wprowadzone w Republice Cypryjskiej. Prezydent tego kraju ma swobodę w ustalaniu składu personalnego Rady Ministrów, zaś jej członkowie ponoszą odpowiedzialność polityczną tylko wobec niego. W wykonywaniu swoich kompetencji w tych sprawach prezydent jest formalnie związany normami konstytucyjnymi, które przewidują, że prezydent wyznacza siedmiu ministrów narodowości greckiej, zaś wiceprezydent trzech ministrów narodowości tureckiej (w tym ministra spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych lub finansów). W praktyce, w związku z podziałem politycznym wyspy, normy te nie są jednak realizowane (por. J. Zaborowski, 2004, s. 64).

Jeśli pominąć szczególnie przypadek Republiki Cypryjskiej, naturalną konsekwencją opisanych wyżej rozwiązań jest uzależnienie rządu od układu partyjnego i sytuacji politycznej w parlamencie. Członkowie gabinetu ministrów stają się, na skutek działania rozmaitych mechanizmów, silnie uzależnieni od ocen i decyzji gremium o ściśle politycznym rodowodzie i charakterze. W sposób oczywisty musi to znajdować wyraz zarówno w płaszczyźnie personalnej, jak i w dziedzinie wyborów programowych.

Mimo różnic w sposobie kształtowania, w sensie politycznym we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej rządy stanowią emanację ich zaplecza parlamentarnego. Formalne decyzje w sprawie powołania gabinetów ministrów są najczęściej poprzedzone konsultacjami politycznymi. Dla składu osobowego oraz działań podejmowanych przez rząd istotne znaczenie mają zasady, oceny i zalecenia, które na bieżąco są prezentowane gabinetowi ministrów przez jego zaplecze polityczne w parlamencie. Tym samym relacje polityczne między każdym parlamentem i rządem układają się na dwóch równoległych płaszczyznach. Pierwsza ma charakter instytucjonalny i obejmuje kontakty między parlamentem (zwykle — jeśli jest on dwuizbowy — jedna z izb odgrywa dominującą rolę) i rządem. Druga relacja ma charakter ściśle polityczny i obejmuje kontakty między frakcją (w rządach koalicyjnych — frakcjami) stanowiącą zaplecze polityczne rządu a rządem. Najczęściej w kontaktach utrzymywanych na tej płaszczyźnie uczestniczy jeszcze jeden partner, którym jest kierownictwo (lub kierownictwa) partii popierającej rząd.

Fakt, iż w państwach członkowskich Unii Europejskiej rządy stanowią emanację układu sił w parlamencie, znajduje w niektórych krajach odzwierciedlenie w obecności członków parlamentu w gabinetach ministrów, a także w zatrudnianiu parlamentarzystów na innych stanowiskach politycznych w rządzie. Obowiązek łączenia funkcji w gabinecie ministrów z mandatem parlamentarnym występuje — jako zasada konstytucyjna lub konwenans konstytucyjny — tylko w trzech państwach. Są to: Irlandia — gdzie, zgodnie z art. 28 konstytucji, premier i minister finansów muszą zasiadać w Izbie Reprezentantów, wszyscy zaś pozostali członkowie rządu muszą być członkami którejś z izb parlamentu, z tym że maksymalnie dwóch z nich może pochodzić z grona senatorów; Malta — gdzie wszyscy członkowie rządu muszą sprawować mandat deputowanego; Wielka Brytania — gdzie zasadą jest, że szefowie głównych działów administracji (ministrowie), a także ich zwierzchnik (premier) muszą być powołani z grona członków parlamentu — głównie Izby

Gmin, radziej Izby Lordów (zob. P. Sarnecki, 2003, s. 23). W pozostałych państwach dominuje zasada, że łączenie stanowisk w rządzie i administracji rządowej z wypełnianiem mandatu parlamentarnego jest dopuszczalne (nieraz z pewnymi ograniczeniami, tak jak w Polsce, gdzie jest to możliwe tylko w przypadku członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu, oraz na Węgrzech, gdzie dotyczy to członków rządu i sekretarzy politycznych). W Niemczech z istoty Rady Federalnej (jako reprezentacji krajów) wynika zakaz łączenia członkostwa w tej Radzie z obecnością w Rządzie Federalnym. W niektórych państwach łączenie funkcji w rządzie i parlamencie nie jest możliwe. Są to: Belgia — gdzie konstytucja w art. 56 określa procedurę przywrócenia mandatu po zakończeniu zatrudnienia w rządzie, Cypr, Estonia, Francja, Luksemburg, Portugalia — gdzie istnieje określona procedura zastępowania w sprawowaniu mandatu, Słowacja i Szwecja — gdzie również obowiązuje procedura zastępowania w sprawowaniu mandatu. W niektórych państwach członek rządu zasiadający w parlamencie nie może w tymże parlamencie sprawować określonych funkcji, tak jak np. w Czechach, gdzie nie może być przewodniczącym lub wiceprzewodniczącym Izby Poselskiej albo Senatu, ani członkiem komitetów parlamentarnych, komisji śledczej lub innej komisji.

Mechanizmy kontaktów między frakcją (w rządach koalicyjnych — frakcjami) stanowiącą zaplecze polityczne rządu i rządem w poszczególnych państwach są dość zróżnicowane. W istotnym stopniu zależą one od struktury rządowego zaplecza politycznego. Tylko w Grecji, Litwie, Malcie i Wielkiej Brytanii oraz w znacznie ograniczonym stopniu w Hiszpanii, Irlandii, Norwegii i Portugalii można odnaleźć przypadki powoływania w ostatnich kilkudziesięciu latach większościowych rządów jednopartyjnych. Niezbyt częste są również przypadki funkcjonowania mniejszościowych rządów jednopartyjnych, których przykłady odnaleźć można w Czechach, Danii, Hiszpanii, Norwegii, Szwecji oraz — w mniejszym stopniu — w Portugalii, Polsce (od 2005 r.) i Włoszech. W większości państw członkowskich Unii Europejskiej w okresie kilkudziesięciu ostatnich lat dominują rządy koalicyjne, niejednokrotnie korzystające z poparcia kilku programowo zróżnicowanych partii. Tylko nieliczne z nich — przykładów takich sytuacji szukać można m.in. w Czechach, Danii i Polsce — to rządy o zapleczu mniejszościowym (zob. A. Antoszewski, 2004, s. 41 i nast.). Taki charakter zaplecza politycznego prowadzi do powstania sytuacji niezmiernie interesującej z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań.

Po pierwsze — część zagadnień (programowych, kadrowych i organizacyjnych), które ze swojej istoty mieszczą się w zakresie przedmiotowym decydowania rządowego, znajduje — często dość szczegółowe, a nie tylko kierunkowe — uregulowanie jeszcze przed formalnym rozpoczęciem prac gabinetu lub też rozstrzyga się poza rządem już w czasie jego funkcjonowania. Odbywa się to w fazie tworzenia koalicji w ramach trwających niejednokrotnie kilkadziesiąt dni (a nieraz i dłużej) negocjacji między przedstawicielami kierownictw partyjnych i najczęściej znajduje potwierdzenie w publicznie udostępnionej umowie koalicyjnej zawartej między ugrupowaniami współtworzącymi zaplecze parlamentarne rządu lub też w późniejszych aneksach do tej umowy (W. Sokół, 2006, s. 9 i nast.) Tym samym

koalicyjny charakter rządu powoduje, że gabinet ministrów w wykonywaniu części swoich konstytucyjnie określonych kompetencji staje się w praktyce jedynie wykonawcą decyzji podjętych przez inne podmioty o charakterze ściśle politycznym, które zwykle nie są nawet opisane w konstytucjach.

Po drugie — z koalicyjnej podstawy politycznej rządu wynika konieczność stworzenia dodatkowej płaszczyzny niezbędnych uzgodnień i koordynacji już w trakcie działania gabinetu. W płaszczyźnie tej mieści się: kontrola realizacji programowych i organizacyjnych uzgodnień zapisanych w umowie koalicyjnej; bieżąca koordynacja prac rządu; wypracowywanie stanowisk w relacjach między kierownictwami partii i ugrupowań współtworzących rząd, członkami frakcji stanowiących zaplecze parlamentarne rządu oraz samym rządem; ustalanie zachowania się koalicji w sytuacjach kryzysowych, w tym za pomocą niepublicznych kontaktów.

Po trzecie — koalicyjne zaplecze rządu wpływa niejednokrotnie na strukturę stanowisk politycznych w rządzie. Może ono w szczególności decydować o liczbie lub zakresie obowiązków zastępców szefa gabinetu ministrów, a także może stanowić podstawę powoływania tzw. ministrów bez teki (m.in. w Danii i we Włoszech). W niektórych krajach przyjęto zasadę odzwierciedlania układu koalicyjnego w składzie kierownictw poszczególnych ministerstw (tak jest np. w Holandii, gdzie minister i sekretarz stanu w poszczególnych działach administracji rządowej pochodzą z różnych partii).

Po czwarte — jest rzeczą oczywistą, że interesy, ambicje i programy poszczególnych partnerów koalicji (tak w układzie instytucjonalnym, jak i personalnym) tylko częściowo znajdują odzwierciedlenie w działaniach wspólnych rządu. W jednym rządzie zasiadają przedstawiciele dwóch lub trzech, a nawet większej liczby partii politycznych — zróżnicowanych programowo i mających własne interesy personalne i środowiskowe. Nie da się w tych warunkach uniknąć rywalizacji politycznej — nie tylko w relacjach między ugrupowaniami rządowymi i opozycyjnymi, ale i wewnątrz rządu. Okazuje się bowiem (widać to niemal gołym okiem), że współtworzenie zaplecza politycznego przez podmioty koalicji nie znosi rywalizacji politycznej między nimi; będzie to jeszcze przedmiotem analizy w dalszej części tej pracy (zob. też: A. Antoszewski, 1997; Z. Kiełmiński, 1984; tegoż, 1992; G. Rydlewski, 2000).

4.2. Kontrola parlamentarna rządu

Uzależnienie programowe, a w części również i kadrowe oraz organizacyjne, rządów w państwach członkowskich Unii Europejskiej od sytuacji politycznej w parlamencie znajduje potwierdzenie w praktyce funkcjonowania gabinetów ministrów. W państwach tych parlament zwykle posiada rozbudowane instrumenty bieżącej i okresowej kontroli rządu. W większości przypadków owe instrumenty (lub ich część) zostały wpisane już do konstytucji.

Typowymi rozwiązaniami wykorzystywanymi w tej dziedzinie są w szczególności: zapytania i interpelacje; obowiązek przedstawiania kierunków polityki

i sprawozdań z realizacji zadań określonych w konstytucji lub ustawach; debaty i uchwały; rezolucje i wnioski programowe; zatwierdzanie i kontrola realizacji planów finansowych państwa; zgoda na zawarcie lub konieczność parlamentarnego potwierdzenia zawartej umowy międzynarodowej; obowiązek obecności członków i innych przedstawicieli rządu na posiedzeniach izby parlamentarnej oraz komisji parlamentarnych; obowiązek dostarczania przez rząd dokumentów i informacji oraz działalność kontrolna komisji, w tym szczególnie komisji śledczych, i uprawnienia parlamentu do prowadzenia dochodzeń.

Szczegółowa analiza tych mechanizmów wykracza poza cele tej pracy. Dwie okoliczności wymagają jednak w tym miejscu odnotowania. Po pierwsze, dostrzeżać trzeba, że podmiotem części uprawnień kontrolnych jest parlament jako całość (lub jedna z jego izb), część tych uprawnień należy do organów parlamentu (zazwyczaj komisji parlamentarnych), a część mieści się w kompetencjach poszczególnych polityków zasiadających w parlamencie. Po drugie, na uwagę zasługuje fakt, że zwykle parlament ma uprawnienia do ustawowego określania, a następnie bieżącej i okresowej kontroli środków finansowych znajdujących się w dyspozycji rządu i środków wykorzystywanych w jego działalności dla zaspokojenia potrzeb organizacyjnych i kadrowych. Właśnie władza nad „sakiewką” stanowi, obok monopolu parlamentu na wprowadzanie znacznej części regulacji dotyczących rozwiązań strukturalnych, kadrowych i — często — proceduralnych, szczególnie ważny aspekt relacji między polityką i administracją w poszczególnych rządach.

4.3. Odpowiedzialność parlamentarna rządu

Problemy odpowiedzialności polityków i urzędników funkcjonujących w rządzie i administracji rządowej zostaną omówione szczegółowo w dalszej części pracy. Jednak już tutaj należy zwrócić uwagę na fakt, że sprawowanie funkcji kontrolnej parlamentu wobec rządu ściśle wiąże się z odpowiedzialnością polityczną rządu przed parlamentem. Jest to sytuacja typowa dla większości państw członkowskich Unii Europejskiej. Podstawą tego rozwiązania jest zwykle regulacja konstytucyjna.

Do uzależnienia rządu od decyzji politycznej większości w parlamencie przyczyniają się przede wszystkim rozwiązania, które dają parlamentowi możliwość wyrażenia z własnej inicjatywy wotum nieufności gabinetowi ministrów jako całości lub poszczególnym jego członkom, a także pozwalają mu odmówić udzielenia wotum zaufania, jeśli z takim wnioskiem wystąpi rząd albo też, gdy uczyni to — co jest możliwe w niektórych państwach (m.in. w Polsce) — sam premier.

Konsekwencją obu sytuacji jest najczęściej obligatoryjna dymisja rządu lub poszczególnych jego członków, z tym że w większości państw istnieją — będzie o tym mowa w następnym punkcie tego rozdziału — rozwiązania ochraniające rząd przed nadużywaniem wotum nieufności, a więc przed korzystaniem z tego ustawowego narzędzia w sposób prowadzący do destabilizacji systemu politycznego. Dążenie do stabilizacji władzy wykonawczej znajduje wyraz w różnorodnych

rozwiązaniach konstytucyjnych utrudniających spowodowanie upadku gabinetu ministrów w związku z utratą zaufania parlamentarnego. Do takich mechanizmów trzeba zaliczyć: obowiązek zachowania konstruktywnego charakteru wniosku w sprawie wotum nieufności wobec gabinetu lub jego szefa, możliwość zgłoszenia wotum nieufności tylko wobec całego gabinetu (Francja), wymóg większości kwalifikowanej (najczęściej obejmującej bezwzględną większość deputowanych) dla uchwalenia wotum nieufności, konieczność wyraźnego określenia przedmiotu debaty w sprawie wotum nieufności, obligatoryjny odstęp czasowy między złożeniem wniosku i jego głosowaniem, a także blokady lub utrudnienia przy ponownym złożeniu wniosku w sprawie wotum nieufności.

W tej ostatniej kwestii jako przykłady wskazać można rozwiązania obowiązujące: we Francji — gdzie, zgodnie z art. 49 konstytucji, z wyjątkiem sytuacji związanej z wnioskiem premiera w sprawie wotum zaufania, ten sam deputowany może podpisać w ciągu jednej sesji zwyczajnej najwyżej trzy wnioski o wotum nieufności i tylko jeden w toku sesji nadzwyczajnej; w Hiszpanii — gdzie, zgodnie z art. 113 konstytucji, jeżeli wniosek o wyrażenie wotum nieufności nie zostanie przyjęty przez Kongres, jego sygnatariusze nie mogą wystąpić z nowym wnioskiem podczas tej samej sesji; w Polsce — gdzie, zgodnie z art. 158 konstytucji, powtórny wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku, chyba że wystąpi z nim co najmniej 115 posłów (podobne rozwiązanie, na podstawie art. 159, obowiązuje w przypadku wniosku o wotum nieufności dla poszczególnych ministrów); w Portugalii — gdzie sygnatariusze wniosku nie mogą ponawiać go w czasie tej samej sesji parlamentarnej.

W Belgii, Hiszpanii, Niemczech, Polsce, Słowenii i na Węgrzech dopuszczalny jest tylko wniosek w sprawie konstruktywnego wotum nieufności, co zdecydowanie wzmacnia pozycję rządu, który — przynajmniej formalnie — nie musi obawiać się większości opozycyjnej tak długo, jak długo nie ma ona zdolności do jednoczesnego wytypowania następnego premiera i rządu. Takie rozwiązanie wzmacnia też poczucie solidarności zespołowej wśród polityków wchodzących w skład gabinetów ministrów, co jest szczególnie ważne w przypadku rządów koalicyjnych. W Republice Federalnej Niemiec dodatkowym wzmocnieniem stojącego na czele rządu kanclerza jest fakt, że wniosek w sprawie wotum nieufności może dotyczyć tylko szefa rządu, a więc formalnie tylko on ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem.

W Wielkiej Brytanii, przy braku formalnej instytucji wotum nieufności, z góry jest przesądzone, że premier, który utracił stanowisko lidera partii większościowej w Izbie Gmin, musi podać się do dymisji lub też być zdymisjonowany z inicjatywy monarchy. Pomijając wyjątkowe sytuacje, gdy w Izbie Gmin nie ma ukształtowanej wyrazistej większości, tak jak w latach dwudziestych czy w końcu lat siedemdziesiątych XX wieku (w 1979 r. doszło do uchwalenia wotum nieufności, które stało się podstawą wniosku premiera do monarchy o rozwiązanie Izby Gmin i zarządzenie wyborów), problem zaufania do premiera i Gabinetu rozstrzyga się

w ich relacjach z frakcją rządzącą w parlamencie. Jak zauważa P. Sarnecki, „o ile opór przeciwko polityce rządu w ramach frakcji przyjmie odpowiednio szerokie rozmiary (nie musi to naturalnie przyjmować postaci formalnej uchwały frakcji), możemy mieć do czynienia z przypadkami ustąpienia premierów” (2003, s. 66).

Drugim, obok wotum nieufności i odmowy zaufania do rządu lub jego poszczególnych członków, zasadniczym mechanizmem odpowiedzialności parlamentarnej rządu jest możliwość postawienia przez parlament członków gabinetu ministrów (a w niektórych przypadkach również i innych wysokich funkcjonariuszy rządu) w stan oskarżenia. W Austrii, zgodnie z art. 142 konstytucji, Rada Narodowa może wnieść do Trybunału Konstytucyjnego oskarżenie „przeciwko członkom Rządu Federalnego lub innego organu równorzędnego z punktu widzenia odpowiedzialności, z powodu naruszenia ustawy”. W Danii, zgodnie z § 16 konstytucji, ministrowie mogą być oskarżeni przez Folketing „o nienależyte sprawowanie urzędu”, co jest podstawą wszczęcia postępowania przed Najwyższym Trybunałem Królestwa. W Finlandii, zgodnie z § 114, parlament może podjąć decyzję o wniesieniu do Trybunału Stanu oskarżenia przeciwko członkowi Rady Państwa „o sprzeczne z prawem działania w trakcie pełnienia urzędu”, jeśli, jak stwierdza się w § 116, „dopuszczył się on poważnego naruszenia swoich obowiązków lub sprawował urząd w inny sposób oczywiście sprzeczny z prawem”. W Luksemburgu, zgodnie z art. 82 i 116, parlamentarne oskarżenie może być wniesione do Sądu Najwyższego. W Polsce, zgodnie z art. 155, Sejm, „za naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem”, może podjąć uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. W Słowenii, zgodnie z art. 119 konstytucji, Zgromadzenie Państwowe może oskarżyć przed Sądem Konstytucyjnym premiera lub ministra „o naruszenie konstytucji lub ustaw pozostających w związku ze sprawowaniem przez nich urzędu”. W Szwecji zaś, zgodnie z § 3 rozdziału 3 Aktu o Formie Rządu, osoba, która jest lub była członkiem rządu, może, na wniosek parlamentarnej Komisji Konstytucyjnej, zostać pociągnięta do odpowiedzialności przed Sądem Najwyższym „za popełnienie przestępstwa w związku ze swoją funkcją jedynie w razie poważnego zaniedbania swoich obowiązków służbowych”.

4.4. Wpływ rządu na parlament i tworzenie prawa

Silne uzależnienie rządów od parlamentów w zdecydowanej większości państw członkowskich Unii Europejskiej nie pozbawia owych rządów wpływu na funkcjonowanie organów władzy ustawodawczej, w tym w podstawowej dziedzinie działalności tych organów, którą jest tworzenie prawa. Także w odniesieniu do egzekwowania przez parlament odpowiedzialności rządu, gabinety ministrów mają niejednokrotnie możliwość rozpoczęcia procedur osłaniających lub wnioskowania do głowy państwa o wszczęcie tych procedur. Te prerogatywy są czynnikiem umacniającym polityczną pozycję rządów. W istotny sposób wpływa to na sytuację polityków uczestniczących w pracach gabinetów ministrów.

Z inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku wymieszania funkcji ustawodawczych i wykonawczych, które wynika w szczególności z tego, iż w niektórych krajach głowa państwa jest aktywna w obydwu tych obszarach, biorąc równocześnie udział w pracach rządu. Ale i w pozostałych przypadkach można wskazać kilka instrumentów oddziaływania rządu na funkcjonowanie parlamentu, które mają jakościowe znaczenie.

Taki charakter ma prawo do rządowej inicjatywy ustawodawczej, które jest w państwach członkowskich Unii Europejskiej rozwiązaniem dominującym. W Belgii, Danii i Holandii instrumentem oddziaływania rządu na ustawodawstwo są również inicjatywy ustawodawcze pochodzące formalnie od monarchy, które wymagają kontrasygnaty rządowej lub ministerialnej. W niektórych państwach (np. we Francji, w Hiszpanii i Słowenii) prawo inicjatywy rządowej dotyczy również inicjatywy konstytucyjnej, zaś w Danii prace w sprawie takiej inicjatywy są uzależnione od tego, czy rząd „zamierza nadać dalszy bieg sprawie” (§ 21 konstytucji).

Częstym rozwiązaniem jest przy tym monopol rządu (przynajmniej w podstawowej procedurze) na przedstawianie projektów budżetu państwa oraz innych ustaw, których regulacje mają zasadnicze znaczenie dla finansów publicznych. Różne szczegółowe warianty takiej sytuacji występują w systemach ustrojowych: Cypru, Czech, Danii, Estonii, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Portugalii i Szwecji. Również w Wielkiej Brytanii projekty ustaw finansowych oraz poprawek prowadzących do obciążeń finansowych budżetu może zgłaszać tylko zasiadający w parlamencie członek rządu (zob. P. Sarnecki, 2003, s. 48). Przykładowo w Republice Cypryjskiej ministrowie, którzy obok posłów do Izby Reprezentantów mają inicjatywę ustawodawczą, są w tym zakresie uprzywilejowani, gdyż tylko oni mogą zgłaszać projekty pociągające za sobą wydatki budżetowe. W Danii rządowy monopol dotyczy projektu ustawy budżetowej oraz sprawozdania rocznego z wykonania rachunków publicznych (§ 45 i 47 konstytucji). W Grecji „projekty ustaw dotyczące świadczeń pieniężnych wszelkiego typu i warunków ich wypłaty są przedstawiane wyłącznie przez ministra finansów” (art. 73 konstytucji), podobnie rzecz ma się z projektem budżetu (art. 79 konstytucji). W Hiszpanii do rządu należy opracowanie budżetu państwa (art. 134 konstytucji). Także w Irlandii rząd ma monopol na przedstawianie projektu budżetu (art. 17 konstytucji). W przypadku Malty jedynie rząd jest uprawniony do zgłaszania inicjatyw w dziedzinie finansów. W Polsce, zgodnie z art. 221 konstytucji, wyłącznie Radzie Ministrów przysługuje inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciągnięciu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. W Portugalii rząd ma monopol w sprawach inicjatyw ustawodawczych dotyczących podstawowych założeń planów ogólnopństwowych oraz budżetu państwa. W Szwecji, zgodnie z § 6 rozdziału 9 *Aktu o Formie Rządu*, to właśnie rząd jest podmiotem przedstawiającym projekt budżetu państwa. Także we Włoszech, w myśl art. 81 konstytucji, w gestii rządu leży przedstawianie projektu budżetu i sprawozdania z jego realizacji.

Ważnym instrumentem dowartościowania projektów rządowych w stosunku do tych projektów, które są przygotowane przez inne podmioty inicjatywy ustawodawczej, jest prawo wnioskowania o specjalny, pilny tryb pracy nad tymi projektami, co najczęściej wiąże się z określeniem maksymalnego czasu pracy nad nimi w parlamencie, ograniczeniem w ich sprawie dyskusji, czy wręcz — takie rozwiązanie przyjęto w Irlandii — możliwość uchwalenia ustawy bez zgody Senatu, jeśli taka będzie opinia izby niższej.

Niejednokrotnie rząd oddziałuje na funkcjonowanie parlamentu, korzystając ze swego uprawnienia do opiniowania projektów przedkładanych przez inne podmioty inicjatywy ustawodawczej oraz poprawek zgłoszonych w trakcie prac ustawodawczych prowadzonych już w samym parlamencie. W sprawach dotyczących wydatków i zobowiązań publicznych jest to często nie tylko prawo do wyrażania opinii, ale i (odnosi się to m.in. do Grecji, Hiszpanii czy Irlandii) gwarancja, że nie będzie rozpatrzona propozycja, która nie ma akceptacji rządu. W Niemczech, zgodnie z art. 113 *Ustawy Zasadniczej*, ustawy, które podwyższają wydatki budżetowe zaproponowane przez Rząd Federalny albo wprowadzają nowe wydatki lub spowodują wydatki w przyszłości, wymagają zgody Rządu Federalnego. To samo odnosi się do ustaw, które skutkują zmniejszeniem wpływów albo spowodują je w przyszłości. W przypadku Francji, zgodnie z art. 47 i 47-1 konstytucji, rząd zachowuje prawo sprzeciwu w sprawie projektów parlamentarnych, które nie należą do materii ustawowej lub też pozostają w sprzeczności z upoważnieniem w sprawie ordonansów.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej pozycja członków rządów (a nieraz i innych przedstawicieli rządu) jest wzmocniona przez przysługujące im prawo obecności na obradach parlamentu i udziału w dyskusji — często na zasadzie uprzywilejowania — w debatach plenarnych oraz na posiedzeniach komisji.

Analizując zjawisko wpływu rządów na tworzenie prawa, trzeba też uwzględnić fakt, iż w niektórych państwach rząd ma uprawnienie do występowania do głowy państwa o odmowę podpisania ustaw uchwalonych przez parlament. W Holandii dla wejścia w życie uchwalonej w parlamencie ustawy niezbędna jest akceptacja króla (art. 88 konstytucji), ten zaś może w każdym przypadku — jak to określa konstytucja — zatrzymać projekt „do rozważenia” (art. 130). W takiej sytuacji decyzja należy w praktyce do członków Rady Ministrów. Z kolei we Włoszech konieczna jest rządowa kontrasygnata uchwalonej ustawy.

W sytuacjach szczególnych rządy niektórych państw mają prawo występowania do głowy państwa z wnioskiem o rozwiązanie parlamentu i ogłoszenie wcześniejszych wyborów. Przykładowo w Finlandii, zgodnie z § 26 konstytucji, „Prezydent Republiki, na uzasadniony wniosek premiera, może po wysłuchaniu opinii frakcji parlamentarnych rozwiązać parlament obradujący na sesji i zarządzić przedterminowe wybory”. W Grecji taki wniosek, będący zobowiązaniem dla prezydenta, może złożyć rząd, który uzyskał wotum zaufania, „mając na celu odnowienie zaufania społecznego poprzez rozwiązanie kwestii mającej szczególną wagę dla kraju”; trzeba jednak zauważyć, że rozwiązanie nowej Izby Deputowanych z tego samego

powodu jest wykluczone (art. 41 konstytucji). W Hiszpanii, zgodnie z art. 115 konstytucji, przewodniczący rządu, po uprzednim rozpatrzeniu wniosku przez Radę Ministrów i na swoją wyłączną odpowiedzialność, może wystąpić do króla o rozwiązanie jednej lub obu izb parlamentu, z tym że wniosek nie może być złożony, kiedy rozpatrywany jest już wniosek o wyrażenie wotum nieufności lub kiedy od poprzedniego rozwiązania parlamentu nie minął jeszcze rok, chyba że upłynęły dwa miesiące od pierwszego głosowania w sprawie inwestytury, a żaden z kandydatów nie otrzymał zaufania Kongresu. W Irlandii, zgodnie z art. 13 konstytucji, premier ma prawo zobowiązującego zwracania się do prezydenta o rozwiązanie Izby Reprezentantów, przy czym prezydent ma prawo odmowy wykonania wniosku, gdy pochodzi on od premiera, który utracił poparcie większości deputowanych w tej izbie. Złożenie wniosku do głowy państwa w sprawie rozwiązania parlamentu jest możliwe również w Luksemburgu; rząd skorzystał z tej możliwości w 1968 r., kiedy to Izba Deputowanych nie była w stanie uchwalić budżetu państwa (por. B. Lamparska, *System...*, 2004, s. 150). Wniosek taki jest dopuszczalny także w Malcie, z tym jednak, że prezydent może odmówić jego realizacji, uznając, że nie leży to „w interesie Malty” (M. Śmigasiewicz, 2004, s. 179). Również w Wielkiej Brytanii rząd (w praktyce zaś Gabinet) ma prawo skutecznego wnioskowania do monarchy o rozwiązanie Izby Gmin (zob. P. Sarnecki, 2003, s. 61).

Jeszcze dalej idące kompetencje rządu w tych sprawach przewiduje § 32 konstytucji Danii, zgodnie z którym premier „może spowodować przeprowadzenie wyborów przed upływem kadencji Folketingu”. Także w Szwecji, zgodnie z § 4 rozdziału 2 *Aktu o Formie Rządu*, rząd „może zarządzić wybory nadzwyczajne między wyborami zwyczajnymi”, z tym że po wyborach do Riksdagu nie może tego uczynić przez okres trzech miesięcy od daty pierwszego posiedzenia parlamentu, a ponadto rząd nie może zarządzić wyborów nadzwyczajnych po formalnym podaniu się do dymisji, w czasie pełnienia obowiązków w oczekiwaniu na nowy gabinet.

W części przypadków decyzję o rozwiązaniu parlamentu i ogłoszeniu wcześniejszych wyborów może podjąć sama głowa państwa na podstawie własnej oceny istniejącej sytuacji lub też w związku z wystąpieniem okoliczności określonych w konstytucji.

Zabezpieczeniem przed nadużywaniem możliwości wynikających z uzależnienia rządu od parlamentu są w państwach członkowskich Unii Europejskiej rozwiązania ustrojowe pozwalające głowie państwa dokonać w określonych sytuacjach wyboru między zdymisjonowaniem rządu, który otrzymał wotum nieufności lub nie otrzymał zaufania parlamentarnego, a rozwiązaniem parlamentu i ogłoszeniem wcześniejszych wyborów. Drugą z tych możliwości rutynowo wykorzystuje się, gdy starania o utworzenie nowego rządu kończą się fiaskiem, lub też w przypadku braku zaufania parlamentu do rządu powołanego przez głowę państwa. Głowa państwa może także w innych okolicznościach skrócić kadencję parlamentu w związku z brakiem zaufania parlamentarnego do rządu. W Czechach prezydent może rozwiązać Izbę Poselską, jeśli ta nie wyrazi zaufania nowo powołanemu rządowi,

którego szef został mianowany na wniosek przewodniczącego Izby Poselskiej. W Estonii w przypadku wyrażenia wotum nieufności rządowi lub Prezesowi Rady Ministrów Prezydent Republiki może na wniosek rządu w ciągu trzech dni zarządzić przedterminowe wybory do Riigikogu (§ 97). We Francji Prezydent Republiki może po zasięgnięciu opinii premiera i przewodniczących izb zarządzić rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego, z tym że ponowne rozwiązanie parlamentu nie może być ogłoszone przed upływem roku następującego po wyborach (art. 12 konstytucji). W Grecji możliwość rozwiązania parlamentu pojawia się w przypadku uchwalenia wotum nieufności dwóm kolejnym rządóm oraz równoczesnego wystąpienia sytuacji, w której „skład Izby nie gwarantuje stabilności rządowej” (art. 41 konstytucji). W Holandii królowi przysługuje stałe prawo do rozwiązania jednej lub obu izb Stanów Generalnych (art. 64 konstytucji). Prezydent Litwy może zarządzić wybory przedterminowe do Sejmu na wniosek rządu, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, jednak nie ma takiej możliwości, jeżeli do upływu kadencji prezydenta pozostało mniej niż 6 miesięcy lub jeżeli nie upłynęło 6 miesięcy od wyborów przedterminowych do Sejmu (art. 58 konstytucji). Przed nadużywaniem przez prezydenta tego uprawnienia chroni art. 87 konstytucji, zgodnie z którym pochodzący z przedterminowych wyborów Sejm może w takiej sytuacji w ciągu 30 dni od dnia pierwszego posiedzenia, większością 3/5 głosów ogólnej liczby członków Sejmu, zarządzić przedterminowe wybory prezydenta (art. 87 konstytucji). W Słowacji, gdzie rząd jest uprawniony do powiązania swojego wniosku o wotum zaufania z żądaniem uchwalenia określonej ustawy, prezydent może rozwiązać parlament, jeśli do uchwalenia tej ustawy nie dojdzie w ciągu trzech miesięcy (art. 102 konstytucji).

Należy tutaj odnotować jeszcze inne instrumenty, za pomocą których rządy w niektórych państwach wpływają na parlament. Chodzi tu m.in. o wpływ na kalendarz prac. W Austrii, Czechach, Danii, Łotwie, Niemczech, Słowacji, we Francji i na Węgrzech dotyczy to prawa rządu lub premiera do złożenia wymagającego zrealizowania wniosku o zwołanie posiedzenia parlamentu. Również w Wielkiej Brytanii obie izby parlamentu, zwoływane na sesję formalnie przez monarchę, w praktyce zbierają się na wniosek premiera, który kontrasygnuje decyzję w tej sprawie. Istotne znaczenie ma także wpływ rządów na tryb pracy parlamentu. W Danii, Finlandii, Francji, Grecji, Irlandii czy Niemczech dotyczy to prawa rządu, lub członka rządu, do wnioskowania o odbycie obrad parlamentu przy drzwiach zamkniętych.

Oddzielna grupa uprawnień umożliwia rządóm uzyskanie wpływu na porządek dzienny obrad. Przykładowo we Francji wśród wspomnianych regulacji ważną rolę odgrywa art. 48 konstytucji, który — nie naruszając innych norm konstytucyjnych — stanowi, iż „porządek dzienny izb obejmuje, z zachowaniem priorytetu i kolejności określonej przez Rząd, dyskusję nad rządowymi projektami ustaw i projektami parlamentarnymi zaakceptowanymi przez Rząd”. W Irlandii rząd ma uprawnienia do złożenia na ręce przewodniczącego izby wniosku o zamknięcie dyskusji, a także o zastosowanie procedury tzw. gilotyny, w której wyniku pro-

jekt może być uznany za przyjęty bez żadnej dyskusji. W Niemczech, zgodnie z art. 77 *Ustawy Zasadniczej*, w przypadku ustaw wymagających zgody Rady Federalnej rząd federalny ma prawo żądać powołania komisji utworzonej z członków Parlamentu Federalnego i Rady Federalnej w celu wspólnego omówienia przedłożeń. W Portugalii, w myśl art. 176, rząd może domagać się rozpatrzenia w pierwszej kolejności „spraw o znaczeniu ogólnokrajowym nie cierpiących zwłoki”. Zaś w Wielkiej Brytanii, jak zauważa P. Sarnecki, w ramach stałej struktury posiedzeń Izby Gmin, ustalanie merytorycznego porządku obrad zastrzeżone jest dla rządu (2003, s. 34).

Określając rolę gabinetów ministrów, a tym samym i polityków funkcjonujących w rządach, w kreowaniu rozwiązań ustrojowych obowiązujących w poszczególnych państwach, trzeba uwzględnić bezpośredni udział rządów w tworzeniu prawa. W państwach członkowskich Unii Europejskiej sytuacja w tej dziedzinie jest dość zróżnicowana, co częściowo zostało już zreferowane w uwagach dotyczących usytuowania rządów w kontekście zasady trójpodziału władzy oraz sposobu rozumienia pojęcia „rząd”.

Jeśli uprawnienia rządów do tworzenia prawa są ograniczone, podstawowym instrumentem rządowej aktywności prawotwórczej są rozporządzenia wykonawcze do ustaw. Ta forma partycypacji rządu w tworzeniu powszechnie obowiązującego prawa ma miejsce w większości państw członkowskich Unii Europejskiej. W niektórych krajach (np. w Belgii) formalnym podmiotem wydającym rozporządzenia jest monarcha. W Luksemburgu, gdzie konstytucja również dopuszcza aktywność rządu polegającą na tworzeniu norm — w formie rozporządzeń wydawanych na podstawie ustaw i umów międzynarodowych, w praktyce rząd wykorzystuje dla zwiększenia pola swoich możliwości przepisy pozwalające na „uwalnianie w ciągu roku gospodarczych i socjalnych środków nagłej potrzeby” (por. B. Lamparska, 2004, s. 151). W niektórych przypadkach rząd w stanowieniu rozporządzeń wykonawczych jest w dużym stopniu ograniczony treścią delegacji ustawowej. Tak jest bez wątpienia w Polsce, gdzie — zgodnie z art. 91 konstytucji — upoważnienie w tej sprawie powinno wskazywać organ właściwy do wydawania rozporządzenia i określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące tego aktu. W pewnych przypadkach zaś rząd może uzyskać, na podstawie delegacji ustawowej, prawo decydowania o terminie wejścia w życie ustawy. Przykładem takiego rozwiązania jest w Szwecji § 11 rozdziału 8 *Aktu o Formie Rządu*.

Jeśli rząd ma większy udział w tworzeniu powszechnie obowiązującego prawa, dodatkowymi instrumentami jego aktywności stają się dekrety z mocą ustawy. We Francji, zgodnie z art. 38 konstytucji, rząd może „w celu wykonania swego programu” zwrócić się do parlamentu o upoważnienie na czas ograniczony do wydawania ordonansów w dziedzinach normalnie należących do zakresu ustawy. Ordonanse są uchwalane na posiedzeniu Rady Ministrów po uzyskaniu opinii Rady Stanu. Wchodzą w życie w momencie ich opublikowania, lecz tracą moc obowiązującą, jeżeli projekt ustawy zatwierdzającej je nie zostanie złożony w parlamencie przed upływem terminu określonego w ustawie upoważniającej. W Grecji właś-

ciwy minister może wnioskować do prezydenta, aby ten — w ramach określonej delegacji ustawowej — wydał dekret z mocą ustawy (art. 43 konstytucji). W tymże państwie, w nadzwyczajnych okolicznościach stwarzających nagłą i nieprzewidzianą sytuację, oznaczającą stan wyższej konieczności, Rada Ministrów może wnioskować do prezydenta o wydanie aktu o randze ustawy; aby akt ten mógł dalej obowiązywać, musi być jednak zatwierdzony w ciągu czterdziestu dni przez parlament (art. 44 konstytucji). Również w Hiszpanii rząd ma — ograniczone przedmiotowo i proceduralnie — uprawnienia do tworzenia prawa. Kortezy Generalne mogą, na podstawie art. 82 konstytucji, przenieść na rząd władzę stanowienia norm z mocą ustawy w zakresie określonych spraw. Wśród wspomnianych ograniczeń jest zasada, zgodnie z którą delegacja taka „powinna być powierzona Rządowi wyraźnie dla konkretnych spraw i ze wskazaniem terminu jej wykonania”, zaś delegacja ta wyczerpuje się wraz z opublikowaniem odpowiedniej normy wydanej na jej podstawie przez rząd. Nie można przyznawać delegowanych kompetencji na czas nieokreślony, a także nie można pozwalać na subdelegację na władze inne niż sam rząd. W przypadku Holandii trzeba na tym tle wskazać prawo króla do wydawania dekretów. Uprawnienie do wydawania przez rząd dekretów między sesjami Sejmu, jeśli wymaga tego pilna potrzeba, występuje z pewnymi ograniczeniami przedmiotowymi również na Łotwie. W Portugalii taka możliwość istnieje, zgodnie z art. 198 konstytucji, w materii, która nie jest zastrzeżona do kompetencji Zgromadzenia Republiki, oraz — na zasadzie upoważnienia — „w materiałach należących do zakresu względnej wyłączności Zgromadzenia Republiki” i takich, które „rozwijają, w granicach danej ustawy, zasady lub ogólne podstawy regulacji prawnych w niej zawartych”. W Wielkiej Brytanii parlament może delegować na inne podmioty działalność ustawodawczą, z tym jednak, że w takich sytuacjach zachowuje on rozbudowane uprawnienia kontrolne, m.in. prawo do zapoznania się z aktem ustawodawstwa delegowanego (zwykle przed jego wejściem w życie), prawo do dyskusji nad tym aktem oraz do uchwalenia w jego sprawie tzw. rezolucji negatywnej, tj. domagającej się jego uchylecia (zob. P. Sarnecki, 2003, s. 45 i 57).

Trzeba też pamiętać, że rządy z reguły uzyskują dodatkowe kompetencje w sferze kształtowania prawa w stanach nadzwyczajnych.

Konstytucje państw członkowskich Unii Europejskiej nadają też rządów uprawnienia do wnioskowania o przeprowadzenie referendum (konsultacyjnego — jak w Grecji i Hiszpanii, lub stanowiącego — jak we Francji i Słowacji) albo wręcz do samodzielnego zdecydowania o przeprowadzeniu referendum w konkretnej sprawie.

4.5. Udział parlamentu w wykonywaniu prawa i polityki

Warto dodać, że parlamenty w części państw członkowskich Unii Europejskiej także uczestniczą w realizacji zadań, których istota leży w sferze wykonawstwa. Tym samym są one aktywne w dziedzinie, która w systemie podziału władz z założenia stanowi domenę aktywności głowy państwa, rządu i administracji publicznej.

Konstytucja Austrii zawiera nawet oddzielną sekcję zatytułowaną „Współdziałanie Rady Narodowej i Rady Federacji w wykonawstwie Federacji”. W Słowacji, zgodnie z art. 86 konstytucji, Rada Narodowa Republiki wyraża zgodę na wysłanie sił zbrojnych poza terytorium Republiki (z wyjątkiem wysłania sił zbrojnych poza terytorium Republiki dla wypełnienia wiążących umów międzynarodowych o wspólnej obronie przed napadem, i to najdłużej na okres 60 dni), a także na obecność obcych sił zbrojnych na terytorium Republiki.

5. Kontekst relacji między rządem i głową państwa

Na to, w jakim stopniu działalność rządu polega na administrowaniu, w jakim zaś oznacza aktywność polityczną, oraz na zakres samodzielności i odpowiedzialności gabinetu ministrów w obszarze władzy wykonawczej duży wpływ wywierają relacje między głową państwa i rządem. W przypadku gdy głowa państwa wchodzi w skład rządu, dotyczy to też relacji między głową państwa oraz premierem i ministrami. Już w świetle dotychczasowych uwag widać, że państwa członkowskie Unii Europejskiej mają dość zróżnicowaną sytuację w tej dziedzinie.

W poszczególnych krajach odmiennie przedstawia się zakres wpływu głowy państwa na rozwiązania strukturalne, proceduralne i kadrowe w rządzie i administracji rządowej. W różnej formie głowy państwa mogą też interweniować w bieżącą działalność gabinetów ministrów (m.in. przez uprawnienie do zwoływania posiedzeń i przewodniczenia na nich lub do ingerowania w decyzje rządu) i uzyskiwać wgląd w sprawy, którymi on się zajmuje (m.in. przez prawo uczestnictwa w posiedzeniach lub uprawnienie do żądania informacji o prowadzonych pracach).

Cechą charakterystyczną dla systemów konstytucyjnych większości państw członkowskich Unii Europejskiej jest brak politycznej odpowiedzialności głowy państwa, co łączy się z obowiązkiem kontrasygnaty wszystkich lub większości wydawanych przez głowę państwa aktów przez premiera lub właściwego ministra. Ma to istotne znaczenie dla integrowania działań w ramach organów władzy wykonawczej w państwie oraz dla określenia granic odpowiedzialności polityków rządowych. Zasada rządowej kontrasygnaty aktów głowy państwa obowiązuje — przybierając w szczegółach różny kształt — we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. We Francji występuje ona jednak w ograniczonym zakresie, zaś w Wielkiej Brytanii — jak zauważa P. Sarnecki — „znakomita część działań podejmowanych ‘w imieniu króla’ nie dochodzi do jego wiadomości”, w wielu sytuacjach „monarcha jedynie tylko poleca wydać odpowiedni akt (i polecenie to jest kontrasygnowane), natomiast już właściwy dokument nie jest przez niego podpisywany i tym samym nie może być kontrasygnowany” (2003, s. 69).

W kilku państwach członkowskich Unii Europejskiej członkowie gabinetu ponoszą bezpośrednio lub pośrednio odpowiedzialność przed głową państwa. Polega to na — zasygnalizowanych już wcześniej — kompetencjach głowy państwa do

dymisjonowania rządu na podstawie swoich samodzielnych ocen (tak jest w Danii i w Portugalii), znajduje wyraz w tradycji podania się do dymisji przez członka gabinetu w przypadku utraty zaufania głowy państwa (Francja), manifestuje się w uprawnieniach głowy państwa do oskarżania członków gabinetu w związku z nienależytym sprawowaniem przez nich urzędu (również w Danii) lub wyraża się we wnioskowaniu do parlamentu o pociągnięcie członka rządu do odpowiedzialności (w Polsce).

Porównując ze sobą rozwiązania ustrojowe w różnych krajach, można mówić o występowaniu w stosunkach między rządem i głową państwa dwóch odmiennych modeli. W pierwszym z nich pozycję dominującą ma głowa państwa. Monarcha lub prezydent jest realnym podmiotem władzy wykonawczej w państwie (uczestnicząc nieraz równocześnie w wykonywaniu władzy ustawodawczej), a rząd stanowi formalnie tylko jego narzędzie. Rzeczą charakterystyczną dla tego modelu jest, że głowa państwa, stojąc na czele rządu bądź pozostając formalnie poza nim, ma faktycznie decydujący wpływ na jego decyzje. Przykładowo w Belgii, zgodnie z art. 37 konstytucji, federalna władza wykonawcza spoczywa w ręku króla, który, zgodnie z art. 96 konstytucji, „powołuje i odwołuje swoich ministrów”. Na Cyprze do kompetencji prezydenta należy zwoływanie obrad Rady Ministrów, ustalanie ich porządku i przewodniczenie im, z tym że przy rozstrzyganiu poszczególnych spraw przez rząd nie ma on prawa głosu. Ma natomiast prawo weta wobec rozstrzygnięć rządu odnoszących się do spraw zagranicznych, obronności i bezpieczeństwa, a także prawo żądania ponownego rozpatrzenia danej sprawy (por. J. Zaborowski, 2004, s. 62 i nast.). W Danii, zgodnie z § 12 ustawy zasadniczej, „w granicach określonych w Konstytucji Król posiada władzę najwyższą we wszystkich sprawach Królestwa i sprawuje tę władzę za pośrednictwem ministrów”. Monarcha może też dymisjonować rząd, kierując się własnymi ocenami. Trzeba jednak pamiętać, że w praktyce w tym przypadku „cały zakres władzy królewskiej został oparty na założeniu współdziałania monarchy z ministrami” (M. Grzybowski, 2002, s. 27). We Francji znaczna część kompetencji rządu jest przypisana do Rady Ministrów, której przewodniczy prezydent republiki. W Portugalii prezydent promulguje dekrety rządu i ma prawo zgłoszenia wobec nich weta.

W drugim modelu, występującym w państwach członkowskich Unii Europejskiej najczęściej, zaznacza się wyraźna przewaga rządu we władzy wykonawczej. Znaczenie głowy państwa w relacjach do premiera i ministrów jest na co dzień niewielkie i wzrasta tylko w sytuacjach przełomowych lub nadzwyczajnych. W klasyczny sposób model ten jest realizowany w Niemczech. W Holandii głowa państwa (król) nie odgrywa praktycznie większej roli mimo formalnie rozbudowanych konstytucyjnych uprawnień. W niektórych krajach instytucja głowy państwa ma wymiar symboliczny i sprowadza się głównie do funkcji ceremonialno-reprezentacyjnych. W Irlandii, jak podkreśla W. Konarski, większość swoich kompetencji prezydent wykonuje za radą lub zgodą rządu. Zgodnie z art. 13 konstytucji, musi uzyskać przyzwolenie rządu nawet na wygłoszenie w parlamencie (lub przesłanie do niego) orędzia do narodu, które dotyczy spraw o znaczeniu ogólnokrajowym lub

politycznym. Bywa i tak, że na pozór szerokie kompetencje konstytucyjne głowy państwa ulegają znacznemu ograniczeniu na poziomie ustawowych konkretyzacji (zob. W. Konarski, 2005, s. 59 i nast.).

6. Kontekst pozaparlamentarnych form kontroli i odpowiedzialności rządu oraz administracji rządowej

Na relacje polityki i administracji w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej wpływa również fakt, że działania rządu i administracji rządowej są poddane kontroli ze strony organów innych niż parlament czy głowa państwa. Pod względem podmiotowym i przedmiotowym owa kontrola stanowi w każdym przypadku układ wieloelementowy. W jej ramach przedmiotem badania i oceny stają się w szczególności takie kwestie, jak konstytucyjność działalności, w tym aktywności normotwórczej, a także legalność, rzetelność i gospodarność działań.

Poszczególne aspekty działalności rządu i administracji rządowej są poddane kontroli przez: organy kontroli konstytucyjności; sądownictwo, w tym w części przypadków sądownictwo administracyjne; wyspecjalizowane organy kontroli państwowej, które funkcjonują najczęściej w silnym powiązaniu z parlamentem; urzędy rzeczników praw, o zróżnicowanym przedmiocie działania i zakresie uprawnień.

Z kontrolą ściśle wiąże się problem odpowiedzialności za działania i zaniechania.

W warunkach członkostwa w Unii Europejskiej szczególnego znaczenia nabierają też instrumenty kontroli stanowiące element systemu prawnego tej organizacji.

7. Kontekst struktury terytorialnej państwa oraz relacji między rządem i samorządem terytorialnym

Była już tutaj wcześniej mowa o tym, że państwa członkowskie Unii Europejskiej są zróżnicowane pod względem struktury terytorialnej (zob. T. Kaczmarek, 2005). Obok państw unitarnych są wśród nich państwa federalne (Austria, Belgia po 1993 r., Niemcy). Niektóre państwa, jak Finlandia, Francja, Grecja czy Holandia, są stosunkowo silnie scentralizowane (choć również i w tych państwach w ostatnich latach zachodzą procesy dekoncentracji; zob. J. Jeżewski, 2004, 69 i nast.). Inne, jak Hiszpania, Portugalia, Wielka Brytania czy Włochy, są w znacznym stopniu zdecentralizowane.

W państwach unitarnych nie wszystkie jednostki podziału terytorialnego mają jednakowy status. W Danii przykładem na to jest odrębność w sferze reprezentacji w parlamencie Wysp Owczych i Grenlandii; w Finlandii — autonomia Wysp Alandzkich; we Francji — odrębne regulacje odnoszące się do wspólnot zamorskich; w Grecji — autonomia Góry Athos (tzw. „republika mnichów”); w Hiszpanii — regiony autonomiczne; w Portugalii — autonomia wysp (Archipelagi

Azorów i Madery); w Wielkiej Brytanii — dewolucja w przypadku Szkocji i Walii oraz — w związku z istniejącą sytuacją polityczną tylko formalnie — Irlandii Północnej; we Włoszech — szczególne formy i warunki autonomii w przypadku pięciu regionów.

Interesujące różnice występują w poszczególnych państwach również w zakresie zasad podziału terytorialnego oraz pod względem sposobu obsługi w jednostkach tego podziału zadań związanych ze sprawowaniem władzy wykonawczej. Różnice te przejawiają się przede wszystkim w przyjęciu dwóch lub trzech szczebli podziału terytorialnego (układy dwu- lub trzyszczeblowe), a także w odmiennych relacjach między organami administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego w poszczególnych jednostkach podziału terytorialnego kraju. Trzeba tu podkreślić, że w niektórych krajach przyjęto rozwiązanie polegające na współwystępowaniu tych dwóch rodzajów administracji w części jednostek podziału terytorialnego. Przykładem tego jest departament we Francji lub województwo w Polsce (zob. B. Dolnicki, 2003, s. 298 i nast.).

Wskazane wyżej różnice tworzą podstawy odmiennej sytuacji rządów w odniesieniu do zakresu przedmiotowego i instrumentów realizowanych funkcji i kompetencji. W państwach mających kształt federacji lub w krajach o znacznym stopniu decentralizacji rząd uzyskuje silnego, wyposażonego we własne kompetencje i uprawnienia, partnera do realizowania funkcji wykonawczych i administracyjnych. W sposób naturalny aktywność rządów (w federacjach zaś — „rządów centralnych”) ulega w tych warunkach przedmiotowemu ograniczeniu. W istocie jest to również ograniczenie o konsekwencjach jakościowych, gdyż przesuwając rząd w stronę działań związanych z kształtowaniem strategii oraz monitorowaniem i wymuszaniem realizacji przyjętych standardów przez inne podmioty aktywne w sferze władzy wykonawczej.

8. Konkluzje

Obowiązujące w poszczególnych państwach rozwiązania ustrojowe stanowią tło, które wymaga uwzględnienia przy analizie porównawczej relacji między polityką i administracją w rządach tych państw. Dotyczy to w równej mierze zasad ustrojowych, jak i konkretnych rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonalnych, które razem wzięte wyznaczają przestrzeń dla politycznych i administracyjnych działań rządów. W przypadku państw członkowskich Unii Europejskiej, przy analizie środowiska ustrojowego, w którym odbywa się spotkanie polityki i administracji, trzeba zwrócić uwagę na pięć podstawowych okoliczności.

I.

Dwadzieścia pięć państw członkowskich Unii Europejskiej reprezentuje bardzo zróżnicowane tradycje ustrojowe oraz sposoby kreacji i treści współczesnych rozwiązań ustrojowych. Wpływa to różnicująco na podział zadań między poszcze-

gólne organy i szczeble struktury instytucjonalnej państwa. Powoduje też, że samo pojęcie „rząd” jest rozumiane w poszczególnych państwach w różny sposób. Opisana okoliczność przyczynia się do tego, że rządy państw członkowskich Unii Europejskiej różnią się pomiędzy sobą zakresem i charakterem wyznaczanych im zadań oraz kompetencji w dziedzinie polityki i administrowania; odmienne są również szczegółowe standardy i granice działania rządów w obu tych sferach, a także rozwiązania organizacyjne, proceduralne i kadrowe w relacjach między politykami i urzędnikami zawodowymi w rządach i administracji rządowej.

II.

Mimo licznych różnic dotyczących metod rządzenia państwa członkowskie Unii Europejskiej łączy obecnie podobny stosunek do kilku fundamentalnych zasad ustrojowych. Dla relacji między polityką i administracją w rządach podstawowe znaczenie mają dwie zbieżności. Pierwszą z nich jest respektowanie demokratycznego charakteru państwa, drugą — przestrzeganie zasady podziału władzy (przybierającej zresztą w różnych krajach odmienne kształty), zgodnie z którą rząd funkcjonuje w obszarze władzy wykonawczej. Powszechne stosowanie tych zasad w istotny sposób przyczynia się do kształtowania podobnych standardów w relacjach między polityką i administracją w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym w zakresie sposobu rekrutacji, pozycji, granic działania i odpowiedzialności polityków oraz urzędników w strukturach rządowych. Wspólnota czy podobieństwo standardów jakościowych nie wyklucza jednak zróżnicowania rozwiązań szczegółowych, przy pomocy których owe standardy są realizowane w poszczególnych państwach.

III.

Dla relacji między czynnikiem politycznym i administracyjno-wykonawczym w poszczególnych rządach państw członkowskich Unii Europejskiej kluczowe znaczenie ma usytuowanie rządów w stosunku do parlamentu. Jest sprawą niepodlegającą dyskusji, że rządy, pozbawione swojej własnej legitymizacji politycznej pochodzącej bezpośrednio z woli wyborców, muszą posiadać zaufanie w parlamencie. Z zasady jest ono potrzebne do działania, nie mówiąc o tym, że — choć w grę wchodzi tu różne rozwiązania szczegółowe — najczęściej również i do samego powstania rządu. Taki stan rzeczy powoduje, że ze swojej istoty, w stopniu korygowanym tylko częściowo przez instrumenty znajdujące się w kompetencjach poszczególnych głów państw, rządy są silnie uzależnione od układu partyjnego i sytuacji politycznej w parlamentach, a więc od ocen i decyzji gremium o ściśle politycznym rodowodzie i charakterze. W sposób oczywisty musi to rzutować zarówno na sprawy personalne, jak i programowe. W efekcie, mimo usytuowania rządów przede wszystkim w sferze wykonawczej i mimo powiązania ich aktywności z zaspokajaniem potrzeb całego społeczeństwa, stają się one również instrumentem realizacji celów politycznych. W rządach i administracji rządowej znajdować się muszą w związku z tym narzędzia niezbędne do wykonywania tych zadań.

IV.

Pamiętając o tym, że w ramach podziału władz rząd ma wyznaczone pole aktywności w sferze władzy wykonawczej, dostrzegać trzeba, że poszczególne rządy wykonują również — chociaż w zróżnicowanym i ograniczonym zakresie — zadania związane z tworzeniem prawa. W części dzieje się tak za sprawą różnorodnych mechanizmów wpływania rządów na parlament, w części zaś przez bezpośredni udział w tworzeniu powszechnie obowiązującego prawa. Nakazuje to z dystansem odnosić się do teorii przypisujących rządowi wyłącznie funkcje wykonawcze. Nie ulega wątpliwości, iż rządy realizują również zadania polityczne, związane z wyborem kierunku działań i muszą mieć instrumenty obsługi tej sfery aktywności.

V.

O tym, w jakim stopniu na działalność rządu składa się administrowanie, w jakim zaś — aktywność polityczna, a także o zakresie samodzielności i odpowiedzialności gabinetu ministrów w obszarze władzy wykonawczej współdecydują w przypadku każdego państwa stosunki między głową państwa i rządem. Te zaś również trzeba zaliczyć do okoliczności różnicujących warunki działania poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Dotyczy to zarówno stanu formalnego związanego z przypadkami obecności głowy państwa w samym rządzie, jak i aspektu merytorycznego związanego z zakresem wpływu głowy państwa na rozwiązania strukturalne, proceduralne i kadrowe w rządzie i administracji rządowej oraz wpływu na decyzje rządowe.

Rozdział III

POLITYCY I URZĘDNIKY ZAWODOWI NA TLE INSTYTUCJI I PROCEDUR DECYZYJNYCH W RZĄDACH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

1. Uwagi ogólne

Z przyczyn omówionych już w poprzednich rozdziałach tej pracy, w kadrach instytucji rządowych we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej obecni są politycy i urzędnicy zawodowi. Obie te grupy pracowników, obok osób zatrudnionych na stanowiskach obsługi technicznej, stanowią nieodzowny składnik kadr rządowych. Wynika to przede wszystkim z zakresu przedmiotowego polityki i administracji, a także z usytuowania rządu i administracji rządowej w systemie organów państwa, jest także konsekwencją celów i zadań, które wymagają obsługi przez organy i urzędy rządowe.

Stosunki między polityką i administracją w poszczególnych rządach i administracjach rządowych znajdują odzwierciedlenie i potwierdzenie w konkretnych rozwiązaniach decydujących o pozycji formalnoprawnej polityków i urzędników zawodowych. Są one również wyznaczone przez zakres i formy uczestnictwa w procesach decyzyjnych polityków i urzędników zawodowych zatrudnionych w strukturach rządowych. Tworzy to oczywistą potrzebę zbadania tej problematyki w celu ustalenia występujących w niej prawidłowości oraz związków przyczynowo-skutkowych.

Biorąc pod uwagę temat niniejszej pracy, w analizie statusu formalnoprawnego polityków i urzędników zawodowych zatrudnionych w strukturach rządowych należy uwzględnić kilka podstawowych zagadnień. Pierwsze z tych zagadnień dotyczy sposobu wyznaczania granic między dwiema wspomnianymi kategoriami pracowników; drugie — struktury stanowisk w każdej z tych grup; trzecie — rekrutacji i legitymizacji; czwarte — charakterystyki praw i obowiązków; piąte — rozwiązań zabezpieczających przed konfliktem interesów; szóste — ścieżek kariery urzędniczej; siódme — zakresu odpowiedzialności.

Dwa zagadnienia dotyczące uczestnictwa polityków i urzędników zawodowych w procesach decyzyjnych zasługują na szczególną uwagę. Pierwsze jest związane z decyzjami odnoszącymi się do kształtu i zasad działania organów i urzędów rządo-

wych. Tu podstawowe pytania dotyczą udziału polityków i urzędników zawodowych w ustalaniu wartości, zasad i norm obowiązujących w ramach struktur rządowych oraz w przyjmowaniu rozwiązań instytucjonalnych, finansowych, kadrowych i proceduralnych machiny rządowej. Drugie zagadnienie jest związane z udziałem polityków i urzędników zawodowych w procesach decyzyjnych odnoszących się do zadań i kompetencji realizowanych przez struktury rządowe. Tu podstawowe pytania dotyczą aktywności w zakresie: ustalania strategii, generowania inicjatyw, analizy i selekcji tych inicjatyw, przekształcania wybranych do realizacji inicjatyw w projekty, uzgadniania projektów i wyjaśniania oraz usuwania powstałych na ich tle rozbieżności, oceny formalnoprawnej projektów, formalnego rozstrzygnięcia, informowania o podjętych decyzjach, implementacji decyzji oraz monitorowania i kontroli ich realizacji.

2. Problemy statusu formalnoprawnego polityków i urzędników zawodowych w rządach i administracji rządowej

2.1. Granica między kategorią polityków i urzędników zawodowych

We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej status polityków i urzędników zawodowych zatrudnionych w administracji rządowej jest zróżnicowany. Obie te kategorie pracowników mają inne zadania i kompetencje, różnią się też charakterem legitymizacji i statusem prawnym. Odmienne są również rodzaje odpowiedzialności polityków i urzędników zawodowych oraz kryteria oceny ich pracy, a także ścieżki ich awansu. Zróżnicowane są ponadto szczegółowe rozwiązania stosowane w tych dziedzinach. Tym, co łączy państwa członkowskie Unii Europejskiej, przy wszystkich wymienionych tutaj różnicach, jest poszukiwanie rozwiązań, które mają ściśle określić miejsca i zasady zatrudnienia przedstawicieli obu tych kategorii zawodowych. Daje się też zauważyć powszechna tendencja do ograniczania liczby polityków zatrudnionych w strukturach rządowych, co stanowi swoistą reakcję na stale postępującą polityzację kadr w administracji publicznej współczesnych państw (por. A.W. Jabłoński, 1999, s. 76–93).

Przypomnijmy, że w układzie modelowym obecność polityków w administracji publicznej, szczególnie rządowej, jest związana przede wszystkim z potrzebą koordynacji programowej. Politycy zatrudnieni w administracji rządowej mają zagwarantować uwzględnienie w jej działaniu właściwej realizacji zapowiedzi programowych tych sił politycznych, które tworzą zaplecze władzy wykonawczej. Mają oni więc przede wszystkim wyznaczać kierunek działań, określać zadania oraz dokonywać kontroli o charakterze programowym. Ich zadaniem jest też decydowanie w sprawach strategicznych lub doradzanie przy podejmowaniu takich decyzji. Dla realizacji tych zadań powinni oni tworzyć w strukturze administracji system koordynacji politycznej. Istotną przesłanką tego rodzaju działalności jest przyzwolenie społeczne wyrażone w czasie wyborów, które wyznaczyło układ sił w parlamencie będący podstawą działania konkretnego rządu.

Z kolei zadania urzędników w administracji rządowej w ujęciu modelowym są związane ze sferą wykonawczą. Ta grupa pracowników urzędów ma racjonalnie i sprawnie realizować zadania określone przez polityków. Do jej obowiązków należy wdrażanie polityki i zarządzanie strukturami wykonawczymi. To właśnie jej przypada w udziale rola tzw. „pamięci systemowej” administracji, która jest elementem niezbędnym w procesie podejmowania decyzji. Grupa ta stwarza gwarancję zapewnienia ciągłości działania administracji publicznej. Ma ustrzec przed podejmowaniem decyzji, które nie uwzględniają doświadczeń z przeszłości.

Można wskazać wiele faktów świadczących o tym, że praktyczna realizacja takiego rozwiązania modelowego nastrocza wiele poważnych trudności; nie wolno tu też zapominać o zagrożeniach tkwiących w samej istocie owego rozwiązania. Współdecydują o tym liczne uwarunkowania o charakterze obiektywnym i subiektywnym, o których była już mowa w pierwszym rozdziale tej pracy. Mimo wszystkich swych ograniczeń to właśnie rozwiązanie modelowe różnicujące status polityków i urzędników zawodowych dominuje w normatywnym ujęciu spraw obu tych grup pracowniczych w strukturach rządowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W celu wzmocnienia gwarancji jego realizacji w praktyce kształtowane są w administracji rozwiązania instytucjonalne i funkcjonalne określane łącznie jako służba cywilna (zob.: *Civil service system*, 1996; A. Massey, R. Pyper, 2005; T. Verheijen, 1999). Ich istotą jest zidentyfikowanie i oddzielenie politycznych oraz wykonawczych elementów struktury kadrowej, przy równoczesnym wprowadzeniu regulacji prawnych służących temu, by działanie wykonawczej części administracji było podporządkowane realizacji interesu państwa i ogółu obywateli, a nie partykularnym interesom politycznym.

W części państw członkowskich Unii Europejskiej służba cywilna ma wyjątkowo długą tradycję. Jej początków trzeba szukać w praktyce III Republiki Francuskiej, w której sformułowano zasadę, iż „rządy i parlamenty odchodzą, a administracja pozostaje” (zob. H. Izdebski, M. Kulesza, 1999, s. 207). W Niemczech pierwsze podstawowe ustalenia dotyczące służby cywilnej zostały zawarte w rozwiązaniach prawnych przyjętych już w 1794 r. Działania związane z dążeniem do stworzenia profesjonalnej służby cywilnej były od dawna podejmowane również w Wielkiej Brytanii, gdzie pierwsza Komisja Służby Cywilnej powstała w 1855 r. Równocześnie w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej doświadczenia w dziedzinie służby cywilnej sięgają niedalekiej przeszłości, a w części tych państw znajdują się dopiero w fazie wstępnego wdrażania. Dotyczy to w szczególności takich krajów, jak: Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja i Węgry (trzeba jednak dodać, że w grupie państw postsocjalistycznych to właśnie Węgry najwcześniej, bo już w 1992 r., przyjęły ustawę o służbie cywilnej). Państwa te weszły do Unii w 2004 r., mając w swojej nieodległej historii długi etap podporządkowania polityki kadrowej zasadom ustroju socjalistycznego, którego cechą było znaczne upolitycznienie administracji (zob. D. Bossaert, Ch. Demmke, 2003, s. 17 i nast.). Tylko w niektórych tych krajach, m.in. w Polsce, rozwiązania służby cywilnej były stosowane już wcześniej (w okresie międzywojennym) w administra-

cji publicznej (zob.: K. Arct, 1925; W. Namysłowski, 1925; G. Rydlewski, 2001, s. 27 i nast.; *Ustawa o państwowej...*, 1932).

We wszystkich państwach służba cywilna podlega istotnym zmianom w konfrontacji ze wzrastającymi wymaganiami, które są stawiane rządowi i administracjom rządowym. W państwach tych ukształtowały się odmienne wzorce służby cywilnej, mające źródło w uwarunkowaniach historycznych oraz politycznych i kulturowych tradycjach. W efekcie współcześnie istnieją znaczne różnice między sposobem urzeczywistniania idei służby cywilnej w poszczególnych krajach (zob.: A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, 1996; *Public...*, 1996; D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, 2001). Dotyczą one zarówno samej metody kształtowania służby cywilnej, jak i określonych rozwiązań odnoszących się m.in. do kwestii zasięgu służby cywilnej, sposobu administrowania nią, jej wewnętrznej struktury, zasad określających model kariery, a także możliwości awansu w tej służbie.

W niektórych państwach (m.in. w Danii) rozwiązania służby cywilnej przenikają również do struktur samorządu terytorialnego. We Francji służba cywilna obejmuje też pracowników publicznego szkolnictwa, służby zdrowia i opieki społecznej, co powoduje, że zatrudnionych jest w niej około 12% zawodowo czynnej ludności. Zwykle jednak zakres działania służby cywilnej jest ograniczony do urzędów państwowych, w tym (odnosi się to do Cypru, Czech, Litwy i Polski) do urzędów administracji rządowej lub tylko do niektórych pracowników tych urzędów. Służba cywilna jest w swoim założeniu instytucją stwarzającą warunki ku temu, by ci sami pracownicy administracji publicznej byli zdolni do profesjonalnego i lojalnego obsługiwanie zmieniających się politycznych ekip rządowych oraz byli przygotowani do działania także w warunkach napięć politycznych.

Szukając cech wspólnych, można wyodrębnić w rozwoju historycznym dwa podstawowe, odmienne modele służby cywilnej. Jeden z nich jest często zwany modelem awansowym (lub też kariery, bądź zamkniętym), drugi — modelem pozycyjnym (lub też stanowisk, bądź otwartym). W praktyce przeważają rozwiązania, w których obok siebie występują elementy obu tych modeli, przy czym jeden z nich dominuje. Jak już powiedziałem, wybór konkretnego modelu służby cywilnej jest silnie powiązany z historią poszczególnych państw oraz kształtem ich ustroju politycznego. Tam gdzie administracja publiczna przez lata musiała być instrumentem wzmocnienia stabilności państwa (np. we Francji), sięgano najczęściej po rozwiązania bliższe modelowi kariery. W tych państwach, w których wstrząsów i napięć w systemie politycznym było stosunkowo mniej (przykładem niech będzie Wielka Brytania), w większym zakresie wykorzystywano rozwiązania charakterystyczne dla modelu pozycyjnego (zob. R. Pyper, 1995). Tendencją charakterystyczną w państwach postsocjalistycznych jest podejmowanie w początkowej fazie budowy służby cywilnej prób wdrożenia systemu kariery, a dopiero po kilku latach sięganie — i to nadal w sposób ograniczony i niekonsekwentny — po rozwiązania systemu pozycyjnego.

Model kariery zakłada ewolucyjne przechodzenie pracownika przez poszczególne szczeble hierarchii urzędniczej i gwarantuje mu w imieniu państwa stabi-

lizację stosunku pracy. Kandydat jest zatrudniany w korpusie służby cywilnej na najniższym stanowisku, a prowadzona jest oddzielna rekrutacja do poszczególnych kategorii wyodrębnionych w korpusie — na najniższym stanowisku w danej kategorii. Decyzja o zatrudnieniu jest uzależniona od spełnienia przez kandydata warunków wstępnych określonych w regulacjach prawnych (np. dotyczących wykształcenia, wieku czy też stażu pracy w administracji). O jej podjęciu decyduje najczęściej postępowanie kwalifikacyjne obejmujące zwykle egzamin lub konkurs. Niejednokrotnie ostateczna decyzja o przyjęciu do korpusu służby cywilnej jest poprzedzona pomyślnym zaliczeniem stażu kandydackiego. Gwarancje państwa dotyczą w tym przypadku nie tylko samego stosunku pracy, ale i określonego dla danej kategorii i stażu pracy wynagrodzenia oraz określonych świadczeń emerytalnych i rentowych. W tym modelu służby cywilnej normą jest zatrudnienie w administracji publicznej aż do uzyskania uprawnień emerytalnych lub rentowych. Rozwiązania właściwe takiemu modelowi służby cywilnej (lub do niego zbliżone) występują w Austrii, Belgii, we Francji, w Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburgu, Niemczech oraz Portugalii. W grupie państw, które znalazły się w Unii Europejskiej w 2004 r., rozwiązania zbliżone do modelu kariery przyjęły Cypr i Słowenia, a także — ale już w mniejszym stopniu i z wieloma elementami systemu pozycyjnego — Czechy, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja i Węgry.

W modelu pozycyjnym kandydat jest zatrudniany na konkretne stanowisko, a nie do korpusu. Zwykle nie praktykuje się w tym przypadku okresu przygotowawczego przed ostatecznym nawiązaniem stosunku pracy. Nie ma też gwarancji trwałości stosunku pracy aż do emerytury. Zatrudnienie następuje najczęściej w imieniu konkretnego urzędu administracji. Sama rekrutacja odbywa się na podstawie mniej sformalizowanych procedur. Przy zatrudnieniu większe znaczenie niż w modelu kariery mają konkretne kwalifikacje i doświadczenia zebrane poza sektorem publicznym. Mniejszą rolę odgrywają natomiast formalne wymagania dotyczące ogólnego wykształcenia czy też stażu pracy w administracji publicznej. Jeśli chodzi o staż pracy, liczą się w tym przypadku szczególnie okresy zatrudnienia, w których pracownik musiał wykazywać się kompetencjami potrzebnymi na stanowisku przewidzianym do obsadzenia. Bardziej elastyczne jest też podejście do wynagrodzenia, które na porównywalnych stanowiskach ma najczęściej dość zróżnicowaną wysokość, uzależnioną od osiągniętych wyników, a nie stażu pracy, i niejednokrotnie bywa ustalane w trybie negocjacji. Rozwiązania właściwe dla takiego modelu służby cywilnej dominują w Danii, Finlandii, Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii oraz Włoszech. Z państw, które stały się członkami Unii Europejskiej w 2004 r., takie rozwiązania przyjęła przede wszystkim Estonia, która znajduje się pod silnym wpływem wzorców skandynawskich. W skrajnych mutacjach tego modelu przy zatrudnieniu są stosowane zasady właściwe nawiązywaniu stosunków pracy z menedżerami w prywatnych podmiotach gospodarczych. Zatrudnienie następuje wówczas już z samego założenia na określony czas lub też do wykonania określonego zadania.

W ostatnich latach można obserwować stopniowe zbliżanie się do siebie rozwiązań stosowanych w służbie cywilnej w poszczególnych państwach, co wiąże się

z uelastycznianiem stosunków pracy w administracji oraz nasilaniem się przepływów kadrowych między sektorem prywatnym i służbą cywilną (zob. D. Bossaert, Ch. Demmke, 2003, s. 24 i nast.). W związku z tym na gruncie urzeczywistniania idei służby cywilnej często występują rozwiązania właściwe dla obu scharakteryzowanych wyżej modeli. Wynika to też z dążenia do zrównoważenia dość konserwatywnego systemu kariery i stosunkowo elastycznego systemu pozycyjnego. Ma to duże znaczenie szczególnie w sytuacji postępującej specjalizacji zadań administracji publicznej.

Na marginesie trzeba zauważyć, że służba cywilna nie jest instytucją właściwą wyłącznie państwom członkowskim Unii Europejskiej. Różne warianty rozwiązań nawiązujących do obu modeli można odnaleźć również w państwach pozaeuropejskich, m.in. w Japonii (por. J. Gąciarz, 1998, s. 41–46), Kanadzie (por. S. Lewandowski, 1997, s. 50–54) oraz w USA, gdzie pod koniec XIX w. został znacznie ograniczony zakres stosowania tzw. „systemu łupów”, tzn. obsadzania większości stanowisk w administracji rządowej przez przedstawicieli partii zwyciężającej w wyborach prezydenckich. W USA przełomowym faktem w tej dziedzinie było uchwalenie w 1883 r. ustawy o służbie cywilnej (tzw. ustawy Pendletona). Podstawą nowego systemu stała się konkurencja i przekonanie, że w przypadku większości stanowisk w administracji publicznej ważniejsze od poglądów politycznych są merytoryczne kwalifikacje. Początkowo systemem tym objęto około 14 tys. stanowisk, co stanowiło około 10% miejsc pracy w administracji. Obecnie zasady służby cywilnej mają w USA zastosowanie do około 90% stanowisk w administracji (por. M. Jagielski, 2000, s. 78 i nast.).

W grupie polityków zatrudnionych w strukturach rządowych, obok osób na stanowiskach kierowniczych, funkcjonuje swoisty „drugi szereg polityczny”. Obejmuje on doradców i asystentów politycznych. Osoby te mają z założenia wspomagać swoich przełożonych przez prowadzenie na ich zlecenie i na ich potrzeby prac analitycznych i prognostycznych, a także — w zależności od konkretnej sytuacji — przez rekomendowanie wyboru określonego celu działania lub też doradzanie w sprawie obrania najlepszego sposobu osiągnięcia wybranego już celu. Mogą oni również wspomagać swoich przełożonych w organizacji kontaktów społecznych i politycznych oraz w wyjaśnianiu opinii publicznej prowadzonej polityki. W państwach członkowskich Unii Europejskiej na uwagę zwracają rozwiązania mające na celu blokowanie aktywności doradców politycznych zatrudnionych w administracji rządowej w sprawach wykraczających poza zakres zadań, do obsługi których zostali oni powołani. Rozwiązaniem stosunkowo często stosowanym w tym celu jest tworzenie gabinetów politycznych i zespołów doradczych pracujących dla osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych o charakterze politycznym. Struktury te stają się fragmentem tzw. administracji na rzecz rządu, to znaczy administracji obsługującej proces rządu i w sposób aktywny współuczestniczącej w kreowaniu polityki, w tym w kształtowaniu jej kierunków (zob. M. Kulesza, A. Barbasiewicz, 2000, s. 50–72). Wymiana osób zatrudnionych w tych fragmentach administracji odbywa się w następstwie zmian politycznych i personalnych

w składzie rządów. Najczęściej osoby te nie są na stałe zawodowo związane z administracją publiczną. W niektórych krajach — m.in. we Francji — do wspomnianych gabinetów są jednak również rekrutowani pracownicy wywodzący się z grona urzędników zawodowych. Czynnikiem ograniczającym liczbę doradców są najczęściej limity zatrudnienia określone w ustawie budżetowej, a także (m.in. we Francji) przyjmowane na mocy decyzji rządu lub szefa gabinetu.

W poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej często są wprowadzane regulacje mające na celu zagwarantowanie w praktyce odrębności statusu polityków i urzędników zawodowych w rządach, przy równoczesnym utrzymaniu ich współdziałania. Dobry przykład tych regulacji stanowią zasady zawarte w opracowanym w 1992 r. w Wielkiej Brytanii dokumencie Sekretariatu Gabinetu, który w istocie miał charakter regulaminu (zob. *Struktura...*, 1996, s. 8 i nast.). W rozdziale zatytułowanym „Ministrowie a Służba Cywilna” (tamże, s. 29–30) sformułowano zalecenie, iż ministrowie mają obowiązek rozważania z należytą uwagą bezstronnych rad udzielanych im przez urzędników służby cywilnej, a równocześnie mają się oni powstrzymać od wykorzystywania w stronniczych celach swoich wpływów na mianowanie urzędników służby cywilnej. Ministrom nie wolno też nakazywać służbie cywilnej, by angażowała się w działania, które mogą podważać jej polityczną bezstronność lub uzasadniać krytyczną opinię, że opłacani z budżetu urzędnicy są wykorzystywani w celach politycznych. W dokumencie tym reglamentacji poddano również obecność urzędników państwowych na spotkaniach partyjnych. Zasadą generalną jest, że urzędnicy służby cywilnej nie powinni przyjmować zaproszeń na konferencje zwoływane przez partie polityczne lub organizowane pod ich egidą. Ministrowie mogą jednak zażądać od urzędników służby cywilnej obecności na naradach partyjnych, gdy jest to niezbędne dla załatwienia pilnych spraw resortowych albo gdy na tych naradach są przedstawiane informacje lub dokumenty dotyczące zadań wykonywanych przez urzędnika służby cywilnej, a więc chodzi o to, aby mógł się on zapoznać z ich treścią. W takich przypadkach urzędnik musi jednak zadbać o to, aby jego obecność w roli obserwatora nie mogła stać się przedmiotem opacznej interpretacji. Wspomniane zasady dopuszczają równocześnie angażowanie się urzędników służby cywilnej w przygotowanie, na zlecenie ministra, sprawozdań dla partii politycznych na temat określonej polityki lub działań ministerstwa. Kolejną — jeszcze bardziej szczegółową — wersję tych zasad opublikowano w Wielkiej Brytanii w 1997 r.

Formalne i funkcjonalne różnice występujące między politykami i urzędnikami zatrudnionymi w rządzie i administracji rządowej nie oznaczają izolacji od siebie obydwu tych grup pracowników administracji. Byłoby to działanie sprzeczne z zasygnalizowanymi wcześniej powiązaniem funkcjonalnymi występującymi między polityką i administracją. Trzeba tu zwłaszcza uwzględnić fakt, że — jak słusznie zaczyna się zauważać — rządowy proces decyzyjny obejmuje zarówno samo podjęcie decyzji, jak i działania związane z wprowadzeniem ich w życie, które niejednokrotnie mają decydujące znaczenie dla społecznej oceny i wartości tych decyzji (zob. R. Herbut, 1999, s. 39). Coraz częściej przyjmuje się w związku

z tym, że oddzielenie od siebie polityków i urzędników uniemożliwiłoby współdziałanie, które jest niezbędnym warunkiem dla właściwego wykonywania zadań rządu i administracji rządowej (zob. G. Rydlewski, 2004b, s. 52).

W niektórych państwach, w sposób mniej lub bardziej formalny, została w związku z tym wyodrębniona w strukturach administracji kategoria stanowisk, do których w dużej części mają zastosowanie przepisy dotyczące służby cywilnej, a równocześnie obejmuje je zasada dymisji w przypadku zmiany rządu lub ministra (zob. B. Kudrycka, 1998, s. 33–40). Są to wyższe stanowiska, które stanowią swoisty łącznik między klasycznymi etatami politycznymi i urzędniczymi. W odniesieniu do tych stanowisk obowiązują również odrębne formalne zasady zatrudnienia i procedury ocen. Większe znaczenie ma w tym przypadku dążenie do zagwarantowania właściwych kwalifikacji niż kwestie stabilności stosunku pracy. Taki „płynny” sposób przejścia od stanowisk ściśle politycznych do stanowisk ściśle administracyjnych jest charakterystyczny zwłaszcza dla Francji i Niemiec. We Francji rekrutacja na te „buforowe” stanowiska nie ma charakteru otwartego i odbywa się na podstawie decyzji prezydenta, rządu czy też poszczególnych ministrów. Chociaż formalnie nie obowiązuje wymóg dymisji dyrektorów administracyjnych departamentów w związku ze zmianą ministra, w praktyce po takiej zmianie, szczególnie mającej charakter polityczny, dochodzi również do rotacji na stanowiskach tych dyrektorów. W Irlandii do takiej kategorii stanowisk zaliczyć też trzeba powoływanego (zgodnie z art. 30 konstytucji) przez prezydenta, na podstawie wskazania premiera, doradcę prawnego rządu. Chociaż formalnie nie jest on członkiem rządu, w praktyce uczestniczy w jego pracach i pełni swoje obowiązki tak długo, jak to jest wolą premiera, a ustępuje wraz z dymisją premiera. W Niemczech wspomniana grupa stanowisk „łącznikowych” jest określana mianem politycznej służby cywilnej i obejmuje m.in. dyrektorów departamentów. Ich powołanie i odwołanie należy do dyskrecjonalnych uprawnień polityków rządowych (zob. B. Kudrycka, 1998, s. 35).

Rozpatrując rzecz w układzie historycznym, można wręcz mówić o swoistych dwóch typach formalnoprawnych relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi. Pierwszy z nich, odchodzący coraz wyraźniej w przeszłość, był oparty na dążeniu do jasnego zróżnicowania sytuacji formalnej obu tych grup pracowników struktur rządowych. Drugi z tych typów, zdobywający przewagę w czasach współczesnych, ma służyć zagwarantowaniu uporządkowanej kooperacji polityków i urzędników zawodowych w obsłudze zadań rządu i administracji rządowej.

2.2. Struktura stanowisk

Korpus polityków zatrudnionych w instytucjach rządowych we współczesnych państwach jest wewnątrz zróżnicowany. Te ogólne prawidłowości dotyczą również państw członkowskich Unii Europejskiej. Wśród polityków zatrudnionych w strukturach rządowych wyodrębnić można co najmniej dwie grupy. Pierwsza z nich obejmuje polityków wchodzących w skład gabinetów ministrów oraz zaj-

mujących w strukturach rządowych inne stanowiska kierownicze, do których w systemie instytucjonalnym administracji są w sposób bezpośredni przypisane kompetencje związane z rządzeniem. Druga z tych grup obejmuje doradców i asystentów politycznych, którzy wspomagają osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych o charakterze politycznym w realizacji zadań związanych z kreowaniem lub też wyjaśnianiem opinii publicznej prowadzonej polityki.

Część regulacji dotyczących kierowniczych stanowisk politycznych w strukturach rządowych odnosi się do wszystkich tych stanowisk. Zasadą jest, że w pewnym swoim fragmencie regulacje te dotyczą gabinetu ministrów jako kolegium. Równocześnie jest prawie regułą oddzielne potraktowanie, i to nieraz już w normach konstytucyjnych, stanowiska szefa gabinetu ministrów, niejednokrotnie również jego zastępcy i innych członków gabinetu (w tym przede wszystkim ministrów) oraz — jeśli pojęcia „gabinet” i „rząd” mają odmienne znaczenie — pozostałych członków rządu (np. sekretarzy stanu w Austrii czy też sekretarzy parlamentarnych w Republice Malty).

W sprawach szczegółowych dotyczących składu rządu i liczby jego członków konstytucje państw członkowskich Unii Europejskiej odsyłają najczęściej do ustaw. W kilku przypadkach już w samych konstytucjach można jednak odnaleźć przepisy bliżej określające wewnętrzną strukturę lub liczbę kierowniczych stanowisk politycznych w strukturach rządowych. Przykładowo w konstytucji Austrii są to normy opisujące pozycję wicekanclerza, ministrów federalnych i sekretarzy stanu. W art. 99 konstytucji Belgii znalazł się przepis, iż Rada Ministrów składa się powyżej z piętnastu członków. Konstytucja Irlandii zawiera normę, zgodnie z którą w rządzie powinno się znaleźć nie mniej niż siedmiu i nie więcej niż piętnastu ministrów. Konstytucja Luksemburga stanowi, że w skład rządu wchodzi premier i co najmniej trzech ministrów: skarbu, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych. W Polsce konstytucja rozstrzyga, że Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów, oraz stwarza podstawy do powoływania w skład Rady Ministrów wiceprezesów Rady Ministrów, a także przewodniczących komitetów określonych w ustawach; normy konstytucji dopuszczają możliwość podziału ministrów na tych, którzy kierują określonymi działami administracji rządowej, i tych, którzy wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów.

W poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej przyjęto specyficzne rozwiązania w zakresie struktury rządowych kierowniczych stanowisk politycznych. Na przykład w Wielkiej Brytanii podzielono ministrów — na tych, którzy mają rangę sekretarza stanu, są powoływani przez monarchę, działają na podstawie królewskiej prerogatywy i wchodzi w skład gabinetu, oraz na tzw. młodszych ministrów, działających na podstawie ustaw i pozostających poza składem gabinetu. Innym przykładem specyficznego rozwiązania jest określanie we Francji pozycji ministrów na podstawie kolejności, w jakiej zostali oni wymienieni w dekreście powołującym rząd.

O wyjątkowej pozycji szefa gabinetu w strukturze stanowisk politycznych decyduje jednocześnie kilka czynników. Po pierwsze — najczęściej jest on powoływany

w specjalnym, odmiennym niż w przypadku innych członków gabinetu, trybie. Po wtóre — ma on liczne własne kompetencje w relacjach z gabinetem i innymi organami. Po trzecie — jego dymisja z zasady stanowi okoliczność przesądzającą o ustąpieniu całego gabinetu. Kwestie te będą bardziej szczegółowo przedstawione w dalszej części tych rozważań.

Również grupa urzędników zawodowych jest wewnątrznie niejednorodna. Podstawowy podział wynika z faktu, iż tylko część urzędników należy do korpusu służby cywilnej. Kolejne różnice są związane z przypisaniem do określonej grupy lub kategorii w samej służbie cywilnej.

Przykładowo w Czechach podstawowy podział wśród pracowników służby cywilnej dotyczy zaszeregowania płacowego i obejmuje 12 kategorii (zob. J. Marek, A. Pecka, 2002/2003, s. 188). We Francji, gdzie rozwiązania służby cywilnej odnoszą się też do osób zatrudnionych przez państwo poza urzędami administracji, występuje wyraźny podział na korpusy służby cywilnej. Takich korpusów jest około 1600 (por. *Służba...*, 1995, s. 10). W ramach każdego z nich istnieje kilka kategorii i szczebli. Podstawowy podział obejmuje trzy kategorie: A — najwyższa w strukturze, dostępna dla osób z wyższym wykształceniem; B — średniego szczebla, dostępna dla osób legitymujących się maturą; C — obejmująca pracowników zatrudnionych na stanowiskach wykonawczych i pomocniczych. Jak widać, o miejscu w hierarchii decyduje wykształcenie. System charakteryzuje duża stabilność stosunku pracy — normą jest zatrudnienie aż do uzyskania uprawnień emerytalnych lub rentowych. W Irlandii część urzędników pracuje na tzw. stanowiskach ogólnej służby cywilnej, część zaś na tzw. stanowiskach ministerialnych, które mają specyficzny charakter i występują tylko w niektórych urzędach. W ramach ogólnej służby cywilnej występują trzy kategorie (klasy): administracyjna — dla kadry kierowniczej, wykonawcza — dla średniego personelu, urzędnicza — najniższa w strukturze. W Niemczech istnieją cztery kategorie urzędnicze w ramach służby cywilnej. Są to: służba najwyższa — dostępna dla absolwentów uniwersytetu, po zdaniu egzaminów państwowych, zaliczeniu trwającej 2 lata służby przygotowawczej oraz odbyciu stażu sprawdzającego; służba wyższa — dla osób posiadających świadectwo maturalne, po odbyciu służby przygotowawczej (3 lata), zdaniu egzaminu i zaliczeniu okresu próbnego; służba średniego stopnia — dla osób do 30 roku życia, po ukończeniu szkoły zawodowej, odbyciu służby przygotowawczej (2 lata) oraz zdaniu egzaminu; służba najniższa — dostępna po ukończeniu szkoły podstawowej dla osób do 40 roku życia, po zaliczeniu służby przygotowawczej, która trwa 6 miesięcy. Cechą charakterystyczną tego systemu, podobnie jak systemu francuskiego, jest duża stabilność stosunku pracy. W Polsce, zgodnie z regulacjami z 1998 r., pracowników korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej na stanowiskach urzędniczych różnicują obecnie dwa zasadnicze, nakładające się na siebie, podziały. Pierwszy polega na tym, iż korpus służby cywilnej składa się z pracowników służby cywilnej oraz urzędników służby cywilnej. Ci ostatni są grupą zawodową bardziej ustabilizowaną, do której wejście wymaga posiadania odpowiedniego stażu w charakterze pracow-

nika służby cywilnej oraz pomyślnego zakończenia postępowania kwalifikacyjnego lub też ukończenia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. W ramach drugiego podziału w korpusie służby cywilnej wyodrębniona jest grupa osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, do obejmowania których uprawnieni są obecnie, poza wyraźnie określonymi wyjątkami, urzędnicy służby cywilnej. W Wielkiej Brytanii, gdzie służba cywilna działa w urzędach centralnych podległych gabinetowi, istnieje kilka oddzielnych kategorii pracowniczych, do których przepustką są kryteria fachowe oraz usytuowanie w hierarchii służbowej. Odrębną grupę stanowią najwyżsi urzędnicy w służbie cywilnej (tzw. *Senior Civil Servants*), do których zaliczają się m.in. stali sekretarze i podsekretarze stanu. Powołanie na te stanowiska wymaga zatwierdzenia kandydatury przez szefa służby cywilnej oraz przez premiera, po zasięgnięciu opinii komisji kwalifikującej na najwyższe stanowiska, lub też następuje w drodze otwartego postępowania kwalifikacyjnego (zob. B. Kudrycka, 1998, s. 36). Obok kilku kategorii obejmujących pracowników urzędów różnego szczebla istnieją też odrębne kategorie dla pracowników społecznych, służby więziennej i administracji skarbowej. Cechą systemu brytyjskiego jest stosunkowo duża elastyczność w sferze wynagrodzenia (zob. R. Pyper, 1995). We Włoszech obowiązuje obecnie podział na 5 wyższych kategorii stanowisk w ministerstwach (od dyrektora generalnego po dyrektora oddziału) oraz 9 niższych szczebli stanowisk z przypisanymi do nich stawkami wynagrodzeń.

2.3. Specyfika rozwiązań w dziedzinie rekrutacji i legitymizacji

W przypadku polityków rządowych zasadnicze formy rekrutacji i legitymizacji to: wybór, mianowanie, powołanie lub umowa o pracę. Ich podstawą jest w każdym przypadku rekomendacja o charakterze politycznym, która wiąże się najczęściej z formalną lub faktyczną pozycją w ugrupowaniach stanowiących zaplecze polityczne władzy wykonawczej. W tym przypadku kwalifikacje zawodowe zwykle odgrywają pomocniczą rolę; liczy się przede wszystkim doświadczenie polityczne. Pewien wyjątek od tej zasady stanowią zwykle kryteria doboru kandydatów na kierownicze stanowiska w dziale administracji rządowej obejmującym sprawiedliwość i legislację.

Wymagania formalne są w przypadku polityków znacznie ograniczone przedmiotowo i mają charakter uzupełniający. W większym stopniu dotyczą one osób zatrudnianych na stanowiskach doradców i asystentów politycznych (od których — m.in. w Polsce — wymaga się posiadania wyższego wykształcenia i określonego stażu pracy) niż kategorii kierowniczych stanowisk politycznych.

W wielu państwach od wszystkich polityków zatrudnionych w strukturach rządowych wymaga się posiadania obywatelstwa tego państwa oraz praw wyborczych. Tak jest w Austrii, gdzie zgodnie z art. 70 konstytucji — na stanowisko kanclerza federalnego, wicekanclerza lub ministra federalnego może być powołany tylko ten, kto posiada bierne prawo wyborcze do Rady Narodowej, co oznacza, że krąg kandydatów do tych urzędów jest ograniczony do osób, które mają obywatelstwo

austriackie i ukończyły 19 lat. Także w Belgii, na podstawie art. 97 konstytucji, ministrami mogą być mianowani tylko Belgowie. W Danii, zgodnie z § 27 konstytucji, „nikt nie może być mianowany funkcjonariuszem państwowym, o ile nie jest poddanym Króla Danii”. W Finlandii, w myśl § 60 konstytucji, „ministrami mogą być obywatele finlandzcy znani z uczciwości i kompetentni”. Z kolei art. 60 konstytucji Polski stanowi, że prawo dostępu do służby publicznej mają na równych zasadach obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych. W Szwecji, zgodnie z § 9 rozdziału 6 Aktu o Formie Rządu, „tylko obywatel szwedzki, będący nim co najmniej od dziesięciu lat, może zostać członkiem Rządu”. Na Węgrzech warunkiem niezbędnym do wejścia w skład rządu jest posiadanie praw wyborczych.

W niektórych przypadkach przy kształtowaniu składu gabinetu stawiane są dodatkowe wymagania mające swoje uzasadnienie w tradycji lub w sytuacji istniejącej w danym państwie. Tak jest przykładowo w Belgii, gdzie — zgodnie z art. 99 konstytucji — Rada Ministrów, ewentualnie z wyjątkiem premiera, ma liczyć tyle samo ministrów ze wspólnoty francuskiej, co flamandzkiej. Dodatkowo, zgodnie z art. 98 konstytucji, żaden członek rodziny królewskiej nie może być ministrem. W części państw postsocjalistycznych (przykładowo w Łotwie) za czynnik dyskwalifikujący kandydata uważa się pracę lub współpracę ze służbami specjalnymi w czasie obowiązywania ustroju socjalistycznego bądź też wcześniejsze zatrudnienie w aparacie partii komunistycznej. Dla porządku trzeba też przypomnieć martwą w praktyce normę konstytucji Cypru, zgodnie z którą ministrem właściwym w zakresie spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych lub finansów powinna być osoba pochodzenia tureckiego.

W procesie powoływania polityków na stanowiska w rządzie i administracji rządowej, zwłaszcza na wyższe stanowiska, zwykle uczestniczą organy pozarządowe, w tym przede wszystkim parlamenty i głowy państw. Ta zasada — była już o tym mowa w poprzednim rozdziale — obowiązuje we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do członków gabinetów ministrów. W niektórych przypadkach obejmuje ona również nominacje na inne stanowiska polityczne w strukturach rządowych. Przykładem szczególnie rozbudowanych kompetencji nominacyjnych głowy państwa są uprawnienia prezydenta w Austrii.

Przy zatrudnieniu urzędników zawodowych podstawowe znaczenie mają — jak już mówiliśmy — względy merytoryczne. Konkretnie wymagania różnią się w zależności od tego, czy w danym kraju dominują w służbie cywilnej rozwiązania właściwe systemowi kariery czy też systemowi pozycyjnemu. W zależności od przyjętego systemu dokonuje się wyboru najważniejszych kryteriów spośród takich czynników, jak: stan zdrowia, wiek, wykształcenie, uregulowany stosunek do służby wojskowej, staż pracy, umiejętność wykonywania zadań właściwych dla zawodu urzędnika lub też danego stanowiska pracy, doświadczenie oraz określone cechy charakteru. Chodzi przede wszystkim o to, aby były to kryteria ujednoczone i powszechnie znane, o charakterze obiektywnym, wspólne dla wszystkich kandydatów i tym samym tworzące gwarancje równego dostępu do urzędów publicz-

nych. Również i w tym przypadku w niektórych państwach postsocjalistycznych przeszkodą w zatrudnieniu jest praca w służbach specjalnych bądź współpraca z tymi służbami w czasie panowania ustroju socjalistycznego lub też wcześniejsze zatrudnienie w aparacie partii komunistycznej.

Katalog wymagań wstępnych oraz podstawowe zasady zatrudnienia w administracji publicznej można odnaleźć w konstytucjach niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o wstępne wymagania zapisane w konstytucjach, można tu wymienić: umiejętności (Finlandia), zdolności (Finlandia, Hiszpania), kwalifikacje (Niemcy, Szwecja), przydatność (Niemcy), sprawdzone zasługi obywatelskie (Finlandia, Hiszpania, Szwecja) czy osiągnięcia zawodowe (Niemcy). Przykładem zaś sposobu zatrudnienia określonego już w konstytucji jest publiczny konkurs, jako podstawowy mechanizm rekrutacji pracowników administracji w Słowenii i we Włoszech. W praktyce jednak znaczna część urzędników zawodowych we włoskiej administracji rządowej nigdy do takich konkursów nie stanęła, zaś ich stosunki pracy ulegały powolnej stabilizacji w ramach przekształcania zatrudnienia tymczasowego.

W części przypadków konstytucyjne regulacje w tych sprawach są bardziej szczegółowe. Przykładowo w Niemczech w ustawie zasadniczej w art. 33 stanowi się, że dostęp do urzędów publicznych, jak również prawa nabyte w służbie publicznej są niezależne od przekonań religijnych, zaś prawo służby publicznej należy uregulować z uwzględnieniem tradycyjnych zasad stanowych urzędników zawodowych. Dodatkowo w art. 36 zapisano, że na szczeblu najwyższych władz federalnych należy korzystać z urzędników pochodzących z wszystkich krajów w odpowiednim stosunku, a osoby zatrudnione w pozostałych władzach federalnych powinny pochodzić z reguły z kraju, w którym działają. W konstytucji Włoch w kwestii dostępu do urzędów publicznych zaakcentowano zagadnienie równości płci: „Republika podejmując specjalne środki, wspiera ideę równych możliwości kobiet i mężczyzn” (art. 51).

Do warunków wstępnych zatrudnienia w administracji publicznej na stanowiskach urzędniczych, podobnie jak w przypadku polityków, tradycyjnie przez wiele lat należał wymóg posiadania obywatelstwa danego państwa. Nadal jest on obecny w konstytucjach wielu państw członkowskich Unii Europejskiej. Wymóg ten obowiązuje w prawie wszystkich państwach, które weszły do grona członków Unii Europejskiej w 2004 r. Regulacja ta nie dotyczy jednak tylko tej grupy państw. Przykładowo w Belgii, na podstawie art. 10 konstytucji, jedynie obywatele tego państwa mają dostęp do stanowisk cywilnych i wojskowych, poza wyjątkami, które mogą być przyjęte na mocy ustawy w szczególnych przypadkach. Warunek posiadania obywatelstwa przy obejmowaniu urzędów publicznych jest też sformułowany w § 27 konstytucji Danii. W Finlandii § 125 konstytucji tworzy podstawy dla ustanowienia podobnego warunku w ustawie. W Niemczech, na podstawie art. 33 ustawy zasadniczej, gwarancje dostępu do urzędów publicznych przysługują jedynie Niemcom. W Polsce, zgodnie z art. 60 konstytucji, dostęp do służby publicznej stanowi prawo obywateli polskich. W Szwecji, zgodnie z § 9 rozdziału 11 *Aktu o Formie Rządu*, jedy-

nie obywatel szwedzki może zajmować urząd podległy bezpośrednio rządowi, być kierownikiem organu podległego bezpośrednio parlamentowi lub rządowi, albo być członkiem takiego organu lub jego kierownictwa, być urzędnikiem rządu podległym bezpośrednio członkowi rządu lub być wysłannikiem Szwecji na arenie międzynarodowej. Zgodnie z tym samym przepisem konstytucji, także w pozostałych przypadkach tylko obywatel szwedzki może być urzędnikiem bądź zajmować stanowisko służbowe, jeśli ten urząd lub stanowisko jest obsadzane w drodze wyboru przez parlament lub jeżeli przewiduje to ustawa bądź pragmatyka służbowa. We Włoszech, mimo obowiązywania ogólnej zasady ograniczenia dostępu do urzędów tylko do obywateli tego państwa, konstytucja stanowi, że w celu dopuszczenia do urzędów publicznych i stanowisk wybieralnych ustawa może zrównać z obywatelami włoskimi Włochów „nie należących do Republiki” (art. 51).

Po orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 26 maja 1982 r., dotyczącym interpretacji art. 39 ust. 4 Traktatu Wspólnot Europejskich (na temat swobody przepływu pracowników), w stosunku do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w niektórych przypadkach rezygnuje się z warunku posiadania obywatelstwa danego państwa przy obsadzie stanowisk urzędniczych. W poszczególnych państwach kandydaci z innych państw członkowskich Unii Europejskiej mają dostęp do 60–90% takich stanowisk (por. D. Bossaert, Ch. Demmke, 2003, s. 85 i nast.; zob. też. T. Grosse, 1999, s. 26–34). Najczęściej jednak w odnośnych regulacjach nie odstąpiono od obowiązku znajomości języka urzędowego danego państwa, zaś posiadanie obywatelstwa tego państwa jest nadal warunkiem zatrudnienia na wyższych stanowiskach urzędniczych.

Przy rekrutacji urzędników zawodowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej przeważa publiczny system naboru. Powszechny jest mechanizm ogłaszania w prasie i oficjalnych periodykach poszczególnych urzędów lub urzędu administrującego sprawami służby cywilnej informacji o wolnych miejscach pracy, zwłaszcza w odniesieniu do niższych stanowisk w służbie cywilnej. Przy prowadzeniu naboru na zasadach otwartości w niektórych przypadkach ogranicza się rekrutację do osób już pracujących w administracji publicznej bądź też zatrudnionych w tym jej fragmencie, w którym funkcjonuje służba cywilna. Sytuacja taka występuje m.in. w Austrii, Grecji i Niemczech, a w przypadku wyższych stanowisk także we Francji, w Hiszpanii, Irlandii, Luksemburgu, Polsce oraz Portugalii.

Przyjęcie do pracy w służbie cywilnej (w systemie kariery) lub uzyskanie konkretnego stanowiska w tej służbie (w systemie stanowisk) najczęściej jest uzależnione od pozytywnych wyników egzaminu lub konkursu. Taką procedurę przyjęły — dopuszczając pewne wyjątki — m.in. Cypr, Litwa, Łotwa, Słowacja i Słowenia. W Belgii podstawowe znaczenie ma w tym przypadku wynik analizy przedstawionych dokumentów i opinii potwierdzających posiadane kwalifikacje. W niektórych państwach (m.in. we Francji i w Niemczech) w systemie rekrutacji kadr urzędniczych, szczególnie zaś rekrutacji na wyższe stanowiska w administracji rządowej, ważne miejsce zajmują szkoły kształcące pracowników administracji. Ukończenie tych szkół pozwala ominąć podstawową procedurę zatrudnienia lub też stanowi

wręcz niezbędny warunek zatrudnienia w służbie cywilnej. W państwach, w których dominują rozwiązania systemu awansowego, normą w procesie rekrutacji jest odbycie stażów kandydackich lub praktyk wstępnych, towarzyszy zaś temu wymóg zaliczenia w formie sprawdzianu szkolenia aplikacyjnego.

We Francji przeważają egzaminy dostępne dla wszystkich zainteresowanych, którzy spełniają warunki wstępne, dotyczące przede wszystkim wykształcenia (zob. D. Sobków, 1997, s. 53–57). W niektórych przypadkach jest też prowadzona rekrutacja wewnątrz administracji. Efektem postępowania kwalifikacyjnego jest przyjęcie do określonego korpusu i na konkretny stopień urzędniczy. Przy rekrutacji na stanowiska kierownicze wykorzystuje się aplikacyjne szkolenie dla absolwentów szkół wyższych w działającej od 1945 r. École Nationale d'Administration (ENA). Prawie wszystkie ważniejsze stanowiska w administracji są obsadzone przez absolwentów ENA, co w dużym stopniu przyczynia się do hermetyczności francuskiej elity administracyjnej, która dodatkowo jest powiązana siecią nieformalnych relacji. Krytyka tego stanu rzeczy stała się zaczynem reformy ENA rozpoczętej w 1999 r. (por. T. Kapera, 2001, s. 168–170). W Irlandii wprowadzono otwarty system egzaminów konkursowych. Wyniki postępowania przed Komisją Służby Cywilnej wymagają zatwierdzenia przez komisarzy służby cywilnej, wśród których znajduje się też przedstawiciel parlamentu. Istotną rolę w kształceniu urzędników odgrywa Centrum Kształcenia Służby Cywilnej (CSTC). W Niemczech przy rekrutacji do poszczególnych kategorii służby cywilnej liczy się przede wszystkim wykształcenie kandydata oraz wyniki uzyskane w służbie przygotowawczej i w czasie egzaminu (zob. I. Duda, 1997, s. 71–76; H. Minz, 1997, s. 76–78). Przygotowywanie kadry kierowniczej to jedno z głównych zadań systemu szkolnictwa administracyjnego, w skład którego wchodzi między innymi Bundesverwaltungsakademie i Hochschule für öffentliche Verwaltung. W Polsce rekrutację na stanowiska pracowników służby cywilnej przeprowadza się na podstawie analizy złożonych dokumentów oraz ewentualnej rozmowy. W przypadku rekrutacji do korpusu urzędników służby cywilnej podstawową obowiązującą procedurą jest postępowanie kwalifikacyjne obejmujące testy psychologiczne oraz sprawdzian wiedzy i umiejętności. Z tej procedury są zwolnieni absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Natomiast wyższe stanowiska w służbie cywilnej są obsadzone z założenia w trybie konkursów, chociaż w praktyce w dalszym ciągu tymczasowo zatrudnia się na tych stanowiskach osoby, które nie przeszły procedury konkursowej. W Wielkiej Brytanii raczej mniejsze znaczenie przy rekrutacji ma formalne wykształcenie, liczą się przed wszystkim predyspozycje osobiste do pracy w administracji. Tradycyjnie jednak wśród urzędników rządowych znajduje się bardzo wielu absolwentów Oxfordu i Cambridge. Dotyczy to zwłaszcza wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Z kolei we Włoszech są podejmowane w ostatnim okresie próby wykorzystania przy rekrutacji na wyższe stanowiska w służbie cywilnej formy szkolenia połączonego z praktyką zawodową, które kończy się egzaminem.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej przy koordynacji prac związanych z tworzeniem i działaniem służby cywilnej stosuje się zróżnicowane roz-

wiązania instytucjonalne. Stosunkowo rzadko powierza się całość tych spraw jednemu organowi, zwykle poszczególne zagadnienia są obsługiwane przez różne organy; w niektórych krajach (Malta, Węgry) przyjęto rozwiązanie polegające na delegowaniu części kompetencji na poziom poszczególnych ministerstw i urzędów. W pewnych przypadkach część spraw rozstrzyga się na szczeblu centralnym, część zaś na szczeblu lokalnym. W państwach niemających długiej tradycji służby cywilnej występują znaczne napięcia towarzyszące próbom powierzenia spraw rekrutacji, w tym także rekrutacji na wyższe stanowiska urzędnicze, jednemu podmiotowi usytuowanemu poza strukturą urzędu, w którym ma zostać obsadzone dane stanowisko. Przykładów w tej dziedzinie dostarczyły m.in.: Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska i Słowacja.

W niektórych państwach struktury odpowiedzialne za sprawy służby cywilnej są ulokowane w centrum rządu. W Austrii nadzór nad kadrami administracji oraz rekrutacją na stanowiska urzędnicze sprawuje przede wszystkim Federalny Urząd Kanclerski. W Czechach, zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami ustawowymi, centralnym organem wykonawczym i nadzorczym w zakresie służby cywilnej jest Generalna Dyrekcja Służby Cywilnej, usytuowana w ramach Urzędu Rady Ministrów; na jej czele stoi dyrektor generalny mianowany na wniosek rządu przez prezydenta republiki. W Estonii sprawami służby cywilnej zajmuje się Urząd Administracji Publicznej w Urzędzie Rady Ministrów. W przypadku Malty szef Służby Cywilnej jest usytuowany przy Urzędzie Prezesa Rady Ministrów. W Wielkiej Brytanii sprawy służby cywilnej znajdują się obecnie bezpośrednio w kompetencji premiera. W urzędzie gabinetu brytyjskiego sprawy te podlegają Urzędowi Służby Publicznej i Nauki. Szefem służby cywilnej jest sekretarz gabinetu, wspomagany przez szefa Urzędu Służby Publicznej oraz stałego sekretarza w tym urzędzie. Kwestiami dotyczącymi płac zajmuje się Ministerstwo Skarbu. Na kształt konkretnych rozwiązań dotyczących służby cywilnej w tym państwie w dużym stopniu wpływa zdecentralizowany charakter administracji publicznej. Centralną rekrutację prowadzi się obecnie tylko wśród kandydatów na najwyższe stanowiska. W tym przypadku istotną rolę odgrywa specjalna komisja kwalifikacyjna (*Senior Appointments Selection Committee*), która opiniuje kandydatury oraz nadzoruje postępowania kwalifikacyjne i konkursowe. W pozostałych przypadkach kwalifikacją zajmują się poszczególne ministerstwa. Za sprawy związane z nominacjami na stanowiska publiczne odpowiada minister ds. administracji publicznej, zaś o wysokości uposażenia decyduje minister skarbu. Z kolei we Włoszech sprawy służby cywilnej są prowadzone przez Urząd Rady Ministrów.

Niejednokrotnie w państwach członkowskich Unii Europejskiej funkcjonują samodzielne urzędy właściwe w sprawach służby cywilnej. W Belgii istnieje oddzielne ministerstwo służby cywilnej. Na Łotwie stworzono odrębny Zarząd Państwowej Służby Cywilnej. W Polsce, gdzie zwierzchnikiem służby cywilnej jest Prezes Rady Ministrów, organem właściwym w sprawach służby cywilnej jest Szef Służby Cywilnej, wspomagany przez Urząd Służby Cywilnej. Rekrutację na stanowiska pracowników służby cywilnej przeprowadzają dyrektorzy generalni

w poszczególnych urzędach, natomiast organizatorem postępowania kwalifikacyjnego na urzędników służby cywilnej oraz konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej jest Szef Służby Cywilnej. W Słowacji nadzór nad realizacją ustawy o służbie cywilnej został powierzony specjalnemu urzędowi, którym jest Biuro Służby Cywilnej (zob. L. Plai, 2005, s. 133–137). W 2006 r. podjęto jednak inicjatywę ustawodawczą przesunięcia tych kompetencji do ministra pracy.

W niektórych przypadkach struktury odpowiedzialne za sprawy służby cywilnej są ulokowane w ministerstwach finansów. Taka sytuacja ma miejsce w Republice Cypru, Danii, Finlandii i Irlandii, gdzie ministerstwo finansów współpracuje z Komisją Służby Cywilnej — zajmującą się rekrutacją kadr, oraz z Centrum Kształcenia Służby Cywilnej, któremu podlegają szkolenia. Instytucjami odpowiedzialnymi za sprawy służby cywilnej są nieraz także ministerstwa spraw wewnętrznych. Można tu wskazać przykład Grecji — gdzie sprawami służby cywilnej zajmuje się Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Administracji i Decentralizacji, a także Litwy, Norwegii, Niemiec — gdzie zadania te należą głównie do Urzędu do Spraw Służby Cywilnej, który jest podporządkowany ministrowi spraw wewnętrznych, oraz Słowenii i Węgier. W niektórych państwach instytucjami koordynującymi sprawy służby cywilnej są ministerstwa do spraw administracji publicznej lub służby publicznej. Takie rozwiązanie przyjęto we Francji, w Hiszpanii, Luksemburgu i Portugalii. W Szwecji sprawami służby cywilnej zajmuje się Ministerstwo Sprawiedliwości.

2.4. Specyfika rozwiązań w dziedzinie praw i obowiązków

W ostatnich latach następuje wyraźne zbliżenie zasad zatrudnienia wchodzących w skład urzędniczego prawa pracy do ogólnych reguł obowiązujących w sektorze prywatnym. Proces ten przebiega przede wszystkim w państwach o długiej tradycji służby cywilnej. W o wiele mniejszym stopniu dotyczy to państw Europy Środkowej i Wschodniej, które znajdują się jeszcze na etapie tworzenia różnic w zasadach zatrudnienia w urzędach administracji publicznej i w innych miejscach pracy (por. K.H. Goetz, H. Wollmann, 2001, s. 879 i nast.; zob. też D. Bossaert, Ch. Demmke, 2003, s. 21 i nast.). Podstawą rozwiązań dominujących współcześnie w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest jednak nadal założenie, że praca zawodowa w administracji publicznej ma specyficzny, służebny wobec interesu ogólnego charakter i wymaga merytorycznego przygotowania, powinny ją więc regulować specjalne rozwiązania prawne. Bardzo często przyjmuje się też założenie, że podjęcie takiej pracy wiąże się z koniecznością poddania się przez urzędników ograniczeniom w korzystaniu z części swoich praw, szczególnie związanych z prowadzeniem działalności politycznej i gospodarczej.

Praca w administracji rządowej, tak jak zatrudnienie w całej administracji publicznej, jest traktowana w rozwiązaniach normatywnych państw członkowskich Unii Europejskiej jako realizacja swoistej misji. Właśnie dlatego na kartach konstytucji od osób zatrudnionych w tej administracji wymaga się m.in.: wierności kon-

stytucji (Grecja, Niemcy), oddania ojczyźnie (Grecja), bezstronności (Hiszpania, Polska, Portugalia, Włochy), rzetelności (Polska), politycznej neutralności (Polska) czy sprawiedliwości (Portugalia).

W większości państw członkowskich Unii Europejskiej istnieją specjalne regulacje prawne określające sytuację pracowników służby cywilnej. Przepisy tych ustaw podlegały licznym nowelizacjom. W Austrii podstawowe regulacje zawiera ustawa federalna z 1979 r. o prawie służbowym urzędników (polskie tłumaczenie tej ustawy zostało zamieszczone w Biuletynie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 1996 nr 1 [9], s. 129–204). Cypryjska ustawa o służbie cywilnej pochodzi z 1990 r. W Czechach ustawa o służbie cywilnej została uchwalona w 2002 r. i reguluje również niektóre kwestie związane z organizacją urzędów oraz wynagrodzeniem urzędników (zob. J. Marek, A. Pecka, 2002/2003, s. 185–193). W Estonii obowiązuje ustawa o służbie cywilnej z 1995 r., z istotnymi zmianami wprowadzonymi w 2002 r. We Francji takie regulacje zawiera obecnie przede wszystkim ustawa z 1983 r. (ze zmianami z 1987 r.) dotycząca praw i obowiązków urzędników (polskie tłumaczenie tej ustawy zostało zamieszczone w Biuletynie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 1996 nr 1 [9], s. 5–16), a także statut służby cywilnej (publicznej) z 1984 r., który był w późniejszych latach kilkakrotnie zmieniany (polskie tłumaczenie tego aktu zostało zamieszczone w Biuletynie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 1996 nr 1 [9], s. 17–59). W Irlandii sprawy te reguluje ustawa o służbie cywilnej z 1956 r. (z poprawkami z 1958 r.) wraz z licznymi zarządzeniami ministerialnymi. Na Litwie ustawa o służbie cywilnej została uchwalona w 1999 r. i w istotny sposób zmieniona w 2001 r. Łotewska ustawa o państwowej służbie cywilnej pochodzi z 2001 r. W Niemczech regulacje dotyczące kadr urzędniczych są zawarte przede wszystkim w ustawie o urzędnikach państwowych z 1985 r. (polskie tłumaczenie tej ustawy zostało zamieszczone w Biuletynie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 1996 nr 1 [9], s. 61–127), ustawie o wynagrodzeniach oraz rozporządzeniu o ścieżkach awansu. W Polsce kwestie odnoszące się do pracowników administracji rządowej rozstrzyga ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. wraz z przepisami wykonawczymi do niej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.; zob. też: *Prawo urzędnicze*, 2005, s. 15–115; H. Szewczyk, 2006; E. Ura, 2004, s. 109 i nast.). W Słowacji ustawa o służbie cywilnej została uchwalona w 2002 r. i była już nowelizowana, m.in. w 2003 r., kiedy to wprowadzono do niej przepisy dające podstawę do uelastycznienia liczyh szczegółowych rozwiązań. Na Węgrzech ustawa o służbie cywilnej została uchwalona już w 1992 r., zaś istotne zmiany zmierzające do uelastycznienia jej regulacji pochodzą z 2001 r. W Wielkiej Brytanii przepisy dotyczące urzędników administracji rządowej są rozproszone w różnych regulacjach przedmiotowych, spośród których ważne znaczenie mają regulacje z 1991 r. odnoszące się do stosunków między służbą cywilną a organami przedstawicielskimi oraz przepisy z 1993 r. z zakresu zarządzania służbą cywilną. We Włoszech obowiązuje w tych sprawach nowelizowana ustawa z 1957 r. o statusie urzędników służby cywilnej w państwie.

2.5. Specyfika rozwiązań w dziedzinie zabezpieczeń przed konfliktem interesów

Liczne obowiązki i ograniczenia w korzystaniu z praw wiążą się w przypadku pracowników struktur rządowych z dążeniem do stworzenia zabezpieczeń przed sytuacją konfliktu interesu prowadzącą do realizowania przez tych pracowników ich partykularnych celów ze szkodą dla interesu wspólnego. Rozwiązania w tej dziedzinie przyjmowane w państwach członkowskich dotyczą konfliktu o charakterze politycznym, majątkowym i światopoglądowym (zob. D. Bossaert, Ch. Demmke, 2003, s. 58 i nast.). Owe rozwiązania są częściowo zróżnicowane w odniesieniu do polityków i urzędników zawodowych w rządach i administracji rządowej. Są one przy tym tworzone równoległe do zabezpieczeń systemowych obejmujących reglamentację i porządkowanie działań w zakresie zamówień publicznych, finansów partii politycznych, lobbingu oraz w innych dziedzinach newralgicznych z punktu widzenia relacji między interesem publicznym i prywatnym (szerzej zob. S. Rose-Ackerman, 2001).

Jest oczywiste, że w przypadku zabezpieczeń przed konfliktem interesu o charakterze politycznym ograniczenia odnoszą się przede wszystkim do urzędników zawodowych. Politycy zatrudnieni w strukturach rządowych z natury rzeczy realizują bowiem zadania polityczne. Są więc najczęściej członkami partii politycznych współtworzących zaplecze parlamentarne rządu, zwykle biorą udział w pracy organów tych partii i kierują się z założenia także motywacjami politycznymi. W tym przypadku ograniczenia wynikają zwykle z przyjęcia w danym państwie takiego modelu podziału władz, który dotyczy również sfery personalnej. Pod tym względem — zostało to już szczegółowo przedstawione w poprzednim rozdziale tej książki — sytuacja w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest zróżnicowana. W niektórych krajach (Irlandia, Malta i Wielka Brytania) łączenie zatrudnienia w strukturach rządowych na politycznych stanowiskach kierowniczych ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego jest zasadą. W większości państw dopuszcza się taką możliwość. Są również państwa, w których takie łączenie stanowisk jest zabronione (Belgia, Cypr, Estonia, Francja, Luksemburg, Portugalia, Słowacja i Szwecja) lub może dotyczyć tylko ściśle określonych stanowisk (Polska, Węgry). Ograniczenia mogą też mieć na celu zapobieganie wykorzystaniu zasobów organizacyjnych, materialnych i kadrowych urzędów rządowych na potrzeby wewnątrzpartyjne lub być formą przeciwdziałania nadużywaniu autorytetu urzędów publicznych. W niektórych państwach (Finlandia, Francja, Hiszpania i Niemcy) wiąże się z tym zakaz sprawowania przez polityków zatrudnionych na politycznych stanowiskach kierowniczych jakiegokolwiek innej funkcji publicznej, gdzie indziej (Wielka Brytania) uzależnia się decyzję w tej sprawie od oceny premiera.

Zapobieganiu konfliktowi interesu w sferze politycznej służą liczne ograniczenia narzucane urzędnikom zawodowym. Powszechnie stosowanymi środkami sprzyjającymi realizacji celów służby cywilnej w państwach członkowskich Unii Europejskiej są różne formy ograniczeń w manifestowaniu przez urzędników ich

przekonań politycznych oraz włączaniu się przez nich do działalności politycznej. Obejmują one między innymi zakazy łączenia zatrudnienia w służbie cywilnej z wypełnianiem mandatu parlamentarnego. Takie rozwiązanie występuje m.in. w Belgii, Niemczech, Polsce, a także — w odniesieniu do wyższych rangą urzędników — w Wielkiej Brytanii. Reklamentacji podlega też często aktywność partyjna urzędników zawodowych. W odniesieniu do znacznej części stanowisk w Irlandii oraz wszystkich urzędników służby cywilnej w Polsce obowiązuje wręcz zakaz przynależności do partii politycznych. W Niemczech (por. E. Prus, 1997, s. 35–37) podobny zakaz dotyczy tylko partii, które zostały zdelegalizowane, zaś w Wielkiej Brytanii takich, które zostały uznane za skrajne. W niektórych krajach — m.in. w Czechach, w Estonii, we Francji, w Niemczech, na Węgrzech i w Wielkiej Brytanii — zakaz dotyczy pełnienia funkcji partyjnych (zob. B. Kudrycka, 1998, s. 57–60). W niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej (m.in. w Wielkiej Brytanii) teksty publicznych wypowiedzi lub publikacji urzędników zawodowych, szczególnie zajmujących wyższe stanowiska, muszą być poddane wcześniejszej autoryzacji przez ich zwierzchników.

Rozwiązania bardziej liberalne są w tej dziedzinie wyraźnie rzadziej spotykane. W Austrii konstytucja w art. 7 stanowi, że funkcjonariuszom służb publicznych, włączając w to żołnierzy armii federalnej, zapewnia się pełne korzystanie z praw politycznych. W art. 59a rozstrzygnięto też, iż osobie zatrudnionej w służbie publicznej, jeśli ubiega się ona o mandat w Radzie Narodowej, zapewnia się potrzebny urlop, gdy zaś jest już deputowanym, należy ją — na jej wniosek — zwolnić częściowo lub całkowicie z pełnienia obowiązków służbowych na czas potrzebny do wykonywania mandatu. I w tym przypadku jednak konstytucja ustanawia dodatkowe mechanizmy kontrolne. Są nimi szczegółowe zasady wynagradzania, w tym kontroli wynagrodzeń takich osób przez specjalnie utworzoną w tym celu komisję przy Kancelarii Parlamentu. Istnieje też obowiązek corocznego informowania wspomnianej komisji, jakie regulacje odnoszące się do stanowisk służbowych i pozasłużbowych dotyczą tych osób, a także w jaki sposób są sprawdzane ich osiągnięcia pracownicze. W Danii, zgodnie z § 30 konstytucji, funkcjonariusze państwowi, którzy zostali wybrani do parlamentu, nie są obowiązani ubiegać się o zgodę rządu na przyjęcie przez nich mandatu. We Francji, gdzie w zasadzie obowiązuje zakaz politycznej działalności urzędników zawodowych, w praktyce istnieją procedury, które ów zakaz osłabiają. Dopuszcza się bowiem, pod warunkiem urlopowania na ten czas z pracy w administracji, sprawowanie mandatu parlamentarnego przez urzędnika służby cywilnej. Na podobnych zasadach pozwala się też na obecność członków korpusu służby cywilnej w gabinetach politycznych ministrów. W obu przypadkach urzędnikowi gwarantuje się przywrócenie do pracy na stanowisku administracyjnym po zakończeniu działalności politycznej. We Włoszech dopuszcza się łączenie zatrudnienia w administracji rządowej z wykonywaniem obowiązków deputowanego, jednak konstytucja stanowi w art. 98, iż w tych przypadkach urzędnicy publiczni nie mogą uzyskiwać awansów w inny sposób aniżeli na podstawie wysługi lat.

W przypadku urzędników zawodowych, a przynajmniej wybranych kategorii tychże urzędników, ograniczenia często dotyczą również przynależności do związków zawodowych i działalności związkowej, zwłaszcza udziału w strajkach i innych formach protestu, które zakłócałyby pracę urzędów publicznych. Takie rozwiązania obowiązują w różnym zakresie m.in. w Czechach, na Łotwie, a także w Hiszpanii, Niemczech, Polsce, Słowacji i na Węgrzech.

W wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej szczegółowo są również regulowane sprawy grożące konfliktem interesu w dziedzinie materialnej. Zwykle jest to ujęte w przepisach konstytucji, a rozwinięcie znajduje w oddzielnych ustawach. Ma to wyraźny związek z ekspansją różnorodnych grup interesu politycznego i gospodarczego oraz licznymi skandalami o charakterze korupcyjnym, które wybuchały w państwach członkowskich Unii Europejskiej, a były w nie zamieszanе osoby pełniące funkcje w rządzie i administracji rządowej. Chociaż szczegółowe regulacje są zróżnicowane, łączy je to, że ograniczenia i dodatkowe obowiązki w jednakowym stopniu odnoszą się do polityków i urzędników zawodowych funkcjonujących w strukturach rządowych. Dostrzec można przy tym, iż na osoby na stanowiskach kierowniczych nakłada się większe ograniczenia niż na szeregowych pracowników. Ta prawidłowość ma ścisły związek z faktem, że korupcja na wielką skalę występuje przede wszystkim na najwyższych szczeblach władzy i dotyczy głównych planów i programów rządowych (por. S. Rose-Ackerman, 2001, s. 73 i nast.).

Normą jest uważne monitorowanie sytuacji materialnej pracowników struktur rządowych uczestniczących w podejmowaniu decyzji publicznych. Służy temu system oświadczeń majątkowych i rejestrów korzyści, które w coraz szerszym zakresie mają charakter publiczny. Częstym rozwiązaniem jest zakaz dodatkowego zatrudnienia oraz poddanie reglamentacji lub wręcz wykluczenie możliwości łączenia funkcji publicznych z działalnością gospodarczą (w tym z operacjami na giełdzie papierów wartościowych) bądź innymi formami działalności zarobkowej. W niektórych państwach (m.in. w Polsce i we Włoszech) dopuszcza się jednak, z pewnymi ograniczeniami, uczestnictwo urzędników zawodowych w organach podmiotów gospodarczych w roli przedstawicieli skarbu państwa. Pomijając funkcje statutowe, można to uznać w dużej mierze za formę dodatkowego wynagrodzenia. Zdarza się, że część ograniczeń dotyczy również członków najbliższej rodziny pracownika struktur rządowych. Powszechnie stosowanym zabezpieczeniem przed konfliktem interesu stało się też okresowe ograniczanie możliwości zatrudnienia, po odejściu z urzędu administracji rządowej, w podmiocie gospodarczym, w którego nadzorowaniu i kontrolowaniu dany polityk uczestniczył albo z którym zawierał kontrakty i umowy. Przykładowo w Czechach przez dwa lata po ustaniu zatrudnienia wyżsi urzędnicy służby cywilnej nie mogą podejmować — pod karą grzywny — zajęć zarobkowych w dziedzinach mających związek z ich działalnością rządową (por. J. Marek, A. Pecka, 2002/2003, s. 189). W niektórych krajach (m.in. w Polsce) decyzja w tych sprawach jest uzależniona od zgody specjalnej komisji, w innych (np. w Wielkiej Brytanii) decyzję

podejmują sami zainteresowani, muszą jednak unikać sytuacji, które mogą narażać na szwank reputację rządu.

W regulacjach i zaleceniach obowiązujących w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej szczegółowej reglamentacji są również poddane inne sytuacje, które mogą prowadzić do konfliktu interesu. Gdy np. w Irlandii pod obrady rządu wnoszona jest sprawa, w której członek rządu lub jego rodzina ma interes majątkowy, rząd powinien być o tym uprzedzony przed rozpoczęciem dyskusji. Jeśli rząd nie zdecyduje inaczej, zainteresowany daną sprawą członek rządu nie powinien brać udziału w dyskutowaniu tej sprawy ani też głosować lub wpływać na postawę swoich kolegów. W Irlandii nie dopuszcza się też do tego, aby jakiegolwiek organizacje podporządkowane rządowi lub funkcjonujące pod jego egidą miały wśród swych członków ministrów lub ministrów stanu. Zgodnie z ogólną praktyką ministrowie i ministrowie stanu, którzy w momencie powołania są członkami jakiegokolwiek władzy lokalnej lub ciała jej podporządkowanego, powinni złożyć rezygnację z tego członkostwa tak szybko, jak tylko to jest możliwe. W regulaminie rządu irlandzkiego znajduje się punkt dotyczący odbywania wizyt zagranicznych, w którym jednoznacznie stwierdza się, że oferty opłacania wydatków ministerialnej wizyty składane przez organizacje komercyjne — narodowe i międzynarodowe — muszą być w każdym przypadku odrzucone.

Dobrym przykładem rozwiązań mających ograniczać zagrożenie konfliktem interesu są też zasady obowiązujące ministrów w Wielkiej Brytanii, a dotyczące: zachowania w czasie wizyt zagranicznych, wydatków związanych z udziałem w tych wizytach współmałżonka i doradców, ograniczeń (dotyczy to też członków rodziny) w korzystaniu z gościnności i przyjmowaniu prezentów i usług, zwłaszcza gdy może to zobowiązywać do czegoś lub stwarza tego pozory. Przestrzega się w tym przypadku zasady, że gdy na sposób załatwienia spraw publicznych może wpływać jakiś osobisty interes ministra, to informuje on o tym i zostaje całkowicie wyłączony z udziału w jakichkolwiek rozważaniach na temat sposobu załatwienia tych spraw. Rozwiązania te, zawarte w specjalnym „Kodeksie ministerialnym” opublikowanym w 1997 r., przygotował powołany przez premiera Komitet Standardów Życia Publicznego. Działaniom podjętym w Wielkiej Brytanii przyświecał cel uporządkowania życia publicznego zgodnie z zasadami: bezinteresowności, nieprzekupności, obiektywizmu, odpowiedzialności, jawności, uczciwości i przywództwa (zob. J. Kurczewski, 2003, s. 135–148).

We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej przykładą się dużą wagę do wymagań etycznych stawianych pracownikom służby cywilnej. W niektórych krajach, takich jak Cypr, Czechy, Estonia, Malta, Polska, Węgry i Włochy (zob. *Włochy...*, 2001/2002, s. 150–152), zostały opracowane specjalne kodeksy etyczne (lub też kodeksy postępowania) urzędników. Działają również komisje deontologii dla służby cywilnej. Celem jest stworzenie uzupełniających się nawzajem mechanizmów: przeciwdziałania korupcji i nadużyciom funkcji publicznych, kreowania pozytywnych wartości w administracji (takich jak: uczciwość, odpowiedzialność i obiektywizm) oraz ochrony urzędników uczciwie wykonujących swe

obowiązki (zob. S. Zwijacz, 2000, s. 3–12). U podstaw działań podejmowanych w tej dziedzinie leży ocena, że nie da się osiągnąć oczekiwanych efektów wyłącznie w trybie nakazów i zakazów prawnych i że niezbędne jest kształtowanie nawyku „przyzwoitego zachowania”, zwłaszcza gdy w danej sprawie nie ma szczególnych regulacji prawnych.

2.6. Specyfika rozwiązań w dziedzinie modelu kariery

Zmiany charakteru zatrudnienia polityków w strukturach rządowych zwykle nie podlegają regulacjom prawnym. Wyjawszy awanse finansowe, które wynikają ze stażu pracy, ewentualne inne awanse w tej grupie zawodowej są uwarunkowane wyłącznie względami politycznymi. Z wyjątkiem przypadku odwołania ze stanowiska w wyniku pociągnięcia do odpowiedzialności o charakterze konstytucyjnym lub prawnym, również czas zatrudnienia polityka w strukturach rządowych jest ściśle związany z kształtem zaplecza politycznego rządu oraz aktualnością rekomendacji politycznej.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej przyjęto formalne rozwiązanie polegające na automatycznym zakończeniu pracy polityków w administracji rządowej wraz z wygaśnięciem ich legitymizacji politycznej. W przypadku osób zajmujących kierownicze stanowiska polityczne w rządzie i administracji rządowej najczęściej wyraża się to w dymisji rządu lub poszczególnych jego członków. W systemach normatywnych poszczególnych państw są określone również inne stanowiska polityczne w administracji rządowej (w Polsce dotyczy to wojewodów i wicewojewodów), na których w takich sytuacjach dochodzi do dymisji lub które są objęte wygaśnięciem stosunku pracy. Mechanizm zmiany obejmuje również doradców politycznych osób, które zakończyły pracę w strukturach rządowych.

Wspólną zasadą w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest sformalizowanie i ściśle określenie zasad i warunków awansu urzędników zawodowych. Poszczególne rozwiązania w tej dziedzinie różnią się jednak od siebie. Jest rzeczą oczywistą, że sam problem awansu w większym stopniu pojawia się w systemach bliższych modelowi awansowemu służby cywilnej niż w przypadku modelu pozycyjnego. Przykład włoski pokazuje jednak, że nawet przy formalnej dominacji rozwiązań właściwych dla systemu pozycyjnego w praktyce przeważać mogą nadal przypadki zatrudnienia w administracji przez cały okres aktywności zawodowej.

We Francji zmiana kategorii urzędniczej w ramach korpusu odbywa się przede wszystkim na podstawie oceny przełożonego, zaś zmiana szczebla zaszeregowania związana jest z wysługą lat. Ewentualna zmiana korpusu wymaga zdania egzaminu. Zasadą jest przesuwanie się w górę w ramach siatki płac wraz ze wzrostem stażu pracy i zmianami kategorii. W Irlandii podstawą awansu są postępowania konkursowe (międzyministerialne lub wewnątrzministerialne), których przebieg jest szczegółowo uregulowany w aktach normatywnych. Duży wpływ na wynagrodzenie ma staż pracy. Z kolei w Niemczech staż pracy odgrywa istotną rolę przy awansie, wraz z wynikami oceny pracy, która powinna być przeprowadzana przy-

najmniej co cztery lata. Zasadą jest ewolucyjne przechodzenie w ramach tej samej kategorii urzędniczej z jednej grupy wynagrodzenia do następnej, bez możliwości pominięcia jakiegoś szczebla. Przemieszczenie się między kategoriami urzędniczymi należy do wyjątków. W Polsce awans na niektóre stanowiska zależy od wcześniejszego mianowania do grupy urzędników służby cywilnej i pomyślnego zakończenia postępowania konkursowego. W Wielkiej Brytanii awans na wyższe stanowiska jest poprzedzony zasięgnięciem opinii i rady komitetu składającego się z najwyższych rangą pracowników służby cywilnej, któremu przewodniczy Szef Krajowej Służby Cywilnej. We Włoszech do awansu w strukturze urzędniczej przyczynia się przede wszystkim staż oraz potwierdzone w praktyce doświadczenie i osiągnięcia zawodowe.

W celu utrzymania i wzmocnienia profesjonalnego charakteru służby cywilnej w większości państw wprowadzono rozbudowany system szkoleń dla wszystkich kategorii urzędników. Udział w takich szkoleniach, a niejednokrotnie również i pomyślne przejście procedur sprawdzających stopień przyswojenia treści szkoleń, może stanowić jeden z warunków awansu w strukturze urzędniczej. W niektórych krajach programowaniem i organizacją takich szkoleń zajmują się specjalne instytucje finansowane z budżetu państwa. Przykładem może być Instytut Administracji Państwowej w Czechach.

Podejmowaniu decyzji o awansach urzędniczych służą przede wszystkim systemy cyklicznych ocen. W niektórych krajach takie oceny, dokonywane najczęściej przez bezpośredniego przełożonego lub przez komisję złożoną z urzędników zawodowych, mają już prawną sankcję. Przykładowo we Francji są to oceny dokonywane co rok, a ich negatywny wynik może skutkować odwołaniem ze stanowiska. W innych państwach — m.in. w Niemczech — wyżsi urzędnicy zawodowi mogą zostać zwolnieni (lub przeniesieni w stan spoczynku) dopiero po zasięgnięciu opinii szefa gabinetu.

2.7. Specyfika rozwiązań w dziedzinie odpowiedzialności

Grupy polityków i urzędników zatrudnionych w administracji publicznej różnią się między sobą rodzajem i formą odpowiedzialności oraz procedurami orzekania w sprawach odpowiedzialności.

Politycy ponoszą przede wszystkim odpowiedzialność polityczną i konstytucyjną, równocześnie zaś są obarczeni odpowiedzialnością prawną. Odpowiedzialność polityczna ma charakter pośredni (przed wyborcami) lub bezpośredni (przed parlamentem, organami kierowniczymi partii stanowiących zaplecze polityczne rządu, a często i przed głową państwa oraz szefem gabinetu). Jej konsekwencją może być — w zależności od konkretnej sytuacji — albo utrata legitymacji do partycypowania we władzy wykonawczej w związku z przeniesieniem w kolejnych wyborach poparcia społecznego na inne ugrupowania polityczne, albo wycofanie mandatu politycznego skutkujące odwołaniem ze stanowiska. W przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej, a także w sytuacji naruszenia ustawy w związku

z zajmowanym stanowiskiem, politycy zatrudnieni w rządach mogą być — przy różnym zaangażowaniu parlamentu i głowy państwa — pociągnięci do odpowiedzialności przed specjalnymi organami (dotyczy to zwykle osób sprawujących funkcje o charakterze kierowniczym) lub przed sądami powszechnymi. Należy dodać, że politycy i urzędnicy zawodowi funkcjonujący w strukturach rządowych mogą ponosić odpowiedzialność nie tylko indywidualnie, ale i zespołowo. Ta druga sytuacja występuje w związku z wykonywaniem obowiązków w ramach jakiegoś organu kolegialnego. Klasycznym jej przykładem w odniesieniu do polityków jest dymisja gabinetu ministrów w wyniku uchwalonego wotum nieufności, a także odpowiedzialność, w tym również prawna, za decyzje podjęte zespołowo.

Kwestie te bywają w konstytucjach szczegółowo uregulowane od strony podmiotowej i przedmiotowej oraz pod kątem zagadnień proceduralnych. W Austrii z powodu naruszenia ustawy przeciwko członkom rządu federalnego lub innego organu równorzędnego może zostać wniesione przez Radę Narodową oskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego. W art. 71 konstytucji przyjęto zasadę, iż pełniący obowiązki ponosi taką samą odpowiedzialność, jak minister federalny. W Belgii, zgodnie z art. 103 konstytucji, Izba Reprezentantów ma prawo stawiać ministrów w stan oskarżenia i pociągać ich do odpowiedzialności przed Sądem Kasacyjnym. Sądowi temu przysługuje wyłączna właściwość do ich sądzenia, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie, tj. spraw złożonych z powództwa cywilnego przez stronę poszkodowaną i przestępstw popełnionych przez ministrów bez związku z wykonywaniem ich funkcji urzędowych. W Danii, zgodnie z § 16 konstytucji, ministrowie mogą być oskarżeni przez króla lub parlament o nienależyte sprawowanie urzędu; sprawy takie rozpatruje Najwyższy Trybunał Królestwa. W Finlandii parlament może skierować oskarżenie do Trybunału Stanu przeciwko członkowi Rady Państwa, który dopuścił się poważnego naruszenia swoich obowiązków lub sprawował urząd w sposób ewidentnie sprzeczny z prawem. Zgodnie z § 60 konstytucji, każdy minister biorący udział w rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu Rady Państwa jest odpowiedzialny za podjętą decyzję, chyba że zgłosi odrębne zdanie do protokołu. We Francji, zgodnie z art. 68-1 konstytucji, członkowie rządu ponoszą odpowiedzialność karną przed Trybunałem Sprawiedliwości Republiki za czynności podjęte w ramach sprawowania swoich funkcji i mające cechy zbrodni lub występku. W Hiszpanii, zgodnie z art. 102 konstytucji, członkowie rządu ponoszą odpowiedzialność karną przed Izbą Karną Trybunału Najwyższego, zaś królewskie prawo łaski nie ma w takich wypadkach zastosowania. W Luksemburgu członkowie rządu ponoszą kolegialną odpowiedzialność za decyzje podjęte wspólnie, ale nie dotyczy to tych osób wchodzących w skład rządu, które zgłosiły w danej sprawie sprzeciw. W Polsce, zgodnie z art. 155 konstytucji, Sejm za naruszenie konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem, może pociągnąć członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. We Włoszech, na podstawie art. 95 konstytucji, ministrowie odpowiadają solidarnie, a więc zespołowo, za działalność Rady Ministrów oraz indywidualnie za pracę swoich resortów. Prezes Rady Ministrów i ministrowie, na

podstawie art. 98 konstytucji, także po ustąpieniu z urzędu podlegają, z powodu przestępstw popełnionych w związku z wykonywaniem swoich funkcji, sądownictwu powszechnemu, przy czym Senat Republiki lub Izba Deputowanych muszą w takich sytuacjach wcześniej wyrazić zgodę na wszczęcie postępowania.

Urzędnicy zawodowi są uwolnieni od odpowiedzialności politycznej, ponoszą natomiast odpowiedzialność służbową i dyscyplinarną, a w określonych sytuacjach również karną i cywilną. Nie mogą także uciec od odpowiedzialności moralnej. W niektórych krajach kwestie te są regulowane już w samych konstytucjach; najczęstszym rozwiązaniem jest obarczenie solidarną odpowiedzialnością cywilną państwa i instytucji publicznych oraz konkretnych pracowników. Przykładowo w Finlandii w § 118 konstytucji rozstrzygnięto, że urzędnik jest odpowiedzialny za zgodne z prawem pełnienie urzędu, a także za decyzje organu kolegialnego, za podjęciem których, jako członek tego organu, się opowiedział. Sprawozdawca ponosi odpowiedzialność za decyzję podjętą na podstawie jego sprawozdania, chyba że złożył sprzeciw wobec tej decyzji. Każdy, kto ucierpiał z powodu naruszenia jego praw bądź poniósł straty z powodu sprzecznego z prawem działania lub bezczynności urzędnika albo innej osoby wykonującej funkcje publiczne, ma prawo domagać się oskarżenia i ukarania winnych powstania tej sytuacji. Może też dochodzić odpowiedzialności organu publicznego, urzędnika lub innej osoby wykonującej funkcje publiczne za wyrządzone szkody. Obowiązuje zasada, że prawo wniesienia oskarżenia nie przysługuje, jeżeli — zgodnie z konstytucją — oskarżenie jest rozstrzygane przez Trybunał Stanu. W Niemczech, zgodnie z art. 33 ustawy zasadniczej, przy ogólnej zasadzie odpowiedzialności państwa za niewywiązanie się wobec osób trzecich z obowiązków przez urząd publiczny, w przypadku świadomego zamiaru lub rażącego niedbalstwa występuje prawo regresu wobec konkretnego urzędnika, z możliwością wykorzystania powszechnej drogi prawnej. W Portugalii, na podstawie art. 22 konstytucji, państwo ponosi odpowiedzialność cywilną solidarnie z osobami wchodzącymi w skład organów publicznych, urzędnikami i funkcjonariuszami, za działania lub zaniechania, których pracownicy ci dopuścili się podczas wykonywania swoich funkcji, powodując naruszenia prawa i wolności lub wyrządzając szkodę innym osobom. We Włoszech, gdzie zgodnie z art. 28 konstytucji, odpowiedzialność cywilna za działania funkcjonariuszy i urzędników publicznych rozciąga się na państwo, ci ostatni ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność, na podstawie przepisów ustaw karnych, cywilnych i administracyjnych, za czynności przeprowadzone z pogwałceniem prawa.

2.8. Pola napięć i sytuacje patologiczne

I.

Przedmiotem napięć w omawianej tu dziedzinie są przede wszystkim relacje między politykami i urzędnikami zawodowymi kształtujące się na tle silnych tendencji do polityzacji kadr rządowych. Praktyka pokazała przy tym, że szczególnie w warunkach rządów koalicyjnych, które dominują w przypadku państw członkowskich Unii Europejskiej, potrzebne są mechanizmy powstrzymywania polity-

ków skierowanych do wykonywania zadań w rządzie przed wprowadzaniem ludzi ze swojego środowiska politycznego do aparatu wykonawczego w administracji rządowej. Nieskuteczność takich mechanizmów tworzy warunki do przekształcenia administracji rządowej w teren sporów i rywalizacji między „drużynami politycznymi”, podporządkowującymi swoją działalność partykularnym interesom poszczególnych ugrupowań tworzących koalicję rządową. Konsekwencją tego staje się ograniczenie zdolności rządu i administracji rządowej do jednolitego działania (szerzej na ten temat w odniesieniu do warunków polskich zob. G. Rydlewski, 2000, s. 27 i nast.).

Sam podział kadr rządowych na część polityczną i zawodową nie budzi najczęściej otwartej krytyki. W praktyce jednak w licznych przypadkach są podejmowane działania zmierzające do przesuwania linii podziału między tymi dwiema grupami zawodowymi w taki sposób, że legitymizowani politycznie pracownicy pojawiają się także na stanowiskach mających charakter wyraźnie wykonawczy. Zwykle tego rodzaju manipulacje następują po jakościowych zmianach politycznych w zapleczu parlamentarnym rządu. Wówczas, używając różnych (z pozoru logicznie brzmiących) argumentów, podejmuje się działania zmierzające do wprowadzenia „swoich ludzi” na stanowiska wykonawcze o charakterze urzędniczym. Według analizy przeprowadzonej w 1997 r. przez *Public Management Services* (PUMA), urzędnicy wyższego szczebla w Wielkiej Brytanii utrzymują swoje stanowiska średnio przez 3 lata, prefekci w departamentach we Francji pełnią swoje obowiązki średnio przez 2 lata, zaś dyrektorzy urzędów centralnych we Francji przez 4 lata (por. B. Kudrycka, 1998, s. 34). Zjawisko sprzężenia zmian rządu z rotacją na wyższych stanowiskach urzędniczych w strukturach rządowych występuje zwłaszcza w państwach mających niezbyt długą tradycję służby cywilnej, a także wtedy, gdy zmiana rządu wiąże się z ukształtowaniem się w parlamencie nowego układu sił między zapleczem poprzedniego gabinetu i opozycją.

W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera kwestia stabilności rządów. Tam, gdzie jest ona większa, regulacje normatywne w dziedzinie kadr rządowych ulegają stabilizacji, zaś wyznaczone przez nie standardy mają pełniejsze odzwierciedlenie w praktyce. Ten niewątpliwie korzystny stan rzeczy ma jednak również ujemną stronę. Otóż w bardzo stabilnym otoczeniu politycznym więcej urzędników wysokiego szczebla wykazuje skłonność do spełniania oczekiwań polityków rządowych, które są motywowane partykularnymi interesami poszczególnych partii politycznych tworzących zaplecze rządowe (por. S. Rose-Ackerman, 2001, s. 147).

W Polsce, od momentu uchwalenia w 1996 r. ustawy o służbie cywilnej, tendencja do wprowadzania „swoich ludzi” na stanowiska urzędnicze utrzymała się po tych wszystkich zmianach gabinetów ministrów, które były połączone z powstaniem nowego zaplecza politycznego rządu. W 1998 r. zaowocowała uchwaleniem nowej ustawy o służbie cywilnej. W 2002 r. znalazła wyraz w nowelizacji przepisów — uznanej później przez Trybunał Konstytucyjny za naruszenie konstytucji — tworzącej podstawy do przejściowego zawieszania stosowania wymogów konkursowych przy zatrudnieniu na wyższe stanowiska urzędnicze. Trzeba z nią też

wiązać rządową inicjatywę ustawodawczą z 2006 r. w sprawie nowelizacji przepisów ustawy o służbie cywilnej, umożliwiającą przenoszenie na stanowiska urzędnicze w administracji rządowej osób z innych miejsc pracy (administracji samorządu terytorialnego oraz Najwyższej Izby Kontroli), na których (m.in. przy rekrutacji) nie obowiązywały rygory służby cywilnej (zob. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej*, Sejm RP V kadencji, druk nr 233).

II.

Innego typu napięcia pojawiają się w sytuacji, kiedy podział kadr rządowych na część polityczną i zawodową jest rozumiany jako wzajemna izolacja obu tych grup zawodowych. Dzieje się tak zwykle w państwach, które mają w swojej niedawnej historii negatywne doświadczenia związane z przenikaniem się polityki i administracji na zasadach podporządkowania interesom aktualnie rządzących. W sposób oczywisty taka optyka izolacji przeszkadza we właściwym wypełnianiu zadań maszyny rządowej, tworząc sprzyjające warunki do realizowania przez urzędników zawodowych ich grupowych interesów. W takich okolicznościach apolityczność urzędników zawodowych może być utożsamiana z brakiem obowiązków wobec państwa i usprawiedliwiać brak zainteresowania wykonywaniem przez rząd zobowiązań politycznych, które miały wpływ na wynik wyborów parlamentarnych. W praktyce może to oznaczać „budowę niekontrolowanego mechanizmu działania korporacji zawodowej” (K. Szczerski, 2004, s. 219). Apolityczność staje się wówczas dla urzędników wartością motywowaną egoistycznie.

III.

Regulowaniu statusu formalnoprawnego pracowników rządowych towarzyszą również napięcia związane z ustaleniem stopnia otwartości korpusu urzędników zawodowych. W szybko zmieniającym się otoczeniu struktury rządowej muszą być zdolne do zmiany swojego działania oraz do podejmowania zupełnie nowych zadań. W tej sytuacji tradycyjne rozwiązania systemu awansowego w służbie cywilnej okazują się niejednokrotnie sporą przeszkodą. Z jednej bowiem strony są one zbyt sztywne, statyczne i hamują wprowadzanie do służby publicznej osób o nowych kompetencjach. Z drugiej zaś strony utrudniają zwolnienie urzędników, którzy wprawdzie pod względem formalnym nie budzą zastrzeżeń, to merytorycznie nie są zdolni do realizacji nowych zadań i nie roszą szans na rozwój w ramach procesu doskonalenia zawodowego. Równocześnie jednak elastyczność, mobilność, otwartość na szybkie zmiany, które są zaletami systemu pozycyjnego w służbie cywilnej, niosą z sobą także pewne zagrożenia. W szczególności w znacznym stopniu ograniczają one stabilność kadr, a w efekcie osłabiają tzw. „pamięć systemową” w strukturach rządowych, która jest niezbędna dla zachowania merytorycznej ciągłości w pracy maszyny rządowej. Dwustronne przepływy kadr między strukturami rządowymi i instytucjami biznesowymi stwarzają też dodatkowe komplikacje w postaci konfliktu interesu.

IV.

Z normowaniem statusu formalnoprawnego pracowników rządowych wiąże się też napięcia, których źródłem są ograniczenia, jakim członkowie tego korpusu podlegają w zakresie korzystania z praw i wolności gwarantowanych powszechnie obywatelom. Krytycy ograniczeń stosowanych wobec urzędników służby cywilnej wskazują najczęściej na ich kolizję z normami zawartymi w konstytucjach i aktach prawa międzynarodowego. Sprawy te niejednokrotnie były już przedmiotem postępowań przed międzynarodowymi i krajowymi organami wymiaru sprawiedliwości. Orzeczenia, które zapadają w wyniku tych postępowań, zwykle opierają się na tezie, że dobrowolność objęcia stanowiska w służbie cywilnej znosi niekonstytucyjność ograniczeń nakładanych na jej pracowników (zob. A.M. Śledzińska, 2005, s. 7–34). Stawia się jednak warunek, aby owe ograniczenia spełniały łącznie kryteria: legalności, celowości, konieczności oraz proporcjonalności między zastosowanym środkiem a realizowanym za jego pomocą celem (zob. R. Stefanicki, 2005, s. 41 i nast.).

3. Politycy i urzędnicy zawodowi w procesach decyzyjnych dotyczących instytucji rządowych

3.1. Sfera wartości, zasad i norm

Rozstrzygnięcia dotyczące tego obszaru spraw w dużej mierze wchodzą w zakres ustroju poszczególnych państw i tym samym znajdują uregulowanie już na poziomie konstytucji. Taka sytuacja oznacza powierzanie decyzji w tych sprawach podmiotom politycznym. Z naszego punktu widzenia ma mniejsze znaczenie, czy tym decydentem jest społeczeństwo wypowiadające się w trybie referendum czy też specjalne zgromadzenie konstytucyjne lub parlament. W każdym z tych przypadków urzędnicy rządowi nie uczestniczą bowiem w podejmowaniu decyzji w tej sferze spraw. Nie do nich też należy wskazywanie określonych wartości jako wytycznych działań rządu. Tym bowiem z założenia zajmują się podmioty polityczne stanowiące zaplecze konkretnego rządu.

3.2. Sfera rozwiązań instytucjonalnych

Decyzje dotyczące powstawania, przekształcania i znoszenia organów oraz urzędów rządowych znajdują się z zasady w zakresie kompetencji polityków. W państwach członkowskich Unii Europejskiej podstawowa część tych decyzji zazwyczaj należy do parlamentów, a niejednokrotnie również do głów państw. Coraz częściej znaczną swobodę w tej dziedzinie uzyskują politycy wchodzący w skład gabinetu ministrów oraz — w ramach swoich własnych kompetencji — polityk stojący na czele tego gabinetu.

We Francji, gdzie sprawy te nie są regulowane prawnie w klarowny sposób (nadal obowiązuje zasada tworzenia ministerstw w trybie ustawy), o liczbie

ministerstw i zadaniach poszczególnych ministrów decyduje w praktyce sama Rada Ministrów w drodze dekretu podpisywanego przez prezydenta i premiera. W Hiszpanii kwestie szczegółowej struktury rządu są rozstrzygane na mocy królewskich dekretów, o treści których decyduje w praktyce premier. Dotyczy to również struktury rządowych komitetów (komisji przedstawicielskich rządu), które — działając z udziałem części ministrów — są organami pomocniczymi Rady Ministrów. W Irlandii, gdzie wyznaczenie zakresu działania i zadań ministerstw wymaga regulacji ustawowych, istnieje również przepis zezwalający na kierowanie przez tego samego ministra wchodzącego w skład gabinetu więcej niż jednym ministerstwem, co daje premierowi możliwości współdecydowania o rozwiązaniach instytucjonalnych w rządzie. W Niemczech decyzje dotyczące prawnej struktury, trybu oraz zakresu działania poszczególnych ministrów znajdują się w kompetencji rządu, a do czasu jego powołania w kompetencji nowego kanclerza. W Polsce o konkretnej liczbie ministrów i ich kompetencjach decyduje Prezes Rady Ministrów, respektując ograniczenia ustawowe i konieczność powołania urzędów ministrów wymienionych z nazwy w konstytucji, zaś o strukturze ministerstw decyduje Rada Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W sprawie urzędów centralnych administracji rządowej obowiązuje już jednak zasada rozstrzygnięcia w trybie ustawowym. W Portugalii kwestie organizacji i prawideł wewnętrznego funkcjonowania rządu należą do kompetencji Rady Ministrów, jednak trzeba dodać, że są one regulowane na podstawie dekretów wymagających podpisów prezydenta i premiera, z uwzględnieniem konieczności powołania ministrów wymienionych w konstytucji (tj. ministrów: obrony, sprawiedliwości, finansów i spraw zagranicznych) oraz w ustawach (w tym m.in. ministra spraw wewnętrznych). Także w Szwecji premier ma znaczną swobodę przy formowaniu swojej administracji bez udziału parlamentu. Równocześnie wdrażanie polityki rządu należy głównie do agencji, których zasady organizacji i funkcjonowania są regulowane w statutach ustalanych przez rząd. W Wielkiej Brytanii część ministrów działa na podstawie prerogatyw królewskich, większość zaś stanowisk ministerialnych to urzędy tworzone w trybie ustaw. W każdym przypadku rozstrzygnięcia te muszą być zgodne z wolą premiera. Premier odpowiada też za ogólną organizację egzekutywy i za podział zadań między ministrami kierującymi poszczególnymi ministerstwami. Niezbędna jest jego zgoda na przeprowadzenie zmian, które wpływają na podział obowiązków i zakresy działania ministrów. Obowiązuje w tych sprawach zasada, że takie zmiany są opiniowane przez szefa państwowej służby cywilnej.

Zróżnicowana jest natomiast współcześnie rola polityków w bieżącym zarządzaniu poszczególnymi instytucjami składającymi się na machinę rządową. Wiąże się to z upowszechnianiem się założenia, że politycy rządowi mają zajmować się kierowaniem poszczególnymi działami administracji rządowej, a nie urzędami rządowymi, które wykonują zadania w ramach tych działów administracji. W niektórych przypadkach doprowadziło to do przyjęcia rozwiązań polegających na tym, że w sprawach organizacyjnych, kadrowych i budżetowych poszczególnymi urzędami kierują dyrektorzy generalni (m.in. w Polsce) lub stali sekretarze urzędów (m.in.

w Wielkiej Brytanii), mający status urzędników zawodowych, zależni w mniejszym stopniu (przynajmniej formalnie) od zmian politycznych i zwykle pełniący również rolę przełożonego korpusu służby cywilnej w danym urzędzie. W Wielkiej Brytanii ministrowie stanu i sekretarze parlamentarni mają prawo nadzorowania bieżącej administracji tylko w ściśle wydzielonym zakresie spraw. Zagadnienia organizacji i dyscypliny pracy ministerstwa należą do stałego sekretarza, który nie jest związany instrukcjami młodszych ministrów działających w danym ministerstwie. Ewentualne konflikty z tym związane rozstrzyga minister stojący na czele danego resortu, premier lub inny wskazany przez niego członek gabinetu. Nadal jednak w licznych przypadkach zadanie kierowania urzędem obsługującym rząd jako całość, poszczególnymi ministerstwami lub kilkoma ministerstwami, a niejednokrotnie również i urzędami centralnymi administracji rządowej, powierza się w przepisach konstytucji i ustaw osobom legitymizowanym politycznie, w tym szczególnie członkom gabinetu ministrów.

3.3. Sfera rozwiązań finansowych

Budżetowy sposób finansowania struktur rządowych przesądza o tym, że zasadnicze decyzje dotyczące wysokości i przedmiotowego oraz podmiotowego sposobu rozdysponowania środków finansowych w strukturach rządowych państw członkowskich Unii Europejskiej znajdują się w rękach parlamentu. To bowiem właśnie parlamenty z zasady uchwalają budżety państwowe. One też w trybie ustaw określają podstawowe reguły obowiązujące rząd i urzędy rządowe w prowadzeniu gospodarki finansowej. Równocześnie jednak projekty budżetów są przygotowywane najczęściej, i to zwykle na prawach wyłączności, przez rządy, zaś i same budżety często dają możliwość przesuwania wydatków między poszczególnymi pozycjami. Oznacza to, że ważną rolę w określaniu ich treści odgrywają w istocie gabinety ministrów. To zaś powoduje, że ostateczne ustalenia dotyczące stopnia faktycznego udziału polityków i urzędników zawodowych w podejmowaniu tych decyzji rządowych są ściśle związane z określeniem roli obu tych kategorii zawodowych w rządowym procesie decyzyjnym w danym państwie.

3.4. Sfera rozwiązań kadrowych

Polityczna część kadr rządowych ma — o czym była już mowa w tej pracy — rodowód ściśle polityczny. Często o nominacjach w tej grupie pracowników struktur rządowych decydują również podmioty pozarządowe: parlament i głowa państwa. Zwykle obsada stanowisk politycznych jest nieformalnie konsultowana z kierownictwami partii stanowiących zaplecze rządu. W niektórych krajach (m.in. w Belgii czy w Holandii) o składzie gabinetu ministrów decydują przede wszystkim partie polityczne. W przypadku gabinetów koalicyjnych kwestie te są także przedmiotem przetargu i uzgodnień między podmiotami politycznymi współtworzącymi koalicję. W wyniku tych uzgodnień następuje podział stanowisk między poszcze-

gólne partie, a niejednokrotnie również są określane zasady mające zagwarantować zrównoważenie wpływów partyjnych w poszczególnych działach administracji rządowej. Jedną z metod (stosowaną m.in. w Holandii) jest w tym przypadku obsadzenie stanowisk ministrów i ich zastępców (zwykle w randze sekretarza stanu) przez osoby mające rekomendacje różnych partii politycznych.

Ukształtowanie się instytucji służby cywilnej w strukturach rządowych doprowadziło do tego, iż podejmowanie decyzji kadrowych dotyczących grupy urzędników zawodowych przestało być wyłączną domeną polityków. Wprawdzie to przede wszystkim w ich gestii nadal leży wyznaczanie ogólnych zasad i standardów w tej dziedzinie, jednak utracili oni bezpośredni wpływ na znaczną część decyzji dotyczących konkretnych zatrudnień, awansów i zwolnień. Upowszechnia się rozwiązanie polegające na zawężeniu sfery konkretnych decyzji kadrowych znajdujących się w bezpośrednich kompetencjach polityków do politycznej części kadr rządowych: składu gabinetów ministrów, a także zespołu współpracowników i doradców polityków na stanowiskach kierowniczych. W niektórych państwach — m.in. w Niemczech — kompetencje decyzyjne są jednak szersze i sięgają poziomu dyrektorów departamentów. Powiedzieliśmy już, że w poszczególnych elementach instytucjonalnych maszyny rządowej przełożonym zawodowych urzędników, wypełniającym wobec nich zadania związane ze stosunkiem pracy, staje się często (m.in. w Czechach, Danii i Polsce) urzędnik zawodowy: dyrektor generalny urzędu, sekretarz generalny lub stały sekretarz stanu w danym urzędzie. Z założenia jest on w dużym stopniu niezależny od zmieniających się układów w zapleczu politycznym rządu. W tej sferze politycy uzyskują przede wszystkim kompetencje do korygowania pewnych stanów rzeczy (np. w Polsce Prezes Rady Ministrów ma dyskrecyjne prawo odmówić powołania na stanowisko dyrektora generalnego urzędu rządowego osoby, która wygrała konkurs).

Ogólna tendencja do oddzielenia „władztwa” politycznego i administracyjnego znajduje jednak w państwach członkowskich Unii Europejskiej zróżnicowane metody realizacji. W niektórych przypadkach uprawnienia polityków wchodzących w skład gabinetu ministrów lub też głów państw są w tych sprawach daleko idące. Przykładowo w Austrii część urzędników jest mianowana przez prezydenta federalnego, który nadaje im też stopnie służbowe. W kompetencjach Rady Ministrów we Francji znajdują się sprawy nominacji m.in. na stanowiska radców stanu, prefektów, przedstawicieli rządu w terytoriach zamorskich oraz dyrektorów urzędów administracji centralnej. Stanowiska te podlegają więc nominacjom politycznie motywowanym, jednak swoboda działania polityków jest w tych sprawach niejednokrotnie ograniczona. Na przykład we Francji nominacje na stanowiska dyrektorów generalnych urzędów, dokonywane przez Radę Ministrów, następują zwykle w kilka miesięcy po zmianie ministra (na jego wniosek), ale pod uwagę przy tych nominacjach mogą być brani tylko wyżsi urzędnicy służby cywilnej w danym ministerstwie. W Holandii sekretarze generalni i dyrektorzy generalni ministerstw są mianowani przez monarchę na wniosek Rady Ministrów.

Różny jest zakres politycznego „władztwa personalnego” w przypadku stanowisk kierowniczych w administracji rządowej poza gabinetami ministrów. Dotyczy to przede wszystkim kierownictw centralnych i terenowych urzędów administracji rządowej. Zazwyczaj w tym przypadku stawia się łącznie wymagania natury politycznej i merytorycznej. W efekcie stanowiska te są dostępne dla osób wskazanych przez polityków, ale zwykle muszą to być osoby wchodzące w skład swoistej rezerwy kadrowej ukształtowanej na podstawie zobiektywizowanych kryteriów i procedur. Rozwiązaniem stosowanym w tym przypadku jest również zatrudnianie na podstawie postępowań konkursowych (m.in. w Polsce od 2005 r. w odniesieniu do części szefów rządowych urzędów centralnych), nieraz w połączeniu z nadaniem dyskrecyjnych uprawnień politykom (zwykle premierowi) do zatwierdzania wyników konkursów, albo wprowadzenie kadencyjnego zatrudnienia na tych stanowiskach. Na okres kadencji obejmują np. swoje stanowiska szefowie agencji rządowych w Szwecji, którzy są mianowani przez rząd. W państwach unitarnych obowiązuje zasada, że rząd ma swojego przedstawiciela na szczeblu regionalnym. Jest on powoływany najczęściej decyzją gabinetu ministrów (jak w Estonii i Czechach) lub przez szefa gabinetu (jak w Polsce). Przedstawiciele rządu funkcjonują też zwykle w poszczególnych podmiotach wchodzących w skład państw federacyjnych.

Trzeba powiedzieć, że w stosunku do omawianych tutaj relacji kadrowych są często prezentowane z gruntu odmienne podejścia: normatywne — zakładające mniejsze zaangażowanie polityków w rozstrzyganie spraw kadrowych dotyczących urzędników zawodowych, oraz praktyczne — dające politykom większe możliwości wpływania na skład kadry urzędników zawodowych i na ścieżki kariery osób zatrudnionych w tym charakterze. Każda zmiana rządu to okres swoistej próby dla dotychczasowego układu kadr urzędników rządowych. Nowo utworzone rządy podejmują zwykle różnorodne inicjatywy mające na celu przynajmniej jednorazowe zwiększenie wpływu polityków na zatrudnienie w grupie urzędników zawodowych.

3.5. Sfera rozwiązań proceduralnych

W państwach członkowskich Unii Europejskiej dość powszechna jest zasada poddania rządowych procedur decyzyjnych reglamentacji ustawowej. Tym samym i w tej dziedzinie podstawowe decyzje należą najczęściej do parlamentów mających z natury rzeczy polityczny charakter. Niejednokrotnie swój udział w decydowaniu o procedurach rządowych mają też głowy państwa. Same rządy w zróżnicowanym stopniu decydują — głównie za pomocą regulaminów prac — o trybie i zasadach swojego funkcjonowania. Zauważalną tendencją jest jednak przekazywanie rządowi części szczegółowych kompetencji parlamentów w tej dziedzinie.

Dla omawianych tutaj stosunków między sferą polityczną i administracyjną w działaniach rządów istotne znaczenie ma fakt, że procedury obowiązujące w nie-

których państwach członkowskich Unii Europejskiej czasami zakładają możliwość delegowania przez polityków rządowych części swoich uprawnień na rzecz urzędników zawodowych. Przykład takich rozwiązań można odnaleźć w regulaminie rządu V Republiki Francuskiej, w którym — z przywołaniem podstawy dekretovej — zezwala się ministrom na delegowanie w drodze zarządzenia prawa składania podpisu w ich imieniu na części aktów indywidualnych i normatywnych (z wyjątkiem dekretów i ordynansów) dyrektorom administracji centralnej ministerstwa, ich zastępcom, dyrektorom wydziałów i ich zastępcom, a w przypadku nieobecności lub innej przeszkody uniemożliwiającej złożenie podpisu przez szefa określonej komórki lub jego zastępcę — także innym funkcjonariuszom służby cywilnej zaliczonym do kategorii A (por. *Struktura...*, 1996, s. 62 i nast.; zob. też J. Jeżewski, 2004, s. 145–147).

3.6. Pola napięć i sytuacje patologiczne

Podstawowa część napięć towarzyszących udziałowi polityków i urzędników zawodowych w decydowaniu o stanie maszyny rządowej dotyczy polityki kadrowej i swobody gospodarki budżetowej. Tam, gdzie większość parlamentarna legitymizująca politycznie rząd ma niewielką przewagę, rząd jest zainteresowany uzyskaniem większego pola manewru w kształtowaniu instytucjonalnego, proceduralnego, finansowego i kadrowego stanu maszyny rządowej. W takich sytuacjach powstają też większe możliwości wywierania przez urzędników zawodowych wpływu na rozwiązania dotyczące tych kwestii.

Część napięć ma związek z wielokrotnie sygnalizowaną już w tej pracy tendencją do autonomizowania się pozycji urzędników, którzy zaczynają realizować swoje własne interesy grupowe. Przykładowo, kiedy po 1994 r. w Holandii przyjęto zasadę powoływania agencji wykonawczych rozliczanych na podstawie wyników, zaś ministerstwa przekazały tym podmiotom znaczną część uprawnień w zakresie finansów i kadr, niektóre z tych agencji „osiągnęły taki stopień niezależności, że ministerstwa straciły nad nimi kontrolę” (A. Matheson, 2003/2004, s. 47).

4. Politycy i urzędnicy zawodowi jako uczestnicy procesów decyzyjnych dotyczących zadań i kompetencji instytucji rządowych

4.1. Etap określania strategii działania

Na tym etapie rządowego procesu decyzyjnego następuje określenie podstawowych kierunków działania rządu. Punktem wyjścia są tu przede wszystkim zapowiedzi programowe przedstawiane (w czasie wyborów parlamentarnych lub już na forum parlamentu) przez siły polityczne legitymizujące rząd; niezależnie od tego trzeba sporządzić rejestr zadań, którymi rząd musi się zająć w pierwszej kolejności. Główne zagrożenia tego etapu wynikają z braku umiejętności przełoże-

nia zapowiedzi formułowanych w fazie walki o władzę wykonawczą na program rządu oraz z zakłóceń w ustalaniu terminów i kolejności realizacji poszczególnych — najczęściej silnie powiązanych i wzajemnie się warunkujących — celów. W przypadku rządów koalicyjnych, dominujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej, dodatkowo pojawiają się na tym etapie trudności w merytorycznym scaleniu zapowiedzi programowych poszczególnych podmiotów wchodzących w skład zaplecza politycznego rządu.

W układzie modelowym podstawowa część zadań i kompetencji na tym etapie rządowego decydowania należy do polityków, w tym niejednokrotnie również polityków spoza składu gabinetu ministrów. Ten ostatni przypadek dotyczy przede wszystkim aktywności decyzyjnej polityków należących do kierowniczych gremiów ugrupowań współtworzących rząd — jeszcze w fazie opracowywania ogólnej strategii programowej rządu, który ma dopiero powstać. Owa aktywność znajduje wyraz w politycznych dokumentach programowych poszczególnych partii, a w przypadku rządów koalicyjnych również w ustaleniach międzypartyjnych zawartych najczęściej w formalnych umowach koalicyjnych. Rządowi urzędnicy zawodowi mają na tym etapie pozycję marginalną.

W przypadku już funkcjonującego rządu wzrasta rola, jaką w ramach określania strategii odgrywają członkowie gabinetu i doradcy polityczni. Na przykład w Szwecji przynajmniej raz w roku odbywają się nieformalne spotkania wszystkich ministrów, w czasie których są oceniane problemy polityki rządu i zamierzenia na przyszłość. W tymże kraju na treść strategii rządu mogą pośrednio oddziaływać również urzędnicy zawodowi, przede wszystkim za pomocą przekazywania politykom rządowym informacji o stanie spraw i możliwościach realizacyjnych rządu.

Sprawą dość skomplikowaną jest tworzenie strategii działania rządu koalicyjnego, co wynika z faktu, że strategii tej nie można utożsamiać z zamiarami i zapowiedziami programowymi poszczególnych członków koalicji rządowej. Sprawy programowe stają się w tym przypadku przedmiotem przetargu między potencjalnymi uczestnikami politycznego zaplecza rządu w parlamencie. Zwykle również już w fazie działania rządu kwestie strategii programowej są przedmiotem dyskusji i ustaleń w ramach organów kierowniczych koalicji, które — w zależności od przyjętego rozwiązania — mogą funkcjonować wewnątrz rządu (w przypadku gdy szefowie partii koalicyjnych są jego członkami) albo mieć charakter wyłącznie polityczny i obejmować również osoby spoza gabinetu ministrów.

W niektórych krajach przy kształtowaniu strategii rządowej wykorzystuje się opinie środowisk pozarządowych. Przykładowo w Szwecji projekty zmian są publikowane w specjalnej serii wydawniczej „Oficjalne Raporty Rządu Szwedzkiego”, co daje wszystkim zainteresowanym środowiskom możliwość zgłaszania — jeszcze przed podjęciem decyzji — alternatywnych propozycji i ocen. Niejednokrotnie — m.in. w Irlandii — przy określaniu strategii rządu duże znaczenie mają porozumienia społeczne (narodowe) zawarte pomiędzy rządem, pracodawcami, związkami zawodowymi i innymi partnerami społecznymi. Dotyczą one głównie założeń i parametrów polityki społecznej i gospodarczej, polityki płacowej i polityk

sektorowych ujętych w kilkuletniej perspektywie (zob. *Rządowe...*, 2001, s. 47). W Belgii w sprawach najbardziej kontrowersyjnych są zawierane w parlamencie specjalne pakt między siłami politycznymi, co ma zagwarantować zwiększenie poparcia dla polityki rządu w tych dziedzinach.

Ważna rola w ustalaniu strategii rządu zawsze przypada w udziale szefowi gabinetu ministrów. Rola ta jest szczególnie wyeksponowana w systemie kanclerskim. W Niemczech to kanclerz formułuje — zgodnie z regulaminem rządu federalnego (zob. *Struktura...*, 1996, s. 76 i nast.) — dyrektywy w zakresie polityki wewnętrznej i zagranicznej. Są one wiążące dla ministrów, którzy realizują je jednak w ramach swoich obowiązków w sposób samodzielny i na własną odpowiedzialność. I w tym przypadku szef gabinetu musi uwzględniać w wykonywaniu swoich kompetencji konkretny układ sił w koalicji rządowej.

4.2. Etap generowania inicjatyw

Na tym etapie rządowego procesu decyzyjnego następuje identyfikacja konkretnych problemów wymagających podjęcia przez rząd w formie inicjatywy. Punktem wyjścia są tu przede wszystkim zobowiązania prawne i polityczne, kompetencje, przyjęta strategia programowa, a także zasilenia (informacyjne, normatywne i ekonomiczne) oraz żądania i poparcia ze strony otoczenia, w którym działa dany rząd. Główne zagrożenia i sytuacje krytyczne na tym etapie tworzą takie czynniki, jak: niepełna wiedza o otoczeniu, błędy w interpretacji stanu otoczenia i występujących w tym kontekście związków przyczynowych, braki w zakresie strategii działania, motywacje partykularne oraz zła ocena możliwości działania rządu.

W układzie modelowym podstawowa część zadań i kompetencji na tym etapie decydowania należy do polityków rządowych, w tym przede wszystkim do polityka stojącego na czele gabinetu ministrów oraz do członków gabinetu. Trzeba powiedzieć, że w większości państw członkowskich Unii Europejskiej normą jest szeroki zakres uprawnień szefów gabinetów ministrów w sprawach istotnych dla wszystkich etapów rządowego procesu decyzyjnego. Dotyczy to przede wszystkim Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Niemiec, Polski, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch.

Już w normach konstytucji szefom rządów powierza się liczne kompetencje i obowiązki, m.in.: określanie wytycznych polityki (Niemcy), zapewnianie jednolitości politycznego i administracyjnego ukierunkowania prac rządu (Słowenia, Włochy), a także kierowanie ogólną polityką rządu (Włochy) lub działalnością rządu (Finlandia, Francja, Hiszpania, Niemcy, Polska). Do owych kompetencji i obowiązków zalicza się też nieraz: inspirowanie działalności ministrów (Włochy), wyznaczanie z grona członków rządu kierowników poszczególnych ministerstw (Szwecja), koordynowanie działań (Hiszpania, Luksemburg, Polska, Słowenia, Włochy) i kontrolowanie pracy pozostałych członków rządu (Polska), a także nadzorowanie przygotowania i rozpatrywania spraw należących do kompetencji gabinetu (Finlandia). Konstytucje niektórych krajów wskazują również na: przewodniczenie posiedzeniom gabinetu (Austria, Finlandia), zapewnienie wykony-

wania decyzji rządowych (Luksemburg, Polska) lub ustaw (Francja) i określanie sposobów wykonywania polityki rządu (Polska), a także sprawowanie władzy normotwórczej (Francja, Polska) oraz obsadzanie różnych stanowisk cywilnych i wojskowych (Francja). Zapisane w konstytucjach kompetencje i obowiązki szefów gabinetów obejmują też: realizowanie zadań w niektórych obszarach działalności rządu (np. we Francji premier ponosi odpowiedzialność za obronę narodową; w Luksemburgu, poczynając od 1974 r., premier otrzymuje jedną z tek ministra właściwego w sprawach administracji), zastępowanie w danych sytuacjach i w określonych ramach głowy państwa (Austria, Francja), sprawowanie — w granicach i formach określonych w konstytucji i ustawach — nadzoru nad samorządem terytorialnym (Polska), a także sprawowanie zwierzchnictwa służbowego nad pracownikami administracji rządowej (Polska) i służbą cywilną (Polska).

W przepisach niższego rzędu te kompetencje i uprawnienia ulegają niejednokrotnie konkretyzacji. Na przykład w regulaminie rządu federalnego w Niemczech (zob. *Struktura...*, 1996, s. 76 i nast.) akcentuje się prawo i obowiązek kontrolowania przez kanclerza realizacji jego dyrektyw, a także ciążący na nim obowiązek działania na rzecz zabezpieczenia jednolitości kierownictwa rządu federalnego. Niezależnie od usytuowania prawnego, o pozycji szefa gabinetu ministrów w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej decyduje też jego pozycja w strukturach partii współtworzących zaplecze polityczne rządu. W sposób oczywisty ulega ona wzmocnieniu, gdy dochodzi do nakładania się roli szefa rządu i szefa partii. Praktyka polityczna pokazuje też, że nawet tam, gdzie (jak przykładowo w Holandii) premier ma stosunkowo słabe umocowanie prawne i pod względem formalnym w stosunku do innych członków gabinetu jest jedynie pierwszym wśród równych, to może on w praktyce wypracować sobie silną pozycję za sprawą zdolności przywódczych.

W niektórych krajach (m.in. w Belgii i we Włoszech) szef rządu realizuje część swoich kompetencji, szczególnie związanych z koordynacją polityczną, przy pomocy tzw. gabinetu wewnętrznego, w którego skład wchodzi zwykle wicepremierzy i szefowie najważniejszych ministerstw.

Normą jest, że główne kierunki polityki rządowej oraz konkretne zadania związane z ich realizacją są określane w specjalnych programach pracy, najczęściej przygotowywanych na następny rok (tak jak w Polsce) lub na pół roku (przykładowo we Francji). Programy te układają gabinety ministrów bądź ich szefowie, bądź też działające na ich zlecenie jednostki programowania zlokalizowane najczęściej w tzw. centrum rządu.

Cechą charakterystyczną współczesnych rządów jest rozbudowa, różnie zresztą nazywanych, struktur organizacyjnych spełniających zadania centrum rządu. Mają one zasadnicze znaczenie w ramach administracji na rzecz rządzenia. W większości przypadków w ramach jednego urzędu równolegle pracuje się na potrzeby szefa rządu i całego gabinetu. Istnieją jednak również (np. we Francji czy w Wielkiej Brytanii) odrębne urzędy powołane dla obsługi szefa gabinetu i całego rządu. W pierwszym przypadku w jednym urzędzie są skupione funkcje polityczne (pro-

gramowanie, kontakty polityczne, kontrolowanie) oraz realizacyjne związane z procedurą, dokumentacją i organizacyjną koordynacją prac gabinetu. W drugim przypadku funkcje polityczne są skupione przede wszystkim w urzędzie obsługującym szefa rządu, zaś funkcje związane z technologią rządzenia i administrowania — w urzędzie wypełniającym zadania sekretariatu gabinetu ministrów. W strukturach Urzędu Premiera w Wielkiej Brytanii ulokowane jest m.in. Biuro Polityczne, które jest finansowane z funduszy partii. Zajmuje się ono kontaktami premiera z Izbą Gmin i relacjami szefa gabinetu ze strukturami partyjnymi w kraju.

Mimo różnorodności rozwiązań organizacyjnych, urzędy obsługujące bezpośrednio szefa rządu zwykle zatrudniają mniej liczną kadrę niż te, które mają za zadanie wspomagać pracę całych gabinetów. Cechą charakterystyczną zespołów wypełniających funkcje sekretariatów rządowych jest przewaga pracowników służby cywilnej. W niektórych krajach centrum rządu uzyskuje formę tzw. ministerstwa prezydialnego (Hiszpania, Portugalia) lub ministerstwa premiera (Irlandia), a do jego kompetencji zostają włączone wszystkie sprawy związane z administracją państwową (Portugalia). W Austrii kierowanie Federalnym Urzędem Kanclerskim należy do kompetencji kanclerza, który jednak powierza najczęściej część związanych z tym obowiązków powołanym dla tych celów ministrom. W Danii Urząd Premiera zajmuje się m.in. wewnętrzną komunikacją w rządzie; zatrudnia on zaledwie kilkudziesięciu urzędników, którzy w połowie pochodzą ze służby cywilnej. Stosunkowo niewielu pracowników liczy również Urząd Premiera w Szwecji. W niektórych krajach struktury centrum rządu są jednak bardzo rozbudowane. Dotyczy to np. Hiszpanii, a konkretnie Ministerstwa Prezydialnego (zob. *Struktura...*, 1996, s. 93 i nast.), z którym są powiązane służby Biuletynu Urzędowego Państwa, oraz Centrum Studiów Konstytucyjnych i Centrum Badań Socjologicznych. Przykładem instytucji o rozwiniętej strukturze instytucjonalnej jest również Urząd Kanclerski w Republice Federalnej Niemiec, na który składają się wydziały: spraw wewnętrznych i prawa; spraw zagranicznych i bezpieczeństwa; spraw socjalnych, transportu i rolnictwa; polityki gospodarczej, finansowania i nowych krajów; analiz i informacji oraz opinii publicznej; federalnej służby wywiadowczej. W Urzędzie Kanclerskim znajdują się m.in. tzw. departamenty lustrzane, odpowiadające zakresem przedmiotowym swoich działań poszczególnym ministerstwom, które na bieżąco monitorują pracę resortów. Z Urzędem Kanclerskim ściśle jest też powiązany Urząd Prasy i Informacji. Do centrów rządu o rozbudowanej strukturze należy też Prezydium Rady Ministrów we Włoszech, na które składa się Sekretariat Generalny, kierowany przez sekretarza generalnego wyłonionego przez premiera z grona sędziów sądownictwa wyższego, oraz urząd obsługujący prace Rady Ministrów, kierowany przez podsekretarza stanu.

Bez względu na to, jak różne mogą być sposoby podejmowania inicjatyw rządowych, urzędnicy zawodowi z założenia powinni odgrywać w tym rolę wspomagającą, polegającą głównie na pozyskiwaniu i przekazywaniu politykom niezbędnych informacji dotyczących stanu formalnego i faktycznej sytuacji w danej

sprawie lub dziedzinie. W praktyce — szczególnie tam, gdzie działa głównie mechanizm indukcyjnego budowania programu rządu, ujawniają się trudności w wyborze celów przez rząd, zaś politycy rządowi niedostatecznie wypełniają swoje obowiązki na tym etapie, powstają warunki do podejmowania przez urzędników zawodowych aktywności o charakterze kreatywnym. Skłonność do podejmowania takiej aktywności przez urzędników wynika z faktu, iż obiektywnie służy to ich interesom grupowym lub osobistym. Może to być związane m.in. z dążeniem do udowodnienia swojej przydatności lub podniesienia swojego znaczenia w machinie rządowej.

4.3. Etap analizy i selekcji inicjatyw

Na tym etapie rządowego procesu decyzyjnego następuje ocena inicjatyw z punktu widzenia aksjologicznego, prawnego, społecznego, politycznego, finansowego i prakseologicznego oraz rozważenie związanych z nimi wymagań proceduralnych. Na tej podstawie dokonuje się wyboru inicjatyw przeznaczonych do opracowania, odrzucając inicjatywy niedopuszczalne, zbędne lub nieefektywne, oraz — jeśli w danym rządzie istnieją różne ścieżki decyzyjne — określa się optymalny tryb przygotowania wybranego projektu. Punktem wyjścia są tu podstawowe kryteria wartościowania decyzji rządowych. Rozpatruje się je przede wszystkim pod kątem: legalności (w zakresie treści, formy i procedury), kompletności, niezbędności, poprawności logicznej i formalnej, adekwatności programowej, przydatności i akceptowalności społecznej, realności finansowej oraz dopuszczalności w świetle zobowiązań międzynarodowych (w tym związanych z przynależnością do Unii Europejskiej i OECD).

Głównym zagrożeniem tego etapu jest błędna ocena w zakresie spełniania przez daną inicjatywę poszczególnych kryteriów. W wyniku tego rząd może się zaangażować w realizację inicjatywy pod jakimś względem niedopuszczalnej, zbędnej lub nieefektywnej, z drugiej zaś strony może dojść do zablokowania inicjatywy zasługującej na podjęcie. Innym zagrożeniem jest nierozpoznanie lub zignorowanie przesłanek nakazujących zastosować odrębny tryb przygotowania danego projektu.

W układzie modelowym zadania i kompetencje tego etapu rządowego decydowania są podzielone między polityków, którzy są właściwi do oceny stopnia spełniania przez poszczególne inicjatywy kryteriów programowych, oraz urzędników zawodowych mających podobne kompetencje w sprawie kryteriów formalnych. W praktyce jednak mechaniczne oddzielenie owych dwóch grup kryteriów nie zawsze jest możliwe, co pociąga za sobą konieczność współdziałania polityków i urzędników zawodowych w tej fazie prac rządu. Jak dotychczas tylko w nielicznych państwach (m.in. w Szwecji i Wielkiej Brytanii, a ostatnio również i w Polsce) wprowadzono procedury, dzięki którym dochodzi do uwzględnienia głosu opinii publicznej w sprawach rozstrzyganych na tym etapie prac rządu. W większości przypadków decyzje zapadają na tym etapie w sposób mało trans-

parentny. W Polsce nowatorski charakter mają w tej dziedzinie regulacje wprowadzone do systemu prawnego w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414). Przepisy rozdziału 2 tej ustawy nakładają na Radę Ministrów i ministrów obowiązek udostępniania na stronie informatora teleinformatycznego, tj. Biuletynu Informacji Publicznej, dokumentów zawierających programy prac legislacyjnych dotyczących projektów ustaw i rozporządzeń (na okres co najmniej 6 miesięcy), projekty tych aktów przekazane do uzgodnień z członkami Rady Ministrów oraz materiały dotyczące prac nad tymi projektami. Przepisy te dają również każdemu prawo zgłoszenia (w sposób formalny) zainteresowania pracami nad danym projektem i uczestniczenia na tej podstawie w „wysłuchaniu publicznym” zorganizowanym przez podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu. Faktyczna wartość tych przepisów wymagać będzie jednak dopiero potwierdzenia w praktyce.

4.4. Etap przekształcania inicjatyw w projekty

Na tym etapie rządowego procesu decyzyjnego następuje nadanie inicjatywie rządowej zakwalifikowanej do realizacji właściwej formy, zgodnej z obowiązującymi wymogami prawnymi, przede wszystkim określonymi w aktach normatywnych, i zasadami redakcyjnymi. O powodzeniu prac prowadzonych na tym etapie decyduje zwłaszcza wiedza fachowa.

Główne zagrożenia na tym etapie wiążą się z brakiem profesjonalizmu zespołów pracujących przy przekształcaniu inicjatywy w projekt (efektem ich pracy mogą być rozwiązania, które nie spełniają wymagań formalnych), a także z motywowaną względami partykularnymi ingerencją zespołów wykonawczych w istotę przygotowanego rozstrzygnięcia. Może to prowadzić do nadania projektowi jakościowo nowego charakteru, przez włączenie do niego treści, które nie były przesłanką do podjęcia inicjatywy oraz nie stanowiły wcześniej przedmiotu analizy i selekcji lub też zostały na tamtym etapie odrzucone.

W układzie modelowym podstawowa część zadań i kompetencji na tym etapie rządowego decydowania należy do urzędników zawodowych zatrudnionych w urzędzie właściwym ze względu na podmiot inicjatywy w danej sprawie. Politycy odgrywają zaś w tym przypadku rolę wspomagającą; mają oni sprawdzać, czy w projekcie zostały zachowane założenia, które towarzyszyły wysunięciu danej inicjatywy.

Faktyczny status czynników politycznych i administracyjnych na tym etapie prac jest uzależniony od postawy, jaką zaprezentują w tej fazie procesu decydowania politycy rządowi. Obok przedstawionego wyżej modelowego układu stosunków między politykami i urzędnikami zawodowymi w praktyce mogą bowiem na tym gruncie powstawać dwie odmienne sytuacje. Po pierwsze, politycy mogą wykazywać się nadaktywnością prowadzącą do ingerencji w sprawę o charakterze formalnym i redakcyjnym. Po drugie, urzędnicy zawodowi — zostawieni bez jasnego ukierunkowania merytorycznego i bez właściwego nad-

zoru — mogą chcieć decydować o merytorycznej stronie przygotowywanego projektu.

4.5. Etap uzgadniania projektów, wyjaśniania i usuwania rozbieżności

Ten etap rządowego procesu decyzyjnego ma ścisły związek z kolegialnym charakterem i wspólną odpowiedzialnością członków rządów. Celem prac na tym etapie jest z założenia konstruktywne i możliwie bezkolizyjne usytuowanie przygotowywanego rozstrzygnięcia w całości spraw prowadzonych przez dany rząd, a przynajmniej ograniczenie liczby i pełne zdefiniowanie w układzie podmiotowym i przedmiotowym utrzymujących się rozbieżności. Punktem wyjścia są tu przede wszystkim — przywołane już przy opisie poprzednich etapów — podstawowe kryteria oceny decyzji rządowych oraz związki przyczynowe występujące między przygotowywaną decyzją a innymi celami i programami realizowanymi przez rząd.

Główne zagrożenia tego etapu to: zakłócenia w obiegu informacji wewnątrz systemu decyzyjnego, przewlekłość procesu uzgodnień oraz brak rozpoznania i skutecznego rozstrzygnięcia spraw spornych. Te negatywne zjawiska mogą prowadzić do przedstawiania rozwiązań, które stają się nieaktualne jeszcze przed ostatecznym ich zaakceptowaniem lub też do osłabienia czy wręcz zablokowania zdolności rządu do jednolitego działania. Następstwem mogą być też poważne utrudnienia w realizacji jakiegось innego istotnego dla rządu zadania.

Konkretne mechanizmy stosowane w celu koordynowania i uzgadniania stanowiska w rządzie są zróżnicowane. Zwykle odbywają się wstępne uzgodnienia międzyresortowe, a następnie kolejne uzgodnienia bezpośrednio przed przekazaniem sprawy do podjęcia decyzji przez gabinet. Nieraz również na tym etapie prac rządu dochodzi do uzgodnień w ramach koalicji rządowej. W niektórych państwach są w tym celu wykorzystywane specjalne ciała w ramach rządu; organizuje się też spotkania o ściśle politycznym charakterze z udziałem liderów partyjnych, którzy nie znajdują się w rządzie.

W poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej stworzono różne mechanizmy uzgadniania projektów rządowych. Jednym z nich są stałe i nadzwyczajne komitety (branżowe i zadaniowe) działające wewnątrz rządu; istnieją one m.in. w Danii, Finlandii, Holandii, Niemczech, Portugalii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. Inne formy wypracowywania uzgodnień to: konferencje międzyministerialne (Francja, Polska), spotkania przygotowawcze z udziałem polityków rządowych wspomagających ministrów (m.in. Komisja Ogólna Sekretarzy i Podsekretarzy Stanu w Hiszpanii oraz Komitet Stały Rady Ministrów w Polsce), spotkania przygotowawcze gabinetu ministrów odbywane nieraz w gronie poszerzonym o polityków wchodzących w skład organów kierowniczych partii wspierających rząd i o wyższych urzędników (Austria, Finlandia i Szwecja), a także obrady przygotowawcze z udziałem nie wszystkich ministrów, tzw. gabinety wewnętrzne (Dania, Włochy). Jednym z rozwiązań jest też

powierzenie koordynacji poszczególnych spraw ministrom zadaniowym (Grecja, Włochy). Wspomagającą rolę niejednokrotnie odgrywają w tym przypadku różne stałe i doraźne organy pomocnicze rządu. Przykładowo w Portugalii są to Rady Ministrów: do spraw Ekonomicznych, do spraw Unii Europejskiej oraz do spraw Edukacji, Kwalifikacji, Nauki i Kultury. We Francji w okresach *cohabitation* rośnie rola rady gabinetowej przygotowującej pod przewodnictwem premiera późniejsze posiedzenie Rady Ministrów.

Dwa elementy w tych rozwiązaniach są charakterystyczne. Pierwszym z nich jest ujawniająca się w większości przypadków zdolność szefa gabinetu do daleko idącej ingerencji w rozstrzyganie sporów między członkami gabinetu, z tym że zwykle ta ingerencja nie może sięgać opisanych w ustawach kompetencji poszczególnych ministrów. Drugim elementem wspólnym w rozwiązaniach dotyczących omawianego tu etapu rządowego procesu decyzyjnego jest udział w tej fazie prac zarówno polityków rządowych, jak i urzędników zawodowych. Ci pierwsi uzyskują przewagę w fazie ostatecznego zamykania tego etapu prac określonymi ustaleniami. Praktycznie jednak są oni często w wysokim stopniu uzależnieni od wyników prac wstępnych przeprowadzonych przez urzędników zawodowych, a więc od przygotowanych opinii na temat pojawiających się alternatywnych propozycji lub od wstępnych uzgodnień na szczeblu roboczym. I tak przykładowo we Francji, gdzie z zasady wyżsi urzędnicy nie uczestniczą w konferencjach międzyministerialnych, to oni przygotowują dokumentację potrzebną do odbycia tych konferencji, a nadto najczęściej biorą udział w spotkaniu przygotowawczym organizowanym przez zespół obsługujący ministra będącego autorem projektu. Tym samym, przy wszystkich ograniczeniach formalnych, to właśnie oni w dużej mierze określają pole dyskusji na późniejszych konferencjach międzyministerialnych. W niektórych państwach — m.in. w Niemczech — urzędnicy, za zgodą szefa centrum rządu, mogą być nawet dopuszczeni do udziału w posiedzeniach komitetów rządowych. W Wielkiej Brytanii poszczególne projekty decyzji są najpierw rutynowo rozważane na poziomie komitetu wyższych urzędników. We Włoszech projekty aktów prawnych muszą być przed posiedzeniem decyzyjnym Rady Ministrów rozpatrzone na zebraniu przygotowawczym, w którym biorą udział wyżsi urzędnicy z zainteresowanych ministerstw (zob. *Rządowe...*, 2001, s. 75).

Cechą charakterystyczną tego etapu prac rządu w licznych państwach członkowskich Unii Europejskiej jest włączenie do procesu uzgadniania również podmiotów pozarządowych. Najczęściej podmioty te uzyskują w omawianym procesie status opiniodawcy lub konsultanta. Niejednokrotnie — jak w przypadku Rady Stanu we Francji — obowiązek takich uzgodnień czy też konsultacji wynika już z samej konstytucji. W części przypadków jest to obowiązek ustawowy. Często jednak przepisy proceduralne nie nakładają na rząd takiego obowiązku, a jedynie przewidują możliwość przeprowadzenia uzgodnień lub konsultacji. Czynnikiem uprawniony do decydowania (lub w praktyce decydujący) o uruchomieniu takiej procedury oraz o wyborze konkretnych podmiotów, które zostają do niej włączone, uzyskuje bez

wątpienia istotny wpływ na dalszy los poszczególnych inicjatyw (zob. B.G. Peters, 1999, s. 211 i nast.). Należy dodać, że politycy również i w tym przypadku niejednokrotnie delegują swoje uprawnienia w tych sprawach na wyższych urzędników zawodowych, dzięki czemu ci ostatni uzyskują w ten sposób dodatkowe możliwości wspierania swoich interesów.

W niektórych państwach — m.in. w Niemczech — istnieje obowiązek ustalenia na tym etapie przygotowywania inicjatywy rządowej, czy jej realizacja nie pociągnie za sobą obciążenia kosztami (federacji, krajów związkowych lub gmin) i czy minister finansów nie wyraził wobec tej inicjatywy sprzeciwu.

Cechą czasów współczesnych jest umiędzynarodowienie procesów podejmowania decyzji politycznych i normatywnych w sprawach, które poprzednio tradycyjnie należały do wyłącznej kompetencji organów poszczególnych państw. Analizując to zjawisko, należy określić zakres i tryb podejmowania decyzji przekazanych do właściwości organów Unii Europejskiej. Zagadnienia te zostaną szerzej omówione w następnym rozdziale. Tu już jednak wypada zauważyć, że rozwiązaniem przyjętym we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej jest włączenie parlamentów krajowych (w poszczególnych państwach wyposażonych w odmienne kompetencje w tym zakresie) do procesu uzgadniania treści rządowych stanowisk, które zostaną przedstawione w imieniu tych państw w ramach wspólnotowego postępowania decyzyjnego.

Okolicznościami różnicującymi sytuację w tej dziedzinie w państwach członkowskich Unii Europejskiej są natomiast dające znać o sobie na tym etapie prac rządowych konsekwencje unitarnego lub federalnego charakteru państwa, stopnia decentralizacji i dekoncentracji państwa oraz sposobu zorganizowania grup interesu.

4.6. Etap oceny formalnoprawnej projektów

Na tym etapie rządowego procesu decyzyjnego następuje zweryfikowanie przygotowywanego rozstrzygnięcia pod względem jego zgodności z literą prawa. Punktem wyjścia są tu wymagania określone w normach prawnych, a niezbędne kompetencje sprowadzają się do umiejętności posługiwania się wiedzą legislacyjną.

Podstawowe zagrożenia związane z tym etapem to: niedostateczna jakość formalna decyzji, utrudnienie realizacji danej decyzji w przyszłości (np. w wyniku sprzecznych interpretacji) czy wręcz możliwość zablokowania w przyszłości realizacji danej decyzji (np. w wyniku zakwestionowania jej przez organ nadzoru konstytucyjnego, inny organ uprawniony w danym państwie do weryfikowania decyzji rządowych lub też organ Unii Europejskiej).

W układzie modelowym podstawowa część zadań i kompetencji na tym etapie rządowego decydowania należy do zespołów legislacyjnych usytuowanych najczęściej w strukturach centrum rządu. Niejednokrotnie do procesu opiniowania jakości legislacyjnej są włączone na tym etapie również specjalne organy konsultacyjne. Przykładowo w Hiszpanii takim organem jest Rada Państwa, zaś w Polsce Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów.

4.7. Etap formalnego rozstrzygnięcia

Na tym etapie prac następuje podjęcie ostatecznych decyzji w przygotowanych do rozstrzygnięcia sprawach lub też określenie warunków, od których spełnienia będzie uzależnione ponowne zajęcie się daną sprawą przez rządowy organ decyzyjny. Punktem wyjścia są tu przede wszystkim przywoływane już poprzednio podstawowe kryteria służące wartościowaniu decyzji rządowych.

Główne zagrożenia pojawiające się na tym etapie to braki w przygotowaniu projektów rozstrzygnięć lub niedostateczna umiejętność (albo brak chęci) wykorzystania przez członków gabinetu uczestniczących w decydowaniu efektów poprzednich etapów procesu decyzyjnego. Następstwem tego są m.in. próby powrotu do spraw już wcześniej omówionych, przekształcanie decydowania w ponowne redagowanie projektów czy też podejmowanie dyskusji „o wszystkim”. Napięcia i trudności pojawiające się na tym etapie prac decyzyjnych mogą przyczynić się do utraty lub znacznego osłabienia zdolności rządu do działań wspólnych, a w konsekwencji — szczególnie w rządach koalicyjnych — mogą prowadzić do kryzysu rządowego.

W układzie modelowym podstawowa część zadań i kompetencji na tym etapie rządowego decydowania należy do polityków. Urzędnicy zawodowi pełnią zaś w tym przypadku rolę wspomagającą, chociaż w niektórych krajach (m.in. w Danii, Finlandii i Irlandii) istnieje utrwalona praktyka dopuszczania do poszczególnych punktów obrad również wyższych urzędników służby cywilnej. Normą jest kolegialna aktywność polityków rządowych, którzy wchodzi w skład gabinetu ministrów. Jest też powszechnie przyjęte, iż rozstrzygnięcie następuje w trakcie posiedzeń. Często warunkiem podjęcia decyzji jest obecność na posiedzeniu przynajmniej połowy członków gabinetu. Niekiedy dopuszcza się możliwość rozstrzygnięcia w trybie obiegowym. Tylko wyjątkowo — dotyczy to komitetów w Wielkiej Brytanii — wiążące decyzje może w określonej sytuacji podjąć w imieniu rządu (rozumianego jako gabinet ministrów) inny organ, zaś gabinet na swoich posiedzeniach zajmuje się tylko projektami nowych aktów prawnych oraz sprawami, które wzbudzają kontrowersje w relacjach między ministerstwami. Część decyzji znajduje się w indywidualnych kompetencjach poszczególnych ministrów.

Rozwiązania stosowane w większości państw członkowskich Unii Europejskiej również w tej fazie procesu decyzyjnego zakładają szerokie kompetencje szefów rządów. To do nich z zasady (z wyjątkiem sytuacji, w których stanowi to uprawnienie głowy państwa) należy: przewodniczenie obradom, ustalanie porządku obrad, decydowanie o trybie pracy, w tym o ewentualnym trybie specjalnym, a także — jeśli w danym państwie nie jest wymagana jednomyślność członków gabinetu przy podejmowaniu decyzji — o dopuszczeniu do rozstrzygnięcia w danej sprawie przez głosowanie. Tam, gdzie dochodzi do głosowania, dzieje się tak najczęściej za zgodą szefa gabinetu, zaś w przypadku równowagi głosów decyduje jego głos (dzieje się tak m.in. w Niemczech i w Polsce). Rozwiązania przyjęte w niektórych krajach dają w tej dziedzinie szefowi gabinetu słabszą pozycję. Na przykład w Au-

strii i w Finlandii obowiązuje zasada, iż ustalając porządek dzienny obrad gabinetu ministrów, musi on brać pod uwagę kolejność wpłynięcia poszczególnych spraw.

Z reguły głos pozostałych członków rządu ma jednakową wagę. Wyjątkiem od tej reguły jest obowiązująca w Niemczech zasada, że jeśli rząd podejmuje uchwałę mającą znaczenie dla finansów publicznych, a minister finansów zgłosił sprzeciw wobec tej uchwały, to należy przeprowadzić głosowanie nad sprawą, której dotyczył sprzeciw, na jednym z posiedzeń odbywających się w terminie późniejszym. Jeśli w czasie drugiego posiedzenia rządu minister finansów podtrzyma swój sprzeciw, rozstrzygnięcie może być przyjęte tylko wówczas, gdy opowie się za nim większość członków gabinetu, w tym kanclerz. W Niemczech także ministrowie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych mogą w czasie posiedzenia gabinetu wnieść sprzeciw wobec projektu ustawy lub zarządzenia albo wobec działań rządu federalnego, uzasadniając go brakiem zgodności z obowiązującym prawem. Przykłady zaś uprzywilejowanej pozycji ministrów finansów w rządowych procesach decyzyjnych można wskazać również w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej; uzasadnia tę szczególną pozycję rola ministrów finansów w przygotowywaniu budżetów.

We wszystkich krajach ważną funkcję w organizacji tej fazy prac rządów pełnią sekretarze gabinetów ministrów. Często są to urzędnicy zawodowi; przeważnie zadanie to powierza się urzędnikom służby cywilnej, a nawet najwyższym urzędnikom tej służby (Dania, Francja, Irlandia, Wielka Brytania). W niektórych krajach (m.in. w Polsce) są to urzędnicy spoza korpusu służby cywilnej, którzy nie mają gwarancji ciągłości pracy w przypadku zmiany rządu. W takich krajach, jak: Belgia, Hiszpania, Niemcy, Portugalia, Szwecja i Włochy, rolę sekretarza gabinetu pełnią politycy w randze ministra lub sekretarza albo podsekretarza stanu. Politycy łączą nieraz funkcję sekretarza gabinetu z innymi obowiązkami (np. w Hiszpanii — z funkcją członka Rady Ministrów ds. parlamentarnych, a w Niemczech — ze stanowiskiem Szefa Urzędu Kanclerskiego).

Przebieg posiedzeń rządu ma z zasady charakter poufny. Regulacje obowiązujące w poszczególnych państwach (np. w Niemczech) stanowią, że niedopuszczalne jest przekazywanie informacji na temat opinii wygłaszanych przez poszczególnych ministrów oraz proporcji głosów w ewentualnych głosowaniach. Pewnym wyjątkiem jest przyjęta w Polsce regulacja zezwalająca na publiczne informowanie o zdaniach odrębnych zgłoszonych przez poszczególnych członków gabinetu ministrów.

Zasada resortowości powoduje, że członkowie rządu kierujący poszczególnymi działami administracji rządowej mają swoje własne kompetencje. Niejednokrotnie ministrowie są właścicielami w zakresie kilku działów administracji; do wyjątków należą natomiast sytuacje, w których w tym samym dziale administracji rządowej działa dwóch członków gabinetu (Finlandia). W efekcie znaczną część decyzji podejmowanych w ramach rządu firmują — jako ich autorzy — poszczególni członkowie gabinetu. W tym przypadku procedury decyzyjne są często bardziej elastyczne, mniej sformalizowane. W efekcie faktyczny zakres udziału polityków

rządowych i urzędników zawodowych w podejmowaniu decyzji jest w tych sytuacjach w jeszcze większym stopniu uzależniony od modelu przywództwa prezentowanego przez danego członka gabinetu. Ten model może zaś oscylować od postawy faktycznego kreatora polityki (mającego własną wizję działań), przez postawę arbitra wybierającego między alternatywnymi propozycjami przedstawianymi przez współpracujących z nim urzędników, do postawy notariusza podpisującego decyzje przygotowywane w całości (a więc również w warstwie zasadniczych treści merytorycznych) przez urzędników zawodowych (zob. E.C. Page, 1992, s. 164–165).

4.8. Etap informowania o podjętych decyzjach

Na tym etapie rządowego procesu decyzyjnego następuje przekazanie adresatom informacji o fakcie podjęcia danej decyzji i o jej treści. Z założenia powinno się to odbyć we właściwym czasie, w sposób umożliwiający zrozumienie treści decyzji i akceptację dokonanego wyboru przez wszystkich zainteresowanych, w szczególności zaś tych, którzy daną decyzję będą realizować, a także tych, których decyzja ta dotyczy. Punktem wyjścia są tu przede wszystkim normy proceduralne oraz wymogi wynikające z zasad komunikacji społecznej. Ważnym czynnikiem są też zamiary wzmacniania układu politycznego wspierającego rząd, w tym szczególnie jego instytucjonalnego zaplecza parlamentarnego i partyjnego.

Głównym zagrożeniem tego etapu są błędy w przekazywaniu informacji o przyjętych rozstrzygnięciach wynikające ze złego wyboru: terminu nadania informacji, kanału informacyjnego lub sposobu poinformowania. Ogólnie rzecz biorąc, wybór właściwej strategii informacyjnej nie jest możliwy bez uzyskania przez rząd pełnego obrazu sytuacji w otoczeniu społecznym, szczególnie w tych obszarach, które mają ścisły związek z podjętą decyzją. Należy uwzględnić panujące nastroje społeczne (śledząc również ich ewolucję), a zwłaszcza opinie, obawy i nadzieje prezentowane przez funkcjonujące w tym otoczeniu instytucje, grupy interesu i autorytety oraz — *last but not least* — przez tych, których dana decyzja dotyczy.

W układzie modelowym rozwiązania przyjęte w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej zakładają na tym etapie rządowego decydowania aktywność zarówno polityków, jak i urzędników zawodowych (dotyczy to głównie urzędników zatrudnionych w służbach prasowych zlokalizowanych w centrum rządu). To jednak politycy mają decydujący wpływ na określanie zakresu przekazywanej informacji. W realizacji tego zadania muszą się oni kierować dwiema fundamentalnymi zasadami. Zgodnie z pierwszą z nich, część spraw związanych z zakresem i trybem informowania o decyzjach rządowych regulują normy prawne. W tych krajach (należy do nich Wielka Brytania), w których publikuje się szczegółowe informacje o zamierzeniach decyzyjnych gabinetu, odnosi się to również do trybu publikacji tzw. białych czy też zielonych ksiąg. W tych przypadkach unika się publikowania informacji o projektach, które nie były jeszcze rozważane przez ministrów. W Wielkiej Brytanii obowiązuje w tych sprawach reguła, że oświadczenia na temat głównych założeń polityki rządu powinny być udostępniane człon-

kom gabinetu przed ich opublikowaniem i to nawet wtedy, gdy nie ma w tych dokumentach zagadnień wymagających zbiorowego rozważenia przez ministrów. Również w Szwecji obowiązuje zasada, że wszystkie oświadczenia ministerialne, np. dotyczące odpowiedzi na pytania poselskie, są wcześniej rozsyłane do wszystkich ministrów celem uzyskania pisemnych komentarzy.

Zgodnie z drugą z zasad obowiązujących polityków rządowych w większości krajów, muszą oni udzielać poparcia podjętym decyzjom gabinetu, i to bez względu na ewentualne odrębne stanowisko, jakie niektórzy z nich mogą mieć w danej sprawie. Tak więc, w wielu krajach (m.in. w Niemczech i Wielkiej Brytanii) obowiązuje zakaz wygłaszania publicznych przemówień wyłącznie w swoim imieniu przez polityków pełniących kierownicze funkcje w rządzie; zakaz ten dotyczy m.in. komentowania spraw z zakresu kompetencji innego ministra lub też polemicznego wypowiedziania się na temat działania całego rządu. W instrukcji postępowania dla rządu w Irlandii (zob. *Struktura...*, 1996, s. 145) uregulowano to w ten sposób, że po każdym posiedzeniu gabinetu specjalnie desygnowany członek rządu przekazuje sekretarzowi prasowemu informacje o sprawach rozważanych na tym posiedzeniu — w zakresie, w jakim został do tego upoważniony przez przewodniczącego posiedzenia. Żaden inny członek rządu ani inna osoba uczestnicząca w posiedzeniu nie może ujawniać informacji o dyskusji w rządzie bez specjalnego upoważnienia. W regulaminie Rady Ministrów w Portugalii zwraca się szczególną uwagę na wymóg solidarności wszystkich członków rządu w sprawach decyzji podejmowanych przez nią. W dokumencie tym mówi się nie tylko o obowiązku powstrzymywania się od wyrażania jakichkolwiek odmiennych opinii, ale także o obowiązku obrony i popierania uchwały Rady Ministrów, i to bez względu na swoje własne stanowisko, sposób głosowania, obecność lub też nieobecność na posiedzeniu (zob. *Struktura...*, 1996, s. 132). Jeszcze bardziej kategorycznie traktuje te kwestie regulamin rządu federalnego w Niemczech, zgodnie z którym wypowiedzi ministrów udzielane w miejscach publicznych lub przeznaczone dla opinii publicznej muszą pozostawać w zgodzie z wytycznymi politycznymi wydanymi przez kanclerza. Precyzyjnie określono zasady wypowiedziania się polityków w ramach ich działalności ściśle partyjnej i w ramach ich aktywności związanej z zasiadaniem w rządzie.

Status podstawowej informacji o pracach rządu mają we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej komunikaty z posiedzenia gabinetu. W niektórych krajach — m.in. we Francji — są to jedyne dokumenty pisane, które zawierają omówienie treści i toku prac Rady Ministrów i które są udostępniane publicznie.

Ostatnie lata przyniosły w państwach członkowskich Unii Europejskiej istotne zmiany w dziedzinie informowania opinii społecznej o działaniach organów publicznych. Dyskrecja panująca wcześniej wokół tych spraw coraz wyraźniej ustępuje miejsca nowym standardom — jawności i transparentności w sferze publicznej, zgodnie z zasadą szerokiego dostępu do informacji publicznych. Przyjęte rozwiązania prawne w dalszym ciągu umieszczają jednak informacje dotyczące roboczych dokumentów, projektów i przebiegu debat w gronie gabinetów rządowych w zbiorach informacji zastrzeżonych. Ich udostępnianie podlega ściśle

reglamentacji i zależy w dużym stopniu od decyzji polityków rządowych, a tym samym jest elementem władztwa politycznego (zob. I. Budzyńska, 2000, s. 20–25; M. Chmielewska-Szlajfer, 2000, s. 26–37; L. Carrasco Macia, 2000, s. 38–46).

4.9. Etap implementacji decyzji, monitorowania, kontroli i decydowania o korektach

Na tym etapie rządowego procesu decyzyjnego następuje wykonanie podjętej decyzji. Z założenia powinno się to odbyć w sposób umożliwiający realizację założonych celów, pozwalający na kreatywne i pełne wykorzystanie wszystkich dostępnych zasobów, neutralizujący działania czynników niekorzystnych, gwarantujący stałą kontrolę i analizę faktycznych skutków podjętej decyzji. Jeśli zaś proces urzeczywistniania przyjętego rozstrzygnięcia nie prowadzi do realizacji założonych celów, konieczne jest podjęcie działań korekcyjnych. Punktem wyjścia są na tym etapie przede wszystkim wymogi kompetencyjne i proceduralne określone w aktach normatywnych. Istotne są również zasady działania efektywnego, na które składają się: konsekwencja, umiejętność synergicznego mobilizowania sił i środków, zdolność do neutralizacji działań przeciwnych, umiejętność pozyskiwania poparcia oraz zdolność do uznania własnych błędów i wyciągnięcia z nich wniosków.

Główne zagrożenia tego etapu to ograniczenia polityczne, organizacyjne i kadrowe w wyzwalaniu synergii wewnątrz maszyny rządowej, a także oddzielenie przez rząd czynności decydowania od realizowania przyjętych rozstrzygnięć, tym samym zaś — stworzenie przestrzeni dla kształtowania się kategorii decyzji wirtualnych, swoistych „nie-decyzji”. Należy się też obawiać ograniczonej kontroli realizacji podjętych przez rząd decyzji, zwłaszcza koncentrowania się w działaniach kontrolnych wyłącznie na analizie strony formalnej i proceduralnej, w oderwaniu od uzyskanych wyników merytorycznych. Negatywny wpływ na realizację zadań stojących przed rządem na tym etapie prac ma również niedostateczne wykorzystywanie w tym celu potencjału instytucji pozarządowych.

W układzie modelowym podstawowa część zadań i kompetencji na tym etapie rządowego decydowania należy do zawodowych urzędników funkcjonujących w całej administracji rządowej. W niektórych krajach (m.in. w Szwecji) oddzielono instytucje rządowe, które określają kierunki prowadzonej polityki (centrum rządu, ministerstwa), od tych, które mają koncentrować się na wykonywaniu polityki (urzędy centralne, agencje rządowe). Przesunięcie zadań implementacyjnych do rządowych agencji wykonawczych nastąpiło też w Wielkiej Brytanii, gdzie już w 1998 r. w takich jednostkach pracowało w sumie ok. 91 tys. urzędników (por. P. Bartczak, 2001/2002, s. 146).

W wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej podmioty rządowe w coraz większym zakresie współdziałają w fazie wykonywania swoich decyzji z osobami i podmiotami instytucjonalnymi usytuowanymi poza strukturami rządowymi,

w tym przede wszystkim z samorządem terytorialnym i partnerami społecznymi. W niektórych krajach wybór wykonawcy decyzji odbywa się w trybie przetargu.

W odniesieniu do implementacji decyzji rządowych istotne znaczenie mają jeszcze trzy inne kwestie. Po pierwsze, chodzi tu o różnice wynikające z unitarnego lub federacyjnego charakteru państwa. Po drugie, trzeba wziąć pod uwagę zróżnicowanie pod względem stopnia dekoncentracji i decentralizacji. Po trzecie, należy pamiętać o tym, że wykonanie części decyzji rządowych następuje w trybie decyzji administracyjnych, wydawanych w ramach zróżnicowanych procedur postępowania administracyjnego, których rozwiązania podlegają mniej lub bardziej szczegółowej kodyfikacji prawnej (zob. *Postępowanie...*, 2005, s. 9 i nast.).

Przewaga urzędników w procesie implementacji decyzji rządowych nie oznacza jednak braku aktywności w tej dziedzinie polityków rządowych. Ci bowiem realizują w tym przypadku ważne funkcje kontrolne i mają uprawnienia do korygowania podejmowanych działań. Ponoszą oni również polityczną odpowiedzialność za wdrożenie decyzji rządowych. Dotyczy to gabinetu ministrów jako całości, szefa rządu i poszczególnych jego członków. Na tym etapie funkcjonowania rządu w szczególnie dobitny sposób potwierdza się podwójne usytuowanie ministrów jako z jednej strony organów politycznych, a z drugiej strony jako organów administracyjnych kierujących na zasadach hierarchicznego podporządkowania poszczególnymi działami administracji.

4.10. Napięcia i sytuacje patologiczne

Z decydowaniem rządowym wiążą się zarówno problemy polityczne, jak i techniczne. Większość napięć towarzyszących udziałowi polityków i urzędników zawodowych w rządowych procesach decyzyjnych bierze się stąd, że przedstawiciele tych dwóch segmentów kadr maszyny rządowej wychodzą w praktyce poza modelowo wyznaczony układ zadań i kompetencji, często przy tym zaniedbując wyznaczone im obowiązki. Zaniedbania w realizacji wymagań o charakterze politycznym prowadzą zwykle do podejmowania przez rząd działań, które nie stanowią całości wewnętrznie uporządkowanej i strategicznie ukierunkowanej. Natomiast zaniedbania w realizacji wymagań o charakterze technicznym prowadzą do prób realizacji przez rząd działań, które bądź nie spełniają podstawowych wymagań prakseologicznych, bądź przy planowaniu których w niedostatecznym stopniu wzięto pod uwagę wnioski wynikające z zebranych już wcześniej doświadczeń.

Trzeba tu zwrócić uwagę przede wszystkim na wszelkie nieprawidłowości w posługiwaniu się mechanizmem delegowania kompetencji przez demokratycznie legitymizowanych polityków rządowych. Właśnie sposób wykorzystywania tego mechanizmu w dużym stopniu współdecyduje o wzajemnych relacjach między normatywnym modelem decydowania rządowego a rzeczywistą praktyką w tej dziedzinie. Napięcia będące załączkiem sytuacji patologicznych mogą wynikać z zasadniczo przeciwstawnych zachowań. Z jednej strony zaniechanie przez polityków rządowych delegowania części swoich kompetencji na rzecz urzędników zawo-

dowych wcześniej czy później musi doprowadzić do tego, że politycy, uwikłani w działania doraźne i administracyjne, nie wywiązują się należycie ze swych zadań związanych ze strategicznym kierownictwem i merytoryczną kontrolą. Z drugiej strony zaś, pochopne korzystanie przez polityków z możliwości delegowania ich statutowych kompetencji przyczynia się do stopniowego zmniejszania się wpływu tych polityków na kierunki — a nie tylko na sposób — działania rządu. W konsekwencji pojawiają się trudności w planowaniu strategicznym, występują problemy koordynacyjne, obniża się zdolność do wspólnego działania oraz nasila się rywalizacja między poszczególnymi agendami rządowymi o pozycję w systemie decyzyjnym i o środki budżetowe (por. R.A.W. Rhodes, s. 61–73). Powstaje także niebezpieczny rozdział między zakresem odpowiedzialności i zakresem faktycznych wpływów.

Jak pokazały obserwacje prowadzone w ramach OECD, nadmierne delegowanie nie tylko prowadzi do przesunięcia kompetencji, ale i powoduje, że rozwiązywaniem problemów o charakterze ściśle politycznym muszą zajmować się podmioty, które nie są do tego przygotowane. W efekcie takiej sytuacji agencje rządowe powołane ze swojej istoty do funkcji wykonawczych lub doradczych stają się podmiotami decyzyjnymi. Kłopot polega na tym, że nie mają do tego — jak już powiedziałem — ani przygotowania, ani legitymacji demokratycznej (A. Matheson, 2003/2004, s. 49). Pojawia się więc zasadniczy dysonans między odpowiedzialnością za realizację zapowiedzi i zobowiązań programowych stanowiących podstawę funkcjonowania rządu, którą ponoszą politycy rządowi, a faktyczną rolą tych polityków w decydowaniu rządowym. Problem ten pojawia się zwłaszcza tam, gdzie istnieje znaczna liczba pozaministerialnych jednostek administracji rządowej, które zwykle zaczynają prowadzić własną politykę.

5. Konkluzje

Dla stosunków między polityką i administracją w rządach i administracjach rządowych poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej w sferze kadr rządowych podstawowe znaczenie mają dwie powiązane ze sobą kwestie. Pierwszą z nich są normatywne i faktyczne rozwiązania dotyczące statusu formalnoprawnego polityków i urzędników zawodowych w strukturach rządowych. Drugą — wpływ obu tych grup pracowników na określanie kształtu i zasad działania instytucji rządowych oraz wykonywanie zadań i kompetencji tych podmiotów. W tych sprawach, w świetle przeprowadzonej analizy, na uwagę zasługuje przede wszystkim pięć okoliczności.

I.

Stosunki między polityką i administracją w poszczególnych rządach i administracjach rządowych znajdują silne odzwierciedlenie w sferze kadr. We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej ramy dla tych stosunków wyznaczają

rozwiązania różnicujące sytuację zatrudnionych w strukturach rządowych polityków i urzędników zawodowych. Dotyczą one rekrutacji i legitymizacji, struktury, praw i obowiązków, odpowiedzialności oraz ścieżek kariery tych dwóch grup zawodowych. Istotne znaczenie wśród wskazanych wyżej rozwiązań mają mechanizmy służby cywilnej. W perspektywie historycznej ulega rozszerzeniu zakres wykorzystywania w poszczególnych państwach rozwiązań właściwych pozycyjnemu systemowi służby cywilnej, przy równoczesnym ograniczaniu zakresu stosowania zasad systemu awansowego. Pierwszy z tych systemów pozwala w lepszy sposób reagować na szybko zmieniające się warunki funkcjonowania i zadania współczesnych rządów. Przyczynia się on do zwiększenia mobilności kadr rządowych oraz pozwala na dokonywanie przepływów kadrowych między sektorem prywatnym i publicznym. Wspomniany proces zmian jest bardziej zaawansowany w państwach, które mają długą tradycję służby cywilnej, niż w tych, które w niedawnych czasach doświadczały systemowego upolitycznienia kadr administracji publicznej.

II.

W układzie historycznym można mówić o dwóch fazach relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi w strukturach rządowych państw członkowskich Unii Europejskiej. W pierwszej z nich akcent był położony przede wszystkim na gwarancje zróżnicowania statusu polityków i urzędników zawodowych, opisanie zadań, kompetencji i miejsc zatrudnienia obu tych grup pracowniczych oraz na ograniczenie liczby polityków zatrudnionych w administracji rządowej. W czasie kształtowania rozwiązań drugiej fazy akcent jest przesuwany coraz wyraźniej na tworzenie gwarancji uporządkowanego współdziałania obu tych grup pracowniczych we właściwym wykonywaniu zadań rządu i administracji rządowej. W poszczególnych państwach, w sposób mniej lub bardziej formalny, jest w związku z tym wyodrębniana w strukturach rządowych kategoria stanowisk, do której w znacznej części mają zastosowanie przepisy dotyczące służby cywilnej, a równocześnie obejmuje je zasada dymisji w przypadku zmiany rządu lub ministra. Są to wyższe stanowiska urzędnicze (zwane nieraz wyższymi stanowiskami politycznymi w służbie cywilnej), które stanowią swoisty łącznik między klasycznymi stanowiskami politycznymi i urzędniczymi. Taki płynny sposób przejścia od stanowisk ściśle politycznych do stanowisk ściśle administracyjnych jest najmniej charakterystyczny dla państw anglosaskich, co wynika z tradycji, oraz państw postsocjalistycznych, co należy tłumaczyć lękiem przed ponowną polityzacją administracji.

III.

Mimo powszechnego stosowania regulacji określających status formalnoprawny polityków i urzędników zawodowych w strukturach rządowych, w większości państw członkowskich Unii Europejskiej trwałym elementem sytuacji nadal są pojawiające się w tej sferze napięcia. W dużej mierze wiążą się one ze stale

odnawiającą się tendencją do polityzacji kadr rządowych. Taka tendencja nasila się szczególnie w okresie rządów koalicyjnych oraz po jakościowych zmianach politycznych w zapleczu parlamentarnym rządu. Część napięć w omawianej sferze jest też związana z egoistycznym rozumieniem zasady apolityczności urzędników. Polega ono na kierowaniu się urzędników zawodowych ich grupowym interesem w oderwaniu od obowiązków wobec państwa i przy braku zainteresowania spełnieniem przez rząd zobowiązań politycznych, które miały wpływ na wynik wyborów parlamentarnych. W ostatnich latach w państwach, w których stworzono w przeszłości awansowe systemy służby cywilnej, w coraz większym stopniu dają o sobie znać napięcia związane z otwarciem korpusu urzędników zawodowych na nowe zatrudnienia oraz ze zwolnieniami z pracy tych urzędników, którzy wprawdzie od strony formalnej nie budzą zastrzeżeń, to merytorycznie nie są — i nie ma szans, by dzięki procesowi doskonalenia zawodowego stali się — zdolni do wykonywania nowych zadań.

IV.

Faktyczna pozycja polityków i urzędników zawodowych jest w każdym przypadku pochodną realnego wpływu na rządowe procesy decyzyjne. W rozstrzygnięciu o stanie maszyny rządowej, tzn. o jej podstawowych rozwiązaniach instytucjonalnych, proceduralnych, finansowych i kadrowych, widać przewagę polityków. W wielu przypadkach dotyczy to także polityków spoza rządu: głów państw, parlamentarzystów i członków elit partyjnych. Przy rozstrzygnięciach dotyczących zadań realizowanych przez rząd i administrację rządową sytuacja nie jest już tak jednoznaczna. Aby ustalić, kto wywiera większy wpływ na te rozstrzygnięcia: politycy czy urzędnicy zawodowi, w każdym przypadku należy zbadać ich rolę w poszczególnych fazach procesu decydowania, w tym: określania strategii działania; generowania inicjatyw; analizy i selekcji tych inicjatyw; przekształcania inicjatyw w konkretne projekty; uzgadniania projektów, wyjaśniania i usuwania rozbieżności; oceny prawnej projektów; formalnego rozstrzygnięcia; informowania o podjętych decyzjach oraz implementacji decyzji rządowych, monitorowania, kontroli i ewentualnego decydowania o korektach.

Decydowanie rządowe to zarówno problem polityczny, jak i techniczny. Siła polityków w tych relacjach wynika przede wszystkim z prawomocności ich decyzji (zob. B.G. Peters, 1999, s. 273 i nast.), treści rozwiązań normatywnych oraz władztwa organizacyjnego i finansowego polityków. Urzędnicy zawodowi swą siłę czerpią głównie z doświadczenia, zorganizowania, wiedzy fachowej, przewagi informacyjnej, a także możliwości wywierania wpływu na treść decyzji podejmowanych przez polityków i na sposób praktycznej realizacji tych decyzji. Rola urzędników wzrasta szczególnie wówczas, gdy powstaje konieczność odwołania się w decydowaniu do doświadczeń, informacji, a także kompetencji z obszaru zarządzania i implementacji. Politycy mają bardzo ograniczone możliwości zaspokojenia tych potrzeb bez pośrednictwa urzędników zawodowych, którym stwarza to okazję do „przemycania” w swoich „usługach” własnych opcji i do forsowania swoich inte-

resów. Tylko w nieznacznym stopniu sytuację członków gabinetu poprawia to, że mogą się w takich wypadkach częściowo odwołać do doradców politycznych.

V.

W odniesieniu do decydowania rządowego można mówić o dwóch, przenikających się sferach władztwa. Pierwsza z nich obejmuje władztwo polityczne, które najczęściej podlega dość szczegółowej regulacji prawnej i stanowi przedmiot ocen społecznych i politycznych. Druga ze wskazanych wyżej sfer obejmuje władztwo urzędnicze (określane nieraz jako władztwo biurokratyczne; zob E.C. Page, 1992, s. 5 i nast.), które realizuje się w dużej mierze w sposób pośredni, przez wpływ na decyzje, a nie przez podejmowanie decyzji w sensie dosłownym. Mechanizmem, który w praktyce może w znacznym stopniu modyfikować prawnie unormowane relacje między tymi dwiema formami władztwa, jest system delegowania kompetencji przez demokratycznie legitymizowanych polityków rządowych na rzecz znajdujących się w cieniu urzędników zawodowych. Stopień rzeczywistego udziału polityków rządowych i urzędników zawodowych w procesie podejmowania decyzji w dużym stopniu zależy od modelu przywództwa prezentowanego przez poszczególnych polityków. Ten model może zaś oscylować od postawy faktycznego kreatora polityki (mającego własną wizję działań), przez postawę arbitra, do postawy quasi-notariusza podpisującego decyzje przygotowywane przez urzędników zawodowych. W tej dziedzinie obowiązuje zasada, zgodnie z którą im mniej jest w decydowaniu przejrzystości, tym więcej jest możliwości anonimowego wpływania przez urzędników na decyzje formalnie firmowane przez polityków rządowych.

Rozdział IV

UWARUNKOWANIA CIĄGŁOŚCI I ZMIANY W STOSUNKACH MIĘDZY POLITYKĄ I ADMINISTROWANIEM W RZĄDACH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

1. Uwagi ogólne

W poprzednich częściach tej pracy wielokrotnie zwracałem uwagę na zmiany zachodzące w relacjach między polityką i administracją w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej. Należy sobie w związku z tym zadać teraz pytanie o przyczyny owych zmian. W szczególności interesujące jest ustalenie, w jakim stopniu zmiany te są efektem bieżącego oddziaływania otoczenia, na ile zaś są one następstwem realizacji strategicznych planów narodowych dotyczących sfery rządzenia. Rzecz jasna, również w tym drugim przypadku zmiany są ściśle powiązane ze zjawiskami i procesami zachodzącymi w otoczeniu rządowym, ale w tym wariacie mają one przede wszystkim charakter programowy. Są one nie tylko pochodną zjawisk, które już wystąpiły, ale i próbą przygotowania się do sytuacji spodziewanych w najbliższej przyszłości.

Wszelkie zmiany zachodzące w omawianej dziedzinie są podwójnie uwarunkowane; będzie to przedmiotem analizy w tym rozdziale. Po pierwsze, są one indywidualnie uwarunkowane doświadczeniami historycznymi i politycznymi poszczególnych państw oraz kulturą polityczną charakterystyczną dla społeczeństw tych państw. Po drugie, są ogólnie uwarunkowane takimi procesami i zjawiskami zachodzącymi we współczesnym świecie, jak: globalizacja, rewolucja informatyczna, obecny model rywalizacji między państwami oraz nowe wspólne zagrożenia. We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej uwarunkowaniem zmian w relacjach między polityką i administracją w rządach staje się również sam fakt przynależności do Wspólnot Europejskich. Wynika to przede wszystkim z konieczności dostosowania się do unijnych procedur decyzyjnych oraz treści standardów unijnych w dziedzinie administracji publicznej; zmiany te są więc podporządkowane procesowi europeizacji administracji publicznej.

2. Uwarunkowania indywidualne

2.1. Sfera polityki

W pierwszym rozdziale tej pracy była już mowa o tym, że do uwarunkowań zmian w relacjach między polityką i administracją w rządach należą przekształcenia o charakterze ustrojowym. Trzeba powiedzieć, że część państw członkowskich Unii Europejskiej dopiero po przełomie lat 80. i 90. XX wieku przyjęła jako podstawę swojego funkcjonowania zasady demokratycznego państwa prawa, pluralizmu politycznego i trójpodziału władzy. Również dopiero wtedy podjęto w tych państwach w sposób systemowy próbę ograniczenia polityzacji administracji publicznej, m.in. tworząc podstawy do ukształtowania służby cywilnej i ustalając zasady zatrudnienia polityków w strukturach rządowych.

Zmiany te stanowiły fragment realizacji zasadniczego planu zerwania z pozostałościami ustroju komunistycznego. Podstawowe znaczenie miało odejście od zasady kierowniczej roli partii marksistowsko-leninowskiej w państwie (m.in. w określaniu programu działań rządu i doborze kadr administracji). Jedną z konsekwencji tych zmian stała się konieczność ukształtowania nowych mechanizmów programowania prac rządu oraz rozstrzygania spraw kadrowych w administracji. W tej sytuacji, w jakiej znalazły się rządy i administracje rządowe w państwach postsocjalistycznych, szczególnie istotne stały się: demokratyczna legitymizacja, parlamentarna odpowiedzialność, normatywne określenie podstaw i granic działania, faktyczna kontrola celowości i legalności działania oraz coraz wyraźniejsze samoograniczenie do spraw, które nie mogą zostać załatwione w wyniku samodzielnych działań poszczególnych jednostek i grup pośrednich. Wpływ na sytuację rządów zaczęła wywierać również doktryna pomocniczości państwa oraz koncepcja decentralizacji i dekoncentracji władzy, a także uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. Nowe regulacje zlikwidowały warunki do zarządzania przez: własność, centralne planowanie gospodarcze, koncesje i monopole. W wyniku procesów prywatyzacji i koncentracji kapitału na pierwszy plan wysunęło się zarządzanie przez: określanie zasad działania i parametrów, wskazywanie celów oraz wykorzystywanie mechanizmów związanych z konkurencją.

Zasygnalizowane zmiany sprawiły, iż rządy i administracje rządowe państw postsocjalistycznych zaczynają działać w warunkach coraz bardziej zbliżonych do sytuacji istniejącej od lat w demokratycznych państwach współczesnej Europy. Na uwagę zasługuje po pierwsze fakt, że w krajach postsocjalistycznych kształtowanie nowych rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonalnych dotyczących rządu i administracji odbywało się w stosunkowo krótkim okresie. Po wtóre — rozwiązania te były wypracowywane w warunkach globalnej zmiany całego systemu społeczno-politycznego i gospodarczego. Po trzecie — jedną z praktycznych konsekwencji przyjęcia zasady pluralizmu politycznego stało się wprowadzenie w tych państwach systemu wielopartyjnego. Doszło do programowego, personalnego i organizacyjnego zróżnicowania sceny politycznej, znacznego roz-

drobnienia politycznego w parlamencie; sytuację charakteryzowała też — szczególnie w początkowym okresie — mała stabilność rządów. W wielu przypadkach koniecznością stało się szukanie koalicyjnego zaplecza politycznego dla rządów oraz opracowywanie nowych mechanizmów jednoznacznego rozstrzygania spraw w rządzie, w skład którego wchodziły przedstawiciele partii o znacznie zróżnicowanych programach.

Przyjmowane w tych warunkach w państwach postsocjalistycznych rozwiązania dotyczące relacji między polityką i administracją w rządach były wzorowane przede wszystkim na regulacjach obowiązujących w państwach Europy Zachodniej. W pierwszej kolejności adaptowano mechanizmy mające prowadzić do oddzielenia kadr polityków i urzędników zawodowych, przy czym sięgano również do tych rozwiązań, od których w państwach z dłuższymi tradycjami służby cywilnej odchodzi się coraz wyraźniej, zastępując je bardziej elastycznymi regulacjami systemu pozycyjnego.

W dużym stopniu polityczny charakter mają również uwarunkowania zmian w relacjach między czynnikiem politycznym i administracyjnym w rządach tych państw członkowskich Unii Europejskiej, które są zaliczane do Europy Zachodniej. Częściowo wiążą się one z demokratyzacją systemu politycznego (Grecja, Hiszpania i Portugalia) lub z zasadniczymi zmianami w organizacji państwa (np. przyjęcie ustroju federacyjnego w Belgii). W części owe impulsy łączą się natomiast z przyjmowaniem przez rządzące siły polityczne nowych doktryn dotyczących roli państwa w systemie organizacji społeczeństwa oraz sposobu dochodzenia do decyzji przez organy władzy państwowej. Niejednokrotnie zmiany w tej dziedzinie dokonują się w ramach realizacji strategicznych planów narodowych dotyczących sfery rządzenia. Ich ważnym fragmentem stają się programy reformy funkcjonowania rządów i administracji publicznej.

Jako przykład takich świadomie inspirowanych zmian można wskazać reformy struktur i zasad funkcjonowania władzy wykonawczej w Wielkiej Brytanii, które od początku lat 80. XX wieku oznaczały powrót do neoliberalnej doktryny państwa i społeczeństwa. Istotą tych zmian jest budowanie nowego typu administracji, której „źródła legitymizacji przesuwają się z płaszczyzny stosunków prawno-politycznych (prawa obywatelskie i polityczne) na płaszczyznę praw obywatela jako konsumenta na rynku usług publicznych” (A.W. Jabłoński, 2000, s. 28). W efekcie tych przekształceń duża część zadań i kompetencji została przesunięta z ministerstw do agencji wykonawczych, które — w ramach standardów jakościowych i limitów finansowych narzuconych im przez właściwych ministrów — uzyskały znaczną samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych, w tym również w zakresie wyboru metod realizacji tych zadań. Równocześnie w ramach zleceń publicznych część zadań została przesunięta do sektora prywatnego na zasadach rynkowych reguł konkurencji.

Umacnianie się nowego stylu zarządzania sprawami leżącymi w kompetencjach władzy wykonawczej, w którym podstawowe znaczenie ma decentralizacja, dekoncentracja, instytucjonalne oddzielenie funkcji określania kierunków

i zadań od funkcji realizacji owych zadań, a także prywatyzacja usług publicznych, spowodowało, że zaczęto wręcz mówić (zob. J.E. Lane, 1999) o nowym modelu funkcjonowania administracji w systemach politycznych (*New Public Management*).

I w tym przypadku trzeba jednak dostrzegać różnice w sposobach reformowania sfery publicznej w poszczególnych państwach, wynikające z odmiennych tradycji w dziedzinie administracji publicznej oraz w myśleniu o roli państwa. Wyrazistym tego przykładem są odmienne ścieżki modernizacji sektora publicznego w Wielkiej Brytanii i we Francji. W pierwszym z tych krajów, w ramach strategicznej koncepcji „małych kroków”, od ponad dwudziestu lat — mimo zmian w zapleczu politycznym gabinetu — jest realizowany program zakładający deregulację życia publicznego, ograniczanie wielkości administracji, oddzielanie zarządzania strategicznego i operacyjnego oraz wprowadzenie zasady konkurencyjności przy obsadzaniu większości stanowisk (w tym wyższych) w administracji rządowej, a także przy uzyskiwaniu zleceń rządowych. We Francji natomiast procesy modernizacyjne w analizowanej dziedzinie w znacznym stopniu są ograniczone przez tradycyjne rozumienie roli państwa jako organizatora życia publicznego oraz przez silnie zarysowaną odrębność i stabilność służby cywilnej, co eliminuje możliwość szerszego wdrożenia w instytucjach rządowych idei menedżeryzmu (zob. R. Wiszniowski, 2002, s. 69 i nast.).

Istotny wpływ na przebieg procesów decyzyjnych w rządach i administracjach rządowych w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej wywierają też — różnie konkretyzowane — koncepcje włączania do tych procesów (zarówno w fazie podejmowania inicjatyw, jak i przekształcania ich w ostateczne projekty oraz wdrażania) różnorodnych reprezentacji społecznych i grup interesu. W efekcie procesy te przekształcają się niejednokrotnie w niekończące się negocjacje pomiędzy przedstawicielami struktur rządowych i administracyjnych a poszczególnymi środowiskami i organizacjami społecznymi (szerzej zob.: R. Herbut, 1999, s. 38; J. Sroka, 2005, s. 42).

2.2. Sfera kultury politycznej

Usytuowanie rządu oraz jego charakter, funkcje i kompetencje powodują, że działa on w otoczeniu społecznym, które jest inspiratorem i odbiorcą, a najczęściej również i wykonawcą zadań będących efektem decydowania rządowego. Następstwem tej sytuacji jest nieustanna presja wywierana na rząd, by włączył się (w formie podjęcia lub zaniechania określonych działań) do realizacji tego lub innego programu. Sposób traktowania działań i decyzji rządu jest pochodną indywidualnych oraz zbiorowych postaw i orientacji społecznych w stosunku do polityki i życia publicznego. Decydujące znaczenie ma w tym przypadku: po pierwsze — określona wiedza i wyobrażenia ludzi o systemie politycznym, po drugie — postawy emocjonalne związane z relacjami obywatela (i grup obywateli) z rządem, szerzej zaś z całym systemem politycznym, po trzecie — treść sądów i ocen doty-

czących rządu i polityki, a odwołujących się (nie zawsze wprost) do określonych wartości i interesów.

Kultura polityczna (zob. m.in.: T. Bodio, 2002, s. 175 i nast.; M. Chmaj, 1999, s. 164–166; T. Filipiak, 2003, s. 172 i nast.). — bo o niej właśnie mowa — stanowi ze swojej istoty „fenomen sytuacyjny” (por. R. Herbut, 1997, s. 49) i tym samym podlega jakościowym zmianom w czasie. Pozwala to mówić o różnych typach kultury politycznej, by przypomnieć tylko uznaną typologię G.A. Almonda i S.C. Verby opartą na wyróżnieniu i charakterystyce kultury politycznej: zaściankowej, poddańczej i uczestnictwa (szerzej zob. *Kultura...*, 1995, s. 328 i nast.).

Znaczne zróżnicowanie w sferze kultury politycznej występuje także w państwach członkowskich Unii Europejskiej; odnosi się to zarówno do społeczeństw jako całości (tzn. masowej kultury politycznej), jak i do jednostek oraz grup stanowiących zaplecze polityczne rządu lub aktywnych w opozycji politycznej wobec danego rządu, a także kadr rządowych. Liczne korelacje, jakie zachodzą między przebiegiem rządowego procesu decyzyjnego a świadomością polityczną jego uczestników, powodują, że w analizach tego procesu nie można ograniczać się do wąsko rozumianych zagadnień normatywnych i proceduralnych, a więc nie wolno pomijać bądź marginalizować świadomościowych aspektów tego procesu. Jest to szczególnie istotne w czasach współczesnych, które charakteryzuje znaczna zmienność sytuacji. Kiedy bowiem dokonują się zasadnicze, skoncentrowane w czasie i obejmujące znaczny obszar spraw zmiany systemowe w sferze polityki i gospodarki, które skutkują swoistym stanem naruszonej równowagi globalnej, rośnie znaczenie czynnika świadomości społecznej i politycznej uczestników tych zmian.

Na machinę rządową — była o tym mowa w poprzednim rozdziale tej pracy — składają się nie tylko zasady, instytucje i procedury, ale również ludzie tworzący kadry rządowe. Uwzględniając wszystkie ograniczenia, które wynikają z rozwiązań normatywnych wyznaczających ramy legalnych wyborów w sferze treści, formy i procedury, oraz konieczność respektowania zasad odnoszących się do relacji między politykami w rządzie i ich zapleczem, trzeba stwierdzić, iż ostateczna treść decyzji rządowych jest w dużej mierze uwarunkowana przez model kultury politycznej kadr rządowych. Wszelkie zmiany w tej sferze wprowadzają korekty do faktycznego stanu relacji między polityką i administracją w poszczególnych rządach. Dokonując konkretnych wyborów w ramach działalności rządu polegającej na ciągłym rejestrowaniu, analizowaniu i selekcjonowaniu napływających z otoczenia sygnałów oraz przekształcaniu ich w inicjatywy, projekty, a następnie decyzje, politycy, a w dużej mierze również urzędnicy rządowi kierują się bowiem m.in.: swoją wiedzą o polityce; określonym systemem wartości; swoim sposobem rozumienia społeczeństwa, roli państwa i rządu oraz relacji między rządzącymi i rządzonymi; wyobrażeniami i ocenami dotyczącymi sytuacji istniejącej i pożądananej.

3. Uwarunkowania uniwersalne

3.1. Globalizacja

Następstwem globalizacji jest ukształtowanie się wokół rządów we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej silnych podmiotów gospodarczych i finansowych działających na własny rachunek, realizujących swoje interesy w perspektywie ponadpaństwowej, charakteryzujących się dużą mobilnością i dużym potencjałem wpływów (również patologicznych). Rola poszczególnych państw i rządów w gospodarce ulega znacznemu ograniczeniu w związku z wykorzystywaniem możliwości stworzonych przez swobodę wymiany ludzi, towarów, usług i kapitału.

Zjawiskiem towarzyszącym procesom globalizacji jest tendencja do upodabniania rozwiązań w rządach poszczególnych państw. Powstaje potrzeba zbliżania rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych w celu zagwarantowania zdolności współdziałania między państwami. Również w tej dziedzinie ma miejsce swoisty transfer rozwiązań.

3.2. Rewolucja informatyczna

Nowe możliwości organizowania pracy rządów pojawiły się wraz z rewolucją informatyczną i kształtowaniem się społeczeństw informacyjnych (zob.: T. Goban-Klas, 1999; K. Krzysztofek, 2002). Z procesami tymi są związane nowe technologie pozyskiwania informacji i zarządzania nimi, a także nowe sposoby kontaktowania się wewnątrz samej maszyny rządowej oraz w relacjach między rządem i innymi podmiotami. Informatyzacja niesie jednak również poważne zagrożenia i wyzwania, związane m.in. z ochroną danych, przestępstwami komputerowymi i koniecznością opanowania umiejętności działania w czasie rzeczywistym.

Dla polityków rządowych rewolucja informatyczna tworzy nowe sposoby monitorowania i weryfikowania efektów pracy urzędników zawodowych. Alternatywne bazy danych i matematyczne metody wariantowania i oceny przygotowywanych rozwiązań dają politykom możliwość częściowego ograniczenia monopolu informacyjnego urzędników zawodowych. Pojawia się też możliwość obiektywizowania przebiegu rządowych procesów decyzyjnych przez wykorzystanie w nich matematycznych metod wspomaganie, m.in. teorii gier (zob.: P.D. Straffin, 2001; J. Watson, 2005); zwiększa to szansę wypracowania rozwiązania najlepszego w danych warunkach i przy przyjętym kryterium wyboru (zob. J.J. Nowak, 1999, s. 9 i nast.).

Sieciowy charakter relacji wewnątrz politycznej cywilizacji internetowej (zob. A. Rothert, 2005, s. 103 i nast.) w coraz większym stopniu ogranicza możliwość utrzymania układów hierarchicznych tradycyjnie dominujących w strukturach rządowych. Należy więc w bardziej elastyczny sposób kształtować zespoły proble-

mowe w instytucjach rządowych. Sztywne systemy hierarchiczne nie są bowiem w stanie twórczo adaptować się do szybko zachodzących zmian i sprostać oczekiwaniom kształtowanego w nowy sposób społeczeństwa. Wiele wskazuje na to, że w tej dziedzinie najważniejsze zmiany to jeszcze sprawa przyszłości, zaś konkretne nowe rozwiązania, które będą konsekwencją tych zmian, są dziś jeszcze trudne do przewidzenia. Chyba jednak nie mylą się ci, którzy przypuszczają, że w społeczeństwie ukształtowanym w sposób sieciowy (a więc horyzontalny) będzie stopniowo traciło rację bytu silne i wyraźnie wyodrębnione centrum państwowe, w tym centrum rządowe. Układ sieciowy, rozumiany jako zbiór względnie stabilnych i niehierarchicznych relacji między partnerami kooperującymi ze sobą w imię osiągania wspólnych celów, jest ważną przesłanką ewoluowania struktur rządzenia w kierunku modelu tzw. słabego państwa, dzielącego się swoimi kompetencjami z innymi podmiotami społecznymi (zob. P. Stęпка, 2005, s. 106 i nast.).

3.3. Współczesny model rywalizacji między państwami

W czasach współczesnych zjawisko konkurencyjności objawia się w nowej jakościowo i coraz bardziej zaawansowanej postaci. W warunkach wyczerpania się prostych rezerw, także w państwach członkowskich Unii Europejskiej działalność rządu i administracji publicznej zwraca się w kierunku poszukiwania „rezerw wewnętrznych”, których uruchomienie może stworzyć szansę postępu w dziedzinach daleko wykraczających poza świat urzędów publicznych.

Tak więc uprzednio zwracało się uwagę przede wszystkim na aspekty formalne działań podejmowanych przez rząd i administrację rządową, obecnie zaś działalność struktur rządowych ocenia się głównie na podstawie faktycznie osiągniętych rezultatów, za pomocą kryterium efektywności mierzonej „zyskami” i „stratami” oraz relacjami nakładów do wyników (zob. G. Esping-Andersen, 2000, s. 74–78). Jest to tym bardziej uzasadnione, że w warunkach konkurencyjności również rządy tracą w dużej mierze monopol na realizację zadań publicznych. Pojawiają się bowiem w tej dziedzinie alternatywne możliwości związane z aktywnością i kompetencjami merytorycznymi rozmaitych organizacji obywatelskich i podmiotów prywatnych.

Powyższe przesłanki stają się podstawą społecznych ocen dotyczących relacji między czynnikiem politycznym i administracyjnym. Na drugi plan zaczynają w tych ocenach schodzić kwestie doktrynalne, w coraz większym stopniu wypierane przez oczekiwanie realizacji w praktyce prawa do dobrej administracji. Rząd i całą administrację publiczną traktuje się coraz bardziej nie jako podmiot władzy, lecz jako usługodawcę. Kreśląc wizję idealnej administracji o takim właśnie charakterze, wykorzystuje się pojęcie struktury inteligentnej zapożyczony z teorii organizacji i zarządzania. Administracja inteligentna to taka administracja, która „kierując się zasadami logiki, kryteriami racjonalności oraz wymogami słuszności bez dodatkowych wysiłków organizacyjnych, nakładów finansowych i ludzi potrafi, działając zgodnie z prawem, wzbogacić wartości leżące u podstaw jej

kreacji i funkcjonowania oraz jednocześnie lepiej załatwić zindywidualizowaną sprawę czy ciąg spraw zindywidualizowanych, albo uniknąć strat, które w danych warunkach administracja mniej inteligentna niewątpliwie by poniosła, lub poniósłaby adresat jej działań” (*Administracja...*, 2002a, s. 361).

Jo Brosnahan, dyrektor Rady Regionalnej Auckland, porównując właściwości struktur organizacyjnych w paradygmatach XX i XXI wieku, wskazuje następujące kierunki ewolucji: od stabilności do ciągłej zmiany, od wielkości i skali do szybkości i wrażliwości, od sztywności do elastyczności, od ukierunkowania na proces do ukierunkowania na rezultaty, od integracji pionowej do integracji poziomej, od konsensusu do konstruktywnego sporu, a wreszcie od hierarchii do przywództwa od wewnątrz (*Rząd...*, 2000, s. 245).

3.4. Nowe zagrożenia

Na relacje między polityką i administracją w rządach wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej z pewnością wielki wpływ wywierają nowe wyzwania związane z takimi zjawiskami społecznymi, jak: bezrobocie, trwałe wykluczenie i rozwarstwienie społeczne oraz starzenie się społeczeństwa, czy też z zagrożeniami o globalnym charakterze, takimi jak terroryzm.

W świetle tych faktów niepomniernie zyskuje na znaczeniu zdolność do właściwego funkcjonowania w warunkach kryzysowych, a także do szybkiego przesuwania potencjału wykonawczego struktur rządowych do obsługi nowych zadań. W sposób oczywisty wpływa to na instytucjonalny i funkcjonalny układ relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi zatrudnionymi w instytucjach rządowych.

4. Kontekst Unii Europejskiej

4.1. Specyfika unijnych procesów decyzyjnych

Przynależność do Unii Europejskiej sama w sobie stanowi ważne uwarunkowanie dla funkcjonowania rządów i administracji rządowej w państwach członkowskich (por. T. Rabska, 2004, s. 56 i nast.; zob. też G. Rydlewski, 2004a). Unia Europejska to domena permanentnego negocjowania i decydowania. Część decyzji zapada w niej w trybie negocjacji międzyrządowych (tu państwa członkowskie mają najpełniejszą kontrolę nad procesem decyzyjnym, zaś w niektórych sprawach mogą — w ramach zasady jednomyślności — zablokować przyjęcie rozstrzygnięcia); część to decyzje, które stanowią wyłączną kompetencję organów Unii Europejskiej. Pozostałe decyzje są podejmowane w trybie wspólnotowym. W tym przypadku podstawowe znaczenie mają: a) negocjacje w ponad 200 grupach roboczych Komisji Unii Europejskiej (w roku 2002 działało 257 komitetów roboczych Komisji; por. *Report...*); b) ustalenia wypracowywane w ramach

— kluczowego w procesie przygotowywania decyzji — Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER), który jest podzielony na dwie części: COREPER II skupia stałych przedstawicieli, zaś COREPER I — zastępców stałych przedstawicieli (szerzej zob. J. Lewis, 2000); c) stanowiska innych komitetów, m.in.: Specjalnego Komitetu Rolniczego (SCA), Komitetu art. 113 (ds. polityki handlowej), Komitetu Budżetu, Komitetu Gospodarczego i Finansów, a także Komitetu Politycznego (PoCo, z udziałem przedstawicieli MSZ); d) uzgodnienia dokonane w gronie członków Rady Ministrów Unii (w sprawach spornych również z udziałem wyższych urzędników). Rocznie odbywa się w Unii kilka tysięcy spotkań z udziałem wyższych urzędników rządowych, które są okazją do prezentowania stanowiska w imieniu państwa członkowskiego, a także do obrony tego stanowiska i pozyskiwania dla niego poparcia ze strony innych członków Unii Europejskiej (zob.: K. Michałowska-Gorywoda, 2002; N. Nugent, 2003; R. Trzaskowski, 2005).

Aby z powodzeniem wywiązywać się w tym systemie ze swych zadań, administracja publiczna państwa członkowskiego Unii Europejskiej musi wykazywać się konkretnymi zdolnościami. Niezbędna jest, po pierwsze, zdolność do wypracowania we właściwym czasie, skoordynowanego i chroniącego w maksymalnym stopniu interesy danego państwa, stanowiska krajowego w sprawach, które stanowią przedmiot procesów decyzyjnych na poziomie Unii Europejskiej, oraz do zapewnienia temu stanowisku jak najlepszej pozycji już w fazie decydowania na poziomie unijnym; po drugie — zdolność do dostosowania stanu prawa materialnego danego państwa do *acquis* Unii Europejskiej oraz do implementacji prawa unijnego w sposób gwarantujący zachowanie bezpieczeństwa obrotu prawnego w państwie; po trzecie — zdolność do pełnego wykorzystania przez dane państwo wszystkich instrumentów polityk wspólnotowych, w tym szczególnie funduszy unijnych, dla realizacji celów gospodarczych i społecznych tego państwa; po czwarte — zdolność do zaspokojenia potrzeb kadrowych związanych z kontaktami między administracją publiczną w danym kraju a administracją Unii Europejskiej oraz z administracjami innych państw członkowskich Unii, w stopniu gwarantującym aktywne uczestnictwo danego państwa w Unii.

Sytuacja ta wymaga, by w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej istniał sprawny i efektywny mechanizm instytucjonalno-proceduralny koordynacji wewnątrz samego rządu (zob. A. Michoński, A. Nowak-Far, 2003) oraz w stosunkach między rządem a innymi organami, w tym przede wszystkim parlamentem oraz organami samorządu terytorialnego. Jeśli chodzi o wzajemne relacje podmiotów wchodzących w skład rządu, mechanizm ten musi służyć zaspokojeniu potrzeb związanych z: 1) komunikacją wewnętrzną (wymianą informacji); 2) konsultacją (informacją zwrotną); 3) identyfikacją różnic; 4) wypracowywaniem porozumienia; 5) arbitrażem (niezbędnym w sytuacjach, gdy porozumienie nie jest możliwe); 6) wyznaczaniem granic działania i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów (co jest konieczne, gdyż struktura komitetów i grup roboczych współpracujących z Komisją Europejską nie pokrywa się ze strukturą ministerstw i urzędów w poszczególnych państwach członkowskich); 7) ustalaniem wspólnych priorytetów;

8) kształtowaniem strategii działań rządu danego państwa wobec Unii Europejskiej (por. L. Metcalfe, 1994).

Prawo wspólnotowe pozostawia poza swoimi regulacjami zagadnienie konkretnych rozwiązań wykorzystywanych w tej dziedzinie. W państwach członkowskich Unii występują różne modele koordynacji. Decydujące znaczenie mają uwarunkowania wynikające z tradycji i konkretnych mechanizmów rządzenia oraz systemów administracji publicznej występujących w poszczególnych państwach (zob. *Rządowy...*, 2001). Można jednak wskazać elementy wspólne dla rozwiązań przyjętych w tej dziedzinie w poszczególnych krajach, takie jak: wzrost znaczenia premiera i wspierających go struktur, tworzenie różnorodnych mechanizmów koordynacji międzyresortowej (m.in. komitetów do spraw europejskich), wyznaczanie nowych zadań dla organów tradycyjnie odpowiedzialnych za sprawy zagraniczne, tworzenie we wszystkich urzędach struktur i stanowisk (w tym na szczeblu kierownictwa politycznych) do spraw europejskich (zob.: *Koordynacja...*, 2003, tamże szczegółowa analiza rozwiązań przyjętych w Danii, we Francji, w Niemczech i w Wielkiej Brytanii; zob. też A. Nowak-Far, A. Michoński, 2004, s. 82 i nast.).

Rozwiązania przyjęte w państwach członkowskich Unii Europejskiej zawierają trzy podstawowe warianty: a) zadania są rozdzielone między MSZ oraz specjalny organ centralny do spraw koordynacji polityki wspólnotowej — SGCI we Francji, Sekretariat Europejski w Wielkiej Brytanii, SSEU w Hiszpanii, DGAC w Portugalii; b) kluczową rolę w tej dziedzinie odgrywa MSZ (Belgia); c) zadania są podzielone głównie między MSZ i ministerstwo finansów (zob. R. Hykawy 2002, tamże bibliografia prac z zakresu tej problematyki).

Aktywna obecność w Unii Europejskiej wymaga też skutecznych rozwiązań w dziedzinie promocji i obrony stanowiska danego państwa na poziomie unijnym. Istotną rolę w tym zakresie mają do wypełnienia przedstawicielstwa państw członkowskich przy Unii Europejskiej. Przypada im w udziale misja inna niż ta, którą tradycyjnie pełnią przedstawicielstwa dyplomatyczne. Do stałego przedstawiciela oraz jego zastępcy, którzy zasiadają w Komitecie COREPER, należy niezwykle odpowiedzialne zadanie prezentowania stanowiska narodowego w sprawach podlegających decyzjom Unii. Prowadzą też oni działalność związaną z pośrednictwem pomiędzy rządem państwa członkowskiego a instytucjami wspólnotowymi, obiegiem informacji i nieformalną promocją interesów narodowych w środowisku decyzyjnym Unii oraz kręgach funkcjonujących w Brukseli organizacji grup interesu. Liczba pracowników merytorycznych stałych przedstawicielstw sukcesywnie wzrasta. Podczas gdy w roku 1995 było ich łącznie 696, to w roku 2000 — już 788, w tym w największych przedstawicielstwach: Niemiec — 79, Francji — 70 i Austrii — 68 (por. *Rola...*, 2003).

Na tle procesów decyzyjnych i rozwiązań instytucjonalnych obowiązujących w Unii Europejskiej we wszystkich państwach członkowskich kształtuje się nowy układ relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi. Istotnemu wzmocnieniu ulega w tych relacjach pozycja urzędników zawodowych, w tym szczególnie zajmujących wyższe stanowiska w strukturach rządowych. Uzyskują oni bowiem

w praktyce możliwość wpływania na treść decyzji podejmowanych w imieniu państwa w trakcie posiedzeń unijnych komitetów i grup roboczych. Interaktywny charakter tych spotkań powoduje, że instrukcje polityczne, na których opierają się uczestniczący w nich urzędnicy, nieraz okazują się zawodne, nie zawsze można z góry przewidzieć, w jakim kierunku potoczy się dyskusja. Niejednokrotnie sytuacja zmusza urzędników zawodowych do zajmowania stanowiska w czasie rzeczywistym (m.in. w formie podjęcia tematu czy też poparcia lub odrzucenia jakiegoś rozwiązania niespodziewanie zgłoszonego w dyskusji), bez możliwości konsultacji z politykami rządowymi.

Do wzmocnienia pozycji rządowych urzędników zawodowych przyczyniają się jeszcze dwie okoliczności. Po pierwsze — w relacjach pomiędzy politykami i urzędnikami rządowymi państw członkowskich Unii Europejskiej pojawia się nowy partner w postaci biurokratów unijnych, którzy niewątpliwie lepiej rozumieją się ze swoimi kolegami z administracji państw członkowskich niż z politykami. Jest to partner silny; polityki publiczne realizowane w ramach Unii Europejskiej są „w znacznej mierze produktem elit urzędniczych” (A. Dębicka, M. Dębicki, M. Dmochowska, 2004, s. 13 i 15), które — jak to ocenia wielu polityków europejskich — wymykają się spod kontroli politycznej. Po drugie — wysoce specjalistyczny język negocjacji prowadzonych w Unii Europejskiej oraz skomplikowane zasady komunikowania się w ramach unijnego procesu decyzyjnego powodują, że dla aktywności w tej dziedzinie niezbędna jest gruntowna wiedza fachowa i znaczne doświadczenie, a tymi walorami odznaczają się przede wszystkim urzędnicy zawodowi.

Unijne procesy decyzyjne prowadzą również do transferu i modyfikacji podziału kompetencji polityków wchodzących w skład legislatyw krajowych i polityków rządowych. Z jednej bowiem strony rządy państw członkowskich stają się podmiotem podejmującym ostateczne, wiążące dane państwo, decyzje w sprawach, które tradycyjnie stanowiły materię ustawową; z drugiej zaś strony do rządowego procesu decyzyjnego, z różnymi szczegółowymi uprawnieniami, włączają się parlamenty lub ich organy.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej działają komisje parlamentarne do spraw europejskich, których umocowanie prawne i uprawnienia są dość zróżnicowane (zob.: R. Grzeszczak, 2004; J. Jaskiernia, 2003; M.J. Nowakowski, 1998; *Komisje...*, 2003). Najsilniejszą pozycję komisje te mają w Danii oraz w Niemczech (o istnieniu takich komisji w Bundestagu i Bundesracie stanowi Ustawa Zasadnicza). W obu tych przypadkach komisje mogą w sprawach integracji europejskiej zajmować stanowisko w imieniu parlamentu, zaś sam parlament posiada uprawnienia współdecydowania o treści stanowiska zajmowanego przez rząd w trakcie negocjacji w unijnej Radzie Ministrów. W Danii komisja (po obradach z wyłączeniem jawności) udziela rządowi mandatu do prowadzenia tych negocjacji. W Niemczech konkretne regulacje dotyczące sposobu kształtowania stanowiska państwa w sprawach unijnych uwzględniają specyfikę państwa federacyjnego; opinie parlamentarne w tych sprawach powinny być przez rząd rozważone, a je-

śli nie zostaną wzięte pod uwagę, to niezbędne jest uzasadnienie takiej sytuacji. W Wielkiej Brytanii, Austrii, Francji i Holandii opinie parlamentarne w sprawach negocjacji unijnych są wiążące dla rządów tylko w ściśle określonych sprawach. W niektórych państwach parlament ma prawo domagać się, aby rząd zablokował wspólnotowy proces decyzyjny w określonej sprawie do czasu przeprowadzenia debaty na ten temat w parlamencie narodowym. W takich państwach, jak Belgia, Finlandia i Szwecja, opinia parlamentarna ma charakter zalecenia, a nie bezwzględnie obowiązującej wytycznej. Niezależnie od szczegółowych rozwiązań, we wszystkich krajach (poza Grecją) parlament ma w omawianych sprawach wyraźnie zagwarantowane uprawnienie do: uzyskiwania projektów stanowisk rządowych, debaty w tych sprawach, żądania przedstawiania przez rząd prognoz skutków określonych projektowanych rozwiązań, zajmowania publicznie stanowiska (w formie rezolucji i uchwał), a także monitorowania i kontrolowania postępowania rządu pod kątem zgodności z opiniami i zaleceniami parlamentu lub jego wyspecjalizowanego organu (szerzej zob. *Funkcja...*, 2001).

4.2. Proces europeizacji administracji publicznej

Członkostwo państwa w Unii Europejskiej oznacza, iż musi ono: a) stosować wspólne dla wszystkich państw członkowskich standardy działania administracji; b) przyjąć dodatkowe, związane z przynależnością do Unii zadania wymagające obsługi przez administrację; c) wprowadzić w niektórych dziedzinach aktywności krajowej administracji publicznej zunifikowane rozwiązania instytucjonalne i proceduralne.

System normatywny obowiązujący w Unii Europejskiej w bardzo niewielkim stopniu ingeruje w sposób formalny w szczegółowe kwestie dotyczące organizacji i sposobu działania administracji publicznej państw członkowskich. Chociaż i w tej sferze muszą być spełnione pewne generalne wymogi wynikające z kryteriów politycznych, ekonomicznych i społecznych obowiązujących w Unii, administracja publiczna podlega w większości przypadków samodzielnym decyzjom właściwych organów krajowych. Unia ogranicza się przede wszystkim do analizowania, czy w danym państwie stworzono wystarczające warunki do wprowadzenia i bieżącego realizowania zobowiązań wynikających z norm prawa wspólnotowego. Takie analizy prowadzi się najpierw na etapie rozstrzygnięcia kwestii przyjęcia do Wspólnoty (zob. przykładowo *Kompleksowy Raport...*, 2003) zaś kontynuuje się już w okresie członkostwa państwa w Unii Europejskiej, aby sprawdzić, czy system konstytucyjny i instytucjonalny danego państwa gwarantuje właściwe wypełnianie zobowiązań traktatowych (szerzej na temat europejskiego wymiaru obowiązków krajowej administracji publicznej zob. A. Nowak-Far, A. Michoński, 2004, s. 16 i nast.).

Równocześnie jednak coraz częściej w literaturze przedmiotu pojawiają się pojęcia europeizacji administracji publicznej (zob. J. Czaputowicz, 2000) oraz europejskiej przestrzeni administracyjnej — *European Administrative Space* (zob.

m.in. *European Principles...*, 1998; W. Mikułowski, 2003). Jak obliczono, termin „europeizacja” występuje w Internecie w ponad dziesięciu tysiącach dokumentów (por. D. Bossaert, Ch. Demmke, 2003, s. 90). Różne zaprezentowane tam sposoby rozumienia tego terminu można sprowadzić do dwóch zasadniczych koncepcji. Pierwsza z nich opowiada się za stworzeniem w administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej podobnych (wręcz bliźniaczych) rozwiązań w sferze zasad działania, kompetencji, instytucji, procedur oraz kadr. Podstawą tego stanowiska jest przekonanie, że można i trzeba teoretycznie ukształtować oraz praktycznie wdrożyć w tych państwach jeden uniwersalny model administracji publicznej, będący w jakiejś mierze ziszczeniem marzeń o idealnej administracji. Zgodnie z drugą koncepcją, integracja administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej powinna się opierać nie na unifikacji rozwiązań we wskazanych powyżej sferach, lecz na wspólnocie wartości, zadań i standardów. Oznacza to, że możliwe i niezbędne jest teoretyczne ukształtowanie oraz praktyczne wdrożenie w państwach członkowskich Unii Europejskiej uniwersalnego modelu standardów jakościowych w administracji publicznej; dawałoby to gwarancję wykonywania na podobnym poziomie tych samych zadań.

Z tego, co zostało powiedziane wyżej, wynika, że posługiwanie się pojęciem europeizacji administracji publicznej jest uzasadnione przede wszystkim w dwóch przypadkach. Pierwszym z nich jest analiza relacji zachodzących między administracją publiczną danego państwa a pewnym ogólnym — wykraczającym poza granice Unii Europejskiej — europejskim modelem krajowej administracji publicznej, który jest zbudowany na fundamencie wartości i zasad funkcjonowania ustroju demokratycznego. W takim ujęciu można mówić o europeizacji standardów. Drugim przypadkiem jest zaś analiza korelacji zadań realizowanych przez administrację poszczególnych państw. To w tym właśnie ujęciu przynależność państwa do Unii Europejskiej trzeba uznać za okoliczność szczególnie istotną dla kształtu i funkcjonowania administracji publicznej, albowiem należy w tej dziedzinie zagwarantować zdolność do zachowania swoistej „porównywalności, o ile nie ‘kompatybilności’, odpowiednich organów i służb” (H. Izdebski, M. Kulesza, 2004, s. 287). Można więc mówić o kilku różnych aspektach europeizacji, łącząc ją, po pierwsze — z treścią prawa Unii Europejskiej, po drugie — z uczestnictwem administracji krajowych państw członkowskich w procesie decyzyjnym Unii, po trzecie — ze współpracą administracji krajowych w realizacji polityk unijnych, po czwarte — z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (zob. D. Bossaert, Ch. Demmke, 2003, s. 78 i nast.).

4.3. Treść standardów unijnych w dziedzinie administracji publicznej

W dokumentach UE można wyróżnić trzy podstawowe wzorce odnoszące się do standardów działania administracji publicznej. Pierwszy z nich jest zawarty w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjętej w grudniu 2000 r. w Nicei, w który zostało wpisane prawo do dobrej administracji (*Karta...*, 2003).

Wspomniany artykuł Karty (który miał stać się fragmentem traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy) precyzuje, że prawo każdego „do bezstronnego i rzetelnego załatwienia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i agencje Unii” obejmuje: prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację; prawo każdej osoby do dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; spoczywający na administracji obowiązek uzasadniania swoich decyzji. Artykuł ten stanowi też, że każda osoba ma prawo domagać się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla systemów prawnych państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji oraz że może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków unijnej konstytucji i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

Owa Karta to obecnie tylko swoista „deklaracja moralności europejskiej” w dziedzinie administracji publicznej. Nie jest ona normą pociągającą za sobą bezpośrednio skutki prawne w sferze relacji między administracją publiczną w państwach członkowskich a osobami fizycznymi i prawnymi. Praktyka orzecznictwa Europejskiego Trybunału Europejskiego pokazuje jednak, że z tej normy już obecnie można niejednokrotnie w praktyce wyprowadzać roszczenia (zob. A. Jackiewicz, 2003).

Elementem regulacji Unii Europejskiej w dziedzinie administracji publicznej jest też Europejski Kodeks Dobrej Administracji (dokładnie: Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej — The European Code of the Good Administrative Behaviour), który został przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. (tekst w języku polskim oraz komentarz zob. J. Świątkowski, 2002). Formułuje on pewne zasady wyznaczające model stosunków obowiązujący w kontaktach instytucji i urzędników unijnych z jednostkami, przez które rozumie się osoby fizyczne i prawne, niezależnie od tego, czy ich miejsce zamieszkania lub zarejestrowana siedziba znajdują się na terytorium jednego z państw członkowskich, czy też nie.

W tym liczącym 27 artykułów dokumencie Parlament Europejski za podstawowe zasady uznał: praworządność, niedyskryminowanie, współmierność (przyjętych działań do obranego celu), zakaz nadużywania uprawnień, bezstronność i niezależność, obiektywność, uwzględnianie zgodnych z prawem oczekiwań jednostek i udzielanie im porad dotyczących możliwego sposobu postępowania oraz sposobu rozstrzygnięcia sprawy, uczciwość, uprzejmość, odpowiadanie na pisma w tym języku traktatu, w którym zwróciła się dana jednostka, potwierdzanie odbioru każdego pisma skierowanego do instytucji (chyba że istnieje możliwość przekazania w terminie dwóch tygodni merytorycznie uzasadnionej odpowiedzi) oraz obowiązek przekazywania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji (w przypadku skierowania wystąpienia lub zażalenia do innej jednostki organizacyjnej). Za podstawowe zasady uznano też: prawa jednostki do wysłu-

chania jej argumentów oraz pisemnego przedstawienia uwag, w przypadku gdy może zostać podjęta decyzja dotycząca praw lub interesów jednostki, zachowanie terminu podjęcia decyzji (niezwłocznie, nie później niż w dwa miesiące od daty wpłynięcia wniosku, a jeśli później, to tylko w przypadkach merytorycznie uzasadnionych i po uprzednim poinformowaniu wnoszącego), obowiązkowe uzasadnienie decyzji, informowanie o możliwościach odwołania, przekazanie podjętej decyzji na piśmie natychmiast po jej podjęciu (z równoczesnym powstrzymaniem się od powiadamiania innych jednostek o podjętej decyzji do czasu, kiedy nie zostanie powiadomiona o tej decyzji jednostka, której decyzja dotyczy), ochronę danych, odpowiadanie w sposób jasny i zrozumiały na prośby o udzielenie informacji, rozpatrywanie pozytywnie (w granicach wyznaczonych uregulowaniami prawnymi) wniosków o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów, prowadzenie rejestrów spraw i poczty, informowanie o Kodeksie, prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, kontrolę sposobu stosowania postanowień Kodeksu.

Elementem kodyfikacji Unii Europejskiej w sprawach istotnych dla administracji publicznej są zasady poprawy jakości i spójności przygotowywanych regulacji oraz oceny ich skutków. Zostały one zawarte w Komunikacie Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie oceny skutków regulacji z dnia 5 czerwca 2002 r. (zob. COM [2002] 276 final; por. też wytyczne Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich pt. *Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości opracowywania projektów wspólnotowych aktów prawnych*, Dz. Urz. WE C 73 z 17 marca 1999 r.). Dokument ten opisuje procedury i określa zakres oceny skutków regulacji, której przeprowadzenie zostało włączone do procesu przygotowywania nowych rozwiązań. Celem jest w tym przypadku określenie najbardziej efektywnych i najmniej kosztownych sposobów wdrażania decyzji, a także każdorazowe ustalenie i ocenienie kosztów tego wdrożenia, dostarczenie informacji o danej regulacji wszystkim podmiotom (osobom fizycznym i prawnym) zainteresowanym daną regulacją.

Wśród regulacji unijnych mających w części obligatoryjny charakter znajdują się też liczne inne rozstrzygnięcia o istotnych konsekwencjach dla funkcjonowania administracji publicznej państw członkowskich. Tytułem przykładu można tu wskazać art. 39 Traktatu WE, który tworzy wymóg otwarcia administracji publicznej dla obywateli innych państw członkowskich.

Unia Europejska nie poprzestaje na próbach kodyfikacji standardów obowiązujących w administracji publicznej. Jednym z kierunków działań związanych z nią instytucji — szczególnie zaś Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej w Maastricht — jest wypracowywanie narzędzi oceny w tej dziedzinie. Trzeba tutaj wspomnieć o pracach nad Wspólną Metodą Oceny — WMO (Common Assessment Framework — CAF). Metoda ta ma umożliwić ocenę jakości zarządzania w administracji publicznej państw UE, przy występującej różnorodności systemów administracyjnych. Jej podstawą jest układ dziewięciu podstawowych

kryteriów (konkretyzowanych w sumie przez 43 wskaźniki, ze skalą od 1 do 5 każdy) odnoszących się w części do sposobów realizacji założonych celów i oceny osiągniętych rezultatów. Kryteria oceny potencjału administracji publicznej dotyczą głównie: procedur i sposobów realizacji przywództwa, zarządzania zasobami ludzkimi, mechanizmów kształtowania programu strategicznego oraz celów operacyjnych, a także motywowania pracowników i partnerstwa zewnętrznego. Pozostałe kryteria są związane z wynikami osiąganymi przez administrację publiczną w relacjach z pracownikami i obywatelami; w grę wchodzi tutaj kwestia dostępu do usług publicznych i informacji, a także kryterium satysfakcji pracowników i klientów urzędów. Szczególne znaczenie w tym systemie przypisuje się zdolności zarządzania zmianą (zob. J. Czaputowicz, 2002).

UWAGI KOŃCOWE

Fakt, iż większość rozdziałów tej pracy kończą konkluzje, zwalnia z obowiązku przedstawienia tutaj szczegółowych ustaleń na temat spraw będących przedmiotem analizy. Pozwala to skupić się na kilku zagadnieniach o charakterze przekrojowym, takich jak: istota relacji między polityką i administracją w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej, model idealny tych relacji, pozycja polityków i urzędników zawodowych w strukturach rządowych, wpływ integracji europejskiej na omawiane tu relacje, oraz na postulatach dotyczących kształtowania optymalnych stosunków między czynnikiem politycznym i administracyjnym w rządach i administracjach rządowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

I.

Kształtowanie stosunków między polityką i administracją w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej ma cechy procesu poddanego ciągłym zmianom. Proces ten jest silnie powiązany z przekształceniami zachodzącymi w otoczeniu ustrojowym, cywilizacyjnym i gospodarczym oraz z przeobrażeniami kultury politycznej społeczeństw, a zwłaszcza — kultury politycznej polityków i urzędników. Układ relacji między polityką i administracją publiczną w poszczególnych państwach jest zdeterminowany przez konkretne uwarunkowania historyczne. Szczególnie mocno administracja publiczna jest uzależniona od zmian ustroju państwa i sposobu rozumienia istoty, zadań oraz granic działania państwa. Istnieje wyraźna więź między demokratyzacją ustrojów politycznych a próbami uporządkowania relacji między polityką i administracją, polegającymi na odejściu od traktowania administracji wyłącznie jako instrumentu władzy politycznej oraz na ograniczeniu patologicznego zrastania się polityki i administracji publicznej.

Czynniki różnicujące sytuację w poszczególnych państwach (m.in. historia i ustrój polityczny) rzutują przede wszystkim na szczegółowe rozwiązania i tryb dokonywania zmian w stosunkach między podmiotami politycznymi i administracyjnymi, zaś czynniki unifikujące (m.in.: globalizacja, integracja europejska, rewolucja informatyczna i wspólne zagrożenia) wyznaczają wspólny kierunek zachodzących zmian. Część przekształceń jest następstwem realizacji strategicznych planów narodowych dotyczących sfery rządzenia.

Relacje między polityką i administracją publiczną mają charakter obiektywny i wynikają z ich istoty, zakresu przedmiotowego oraz funkcji w systemie politycznym państwa. Zachowując swoją tożsamość, polityka i administracja publiczna są

— w układzie funkcjonalnym i strukturalno-przedmiotowym — elementami całego systemu politycznego. W działalności rządów i administracji rządowych dochodzi do stałego przenikania się uwarunkowań i zdarzeń związanych z kształtowaniem polityki, określaniem celów, dokonywaniem wyborów programowych, polityczną kontrolą i oceną skuteczności realizacji programów oraz z wykonawstwem (wykonywaniem zadań z zakresu zarządzania i administrowania). Polityka i administracja w rządach mają część wspólną (często trudno ją precyzyjnie określić) na gruncie instytucji, procedur i kadr.

Napięcia występujące w relacjach między polityką i administracją są zjawiskiem trwałym. Obok wspólnych punktów odniesień, celów, kryteriów ocen i interesów, obie te dziedziny aktywności mają też bowiem silnie zarysowane cechy swoiste. W efekcie w charakteryzowanych relacjach uwidaczniają się zarówno elementy kooperacji, jak i konkurencji. We wzajemnych stosunkach podmiotem aktywnym jest i polityka, i administracja publiczna. Każda ze stron tych relacji wpływa w sposób jakościowy na stan drugiej, każda z nich może też przyczyniać się do powstawania sytuacji patologicznych. Nie da się zrekonstruować charakteru tych związków, ograniczając się wyłącznie do ich opisu normatywnego. Potrzebna jest analiza praktycznej strony owych relacji, która stwarza szansę na dotarcie do ich „podpowierzchniowej” warstwy.

II.

Stosunki między polityką i administracją w poszczególnych rządach i administracjach rządowych znajdują odzwierciedlenie na płaszczyźnie kadrowej. We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej ramy dla tych stosunków wyznaczają rozwiązania różnicujące sytuację zatrudnionych w strukturach rządowych polityków i urzędników zawodowych. Istotne znaczenie wśród wskazanych wyżej rozwiązań mają mechanizmy służby cywilnej.

W układzie historycznym można mówić o dwóch fazach relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi w strukturach rządowych państw członkowskich Unii Europejskiej. W pierwszej z nich akcent był położony przede wszystkim na gwarancje zróżnicowania statusu polityków i urzędników zawodowych, opisanie zadań, kompetencji i miejsc zatrudnienia obu tych grup pracowniczych oraz na ograniczenie liczby polityków zatrudnionych w administracji rządowej. W czasie kształtowania rozwiązań drugiej fazy akcent jest przesuwany coraz wyraźniej na tworzenie gwarancji uporządkowanego współdziałania obu tych grup pracowniczych we właściwym wykonywaniu zadań rządu i administracji rządowej. Mniej lub bardziej formalnie jest też wyodrębniana kategoria stanowisk, do której w znacznej części mają zastosowanie przepisy dotyczące służby cywilnej, a równocześnie obejmuje ją zasada dymisji w przypadku zmiany rządu lub ministra. Taki „płynny” sposób przejścia od stanowisk czysto politycznych do stanowisk czysto administracyjnych jest najmniej zaawansowany w państwach anglosaskich, co wynika z tradycji, oraz w państwach postsocjalistycznych, co odzwierciedla lęk przed ponowną polityzacją administracji. Mimo powszechnego stosowania regu-

lacji określających status formalnoprawny polityków i urzędników zawodowych w strukturach rządowych, w większości państw członkowskich Unii Europejskiej trwałym elementem sytuacji nadal są pojawiające się w tej sferze napięcia.

Faktyczna pozycja polityków i urzędników zawodowych jest w każdym przypadku pochodną realnego wpływu na rządowe procesy decyzyjne. W rozstrzygnięciu o podstawowych rozwiązaniach instytucjonalnych, proceduralnych, finansowych i kadrowych maszyny rządowej widać przewagę polityków. Przy rozstrzygnięciach dotyczących zadań realizowanych przez rząd i administrację rządową sytuacja nie jest już tak jednoznaczna. Decydowanie rządowe to w równej mierze problem polityczny, co i techniczny. Siła polityków w tych relacjach wynika przede wszystkim z prawomocności ich decyzji, treści rozwiązań normatywnych oraz władztwa organizacyjnego i finansowego polityków. Urzędnicy zawodowi swą siłę czerpią głównie z doświadczenia, zorganizowania, wiedzy fachowej, przewagi informacyjnej i możliwości wywierania wpływu na treść decyzji podejmowanych przez polityków oraz na sposób praktycznej realizacji tych decyzji. Rola urzędników wzrasta szczególnie wówczas, gdy powstaje konieczność odwołania się w decydowaniu do doświadczeń, informacji, a także kompetencji z obszaru zarządzania i implementacji.

W odniesieniu do decydowania rządowego można mówić o dwóch przenikających się sferach władztwa. Pierwsza z nich obejmuje władztwo polityczne, które najczęściej podlega dość szczegółowej regulacji prawnej i stanowi przedmiot ocen społecznych i politycznych. Druga ze wskazanych wyżej sfer obejmuje władztwo urzędnicze (określane nieraz jako władztwo biurokratyczne), które realizuje się w dużej mierze w sposób pośredni, przez wpływ na decyzje, a nie przez podejmowanie decyzji w sensie dosłownym. Mechanizmem, który w praktyce może w znacznym stopniu modyfikować normatywnie opisane relacje między tymi dwiema formami władztwa, jest system delegowania kompetencji przez demokratycznie legitymizowanych polityków rządowych na rzecz urzędników zawodowych — zwykle anonimowych i pozostających w cieniu. Stopień rzeczywistego udziału polityków rządowych i urzędników zawodowych w procesie podejmowania decyzji jest w znacznym stopniu uzależniony od modelu przywództwa prezentowanego przez poszczególnych polityków.

III.

Kreśląc idealny model relacji między polityką i administracją w rządach i administracjach rządowych, trzeba sporządzić rejestr kompetencji, którymi powinny się wykazywać osoby reprezentujące obydwie strony owych relacji. W przypadku polityków rządowych należy wymienić następujące elementy: dojrzałość programową (tj. zachowanie spójności w sferze aksjologicznej, merytorycznej i formalnej), nastawienie strategiczne (czyli umiejętność myślenia całościowego, uwzględniającego potrzebę „wychylania się” ku przyszłości), posługiwanie się wiedzą (o ważności tego elementu świadczy przekonanie, że „władza najwyższej jakości pochodzi z zastosowania wiedzy” — A. Tofler, 2003, s. 40), posiadanie autory-

tetu (gdyż na podstawie samych uprawnień formalnych, bez minimum autorytetu, nie można liczyć na powodzenie w mobilizowaniu i ukierunkowywaniu działań innych osób), aktywność w dziedzinie pozyskiwania informacji i zarządzania nimi (zwłaszcza docenianie przepływu informacji „z dołu do góry” i zainteresowanie tworzeniem alternatywnych kanałów informacji), orientowanie się na przywództwo polityczne, a nie na administrowanie (tzn. koncentrowanie się na kreśleniu wizji i ustalaniu kierunku działań, mobilizowanie innych do osiągnięcia celu i kontrolowanie sposobu wprowadzenia w życie podjętych decyzji, przy równoczesnej gotowości i umiejętności delegowania zadań wykonawczych), zdolność monitorowania fazy implementacyjnej decyzji rządowej (tj. zrozumienie, że większość decyzji rządowych ma ze swojej istoty charakter interaktywny, a ich ostateczna wartość społeczna i polityczna ustala się w praktyce, w fazie ich realizacji).

W przypadku urzędników zawodowych pracujących w strukturach rządowych cechami pożądanymi są przede wszystkim: praworządność (działanie w granicach i na podstawie przepisów prawa), kompetencja merytoryczna (tzn. zdolność optymalnego rozpoznawania oraz wykorzystywania istniejących możliwości w celu sprawnego i skutecznego zaspokajania występujących potrzeb), służebność wobec interesu publicznego (czyli zdolność samoograniczenia partykularnych motywacji i interesów, a także odporność na partykularne wpływy z zewnątrz), postawa zgodna z zasadą pomocniczości (tj. angażowanie się tam, gdzie działanie administracyjne nie może być zastąpione przez aktywność własną jednostek i grup pośrednich, oraz wycofywanie się z tych obszarów, w których interwencja administracji nie jest niezbędna), umiejętność uczenia się (m.in. właściwe wykorzystywanie „pamięci systemowej”) i rozwiązywania zadań nietypowych (dzięki elastyczności pozwalającej na sprostanie sytuacjom niepowtarzalnym i specyficznym oraz na funkcjonowanie w warunkach nadzwyczajnych zakłóceń), otwartość na współdziałanie (zwłaszcza zaś zdolność spożytkowania możliwości innych podmiotów w fazie programowania, przygotowywania decyzji i wykonywania zadań publicznych), a także transparentność (posługiwanie się przejrzystymi i jasnymi kryteriami oraz otwartość na kontrolę ze strony opinii publicznej).

IV.

Na tle procesów decyzyjnych i rozwiązań instytucjonalnych obowiązujących w Unii Europejskiej kształtuje się we wszystkich państwach członkowskich nowy układ relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi. Wzmocnieniu ulega w tych relacjach pozycja urzędników zawodowych, w tym szczególnie zajmujących wyższe stanowiska w strukturach rządowych. Mogą oni w pewien sposób wpływać na treść decyzji, które w imieniu państwa podejmują m.in. w trakcie posiedzeń unijnych komitetów i grup roboczych. Interaktywny charakter tych spotkań powoduje, że instrukcje polityczne wydawane uczestniczącym w nich urzędnikom, które opierają się na przewidywaniu możliwych wariantów rozwoju sytuacji w trakcie dyskusji, muszą być nieraz na bieżąco korygowane. Nie należy też zapominać o tym, że w analizowanych relacjach pojawia się nowy partner w postaci

biurokratów unijnych, którzy niewątpliwie lepiej rozumieją się ze swoimi kolegami w administracjach państw członkowskich niż z politykami. Wysoce specjalistyczny język negocjacji prowadzonych w Unii Europejskiej oraz skomplikowane zasady komunikowania się w ramach unijnego procesu decyzyjnego powodują, że dla aktywności w tej dziedzinie niezbędna jest gruntowna wiedza fachowa i znaczne doświadczenie, a dysponują nimi przede wszystkim urzędnicy zawodowi.

Unijne procesy decyzyjne prowadzą też do transferu i modyfikacji wzajemnych kompetencji między politykami wchodzącymi w skład legislatyw krajowych i politykami rządowymi. Z jednej strony rządy państw członkowskich stają się podmiotem podejmującym ostateczne, obowiązujące dane państwa, decyzje w sprawach, które tradycyjnie stanowiły materię ustawową; z drugiej zaś strony do rządowego procesu decyzyjnego, z różnymi szczegółowymi uprawnieniami, włączają się parlamenty lub ich organy.

V.

Próby zbliżania faktycznego stanu stosunków między polityką i administracją w rządach i administracjach rządowych do modelu idealnego nie mogą się opierać na przekonaniu, że w tej dziedzinie da się osiągnąć zadowalające efekty w wyniku wprowadzenia jednego przełomowego rozwiązania normatywnego lub organizacyjnego. Doskonalenie tych stosunków wymaga starannego przygotowywania i konsekwentnego realizowania programów uwzględniających dorobek teoretyczny i dotychczasowe praktyczne osiągnięcia na tym polu. Trzeba pamiętać o tym, że działalność ta jest prowadzona w warunkach szybko zachodzących zmian otoczenia społecznego. Nakazuje to przyjąć postawę otwartą na to, co dzieje się w przestrzeni społecznej i — o ile to możliwe — projektować rozwiązania wyprzedzające rozwój sytuacji. W czasie rzeczywistym nie ma bowiem niejednokrotnie możliwości do efektywnego wykorzystania pojawiających się nowych szans i stawienia czoła nowym wyzwaniom.

W takich państwach jak Polska, które stosunkowo niedawno wdrożyły u siebie podstawowe zasady obowiązujące w krajach członkowskich Unii Europejskiej (tj. pluralizm polityczny, trójpodział władzy oraz porządek demokratycznego państwa prawa), jedyną skuteczną strategią może być gra „na skorygowany punkt wyprzedzenia”. Nie należy więc myśleć o tym, w jakim miejscu znajdują się obecnie ci, którzy stanowią dla nas pewien wzór odniesienia; trzeba myśleć o tym, w jakim miejscu znajdą się oni w najbliższej przyszłości; a także o tym, co zrobić, by samemu jak najszybciej zająć to miejsce, unikając — o ile to możliwe — popełnionych przez inne kraje błędów i nie marnując czasu (zob. G. Rydlewski, 2004c, s. 106). W relacjach między polityką i administracją musi to oznaczać pójście w kierunku rozwiązań pozycyjnego systemu służby cywilnej oraz skupienie się na tworzeniu personalnej i instytucjonalnej infrastruktury dla właściwego współdziałania polityków i urzędników zawodowych.

Nadanie relacjom między polityką i administracją w rządach nowej — i oczywiście wysokiej — jakości to zadanie o charakterze praktycznym. Nie można

więc poszukiwać rozwiązań wyłącznie w sferze doktrynalnej i normatywnej. Podstawowe rezerwy w omawianej dziedzinie tkwią obecnie w sferze osobowej. Dotyczy to w szczególności kwalifikacji merytorycznych i etycznych oraz motywacji i sposobu pojmowania swojej roli przez polityków i urzędników zawodowych. Niezbędne jest więc stałe doskonalenie rozwiązań w sferze rekrutacji, szkolenia, modelu awansu, oceny i odpowiedzialności kadr. Intensywne kontakty i wielopłaszczyznowe relacje między polityką, biznesem i administracją powodują, że szczególnie potrzebne są środki zwiększające przejrzystość tych stosunków, w tym: mechanizmy porządkujące finansowanie działalności politycznej, służba cywilna, instrumenty przeciwdziałania konfliktowi interesu, dostęp do informacji publicznej oraz uregulowanie kwestii lobbingu.

Postęp w analizowanej dziedzinie jest możliwy tylko w warunkach profesjonalnego monitorowania i korygowania przyjętych rozwiązań. Niezbędnym środkiem doskonalenia administracji publicznej, zwłaszcza administracji poddawanej gruntownym zmianom, musi stać się w związku z tym planowa i profesjonalna ewaluacja. Ma bez wątpienia rację Allen Schick z Brookings Institution w Waszyngtonie, kiedy stwierdza, że „jednym z największych zagrożeń trwałości nowatorskich rozwiązań w zakresie zarządzania publicznego jest zaniedbywanie systematycznej ewaluacji wprowadzanych zmian” (*Rząd przyszłości...*, 2002, s. 141).

Zmierzając do wypracowania optymalnego modelu relacji między polityką i administracją publiczną, trzeba dystansować się od koncepcji głoszących konieczność ich separowania. Polityka i administracja publiczna potrzebują siebie nawzajem dla właściwego spełniania swoich funkcji w systemie politycznym państwa. Nie ma realnej polityki państwowej bez administracji publicznej. Nie ma również administracji publicznej, która by mogła być we wszystkich swoich działaniach neutralna wobec polityki.

Rozważając przyszłość stosunków między polityką i administracją publiczną, trzeba również uwzględnić kształtujący się coraz wyraźniej sieciowy charakter relacji wewnątrz politycznej cywilizacji internetowej społeczeństwa informacyjnego. Proces ten w coraz większym stopniu ogranicza bowiem możliwość utrzymywania układów hierarchicznych tradycyjnie dominujących w strukturach rządowych. Wyzwała on potrzebę kształtowania w bardziej elastyczny sposób zespołów problemowych w instytucjach rządowych, traktowania współpracy jako najlepszego sposobu osiągania wspólnych celów oraz dzielenia się przez państwo swoimi kompetencjami z innymi podmiotami społecznymi.

ANEKS

W tej części pracy zestawiono, w merytorycznie uporządkowany sposób, w formie tabel poszczególne zagadnienia, które wiążą się z usytuowaniem i wzajemnymi relacjami czynnika politycznego i administracyjnego w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej. Poszczególne kwestie są przedstawione w układzie porównawczym. Częściowo jest to zaplecze faktograficzne dla przeprowadzonej wcześniej analizy; we fragmencie jest to zaś syntetyczne ujęcie ustaleń tej analizy.

Wszystkie zestawienia mają charakter autorski. Ich założeniem jest przedstawienie rozwiązań normatywnych i praktyki politycznej według stanu aktualnego na przełomie 2005 i 2006 r.

W odniesieniu do konstytucji wykorzystano ich opublikowane polskie przekłady, z tym że — jeśli było to niezbędne z powodu nowelizacji mających miejsce w ostatnim okresie — treść poszczególnych norm weryfikowano przez porównanie z tekstami publikowanymi na stronach internetowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Obok materiałów źródłowych zawartych na oficjalnych stronach internetowych rządów państw członkowskich Unii Europejskiej wykorzystano też treść najnowszych publikacji krajowych oraz zestawienia zawarte w publikacjach wydanych przez wydawnictwo Routledge w serii *Europa Regional Surveys of the World*.

Tabela 1. Pola relacji między polityką i administracją w rządach państw współczesnych

SFERA	OPIS
Wartości Zasady Normy	Rola polityków i urzędników zawodowych w ustalaniu wartości, zasad i norm obowiązujących w rządzie i administracji rządowej
Instytucje	Rola polityków i urzędników zawodowych w określaniu i reorganizacji struktur organizacyjnych oraz alokacji zasobów instytucjonalnych w rządzie i administracji rządowej
Finanse	Rola polityków i urzędników zawodowych w określaniu wysokości i sposobu rozdysponowania środków finansowych przeznaczonych na działanie rządu i poszczególnych urzędów administracji rządowej oraz obsługę konkretnych zadań
Procedury	Rola polityków i urzędników zawodowych w rozstrzygnięciach w dziedzinie: <ul style="list-style-type: none"> • kształtowania rozwiązań proceduralnych • kształtowania strategii i programu • generowania konkretnych inicjatyw • analizy i selekcji inicjatyw • opracowania konkretnego projektu • uzgadniania projektu oraz wyjaśniania i usuwania rozbieżności w jego treści • oceny formalnoprawnej projektu • formalnego podjęcia decyzji • informowania o podjętej decyzji • implementacji decyzji • monitorowania, kontroli realizacji i korygowania decyzji
Kadry	Rola polityków i urzędników zawodowych w kształtowaniu w administracji rządowej rozstrzygnięć dotyczących: <ul style="list-style-type: none"> • struktury stanowisk i alokacji pracowników • nowych zatrudnień • obsady personalnej na konkretnych stanowiskach • ocen, nagród i kar • awansów • dymisji
Zasoby logistyczne	Różnice między politykami i urzędnikami zawodowymi w dziedzinie: <ul style="list-style-type: none"> • stopnia zorganizowania • posiadanej pamięci systemowej • poziomu kwalifikacji, wiedzy i umiejętności fachowych • zdolności poruszania się w przestrzeni informacyjnej • zdolności realizacyjnych • zdolności mobilizacji opinii publicznej

Tabela 2. Uwarunkowania statusu oraz wzajemnych relacji polityki i administracji w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej

Uwarunkowania różnicujące sytuację	Uwarunkowania upodabniające sytuację
<p>Doświadczenia historyczne</p> <ul style="list-style-type: none"> • historyczna rola administracji (od narzędzia umacniającego siłę państwa po centrum wspomagania społeczeństwa obywatelskiego) • siła tradycji upolitycznienia administracji w państwie • siła tradycji i model służby cywilnej w strukturach rządowych <p>Rozwiązania ustrojowe</p> <ul style="list-style-type: none"> • monarchie i republiki • systemy rządów (od parlamentarno-gabinetowych do semiprezydenckiego) • państwa unitarne i federacje • państwa scentralizowane i zdecentralizowane <p>Regulacje dotyczące rządu</p> <ul style="list-style-type: none"> • sposób rozumienia pojęcia rządu • stopień szczegółowości konstytucyjnych regulacji spraw rządu • zakres interwencji rządu w działalność innych organów i wpływu tych organów na sprawę rządu • układ stosunków w ramach rządu (w tym pozycja jego szefa) <p>Model kultury politycznej i prawnej</p> <ul style="list-style-type: none"> • stosunek do państwa i prawa • sposób rozumienia roli polityka i urzędnika zawodowego • poziom społecznego zainteresowania partycypacją w decydowaniu o sprawach publicznych <p>Kształt sceny politycznej</p> <ul style="list-style-type: none"> • stopień skonsolidowania sceny politycznej i związany z nim charakter zaplecza politycznego rządu • charakter sporu między głównymi siłami politycznymi • stopień stabilności zaplecza politycznego rządu 	<p>Wspólne standardy</p> <ul style="list-style-type: none"> • standard państwa demokratycznego • standard podziału władzy • standard państwa prawnego <p>Globalizacja</p> <ul style="list-style-type: none"> • obecność w otoczeniu rządów silnych, ponadpaństwowych podmiotów gospodarczych i finansowych dążących do wciągnięcia rządów w realizację swoich interesów • konieczność uwzględnienia w działaniach rządów konsekwencji swobody przepływu między państwami ludzi, towarów, finansów i usług <p>Rewolucja informatyczna</p> <ul style="list-style-type: none"> • nowe możliwości organizacji pracy rządów i administracji rządowych • nowe instrumenty wspomagania procesów decyzyjnych • konieczność wdrożenia w działaniu rządu nowych zabezpieczeń (baz danych, autentyczności dokumentów itd.) • konieczność działania w czasie rzeczywistym • wzrost znaczenia układów sieciowych, przy osłabieniu pozycji układów hierarchicznych <p>Zaostrzenie się rywalizacji między państwami</p> <ul style="list-style-type: none"> • ekonomizacja kryteriów oceny rządów • potrzeba działań profesjonalnych opartych na wiedzy • szybko zachodzące zmiany <p>Wspólne zagrożenia i wyzwania</p> <ul style="list-style-type: none"> • terroryzm polityczny • konflikt interesów • napięcia na rynku pracy i zjawisko trwałego wykluczenia • procesy demograficzne <p>Członkostwo w Unii Europejskiej</p> <ul style="list-style-type: none"> • specyfika unijnego procesu decyzyjnego • nowe możliwości i zadania • wymagania unijnych standardów w dziedzinie relacji polityki i administracji

Tabela 3. Aktualnie obowiązujące konstytucje państw członkowskich Unii Europejskiej

Państwo	Rok	Podmiot ustanowienia ¹	Uwagi
1	2	3	4
Austria	1920 ²	Konstytucyjne Zgromadzenie Narodowe	uchylona w 1934 r. i przywrócona w 1945 r. w wersji z 1929 r.; wielokrotnie nowelizowana; przepisy o randze konstytucyjnej rozproszone są też w ponad 300 innych aktach prawnych
Belgia	1831	Kongres Narodowy	wielokrotnie nowelizowana, tekst jednolity z 1994 r. uwzględnia m.in. regulacje wynikające z przyjęcia federacyjnego charakteru państwa
Cypr	1960	Połączona Komisja Konstytucyjna ³	brak realizacji w praktyce przepisów dotyczących partycypacji Turków; liczne przepisy konstytucji dotyczące organizacji państwa nie są realizowane ⁴
Czechy	1992	Czeska Rada Narodowa	elementem porządku konstytucyjnego jest też Karta Podstawowych Praw i Wolności uchwalona w 1991 r. jeszcze przez Zgromadzenie Federacyjne
Dania	1953	parlament ⁵ i referendum konstytucyjne	elementem porządku konstytucyjnego jest też Akt o sukcesji tronu z 1953 r. ⁶
Estonia	1992	referendum	referendum w sprawie projektu Zgromadzenia Konstytucyjnego rozpisano na podstawie przepisów konstytucyjnych z 1938 r.
Finlandia	1999 ⁷	parlament	uchwalona po kilku latach prac; uchyliła obowiązujące poprzednio cztery akty konstytucyjne
Francja	1958	referendum nad projektem rządowym	kilkanaście razy nowelizowana; elementem porządku konstytucyjnego jest też Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r.
Grecja	1975	Zgromadzenie Narodowe	nowelizowana w latach 1986 i 2001 w sposób wzmacniający rząd
Hiszpania	1978	parlament i referendum ⁸	nowelizowana
Holandia	1814	książę Wilhelm I	wielokrotnie nowelizowana; zasadnicze zmiany w 1983 r. (w tym konstytucjonalizacja rządu)
Irlandia	1937	referendum	wielokrotnie nowelizowana (do 2004 r. wprowadzono do niej 27 poprawek)
Litwa	1992	referendum	elementem porządku konstytucyjnego jest ustawa konstytucyjna „O Państwie Litewskim” z 1991 r. oraz akt konstytucyjny „O nieprzystępowaniu Republiki Litewskiej do poradzieckich Związków Wschodnich” z 1992 r.
Luksemburg	1868	Wielki Książe	23 razy nowelizowana ⁹
Łotwa	1922	Zgromadzenie ustawodawcze	wielokrotnie nowelizowana po odzyskaniu niepodległości w 1991 r.; w 1998 r. dodano m.in. rozdział o podstawowych prawa człowieka
Malta	1964		kilka razy nowelizowana, w tym w 1974 r., kiedy przyjęto system republikański
Niemcy (RFN)	1949	Zgromadzenie ustrojodawcze	Ustawa Zasadnicza wielokrotnie nowelizowana, m.in. po zjednoczeniu w 1990 r.
Polska	1997	Zgromadzenie Narodowe i referendum	

1	2	3	4
Portugalia	1976	Zgromadzenie Konstytucyjne	nowelizowana w 1982, 1989, 1992 i 1997 r.
Słowacja	1992	Słowacka Rada Narodowa	w istotny sposób znówelizowana; m.in. w 1999 r. przyjęto zasadę bezpośrednich wyborów prezydenta
Słowenia	1991	Skupščina Republiki Słowenii ¹⁰	nowelizowana trzykrotnie: w 1997, 2000 i 2003 r.
Szwecja	1810–1991	parlament ¹¹	cztery odrębne akty prawne: <i>Akt o Formie Rządu</i> (1974 r. ze zm. ¹²), <i>Akt o Sukcesji</i> (1810 r., tekst jednolity z 1979 r.), <i>Akt o Wolności Druku</i> (1949 r. ze zm.), <i>Akt o Wolności Wypowiedzi</i> (1991 r., tekst jednolity z 1998 r.) ¹³
Węgry	1949	Zgromadzenie Krajowe	zasadniczo znówelizowana po zmianie ustroju w latach 1989–1990
Wielka Brytania	—	—	funkcje konstytucji wypełniają konwenanse konstytucyjne ¹⁴ , ustawy ustrojowe oraz prawo zwyczajowe ¹⁵
Włochy	1947	Zgromadzenie Konstytucyjne	34 nowelizacje, w tym co najmniej 10 o istotnym znaczeniu ustrojowym ¹⁶

¹ Dotyczy podmiotu ustanawiającego pierwotny tekst obowiązującej obecnie konstytucji.

² W tekście jednolitym ogłoszonym w 1930 r. akt został określony jako „Federalna Ustawa Konstytucyjna w wersji z 1929 r.”, co zostało utrzymane do dnia dzisiejszego.

³ Wynik długotrwałych negocjacji z udziałem Greków, Turków i Brytyjczyków. Formalnie wprowadzona w trybie akceptacji przez Gubernatora Kolonii Cypru, przedstawicieli Grecji i Turcji oraz reprezentantów cypryjskich Greków i mniejszości tureckiej na Cyprze.

⁴ Elementem porządku konstytucyjnego formalnie są również dwie umowy międzynarodowe zawarte między Republiką Cypryjską a Grecją, Turcją i Wielką Brytanią.

⁵ Zgodnie z tradycją tego państwa projekt został przyjęty przez dwa kolejne parlamenty i poddany pod referendum konstytucyjne.

⁶ Akt ten, „nie będąc integralną częścią konstytucji, stanowi jej konstytucyjnie konieczne dopełnienie” (M. Grzybowski, 2000, s. 12); do *Aktu o sukcesji tronu* odwołuje się konstytucja.

⁷ Weszła w życie z dniem 1 marca 2000 r., po ponownym uchwaleniu przez kolejny parlament.

⁸ Zob. T. Mołdawa, 1990.

⁹ Zob. E. Zieliński, 2003c, s. 142.

¹⁰ Konstytucja odwołuje się bezpośrednio do *Podstawowej Karty Konstytucyjnej o Niepodległości i Suwerenności Republiki Słowenii*, która została przyjęta na wspólnym posiedzeniu wszystkich izb Skupščiny w dniu 25 czerwca 1991 r.

¹¹ Zgodnie z tradycją tego państwa projekt został przyjęty przez dwa kolejne parlamenty.

¹² W 1979 r. dokonano nowelizacji dotyczącej zagadnień wolności i praw jednostki. Kolejne nowelizacje pochodzą z: 1982, 1985, 1988, 1991, 1994 i 1998 r. (M. Grzybowski, 2000, s. 18).

¹³ Zgodnie z § 3 rozdziału 1 *Aktu o Formie Rządu* stanowią one „prawa fundamentalne Królestwa”.

¹⁴ Są to „reguły, które wykształciły się w drodze zwyczajowej, ewolucyjnie, w ciągu stuleci rozwoju państwowości angielskiej (później brytyjskiej), stanowiąc wyraz utrwalonej praktyki funkcjonowania najwyższych organów państwowych”, które jednak będąc regułą postępowania, „nie są uważane w Wielkiej Brytanii za reguły prawne *sensu stricto*, nawet prawa zwyczajowe, gdyż nigdy nie są stosowane przez sądy” (P. Sarnecki, 2003, s. 19 i 20).

¹⁵ Są to zasady obecne w tzw. prawie powszechnym, zwyczajowym (*common law*), na ogół uwidacznianym (rejestrowanym) w wyrokach sądów powszechnych (P. Sarnecki, 2003, s. 20).

¹⁶ Szerzej zob. Z. Witkowski, 2004, s. 15.

Tabela 4. Tło ustrojowe relacji między polityką i administracją w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej

Cecha charakterystyczna	Państwa
Monarchia	Belgia, Dania, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Szwecja, Wielka Brytania
Republika	Austria, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy
Państwo unitarne	Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy
Państwo federacyjne	Austria, Belgia, Niemcy
Parlament jednoizbowy	Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Portugalia, Słowacja, Szwecja, Węgry
Parlament dwuizbowy	Austria, Belgia, Czechy, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Niemcy ¹ , Polska, Słowenia, Wielka Brytania, Włochy
Konstruktywny charakter wotum nieufności	Belgia, Hiszpania, Niemcy ² , Polska, Słowenia, Węgry
Powszechne wybory głowy państwa	Austria, Cypr ³ , Finlandia, Francja, Irlandia ⁴ , Litwa, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia
Pośrednie wybory głowy państwa	Czechy, Estonia, Grecja, Łotwa, Malta, Niemcy, Węgry, Włochy

¹ Obok Parlamentu Federalnego (Bundestagu) istnieje również Rada Federalna (Bundesrat) składająca się z przedstawicieli rządów krajowych. Za pośrednictwem Rady Federalnej kraje współdziałają w ustawodawstwie i administracji federacji oraz w sprawach Unii Europejskiej.

² Wyłącznie wobec Kanclerza Federalnego.

³ Jeśli zgłoszona jest tylko jedna kandydatura, wówczas nie przeprowadza się głosowania.

⁴ Zgodnie z art. 12 konstytucji nie przeprowadza się głosowania, jeśli zgłoszony zostanie tylko jeden kandydat. Na dwanaście przeprowadzonych dotąd wyborów taka sytuacja wystąpiła aż w sześciu przypadkach (zob. W. Konarski, 2005, s. 56).

Tabela 5. Uwarunkowania relacji między polityką i administracją w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej związane z konstytucyjnym usytuowaniem rządów¹

KONTEKST TRÓJPODZIAŁU WŁADZ	
Cecha charakterystyczna	Państwa
Zasada trójpodziału władz wyraźnie zapisana w konstytucji	Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Irlandia, Niemcy, Polska, Portugalia, Słowenia
Zasada trójpodziału władz wynikająca z konstytucyjnego opisu kompetencji organów oraz systematyki konstytucji	Cypr, Francja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Słowacja, Szwecja, Węgry, Włochy
Zakłócenia w konstytucyjnym ujęciu zasady trójpodziału władz	Austria ² , Belgia ³ , Dania ⁴ , Francja ⁵ , Holandia ⁶ , Irlandia ⁷ , Malta ⁸ , Szwecja ⁹
Wyraźne wskazanie na rząd (rozumiany jako gabinet ministrów pod przewodnictwem premiera lub kanclerza) jako na organ władzy wykonawczej	Austria ¹⁰ , Czechy, Estonia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Polska, Słowacja,
Przypisanie rządowi (rozumianemu jako gabinet ministrów pod przewodnictwem premiera lub kanclerza) takich kompetencji, które oznaczają, że jest to organ władzy wykonawczej, bez wyrażenia tej zasady wprost	Litwa, Łotwa ¹¹ , Niemcy, Portugalia, Szwecja, Węgry, Włochy ¹²
Rząd (rozumiany jako gabinet ministrów pod przewodnictwem premiera lub kanclerza) poza konstytucyjnym opisem trójpodziału władz	Belgia, Dania, Luksemburg, Słowenia,
PROBLEM ŁĄCZENIA OBECNOŚCI W RZĄDZIE Z WYKONYWANIEM OBOWIĄZKÓW CZŁONKA PARLAMENTU	
Zasada łączenia mandatu parlamentarnego z obecnością w gabinecie ministrów	Irlandia, Malta, Wielka Brytania
Możliwość łączenia mandatu parlamentarnego z obecnością w rządzie	Austria, Czechy, Dania, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Niemcy ¹³ , Włochy oraz — z ograniczeniami podmiotowymi — Polska i Węgry.
Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego z funkcjonowaniem w rządzie	Belgia, Cypr, Estonia, Francja, Holandia, Luksemburg, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Szwecja
KONTEKST FORMALNYCH RELACJI MIĘDZY ORGANAMI WŁADZY WYKONAWCZEJ	
Cecha charakterystyczna	Państwa
Głowa państwa poza rządem (rozumianym jako podmiot władzy wykonawczej)	Austria, Czechy ¹⁴ , Estonia, Finlandia, Francja ¹⁵ , Grecja, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa ¹⁶ , Niemcy, Polska, Portugalia ¹⁷ , Słowacja, Słowenia, Szwecja ¹⁸ , Węgry, Włochy
Głowa państwa w składzie rządu (rozumianego jako podmiot władzy wykonawczej)	Cypr ¹⁹ , Holandia ²⁰
Formalny monopol głowy państwa w zakresie władzy wykonawczej przy usytuowaniu członków gabinetu ministrów na pozycjach wykonawców jej polityki	Belgia, Dania ²¹ , Luksemburg ²² , Malta ²³

KONTEKST KONSTITUCYJNEGO UJĘCIA KOMPETENCJI RZĄDU	
Cecha charakterystyczna	Państwa
Brak opisu kompetencji rządu w formie wyodrębnionych i wyraźnie temu poświęconych przepisów	Cypr ²⁴ , Belgia, Luksemburg ²⁵ , Łotwa, Malta, Niemcy ²⁶ , Słowenia, Włochy
Ogólny sposób ujęcia kompetencji rządu	Austria ²⁷ , Czechy, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia ²⁸ , Szwecja
Szczegółowy sposób ujęcia kompetencji rządu w formie katalogu	Estonia, Litwa, Polska, Portugalia ²⁹ , Słowacja, Węgry
Szerokie ujęcie kompetencji rządu dające podstawę do udziału rządu w określaniu i realizacji polityki państwa	Austria ³⁰ , Estonia ³¹ , Finlandia ³² , Francja ³³ , Grecja ³⁴ , Hiszpania ³⁵ , Litwa ³⁶ , Polska ³⁷ , Portugalia ³⁸ , Słowacja ³⁹ , Szwecja ⁴⁰ , Węgry
Wąskie ujęcie kompetencji rządu eksponujące przede wszystkim zadania w sferze wykonawstwa i administrowania	Czechy ⁴¹ , Holandia ⁴²

¹ Z uwagi na specyfikę źródeł prawa konstytucyjnego pominięto w zestawieniu Wielką Brytanię, w której podział władz występuje (na podstawie konwenansów konstytucyjnych, ustaw ustrojowych i prawa zwyczajowego) tylko częściowo: w aspekcie organizacyjnym, bez potwierdzenia w sferze funkcjonalnej i personalnej (P. Sarnecki, 2003, s. 22). Parlament składa się z monarchy, Izby Gmin i Izby Lordów. Dodatkowo „Rząd Jej Królewskiej Mości” jest częścią parlamentu (P. Sarnecki, 2003, s. 26). Izba Lordów wypełnia funkcje właściwe dla Sądu Najwyższego.

² Konstytucja w części trzeciej, zatytułowanej „Wykonawstwo Federacji”, zawiera też rozdział zatytułowany „Wymiar sprawiedliwości”. Przewiduje również znaczny udział parlamentu w wykonawstwie.

³ Król jako element władzy ustawodawczej i jedyny organ federalnej władzy wykonawczej (art. 36 i 37 konstytucji).

⁴ Król jako element władzy ustawodawczej i jedyny organ federalnej władzy wykonawczej (§ 3 konstytucji).

⁵ Zakłócenia te wynikają z aktywności normotwórczej Rady Ministrów. Jak zauważa W. Skrzydło, „Konstytucja V Republiki przyjęła zasadę podziału władz, ale zasada ta odbiega znacznie od swej klasycznej postaci. Rząd nie ogranicza się do wykonywania ustaw, ponieważ otrzymał także prawo ustalania i prowadzenia polityki narodu” (W. Skrzydło, 2005, s. 15).

⁶ Wynikają one z art. 81 konstytucji, który stanowi, iż „Władzę ustawodawczą wykonują wspólnie rząd i Stany Generalne”.

⁷ W związku z usytuowaniem, zgodnie z art. 15 konstytucji, głowy państwa jako elementu składowego parlamentu.

⁸ W związku z usytuowaniem głowy państwa jako elementu składowego parlamentu.

⁹ Problematyka sprawiedliwości i administracji w tej samej części aktu konstytucyjnego (por. Rozdział 11 *Aktu o Formie Rządu* zatytułowany „Wymiar sprawiedliwości i administracji”).

¹⁰ Zgodnie z art. 19 konstytucji, ministrowie federalni, sekretarze stanu, jak również członkowie rządów krajowych są, obok Prezydenta Federacji, „najwyższymi organami wykonawczymi”.

¹¹ Tylko pośrednio i w szczerkowym zakresie, głównie w przepisach dotyczących relacji między Gabinetem Ministrów i Sejmem oraz Prezydentem Państwa.

¹² Tylko pośrednio i w minimalnym zakresie, głównie w przepisach dotyczących relacji między organami władzy.

¹³ Z istoty funkcji Rady Federalnej wynika zakaz łączenia członkostwa w niej z obecnością w Rządzie Federalnym.

¹⁴ Zgodnie z art. 64, Prezydent Republiki ma jednak prawo uczestniczyć w posiedzeniach rządu, żądać od rządu i jego członków zdania sprawy i rozpatrywać z rządem lub jego członkami problemy, które należą do ich kompetencji.

¹⁵ Należy dodać, że Rada Ministrów to rząd pod przewodnictwem Prezydenta Republiki.

¹⁶ Równocześnie jednak — zgodnie z art. 46 konstytucji — Prezydent Państwa ma prawo zwoływania i prowadzenia nadzwyczajnych posiedzeń Gabinetu Ministrów oraz określania porządku dziennego tych posiedzeń.

¹⁷ Zgodnie z art. 133 konstytucji, do uprawnień Prezydenta Republiki należy jednak przewodniczenie Radzie Ministrów, jeśli premier o to wystąpi.

¹⁸ Zgodnie z § 1 rozdziału 5 *Aktu o Formie Rządu*: „W razie potrzeby Rząd zbiera się na posiedzeniach pod przewodnictwem Głowy Państwa”.

¹⁹ Zgodnie z przepisami konstytucji (w dużej mierze nieaktualnej w związku z podziałem między wspólnotą grecką i turecką) prezydent stoi na czele Rady Ministrów. Jego aktywność w pracach tego organu jest jednak ograniczona. Może on zwoływać Radę Ministrów, ustalać porządek jej obrad i przewodniczyć im, ale nie ma prawa głosu. Ma natomiast prawo wnioskowania o ponowne rozpatrzenie kwestii dotyczących spraw zagranicznych, obronności i bezpieczeństwa, jeśli nie zgadza się z decyzjami podjętymi przez Radę Ministrów (J. Zaborowski, 2004, s. 65).

²⁰ Dotyczy to rządu, który zgodnie z art. 42 konstytucji składa się z Króla i ministrów, a nie odnosi się do Rady Ministrów.

²¹ Zgodnie z § 12 konstytucji: „W granicach określonych w Konstytucji Król posiada władzę najwyższą we wszystkich sprawach Królestwa i sprawuje tę władzę za pośrednictwem ministrów”.

²² Zgodnie z art. 33 konstytucji, jedynym podmiotem władzy wykonawczej jest Wielki Książę. W praktyce jednak rząd trzeba uznać za drugi element władzy wykonawczej (E. Zieliński, 2003c, s. 148).

²³ W praktyce takie rozstrzygnięcie konstytucji ma wyraźnie deklaracyjny charakter, zaś faktycznym podmiotem władzy wykonawczej jest rząd.

²⁴ W konstytucji kwestie te regulowane są tylko pośrednio, głównie w kontekście kompetencji głowy państwa.

²⁵ W konstytucji kwestie te regulowane są tylko pośrednio, głównie w kontekście kompetencji głowy państwa.

²⁶ Kompetencje te wynikają głównie z przepisów dotyczących relacji między organami władzy oraz relacji między federacją i krajami.

²⁷ Z szerszym ujęciem spraw federalnych organów bezpieczeństwa, sił zbrojnych oraz władz oświatowych.

²⁸ Kompetencje wskazano w tym przypadku przez określenie w art. 28 konstytucji rządu jako organu władzy wykonawczej oraz uściślenie w art. 29 konstytucji, że w zakresie tej władzy jest również prowadzenie spraw zagranicznych.

²⁹ Przy konstytucyjnym rozróżnieniu pojęcia rządu i Rady Ministrów ocena ta dotyczy obu tych podmiotów.

³⁰ Zgodnie z art. 69 konstytucji do rządu należy „najwyższe kierownictwo sprawami administracyjnymi federacji, o ile nie zostało przekazane Prezydentowi Federalnemu”, zaś zgodnie z art. 152 rządowi powierzone zostało wykonanie konstytucji.

³¹ W obszernym katalogu kompetencji zawartym w § 87 konstytucji na pierwszym miejscu wymieniono realizację wewnętrzną i zagraniczną polityki państwa.

³² Zgodnie z § 65 konstytucji, Rada Państwa wykonuje obowiązki przewidziane szczegółowo w konstytucji oraz inne obowiązki w zakresie rządzenia i administrowania, które zgodnie z ustawą lub innymi przepisami zostały nałożone na Radę Państwa lub ministra bądź nie zostały przypisane do kompetencji Prezydenta Republiki lub innego organu władzy.

³³ Zgodnie z art. 20, „Rząd określa i prowadzi politykę Narodu” oraz „dysponuje administracją i siłami zbrojnymi”.

³⁴ Zgodnie z art. 82 konstytucji „Rząd określa i kieruje ogólną polityką kraju, zgodnie z postanowieniami Konstytucji i ustaw”.

³⁵ Zgodnie z art. 97 konstytucji: „Rząd kieruje polityką wewnętrzną i zewnętrzną, administracją cywilną i wojskową oraz obroną Państwa. Sprawuje funkcję wykonawczą i władzę reglamentacyjną zgodnie z Konstytucją i ustawami”.

³⁶ Zgodnie z art. 94 konstytucji, w skład tych kompetencji wchodzi m.in. zarządzanie sprawami kraju oraz wykonywanie ustaw i zarządzeń Prezydenta Republiki.

³⁷ Zgodnie z art. 146 konstytucji, który zawiera rozbudowany katalog kompetencji Rady Ministrów, prowadzi ona politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa; do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.

³⁸ Zgodnie z art. 182 konstytucji, rząd „jest organem prowadzącym ogólną politykę kraju i najwyższym organem administracji publicznej”, zaś art. 197 do 199 konstytucji szczegółowo zestawiają kompetencje polityczne, „ustawodawcze” i administracyjne rządu. W art. 200 konstytucji część kompetencji zastrzeżonych jest wyraźnie dla Rady Ministrów.

³⁹ W szerokim katalogu kompetencji wykonywanych kolegialnie przez rząd, który znajduje się w art. 119 konstytucji, znajduje się również decydowanie „o podstawowych problemach polityki wewnętrznej i zagranicznej”.

⁴⁰ Zgodnie z § 6 rozdziału 1 *Aktu o Formie Rządu*, „Rząd kieruje Królestwem”.

⁴¹ Zgodnie z art. 67 konstytucji, rząd jest „naczelnym organem władzy wykonawczej”.

⁴² W odniesieniu do Rady Ministrów jest to — na podstawie art. 45 konstytucji — decydowanie o ogólnej polityce rządu i zapewnianie jej jednolitości. W istocie kompetencje rządu wynikają z pozycji monarchy w systemie ustrojowym.

Tabela 6. Konstytucyjny opis pojęcia rządu w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Państwo	Konstytucyjny opis pojęcia rządu i pokrewnych form instytucjonalnych (ujęcie podmiotowe)
1	2
Austria	konstytucja konsekwentnie posługuje się określeniem Rządu Federalnego w składzie: Kanclerz Federalny (jako przewodniczący), wicekanclerz i pozostali ministrowie ¹
Belgia	jako podmiot federalnej władzy wykonawczej konstytucja wskazuje króla ² ; konstytucja posługuje się pojęciem rządu federalnego oraz Rady Ministrów — raz w rozumieniu ministrów ³ , w podstawowym zaś rozumieniu w odniesieniu do — ministrów pod przewodnictwem premiera ⁴
Cypr	zgodnie z konstytucją, rząd to Prezydent i ministrowie tworzący wspólnie Radę Ministrów
Czechy	zgodnie z konstytucją, rząd składa się z przewodniczącego, wiceprzewodniczących i ministrów ⁵
Dania	konstytucja nie posługuje się wprost pojęciem rządu; występują w niej dwie inne formy instytucjonalne: Rada Państwowa, na którą składają się ministrowie pod przewodnictwem Króla ⁶ , oraz Rada Ministrów, tzn. wszyscy ministrowie pod przewodnictwem premiera ⁷
Estonia	zgodnie z konstytucją, Rząd Republiki to Prezes Rady Ministrów i ministrowie ⁸
Finlandia	zgodnie z konstytucją, rząd ma nazwę własną (Rada Państwa) i składa się z premiera oraz odpowiedniej liczby ministrów ⁹
Francja	zgodnie z konstytucją w skład rządu wchodzi ministrowie pod kierunkiem premiera ¹⁰ ; nazwę Rada Ministrów konstytucja rezerwuje dla rządu pod przewodnictwem Prezydenta Republiki ¹¹ ; w odniesieniu do obrad rządu bez Prezydenta Republiki używa się określenia Rada Gabinetowa ¹²
Grecja	zgodnie z konstytucją, „rząd tworzy Rada Ministrów składająca się z Premiera i ministrów” ¹³
Hiszpania	zgodnie z konstytucją, rząd składa się z Przewodniczącego, Wiceprzewodniczących (jeśli są powołani), ministrów oraz pozostałych członków określonych w ustawie ¹⁴
Holandia	konstytucja posługuje się pojęciem rządu oraz Rady Ministrów; rząd składa się z Króla i ministrów ¹⁵ , zaś Rada Ministrów z ministrów pod przewodnictwem premiera ¹⁶
Irlandia	zgodnie z konstytucją, w skład rządu wchodzi: premier, wicepremier i ministrowie ¹⁷
Litwa	zgodnie z konstytucją, Rząd Republiki Litewskiej tworzą Prezes Rady Ministrów i ministrowie ¹⁸
Luksemburg	zgodnie z konstytucją w skład rządu wchodzi ministrowie i powołani do tego organu kolegijskiego sekretarze stanu ¹⁹
Łotwa	w odniesieniu do rządu w konstytucji używa się nazwy Gabinet Ministrów; składa się on z premiera i wyznaczonych przez niego ministrów ²⁰
Malta	konstytucja rozróżnia pojęcia rządu i gabinetu; rząd składa się z premiera, ministrów i sekretarzy parlamentarnych, zaś w skład gabinetu wchodzi premier i ministrowie ²¹
Niemcy	zgodnie z Ustawą Zasadniczą, w skład Rządu Federalnego wchodzi Kanclerz Federalny i ministrowie federalni ²²

Polska	w konstytucji gabinet ministrów jest konsekwentnie określany jako Rada Ministrów; organ ten składa się z Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów, ministrów, przewodniczących komitetów wskazanych w ustawie ²³
Portugalia	konstytucja rozróżnia pojęcia rządu i Rady Ministrów; w skład rządu wchodzi Premier, ministrowie, sekretarze i podsekretarze stanu ²⁴ ; Rada Ministrów składa się z Premiera, wicepremierów, jeśli tacy zostali powołani, i ministrów ²⁵
Słowacja	zgodnie z konstytucją, w skład rządu wchodzi Przewodniczący, wiceprzewodniczący i ministrowie ²⁶
Słowenia	zgodnie z konstytucją, w skład rządu wchodzi Premier i ministrowie ²⁷
Szwecja	zgodnie z rozstrzygnięciami <i>Aktu o Formie Rządu</i> , rząd składa się z premiera i pozostałych członków Rządu ²⁸
Węgry	zgodnie z konstytucją, Rząd składa się z premiera i ministrów ²⁹
Wielka Brytania	w konwenansach i terminologii ustrojowej pojęcie rządu jest stosowane w odniesieniu do wszystkich funkcjonariuszy władzy wykonawczej piastujących stanowiska polityczne; organem kolegialnym rządowej władzy wykonawczej jest Gabinet złożony z ministrów Korony (powołanych przez monarchę) pod przewodnictwem premiera ³⁰
Włochy	zgodnie z konstytucją, Rząd Republiki składa się z Prezesa Rady Ministrów i z ministrów, którzy razem tworzą Radę Ministrów ³¹

¹ Zgodnie z art. 69 konstytucji, Wicekanclerz jest powoływany do zastępowania Kanclerza Federalnego w całym zakresie jego działania. W przypadku równoczesnej niemożliwości sprawowania urzędu przez Kanclerza Federalnego i Wicekanclerza, Prezydent Federalny powierza zastępstwo członkowi Rządu Federalnego. Jeżeli przy równoczesnej niemożliwości sprawowania urzędu przez Kanclerza Federalnego i Wicekanclerza nie został powołany ich zastępca, wówczas Kanclerz Federalny jest zastępowany przez najstarszego wiekiem, a przy równym wieku przez najstarszego stażem pracy członka Rządu Federalnego zdolnego do sprawowania urzędu. Na podstawie art. 78 konstytucji ministrom federalnym mogą być przydzielani sekretarze stanu do pomocy w prowadzeniu spraw i do reprezentacji w parlamencie. Są oni powoływani i ustępują z urzędów w ten sam sposób, jak ministrowie federalni. Minister federalny może za zgodą sekretarza stanu powierzać mu wykonanie określonych zadań. Przy wykonywaniu tych zadań sekretarz stanu jest podporządkowany ministrowi federalnemu i związany jego wytycznymi.

² Art. 37 konstytucji.

³ Zgodnie z art. 90 konstytucji: „Od momentu śmierci Króla aż do chwili złożenia przysięgi jego sukcesora na tronie lub przez regenta, władza konstytucyjna króla jest wykonywana w imieniu narodu belgijskiego przez ministrów zebranych w Radę Ministrów, którzy ponoszą odpowiedzialność”.

⁴ Zgodnie z art. 96 konstytucji, Król powołuje i odwołuje swoich ministrów. Zgodnie z art. 99 konstytucji, Rada Ministrów składa się najwyżej z 15 członków. Pomijając ewentualnie premiera, Rada Ministrów liczy tylu ministrów ze wspólnoty francuskiej, co i flamandzkiej. Według terminologii stosowanej w Belgii pojęcie Rady Ministrów tradycyjnie rezerwowano dla ciała złożonego z ministrów pod przewodnictwem monarchy, zaś określenie Rada Gabinetowa dla ciała złożonego z ministrów pod przewodnictwem premiera (W. Skrzydło, 1996, s. 9). Obecnie przez Radę Ministrów należy rozumieć ministrów pod przewodnictwem premiera; przez Radę Gabinetową — zebranie ministrów i sekretarzy stanu pod przewodnictwem premiera, zaś przez Radę Korony — zebranie premiera, ministrów, sekretarzy stanu i ministrów stanu pod przewodnictwem króla (E. Zieliński, 2003a, s. 22).

⁵ Art. 67 konstytucji.

⁶ Zgodnie z § 17 konstytucji, warunkiem przewodniczenia Radzie Państwowej przez Króla jest złożenie uroczystego przyrzeczenia na piśmie, że będzie wiernie przestrzegał konstytucji. Do tego czasu władza jest sprawowana przez Radę Państwową bez udziału Króla. Do uczestnictwa w posiedzeniach Rady Prezydjalnej z chwilą osiągnięcia pełnoletności uprawniony jest następca tronu. Konstytucja stanowi również, że: „Wszystkie projekty ustaw i inne ważne przedsięwzięcia rządowe podlegają rozpatrzeniu przez Radę Państwową”.

⁷ Zgodnie z § 18 konstytucji, „powstrzymując się od zwołania Rady Państwowej, Król może powierzyć rozpatrzenie każdej sprawy Radzie Ministrów”, zaś „Głos każdego z ministrów podlega zaprotokołowaniu, każda zaś sprawa rozstrzygana jest większością głosów. Premier przedkłada protokół obrad — podpisany przez obecnych na posiedzeniu ministrów — Królowi, który decyduje, czy zgadza się wprost z zaleceniami Rady Ministrów, czy też pragnie przedłożenia mu sprawy na posiedzeniu Rady Państwowej”.

⁸ § 88 konstytucji. Zgodnie z § 93 konstytucji, Prezes Rady Ministrów wyznacza dwóch ministrów, którzy mają prawo go zastępować podczas jego nieobecności. Tryb sprawowania zastępstwa ustala Prezes Rady Ministrów.

- ⁹ Zgodnie z § 60.
- ¹⁰ Wynika to z art. 21 i 22 konstytucji.
- ¹¹ Zgodnie z art. 9 konstytucji.
- ¹² Ta forma obrad rządu nabiera szczególnego znaczenia w okresie kohabitacji, gdy Prezydent i rząd wywołują się z różnych obozów politycznych.
- ¹³ Zgodnie z art. 81 konstytucji, który dopuszcza również powołanie jednego lub kilku ministrów na stanowisko zastępcy premiera na podstawie dekretu wydanego na wniosek premiera. W tym samym art. konstytucja rozstrzyga również, że „ustawa określa status wiceministrów, ministrów bez teki, sekretarzy stanu, którzy mogą być uważani za członków rządu”. Wydana na tej podstawie ustawa zaliczyła do składu rządu ministrów bez teki i sekretarzy stanu (E. Zieliński, 2005b, s. 150).
- ¹⁴ Zgodnie z art. 98 konstytucji. W praktyce politycznej funkcjonuje również pojęcie Rady Ministrów, które jest stosowane w odniesieniu do posiedzenia rządu.
- ¹⁵ Zgodnie z art. 42 konstytucji.
- ¹⁶ Zgodnie z art. 45 konstytucji.
- ¹⁷ Zgodnie z art. 13 i 28 konstytucji. W tym ostatnim rozstrzygnięto również, że w rządzie powinno się znaleźć nie mniej niż siedmiu i nie więcej niż piętnastu ministrów.
- ¹⁸ Zgodnie z art. 91 konstytucji.
- ¹⁹ Zgodnie z art. 76 konstytucji, rząd składa się z nie mniej niż trzech członków (szerzej zob. E. Zieliński, 2003c, s. 148 i nast.).
- ²⁰ Zgodnie z art. 55 konstytucji.
- ²¹ Szerzej zob. M. Śmigasiewicz, 2004, s. 184.
- ²² Zgodnie z art. 63. Ustawa Zasadnicza stanowi też, że Kanclerz Federalny mianuje jednego z ministrów federalnych swoim zastępcą (art. 69).
- ²³ Zgodnie z art. 147 konstytucji, który stanowi też, że powołanie wiceprezesów Rady Ministrów jest fakultatywne, zaś Prezes i wiceprezes Rady Ministrów mogą pełnić również funkcję ministra.
- ²⁴ Zgodnie z art. 183 konstytucji.
- ²⁵ Zgodnie z art. 184 konstytucji, w którym dopuszczono tworzenie w trybie ustawy rad ministrów wyspecjalizowanych przedmiotowo. W tym ostatnim przypadku chodzi o organy porównywalne w praktyce z komitetami działającymi w niektórych rządach.
- ²⁶ Zgodnie z art. 108 konstytucji.
- ²⁷ Zgodnie z art. 110 konstytucji.
- ²⁸ Zgodnie z § 1 rozdziału 6 *Aktu o Formie Rządu*. W terminologii szwedzkiej premier określany jest jako minister stanu (szerzej zob. I. Bokszczanin, 2003b, s. 231).
- ²⁹ Zgodnie z § 33 konstytucji, który rozstrzyga również, że premiera zastępuje wskazany przezeń minister.
- ³⁰ Szerzej zob.: I. Bokszczanin, 2003c, s. 266 i nast.; S. Gebethner, 1967, s. 222 i nast.; P. Sarnecki, 2003, s. 58 i nast.
- ³¹ Zgodnie z art. 92 konstytucji.

Tabela 7. Urzędnicy zawodowi w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej

DWA DOMINUJĄCE MODELE SŁUŻBY CYWILNEJ	
Model kariery (awansowy)	Model stanowisk (pozycyjny)
<p>Cechy charakterystyczne</p> <ul style="list-style-type: none"> • specjalne regulacje w zakresie prawa pracy • otwarta rekrutacja oparta na kryteriach formalnych, takich jak wykształcenie i wiek • podział urzędników na korpusy i rekrutacja na najniższy stopień w korpusie • zatrudnienie zwykle na cały okres kariery zawodowej • znaczna trwałość stosunku pracy gwarantowanego przez państwo • gwarancje państwa odnośnie poziomu wynagrodzenia i świadczeń (w tym emerytalnych i rentowych) • ustawowo określona ścieżka awansu obejmująca zwykle regulacje dotyczące m.in.: postępowania kwalifikacyjnego, okresu wstępnego (kandydackiego), zasad zaliczenia stażu, szkoleń (traktowanych jako prawo i obowiązek), okresowych ocen i zasad awansu (finansowego oraz w strukturze stanowisk) <p>Zalety</p> <ul style="list-style-type: none"> • stabilność kadr • utrwalona pamięć systemowa • mniejsze zagrożenie konfliktem interesów <p>Wady</p> <ul style="list-style-type: none"> • ograniczona mobilność • osłabiony związek między jakością pracy i wysokością wynagrodzenia • mała otwartość na zmiany • zagrożenie kształtowaniem się partykularnego interesu grupowego 	<p>Cechy charakterystyczne</p> <ul style="list-style-type: none"> • coraz szersze wykorzystywanie powszechnych regulacji w zakresie prawa pracy • rekrutacja na konkretne stanowiska pracy oparta na preferowaniu doświadczenia i osiągnięć w dotychczasowej aktywności zawodowej • ograniczenie otwartej rekrutacji na wyższe stanowiska przy zachowaniu zasady konkurencyjności • ograniczenia w odniesieniu do czasu zatrudnienia: system kontraktów okresowych i zadaniowych • indywidualne podejście do kwestii wysokości wynagrodzenia: możliwości negocjacji płacy • brak szczegółowej prawnej regulacji ścieżki awansu: większe znaczenie faktycznych wyników pracy <p>Zalety</p> <ul style="list-style-type: none"> • duża mobilność kadr • zdolność reagowania w polityce kadrowej na szybko zmieniające się wyzwania • możliwości stymulowania jakości pracy wysokością płacy <p>Wady</p> <ul style="list-style-type: none"> • mała stabilność kadr • sytuacyjne zagrożenie konfliktem interesu w związku z przemieszczaniem się kadr między biznesem i administracją • niezbyt rozwinięte poczucie wymagań związanych z misją służby publicznej
Państwa, w których dominują rozwiązania właściwe modelowi kariery (awansowemu)	Austria, Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia
Państwa, w których dominują rozwiązania właściwe modelowi stanowisk (pozycyjnemu)	Dania, Estonia, Finlandia, Holandia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy
Państwa, w których następuje wzmocnienie rozwiązań modelu stanowisk, przy ograniczaniu regulacji właściwych dla modelu kariery	Czechy, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Węgry oraz — w mniejszym zakresie — Cypr, Słowenia, Słowacja

Tabela 8. Kierunki zmian w rządach i administracjach rządowych państw członkowskich Unii Europejskiej istotne dla relacji między polityką i administracją

CHARAKTERYSTYKA TENDENCJI (państwa o znacznym zaawansowaniu danej zmiany lub stanowiące przykład korzystania ze wskazanego rozwiązania instytucjonalnego, proceduralnego i kadrowego)
Wzmocnienie pozycji szefa gabinetu ministrów
<ul style="list-style-type: none"> • wyraźne wyodrębnienie instytucjonalne (rozwiązanie występujące powszechnie) • wzrost kompetencji związanych z programowaniem, koordynacją i kontrolowaniem prac (Grecja, Hiszpania, Irlandia, Niemcy, Polska, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy) • powiązanie pozycji normatywnej z pozycją lidera w ugrupowaniu legitymizującym rząd lub frakcji parlamentarnej tego ugrupowania (Grecja, Francja — premier staje się liderem frakcji, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania)
Rozbudowa instytucji tzw. centrum rządu i administracji na rzecz rządzenia
<ul style="list-style-type: none"> • układ dualistyczny — dwie instytucje (jedna obsługująca szefa gabinetu, druga — gabinet) (Francja, Wielka Brytania) • układ monolityczny — jedna instytucja obsługująca szefa gabinetu i cały gabinet (Austria, Dania, Niemcy, Polska, Portugalia Włochy)
Rozwój mechanizmów koordynacyjnych w procesach decyzyjnych
<ul style="list-style-type: none"> • różne formy gabinetów wewnętrznych (Wielka Brytania, Włochy) • stałe i powoływane <i>ad hoc</i> komitety i zespoły tematyczne (Dania, Finlandia, Holandia, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania) • przygotowawcze spotkania sekretarzy i podsekretarzy stanu (tzw. małe gabinety) (Hiszpania, Polska) • przygotowawcze posiedzenia członków gabinetu z udziałem liderów partii legitymizujących rząd i wyższych urzędników centrum rządu (Austria, Szwecja) • ministrowie zadaniowi (m.in. ministrowie bez teki) jako koordynatorzy poszczególnych projektów (Grecja, Szwecja, Włochy) • system konferencji (komitetów) międzyministerialnych (Francja, Polska, Włochy) • system częstych nieformalnych spotkań członków gabinetu ministrów (Finlandia, Szwecja — tzw. <i>lunch deliberations</i>)
Sformalizowanie „ścieżki dotarcia” dokumentów na posiedzenie gabinetu ministrów oraz porządku obrad gabinetu
<ul style="list-style-type: none"> • koordynacyjna rola instytucji realizujących zadania centrum rządu • prewencyjna kontrola formalnoprawna projektowanych rozwiązań • stały układ punktów porządku dziennego obrad gabinetu ministrów (tendencja występująca powszechnie)

<p>CHARAKTERYSTYKA TENDENCJI (państwa o znacznym zaawansowaniu danej zmiany lub stanowiące przykład korzystania ze wskazanego rozwiązania instytucjonalnego, proceduralnego i kadrowego)</p>
<p>Uporządkowanie spraw związanych z informowaniem o podejmowanych działaniach</p>
<ul style="list-style-type: none"> • zasada poufności charakteru obrad i reglamentacji informacji na temat przebiegu dyskusji • specjalne procedury przekazywania informacji uwzględniające potrzebę zachowania solidarności w ramach gabinetu ministrów • specjalne procedury udzielania wyprzedzającej informacji politykom z zaplecza parlamentarnego rządu <p style="text-align: center;">(tendencje występujące powszechnie)</p> <ul style="list-style-type: none"> • zwiększanie zakresu dostępu do informacji, w tym również dotyczących projektów w przygotowaniu <p style="text-align: center;">(Polska, Szwecja, Wielka Brytania)</p>
<p>Uelastycznianie rozwiązań w sferze służby cywilnej oraz relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi</p>
<ul style="list-style-type: none"> • systemy kontraktów terminowych i zadaniowych, większa elastyczność w sferze płac <p style="text-align: center;">(Dania, Szwecja, Wielka Brytania)</p> <ul style="list-style-type: none"> • kształtowanie grupy pośredniej między klasyczną służbą cywilną i politykami: tzw. wyższych stanowisk politycznych w grupie urzędników zawodowych <p style="text-align: center;">(Niemcy)</p>
<p>Zróżnicowanie instytucjonalne podmiotów mających realizować zadania polityczne i wykonawcze połączone z przekształceniami tych podmiotów</p>
<ul style="list-style-type: none"> • zmniejszanie obsady kadrowej i ukierunkowywanie ministerstw na wykonywanie funkcji programowania i kontrolowania przy równoczesnym usuwaniu poza ich struktury organizacyjne funkcji ściśle realizacyjnych • kształtowanie zróżnicowanego układu instytucjonalnego (urzędów, agencji oraz — częściowo — podmiotów prywatnych) dla wykonywania funkcji ściśle realizacyjnych, przy wprowadzaniu zasady uzyskiwania przez te podmioty zleceń na zasadzie konkurencji <p style="text-align: center;">(Dania, Finlandia, Szwecja, Wielka Brytania)</p>
<p>Specjalne rozwiązania instytucjonalne, proceduralne i kadrowe w sytuacjach nadzwyczajnych</p> <p style="text-align: center;">(tendencja występująca powszechnie)</p>
<p>Specjalne rozwiązania instytucjonalne, proceduralne i kadrowe wykorzystywane w relacjach z Unią Europejską</p> <p style="text-align: center;">(tendencja występująca powszechnie)</p>

LITERATURA CYTOWANA I PRZYWOŁANA

Akty normatywne i dokumenty

(Austria)

Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii, 2004, tłum. i wstęp P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa.

Ustawa federalna z dnia 27 czerwca 1979 r. o prawie służbowym urzędników, polskie tłumaczenie: Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 1996, nr 1 (9), s. 129–204.

(Belgia)

Konstytucja Belgii. Tekst jednolity z 14 lutego 1994 r., 1996, wstęp i tłum. W. Skrzydło, Warszawa.

(Czechy)

Konstytucja Republiki Czeskiej, 1994, tłum. i wstęp M. Kruk, Warszawa.

(Dania)

Konstytucja Królestwa Danii, 2002, tłum. i wstęp M. Grzybowski, Warszawa.

(Estonia)

Konstytucja Estonii, 1997, tłum. A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łossowski, Warszawa.

(Finlandia)

Konstytucja Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 r., 2003, tłum. i wstęp J. Osiński, Warszawa.

(Francja)

Konstytucja Republiki Francuskiej (wydanie drugie uaktualnione), 2005, wstęp i tłum. W. Skrzydło, Warszawa.

Ustawa nr 83 – 634 z dnia 13 lipca 1983 r. dotycząca praw i obowiązków urzędników, polskie tłumaczenie: Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 1996, nr 1 (9), s. 5–16.

Ustawa nr 84 – 16 z dnia 11 stycznia 1984 r. dotycząca przepisów statutowych odnośnie do państwowej służby cywilnej szczebla centralnego, polskie tłumaczenie: Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 1996, nr 1 (9), s. 17–60.

(Grecja)

Konstytucja Grecji 1975/1986, 1992, tłum. G. i W. Uliccy, Warszawa.

(Hiszpania)

Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., 1990, tłum. i wstęp T. Mołdawa, publikacja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

(Holandia)

Konstytucja Królestwa Holandii, 2003, tłum. i wstęp A. Głowacki, Warszawa.

(Irlandia)

Constitution of Ireland, 1999, Dublin.

(Litwa)

Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym 25 października 1992 r., 1994, tłum. H. Wisner, wstęp A.B. Zakrzewski, Warszawa.

(Łotwa)

Konstytucja Republiki Łotwy, 2001, tłum. L. Gołubiec, wstęp P. Kierończyk, Warszawa.

(Niemcy)

Ustawa zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., 1997, Poznań.

Ustawa o urzędnikach federacji, polskie tłumaczenie: Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 1996, nr 1 (9), s. 61–128.

(Polska)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., 1997, Dz. U. Nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej, Sejm RP V kadencji, druk nr 233.

(Portugalia)

Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r. z późniejszymi zmianami, ostatnie wprowadzone ustawą konstytucyjną nr 1 z 20 września 1997 r., 2000, wstęp J. Miranda, P. Kownacki, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa.

(Słowacja)

Konstytucja Republiki Słowackiej, 2003, tłum. i wstęp K. Skotnicki, wydanie drugie, zmienione i uaktualnione, Warszawa.

(Słowenia)

Konstytucja Republiki Słowenii, 1994, wstęp P. Winczorek, Warszawa.

(Szwecja)

Konstytucja Królestwa Szwecji, 2000, wstęp M. Grzybowski, tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, wyd. drugie zmienione i uaktualnione, Warszawa.

(Węgry)

Konstytucja Republiki Węgierskiej, 2002, tłum. H. Donath, wstęp W. Brodziński, wydanie drugie, zmienione i uaktualnione, Warszawa.

(Włochy)

Konstytucja Republiki Włoskiej, 2004, tłum i wstęp Z. Witkowski, Warszawa.

(Unia Europejska)

Karta Praw Podstawowych (tekst z objaśnieniami), 2003, wprowadzenie M.A. Nowicki, Kraków.

Kompleksowy Raport Monitorujący Komisji Europejskiej w sprawie stanu przygotowań do członkostwa w UE Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji z 2003 r., 2003, „Monitor Integracji Europejskiej” nr 69 (wydanie specjalne).

Report from the Commission on the working of the committees in 2002, COM (2003) 530 final.

Monografie, artykuły i opracowania

- Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, 2002, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław.
- Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, 2005, red. R. Wiszniowski, Wrocław.
- Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, 2000, red. L. Habuda, Wrocław.
- Administracja i polityka. Wprowadzenie*, 1999, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław.
- Administracja publiczna*, 2002a, red. J. Boć, Wrocław.
- Albrow M., 1970, *Bureaucracy*, London.
- Antoszewski A., 1997, *Tworzenie i utrzymywanie koalicji gabinetowych*, (w:) *Demokracja zachodnioeuropejska. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław.
- Antoszewski A., 2003, *Grupy interesu w systemie politycznym*, (w:) *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Toruń.
- Antoszewski A., 1999, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, (w:) *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław.
- Antoszewski A., 2004, *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław.
- Arct K., 1925, *Przepisy o polskiej państwowej służbie cywilnej*, Warszawa.
- Auer A., Demmke Ch., Polet R., 1996, *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*, Maastricht.
- Banaszak B., 2004, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków.
- Bartczak P., 2001/2002, *Instytucje pozaministerialne w Wielkiej Brytanii*, „Służba Cywilna” nr 3.
- Baszkiewicz J., 1999, *Władza*, Wrocław.
- Bentley A., 1949, *Process of Government*, Bloomington.
- Beyme K., von, 2005, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa.
- Blau P.M., 1956, *Bureaucracy in Modern Society*, New York.
- Bodio T., 2002, *Polityka w życiu społecznym*, (w:) *Spółczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa.
- Bokszczanin I., 2003a, *Rząd V Republiki Francuskiej*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa.
- Bokszczanin I., 2003b, *Rząd Królestwa Szwecji*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa.
- Bokszczanin I., 2003c, *Rząd Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii* (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa.
- Bokszczanin I., 2003d, *Rząd Republiki Włoskiej*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa.
- Bokszczanin I., 2004, *Reforma instytucji politycznych Republiki Włoskiej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, Warszawa.
- Bokszczanin I., 2005a, *Rząd Królestwa Danii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (2)*, Warszawa.
- Bokszczanin I., 2005b, *Rząd Republiki Finlandii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (2)*, Warszawa.
- Bokszczanin I., 2005c, *Rząd Królestwa Hiszpanii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (2)*, Warszawa.
- Bokszczanin I., 2005d, *Rząd Republiki Irlandii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (2)*, Warszawa.
- Bossaert D., Demmke Ch., K. Nomden, R. Polet, 2000, *Civil Services in the Europe of Fifteen Trends and New Developments*, Maastricht.
- Bossaert D., Demmke Ch., 2003, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź.

- Brans M., Hondeghem A., 1999, *The Senior Civil Service in Belgium*, (w:) *Bureaucratic Élités in Western European States*, ed. E.C. Page, V. Wright, Oxford.
- Brodziński W., 2003, *System konstytucyjny Węgier*, Warszawa.
- Buchanan J.M., Tollison R.D., 1972, *The Theory of Public Choice: Political Application of Economics*, Ann Arbor.
- Budzyńska I., 2000, *Instytucjonalne warunki realizacji prawa do informacji w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, (w:) *Dostęp do informacji publicznej*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, opracowanie IP-91P, Warszawa.
- Bureaucratic Élités in Western European States*, 1999, ed. E.C. Page, V. Wright, Oxford.
- Camou A., 1995, *Gobernabilidad y democracia*, „Espacios” nr 3.
- Carrasco Macia L., 2000, *Ustawy o informacji, polityka dostępu do informacji rządowych oraz projekty rozwiązań w tej dziedzinie w państwach członkowskich Unii Europejskiej* (w:) *Dostęp do informacji publicznej*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, opracowanie IP-91P, Warszawa.
- Cassese S., 1999, *Italy's Senior Civil Service: An Ossified World*, (w:) *Bureaucratic Élités in Western European States*, ed. E.C. Page, V. Wright, Oxford.
- Central and South-Eastern Europe 2006*, 2005, London and New York.
- Civil service systems in Central and Eastern Europe*, 1999, ed. Verheijen, Cheltenham.
- Civil service systems in comparative perspective*, 1996, ed. H.A.G. Bekke, J.L. Perry, T.A.J. Tooner, Bloomington.
- Chełmińska M., 1995, *Status urzędników służby publicznej na przykładzie Niemiec*, (w:) *Administracja publiczna za granicą*, zeszyt 1, wyd. Urząd Rady Ministrów, Warszawa.
- Chełmińska M., 1996, *Ramy funkcjonowania administracji publicznej w Szwecji*, (w:) *Administracja publiczna za granicą*, zeszyt 4, wyd. Urząd Rady Ministrów, Warszawa.
- Chmaj M., 1999, *Kultura polityczna*, w: *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*, red. M. Żmigrodzki, Kraków.
- Chmaj M., 1999, *Nie-decyzja*, (w:) *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Kraków.
- Chmaj M., Żmigrodzki M., 1992, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin.
- Chmielewska-Szljajfer M., 2000, *Analiza porównawcza ustawodawstwa państw członkowskich dotyczącego dostępu do dokumentów*, (w:) *Dostęp do informacji publicznej*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, opracowanie IP-91P, Warszawa.
- Crozier M., 1967, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Warszawa.
- Czaputowicz J., 2000, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” nr 1.
- Czaputowicz J., 2002, *Wspólna metoda oceny administracji publicznej*, „Służba Cywilna” nr 4.
- Dargie Ch., Locke R., 1999, *The British Senior Civil Service*, (w:) *Bureaucratic Élités in Western European States*, ed. E.C. Page, V. Wright, Oxford.
- Demmke Ch., 2004, *Służba cywilna w krajach europejskich: między tradycją a reformą*, Łódź.
- Dębicka A., Dębicki M., Dmochowski M., 2004, *Prawo urzędnicze Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Dolnicki B., 2003, *Samorząd terytorialny*, Kraków.
- Duda I., 1997, *Ścieżki rekrutacji i awansu w niemieckiej służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” nr 5-6.
- Działocha K., 1997, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm*, (w:) *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa.
- Ehrlich S., 1974, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, Warszawa.
- Esping-Andersen G., 2000, *Welfare states without work. The impasse of labour shedding and familism in continental European social policy*, (in:) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, ed. G. Esping-Andersen, London.
- European Principles for Public Administration*, 1998, „SIGMA Papers” nr 27.
- Ferens A., 1999, *Administracja publiczna. Wprowadzenie do nauki administracji publicznej*, (w:) *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław.
- Ferens A., 2005, *Władza lokalna w Europie (wybrane aspekty struktur, funkcji i procesów)*, (w:) *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, Wrocław.

- Filipiak T., 2003, *Polityka jako kultura polityczna – aspekty komparatystyczne*, (w:) *Metafory polityki*, red. B. Kaczmarek, Warszawa.
- Fukuyama F., 2005, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań.
- Funkcja prawodawcza i kontrolna parlamentów krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej (analiza porównawcza), 2001, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Raport nr 127a.
- Gaus J., 1988, *The ecology of public administration*, (w:) *Public Administration. Concept and Cases*, red. R. Stillman, Boston.
- Gąciarz J., 1998, *Służba cywilna w Japonii*, „Biuletyn Służby Cywilnej” nr 3.
- Gdulewicz E., 2000, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa.
- Giddens A., 2004, *Socjologia*, Warszawa.
- Głowacki A., 2003, *System konstytucyjny Holandii*, Warszawa.
- Goban-Klas T., Sienkiewicz P., 1999, *Spółeczeństwo informacyjne. Szanse i zagrożenia*, Kraków.
- Goetz K.H., 1999, *Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation*, (w:) *Bureaucratic Élités in Western European States*, ed. E.C. Page, V. Wright, Oxford.
- Goetz K.H., Wollmann H., 2001, *Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four country comparison*, „Journal of Public Policy”.
- Goodnows F.G., 1900, *Politics and Bureaucracy*, New York.
- Gournay B., 1965, *Introduction à la Science administrative* (wstęp), Paris.
- Greenwood J., Wilson D., 1993, *Public Administration in Britain Today*, London and New York.
- Grosse T., 1999, *Rekrutacja i selekcja do służby cywilnej w państwach Unii Europejskiej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” nr 3.
- Gruszczak A., 2000, *Problemy rządzenia w krajach Europy Środkowowschodniej*, Kraków.
- Grzeszczak R., 2004, *Parlamente państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław.
- Grzybowski M., 1997, *Zakres przedmiotowy regulacji konstytucyjnej w klasycznych i historycznych konstytucjach pisanych*, (w:) *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa.
- Grzybowski M., 1998, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa.
- Habuda A., Habuda L., 2005, *Zarządzanie w zachodniej administracji publicznej (nowe publiczne zarządzanie)*, (w:) *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, Wrocław.
- Habuda L., 2005, *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wrocław.
- Herbut R., 1997, *Polityczne, ekonomiczne oraz kulturowe ograniczenia procesu demokratyzacji*, (w:) *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Andrzejewski, R. Herbut, Wrocław.
- Herbut R., 1999, *Administracja publiczna – modele, funkcja i struktura*, (w:) *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław.
- Herbut R., 2005, *Proces reformowania administracji publicznej (sektora publicznego) – wyzwania i ograniczenia*, (w:) *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, Wrocław.
- Hykawy R., 2002, *Koordinacja polityki europejskiej w państwach członkowskich UE*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Biuletyn Analiz*, Warszawa nr 9.
- Izdebski H., 2001, *Historia administracji*, Warszawa.
- Izdebski H., 2003, *Administracja w systemie politycznym*, (w:) *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M., 1999, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M., 2004, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa.
- Jabłoński A.W., 1999, *Tendencje przeobrażeń administracji publicznej na Zachodzie*, (w:) *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław.
- Jabłoński A.W., 2002, *Anglosaskie koncepcje nowej legitymizacji administracji publicznej*, (w:) *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław.
- Jackiewicz A., 2003, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” nr 7.

- Jacuński M., 2005, *Instytucje europejskiej administracji publicznej na szczeblu centralnym*, (w:) *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, Wrocław.
- Jagielski M., 2000, *Prezydent USA jako szef administracji*, Kraków.
- Janicki L., 1997, *Wprowadzenie*, (w:) *Ustawa zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.*, Poznań.
- Jaskiernia J., 2003, *Wielka komisja europejska w parlamencie państwa członkowskiego UE i jej znaczenie w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” nr 4 (38).
- Jensen H.N., Knudsen T., 1999, *Senior Officials in the Danish Central Administration: From Bureaucrats to Policy Professionals and Managers*, (w:) *Bureaucratic Élités in Western European States*, ed. E.C. Page, V. Wright, Oxford.
- Jeżewski J., 2004, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław.
- Kaczmarek T., 2005, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań.
- Kamiński J., 2004, *System konstytucyjny Grecji*, Warszawa.
- Kapera T., 2001, *Reforma École Nationale d'Administration we Francji*, „Służba Cywilna” nr 2.
- Karwat M., 2003, *Polityka jako maskarada interesowności*, (w:) *Metafory polityki 2*, red. B. Kaczmarek, Warszawa.
- Kiełmiński Z., 1984, *Koalicje rządzące w systemach parlamentarnych*, Warszawa.
- Kiełmiński Z., 1992, *Teorie zwycięskich koalicji w demokracji parlamentarnej (zarys problematyki)*, (w:) *Parlament w demokracjach zachodnich*, red. Z. Kiełmiński, T. Mołdawa, Warszawa.
- Komar-Morawska A., 1997, *Brytyjska służba cywilna — imponderabilia w procesie zmian*, „Biuletyn Służby Cywilnej”, nr 1.
- Komisje do spraw europejskich. Wpływ parlamentów narodowych na polityki europejskie*, 2003, Przekłady Aktów Prawnych, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, nr 4.
- Konarski W., 2005, *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa.
- Koordinacja polityki europejskiej w wybranych państwach członkowskich — poziom krajowy*, 2003, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa.
- Krzysztofek K., 2002, *Zrozumieć rozwój — od społeczeństwa tradycyjnego do społeczeństwa informacyjnego*, Katowice.
- Kudrycka B., 1998, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa.
- Kulesza M., Barbasiewicz A., 2000, *Funkcje gabinetów politycznych*, „Służba Cywilna” nr 1.
- Kultura polityczna — klasyczne ujęcie*, 1995, (w:) *Władza i społeczeństwo*, oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa.
- Kurczewski J., 2003, *Brytyjska walka o standardy życia publicznego*, „Służba Cywilna” nr 6.
- Lamparska B., 2004, *System polityczny Wielkiego Księstwa Luksemburga*, (w:) *Systemy polityczne wybranych państw*, red. K.A. Wojtaszyk, Warszawa.
- Lane J.E., 1999, *New Public Management*, London.
- Leoński Z., 2002, *Nauka administracji*, Warszawa.
- Lewandowski S., 1997, *Rekrutacja i selekcja w kanadyjskiej służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” nr 4.
- Lewis J., 2000, *The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure*, *Journal of European Public Policy* nr 2 (7).
- Liegl B., Müller W.C., 1999, *Senior Officials in Austria* (w:) *Bureaucratic Élités in Western European States*, ed. E.C. Page, V. Wright, Oxford.
- Łabno A., 2002, *System konstytucyjny Portugalii*, Warszawa.
- Łętowska E., Łętowski J., 1995, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa.
- Łętowski J., 1990, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa.
- Macek I., 2005, *Zasoby europejskiej administracji publicznej*, (w:) *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, Wrocław.
- Maciąg Z.A., 1997, *Zasady i instytucje we współczesnych państwach rozwiniętego konstytucjonalizmu*, (w:) *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa.

- Majone G., 2004, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Warszawa.
- Malec J., Malec D., 2000, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków.
- Małecki M., Tomaszewski K., 2005, *Status urzędnika Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Marek J., Pecka A., 2002/2003, *Ustawa o służbie cywilnej i ustawa o pracownikach jednostek samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej – podstawowe zasady*, „Służba Cywilna” nr 5.
- Materiały z *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*, 1996, PUMA, OECD.
- Matheson A., 2003/2004, *Modernizacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi*, „Służba Cywilna” nr 7.
- Massey A., Pyper R., 2005, *Public Management and Modernisation in Britain*, New York.
- Meer F.M. van der, Raadschelders J.C.N., 1999, *The Senior Civil Service in the Netherlands: A Quest for Unity*, (w:) *Bureaucratic Élités in Western European States*, ed. E.C. Page, V. Wright, Oxford.
- Meny Y., Knapp A., 1994, *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany*, Oxford.
- Merton R.K., 1982, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa.
- Metcalfe L., 1994, *La coordination internationale des politiques et la réforme de le gestion publique*, „Review Internationale de Sciences Administratives” nr 2, t. 60.
- Michałowska-Gorywoda K., 2002, *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Michoński A., Nowak-Far A., 2003, *Rola administracji rządowej w koordynacji polityki krajowej wobec Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna” nr 6.
- Mikuli P., 2004, *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa.
- Mikułowski W., 2003, *Europejska przestrzeń administracyjna – rządzenie w warunkach różnorodności (Doroczna konferencja Europejskiej Grupy Administracji Publicznej)*, „Służba Cywilna” nr 6.
- Minz H., 1997, *Charakterystyka niemieckiej służby cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” nr 5–6.
- Mises L. von, 2005, *Biurokracja*, Lublin.
- Molina Alvarez de Cienfuegos I., 1999, *Spain: Still the Primacy of Corporatism?*, (w:) *Bureaucratic Élités in Western European States*, ed. E.C. Page, V. Wright, Oxford.
- Mróz M., 2000, *Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej)*, Informacja Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, nr 744, Warszawa.
- Namysłowski W., 1925, *Polskie prawo urzędnicze*, Lwów.
- Nowak J.J., 1999, *Wprowadzenie do matematycznego formułowania problemów decyzyjnych*, Warszawa.
- Nowak-Far A., Michoński A., 2004, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa.
- Nugent N., 2003, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave.
- Ochendowski E., 2004, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń.
- Osborne D., Gaebler T., 2005, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań.
- Page E.C., 1992, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, Harvester Wheatsheaf.
- Pawłowska A., 1998, *Władza, elity, biurokracja. Studium z socjologii polityki*, Lublin.
- Peters B.G., 1999, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa.
- Pierre J., 1995, *Comparative Public Administration: the State of the Art*, (w:) *Bureaucracy in the Modern State. An Introduction to Comparative Public Administration*, ed. J. Pierre, Aldershot.
- Pierre J., Ehn P., 1999, *The Welfare State Managers: Senior Civil Servants in Sweden*, (w:) *Bureaucratic Élités in Western European States*, ed. E.C. Page, V. Wright, Oxford.
- Pietraś Z.J., 1998, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków.
- Plai L., 2005, *Reforma słowackiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna”, nr 10.
- Postępowanie administracyjne w Europie*, 2005, red. Z. Kmiecziak, Kraków.
- Prawo urzędnicze*, 2005, red. T. Liszcz, Lublin.
- Prus E., 1997, *Służba cywilna w Niemczech*, „Biuletyn Służby Cywilnej” nr 5–6.
- Public Sector Management in Europe*, 2001, eds. N. Flynn, F. Strehl, London 1996.

- Pyper R., 1995, *The British Civil Service*, London.
- Rabska T., 2004, *Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji z Unią Europejską*, (w:) *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok.
- Rhodes R.A.W., 2003, *What is New about Governance and Why does it Matter?*, (w:) *Governing Europe*, eds. J. Hayward, A. Menon, New York.
- Rola przedstawicielstw narodowych w koordynacji polityki europejskiej. Modele, procesy, problemy*, 2003, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa.
- Rose-Ackerman S., 2001, *Korupcja i rządy*, Warszawa.
- Rosenbloom D.H., 1984, *Reconsidering the Policy – Administration Dichotomy. The Supreme Court and Public Personnel Management*, (w:) *Politics and Administration*, New York.
- Roskin M.G., Cord R.L., Medeiros J.A., Jones W.S., 2001, *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Poznań.
- Rotherth A., 2005, *Cybernetyczny porządek polityczny*, Warszawa.
- Rouban L., 1999, *The Senior Civil Service in France*, (w:) *Bureaucratic Élités in Western European States*, ed. E.C. Page, V. Wright, Oxford.
- Rydlewski G., 2000, *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa.
- Rydlewski G., 2001, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa.
- Rydlewski G., 2002, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa.
- Rydlewski G., 2004a, *Integracja europejska jako wyzwanie dla administracji publicznej w Polsce*, (w:) *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, red. M. Haliżak, Warszawa.
- Rydlewski G., 2004b, *Jakość rządzenia – przesłanki i uwarunkowania. (Kontekst administracji publicznej w Polsce)*, (w:) *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok.
- Rydlewski G., 2004c, *O skutecznym działaniu w polityce. Dziesięć przykazań nie tylko dla ludzi polityki*, Warszawa.
- Ryszka F., 2002, *Historia, polityka, państwo*, Toruń.
- Rząd przyszłości*, 2002, Warszawa.
- Rządowe procesy decyzyjne w wybranych krajach Unii Europejskiej*, 2001, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa.
- Rządy koalicyjne w III RP*, 2006, red. M. Chmaj, Olsztyn.
- Sarnecki P., 1999, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa.
- Sarnecki P., 2003, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków.
- Seidler G.L., 1984, *W nurcie Oświecenia*, Lublin.
- Skotnicki K., 2000, *System konstytucyjny Czech*, Warszawa.
- Skrzydło W., 2005, *Wstęp*, (w:) *Konstytucja Republiki Francuskiej*, Warszawa.
- Służba cywilna w wybranych państwach demokratycznych*, 1995, Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Warszawa.
- Sobków D., 1997, *Status urzędnika oraz zasady naboru do służby cywilnej w V Republice Francuskiej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” nr 2.
- Sokół W., 2006, *Teoretyczne aspekty tworzenia i funkcjonowania rządów koalicyjnych*, (w:) *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn.
- Sotriopoulos D.A., 1999, *A Description of the Greek Higher Civil Service*, (w:) *Bureaucratic Élités in Western European States*, ed. E.C. Page, V. Wright, Oxford.
- Sroka J., 2002, *Kierunki przeobrażeń systemów administracji publicznej w Belgii, Holandii oraz Danii i Szwecji*, (w:) *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław.
- Sroka J., 2005, *Zinstytucjonalizowany dialog społeczny w Unii Europejskiej*, (w:) *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, Wrocław.

- Stankiewicz W.J., 2003, *Niezbędność teorii politycznej. Klasyczne pojęcia w dobie relatywizmu*, Wrocław–Warszawa–Kraków.
- Stefanicki R., 2005, *Apolityczność urzędników w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” nr 5.
- Stembrowicz J., 1982, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa.
- Stępką P., 2005, *Sieć jako metafora systemu politycznego Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” nr 1.
- Straffin P.D., 2001, *Teoria gier*, Warszawa.
- Struktura, organizacja i tryb pracy rządów: zbiór aktów rządowych z wybranych krajów*, 1996, (w:) *Reforma centrum rządu w Polsce na tle standardów europejskich*, red. Z. Kiełmiński, maszynopis zawierający część II raportu z badań wykonanych w ramach programu OMEGA PL 9208-01-01: *Przegląd procedur związanych z działalnością Rady Ministrów. Rozwijanie modelu funkcji rządu centralnego na podstawie doświadczeń najbardziej zaawansowanych krajów europejskich*, Warszawa.
- Surdej A., 2004, *Od redaktora*, (w:) G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Warszawa.
- Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, 2005, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin.
- Szczerski K., 2004, *Porządki biurokratyczne*, Kraków.
- Szewczyk H., 2006, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz–Katowice.
- Szpor A., 2003, *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa.
- Śledzińska A.M., 2005, *Konstytucyjne prawo wolności słowa i stowarzyszeń urzędników służby cywilnej*, „Służba Cywilna” nr 11.
- Śliwka A., 1998, *Zasady wynagradzania urzędników państwowych w Niemczech*, „Biuletyn Służby Cywilnej” nr 2.
- Śliwka A., 1998, *Kształcenie urzędnika niemieckiej służby cywilnej a jego kariera zawodowa*, „Biuletyn Służby Cywilnej” nr 2.
- Śmigasiewicz M., 2004, *System polityczny Republiki Malty*, (w:) *Systemy polityczne wybranych państw*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa.
- Świątkowski J., 2002, *Europejski kodeks dobrej administracji*, Warszawa.
- Tkaczyński J.W., 2005, *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Kraków.
- Toffler A., 2003, *Zmiana władzy*, Poznań.
- Trzaskowski R., 2005, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Tullock G., 1965, *The Politic of Bureaucracy*, Washington.
- Ura E., 2004, *Prawo urzędnicze*, Warszawa.
- Ustawa o państwowej służbie cywilnej z objaśnieniami i przypisy dyscyplinarne*, 1932, oprac. I. Kaflński, A. Nitrbitt, Warszawa.
- Watson J., 2005, *Strategia. Wprowadzenie do teorii gier*, Warszawa.
- Wąsowicz M., 1998, *Historia ustroju państw Zachodu. Zarys wykładu*, Warszawa.
- Weber M., 1961, *Biurokracja*, (w:) *Wybór tekstów z socjologii stosunków politycznych*, cz. 2, red. J. Hochfeld, Warszawa.
- Weber M., 2002, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa.
- Western Europe 2006*, 2005, London and New York.
- Wilson W., 1887, *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” nr 2.
- Wiszniewski R., 2002, *Zarządzanie administracją publiczną w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Francji i Niemczech. Studium przedmiotu*, (w:) *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław.
- Wiszniewski R., 2005, *Modernizacja europejskiej administracji publicznej*, (w:) *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniewski, Wrocław.
- Wiszniewski R., 2005a, *Administracja publiczna w systemie politycznym Unii Europejskiej*, (w:) *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniewski, Wrocław.
- Witkowski Z., 2000, *System konstytucyjny Włoch*, Warszawa.

- Witkowski Z., 2004, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń.
- Włochy – nowy „Kodeks postępowania pracowników rządowych”, 2001/2002, „Służba Cywilna” nr 3.
- Wnuk-Lipiński E., 2004, *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Kraków.
- Wojnicki J., 2003, *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990–2003)*, Pułtusk.
- Wojtaszczyk K.A., 2002, *Państwo współczesne*, (w:) *Spółeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa.
- Wróbel K., 1998, *Civil Service College w Wielkiej Brytanii*, „Biuletyn Służby Cywilnej” nr 5.
- Zabiński Z., 1997, *Zarządzanie służbą cywilną w Irlandii*, „Biuletyn Służby Cywilnej” nr 3.
- Zaborowski J., 2004, *System polityczny Republiki Cypryjskiej*, (w:) *Systemy polityczne wybranych państw*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa.
- Zalasiński T., 2004, *W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa*, „Państwo i Prawo” nr 8.
- Zieliński E., 2001, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa.
- Zieliński E., 2003a, *Rząd Królestwa Belgii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa.
- Zieliński E., 2003b, *Rząd Królestwa Holandii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa.
- Zieliński E., 2003c, *Rząd Księstwa Luksemburga*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa.
- Zieliński E., 2003d, *Rząd Republiki Niemiec*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa.
- Zieliński E., 2005a, *Rząd Republiki Austrii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (2)*, Warszawa.
- Zieliński E., 2005b, *Rząd Republiki Greckiej*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (2)*, Warszawa.
- Zieliński E., 2005c, *Rząd Republiki Portugalskiej*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (2)*, Warszawa.
- Zieliński E., Bokszczanin I., 2003, *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa.
- Zieliński E., Bokszczanin I., 2005, *Rządy w państwach Europy (2)*, Warszawa.
- Zieliński J., 2000, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa.
- Zwijacz S., 2000, *Podejście do zagadnień etycznych w administracji – prezentacja porównawcza*, (w:) *Etyka w urzędzie – efekt kultury czy prawa?*, Warszawa.
- Żmigrodzki M., 1999, *Polityka*, (w:) *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Kraków.
- Żmigrodzki M., 1999a, *System polityczny*, (w:) *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Kraków.

SUMMARY

I.

The relationship between politics and public administration is objective: it stems from the very essence of both phenomena, their subject scope and function in the political system of the state. While preserving their separate identities, politics and public administration are both – in the functional and structural context – elements of the political system. With a view to working out an optimal model of the politics/public administration relationship, one has to disregard conceptions assuming the isolation of one from the other. Politics and public administration need each other for the proper fulfillment of their functions in the state political system. There is no real state politics without public administration. And, there is no public administration which, in all its actions, could be neutral in regard to politics.

In the operation of governments and government administration there is a continuous intermingling of different factors and events associated with policy-formation, setting goals, choosing agendas, political control, and evaluating the effectiveness of program-implementation in the realm of management and administration. Politics and administration in government share a common area – often difficult to pinpoint explicitly – on the level of institutions, procedures and personnel.

Tensions are a permanent feature of the politics/administration relationship. Apart from common reference points, aims, assessment criteria and interests, both of these areas of activity have salient particular traits of their own. Thus, there are instances of cooperation as well as competition between the two. In the context of their relations, both entities are active subjects. Each exerts a positive influence on the other, and each can contribute to create pathologies. It is impossible to reconstruct the nature of the ties between politics and public administration while restricting oneself to a normative description only. In order to increase our chance of reaching the “under the surface” layer of the relationship under study, an analysis of the practical facet of the relationship is called for.

II.

The relations between politics and administration is determined by specific historical factors. Public administration is particularly strongly affected by the changing of a state’s political system, and the interpretation of the essence, objectives and limits of state operation. There is a clear connection between the democratization of political systems and attempts at putting the relations between politics and administration in order. It consists in desisting from treating public administration exclusively as an instrument of political power, and curbing the pathological merging of politics and public administration.

The twenty-five member states of the European Union have diverse political traditions, embrace different methods of forging contemporary forms of government, and imbue them with their own content. In consequence, different responsibilities are assigned to different organs and rungs of the institutional structure of these states, and the term “government” itself is interpreted in a variety of ways. In the European Union, states differ in the scope and nature of the tasks and competencies they assign to their governments in the field of politics and administration. The detailed standards and limits of government operation in both of these areas also differ.

These differences aside, European Union member states share a similar attitude towards several fundamental principles governing the political system. In terms of the politics/administration relationship within governments, two convergences stand out as being of the most pivotal importance. The

first is respecting the democratic nature of the state, and the second – observing the principle of the separation of powers (which takes different guises in different countries). According to the latter convergence, government operates within the executive power. The universal application of these fundamental rules contributes to the generation of similar standards in the politics/administration interface across the European Union. Common or similar qualitative standards do not necessarily preclude a differentiation of detailed measures which serve to implement these standards.

The positioning of the government vis-à-vis the parliament is of paramount importance in terms of the relationship between the political and administrative-executive factors. Since governments do not receive direct political legitimization afforded by elections, they must receive the trust of the parliament. This makes them strongly dependent on the political situation in the parliament, in other words on the opinions and decisions of a body with a strictly political pedigree and political nature. Thus, in spite of the positioning of governments primarily in the executive sphere and in spite of their activity being linked to the fulfillment of the needs of the public at large, governments inevitably become – owing to their very nature – instruments for achieving political purposes. For this reason, both governments and government administrations need to have at their disposal tools for fulfilling these purposes.

Under the separation of powers theory, in the sphere of executive power there is a field of activity mapped out for the government. It must be recognized however, that – to varying and limited degrees – government responsibilities involve law-making as well. In part, this is brought about by the various mechanisms by which the government influences the parliament, and partly by the government's direct participation in the making of universally binding law. This calls for viewing with detachment theories which assign exclusively executive functions to governments. Governments, no doubt, pursue political objectives as well, related to the choice of the course of action, and, thus, they must have at their disposal instruments for operating in this sphere of activity.

To what extent government operation involves administering and to what extent – political activity, is co-determined in each country by the relationship between the head of state and government. This is one of the factors which distinguishes European Union member states internally. It applies to, both, the formal status when the head of state is present in the government itself, and the factual aspect related to the extent to which the head of state influences structural, procedural, personnel arrangements (in government and government administration) and government decisions.

III.

The politics/administration relationship is strongly reflected in human resources. Across the entire European Union, the essence of this relationship is defined by the professional status of politicians and civil servants. That in turn is determined by the recruitment, rights and obligations, responsibilities and career models of the two vocational groups. Civil service mechanisms – also in this group – are of salient importance. Historically speaking, states expand the scope of the position system of civil service, while curbing the application of the career system. The position model allows for improving reaction to the quickly changing conditions of government operation. It paves the way for increasing government-employee mobility and enables the movement of personnel between the private and public sectors. This process is more advanced in states with a long tradition of the civil service than in those which only recently have experienced the systemic politicization of public administration staff.

In the historical sense, we can speak of a two-phase relationship between politicians and professional bureaucrats employed in government structures. The first phase focused on guaranteeing a difference in status between politicians and civil servants; defining the tasks, competencies and places of employment of both of these groups; and restricting the number of politicians employed in government administration. Under the second phase, the emphasis shifted towards creating guarantees for the two groups of employees to work together in an orderly manner to properly fulfill the responsibilities of the government and government administration. For this reason, various states – more or less formally – single out a category of positions within government structures to which civil service rules apply, and at the same time the rule of dismissal – in case of government change or the change of one of its minister's. These are the more senior civil service positions (sometimes called senior

political positions in the civil service) which constitute a liaison of sorts between the classical political and civil service positions. This “fluid” manner of strictly political positions evolving into strictly administrative ones is least advanced in Anglo-Saxon states – on account of tradition – and in post-socialist states – reflecting their fear of politicizing the administration once again.

Although regulations defining the formal and legal status of politicians and professional bureaucrats are being universally applied, the majority of European Union member states permanently experience tension in this sphere. This is mainly due to the constantly reviving tendency to politicize government cadres. This tendency builds up in coalition governments and as a result of qualitative political changes in the government’s parliamentary powerbase. Some of the tension arises from the egoistic interpretation of the political neutrality of civil servants. Professional bureaucrats are guided by their group self-interest divorced of all obligations toward the state, coupled with a lack of interest in the government meeting its political commitments (the same commitments which swayed the vote in parliamentary elections). Increasing tension is in evidence in those countries where in the last several years, a career-based civil service system had been in place. Two factors account for this tension. First, there is a new body of civil servants open to new employment. Second, the dismissal of those bureaucrats whose work raises no reservations from a formal point of view, but who are incapable of working on new projects and there is no chance they will ever be able to meet new challenges – even with vocational training.

In each case, the real standing of politicians and professional bureaucrats depends on who wields more real influence on government policy-making processes. When it comes to deciding on the status of the “government machine”, i.e. its basic institutional, procedural, financial and personnel organization – politicians dominate. Quite often, this also involves politicians outside the government, such as heads of state, parliamentarians and members of party elites. The situation becomes less unequivocal when it comes to objectives pursued by the government and government administration. In order to establish who exerts a stronger influence on these decisions, the role of both, politicians and permanent bureaucrats, has to be analyzed in each case in the particular stages of policy-making. These stages include: devising a strategy of action; generating initiatives; analyzing and selecting these initiatives; converting initiatives into specific projects; agreeing on the projects, explaining and removing divergences; legal evaluation of the projects; formal decision-making; informing about the decisions taken and the implementation of government policies, monitoring, inspecting and deciding on possible corrections.

Policy-making on the part of the government is just as much a political as it is a technical issue. The strength of politicians in these relations stems from the validity of their decisions, the content matter of normative regulations, and organizational and financial power. Professional bureaucrats derive their strength mainly from experience, their organization, their expertise, better access to information, their ability to affect the decisions taken by politicians, and the way these decisions are implemented. The role of civil servants increases particularly when decision-making requires drawing on experience, information, and competence in management and implementation. Politicians’ capacity to fulfill these requirements without the mediation of bureaucrats is limited. This “service” provided by civil servants, however, gives them ample room for “smuggling” through their own choices and interests. Cabinet members can only slightly better the situation by referring to their political advisors.

In government policy-making there are two interpenetrating spheres of power. The first consists of political power which, more often than not, is precisely regulated by law and subject to societal and political assessment. The other sphere consists in civil service power (sometimes referred to as bureaucratic power) which is realized mainly indirectly, by influencing decisions as opposed to – literally – making decisions. There is a mechanism which can in practice modify to a considerable extent the normatively defined interface between the two forms of power. It is a system for delegating competences by the democratically legitimized government politicians to professional bureaucrats “in the shadow”. The degree of actual participation in policy-making, on the part of government politicians and civil servants, to a considerable extent hinges upon the leadership model espoused by a given politician. This model may hover between the attitude of the actual policy-maker (with his own concept of the course of action), through the attitude of arbiter, to one of a notary signing decisions prepared by professional administrators. The rule which applies here is: the less transparency there

is in decision-making, the more opportunities for the administrative staff to anonymously influence decisions formally endorsed by government politicians.

IV.

The shaping of the politics/administration relationship in the governments of EU member states is a constantly evolving process. It is closely linked to the changes taking place in the systemic, civilizational and economic environment, the political culture of society – and the political culture of politicians and administrators, in particular. There are features which diversify the political landscape in individual countries (e.g. history and political system) and impact the detailed solutions and mode of reforms in the political/administrative interface. And there are unifying features (such as: globalization, European integration, the information revolution and common threats) which map out a common direction of the changes unfolding. Some of the shifts result from the realization of national strategic plans provided for the government.

A new system of relations between politicians and civil servants is taking shape against the backdrop of policy-making processes and the current institutional solutions in the European Union. The position of professional bureaucrats is being reinforced in this relationship – especially senior executives in government structures. They wield additional influence over the decisions they reach in the name of the state during EU committee sittings and working group sessions, for instance. The political instructions given to participating civil servants cannot foresee all the possible situations that might arise in the course of the discussions which are by nature interactive. Hence, a new partner comes to the fore: European Union bureaucrats who, working in the administrations of EU member states, reach a better understanding with each other than with politicians. The highly specialized language of negotiations conducted in the European Union and the complex rules of communication within the framework of the EU decision-making process calls for expertise and considerable experience in order to be active in this area and these are the two skills that civil servants can boast of.

In addition to this, another parallel phenomenon is taking place, namely the transfer and modification of competences between politicians of national legislatures and government politicians. On the one hand, EU member-state governments are becoming the agents who take the final legally binding decisions (which traditionally constituted statutory matter) and on the other, parliaments or their organs – with various detailed entitlements – get involved in the government policy-making process.

V.

The drawing up of an ideal model of the politics/administration interface requires the compilation of a list of qualifications which representatives of both sides of the dichotomy should possess. Regarding government politicians, this catalogue should include: program maturity (maintaining order in the axiological, factual and formal sphere), strategic orientation (ability to think comprehensively: fitting in the need to “tilt” towards the future), knowledge-based behavior (recognizing in practice the idea that rule of the highest quality comes from applying knowledge), authority-based behavior (recognizing in practice that formal entitlements alone – without a minimum of authority – will not ensure success in mobilizing and directing other people’s actions), active information acquisition and management (appreciating the flow of information “from the bottom upwards” and being keen on creating alternative information channels), an orientation towards political leadership rather than administrating (focusing on outlining a vision and establishing the direction of action, mobilizing others to reach goals, and verifying policy-implementation, while at the same time being ready and capable of delegating tasks), ability to monitor the implementation stage of government decisions (understanding that most government decisions are interactive in nature: their ultimate social and political value is established in practice in the implementation stage).

The most coveted traits for administrative staff running the business of government are among others: abiding by the law (acting within and on the basis of the law), factual competence (ability to recognize and use existing opportunities for efficient and effective satisfaction of needs), subservience towards the public interest (ability to curtail the pursuit of self-interest and resist outside influence and vested interests), supportive attitude (maintaining pressure where administrative action cannot be

substituted with individual activity or that of intermediary groups, ability to withdraw from areas in which administrative intervention is not necessary), ability to learn (proper use of “system memory”), ability to solve unusual problems (being flexible in order to meet the challenge of unusual situations and operating under extraordinary disruptions), being open to cooperation (ability to make use of the potential of other agents in the initiation, formulation and implementation stage) as well as transparency (using transparent and clear criteria and being open to control by public opinion).

Attempts at bridging the gap between the actual status of the politics/administration relationship and the ideal model, cannot rest on the conviction that one normative or organizational breakthrough solution would solve all problems. Improving this relationship requires thorough preparation and single-minded implementation of programs which take into account the theoretical and – hitherto – practical achievements in this area. One must bear in mind all this is taking place at a time of a quickly changing social environment. Thus, one should adopt an open minded attitude towards developments unfolding in the societal area and - to the best of one’s abilities – plan measures which anticipate the course of events.

There is only one successful strategy for countries such as Poland which have only relatively recently introduced the basic rules binding in UE member states (political pluralism, the separation of powers, and a democratic law-governed state). That strategy is a game that requires being several steps ahead of your nearest rival and continuing to adjust that “point in front of you”. Hence, we should not be thinking about the competition in terms of the present pattern of reference; we should instead be envisaging the competition’s location in the near future; and what to do to find ourselves in their position in the shortest time possible, avoiding – as much as possible – the mistakes made by other countries and the waste of time. In view of this, the implication for the politics/administration interface is to adopt the position model of civil service and focus on creating the personnel and institutional infrastructure for an organized working together of politicians and professional bureaucrats.

Making the relationship between politics and administration in government as effective as possible is of a practical nature. Thus, one should not be looking for solutions in the sphere of doctrines and norms. The biggest potential in this area is personnel. Politicians’ and civil servants’ factual knowledge and ethical qualifications, their motivation and the way they themselves see their role in this relationship. It is thus necessary to continue improving recruitment, training, promotion patterns, evaluation and responsibility of staff. In view of the intense contacts between politics, business and administration there is a particular need for actions consolidating the transparency of these relations, including: rules governing the civil service, lobbying, financing of political activity and access to information.

Making progress in the area under analysis is possible only with the introduction of professional monitoring and adjustment. The indispensable remedy for improving public administration, especially one that is subject to in-depth reforms, is planned and professional evaluation.

Dr hab Grzegorz Rydlewski, profesor Uniwersytetu Warszawskiego i Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, specjalizuje się w dziedzinie współczesnych systemów politycznych i administracyjnych oraz procesów decyzyjnych w instytucjach władzy i administracji państw europejskich. Jest kierownikiem Zakładu Nauki o Państwie i Administracji Publicznej na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Przez ponad dziesięć lat pracował w administracji rządowej (m.in. jako sekretarz Rady Ministrów i szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów); konsultant OECD (Paryż); przedstawiciel Polski na Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ na temat roli administracji publicznej w rozwoju społecznym. Jest autorem kilkudziesięciu publikacji, m.in.: *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000; *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001; *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002; *O skutecznym działaniu w polityce*, Warszawa 2004.

We wstępie autor pisze m.in.: *W układzie funkcjonalnym rządy w państwach demokratycznych stanowią instrument równoległego zabezpieczenia dwojakich interesów. Z jednej strony są to interesy wszystkich obywateli, częściowo objęte wyraźną ochroną prawną. (...) Podstawą drugiej grupy interesów jest treść zobowiązań politycznych i preferencji programowych sił politycznych tworzących warunki do działania danego rządu. Pojawia się w związku z tym pytanie o narzędzia służące zabezpieczeniu obu tych grup interesów, w tym o rolę mechanizmów o charakterze politycznym i administracyjnym. (...) Normą we współczesnych państwach jest, że w strukturach rządowych działają równolegle politycy i urzędnicy zawodowi. To skłania do rozważenia, jak duży jest udział jednych i drugich w ustalaniu treści decyzji podejmowanych przez rządy oraz we wdrażaniu w praktyce rozwiązań wynikających z tych decyzji. Uzasadnia też przeanalizowani, jakie są na tym tle relacje między władzą polityczną i władzą biurokratyczną w działaniu rządów. Tworzy również przesłanki dla oceny, jakie zmiany dają się zauważyć w tej dziedzinie oraz jakie są ich uwarunkowania, w tym jakie miejsce wśród nich zajmuje członkostwo w Unii Europejskiej. (...) Założeniem tej pracy jest ukazanie analizowanych zależności w sposób całościowy, w sferze wartości, zasad, norm, instytucji, procedur i rozwiązań kadrowych. Zwrócono tu szczególną uwagę na pojawiające się w relacjach między polityką i administracją publiczną napięcia i powiązania patologiczne oraz na wykorzystywane w praktyce poszczególnych państw sposoby ich ograniczania.*