

Angelina Sarota *

SŁUŻBA CYWILNA A POLITYKA W OBSZARZE OCHRONY ŚRODOWISKA

1. Administracja ochrony środowiska a polityka – funkcje, zależności i relacje

Administracja publiczna¹ wykonuje prawo, jest organizatorską działalnością władzy wykonawczej, która mieści się w ramach i granicach prawa, stoi na straży interesów państwowych, jest służbą publiczną². Ta specyfika wykonywania zadań państwa powoduje, że prawne, aksjologiczne i prakseologiczne ukształtowanie jej struktury i sposobu funkcjonowania jest niezwykle ważne dla jakości i sposobu wykonywania zadań państwa. Administracja publiczna jest w sposób nierozwalny powiązana z polityką, choć relacje w tym zakresie mogą być różnie zarysowane tj. od stosunkowo dalekiej niezależności do ścisłego powiązania. Zbytni związek między administracją a polityką może prowadzić do braku profesjonalizmu w wykonywaniu zadań państwa, a co za tym idzie skutkować niską jakością usług dla obywateli oraz korupcją. W obszarze ochrony środowiska zatarcie różnic między admi-

* Mgr Angelina Sarota – Dyrektor Departamentu Prawnego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; uczestniczka Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

¹ Przez administrację publiczną w niniejszej pracy należy rozumieć *de facto* administrację rządową, a w jej ramach przede wszystkim służbę cywilną.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 31–47.

nistracją a polityką może być szczególnie szkodliwe, ze względu skrajne możliwości podejścia do problemu ochrony środowiska, od ściśle ortodoksyjnego, nastawionego na zachowanie przyrody w niezmienionej postaci, do liberalnego, nastawionego na rozwój gospodarczy nawet kosztem uszczerbku w środowisku naturalnym. Zbyt duże uniezależnienie się korpusu urzędniczego od polityki może z kolei powodować powstanie osobnej kasty zawodowej, która jest zainteresowana wyłącznie obroną swoich grupowych interesów oraz zamknięciem się na zmiany i reformy, proponowane przez polityków. Zjawisko to zostało nazwane oligarchizacją władzy przedstawicielskiej – politycy, ze względu na dużą liczbę spraw uzależniają się od urzędników, których władza może wymknąć się spod społecznej kontroli. Odpowiedzialność jednak za wykonanie politycznego programu i ewentualne błędy ponoszą politycy³. W przypadku ochrony środowiska oligarchizacja administracji, rozumiana de facto jako przejście przez urzędników wpływu na politykę może jednak przyczynić się do zachowania kierunku ochrony przyrody, określanego jako „zrównoważony rozwój”⁴.

Niezależnie od powyższych skrajnych przykładów dominacji polityki albo biurokracji w strukturach administracyjnych należy podkreślić, iż politycy w służbie publicznej mają realizować program partii – wyznaczają kierunek, sprawują programową kontrolę, urzędnicy natomiast to „pamięć systemowa” administracji, konieczna do zapewnienia jej ciągłości, sprawności i stabilności działania⁵. Problem polega w istocie na próbie odpowiedzi na pytanie, kto tworzy politykę i kto ją realizuje oraz jakie z tego skutki wynikają dla obywateli i kto ponosi ostateczną odpowiedzialność za rezultaty proponowanych i realizowanych zmian.

W państwie o ustroju demokratycznym wzajemne relacje między światem polityki i administracji regulowane są przez system zwany służbą cywilną. System ten sprawdza się we wszystkich działach administracji rządowej, w tym również w dziale ochrona środowiska.

Podstawowe wartości systemu służby cywilnej, stanowiące obecnie jej europejski standard zostały wypracowane w toku prac Komisji do spraw Norm Życia Publicznego, tzw. Komisji Nolana, powołanej w Wielkiej Brytanii w 1994 r. Są to jednocześnie najwyższe normy moralne stanowiące zalecenia do postę-

³ A. de Tocqueville – cyt. za: I. Krzemiński, *Niedokończona rewolucja. Administracja państwowa administracją publiczną*, [w:] *Strategiczne zarządzanie administracją publiczną w warunkach przemian społeczno – politycznych*, materiały konferencyjne, s. 52.

⁴ Z ang. *sustainable development*.

powania w życiu publicznym, tj.: profesjonalizm, sprawność, rzetelność i bezstronność działania. Zasada neutralności politycznej może być rozumiana jako gwarancja powyższych wartości. Jej granica jest jednak zależna od funkcji, jaka zostanie przypisana administracji publicznej, tj. czy jest to wyłącznie funkcja techniczna prowadząca się do prostych czynności administracyjnych, czy przypiszemy jej także funkcję doradczą czy koordynującą nie tylko wykonanie, ale także planowanie zadań państwa. Poza tym służba cywilna powinna kierować się następującymi obowiązkami:

- bezinteresownością – osoby sprawujące urząd publiczny powinny podejmować decyzje kierując się wyłącznie interesem publicznym. Nie powinny tego robić dla jakichkolwiek korzyści finansowych lub materialnych dla siebie, swojej rodziny lub przyjaciół;
- prawością – osoby sprawujące urząd publiczny nie powinny zaciągać jakichkolwiek finansowych lub innych zobowiązań wobec osób albo organizacji z zewnątrz, które mogłyby wywierać wpływ na sposób pełnienia przez nie ich urzędowych funkcji;
- obiektywizmem – prowadząc sprawy publiczne osoby piastujące urzędy publiczne powinny dokonywać wyborów według kryteriów merytorycznych;
- odpowiedzialnością – osoby sprawujące urząd publiczny są odpowiedzialne za swoje decyzje i działania przed społeczeństwem i muszą poddawać się wszelkim dochodzeniom właściwym dla ich urzędu;
- otwartością – osoby piastujące urząd publiczny powinny, na tyle na ile to jest możliwe, otwarcie podejmować decyzje i ograniczać przekazywanie informacji jedynie wtedy, kiedy wyraźnie tego wymaga interes publiczny;
- uczciwością – osoby sprawujące urząd publiczny mają obowiązek zgłosić wszelkie prywatne interesy, które mogą mieć związek z ich obowiązkami publicznymi, i podjąć odpowiednie kroki, aby nic nie stanęło na przeszkodzie interesom publicznym;
- przykładem z góry – osoby sprawujące urząd publiczny powinny upowszechniać i popierać te zasady swym przywództwem i przykładem⁶.

Osiągnięcie powyższych standardów jest, w moim przekonaniu uzależnione od prawidłowego ukształtowania dwóch elementów strukturalnych,

⁵ G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce, przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 19.

⁶ R. Mountfield, *Brytyjski model służby cywilnej w procesie zmian, Służba cywilna a etyka*, Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia KSAP, s. 64.

mających kluczowe znaczenie dla funkcjonowania służby cywilnej, tj. systemu rekrutacji i systemu awansów. Zachowanie niezależności służby cywilnej od polityków będzie miało miejsce wówczas, gdy stanowiska obsadzone z klucza politycznego zostaną jednoznacznie i wyraźnie wskazane i oddzielone od stanowisk urzędniczych⁷. Ponadto, najwyższej jakości w funkcjonowaniu służby cywilnej powinny służyć następujące instrumenty wykonawcze:

- zwiększanie znaczenia kryteriów etycznych w pracy urzędniczej;
- motywowanie urzędników do większej samodzielności i poczucia odpowiedzialności za podejmowane decyzje⁸;
- decentralizacja uprawnień;
- poprawa jakości i skuteczności przepływu informacji;
- informatyzacja;
- kształcenie i szkolenie ustawiczne oraz oceny okresowe;
- regularna ocena skuteczności i jakości pracy urzędników⁹.

Polska specyfika administracyjna, obok ważnych elementów strukturalnych naboru do służby cywilnej, awansu, oceny pracy urzędników czy ciągłego ich dokształcania wskazuje na jeszcze jeden fundamentalny element decydujący o profesjonalizmie, rzetelności i bezstronności, w tym politycznej neutralności tej służby. Jest nim system i wysokość płac. Szczególne znaczenie ma on w administracji niezespólonej i zespólonej w postaci inspekcji, w tym również inspekcji w zakresie ochrony środowiska. W projekcie ustawy o Państwowej Agencji Ochrony Środowiska oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁰ wnioskodawca – Minister Środowiska proponował wyłączenie struktur administracyjnych ochrony środowiska ze służby cywilnej. Przewidział możliwość uzyskiwania przez agencję zaprojektowaną w przedmiotowym akcie przychodów z prowadzonej działalności. Nie byłyby one odprowadzane do budżetu państwa, tak jak to jest obecnie w przypadku Głównej Inspekcji Ochrony Środowiska, będącej jednostką budżetową, a gromadzone byłyby na rachunkach agencji – osoby prawnej, która mogłaby z tych środków finansować własne potrzeby, w tym wydatki na wynagrodzenia pracowników. Agencja wyszłaby zatem poza system finansowania właściwy dla jednostek budżetowych. Przesłanie projektu było jasne – poprawa fatalnej sytuacji finansowej sektora ad-

⁷ W. Krajewski, *Miejsce służby cywilnej w systemie administracji publicznej*, [w:] *Strategiczne zarządzanie administracją publiczną w warunkach przemian społeczno-politycznych*, Materiały konferencyjne, KPRM, Warszawa 1998, s. 11.

⁸ Z ang. *empowerment, accountability*.

⁹ W. Krajewski, *op.cit.*, s. 17.

¹⁰ Projekt z 29.3.2007 r.

ministracji ochrony środowiska. Konsekwencją mogło być jednak rozbitcie jednolitego systemu służby cywilnej. Ostatecznie projekt ten mimo determinacji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska nie zyskał akceptacji członków Rady Ministrów. Podjęte zostały natomiast inne działania, których celem miało być poprawienie dysproporcji w zakresie poziomu wynagrodzeń służb inspekcyjnych, w tym także inspekcji ochrony środowiska, z administracją centralną (budżetowa rezerwa celowa na modernizację administracji, wartościowanie stanowisk pracy).

2. Propozycja powołania Państwowej Agencji Ochrony Środowiska – rozwiązania szczegółowe

Państwowa Agencja Ochrony Środowiska miała powstać z następujących instytucji:

- Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska oraz wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, stanowiących rozbudowaną centralną oraz terenową strukturę działającą w ramach służby cywilnej;
- urzędu Inspektora do Spraw Substancji i Preparatów Chemicznych, również będącego urzędem w służbie cywilnej;
- Ministerstwa Środowiska – biura Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji, stanowiącego jako element składowy ministerstwa służbę cywilną;
- Centrum Informacji o Środowisku¹¹.

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska jako urząd obsługujący Głównego Inspektora Ochrony Środowiska będącego centralnym organem administracji rządowej¹² należy do służby cywilnej na podstawie art. 2 ust. 1 pkt. 2 in fine ustawy z 24.8.2006 r. o służbie cywilnej¹³, który stanowi, iż korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni [...] w urzędach centralnych organów administracji rządowej. Na tej samej podstawie prawnej do służby zalicza się urząd Inspektora do Spraw Substancji i Preparatów Chemicznych, również będącego centralnym organem administracji rządowej¹⁴. Wojewódz-

¹¹ Art. 91 projektu.

¹² Art. 1 ustawy z 20.7.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j.: Dz.U. z 2007 r., Nr 44, poz. 287, ze zm.

¹³ Dz.U. Nr 170, poz. 1218, ze zm.

¹⁴ Art. 9 ustawy z 11.1.2002 r. o substancjach i preparatach chemicznych, Dz.U. Nr 11, poz. 84, ze zm.

kie inspektoraty ochrony środowiska wchodzą w skład zespolonej administracji wojewódzkiej¹⁵, realizując tym samym dyspozycję art. 2 ust. 1 pkt. 4 ustawy o służbie cywilnej, zgodnie z którą do służby cywilnej należą pracownicy komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Ministerstwo Środowiska jest urzędem obsługującym ministra, stanowi więc twardy rdzeń struktury służby cywilnej. Natomiast, jako jedyne z planowanych do połączenia podmiotów tylko Centrum Informacji o Środowisku powstało jako państwowa jednostka budżetowa w drodze zarządzenia Ministra Środowiska¹⁶, nie zmieściło się więc w katalogu urzędów służby cywilnej, wymienionych w art. 2 ustawy o służbie cywilnej. Pozostaje to jednak bez znaczenia dla faktu istnienia inicjatywy wyłączenia spod obowiązywania tej ustawy znaczącego fragmentu struktury administracyjnej o specjalistycznym charakterze.

Poszczególne przepisy rozdziału 4 projektu ustawy „Zatrudnianie pracowników w Agencji oraz inspektorzy i funkcjonariusze Agencji” wykazują daleko idącą zbieżność z odpowiednimi przepisami ustawy o służbie cywilnej, skłaniającą do poddania w wątpliwość celowości utworzenia Agencji. Są to w szczególności:

- przepisy dotyczące naboru do służby cywilnej – art. 12;
- rozwiązania szkoleniowe dotyczące osób podejmujących po raz pierwszy pracę w Agencji – art. 13;
- wyodrębnienie szczególnych kategorii pracowników Agencji, tj. inspektorów i funkcjonariuszy – art. 14 i n.;
- ocen okresowych – art. 15 ust. 9 i art. 17 ust. 5;
- quasi-sankcje dyscyplinarne – art. 16.

Nabór pracowników do Agencji miał być otwarty i konkurencyjny, sformalizowany w identyczny sposób, jak nabór do służby cywilnej, tj. z obowiązkiem publikacji ogłoszenia o naborze w Biuletynie Informacji Publicznej, minimalnego terminu składania dokumentów przez kandydatów (7 dni), upowszechniania listy kandydatów spełniających wymagania formalne, obowiązku sporządzania wyspecyfikowanego ustawowo protokołu z naboru. Osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w Agencji podlegałyby obowiązkowi od-

¹⁵ Art. 3 ust. 1 pkt. 2 ustawy z 20.7.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j.: Dz.U. z 2007 r., Nr 44 poz. 287, ze zm.

¹⁶ Zarządzenie Nr 9 Ministra Środowiska z 30.5.2001 r. w sprawie utworzenia Centrum Informacji o środowisku.

bycia aplikacji zawodowej mającej na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie do wykonywania obowiązków zawodowych w Agencji, przypominającej służbę przygotowawczą w służbie cywilnej i tak samo kończącej się egzaminem. Analogicznie jak w służbie cywilnej zostałyby określone przesłanki zwolnienia pracownika z aplikacji, uzasadnione m.in. wykształceniem, stażem pracy, doświadczeniem zawodowym czy posiadaniem stopni naukowych przez pracownika. Szczegółowo zostały sformułowane wymagania na inspektora, uprawnionego do wykonywania zadań kontrolnych Agencji, odwołujące się zarówno do formalnego wykształcenia, stażu pracy, jak i nienagannej opinii pracownika. Osobnym wymogiem dla uzyskania tytułu zawodowego inspektora byłoby odbycie kursu kwalifikacyjnego i zdanie egzaminu zawodowego, przypominającego procedurę postępowania kwalifikacyjnego na urzędnika służby cywilnej. W tym kontekście nieuzasadniona wydawała się propozycja wyodrębniania dodatkowo kategorii zawodowej funkcjonariuszy Agencji, którzy mieli spełniać mniejsze wymagania w zakresie wykształcenia i stażu pracy niż inspektorzy, a jednocześnie mogli być powoływani na wszystkie stanowiska kierownicze w Agencji – art. 17 ust. 4 projektu. Zgodnie z art. 15 ust. 10 projektu inspektorzy mieli kierować się zasadami określonymi w Kodeksie Etyki Służby Cywilnej. Kodeks Etyki Służby Cywilnej odnosi się do wszystkich członków korpusu służby cywilnej, nie tylko do urzędników. Zawężenie jego stosowania w projekcie ustawy o PAOŚ wyłącznie do inspektorów, będących niejako odpowiednikami urzędników w urzędach nie było uzasadnione. Także przepis art. 16 stanowiący o przesłankach cofnięcia uprawnień inspektora osobie, która nienależycie wykonuje swoje obowiązki lub narusza obowiązujące przepisy prawa w ich wykonywaniu jest fragmentaryczny i częściowy. *A contrario* może się bowiem wydawać, że pracownik nie będący inspektorem nie powinien ponosić konsekwencji służbowych w wyniku dopuszczenia się takich nieprawidłowości.

Na szczególną uwagę w projekcie zasługują rozwiązania zawarte w rozdziale 9 „Źródła przychodów i zasady gospodarki finansowej Agencji”, podzielone rodzajowo na przychody obligatoryjne, do których należałyby przede wszystkim dotacje z budżetu państwa na realizację ustawowych zadań Agencji oraz wpływy z opłat i kar nakładanych w obszarze ochrony środowiska oraz przychody fakultatywne, tj. przede wszystkim dotacje na realizację zadań zleconych oraz środki zagraniczne w tym pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Wprowadzie zgodnie z art. 50 projektu wysokość udziału Agencji w części przychodów byłaby corocznie określana w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które miało uwzględniać m.in. potrzebę zapewnienia finansowania działalności Agencji i pokrycia kosztów jej zadań, niemniej jednak

fakt obligatoryjnego przyznania Agencji prawa do corocznej dotacji oraz wymienienia aż 17 rodzajów innych obowiązkowych przychodów wskazuje na intencję poważnego usamodzielnienia finansowego Agencji de facto poza kontrolą budżetową Ministra Finansów, Rady Ministrów a także Parlamentu. Przyjęcie takiego rozwiązania przyczyniłoby się do braku przejrzystości finansów publicznych oraz znacznego uszczuplenia dochodów budżetu państwa. Sprawa wyłączenia struktury Agencji spod obowiązywania ustawy o służbie cywilnej miała służyć jako instrument realizacji tego celu. Jednocześnie fakt recypowania szeregu rozwiązań organizacyjno – pracowniczo – prawnych z tej ustawy dowodzi zasadności pozostawiania struktur ochrony środowiska w ramach systemu służby cywilnej. Rozwiązania tam obowiązujące w sposób kompleksowy normują bowiem kwestie dotyczące osiągania najwyższych standardów w pełnieniu służby publicznej gwarantujących jednocześnie polityczną neutralność korpusu, opisanych szczegółowo w rozdz. 1.

3. Zachodnie systemy służby cywilnej

3.1. Struktura służby cywilnej i model awansu

W przeciwieństwie do systemu polskiego, w którym służba cywilna obejmuje urzędy administracji rządowej, w tym także urzędy inspekcyjne i kontrolne w krajach zachodnich rozciąga się, co do zasady na całą służbę publiczną.

We Francji i w Niemczech struktura służby cywilnej jest niezwykle zróżnicowana. Np. we Francji składa się ona z ok. 1600 korpusów, 3 kategorii (A,B,C – uzależnionych od poziomu wykształcenia) i szczebli – występujących w ramach kategorii. Najbardziej prestiżowe korpusy to korpus dyplomatyczny, Rady Stanu, Generalnej Inspekcji Finansów, korpus Izby Obrachunkowej oraz prefekturalny¹⁷. W Niemczech istnieje podział na urzędników, niższych funkcjonariuszy i robotników. W ramach urzędników wyodrębnia się 4 kategorie, jak: służba wyższa, wykonawcza, średnia i podstawowa, a wśród wyższych urzędników jest 15 stopni związanych z poziomem wynagrodzeń – według wieku i stażu pracy.

Oceniając strukturę służby cywilnej we Francji i Niemczech należy wskazać jej dużą hierarchiczność, wielopoziomowe i wieloszczeblowe ukształ-

¹⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *op.cit.*, s. 42.

towanie, typowe dla systemu kariery. Awanse między kategoriami należą do rzadkości. Osiągnięcie wyższych stanowisk w służbie cywilnej w takim systemie wymaga z reguły wielu lat pracy. We Francji awans w kategorii wspomagającej i średniej (B i C) opiera się na zasadzie starszeństwa i decyzji przełożonego, chociaż kandydata mogą opiniować również specjalnie powołane rady lub komitety. W najważniejszych korpusach obowiązuje zasada mobilności, zarówno wewnątrz korpusu, jak i między administracją i biznesem oraz stanowiskami urzędniczymi i politycznymi. Poza tym system kariery obowiązujący w ministerstwach raczej ogranicza mobilność międzydziałową.

W Niemczech najważniejsze stanowiska zajmują także młodszy stażem urzędnicy, gdyż liczba tych stanowisk jest większa od liczby urzędników, którzy mają najwyższe stopnie. Tradycyjna struktura urzędnicza w tych krajach jest jednak sztywne, promuje wiek i staż pracy, a w mniejszym stopniu indywidualne osiągnięcia i umiejętności. Nie ma wypracowanej metody promowania tzw. *high fliers*, osób wybitnie uzdolnionych, które wpisane w sztywne reguły systemu kariery bądź nie mają szans wykorzystać swoich zdolności lub po prostu nie decydują się na karierę w administracji. Nie ma też wypracowanych jednolitych sposobów naboru, różnią się one w zależności od korpusu i urzędu do którego przeprowadzana jest rekrutacja.

Inne rozwiązania przyjęto w Wielkiej Brytanii. Kategorii wyższych urzędników służby cywilnej przypisanych jest tam kilka stopni. Nowy system wyższej służby cywilnej, wprowadzony w 1996 r. opiera się wartościach spójności i przywództwa, zgodnie z zasadami profesjonalizmu, neutralności politycznej, obiektywizmu i odpowiedzialności przed ministrami. Przywództwo to miało poprowadzić służbę cywilną przez zmiany i ustanowić prawdziwych liderów, którzy koordynowaliby realizację zadań służby cywilnej *in genere*¹⁸. System ten jest efektem reformy, jaka dokonała się w latach 1979–1997. Wprowadzono tzw. szybką ścieżkę awansu polegającą na przyjmowaniu do służby cywilnej absolwentów, którym umożliwia się szybkie szkolenia i awans. Są oni rekrutowani centralnie przez Agencję Rekrutacji i Oceny Kompetencji (*Recruitment and Assessment Service Agency*). W ten sposób zatrudnieni pracownicy wiążą swoją ścieżkę kariery z administracją publiczną. Po-

¹⁸ Klau, *Senior officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation*; L. Rouban, H. Goetz, *The senior civil service in France*, s. 147–173; Ch. Dargie, R. Locke, *The British Senior Civil Service*, [w:] *Bureaucratic Elites in Western European States. A comparative analysis of top officials*, red. E.C. Page, V. Wrigth, Oxford 1999, s. 178–201.

wołana została też Komisja Wyboru na Najwyższe Stanowiska w Służbie Cywilnej, która m.in. opiniuje kandydatów spoza służby cywilnej na wysokie stanowiska w służbie cywilnej oraz doradza, czy wybrać drogę wewnętrzną czy zewnętrzną rekrutacji. W ten sposób ujednociono sposób rekrutacji do służby cywilnej. Raport Oughtona¹⁹ wykazał, że takie cechy jak zdolności przywódcze, budowanie zespołu, zdolność szybkiego przyswojenia pamięci instytucjonalnej urzędu, były cechami preferowanymi wśród kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Otwarty nabór stał się preferowanym sposobem naboru na wyższe stanowiska w państwie. Stwierdzono, że budowa sprawnej i efektywnej administracji zależy m.in. od płaskich struktur zarządzania, szybkiej ścieżki awansu dla wybitnie uzdolnionych oraz elastycznego wynagrodzenia, które nagradza efekty pracy. Zdobywanie kompetencji do sprawowania najwyższych stanowisk w państwie wymaga zmiany miejsca pracy co kilka lat – co jest szczególnie ważne dla osób z tzw. szybką ścieżką kariery (*high fliers*). Ponadto, mobilność między stanowiskami wyższego szczebla, w ramach służby cywilnej – między urzędami, jak również między urzędami i agencjami oraz z sektora prywatnego do publicznego i odwrotnie pozwala na ukształtowanie wspólnych wartości i praktyk w całej służbie cywilnej. W Wielkiej Brytanii mniejsze znaczenie ma więc model starszeństwa, stworzone zostały drogi szybkiej ścieżki awansu dla zdolnych pracowników, a struktura administracyjna ma charakter bardziej płaski niż we Francji czy w Niemczech. Nie oznacza to oczywiście, że pracownicy z dużym doświadczeniem w administracji nie są preferowani, jednak szczególne uznanie znajduje doświadczenie zróżnicowane, a elastyczny system zatrudniania nie uzależnia kariery urzędnika od liczby przepracowanych w ramach poszczególnych grup i kategorii zawodowych lat pracy.

3.2. Wspólne wartości i kierunki rozwoju

Wydaje się, że różnice istniejące między omawianymi systemami polegają przede wszystkim na innym rozłożeniu akcentów, podczas gdy podstawowe dla służby cywilnej pryncypia takie jak zawodowy charakter, bezstronność, niezmienność, polityczna neutralność i legalność pozostają nadal, co do zasady, bez zmian. Urzędnicy traktowani są jako gwarancja stabilności państwa, np. w Wielkiej Brytanii, pomimo otwartości naboru, dominuje

¹⁹ Wynik pracy tzw. *Efficiency Unit*, 1993.

w zasadzie rekrutacja wewnętrzna, doświadczenie zawodowe w sektorze publicznym jest atutem kandydata na wysokie stanowisko w służbie cywilnej. Jednocześnie rozumienie tradycyjnych wartości służby cywilnej ewoluuje w kierunku polityzacji najważniejszych stanowisk.

W latach 1979–1997 dokonała się rewolucja w brytyjskiej służbie cywilnej – przy zachowaniu priorytetu kontynuacji realizacji zadań państwa, wprowadzane zostały zmiany w celu jego unowocześnienia. Równoległe do tych zmian kształtowała się formuła inicjowania i realizacji polityki rządu wpływająca na postępującą polityzację stanowisk. Ministrowie zaczęli być inicjatorami polityki rządu. Wysocy urzędnicy służby cywilnej nadal doradzają ministrom, jak prowadzić politykę rządu, wdrażają polityki rządowe, zarządzają sprawami publicznymi. Odpowiedzialność przed Parlamentem ponosi jednak minister. To on prezentuje tam stanowisko rządu. Przejęcie inicjatywy przez ministrów może zagrozić zasadzie, że służba cywilna ma służyć każdemu rządowi. W Wielkiej Brytanii zasada anonimowości służby cywilnej i odpowiedzialności ministrów przed parlamentem wymaga zredefiniowania także dlatego, że wraz z powstaniem agencji, które realizują politykę rządu dochodzi do sytuacji, w której za błędy nie odpowiada minister, a szef agencji.

We Francji powoływanie na stanowiska dyrektorów generalnych, dyrektorów departamentów, ich zastępców i kierowników ministerialnych delegatur ma mieszany, polityczno-merytoryczny charakter. Powoływanie i odwoływanie jest dyskrecjonalne i może nastąpić w każdym czasie. Odwołany urzędnik wraca do korpusu lub szuka pracy w innym ministerstwie. Na stanowisko dyrektora generalnego (*ministerial director*) polityk może wybrać osobę nawet spoza korpusu, na zupełnie dowolnych zasadach. Kariera na wyższym stanowisku państwowym opiera się bardziej na umiejętnościach społecznych osoby, niż jej profesjonalizmie. Nie wyklucza się też aktywności bliskiej aktywności politycznej (zajmowanie stanowisk i pełnienie funkcji spolityczowanych), o ile nie jest ona całkowita (tj. nie jest aktywnością stricte polityczną). Urzędnicy we Francji mogą należeć do partii politycznych oraz startować w wyborach.

W Niemczech Bundestag rezygnuje z roli legislacyjnego wykonawcy programu rządu, na rzecz inicjowania polityki, której rząd jest tylko technicznie – administracyjnym wykonawcą. Tworzenie polityk na szczeblu federalnym jest coraz bardziej upolitycznione i coraz mniej zbiurokratyzowane. W ministerstwach wzrasta rola komórek związanych z politycznym kierownictwem urzędu, Kancelaria Premiera zwiększyła swoją koordynacyjną rolę względem ministerstw. Urzędnicy z inicjatorów i menadżerów polityki rządowej zmieniają się w wykonawców politycznej inicjatywy. W 1997 r. wpro-

wadzano rozwiązanie, że wyższe stanowiska w służbie cywilnej są obsadzone na okres próbny, w czasie którego, w ciągu 2 lat następuje ostateczne potwierdzenie stałego zatrudnienia. W landach natomiast wprowadzono zatrudnienie na czas określony politycznych „urzędników służby cywilnej”.

Najważniejszymi urzędnikami w ministerstwie są sekretarze stanu i dyrektorzy departamentów (polityczni urzędnicy służby cywilnej – *political civil servants*). Są oni łącznikami między poziomem politycznym i administracyjnym. Ministerstwem kieruje, w zasadzie sekretarz stanu. Zatrudnianie osób z zewnątrz, odbywa się często z komórek politycznych ministerstwa – jest to wyjątek od zasady kariery – dotyczy np. osób, które nie spełniają kryteriów zatrudnienia w służbie cywilnej w ramach systemu kariery. Wyjątek ten musi być zaakceptowany przez Federalną Komisję Kadr, odpowiedzialną za jednolite zastosowanie zasad służby cywilnej w całej administracji federalnej. Komisja jest restrykcyjna i stosuje określone zasady, np. zatrudniania na niższe stanowisko niż wynikałoby to z funkcji, którą kandydat ma pełnić. Z obserwacji członków Komisji wynika, że wyjątkowa procedura rekrutacji z zewnątrz staje się coraz częstsza oraz że rekrutowani w jej ramach kandydaci nie spełniają warunków zatrudnienia na podstawie mianowania. Istnieje zagrożenie, że konstytucyjna zasada, że zadania państwa wykonują urzędnicy służby cywilnej może zostać złamana.

Im wyższe stanowisko i im bardziej związane ze sferą polityczną – tym mniej sformalizowany nabór i tym bardziej pod wpływem polityki. Niemniej jednak zatrudnianie partyjnych kandydatów jest rzadkie, gdyż ministrowie kierują się podstawowymi zasadami służby cywilnej, takimi jak zdolności, spełnianie warunków zatrudnienia i umiejętności. Naruszenie tych reguł przy zatrudnianiu mogłoby narazić ich na proces ze względu na naruszenie prawa do awansu urzędników służby cywilnej, którzy spełniają warunki zatrudnienia na tym stanowisku. Łatwość zatrudniania na stanowiskach sekretarzy stanu i dyrektorów departamentów jest powiązana z łatwością ich zwalniania. Wśród kandydatów na najwyższe stanowiska najważniejsze są polityczne wyczucie, szeroka sieć kontaktów i dostęp do informacji.

3.3. Ocena postępujących zmian

Stosunki pracy na wysokich stanowiskach urzędniczych nie są stabilne – ewoluują w kierunku umów o pracę, kontraktów lub okresów próbnych. We wszystkich trzech krajach następuje politycyzacja stanowisk, przez którą należy rozumieć identyfikowanie osób zajmujących określone stanowiska ze środowiskiem powiązanim, choć nie bezpośrednio z ludźmi związanymi

mi z daną opcją polityczną. Zwiększenie roli komórek politycznych w ministerstwach pozwala na wprowadzanie tą drogą ludzi do służby cywilnej. Urzędnicy pomimo tego pozostają wstrzemięźliwi i stronią od wyrażania swoich poglądów politycznych, a przy powoływaniu na najwyższe stanowiska w państwie brany jest pod uwagę także aspekt merytoryczny.

Wydaje się, że proces upolityczniania stanowisk może wiązać się z postępującą profesjonalizacją polityków i ich zaplecza, wzrostem poziomu wykształcenia społeczeństw, a także brakiem zagrożenia w państwach europejskich destabilizacją polityczną lub agresją zewnętrzną. Wprawdzie równocześnie stopień zbiurokratyzowania i skomplikowania spraw administracyjnych, także związany z integracją europejską postępuje, jednak liczba osób, których kompetencje są wystarczające dla realizowania zadań państwa rośnie, a ich kontakty i związek ze środowiskiem urzędniczym, pozwalają na czasowe odsunięcie od wyższych stanowisk bez szkody dla możliwości późniejszego powrotu. Istotne na najwyższych stanowiskach stają się nieformalne kontakty z danym środowiskiem, dobra zawodowa opinia, wiedza o funkcjonowaniu administracji oraz dostęp do informacji o wolnych stanowiskach. W tym kontekście łatwiejsze staje się więc pozyskanie na dane stanowisko profesjonalisty, a nacisk powinien zostać położony na kontynuację realizacji zadań wyrażającą się w szybkiej adaptacji i nabywaniu tzw. pamięci instytucjonalnej. Na najwyższych stanowiskach preferuje się mobilność, zarówno w ramach urzędu administracji publicznej, między urzędami, jak również między sektorem publicznym i prywatnym. Słabością nadal pozostaje jednak pozyskiwanie kandydatów na najwyższych urzędników z sektora prywatnego, gdyż sektor publiczny nadal nie jest konkurencyjny, głównie płacowo w porównaniu z sektorem prywatnym. Rośnie znaczenie generalistów, o dużej i szerokiej wiedzy ogólnej na temat funkcjonowania administracji kosztem wąsko wykształconych specjalistów. Opinia publiczna, co do zasady uważa, że urzędnicy są uczciwi i kompetentni. Krytykowany jest tylko system biurokratyczny i przewlekłe procedury, które oddziela się od oceny pracowników służby cywilnej, jako takich. Urzędnicy mają swoją polityczną siłę, sami wypracowali wysokie standardy swojej służby, nigdy nie byli, w zasadzie przedmiotem polityki rządowej – od XIX wieku podlegali samoregulacji i samokontroli. Ich siła we Francji i Niemczech jest tak duża, że żadna reforma dotycząca zmiany ich sposobu kariery czy działania, bez ich zgody, nie powiodła się. Eweneamentem tej archaicznej grupy zawodowej jest to, że zdołała sama przystosować się do zachodzących zmian, a w szczególności wdrożyć w procedury europejskie. Należy podkreślić, że przeprowadzenie radykalnej reformy w administracji państwowej udało się tylko w Wielkiej Brytanii.

3.4. Specyfika Wielkiej Brytanii

W czasie rządów Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii wprowadzono programy, które promowały w administracji publicznej zasady efektywności, zarządzania przez wyniki oraz analizy kosztów, a więc zarządzanie na wzór metod z sektora prywatnego. Wynikały one z przekonania, że sektor prywatny i rządzące nim prawa gospodarcze są najlepsze. W związku z tym sektor publiczny powinien działać tak jak prywatny, tj. powinien stosować przejrzyste standardy i narzędzia działania, audyt, zarządzanie przez cele, a także powinien oszczędnie gospodarować środkami publicznymi. Określanie celów, stosowanie wymierzonych wskaźników ich realizacji i nagradzanie pracowników za osiągnięte rezultaty, to podstawy tej filozofii funkcjonowania administracji publicznej. W związku z powyższym odstąpiono od tradycyjnej biurokracji i hierarchii na rzecz wartości wolnego rynku – konkurencji, informacji i ceny. Wykonanie zadań rządowych zlecono specjalnie powołanym agencjom. Podział między tworzenie polityki (ministerstwa) a wykonywanie zadań operacyjnych (agencje) ułatwił kontrolę i ocenę wykonywania przez agencje ustalonych celów, z zastosowaniem wypracowanych wskaźników. Ich szefowie, zatrudniani na zasadach kontraktowych mieli w umowie wyznaczany cel, z którego następnie byli rozliczani.

Wprowadzone zmiany nie przyniosły w pełni oczekiwanych rezultatów. Oparcie administracji publicznej wprost na wartościach sektora prywatnego niekoniecznie przynosi pozytywne efekty, gdyż w administracji interes publiczny nie zawsze jest tożsamy z zyskiem i kosztem. Niekiedy realizacja tego interesu wymaga poniesienia kosztów przewyższających zysk ekonomiczny. Poza tym nieco inna jest motywacja kandydatów do pracy w administracji publicznej, nie oparta wyłącznie na pieniądzu, a również poczuciu publicznej misji. Realizowane zadania mają o wiele dalszą perspektywę działania i zasięg oddziaływania, a na wyniki podjętych decyzji trzeba, co do zasady czekać dłużej. Wreszcie, sektor publiczny nigdy nie stał się konkurencyjny płacowo z sektorem prywatnym. Mimo zakładanych celów nie udało się pobudzić mobilności międzysektorowej. Także, nowy system wynagrodzeń (bonusy) za efekty pracy nie stał się czynnikiem motywującym w zakładanym stopniu²⁰.

²⁰ Ch. Dargie, R. Locke, *op.cit.*, s. 178–201.

4. Rozwój służby cywilnej w Stanach Zjednoczonych Ameryki

Charakterystycznym elementem modelu amerykańskiego jest tzw. system łupów. Charakteryzował się on uznaniem, że zadania urzędników są proste i nie wymagają wiedzy fachowej, a zatem nie ma potrzeby profesjonalizacji administracji. Stanowiska urzędnicze powinny więc przypadać zwolennikom politycznych zwycięzców w wyborach. Zapoczątkowany w XIX w. przez Prezydenta A. Jacksona system jednak nie sprawdził się. Brak stabilności i fachowości administracji zagroził sprawnemu wykonywaniu zadań państwa oraz sprzyjał korupcji, tym bardziej, że wraz ze wzrostem funkcji państwa i jego aparatu wykonawczego niezbędna stała się profesjonalizacja działania administracji federalnej. W związku z tym w 1883 r. wprowadzono przepisy, które przyznawały Prezydentowi USA prawo wyłączenia poszczególnych kategorii urzędów federalnych z systemu łupów (ustawa Pendletona). Początkowo objęto nimi ok. 10% etatów, na których pracownicy mieli być wyłaniani na podstawie kryteriów merytorycznych (tzw. *merit system*). Obecnie do 10% stanowisk w administracji federalnej jest obsadzanych z klucza politycznego, co w porównaniu do administracji krajów europejskich jest nadal dużą liczbą. W 1939 r. Kongres uchwalił ustawę zakazującą niektórym urzędnikom państwowym średniego i niższego szczebla przynależności do partii politycznych²¹. Zgodnie z Konstytucją o personalnym składzie aparatu urzędniczego decyduje zasadniczo Prezydent²², co oznacza w praktyce zarówno prawo do nominowania, jak i dyskrecjonalnego odwoływania urzędników. Najbardziej podatny na fluktuację kadr związaną ze zmianą Prezydenta jest Biały Dom, co wzbudza poważne kontrowersje w literaturze, związane z zarzutami braku merytorycznego przygotowania urzędników tam zatrudnionych oraz ich lojalności względem państwa. Szansa na zmianę mechanizmu jest jednak znikoma²³. Z kolei najbardziej odporne na wpływy Prezydenta są tzw. niezależne komisje regulujące, samodzielnie regulujące określone sfery życia społecznego. Ich członkowie pełnią swoją funkcję przez określoną kadencję, a możliwość ich wcześniejszego odwołania jest obwarowana licznymi zastrzeżeniami

²¹ M. Jagielski, *Prezydent USA jako szef administracji*, Zakamycze 2000, s. 78.

²² Ibidem, s. 19.

²³ Ibidem, s. 48.

mi, co powoduje, że nie mogą być usunięci z zajmowanych stanowisk z powodów politycznych²⁴.

Administracja publiczna w USA jest w znacznie większym stopniu niż administracja europejska otwarta na sektor prywatny. Istnieje przekonanie, że ten, kto sprawdził się w zarządzaniu dużą firmą będzie też dobrze zarządzał sprawami publicznymi. W związku z tym nie ma też tak ostrej granicy między interesem publicznym a prywatnym, jak w Europie. Interes publiczny może być utożsamiany z prywatnym, mając na względzie że duże, dobrze prosperujące firmy prywatne budują bogactwo całego państwa. W rezultacie wielu wyższych urzędników wywodzi się z kręgów biznesu, do którego po zakończeniu służby publicznej wracają²⁵. Taka dwukierunkowa mobilność między sektorem prywatnym i publicznym, której administracja europejska nigdy nie osiągnęła może wiązać się inną kulturą i uwarunkowaniami historycznymi Ameryki, a także z mniejszymi niż w Europie różnicami w rozpiętości wynagrodzeń między sektorami.

5. Propozycje projektu ustawy o Państwowej Agencji Ochrony Środowiska a tendencje europejskie i amerykańskie

System służby cywilnej w Polsce, w zakresie rozwiązań dotyczących struktury pracowniczej oraz sposobu obsadzania stanowisk jest co do zasady kompatybilny z rozwiązaniami europejskimi – choć w znacznej mierze uproszczony, np. jeśli chodzi o istnienie tylko dwóch kategorii członków korpusu, tj. pracowników i urzędników służby cywilnej, a jedynie w obrębie urzędników służby cywilnej – 9 stopni służbowych²⁶, sformalizowane procedury naboru, przenoszenia między urzędami, system rekrutacji tzw. high fliers poprzez nabór i kształcenie w Krajowej Szkole Administracji Publicznej przyszłych urzędników służby cywilnej²⁷. Na stanowiska kierownicze w administracji rządowej powołuje się natomiast osoby należące do państwowego zasobu kadrowego, które można w każdym czasie odwołać, zgodnie z ustawą z 24.8.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych²⁸. Tak jak zostało to stwierdzone w rozdziale 2 projekt ustawy

²⁴ Ibidem, s. 63.

²⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, op.cit., s. 59.

²⁶ Odpowiednio art. 3 oraz art. 56 ustawy o służbie cywilnej.

²⁷ Art. 25 ustawy o służbie cywilnej.

²⁸ Dz.U. Nr 170, poz. 1217, ze zm.

o PAOŚ jedynie w ograniczonym i niedoskonałym zakresie recypuje te rozwiązania, w szczególności, jeśli chodzi o budowanie ścieżki kariery zawodowej pracowników Agencji. Ponadto, z państwowego zasobu kadrowego mieliby być powoływani jedynie Prezes oraz wiceprezesi Agencji²⁹, natomiast inne stanowiska kierownicze (Dyrektor Krajowego Biura Agencji, dyrektorzy i wicedyrektorzy departamentów oraz Regionalnych Biur Agencji, kierownicy i zastępcy kierowników delegatur Regionalnych Biur Agencji oraz laboratoriów) miały być obsadzone spośród funkcjonariuszy, spełniających, zgodnie z ustawą mniejsze wymogi formalne, w szczególności w zakresie potwierdzanych specjalnym egzaminem kwalifikacji, w porównaniu do inspektorów oraz członków państwowego zasobu kadrowego. Przepisy projektu ustawy nie gwarantowały więc osiągnięcia najwyższych standardów merytorycznych i etycznych funkcjonowania Agencji. Także analizując przykład administracji brytyjskiej, czy amerykańskiej wzorującej się na rozwiązaniach sektora prywatnego można przypuszczać, że samo doposażenie Agencji w większe środki finansowe, możliwość prowadzenia samodzielnej gospodarki, w tym zaciągania kredytów i pożyczek na finansowanie swojej działalności³⁰, przy poluzowaniu zasad dotyczących kryteriów ocen, odpowiedzialności służbowej pracowników i sposobu ich awansowania, nie zagwarantowałyby lepszego wykonywania przez nią zadań. Natomiast kwestia zwiększonej trwałości stosunku pracy na stanowiskach kierowniczych w kontekście wprowadzonej w 2006 r. ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych pozostaje poza możliwością faktycznego rozpatrywania.

Propozycje projektu w sposób dwojaki łączyły się z polityką. Jako pomysły na wyodrębnienie ze struktury administracji rządowej miały charakter *policy*, a więc polityki w znaczeniu wyznaczenia i realizacji celów. Natomiast w zakresie braku zagwarantowania utrzymania standardów służby cywilnej zagrażały zwiększoną podatnością na wpływy polityczne, a tym samym większą niż w przypadku służby cywilnej politycyzacją obsadzania kierowniczych stanowisk w Agencji.

5. Zakończenie

Po analizie omówionych wyżej przykładów oraz propozycji zmian prawa w Polsce, ich podobieństw i różnic nasuwają się następujące wnioski:

²⁹ Odpowiednio art. 6 ust. 2 oraz art. 10 ust. 2 projektu.

³⁰ Art. 53 ust. 3 projektu.

1. Każdy z badanych krajów uznaje potrzebę istnienia profesjonalnej służby cywilnej, która opiera się na tradycyjnych wartościach i jest podstawą funkcjonowania administracji publicznej. Potrzebę taką uznaje także Polska. Brak akceptacji Rady Ministrów dla wyłomu w postaci wyłączenia ze struktury służby cywilnej znaczącej części administracji rządowej szczebla centralnego oraz terenowego w zakresie ochrony środowiska jest dowodem na prowadzenie takiej polityki.
2. Ukształtowany system służby cywilnej jest silnie powiązany z historią poszczególnych państw i ich ustrojem politycznym³¹. Oznacza to, że każdy kraj powinien budować właściwy system odpowiadający jego indywidualnym potrzebom. Stąd także wynikają różnice pomiędzy Polską a resztą państw rozwiniętych Europy Zachodniej oraz Stanami Zjednoczonymi, w tym dotyczące zakresu podmiotowego korpusu służby cywilnej i liczby korpusów (kategorii urzędniczych). Różnice te nie uzasadniają jednak odrębnego traktowania administracji ochrony środowiska, innego niż pozostałej części służby cywilnej.
3. W rozwiniętych demokracjach proces budowy służby cywilnej sięga 300 lat wstecz, co wskazuje na jego długotrwałość. Z tego punktu widzenia indywidualne próby tworzenia wyłomów w służbie cywilnej w Polsce są naturalną konsekwencją uzasadnioną obecnym etapem jej rozwoju.
4. Na najwyższych stanowiskach wzrasta politycyzacja ich obsadzania. Preferowani kandydaci na te stanowiska to generaliści, z dużym i wszechstronnym doświadczeniem w administracji, politycznym wyuczuciem, szeroką siecią kontaktów i dostępem do informacji.
5. Na najwyższych stanowiskach nie ma stabilności i pewności zatrudnienia. Urzędnik odwołany z takiego stanowiska wraca do korpusu. W przypadku utworzenia Państwowej Agencji Ochrony Środowiska zasada ta zostałaby złamana.
6. Nawet przy systemie otwartym trudno osiągnąć satysfakcjonujący poziom przepływu pracowników między sektorem prywatnym i publicznym. Sektor publiczny nie jest konkurencyjny płacowo w stosunku do możliwości finansowych firm prywatnych, ponadto nie kieruje się wyłącznie celami zarobkowymi. Dlatego automatyczne przenoszenie zasad funkcjonowania sektora prywatnego do publicznego nie jest

³¹ Tak również: D. Długosz, *Służba cywilna – jaki system dla Polski?*, „Res Publica Nowa”, czerwiec 1998, s. 32.

wskazane. Fakt ten stanowi dodatkowy argument przemawiający przeciwko wprowadzeniu rynkowych metod funkcjonowania do struktur administracyjnych ochrony środowiska w Polsce.

7. Istotne jest prowadzenie zrównoważonej polityki wynagrodzeniowej w służbie cywilnej. Istnienie różnych form prawnych struktur administracyjnych, z których niektóre posiadają lepsze regulacje finansowe wpływające na ich konkurencyjność płacową w stosunku do pozostałych powoduje efekt „brain drain” nie tylko z sektora publicznego do prywatnego, ale także w ramach sektora publicznego, z „biedniejszego” urzędu do „bogatszego”. Natomiast różnice między ministerstwami, a także między ministerstwami a urzędami centralnymi, w tym inspekcjami i urzędami wojewódzkimi, mają swoje przyczyny historyczne, a nie merytoryczne i należy je likwidować dla dobra funkcjonowania systemu. Polityka racjonalizowania i standaryzowania wynagrodzeń (jedynie wzmiankowana w niniejszej pracy – rozdział I in fine) jest prawidłowym kierunkiem działania w celu osiągnięcia najwyższych standardów funkcjonowania służby publicznej, w przeciwieństwie do polityki polegającej na próbie zróżnicowanego segmentowania poszczególnych pracowników służby cywilnej w zależności od działów administracji rządowej, którymi się zajmują i wzajemnej walki o środki publiczne.