

You have downloaded a document from



The Central and Eastern European Online Library

The joined archive of hundreds of Central-, East- and South-East-European publishers, research institutes, and various content providers

Source: Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G – Ius

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G – Ius

Location: Poland

Author(s): Magdalena Michalak

Title: Charakterystyka służby publicznej we Francji
Characteristics of Public Service in France

Issue: 2/2017

Citation style: Magdalena Michalak. "Charakterystyka służby publicznej we Francji". Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G – Ius 2:167-178.

<https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=698955>

10.17951/g.2017.64.2.167

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. LXIV, 2

SECTIO G

2017

Uniwersytet Szczeciński
magdalena.michalak@wpia.us.edu.pl

MAGDALENA MICHALAK

Charakterystyka służby publicznej we Francji

Characteristics of Public Service in France

WPROWADZENIE

Organizacja służby publicznej w każdym kraju wynika z wielu czynników, zarówno historycznych, jak i politycznych, ekonomicznych czy społecznych, właściwych dla danego państwa. Z tego powodu ani proste porównanie systemów istniejących w różnych krajach, ani dokładne przeniesienie wzorców z jednego państwa do innego nie wydaje się być możliwe, a z pewnością nie jest racjonalne. Możliwe jest jednak, a nierzadko pożądane, czerpanie inspiracji i nauki płynącej z doświadczeń innych państw, zwłaszcza tych, które do pewnych instytucji przywiązują szczególną wagę, uznając je za jedno z fundamentów funkcjonowania społeczeństwa, jak ma to miejsce w przypadku służby publicznej we Francji.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie podstawowych elementów dotyczących struktury, organizacji i statusu prawnego francuskiej służby publicznej. Ze względu na fakt, iż problematyka ta jest niezwykle rozległa, nie zostanie ona w niniejszym artykule omówiona w sposób szczegółowy, ma on bowiem jedynie stanowić pewnego rodzaju wstęp do dalszych badań i być pierwszym z serii publikacji dotyczących służby publicznej we Francji. Efektem badań i celem całego cyklu artykułów ma być nie tylko opisanie owej służby, ale również sformułowanie wniosków mogących być uwzględnionymi w dyskusji dotyczącej reformy służby publicznej w Polsce.

POJĘCIE SŁUŻBY PUBLICZNEJ WE FRANCJI

Zarówno we francuskim, jak i w polskim systemie prawnym brak jest definicji legalnej służby publicznej, co powoduje istnienie wielu jej koncepcji i rozbieżności doktryny w tym zakresie. W polskim systemie służbę publiczną definiuje się w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. W każdym z tych przypadków piśmiennictwo obfituje w określenia tej służby. Trudno dokładnie wskazać jeden termin stosowany we francuskim systemie prawnym, który w pełni odpowiadałby jej rozumieniu przyjętemu w Polsce, co wynika chociażby właśnie z faktu, iż pojęcie to w żadnym z tych systemów nie zostało jednoznacznie zdefiniowane. We Francji można wyróżnić dwa pojęcia, które są zbliżone do rozumienia terminu „służba publiczna” funkcjonującego w Polsce, tj. *fonction publique* i *services publics*. *Fonction publique*, która wydaje się pełniej odpowiadać przyjętemu w Polsce rozumieniu pojęcia służby publicznej (przede wszystkim w ujęciu podmiotowym), także może być definiowana z podmiotowego oraz przedmiotowego punktu widzenia, przy czym dominujący w literaturze i powszechniej akceptowany jest ten pierwszy. Zgodnie z wyjaśnieniami ministra do spraw służby publicznej *fonction publique* składa się z publicznych jednostek organizacyjnych o charakterze administracyjnym, w których rekrutacja odbywa się na podstawie prawa publicznego i które realizują zadania i usługi publiczne w interesie społecznym¹. Osoby zatrudnione w *fonction publique* odróżnia się od pozostałych pracowników państwowych i samorządowych, nie wszyscy ci pracownicy mają bowiem ten sam status prawny i należą do służby publicznej. W pewnym uproszczeniu można wskazać, że (z niewielkimi wyjątkami) przede wszystkim osoby pracujące w jednostkach publicznych o charakterze handlowym lub przemysłowym, jak również pracownicy podmiotów prywatnych wykonujących zadania i funkcje publiczne nie mogą być zaklasyfikowani jako pracownicy *fonction publique*.

Pojęcie *services publics* też może być charakteryzowane z przedmiotowego i podmiotowego punktu widzenia. W ujęciu przedmiotowym należy je rozumieć jako „działania podejmowane w interesie publicznym, realizowane pod kontrolą władzy publicznej przez podmioty publiczne lub prywatne”². Takie rozumienie terminu *services publics* można uznać za niezwykle bliskie czy nawet równoznaczne z pojęciem (świadczenia) usług publicznych³. W ujęciu podmiotowym

¹ http://bjfp.fonction-publique.gouv.fr/-recup-par-id/L_19830713_N83-634 [dostęp: 10.09.2017].

² C.D. Echaudemaison, *Dictionnaire d'économie et de Sciences sociales*, Paris 1993; P. Bauby, *Les modèles de service public*, « Les services publics, Cahiers français » 2007, n° 339, s. 21.

³ Jak wskazują A. Kożuch i B. Kożuch, usługi publiczne to „usługi świadczone przez administrację publiczną bezpośrednio ludności w ramach sektora publicznego lub podmioty prywatne zapewniające daną usługę”. Zob. *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. A. Kożuch, B. Kożuch, Kraków 2011, s. 34.

oznacza ono natomiast „jednostki odpowiedzialne za realizację tych działań”⁴. Mogą one wykonywać owe działania samodzielnie bądź przekazywać ich realizację innym podmiotom, w tym prywatnym (np. w formie zlecenia funkcji publicznych). Należy tu zauważyć, że w ujęciu podmiotowym pojęcie *services publics* obejmuje wiele podmiotów, w tym te, które realizują działania o charakterze gospodarczym i przemysłowym, a więc także przedsiębiorstwa publiczne czy niektóre podmioty prywatne⁵.

Wydaje się, iż pojęcia *services publics* oraz *fonction publique* są do siebie bardzo zbliżone, należy jednak podkreślić, iż nie można ich utożsamiać. Wynika to m.in. z faktu, że nie wszystkie usługi publiczne (czy szerzej: zadania publiczne), z którymi *de facto* można łączyć, a nawet utożsamiać, pojęcie *services publics*, we Francji są realizowane przez podmioty należące do administracji publicznej, podczas gdy *fonction publique* obejmuje wyłącznie te jednostki, które można do niej zaliczyć, przy czym z jej zakresu wyłączone są podmioty publiczne wykonujące zadania o charakterze gospodarczym czy przemysłowym⁶.

Biorąc pod uwagę powyższe, wydaje się, że pojęciu służby publicznej istniejącemu w Polsce odpowiada lepiej francuskie *fonction publique*, w szczególności w przypadku ich rozumienia podmiotowego. Możliwe jest uznanie także odmiennej koncepcji, w zależności od przyjętego w Polsce rozumienia służby publicznej, jednakże na potrzeby niniejszego artykułu za ekwiwalent służby publicznej uznane zostanie pojęcie *fonction publique* (dalej również jako „służba publiczna”), a dalsze rozważania skupią się na jej ujęciu podmiotowym.

Poza wskazanymi wyżej cechami tym, co pozwala na wyróżnienie służby publicznej spośród innych podmiotów wykonujących zadania publiczne we Francji, jest jej podporządkowanie szczególnym przepisom ustawowym, które zastępują przepisy kodeksu pracy oraz regulacje układu zbiorowego i wynikające z nich postanowienia umowy o pracę⁷. Relacje pomiędzy pracodawcą a pracownikiem służby publicznej są regulowane przepisami prawa publicznego, które – jak wskazano w *Białej księdze w sprawie przyszłości służby publicznej* wydanej przez Ministra Budżetu, Finansów Publicznych i Służby Publicznej – „mogą być modyfikowane w interesie służby, a funkcjonariusze nie mogą powoływać się na prawa nabyte

⁴ C.D. Echaudemaison, *op. cit.*; P. Bauby, *op. cit.*, s. 21.

⁵ Wyrok Sądu Administracyjnego w Paryżu z dnia 11 lipca 1984 r., SNCF c/ GARP, D 1985.2.174, za: G.J. Guglielmi, *Une introduction au droit du service public*, 1994, www.guglielmi.fr/IMG/pdf/INTRODSP.pdf [dostęp: 10.09.2017], s. 10.

⁶ E. Rabourdin, *La fonction publique française en Europe*, « Note de la Fondation Robert Schuman » 2002, n° 10, s. 8.

⁷ L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent, Avis du Conseil économique, social et environnemental, commission temporaire fonction publique (JORF n° 0026 du 31 janvier 2017), s. 7.

na mocy przepisów uprzednio obowiązujących⁸. Regulacje te są zawarte w aktach normatywnych noszących nazwę statutów i (w uproszczeniu) odpowiadających istniejącej w Polsce konstrukcji pragmatyk służbowych. Regulują one takie zagadnienia, jak np. warunki zatrudnienia, świadczenia pracy i realizowania powierzonych zadań. Podstawowe znaczenie w tym zakresie mają cztery akty prawne, które łącznie składają się na tzw. statut generalny służby publicznej (dalej również jako „statut generalny”). Są to: ustawa z dnia 13 lipca 1983 r. wskazująca prawa i obowiązki funkcjonariuszy publicznych, mająca zastosowanie do wszystkich pracowników służby publicznej⁹ (stanowi ona rozdział I statutu); ustawa z dnia 11 stycznia 1984 r. dotycząca państwowej służby publicznej¹⁰; ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. dotycząca samorządowej służby publicznej¹¹; ustawa z dnia 9 stycznia 1986 r. dotycząca służby zdrowia¹² (stanowią one odpowiednio rozdział II, III i IV statutu).

Należy jednak wyjaśnić, że statut generalny nie reguluje wszystkich warunków zatrudnienia pracowników służby publicznej. Specyfika każdej z dziedzin objętych zakresem jej działań wymaga bowiem istnienia przepisów mających zastosowanie do poszczególnych wchodzących w jej skład grup zawodowych. Są one zawarte w specjalnych statutach mających charakter uzupełniający w stosunku do statutu generalnego i odnoszących się do poszczególnych korpusów służby publicznej. Przyjmują one zwykle formę dekretów Rady Państwa, a niekiedy także ustaw, w szczególności w przypadku, gdy zawierają odstępstwa od przepisów ustanowionych dla całej służby publicznej¹³. Wydaje się, że rola i zakres regulacji statutów – generalnego i uzupełniających – są tak istotne, że można mówić o istnieniu we Francji pewnego rodzaju publicznego prawa pracy¹⁴.

STRUKTURA SŁUŻBY PUBLICZNEJ WE FRANCJI

Organizacja służby publicznej w każdym kraju zależy od wielu czynników, w tym od jego historii i tradycji prawnej. Wpływają one na strukturę służby, status prawny jej członków, zakres ich uprawnień i obowiązków, a także na inne aspekty

⁸ *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction Publique, Paris 2007, www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000231.pdf [dostęp: 10.09.2017], s. 117.

⁹ Loi n° 83-634 du 13 lipca 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (version consolidée au 12 octobre 2017, JORF n° 0239 du 12 octobre 2017).

¹⁰ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (version consolidée au 12 octobre 2017, JORF n° 0239 du 12 octobre 2017).

¹¹ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (version consolidée au 12 octobre 2017, JORF n° 0239 du 12 octobre 2017).

¹² Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (version consolidée au 12 octobre 2017, JORF n° 0239 du 12 octobre 2017).

¹³ *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, s. 38.

¹⁴ P. Esplugas-Labatut, C.A. Dubreuil, M. Morand, *Le droit public du travail*, Paris 2016.

jej organizacji i działania, jak np. relacje pomiędzy służbą państwową a samorządową. O ile samo pojęcie służby publicznej jest dość podobnie rozumiane we wszystkich krajach, o tyle zakres grup pracowniczych wchodzących w jej skład jest różny w poszczególnych państwach. We Francji jest on niezwykle szeroki i obejmuje m.in. osoby zatrudnione w szpitalach, szkołach i uczelniach wyższych.

1. Podział służby publicznej we Francji

Zarówno wydarzenia historyczne, które wpłynęły na ukształtowanie systemu politycznego we Francji (w tym oczywiście Rewolucja Francuska z 1789 r.), jak i czynniki polityczne, demograficzne i kulturowe doprowadziły do utworzenia i rozwoju w tym kraju służby publicznej, która jest niezwykle rozbudowana i ma na celu wykonywanie szerokiego zakresu zadań państwa oraz realizację różnego rodzaju potrzeb społecznych. Jedną z jej cech charakterystycznych jest podział na trzy podstawowe części składowe:

- państwową służbę publiczną,
- samorządową służbę publiczną,
- służbę publiczną działającą w sferze ochrony zdrowia (dalej też jako „służba zdrowia”).

Podział służby publicznej na trzy powyższe komponenty oraz ukształtowanie się specyfiki każdego z nich dokonywał się stopniowo pod wpływem różnych zdarzeń historycznych i zmieniających się dominujących tendencji politycznych. Ich specyfika jest związana także z uwarunkowaniami społecznymi właściwymi dla każdej ze służb i charakterem powiązanych z tymi uwarunkowaniami realizowanych przez nie zadań. Obecnie tak ona, jak i odrębność każdego ze wskazanych jej komponentów, wynika w dużej mierze z regulacji statutu generalnego służby publicznej i poszczególnych aktów prawnych wchodzących w jego skład.

Państwowa służba publiczna

Państwową służbę publiczną we Francji można podzielić na służbę należącą do administracji centralnej oraz do administracji państwowej działającej na szczeblu departamentów i regionów.

W skład pierwszej grupy wchodzi przede wszystkim urzędy centralne i inne jednostki powiązane z poszczególnymi ministrami, odpowiedzialne za ustalanie i koordynację działań administracji państwowej podejmowanych na szczeblu krajowym. Do drugiej grupy zalicza się służbę publiczną realizującą zadania administracji państwowej na szczeblu regionów oraz departamentów¹⁵. Do podmiotów

¹⁵ Co do zasady, i w pewnym uproszczeniu, uznać je można za odpowiadające województwom i powiatom w polskim podziale administracyjnym państwa, przy czym funkcja administracji

wchodzących w skład tej części służby należy przede wszystkim wykonywanie zadań publicznych mających zapewnić realizację polityki państwa na szczeblu regionalnym i lokalnym. Jednostki tworzące te struktury są powiązane z określonymi ministrami i jednocześnie podlegają prefektowi (odpowiednio departamentu lub regionu), który jest przedstawicielem rządu w terenie. Są to m.in. pracownicy prefektur, dyrekcji departamentalnych i regionalnych (jak np. Dyrekcja departamentalna ds. bezpieczeństwa publicznego, Dyrekcja departamentalna ds. kultury, Dyrekcja regionalna finansów publicznych czy ośrodków naukowych, jak np. uniwersytety).

Samorządowa służba publiczna

Podobnie jak w Polsce, we Francji metropolitalnej istnieje trójstopniowy podział administracyjny państwa. Obejmuje on regiony i departamenty oraz gminy. Podstawową jednostkę samorządu terytorialnego i jednocześnie podziału administracyjnego stanowi gmina.

Utworzenie służby publicznej na szczeblu samorządowym łączy się ściśle z powierzeniem władzom lokalnym odpowiedzialności za realizację zadań i usług świadczonych w interesie społeczności lokalnej. W jej skład wchodzi pracownicy administracji samorządowej wszystkich stopni podziału terytorialnego. Należy tu zaznaczyć, że sytuacja prawna pracowników samorządowej służby publicznej działającej w regionach, departamentach i gminach jest regulowana w tym samym akcie prawnym, co ma umożliwić wykonywanie pracy i kontynuację kariery w instytucjach publicznych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, co we Francji ma niezwykle doniosłe znaczenie.

Służba publiczna działająca w sferze ochrony zdrowia

Trzecią częścią składową służby publicznej we Francji jest służba zdrowia. Jej wyodrębnienie i niewłączenie do służby państwowej lub samorządowej można uznać za rozwiązanie nietypowe. Należą do niej (z wyjątkiem personelu medycznego) pracownicy takich jednostek, jak m.in. szpitale, domy spokojnej starości, instytucje opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych czy schroniska dla osób bezdomnych i centra reintegracji społecznej.

Należy zaznaczyć, że pomimo istnienia podziału służby publicznej na trzy wskazane powyżej elementy, jej jedność mają zapewnić odpowiednie regulacje prawne. Wszystkie trzy rodzaje służby są bowiem podporządkowane przepisom

państwowej we Francji w tych jednostkach nie całkiem pokrywa się z funkcją administracji państwowej w terenie w Polsce – przede wszystkim w odniesieniu do departamentów, w przypadku których administracja państwowa zajmuje bardzo silną pozycję.

wspólnym zawartym w rozdziale I statutu generalnego służby publicznej, które dodatkowo są doprecyzowane przepisami rozdziałów właściwych dla tylko jednej kategorii służby publicznej: państwowej (rozdział II), samorządowej (rozdział III) albo służby zdrowia (rozdział IV). Celem wprowadzenia wspólnych regulacji było przede wszystkim zapewnienie mobilności pracowników, która ma prowadzić do wsparcia możliwości rozwoju kariery w służbie publicznej.

2. Korpusy służby publicznej

Państwowa służba publiczna oraz służba zdrowia we Francji są podzielone na korpusy. W przypadku służby terytorialnej podział ten dotyczy jedynie funkcjonariuszy zatrudnionych w Departamencie Paryskim i mieście Paryż (Paryż jest jednocześnie gminą i samodzielnym departamentem), natomiast w przypadku innych jednostek samorządu terytorialnego funkcjonariusze służby publicznej podzieleni są na analogiczne do korpusów kadry. Należy wyjaśnić, że pojęcie korpusu we francuskim systemie prawnym nie jest równoznaczne z pojęciem korpusu służby publicznej w Polsce. Obejmuje on osoby należące do określonej kategorii związanej z wykształceniem¹⁶, jakie jest wymagane dla przyjęcia do danego korpusu (A, B, C)¹⁷, realizujące zadania należące do jednej dziedziny (jak np. dyplomacja, nauka, oświata, zdrowie publiczne) i podlegające przepisom zawartym w tym samym statucie szczególnym (uzupełniającym statut generalny służby publicznej), który reguluje m.in. warunki naboru czy podstawowe wynagrodzenie pracowników danego korpusu¹⁸. Korpusy lub kadry mogą mieć charakter jednolity bądź być podzielone na stopnie. W pierwszym przypadku, który jest jednak rzadkością, wszyscy pracownicy znajdują się na równym stopniu hierarchii w danym korpusie, zaś w drugim są przyporządkowani określonym stopniom hierarchicznym, które dodatkowo są podzielone na szczeble.

¹⁶ Szerzej na temat systemu kształcenia kadr administracji publicznej we Francji zob. B. Wartenberg-Kempka, L. Zacharko, *Francuskie doświadczenia w kształceniu kadr kierowniczych*, [w:] *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2014, s. 419–424.

¹⁷ Każdy korpus przypisany jest do jednej z następujących kategorii: A – kategoria najwyższa w hierarchii, dostępna dla osób z wyższym wykształceniem; B – kategoria średniego szczebla, dostępna dla osób posiadających średnie wykształcenie; C – najniższa kategoria, w której akceptowane jest wykształcenie niższe niż średnie (w tym zawodowe), obejmuje ona pracowników zatrudnionych na stanowiskach wykonawczych i pomocniczych.

¹⁸ Jako przykłady korpusów można wskazać: w kategorii A – korpus dyplomatyczny, korpus profesorów uniwersyteckich, korpus dyrektorów szpitali, korpus inżynierów środowiska, korpus architektów i urbanistów państwowych; w kategorii B – korpus inspektorów bezpieczeństwa drogowego, korpus inspektorów weterynarii, korpus pielęgniarek; w kategorii C – korpus ratowników medycznych.

MODEL KARIERY I ROLA KONKURSÓW (EGZAMINÓW)

Jedną z cech charakterystycznych służby publicznej we Francji jest jej oparcie na modelu kariery połączonym z naborem w drodze konkursów, przyjmujących formę egzaminów warunkujących dostęp, i co do zasady także awans w służbie publicznej. W systemie tym urzędników zatrudnia państwo, a nie konkretny urząd.

Wybór modelu kariery doprowadził do przyjęcia szeregu regulacji, które mają na celu zapewnienie jak największej mobilności funkcjonariuszy służby publicznej i gwarancji awansu w przypadku właściwej realizacji powierzonych zadań. Jak wskazuje E. Roubardin, jest on oparty na podziale służby publicznej na korpusy, stopnie i szczeble¹⁹. Jedną z jego cech jest rozróżnienie pomiędzy przyjęciem do określonego korpusu i zatrudnieniem na konkretnym stanowisku. O ile pracownicy sektora publicznego są rekrutowani na określone stanowisko wskazane w dalszej kolejności w umowie o pracę, o tyle w przypadku służby publicznej we Francji nabór prowadzi do przydzielenia pracownikowi określonego stopnia w hierarchii służby publicznej i obejmuje określone korpusy i kadry. Osoba, która pomyślnie przejdzie proces rekrutacji (konkurs), może zajmować w ramach korpusów i kadr różne stanowiska tego samego stopnia, stosownie do potrzeb wyrażonych przez pracodawcę i – na tyle, na ile jest to możliwe – własnych preferencji. Oznacza to, że pozytywny wynik postępowania konkursowego warunkuje przynależność do określonego korpusu i możliwość podjęcia pracy w ramach tego korpusu na wszystkich stanowiskach określonego stopnia, a nie na jednym konkretnym stanowisku. Uzyskanie awansu na wyższy stopień wymaga natomiast, co do zasady, określonego stażu pracy w służbie publicznej i pozytywnego przejścia kolejnego postępowania konkursowego. Status funkcjonariusza ma zatem we Francji charakter typowo osobisty, przynależny danej osobie, bez względu na to, czy zajmuje aktualnie konkretne stanowisko²⁰. Różni to francuską koncepcję służby publicznej od tych, które są przyjęte w państwach, gdzie status ten łączy się z zajmowaniem konkretnego stanowiska w administracji publicznej, jak np. ma to miejsce w systemie szwedzkim.

Jeśli chodzi o same konkursy, to są one podstawową i zdecydowanie najczęściej wykorzystywaną we Francji metodą naboru do służby publicznej. Mają one na celu przyznanie ustalonej, ograniczonej liczby miejsc pracy określonym osobom, które uzyskają pozytywny wynik w postępowaniu konkursowym opierającym się na egzaminach, do jakich muszą przystąpić kandydaci. Co do zasady pierwszy etap konkursu stanowi anonimowy egzamin pisemny, którego pozytywne przejście jest niezbędne dla udziału w dalszym postępowaniu (w drugim etapie, tj. w egzaminie ustnym). Celem obu etapów jest przede wszystkim weryfikacja wiedzy kandydatów

¹⁹ E. Roubardin, *op. cit.*, s. 15.

²⁰ *Ibidem*, s. 16.

wymagana do pracy w określonym korpusie. Przeprowadzane konkursy mają pozwolić niezależnym komisjom na ocenę kandydatów i stworzenie listy osób przyjętych do służby publicznej, uporządkowanej w kolejności odpowiadającej wynikowi uzyskanemu z egzaminu. Należy jednak odróżnić przyjęcie do służby, które zależy od tego wyniku, od zatrudnienia na określonym stanowisku. Przyjęcie do służby tworzy po stronie kandydata prawo do uzyskania w niej zatrudnienia na określonym stopniu, natomiast samo zatrudnienie stanowi dalszy etap i czas, w którym nastąpi, jak również stanowisko, jakiego będzie dotyczyć, są uzależnione od praktycznych potrzeb pracodawcy i konkretnych predyspozycji kandydata²¹. Nabór bezpośredni (tj. taki, który jest przeprowadzany bez postępowania konkursowego) jest bardzo ograniczony – ma on zastosowanie do nielicznych, ściśle wskazanych w przepisach stanowisk i dotyczy wyłącznie funkcji kierowniczych bądź innych, znajdujących się na najwyższych szczeblach w hierarchii w służbie publicznej, przy czym w tym przypadku nabór taki może być wykorzystany tylko w odniesieniu do wcześniej określonego niewielkiego procentu stanowisk bądź do stanowisk najniższych stopni należących do kategorii C.

Istnieją trzy typy konkursów:

- konkursy zewnętrzne dla osób spoza administracji, które osiągnęły wymagany stopień wykształcenia lub dla osób zatrudnionych już w służbie publicznej, ale nieposiadających stażu pracy wymaganego dla uzyskania stanowiska wyższego stopnia,
- konkursy wewnętrzne, które co do zasady warunkują awans na wyższy stopień w służbie publicznej i są skierowane do pracowników zatrudnionych w niej przez określony, wystarczająco długi czas²².
- konkursy, które mogą być zorganizowane dla kandydatów, którzy przez co najmniej 4 lata świadczyli pracę w sektorze prywatnym (np. pracowników przedsiębiorstw prywatnych, jeśli udowodnią, że w tym czasie wykonywali pracę o charakterze zbliżonym do tej, jaką wykonują członkowie korpusu służby publicznej, dostęp do którego warunkuje dany konkurs).

Pozytywne przejście postępowania konkursowego rodzi możliwość zatrudnienia na danym poziomie hierarchii stanowisk w administracji publicznej, a nie tylko na konkretnym stanowisku. Dla pracowników służby publicznej oznacza to m.in. większą pewność zatrudnienia, związaną np. z tym, że w przypadku utraty stanowiska z powodu jego likwidacji osoba może podjąć pracę na innym stanowisku w ramach tego samego korpusu, bez konieczności przystąpienia do kolejnego postępowania konkursowego. System francuski zakłada wzmocnienie owej stabilizacji przez stosowanie zasady zatrudnienia w służbie publicznej na czas nie-

²¹ *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, s. 117.

²² Czas warunkujący ubieganie się o awans w służbie publicznej w drodze konkursu wewnętrznego określają przepisy poszczególnych statutów.

określony, a poza tym gwarantuje „minimalny awans”²³ łączący się ze wzrostem wynagrodzenia, polegający na uzależnieniu osiągnięcia poszczególnych, coraz wyższych szczebli w ramach jednego stopnia stanowisk przez pracownika tylko od określonego stażu pracy. Co więcej, zapewnia on pracownikom służby publicznej także stabilizację finansową związaną m.in. z faktem, iż wynagrodzenie zasadnicze nie zmienia się w przypadku zmiany stanowisk w ramach tego samego korpusu, co z kolei – jak wskazuje E. Roubourdin – ma na celu m.in. zapewnienie ich neutralności i niezależności²⁴.

UWAGI KOŃCOWE

Systemy służby publicznej w poszczególnych krajach wykazują cały szereg odmienności wynikających przede wszystkim z historii, tradycji administracji czy ustroju. Służba publiczna we Francji przedstawia wiele cech dla niej charakterystycznych. Występują one także w innych państwach, jednakże w tym kraju szczególnie mocno wpływają na budowę, status prawny oraz samo postrzeganie służby publicznej. Jedną z tych cech jest szczególna rola przepisów statutów będących aktami normatywnymi mającymi zastosowanie wyłącznie do pracowników służby publicznej, które niemal całkowicie zastępują regulacje kodeksu pracy. Inną ważną jej właściwością jest podział na służbę państwową, samorządową i służbę zdrowia oraz na liczne korpusy i ich przyporządkowanie określonym kategoriom związanym z wykształceniem wymaganym do pracy w każdym z nich. Najważniejszą cechą systemu francuskiego wydaje się być jednak jego oparcie na niezwykle silnie zakorzenionym modelu kariery, połączonym z bardzo ważną rolą konkursów stanowiących podstawową metodę naboru do służby. Mianowanie w służbie publicznej we Francji dotyczy nie konkretnego stanowiska, lecz określonego stopnia i daje prawo do zajmowania różnych stanowisk tego stopnia, co wzmacnia mobilność, ale również zapewnia pewną niezależność jej pracowników.

Co istotne, konkursy warunkujące dostęp do służby przyjmują formę merytorycznych egzaminów, w tym przede wszystkim anonimowych egzaminów pisemnych. Taka metoda rekrutacji powoduje, że dostęp do służby jest dość trudny, ale i oparty na obiektywnych kryteriach, w tym głównie na wiedzy kandydata. W rezultacie model ten prowadzi do stanu, w którym w służbie publicznej są zatrudnione osoby merytorycznie do tego przygotowane i jednocześnie cieszy się ona szczególnym szacunkiem społecznym. Nie oznacza to jednak, iż francuski system należy uznać za wolny od wad. Pewne jego aspekty (w tym nadmierne

²³ H. Pauliat, *Fonction publique de l'Etat. Carrière des fonctionnaires*, « Juris Classeur Administratif » 2016, Fasc. 1122, s. 39.

²⁴ E. Roubourdin, *op. cit.*, s. 16.

rozbudowanie służby publicznej) stanowią przedmiot krytyki. Także we Francji są prowadzone dyskusje mające na celu usprawnienie i obniżenie kosztów działania służby publicznej. Jak można podejrzewać, toczą się one w większości demokratycznych państw Europy.

BIBLIOGRAFIA

- Bauby P., *Les modèles de service public*, « Les services publics, Cahiers français » 2007, n° 339.
- Echaudemaison C.D., *Dictionnaire d'économie et de Sciences sociales*, Paris 1993.
- Esplugas-Labatut P., Dubreuil C.A., Morand M., *Le droit public du travail*, Paris 2016.
- Guglielmi J., *Une introduction au droit du service public*, 1994, www.guglielmi.fr/IMG/pdf/INTRODSP.pdf [dostęp: 10.09.2017].
- http://bjfp.fonction-publique.gouv.fr/recup-par-id/L_19830713_N83-634 [dostęp: 10.09.2017].
- L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent, Avis du Conseil économique, social et environnemental, commission temporaire fonction publique (JORF n° 0026 du 31 janvier 2017).
- Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction Publique, Paris 2007, www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000231.pdf [dostęp: 10.09.2017].
- Loi n° 83-634 du 13 lipca 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (version consolidée au 12 octobre 2017, JORF n° 0239 du 12 octobre 2017).
- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (version consolidée au 12 octobre 2017, JORF n° 0239 du 12 octobre 2017).
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (version consolidée au 12 octobre 2017, JORF n° 0239 du 12 octobre 2017).
- Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (version consolidée au 12 octobre 2017, JORF n° 0239 du 12 octobre 2017).
- Pauliat H., *Fonction publique de l'Etat. Carrière des fonctionnaires*, « Juris Classeur Administratif » 2016, Fasc. 1122.
- Rabourdin E., *La fonction publique française en Europe*, « Note de la Fondation Robert Schuman » 2002, n° 10.
- Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. A. Koźuch, B. Koźuch, Kraków 2011.
- Wartenberg-Kempka B., Zacharko L., *Francuskie doświadczenia w kształceniu kadr kierowniczych*, [w:] *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2014.
- Wyrok Sądu Administracyjnego w Paryżu z dnia 11 lipca 1984 r., SNCF c/ GARP, D 1985.2.174.

SUMMARY

Civil and public service are one of the crucial elements of the system of public administration in every democratic country. Because of their importance, ongoing discussions on their modernization are conducted. Involving knowledge and experience of other states may be useful in bringing these discussions on new tracks and may prove beneficial in terms of national reforms. In case of civil and public service, such inspiration may be found, *inter alia*, in the French system in which these parts of the public administration are said not only to be important elements of the state but also of the whole society and are held in high regard.

Keywords: career model; exams; corps

STRESZCZENIE

Służba publiczna i służba cywilna stanowią jedno z najważniejszych elementów systemu administracji publicznej w każdym demokratycznym państwie. Z powodu ich wagi ich modernizacja stanowi przedmiot niekończących się dyskusji. Uwzględnienie w nich wiedzy i doświadczeń innych krajów może wnieść do owych dyskusji nową jakość i wpłynąć korzystnie na przeprowadzane reformy. W przypadku służby publicznej i cywilnej inspirację można odnaleźć m.in. w systemie francuskim, w którym stanowią one nie tylko ważny element struktury państwa, ale też całego społeczeństwa, i cieszą się niezwykle dużym szacunkiem obywateli.

Słowa kluczowe: model kariery; konkursy; korpusy