

# Stosunki pracy w służbie cywilnej



Helena Szewczyk



Oficyna

a Wolters Kluwer business



# Stosunki pracy w służbie cywilnej



Helena Szewczyk



**Oficyna**

a Wolters Kluwer business

**Warszawa 2010**

*Stan prawny na 1 maja 2010 r.*

Wydawca:  
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący:  
Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne:  
Agnieszka Bąk

Skład, łamanie:  
Andrzej Gudowski

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2010

ISBN: 978-83-264-0483-2

Wydane przez:  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek  
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a  
tel. (22) 535 80 00, (22) 535 82 00  
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7  
tel. (12) 630 46 00  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
Księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## Spis treści

|                                                                                                    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Wykaz skrótów .....</b>                                                                         | <b>9</b>  |
| <b>Wstęp .....</b>                                                                                 | <b>11</b> |
| <b>Rozdział 1</b>                                                                                  |           |
| <b>Służba cywilna w Polsce .....</b>                                                               | <b>13</b> |
| 1.1. Uwagi wprowadzające.....                                                                      | 13        |
| 1.2. Ewolucja idei służby cywilnej.....                                                            | 19        |
| <b>Rozdział 2</b>                                                                                  |           |
| <b>Struktura i organizacja służby cywilnej .....</b>                                               | <b>31</b> |
| 2.1. Status prawny Szefa Służby Cywilnej .....                                                     | 31        |
| 2.2. Rada Służby Cywilnej .....                                                                    | 36        |
| 2.3. Pozycja prawna dyrektora generalnego urzędu .....                                             | 38        |
| 2.4. Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej .....                                        | 42        |
| <b>Rozdział 3</b>                                                                                  |           |
| <b>Podmioty stosunków pracy w służbie cywilnej .....</b>                                           | <b>56</b> |
| 3.1. Pracodawca w służbie cywilnej .....                                                           | 56        |
| 3.2. Zakres terminu „członek korpusu służby cywilnej” .....                                        | 66        |
| 3.2.1. Uwagi ogólne .....                                                                          | 66        |
| 3.2.2. Pracownik służby cywilnej.....                                                              | 70        |
| 3.2.3. Urzędnik służby cywilnej.....                                                               | 72        |
| 3.3. Pracownicza zdolność prawna członków korpusu służby cywilnej.....                             | 73        |
| 3.3.1. Uwagi wprowadzające .....                                                                   | 73        |
| 3.3.2. Obowiązek posiadania obywatelstwa polskiego.....                                            | 76        |
| 3.3.3. Wymóg korzystania z pełni praw publicznych .....                                            | 80        |
| 3.3.4. Niekaralność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe<br>popelnione umyślnie.....          | 81        |
| 3.3.5. Kwalifikacje wymagane w służbie cywilnej .....                                              | 82        |
| 3.3.6. Wymóg posiadania nieposzlakowanej opinii.....                                               | 84        |
| 3.3.7. Skutki zatrudniania osób niespełniających rygorów selekcyjnych.....                         | 85        |
| <b>Rozdział 4</b>                                                                                  |           |
| <b>Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej .....</b>                                          | <b>89</b> |
| 4.1. Nabór powszechny do służby cywilnej.....                                                      | 89        |
| 4.2. Umowa o pracę jako podstawa nawiązania stosunku pracy<br>z pracownikiem służby cywilnej ..... | 99        |

|                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2.1. Służba przygotowawcza .....                                                                 | 99  |
| 4.2.2. Zawarcie umowy o pracę na czas określony z pracownikiem<br>służby cywilnej.....             | 104 |
| 4.3. Mianowanie w służbie cywilnej .....                                                           | 111 |
| 4.3.1. Mianowanie jako podstawa prawna zatrudniania urzędników<br>służby cywilnej.....             | 111 |
| 4.3.2. Postępowanie kwalifikacyjne na mianowanego urzędnika<br>służby cywilnej.....                | 115 |
| 4.3.3. Akt mianowania na urzędnika służby cywilnej.....                                            | 122 |
| 4.3.4. Mianowanie na urzędnika służby cywilnej a zasada równego<br>dostępu do służby cywilnej..... | 124 |

## Rozdział 5

### Zmiana i zawieszenie stosunku pracy członka korpusu

#### służby cywilnej .....

|                                                                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1. Zagadnienia ogólne .....                                                                                                                                         | 130 |
| 5.2. Zmiana treści stosunku pracy w służbie cywilnej .....                                                                                                            | 132 |
| 5.2.1. Uwagi wstępne .....                                                                                                                                            | 132 |
| 5.2.2. Przeniesienie urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko<br>w tym samym urzędzie .....                                                                       | 134 |
| 5.2.3. Przeniesienie urzędnika służby cywilnej do innego urzędu<br>w tej samej lub innej miejscowości.....                                                            | 136 |
| 5.2.4. Przeniesienie członka korpusu służby cywilnej do innego urzędu .....                                                                                           | 138 |
| 5.2.5. Przeniesienie urzędnika służby cywilnej do innego urzędu<br>w razie likwidacji lub reorganizacji urzędu .....                                                  | 140 |
| 5.2.6. Przeniesienie członka korpusu służby cywilnej zajmującego<br>wyższe stanowisko w służbie cywilnej .....                                                        | 143 |
| 5.3. Zawieszenie stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej<br>w razie tymczasowego aresztowania oraz wszczęcia postępowania<br>dyscyplinarnego lub karnego ..... | 145 |

## Rozdział 6

### Ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej.....

|                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.1. Wzmoczona ochrona przed wypowiedzeniem stosunku<br>pracy z mianowania urzędnikowi służby cywilnej .....        | 149 |
| 6.1.1. Przesłanki dopuszczalności wypowiedzenia stosunku pracy<br>mianowanemu urzędnikowi służby cywilnej .....     | 149 |
| 6.1.2. Wprowadzenie w problematykę okresowych<br>ocen kwalifikacyjnych.....                                         | 151 |
| 6.1.3. Trwała utrata zdolności do pracy jako przesłanka<br>umożliwiająca wypowiedzenie stosunku pracy .....         | 154 |
| 6.1.4. Utrata nieposzlakowanej opinii jako przesłanka<br>wypowiedzenia stosunku pracy z mianowania.....             | 156 |
| 6.1.5. Wpływ procesów likwidacyjnych na trwałość stosunku pracy<br>urzędnika służby cywilnej.....                   | 158 |
| 6.1.6. Nabycie uprawnień emerytalnych przez urzędnika<br>służby cywilnej w aspekcie stabilizacji zatrudnienia ..... | 163 |
| 6.1.7. Pozostałe elementy stabilizacji zatrudnienia<br>mianowanych urzędników służby cywilnej.....                  | 167 |

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.2. Rozwiązanie stosunku pracy z inicjatywy urzędnika<br>służby cywilnej oraz za porozumieniem stron..... | 170 |
| 6.3. Niezwłoczne rozwiązanie stosunku pracy z mianowania .....                                             | 173 |
| 6.4. Wygaśnięcie stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej.....                                       | 178 |

## **Rozdział 7**

|                                                                             |            |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Uprawnienia członka korpusu służby cywilnej .....</b>                    | <b>182</b> |
| 7.1. Wynagrodzenie zasadnicze oraz dodatki do wynagrodzenia.....            | 182        |
| 7.1.1. Wynagrodzenie zasadnicze.....                                        | 182        |
| 7.1.2. Dodatek służby cywilnej.....                                         | 186        |
| 7.1.3. Dodatek stażowy i inne dodatki do wynagrodzenia zasadniczego.....    | 188        |
| 7.1.4. Nagroda jubileuszowa i inne nagrody pracownicze.....                 | 191        |
| 7.2. Inne świadczenia związane z pracą .....                                | 198        |
| 7.3. Szczególne uprawnienia urlopowe członków korpusu służby cywilnej ..... | 201        |
| 7.3.1. Dodatkowy urlop wypoczynkowy .....                                   | 201        |
| 7.3.2. Urlop bezpłatny na czas wykonywania zajęć poza służbą cywilną .....  | 202        |
| 7.3.3. Prawo do wcześniejszej emerytury.....                                | 204        |

## **Rozdział 8**

|                                                                                                                                                                               |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Szczególne obowiązki członków korpusu służby cywilnej .....</b>                                                                                                            | <b>206</b> |
| 8.1. Uwagi wprowadzające.....                                                                                                                                                 | 206        |
| 8.2. Katalog podstawowych obowiązków z art. 76 ustawy o służbie cywilnej .....                                                                                                | 208        |
| 8.3. Obowiązki dodatkowe członków korpusu służby cywilnej .....                                                                                                               | 212        |
| 8.3.1. Zakaz kierowania się przez członka korpusu służby cywilnej<br>interesem jednostkowym lub grupowym oraz zakaz<br>publicznego manifestowania poglądów politycznych ..... | 212        |
| 8.3.2. Zakaz tworzenia oraz uczestnictwa w partiach politycznych<br>i zakaz pełnienia funkcji w związkach zawodowych .....                                                    | 214        |
| 8.3.3. Zakaz uczestnictwa w strajku lub w akcji protestacyjnej<br>zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu .....                                                           | 215        |
| 8.3.4. Zakaz podległości służbowej między krewnymi<br>i powinowatymi w tym samym urzędzie .....                                                                               | 216        |
| 8.3.5. Obowiązek poddania się okresowym ocenom kwalifikacyjnym .....                                                                                                          | 219        |
| 8.4. Obowiązki kwalifikowane członków korpusu służby cywilnej .....                                                                                                           | 221        |
| 8.4.1. Obowiązek przestrzegania czasu pracy .....                                                                                                                             | 221        |
| 8.4.2. Obowiązek wykonywania poleceń służbowych.....                                                                                                                          | 226        |
| 8.4.3. Obowiązek powstrzymywania się od dodatkowych zajęć .....                                                                                                               | 228        |

## **Rozdział 9**

|                                                                                        |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej .....</b>            | <b>235</b> |
| 9.1. Pojęcie odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej<br>w służbie cywilnej..... | 235        |
| 9.2. Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej członka<br>korpusu służby cywilnej.....   | 241        |
| 9.3. Postępowanie dyscyplinarne .....                                                  | 249        |

**Rozdział 10****Tryby rozstrzygania spraw z zakresu prawa pracy członków****korpusu służby cywilnej..... 257**

|                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| 10.1. Uwagi wprowadzające.....                                       | 257 |
| 10.2. Tryb administracyjnosądowy (przed sądem administracyjnym)..... | 260 |
| 10.3. Tryb wewnątrzzakładowo-sądowy i sądowy .....                   | 262 |
| 10.4. Dochodzenie roszczeń przed sądami pracy.....                   | 274 |

**Rozdział 11****Zbiorowe prawo pracy a służba cywilna ..... 277**

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 11.1. Prawo zrzeszania się osób zatrudnionych w służbie cywilnej<br>w związkach zawodowych..... | 277 |
| 11.1.1. Uwagi wprowadzające .....                                                               | 277 |
| 11.1.2. Ograniczenie wolności zrzeszania się w związkach zawodowych ...                         | 280 |
| 11.1.3. Wpływ związków na stanowienie prawa.....                                                | 282 |
| 11.2. Zbiorowe spory pracy w służbie cywilnej.....                                              | 286 |
| 11.2.1. Strony w sporach zbiorowych.....                                                        | 286 |
| 11.2.2. Wyłączenie prawa do strajku w służbie cywilnej.....                                     | 288 |
| 11.3. Układy zbiorowe pracy a służba cywilna.....                                               | 294 |

**Zakończenie..... 299****Bibliografia..... 313****Orzecznictwo..... 329****Akty normatywne..... 335****Indeks rzeczowy ..... 341**



## Wykaz skrótów

### Akty prawne

|                  |                                                                                                                                                                                 |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EKS              | - Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67)                                                                |
| k.c.             | - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)                                                                                        |
| k.k.             | - ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)                                                                                           |
| Konstytucja RP   | - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)                                                                          |
| k.p.             | - ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)                                                                    |
| k.p.a.           | - ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)                                         |
| k.p.c.           | - ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)                                                                       |
| k.p.k.           | - ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)                                                                            |
| MPPOiP           | - Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)                             |
| TFUE             | - Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej                                                                                                                                    |
| TWE              | - Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską                                                                                                                                    |
| u.p.u.p.         | - ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.)                                              |
| u.p.z.k.         | - ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm.; uchylona z dniem 24 marca 2009 r.) |
| u.r.s.z.         | - ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55, poz. 236 z późn. zm.)                                                                          |
| u.s.c.           | - ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.)                                                                                  |
| u.s.c. z 2006 r. | - ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.; uchylona z dniem 1 stycznia 2010 r.)                                              |

- u.s.c. z 1998 r.      - ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.; uchylona z dniem 31 grudnia 2007 r.)
- u.z.z.                 - ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm.)

### Periodyki

- Acta UL                - Acta Universitatis Lodzensis
- Dz.Pr.K.P.            - Dziennik Praw Królestwa Polskiego
- Dz.Pr.P.P.            - Dziennik Praw Państwa Polskiego
- Dz. Urz. Min.        - Dziennik Urzędowy Ministra Administracji Publicznej
- Adm. Publ.            -
- Dz. Urz. Min. Fin.   - Dziennik Urzędowy Ministra Finansów
- Dz. Urz. WUG        - Dziennik Urzędowy Wyższego Urzędu Górniczego
- Dz. U. Śl.            - Dziennik Ustaw Śląskich
- GSP                   - Gdańskie Studia Prawnicze
- GSP – Prz. Orz.      - Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
- M.P.                   - Monitor Polski
- MPP                   - Monitor Prawa Pracy
- M. Praw.             - Monitor Prawniczy
- ONSA                  - Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSA                   - Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
- OSNC                  - Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNCK               - Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej
- OSNP                  - Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSP                   - Orzecznictwo Sądów Polskich
- OSS                   - Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
- OTK                   - Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A                - Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- PiP                    - Państwo i Prawo
- PiZS                   - Praca i Zabezpieczenie Społeczne
- RPEiS                - Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

### Inne

- ETS                   - Europejski Trybunał Sprawiedliwości
- IPiSS                - Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
- KSAP                - Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
- MOP                 - Międzynarodowa Organizacja Pracy
- NSA                  - Naczelny Sąd Administracyjny
- PKWN               - Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
- SN                   - Sąd Najwyższy
- TK                   - Trybunał Konstytucyjny

## Wstęp

*Kto ojczyźnie swej służy, sam sobie służy.*

Piotr Skarga

*Są ludzie i są czyny ludzkie tak silne i tak potężne, że śmierć przewyższają, że żyją i obcują między nami.*

Józef Piłsudski

Zagadnienie zatrudnienia osób w służbie cywilnej zasługuje na szczególną uwagę ze względu na swą społeczną doniosłość. Reforma kadr administracji publicznej spowodowana została koniecznością uwzględnienia skutków zachodzących przemian społeczno-ekonomicznych w naszym kraju w warunkach transformacji ustroju. Powstanie służby cywilnej było związane z dążeniem do zapewnienia kadr pracowniczych, które w sposób fachowy i kompetentny będą realizować zadania państwa. Ma to znaczenie zwłaszcza po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Osoby zatrudnione w administracji publicznej powinny bowiem być zdolne do stosowania prawa wspólnotowego oraz skutecznego działania w zakresie wykonywania zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii.

W społecznej dyskusji nad przyszłym kształtem służby publicznej ostatecznie opowiedziano się za zawodowym statusem wykwalifikowanych członków korpusu służby cywilnej, dzięki którym zadania państwa będą efektywnie realizowane. Z tego punktu widzenia kwestią szczególnie ważną dla prawidłowego funkcjonowania państwa jest właściwe unormowanie statusu prawnego osób zatrudnionych w służbie cywilnej.

Podjęmując analizę problematyki statusu prawnego członków korpusu służby cywilnej, należy zdawać sobie sprawę ze złożoności i obszerności przedstawianej materii ustawowej. W pracy starano się ukazać aktualną sytuację prawną członków korpusu służby cywilnej w oparciu o dorobek polskiej literatury prawniczej i orzecznictwa, a także doświadczenia praktyczne. Praca ta nie mogła jednak wyczerpać i nie wyczerpuje całości tej bogatej problematyki. Przedstawiono w niej jedynie kwestie związane ze specyfiką pracy w służbie publicznej. Jej celem jest bowiem naświetlenie wielu zagadnień związanych ze szczególnym rodzajem pracy w służbie cywilnej. Kwestie te trudno poddają się analizie jurystycznej, a prawna regulacja statusu prawnego osób zatrudnionych w służbie publicznej jest nadal niedoskonała i budzi liczne wątpliwości w procesie stosowania prawa. W pracy dokonano interpretacji licznych prze-

pisów prawnych, które są źródłem rozbieżnych wykładni oraz podjęto próbę rozwiązania wielu problemów praktycznych. Zostały w niej natomiast świadomie pominięte kwestie regulowane przepisami powszechnego prawa pracy. W tym zakresie można bowiem sięgnąć do licznych podręczników, monografii i komentarzy z zakresu prawa pracy.

Praca łączy w sobie elementy teoretyczne i praktyczne. Dlatego zachowała ona swą wartość także po wprowadzeniu ewentualnych zmian w ustawie o służbie cywilnej jako że podstawowe konstrukcje prawa urzędniczego, wypracowywane przez dziesięciolecia, z pewnością nie ulegną zmianom.

Praca jest skierowana przede wszystkim do osób stosujących prawo pracy w praktyce: sędziów sądów pracy, adwokatów, radców prawnych, pracowników działów kadr, członków organizacji związkowych oraz osób zatrudnionych w Państwowej Inspekcji Pracy. Niniejsze opracowanie może być również pomocne osobom zatrudnionym w służbie cywilnej, studentom wydziałów prawa i administracji, a także innym osobom zainteresowanym tematyką zatrudnienia w służbie cywilnej.

W pracy został uwzględniony stan prawny na dzień 1 maja 2010 r.

# Służba cywilna w Polsce

## 1.1. Uwagi wprowadzające

Z dniem **24 marca 2009 r.** weszła w życie ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>1</sup>, regulująca status prawny członków korpusu służby cywilnej, który tworzą osoby zatrudnione na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej oraz stanowiskach urzędniczych: średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających w jednostkach administracji rządowej, enumeratywnie wymienionych w art. 2 u.s.c. Stanowi ona regulację prawną dotyczącą zatrudnienia wybranej grupy społeczno-zawodowej osób w administracji państwowej<sup>2</sup>. Natomiast pracownicy samorządowi nie wchodzą obecnie w skład samorządowej służby cywilnej<sup>3</sup> i stanowią odrębną grupę społeczno-zawodową, której status prawny reguluje ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>4</sup>.

Celem ustanowienia służby cywilnej było – zgodnie z art. 1 u.s.c. – zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa<sup>5</sup>. Urzeczywistnianie tych zasad w działalności administracji powinny zapewniać gwarancje prawne i instytucjonalne. Aktualny kształt obowiązującej regulacji prawnej może bowiem utrudniać bądź ułatwiać osiągnięcie założonych przez ustawodawcę celów służby cywilnej. Odrębną kwestią jest praktyczna realizacja zadań przez członków korpusu służby cywilnej zgodnie z art. 1 u.s.c.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

<sup>2</sup> B.M. Ćwiertniak, *O procesach przemian pragmatyk zawodowych w ostatnim dwudziestoleciu (Kilka refleksji)* (w:) *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009, s. 33 i n.

<sup>3</sup> Por. H. Szewczyk, *Zagadnienia prawne zatrudnienia w samorządzie terytorialnym*, Samorząd Terytorialny 2005, nr 12, s. 5 i n.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 223, poz. 1458.

<sup>5</sup> Por. B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 31 i n.; E. Biermann, N. Kammradt, *Federalismusreform In Kraft: öffentliches Dienstrecht vor dem Neuordnung*, Der Personalrat 2006, nr 11, s. 444–446; J. Ziller, *Das öffentliche Dienstrecht aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft*, Die Öffentliche Verwaltung 2006, nr 6, s. 233–241.

<sup>6</sup> Por. J. Jagielski, *Jakość administracji publicznej – uwarunkowania i mierniki (kilka refleksji wprowadzających)*, Płock 2006, s. 114; J. Oniszcuk, *Prawo jednostki do dobrej administracji publicznej*

Służba cywilna to określona struktura organizacyjna i tworzący ją korpus zatrudnionych członków wykonujących zadania państwa. Sprawne funkcjonowanie demokratycznego państwa zależy w dużej mierze od jakości kadr urzędniczych, a podstawowymi przesłankami tej jakości jest ich profesjonalny oraz apolityczny charakter.

Wymóg bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa został podniesiony do rangi zasady konstytucyjnej<sup>7</sup>. W tym sensie apolityczność służby cywilnej należy postrzegać w dwóch aspektach – z jednej strony jako zakaz angażowania się członków korpusu służby cywilnej w politykę, z drugiej – wyeliminowanie pozaprawnego oddziaływania świata polityki na funkcjonowanie korpusu służby cywilnej. Neutralność polityczna służby cywilnej wiąże się z jej wyodrębnieniem strukturalnym i ścisłym rozgraniczeniem stanowisk politycznych i urzędniczych oraz z respektowaniem bezstronności politycznej w podejmowanych przez członków korpusu służby cywilnej działaniach w imieniu państwa<sup>8</sup>.

Każdy ma powszechny i równy dostęp do służby cywilnej, o ile odpowiada wymogom stawianym w zakresie kwalifikacji i umiejętności oraz postawy etycznej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 60 statuując to prawo, uznaje tym samym, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach<sup>9</sup>. Zasadę tę należy uznać za szczególnie wyraz dwóch innych zasad konstytucyjnych: zasady równości oraz zasady dobra wspólnego.

Zasadę równego dostępu obywateli do służby cywilnej formułuje także art. 25 MPPOiP<sup>10</sup> ratyfikowanego przez Polskę. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w art. 21 stanowi również, że każdy człowiek ma prawo do równego dostępu do służby publicznej w swoim kraju<sup>11</sup>.

Na gruncie ustawy o służbie cywilnej trudno mówić o istnieniu prawa podmiotowego do uzyskania statusu członka korpusu służby cywilnej. Przepis art. 6 u.s.c. stanowi, że każdy ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty i konkurencyjny. Nabór do służby cywilnej przeprowadza się na wolne stanowisko w poszczególnych urzędach oraz dotyczy on także absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Nabór do służby organizują pracodawcy, którzy mają obowiązek upowszechniać informacje o wolnych stanowiskach w urzędach poprzez umieszczenie ogłoszeń o naborze w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów drogą elektroniczną, za pomocą formularzy umieszczonych na jego stronach internetowych, z zastrzeżeniem art. 46

(w:) *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, Warszawa 2008, *passim*.

<sup>7</sup> Zob. wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73; wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94; wyrok TK z dnia 13 listopada 2003 r., K 51/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 86.

<sup>8</sup> Por. J. Stelina, *Zasada politycznej neutralności służby cywilnej*, GSP 2007, t. XVII, s. 378–379.

<sup>9</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>10</sup> Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

<sup>11</sup> *Prawa człowieka. Wprowadzenie, wybór źródeł*, oprac. K. Motyka, Lublin 1999, s. 77.

u.s.c. W świetle tego przepisu Szef Służby Cywilnej, zgodnie z odrębnymi przepisami, wskazuje absolwentom kolejnych roczników Krajowej Szkoły Administracji Publicznej pierwsze stanowiska pracy w służbie cywilnej. W świetle art. 27 omawianej ustawy Główny Lekarz Weterynarii organizuje nabór na stanowiska granicznego lekarza weterynarii i jego zastępcy, a wojewódzki lekarz weterynarii organizuje nabór na stanowiska powiatowego lekarza weterynarii i jego zastępcy.

Jednakowy dostęp do służby cywilnej oznacza wolny i równy dla wszystkich osób spełniających określone wymogi dostęp do określonej pracy w służbie cywilnej<sup>12</sup>. Konkurencyjność i otwartość w dostępie do stanowisk powinna być realizowana na zasadach wykluczających wszelką arbitralność ocen spełnienia przez kandydatów kwalifikacji zawodowych. Zakaz dostępu do służby cywilnej albo ograniczenie tego dostępu może wynikać tylko z ustawy. Polegać to może na ustanowieniu ustawowych zakazów zatrudniania określonych osób w służbie cywilnej, względnych ograniczeń w podejmowaniu dodatkowych zajęć zarobkowych albo też sprowadzać się to może do uzależnienia dostępu do wykonywania określonych rodzajów prac od podjęcia odpowiedniego aktu przez właściwy organ. Ograniczenie dostępu do służby cywilnej może się też wiązać z zakazem łączenia określonych funkcji z pracą w służbie cywilnej.

Ograniczenia lub utrudnienia w dostępie do służby cywilnej nie mogą przekroczyć granic potrzeby, ponieważ powodują uszczuplenie prawa do pracy, a zatem jednego z istotnych praw w katalogu praw człowieka, chronionych normami prawa międzynarodowego. Istnienie takich ograniczeń i utrudnień jest jednak konieczne ze względu na interes publiczny wiążący się z apolitycznym, bezstronnym i profesjonalnym wykonywaniem pracy w służbie cywilnej. Służba cywilna powstała bowiem w naszym kraju w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa. W związku z tym na członków korpusu służby cywilnej nałożono obowiązek profesjonalizmu, przejawiający się w powinności rzetelnego, terminowego wykonywania zadań oraz powinności stałego rozwijania wiedzy zawodowej, a także poddawania się stałym lub okresowym ocenom.

Z kolei obowiązek bezstronnego działania wiąże się z uczciwym i obiektywnym wykonywaniem obowiązków, przestrzeganiem zakazu prowadzenia działalności zarobkowej podważającej zaufanie do służby cywilnej oraz z godnym zachowaniem się w służbie oraz poza nią. Zadania z zakresu administracji publicznej powinny być wykonywane bezstronnie, w sposób wolny od nacisków czy osobistych poglądów i sympatii. Wiąże się to z odejściem od oddania politycznego oraz wierności ideologicznej rządzącej partii jako podstawowego kryterium naboru i awansu, które obowiązywały w czasach realnego socjalizmu. Natomiast podstawowymi kryteriami naboru powinny być kwalifikacje zawodowe i umiejętności<sup>13</sup>. Istotą utworzenia służby publicznej jest bowiem

<sup>12</sup> Por. M. Jabłoński, *Prawo dostępu do służby publicznej* (w:) *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 625 i n.; A. Reich, *Die Abmahnung und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz*, *Die Personalvertretung* 2006, nr 12, s. 452–456.

<sup>13</sup> Por. E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie kształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, *passim*.



zapewnienie ciągłości profesjonalnego wykonywania zadań państwa w warunkach zmieniających się ekip rządzących. Podstawowym warunkiem utrzymania tej ciągłości jest zapewnienie członkom korpusu służby cywilnej neutralności politycznej i stabilizacji zatrudnienia.

Obowiązek neutralności służby cywilnej urzeczywistnia się przede wszystkim przez nałożenie na członków korpusu służby cywilnej zakazu publicznego manifestowania przekonań politycznych, zakazu uczestniczenia w strajkach czy też zakazu łączenia pracy w służbie cywilnej z pełnieniem funkcji politycznych.

Dążąc do profesjonalizmu kadr zatrudnionych w służbie cywilnej, nie należy zapominać o kwestii etyki urzędnika i o tym wszystkim, co tworzy etos pracownika administracji publicznej. Należy w pełni podzielić pogląd, że pracę w administracji publicznej powinno się traktować jak misję publiczną, jako pracę dla dobra ogółu, z której nie można wywiązać się inaczej niż tylko całkowicie i uczciwie<sup>14</sup>.

Osoba starająca się o posadę w służbie cywilnej, gdzie oczekuje się od osób zatrudnionych właściwej postawy etycznej i moralnej oraz profesjonalizmu, powinna więc spełniać nie tylko ustawowe wymogi w zakresie kwalifikacji zawodowych, ale i predyspozycji osobistych. We współczesnej administracji pożądana jest również umiejętność rozwiązywania konfliktów, asertywność, empatia czy też wrażliwość społeczna<sup>15</sup>. Wymogom etycznym, jakie powinien spełniać członek korpusu służby cywilnej, nadaje się obecnie znaczną rangę. W krajach Europy Zachodniej opracowywane są kodeksy etyki osób zatrudnionych w administracji publicznej. Celem tych działań jest przeciwdziałanie korupcji, nepotyzmowi, interesowności, nieuczciwości i innym nadużyciom funkcji publicznych<sup>16</sup>.

Dnia 20 kwietnia 2000 r. Szef Służby Cywilnej zarządzeniem nr 3/2000 powołał specjalną komisję do opracowania projektu kodeksu etyki zawodowej korpusu służby cywilnej. Komisja przeanalizowała niektóre zagraniczne kodeksy etyki zawodowej, a także przepisy Unii Europejskiej, a w szczególności rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/2000/6<sup>17</sup>.

Komitet Ministrów Rady Europy 24 lutego 2000 r. przyjął rekomendację nr R/2000/6 w sprawie statusu pracowników publicznych w Europie przygotowaną przez grupę ekspertów z zakresu prawa administracyjnego należącą do Europejskiego Komitetu Współpracy Prawnej. Rekomendacja wyznacza pożądaną kierunek prac legislacyjnych i praktyki. Podkreśla ona ważną rolę pracowników publicznych, znaczenie ich kwalifikacji i umiejętności oraz konieczność stworzenia im odpowiednich warunków wykonywania szczególnych obowiązków i zadań. Rekomendacja, nie będąc aktem normatywnym, służy wprowadzeniu do ustawodawstw krajowych wspólnych reguł dobrej praktyki

<sup>14</sup> Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 254; B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995, *passim*.

<sup>15</sup> Por. I. Macek, *Tendencje zmian w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji* (w:) *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002, s. 17 i n.

<sup>16</sup> Zob. Z. Leoński, *Wyodrębnienie zawodu urzędniczego i swoistych jego cech*, *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka* 2006, nr 2, s. 14.

<sup>17</sup> Zob. T. Górzyńska, *Służba nie drużyba*, Rzeczpospolita z 29 marca 2001 r.



administracyjnej<sup>18</sup>. Jedna z zasad określonych w rekomendacji stanowi, że prawa polityczne i związkowe pracowników publicznych mogą być ograniczone w drodze ustawy lub umowy zbiorowej jedynie w zakresie wymaganym w demokratycznym państwie prawnym z uwzględnieniem uzasadnionego interesu służby publicznej. Natomiast 11 maja 2000 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął rekomendację nr R/2000/10 w sprawie kodeksów postępowania pracowników publicznych<sup>19</sup>.

W przyjętej w grudniu 2000 r. w Nicei Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej zawarto w art. 41 prawo do dobrej administracji. „Prawo do dobrej administracji” stanowi prawo podmiotowe jednostki do żądania określonych uprawnień i zachowań urzędników<sup>20</sup>. Rozwinięciem tej zasady jest uchwalony 6 września 2001 r. w formie uchwały przez Parlament Europejski Kodeks Dobrej Administracji, którego powinny przestrzegać instytucje i organy Unii Europejskiej, ich służby administracyjne i urzędnicy w kontaktach z obywatelami. Unormowania w nim zawarte zawierają standardy właściwego postępowania organów administracji oraz urzędników i mogą być podstawą do ocen zachowań pracowników administracji<sup>21</sup>. Każdy pracownik służby publicznej powinien być poinformowany o istnieniu kodeksu i od momentu przyjęcia go do wiadomości ma obowiązek zachowywania się zgodnie z jego przepisami. „Prawo do dobrej administracji” stanowi prawo podmiotowe jednostki do żądania określonych uprawnień i zachowań urzędników. Każdy obywatel ma prawo, by jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje i organy Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie.

W państwach Unii Europejskiej przywiązuje się duże znaczenie do wymagań etycznych w stosunku do osób zatrudnionych w służbie cywilnej. W państwach tych opracowano specjalne kodeksy etyki urzędników. W niektórych krajach działają specjalne komisje ds. etyki. Wspólnym celem tych działań jest stworzenie mechanizmów przeciwdziałania korupcji i nadużyciom funkcji publicznych, kreowania pozytywnych wartości w administracji oraz ochrona uczciwie pracujących urzędników<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Zob. T. Górzyńska, *Standardy europejskie dotyczące pracowników administracji publicznej*, Studia Prawnicze 2001, nr 3–4, s. 129–130; J. Staupe, *Beamtenrecht. Innere Sicherheit und Katastrophenschutz* (w:) *Die Reform des Bundesstaates*, Baden-Baden 2007, s. 161–172.

<sup>19</sup> Zob. T. Górzyńska, *Standardy europejskie...*, s. 132–133.

<sup>20</sup> Por. A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, PiP 2003, z. 7, s. 73 i n.; J. Janczak, *Prawo do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej* (w:) *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych*, red. J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska, Szczecin 2006, s. 289 i n.

<sup>21</sup> Szerzej na ten temat: E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 231 i n.; J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2005, s. 7 i n.; J. Szreniawski, *Zagadnienia stosunku między urzędnikiem a interesantem* (w:) *Gwarancje prawne ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002, s. 479; E.G. Makarewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Casus 2007, nr 45, s. 33 i n.; *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, Warszawa 2008, *passim*.

<sup>22</sup> Por.: G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 26 i n.; B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników...*, s. 7 i n.; H.R. Wilson, *Etyka i konflikt interesów* (w:) *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14–15 marca 1996 r.*, red. J. Jacki, Warszawa 1996, s. 90–95; R. Stefanicki, *Apolityczność urzędników*

W oparciu o rekomendację nr R/2000/10 przygotowano projekt polskiego kodeksu etyki służby cywilnej. Projekt ten wprowadzono w życie zarządzeniem nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej<sup>23</sup>. Kodeks ustanawia standardy postępowania dla członków korpusu służby cywilnej. Wśród przewidzianych w kodeksie zasad znalazły się: rzetelność, kompetentność, bezstronność, neutralność polityczna oraz przestrzeganie prawa. Kodeks Etyki Służby Cywilnej ustanowiono, mając na względzie podstawowe kryteria wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej, wyrażone w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 1 u.s.c., oraz konieczność ich pełnej realizacji w praktyce działania korpusu służby cywilnej<sup>24</sup>.

Należy zauważyć, że pod rządami ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. Kodeks Etyki Służby Cywilnej nie znajdował zastosowania do osób zatrudnionych na wysokich stanowiskach państwowych, o których mowa w ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych<sup>25</sup>. Obecnie w Polsce służba cywilna funkcjonuje wyłącznie w urzędach administracji rządowej. Warto więc zastanowić się nad rozszerzeniem zakresu stosowania tego kodeksu również w odniesieniu do innych osób zatrudnionych w administracji publicznej. W doktrynie postuluje się, by zakresem art. 153 Konstytucji RP objąć także administrację samorządową<sup>26</sup>.

Zagadnienia te wiążą się z etyką urzędniczą jako odrębną dyscypliną naukową, której przedmiotem są rozważania etyczne, dotyczące regulacji etyki urzędniczej i moralności urzędników<sup>27</sup>.

Etyka w administracji jest to układ powinności moralnych wyznaczających sposoby postępowania osób zatrudnionych w administracji podczas wykonywania stosownych czynności i zadań wynikających z pełnienia funkcji, a także określających sposoby zachowań w życiu prywatnym<sup>28</sup>. Wśród ważnych zadań

---

w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, PiP 2005, z. 5, s. 43 i n.; S. Goodings, *Konieczność tworzenia służby cywilnej na zasadach etyki zawodowej* (w:) *Służba cywilna...*, red. J. Jacki, s. 107–121; Ch. Vigouroux, *Walka z korupcją w administracji francuskiej* (w:) *Służba cywilna...*, red. J. Jacki, s. 153–158; D. Dzienisiuk, *Sytuacja urzędników w prawie Unii Europejskiej* (w:) *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 267 i n.; U. Battis, *Hergebrachte Grundsätze versus Ökonomismus: Das deutsche Beamtenrechts Modernisierungsfalle?*, *Die Öffentliche Verwaltung* 2001, nr 8, s. 310–317; H.U. Derlien, *Öffentlicher Dienst im Wandel, Die Öffentliche Verwaltung* 2001, nr 8, s. 322–328; M. Michel, *Beamtenstatus im Wandel: vom Amtsdauersystem zum öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag*, Zurich 1988, *passim*; N.V. Redecker, *Der neue Zivile Dienst nach dem Gesetz von 1998*, *Jahrbuch für Ostrecht* 2000, nr XLI 2000, s. 7 i n.; L. Gramlich, *Folgen beseitigung im Beamtenrecht?*, *Neue Justiz* 2002, nr 6, s. 292 i n.

<sup>23</sup> M.P. Nr 46, poz. 683.

<sup>24</sup> Szerzej na ten temat E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, s. 189 i n.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm. (uchylona z dniem 24 marca 2009 r.).

<sup>26</sup> Por. A. Dębicka, *Biurokracja* (III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica Zdrój, 2–4 czerwca 2006 r.). *Sprawozdanie*, PiP 2006, z. 10, s. 117; H. Szewczyk, *Propozycja samorządowej służby cywilnej* (w:) *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 141 i n.

<sup>27</sup> Por. T. Ślipko, *Zarys etyki ogólnej*, Kraków 2004, s. 395 i n.

<sup>28</sup> Por. B. Pogonowska, *Elementy etyki gospodarki rynkowej*, Warszawa 2004, *passim*; J. Kotapka, *Etyka w administracji publicznej (służbie cywilnej)*, *Przegląd Prawa i Administracji*, t. LXVII, red. B. Banaszak, Wrocław 2005, s. 100 i n.; W. Mikułowski, *O potrzebie wspólnych ogólnych zasad i standardów cywilnej służby publicznej w Polsce* (w:) *Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, red. B. Kudrycka, P. Suwaj, Białystok 2005.

stojących przed służbami publicznymi w krajach Unii Europejskiej dominuje zadanie podnoszenia poziomu moralnego urzędników w całym procesie ich kształcenia i wykonywania zawodu. Zadanie to zwane jest etyczną profesjonalizacją urzędników, realizowaną za pomocą złożonej infrastruktury etycznej w administracji publicznej. W modelowym ujęciu tej infrastruktury znajdują się następujące składniki: pojęcie profesjonalizacji, edukacja, wchodzenie do zawodu, awansowanie i degradowanie, zestawy wartości i celów oraz koordynacja tych elementów<sup>29</sup>. Ze względu na sprawowanie służby publicznej istotna jest więc dbałość o wysoki poziom etyczny kadr w służbie cywilnej. Osoby, które nie spełniają wysokich wymagań etycznych, nie powinny wiązać swojej przyszłości z pracą w służbie cywilnej.

Już przy naborze do pracy w służbie cywilnej powinna być brana pod uwagę właściwa postawa etyczna kandydata. Następnie postawę etyczną osoby zatrudnionej w służbie cywilnej należy weryfikować w okresie pozostawania w zatrudnieniu<sup>30</sup>.

## 1.2. Ewolucja idei służby cywilnej

Przed czerwcem 1918 r. niektóre zagadnienia dotyczące urzędników państwowych regulowała Rada Regencyjna Królestwa Polskiego w drodze dekretów. Pierwszą generalną regulacją porządkującą te kwestie były Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych. Stanowiły one załącznik do Reskryptu Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 11 czerwca 1918 r.<sup>31</sup>

Stosownie do postanowień przepisów tymczasowych stosunek prawny urzędnika z państwem pozostawał wyłączną domeną prawa publicznego do tego stopnia, że samo jego ustanowienie, zmiana, zawieszenie i rozwiązanie następowało nie w drodze umowy lub jednostronnej czynności urzędnika, lecz tylko „na zasadzie ustawy i prawnych zarządzeń władzy”.

Pomimo nieco archaicznego języka, generalne przesłanie, a nawet konkretne przepisy są podobne do współczesnych regulacji w tym zakresie. Przykładem tego może być art. 23 Tymczasowych przepisów służbowych, który stanowi: „Urzędnik powinien zawiadamiać władzę służbową o swoich dodatkowych zajęciach zarobkowych w godzinach pozabiurowych i zaniechać tych, które uznane będą przez zwierzchność za nie licujące z obowiązkami, charakterem lub bezinteresownością urzędnika”. Porównując go z art. 51 obecnie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej, możemy stwierdzić, że niezależnie od okresu historycznego wymogi stawiane osobom zatrudnionym w służbie publicznej pozostawały niemal identyczne, zwłaszcza w zakresie przestrzegania zakazu prowadzenia działalności zarobkowej podważającej zaufanie do służby cywilnej. Oczywiście szereg zagadnień unormowanych w aktualnie obowiązujących przepisach nie ma swoich odpowiedników w Tymczasowych

<sup>29</sup> Szerzej na ten temat: R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2005, s. 257 i n.

<sup>30</sup> Por. M. Kotulski, *Etyka pracownika administracji samorządowej (w:) Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 159 i n.

<sup>31</sup> Dz.Pr.K.P. z 1918 r. Nr 6, poz. 13; Dz.Pr.P.P. Nr 6, poz. 13; A. Górski, *Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. w świetle aktów prawnych o państwowej służbie cywilnej z lat 1918–1922*, Służba Cywilna 2000–2001, nr 1, s. 73.

przepisach służbowych. Należy jednak zdawać sobie sprawę, że była to pierwsza próba powołania do życia pragmatyki urzędniczej na ziemiach polskich po I wojnie światowej.

W Polsce do idei służby cywilnej nawiązywano już w okresie międzywojennym, w toku prac nad uregulowaniem statusu prawnego urzędników państwowych. Trudno nie zauważyć, że obecna regulacja ustawy o służbie cywilnej (z 2008 r.) jest głęboko zakorzeniona w ustawie o państwowej służbie cywilnej z 1922 r.

Publicznoprawny model służby państwowej po raz pierwszy ukształtował się w naszym kraju w 1922 r. Uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 17 lutego 1922 r. ustawa o państwowej służbie cywilnej<sup>32</sup> nawiązywała do założeń biurokratycznego modelu służby państwowej opartego na wzorach austriacko-pruskich. Poza zagadnieniami związanymi z organami służby cywilnej, obsadzaniem wysokich stanowisk, a także ze szkoleniem i rozwojem w służbie cywilnej zakres regulacji ustaw z 1922 r. i z 2008 r. jest zbliżony.

W ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. pojawiło się pojęcie służby przygotowawczej, której rangę doceniono już w okresie międzywojennym. W wyjątkowych wypadkach „właściwa władza naczelna” mogła skrócić okres służby przygotowawczej lub zwolnić z obowiązku jej odbywania. Zwłaszcza w okresie rządów sanacji w dużym zakresie korzystano ze zwolnień od obowiązku posiadania wyższego wykształcenia lub odbycia służby przygotowawczej, co umożliwiało szybsze obsadzanie stanowisk w administracji. Przywilej zasługi politycznej zaczynał mieć wówczas pierwszeństwo przed cenzusem wykształcenia<sup>33</sup>.

W ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. odrębnie uregulowano sytuację prawną urzędników oraz niższych funkcjonariuszy państwowych. Korpus funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej dzielił się na dwie kategorie: urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych. W istocie więc ustawa ta regulowała dwa odrębne typy stosunków służbowych. Pierwszym z nich był stosunek służbowy urzędników, drugim – stosunek służbowy niższych funkcjonariuszy państwowych. Oba stosunki służbowe nawiązywano w drodze mianowania. Przepisy o urzędnikach stosowano analogicznie do państwowych funkcjonariuszy niższych, z nielicznymi wyjątkami<sup>34</sup>.

Na gruncie ustawy o państwowej służbie cywilnej stosunek służbowy urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych miał charakter publicznoprawny. Podstawową konsekwencją takiej kwalifikacji prawnej była wyłączna właściwość prawa publicznego w regulowaniu statusu prawnego funkcjonariuszy państwowych. W odniesieniu do urzędników przyjęto zasadę nawiązywania stosunku pracy w drodze mianowania. Ustawa gwarantowała urzędnikom mianowanym na stałe stabilizację zatrudnienia. Mogli oni być zwolnieni tylko na podstawie przepisów ustawy lub orzeczenia komisji dyscyplinarnej. W stosunku do niższych funkcjonariuszy państwowych obowiązy-

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm.

<sup>33</sup> Zob. E. Ura, *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego*, Lublin 1995, s. 17.

<sup>34</sup> Zob. W. Hekajło, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej (pragmatyka służbowa)*, Warszawa 1924, s. 57.

wały tylko niektóre przepisy dotyczące urzędników, mniejsze były też w ich przypadku gwarancje stabilizacji zatrudnienia.

Zgodnie z art. 21 ustawy o państwowej służbie cywilnej urzędnik służby cywilnej obowiązany był wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, wypełniać obowiązki swego rządu gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co by mogło szkodzić. W razie naruszenia obowiązków służbowych oraz nagannego zachowania się poza pracą urzędnicy pociągani byli do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej.

Urzędnicy dzielili się z kolei na trzy kategorie, w zależności od stopni wykształcenia. Kandydaci na objęcie pierwszej, najwyższej kategorii, musieli legitymować się wyższym wykształceniem i odbyć roczną służbę przygotowawczą zakończoną egzaminem. Kandydaci do kategorii drugiej musieli posiadać wykształcenie średnie ogólnokształcące lub zawodowe, a do kategorii trzeciej – wykształcenie powszechne lub ukończone niższe klasy szkoły średniej.

Oprócz stosunków służbowych nawiązywanych z urzędnikami i funkcjonariuszami niższymi istniała możliwość zatrudniania w administracji państwowej pracowników kontraktowych. Z pracownikami tymi zawierano umowy o pracę. Ich status prawny regulowany był przepisami prawa cywilnego i prawa pracy. Ponadto dość często stosowaną praktyką było zatrudnianie tzw. dietariuszy, czyli pracowników doraźnych, z którymi zawierano umowy o pracę<sup>35</sup>.

Zasadnicze przeobrażenia ustroju społecznego w Polsce, poczynwszy od połowy lat 40. ubiegłego stulecia, doprowadziły do faktycznej deprecjacji przyjętych w ustawie o państwowej służbie cywilnej rozwiązań prawnych. Było to przede wszystkim związane z przyjętą przez nową władzę zasadą recypowania przedwojennego ustawodawstwa, pod warunkiem że nadawało się ono do adaptacji w zmienionych warunkach politycznych<sup>36</sup>. Normatywnym przejawem omawianego procesu były dwa dekrety PKWN: z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowania funkcjonariuszów państwowych<sup>37</sup> oraz z dnia 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych<sup>38</sup>. Oba te akty nie zmieniały formalnie ustawy o państwowej służbie cywilnej, wprowadzały jednak istotne modyfikacje statusu prawnego urzędników mianowanych. Chodziło tu przede wszystkim o odstąpienie od dość rygorystycznych wymogów selekcyjnych (głównie wykształcenia i obowiązku przedłożenia egzaminu urzędniczego), a ponadto – o umożliwienie na szerszą skalę przenoszenia w stan spoczynku i dokonywania zwolnień ze służby po uprzednim trzymiesięcznym wypowiedzeniu. Obok tego upowszechniano zatrudnianie urzędników także na podstawie umowy o pracę.

<sup>35</sup> Zob. J. Kościółek, *Państwowa służba cywilna. Jednolity tekst pragmatyki i komentarz*, Łódź 1947, s. 15.

<sup>36</sup> Zob. W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji (w:) System prawa administracyjnego*, t. 2, red. tomu J. Jendrośka, Ossolineum 1977, s. 386.

<sup>37</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 89.

<sup>38</sup> Dz. U. Nr 22, poz. 139.



Ustawa o państwowej służbie cywilnej została, po dostosowaniu jej przepisów do zmienionych warunków ustrojowych, przyjęta za obowiązującą po wojnie. Dekret z dnia 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych, który wszedł w życie, z mocą wsteczną, od 29 grudnia 1945 r., znowelizował jej przepisy, przewidując m.in. możliwość dokonywania zmian w treści stosunku pracy z pominięciem warunków i zasad przewidzianych w tekście pierwotnym ustawy. Celem tych zmian było głównie zwolnienie z pracy nieprzydatnych dla nowej władzy urzędników okresu sanacyjnego. W pierwszym okresie po wojnie do służby przyjmowano bowiem zarówno dawnych urzędników mianowanych, jak i funkcjonariuszy niższych, z tym że nowa władza dokonywała ponownego mianowania. Sam jednak fakt zgłoszenia się do pracy nie przesądzał jeszcze o ponownym zatrudnieniu – decyzja zależała od swobodnego uznania nowych władz. To stwarzało okazję do selekcji byłych urzędników. W przypadku odmowy ponownego przyjęcia uważano daną osobę za zwolnioną ze służby, z zachowaniem przez nią nabytych praw emerytalnych. W tym czasie na stanowiska kierownicze i inne wysokie stanowiska w strukturach administracji powoływani byli przede wszystkim działacze partii komunistycznej<sup>39</sup>.

Dekret nowelizujący ustawę w art. 10 upoważniał władze służbowe do podejmowania decyzji bez zachowania warunków i terminów określonych w przepisach służbowych: zwalniania urzędników po uprzednim trzymiesięcznym wypowiedzeniu z zachowaniem przysługujących im praw emerytalnych; przenoszenia w stan spoczynku; zmiany grupy uposażenia i stanowiska służbowego; zwolnienia od obowiązku odbycia egzaminu praktycznego. Decyzje w tym zakresie nie musiały być uzasadniane. To ułatwiało wymianę kadry administracji, ponieważ ustalony termin obowiązywania dekretu (do 31 grudnia 1947 r.), do którego władze mogły wykorzystywać przysługujące im z tego artykułu uprawnienia, był potem parokrotnie przedłużany. Kolejna zmiana ustawy z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej nastąpiła dekretem z dnia 25 października 1948 r. o zmianie ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej<sup>40</sup>. Na mocy jego postanowień przemianowano urzędników i niższych funkcjonariuszy na pracowników państwowych, dokonując jednocześnie ich podziału na pracowników służb specjalnych i pracowników służby ogólnej. Przyjęcie do poszczególnych służb uzależnione mogło zostać od ukończenia odpowiednich studiów, odbycia służby przygotowawczej i złożenia egzaminu kwalifikacyjno-praktycznego niezależnie od ukończenia studiów. Z pracownikami administracji zawierano z reguły umowy o pracę. Z mianowania korzystano tylko w stosunku do pracowników na wyższe stanowiska, przy czym mianowanie na stałe mogło zostać uzależnione od złożenia specjalnego egzaminu kwalifikacyjnego.

Takie zasady zostały ustalone w okólniku nr 1 Prezesa Rady Ministrów z 31 stycznia 1949 r.<sup>41</sup> W okólniku tym korzystanie z tej podstawy zatrudniania uzależniono każdorazowo od zgody Prezesa Rady Ministrów, a w przypad-

<sup>39</sup> Szerzej: E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, s. 46.

<sup>40</sup> Dz. U. Nr 50, poz. 381.

<sup>41</sup> Dz. Urz. Min. Adm. Publ. nr 12, poz. 57.

ku mianowania prowizorycznego – od zgody ministra resortowego. Okólnik zawierał bardzo ogólną dyrektywę, że w drodze mianowania mogą być obsadzane stanowiska tylko w razie koniecznej potrzeby, ze względu na charakter tych stanowisk. Warto zauważyć, że wiele z nowo przyjmowanych osób nie miało żadnych kwalifikacji i były one uzupełniane później w różnym systemie dokształcania<sup>42</sup>.

Po II wojnie światowej ustawa o państwowej służbie cywilnej została więc recypowana przez nową władzę i po dokonaniu w niej licznych zmian mających na celu adaptację zawartych w niej rozwiązań do potrzeb ustrojowych w PRL obowiązywała do dnia wejścia w życie kodeksu pracy.

W okresie powojennym koncepcje zatrudnienia w administracji przeszły jednak swoistą ewolucję od modelu publicznoprawnego, opartego na stosunku służbowym łączących funkcjonariuszy z państwem, do modelu zatrudnienia pracowniczego. Powojenne regulacje wyraźnie nawiązywały do klasycznych koncepcji prawa urzędniczego, niemniej jednak cały czas zatrudnienie osób w administracji publicznej następowało w ramach stosunku pracy. W tym okresie dokonał się w naszym kraju proces, który polegał na stopniowym włączaniu prawa służby publicznej do prawa pracy, co łączyło się ze zmianą charakteru prawnego zatrudnienia w służbie publicznej w stosunku do okresu międzywojennego.

Ustawa z dnia 1922 r. o państwowej służbie cywilnej i wymienione dekrety uchylone zostały dopiero uchwalonym 26 czerwca 1974 r. kodeksem pracy, który wszedł w życie od 1 stycznia 1975 r. Na mocy art. XV przepisów wprowadzających kodeks pracy stosunek pracy pracowników mianowanych podlegających ustawie z 1922 r. przekształcił się z mocy prawa w stosunek pracy oparty na umowie o pracę na czas nieokreślony lub na stosunek pracy na podstawie powołania – w odniesieniu do pracowników na stanowiskach kierowniczych. Od tego czasu praca na stanowiskach zapewniających udział w realizacji imperium państwa upodobniła się do pracy umownie podporządkowanej, chociaż elementy władcze będą miały tu jeszcze ciągle przewagę nad pierwiastkami zobowiązaniowymi<sup>43</sup>.

Dekretem z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin<sup>44</sup> zrównano status ubezpieczeniowy pracowników państwowych i pracowników podlegających powszechnym regulacjom prawa pracy, znosząc przywileje emerytalne pracowników państwowych.

Ostatecznie ograniczono zakres podmiotowy ustawy o państwowej służbie cywilnej, wyłączając spod jej zakresu pracowników urzędów terenowych, czego dokonano ustawą z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych<sup>45</sup>, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1969 r.

Aktem prawnym ponownie wyodrębniającym grupę urzędników administracji stała się ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów

<sup>42</sup> W. Jaśkiewicz, *Rozwój sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej w Polsce Ludowej* (w:) *Pracownicy administracji w PRL*, red. J. Łętowski, Ossolineum 1984, s. 57.

<sup>43</sup> T. Zieliński, *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w PRL*, PiP 1974, z. 6, s. 54.

<sup>44</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 1958 r. Nr 23, poz. 97 z późn. zm.

<sup>45</sup> Dz. U. Nr 25, poz. 164.

państwowych<sup>46</sup>. Ustawa ta, kilkadziesiąt razy nowelizowana, nadal obowiązuje w odniesieniu do niektórych osób zatrudnionych w administracji państwowej. W swych pierwotnych rozwiązaniach nawiązywała ona do ustawy z 1922 r., przywracając m.in. mianowanie jako podstawową formę zatrudnienia, zwiększała dyspozycyjność urzędników oraz wzmacniała stabilizację ich zatrudnienia. W ustawie o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r. zachowano stosunek pracy jako podstawę zatrudnienia w administracji publicznej. W ustawie tej przyjęto rozwiązanie polegające na wyodrębnieniu spośród wszystkich pracowników administracji kategorii urzędników i odpowiednim ukształtowaniu ich sytuacji prawnej. Osobom tym zagwarantowano większą niż innym pracownikom stabilizację zatrudnienia, a także zwiększono ich podporządkowanie i dyspozycyjność. W tym celu oparto stosunek pracy urzędników na nominacji<sup>47</sup>.

Wyrazem powrotu do klasycznych koncepcji prawa urzędniczego miało być uchwalenie w dniu 5 lipca 1996 r. ustawy o służbie cywilnej<sup>48</sup>, co zakończyło długotrwałe prace legislacyjne nad ukształtowaniem korpusu służby cywilnej<sup>49</sup>. Ustawa ta nawiązywała do przedwojennych regulacji oraz do tradycji legislacyjnej państw kontynentalnych Europy. Obowiązywała ona do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. Ustawa z 1996 r. zawierała przepis, w świetle którego organem właściwym w sprawach służby cywilnej był Szef Służby Cywilnej podlegający premierowi. Organem opiniodawczym i doradczym była Rada Służby Cywilnej, powoływana przez Prezesa Rady Ministrów. System wyboru do służby cywilnej oparto na postępowaniu kwalifikacyjnym. Postępowanie prowadziła Komisja Kwalifikacyjna, a odwołanie od jej decyzji rozpatrywała Komisja Odwoławcza.

Ustawa z 1996 r. opierała się jednak na założeniu, że służba cywilna będzie kształtowana ewolucyjnie. W okresie przejściowym pracownicy administracji rządowej mieli być zatrudnieni na dotychczasowych zasadach. Dopiero po przejściu z wynikiem pozytywnym postępowania kwalifikacyjnego mieli być mianowani, w imieniu państwa, do jednej z trzech kategorii urzędniczych korpusu służby cywilnej, a następnie wyznaczeni na poszczególne stanowiska. Szef Służby Cywilnej dokonywał mianowań na wniosek dyrektora generalnego urzędu, w którym dany pracownik miał być zatrudniony<sup>50</sup>.

Przepisy ustawy z 1996 r. stanowiły, że urzędnik służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie mógł kierować się swoimi przekonaniem politycznymi ani religijnymi, ani też interesem jednostkowym lub

<sup>46</sup> Tekst. jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.

<sup>47</sup> Por. W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji (w:) System prawa..., t. 2, red. tomu J. Jendrośka, s. 386–398; tenże, Rozwój sytuacji prawnej... (w:) Pracownicy administracji..., red. J. Łętowski, s. 43–85; T. Górzyńska, J. Łętowski, *Urzędnicy administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 25–35; L. Florek, *Uwagi o sytuacji prawnej urzędnika państwowego*, PiP 1984, z. 4, s. 44 i n.; T. Górzyńska, *W sprawie nowej regulacji prawa służby państwowej w Polsce*, PiP 1983, z. 9, s. 62 i n.; J. Łętowski, *Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego*, PiP 1983, z. 8, s. 17 i n.; E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, s. 31 i n.; T. Liszcz (w:) R. Borek-Buchajczuk, T. Liszcz, W. Perdeus, *Prawo urzędnicze*, red. T. Liszcz, Lublin 2005, s. 16 i n.*

<sup>48</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.

<sup>49</sup> Szerzej na ten temat: E. Ura, *Wyższe stanowiska w służbie publicznej (w:) Prawo. Administracja. Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2006, s. 210 i n.

<sup>50</sup> Zob. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 32–33.



grupowym. Ustawa zawierała też zakaz publicznego manifestowania przez urzędnika służby cywilnej swoich przekonań politycznych<sup>51</sup>.

Ustawa o służbie cywilnej z 1996 r. praktycznie nie zaistniała w rzeczywistości prawnej. Po pierwszym naborze, jaki miał miejsce w 1997 r., zaniechano rekrutacji kadr do służby cywilnej na podstawie jej przepisów. Jak zauważa się w literaturze prawniczej, zadecydowały o tym wzglądy merytoryczne, wynikające z niedostatków legislacyjnych tego aktu oraz polityczne, związane ze zmianą układu politycznego. Zastosowaniu tej ustawy w praktyce towarzyszyły również różnego rodzaju negatywne zjawiska<sup>52</sup>. Wobec powyższego nie zdecydowano się na nowelizację ustawy z 1996 r., lecz na uchwalenie nowego aktu prawnego. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej<sup>53</sup>, która weszła w życie z dniem 1 lipca 1999 r., uchyliła dotychczas obowiązującą ustawę z 1996 r.

Ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. włączyła do korpusu służby cywilnej wszystkie osoby zatrudnione w administracji rządowej, których status prawny był dotychczas uregulowany ustawą o służbie cywilnej z 1996 r. Z dniem wejścia w życie ustawy z 18 grudnia 1998 r. urzędnicy służby cywilnej mianowani na podstawie ustawy z 1996 r. stali się urzędnikami służby cywilnej w rozumieniu obowiązującej ustawy. Osobom tym przyznano najniższy stopień służbowy. Pozostałe osoby będące członkami korpusu służby cywilnej mogły stać się urzędnikami służby cywilnej zatrudnionymi na podstawie mianowania dopiero po pomyślnym przejściu postępowania kwalifikacyjnego. Zgodnie z tą ustawą podstawowym mechanizmem rekrutacji na wyższe stanowiska w służbie cywilnej był konkurs.

Ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. nadała osobom zatrudnionym w służbie cywilnej status pracowniczy bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy. Niniejsza ustawa – jak każda pragmatyka – stanowiła akt normatywny regulującym w odmienny sposób niż powszechne prawo pracy stosunki pracy członków korpusu służby cywilnej ze względu na szczególny charakter ich pracy<sup>54</sup>. Szczególne odrębności tej ustawy przejawiały się w istnieniu centralnego organu administracji w postaci Szefa Służby Cywilnej, powołaniu do życia Rady Służby Cywilnej, a także określeniu zasad obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Przepis art. 9 ust. 1 u.s.c. z 1998 r. stanowił, że Szefa Służby Cywilnej powołuje, po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej, Prezes Rady Ministrów spośród urzędników służby cywilnej. W okresie przejściowym istniały szczególne uregulowania dotyczące obsady stanowiska Szefa Służby Cywilnej zawarte w art. 145 i 146 u.s.c. z 1998 r., w świetle których można było odstąpić od

<sup>51</sup> G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 33.

<sup>52</sup> Zob. A. Dubowik, *Podstawy zatrudnienia w służbie cywilnej*, PiZS 1999, nr 10, s. 14.

<sup>53</sup> Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.

<sup>54</sup> Por. B.M. Ćwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych jako pragmatyka pracowników samorządu terytorialnego (charakterystyka ogólna aktu i jego ocena z perspektywy dyrektyw)*, Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej 1992, t. 9, s. 10 i n.; tenże, *Pragmatyki zawodowe (stan obecny i perspektywy przemian)*, Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej 1992, t. 10, s. 48–72; T. Liszcz, *Rekodyfikacja prawa pracy a pragmatyki pracownicze*, PiZS 1989, nr 6; A. Dubowik, *Pracownicy urzędów państwowych w dobie reform administracji publicznej (w:) Prawo pracy. Zabezpieczenie społeczne (Z aktualnych zagadnień)*, red. B.M. Ćwiertniak, Opole 2001, s. 105 i n.

zasady obsadzania tego stanowiska w drodze konkursu wyłącznie przez osobę posiadającą status urzędnika służby cywilnej.

Szef Służby Cywilnej wykonywał zadania wynikające z ustawy przy pomocy zastępcy Szefa Służby Cywilnej. Zastępcę Szefa Służby Cywilnej powoływał spośród urzędników służby cywilnej i odwoływał Prezes Rady Ministrów. W celu powołania lub odwołania zastępcy Szefa Służby Cywilnej nie był już więc konieczny wniosek Szefa Służby Cywilnej. Wyłonienie kandydatów na stanowiska Szefa Służby Cywilnej i zastępcy Szefa Służby Cywilnej następowało w drodze konkursu, który przeprowadzał Prezes Rady Ministrów. Konkurs na stanowisko zastępcy Szefa Służby Cywilnej przeprowadzano na wniosek Szefa Służby Cywilnej.

Szef Służby Cywilnej mógł tworzyć zespoły i komisje jako organy pomocnicze lub opiniodawczo-doradcze w sprawach należących do zakresu działania Szefa Służby Cywilnej. Stanowiły one swoisty aparat pomocniczy Szefa Służby Cywilnej. Uchylona ustawa wyraźnie stanowiła, że nie mają one uprawnień decyzyjnych, lecz jedynie opiniodawczo-doradcze. Ustawa nie określała natomiast trybu tworzenia tych ciał ani przedmiotu ich działania, pozostawiając w tym zakresie swobodę Szefowi Służby Cywilnej. Zespoły tworzyły podmioty robocze powoływane w zależności od aktualnych potrzeb, natomiast komisje stanowiły trwalszą, obliczoną na dłuższy okres formę organu pomocniczego.

Zgodnie z art. 14 u.s.c. z 1998 r. utworzona została Rada Służby Cywilnej jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów, oceniający przebieg postępowań kwalifikacyjnych i konkursowych w służbie cywilnej. Rada Służby Cywilnej liczyła 16 członków. Prezes Rady Ministrów powoływał 8 członków Rady spośród osób, które miały wiedzę, doświadczenie i autorytet, dawały rękojmię prawidłowej realizacji zadań Rady. Pozostałych 8 członków Rady premier powoływał spośród osób wytypowanych przez wszystkie grupy parlamentarne. Wszyscy członkowie Rady musieli spełniać wymogi określone w art. 4 pkt 1-3 i 5 u.s.c. z 1998 r. Osoby niespełniające któregośkolwiek z tych warunków nie mogły być powoływane do składu Rady. Jeśli chodzi o drugą połowę członków Rady, tj. rekrutujących się spośród osób reprezentujących kluby parlamentarne, ich kadencja powiązana była z kadencją Sejmu i Senatu. Kadencja ta trwała odpowiednio do kadencji tych organów. Kadencja członków Rady Służby Cywilnej kończyła się z upływem ostatniego dnia okresu, na jaki zostali powołani. Jednakże zgodnie z art. 16 ust. 3 u.s.c. z 1998 r. członkowie, których kadencja upłynęła, pełnili dalej swe funkcje aż do czasu powołania ich następców. Miało to na celu zagwarantowanie ciągłości funkcjonowania Rady.

Ustawodawca w art. 41 u.s.c. z 1998 r. wprowadził zasadę obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze konkursu. Należały do nich stanowiska: dyrektora generalnego urzędu, Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego oraz osoby kierującej departamentem (komórką równorzędną) i jej zastępców w urzędach, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 u.s.c. z 1998 r. oraz osoby kierującej wydziałem (komórką równorzędną) i jej zastępców w urzędach wojewódzkich.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 tej ustawy o wyższe stanowiska w służbie cywilnej ubiegać się mógł zasadniczo tylko urzędnik służby cywilnej. Przy czym w okresie przejściowym – 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy – o wyższe stanowiska

w służbie cywilnej mogły ubiegać się także osoby nieposiadające statusu urzędnika, czyli pracownicy służby cywilnej i osoby spoza korpusu służby cywilnej<sup>55</sup>. Ustawa w art. 42 ust. 2 i 3 dopuszczała dwa wyjątki od zasady obsadzania wyższych stanowisk służby cywilnej przez urzędników tej służby. Należy zaznaczyć, że były to rozwiązania o charakterze trwałym, a nie przejściowym.

W świetle art. 42 ust. 2 u.s.c. z 1998 r., jeżeli w wyniku dwukrotnego przeprowadzenia konkursu na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, określone w art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy, nie został wyłoniony kandydat spośród urzędników służby cywilnej, do udziału w następnym konkursie na to stanowisko dopuszczało się osoby, które nie są urzędnikami służby cywilnej. Rozwiązanie to umożliwiało obsadzenie wyższych stanowisk służby cywilnej przez osoby spoza korpusu służby cywilnej, co umożliwiało obsadzenie tych stanowisk przez osoby z aktualnego układu politycznego rządzącego krajem. Można było mieć w tym przypadku wątpliwości co do bezstronności i apolityczności zatrudnianych w ten sposób osób.

Na podstawie art. 42 ust. 3 u.s.c. z 1998 r. Szef Służby Cywilnej mógł dopuścić osoby niebędące mianowanymi urzędnikami służby cywilnej, czyli osoby będące umownymi pracownikami służby cywilnej oraz osoby nienależące do korpusu służby cywilnej, na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, o których mowa w art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy, jeżeli do pracy na tych stanowiskach niezbędne są szczególne doświadczenie i umiejętności zawodowe. Przy czym osoby te musiały spełniać wymogi selekcyjne identyczne jak urzędnicy służby cywilnej.

Konkurs na wyższe stanowiska w służbie cywilnej przeprowadzał Szef Służby Cywilnej. Przeprowadzał on postępowanie konkursowe przy pomocy powołanego przez siebie zespołu konkursowego. Konkursy na nowe wyższe stanowisko w służbie cywilnej ogłaszano poprzez umieszczenie w Biuletynie Służby Cywilnej. Szef Służby Cywilnej informował dyrektorów generalnych urzędów o ogłoszonych konkursach. Dyrektorzy generalni urzędu upowszechniali informacje o konkursach w kierowanych przez siebie urzędach. Do konkursu mogła przystąpić osoba spełniająca wymogi ogólne i szczególne określone w ogłoszeniu.

Urzędnikowi służby cywilnej, który wygrał konkurs i został uznany za najlepszego kandydata na stanowisko obsadzone w drodze konkursu, nie przysługiwała jeszcze automatycznie gwarancja zatrudnienia na tym stanowisku. Szef Służby Cywilnej nie miał bowiem obowiązku złożenia wniosku o jego przeniesieniu na nowe stanowisko. Urzędnikowi temu nie przysługiwało również roszczenie o zatrudnienie na stanowisku, o które ubiegał się, uczestnicząc w konkursie. Dopiero na wniosek Szefa Służby Cywilnej, po zasięgnięciu opinii właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody, Prezes

<sup>55</sup> Warto odnotować, że ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1800) dodano przepis art. 144a u.s.c., który dopuszczał obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej bez przeprowadzania konkursu przez osoby niebędące członkami korpusu służby cywilnej, spełniające warunki określone w art. 4 ustawy. Wyrokiem z dnia 12 grudnia 2002 r. TK orzekł, że art. 144a u.s.c. jest niezgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP (K 9/02, Dz. U. Nr 238, poz. 2025).

Rady Ministrów przenosił urzędnika służby cywilnej na stanowisko, na które został przeprowadzony konkurs określone w art. 41 ust. 1 pkt 1 u.s.c. z 1998 r. Z przeniesieniem na wyższe stanowisko wiązało się określenie przez Prezesa Rady Ministrów nowej wysokości wynagrodzenia przysługującego na tym stanowisku.

Z kolei członka korpusu służby cywilnej, który został wybrany w drodze konkursu na stanowisko, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 2 u.s.c. z 1998 r., Szef Służby Cywilnej przenosił na to stanowisko i określał wysokość wynagrodzenia przysługującego na tym stanowisku. W tym przypadku Szef Służby Cywilnej miał obowiązek przeniesienia takiej osoby na nowe stanowisko, przy czym przeniesienie członka korpusu służby cywilnej na wyższe stanowisko w służbie cywilnej nie zmieniało jego statusu prawnego. Natomiast z osobą niebędącą członkiem korpusu służby cywilnej wyłonioną w drodze konkursu dyrektor generalny urzędu zawierał umowę o pracę na czas określony do 3 lat. Przy czym wcześniejsze rozwiązanie umowy o pracę mogło być dokonane za dwutygodniowym wypowiedzeniem.

Z dniem wejścia w życie kolejnej ustawy o służbie cywilnej – z dnia 24 sierpnia 2006 r. – poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej straciła moc prawną.

Z kolei zgodnie z art. 119 u.s.c. z 2006 r. zniesiono centralny organ administracji rządowej – Szefa Służby Cywilnej oraz zlikwidowano urząd, który go obsługiwał. Dotychczasowe zadania i kompetencje Szefa Służby Cywilnej stały się zadaniami, które realizuje, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w zakresie określonym omawianą ustawą. Sprawy wszczęte i niezakończone przez Urząd Służby Cywilnej były prowadzone przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Do dnia 27 października 2006 r. istniały cieszące się pewną niezależnością od czynników politycznych organy, tj. Szef Służby Cywilnej oraz dyrektorzy generalni urzędów. W odróżnieniu od poprzednio obowiązującej ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. w nowej strukturze zlikwidowany został Urząd Służby Cywilnej, a jego zadania przejęła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, natomiast zadania w zakresie postępowania kwalifikacyjnego – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Równocześnie uprawnienia Prezesa Rady Ministrów na zasadzie daleko idącej dekoncentracji ustawa przekazała Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 8 ust. 3 w zw. z art. 120 u.s.c. z 2006 r. dotychczasowe zadania i kompetencje Szefa Służby Cywilnej, jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach służby cywilnej w zakresie określonym niniejszą ustawą, realizował z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zadania Szefa Służby Cywilnej przejął więc premier. Z jego upoważnienia zadania bieżące realizował Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a zadania w zakresie organizowania postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów sprawował ogólne zwierzchnictwo nad służbą cywilną.

W świetle art. 124 u.s.c. 2006 r. osoby zatrudnione w Urzędzie Służby Cywilnej stały się z dniem wejścia w życie tej ustawy osobami zatrudniony-

mi w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W kwestii zawiadamiania na piśmie tych osób o zmianach, jakie mają nastąpić w zakresie ich stosunków pracy, stosowano odpowiednio art. 23<sup>1</sup> § 4 k.p. Stosunki pracy z osobami zatrudnionymi dotychczas w Urzędzie Służby Cywilnej wygasły po upływie 3 miesięcy od dnia przejścia do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostały im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy. Wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy mogło nastąpić za wypowiedzeniem. W przypadku wygaśnięcia lub wypowiedzenia stosunków pracy wyżej wymienionych osób przysługiwały im świadczenia przewidziane dla osób, z którymi stosunki pracy rozwiązują się z powodu likwidacji urzędu. Powyższych zasad nie stosowano do urzędników służby cywilnej, do których stosuje się przepisy rozdziału IV niniejszej ustawy.

W świetle art. 131 u.s.c. z 2006 r. zniesiono Radę Służby Cywilnej, powołując na jej miejsce Radę Służby Publicznej.

Dyrektor generalny urzędu podlegał kierownikowi tego urzędu. Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia mógł określić urzędy, w których ze względu na specjalistyczny zakres zadań nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego. Zadania przewidziane dla dyrektora generalnego wykonywali w tych urzędach ich kierownicy. Należy zauważyć, że dotyczyło to tylko aparatu pracy urzędów centralnych i nie znajdowało zastosowania do innych jednostek organizacyjnych będących aparatem pracy organów ministerialnego szczebla. W ustawie o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych nastąpiło więc wyłączenie stanowiska dyrektora generalnego urzędu ze służby cywilnej i przyznanie mu statusu wysokiego stanowiska państwowego w rozumieniu tej ustawy. Takie osoby jak dyrektor generalny urzędu czy też dyrektor departamentu, którzy nie pełnili funkcji organów administracji rządowej, zostali z tymi organami (centralnymi, wojewodą) zrównani, ponieważ wszystkie te osoby piastowały wysokie stanowiska państwowe, chociaż ich status prawny znacznie się różnił.

Zakres uprawnień dyrektora generalnego urzędu został określony zarówno w ustawie o służbie cywilnej, jak i w ustawie o państwowym zasobie kadrowym. Przy czym w art. 21 u.p.z.k. wymieniono ogół kompetencji dyrektora generalnego, w tym kompetencje wynikające z występowania w imieniu pracodawcy. Ustawa o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych upoważniała dyrektora generalnego do wydawania zarządzeń w celu realizacji powyższych zadań.

Ówczesne usytuowanie i nowy status prawny dyrektora generalnego urzędu budziły poważne wątpliwości, zwłaszcza co do skutków prawnych takiego stanu rzeczy dla politycznej neutralności służby cywilnej. W świetle omawianych ustaw dyrektor generalny urzędu nie należał bowiem do korpusu służby cywilnej, lecz był powoływany spośród osób wchodzących w skład państwowego zasobu kadrowego. Przyznano mu status osoby zajmującej wysokie stanowisko państwowe. Ponieważ nie należał do służby cywilnej, w każdym czasie mógł być odwołany ze stanowiska, jako osoba w dużym stopniu zależna od układów politycznych. Miał on również znaczne uprawnienia wobec członków korpusu służby cywilnej jako osoba reprezentująca pracodawcę

w sprawach pracowniczych; korzystając z nich, wpływał na sytuację prawną poszczególnych jego członków. W związku z tym niepokój mogło budzić powierzenie tak istotnych uprawnień podmiotowi całkowicie dyspozycyjnemu względem przełożonego, a także usytuowanemu poza służbą cywilną. Trudno było w tym przypadku mówić o politycznej neutralności służby cywilnej. Z pewnością nowa pozycja prawna dyrektora generalnego urzędu tej neutralności nie sprzyjała.



# Struktura i organizacja służby cywilnej

## 2.1. Status prawny Szefa Służby Cywilnej

W znaczeniu strukturalnym na służbę cywilną składa się zespół ustanowionych przez ustawę organów, które spełniają określone funkcje w zakresie tworzenia i zarządzania korpusem służby cywilnej<sup>1</sup>. Do organów tych zalicza się przede wszystkim Szefa Służby Cywilnej, Radę Służby Cywilnej oraz dyrektorów generalnych urzędów.

Zniesienie urzędu Szefa Służby Cywilnej i powierzenie jego kompetencji Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. budziło poważne wątpliwości w kontekście realizacji konstytucyjnych zasad funkcjonowania służby cywilnej, a zwłaszcza – zasady politycznej neutralności. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów był bowiem powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów; w strukturze najwyższych stanowisk państwowych jego stanowisko odpowiadało stanowisku wiceministra. Oznaczało to, że stanowisko Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów było stanowiskiem politycznym, niekorzystającym z gwarancji niezależności. Likwidacja kadencyjnie obsadzanego stanowiska Szefa Urzędu Służby Cywilnej i podporządkowanie służby cywilnej politycznemu stanowisku Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów było więc wysoce dyskusyjne. Powszechnie wiadomo było bowiem, że Szef Służby Cywilnej uznawany był za gwaranta neutralności służby cywilnej. Pozbawiało to system służby cywilnej neutralnego organu, wprowadzając większe uzależnienie korpusu służby cywilnej od polityków. W doktrynie podkreślano, że jest to założenie błędne<sup>2</sup>. Po pierwsze, całkowicie upolitycznia to służbę cywilną; po drugie, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie jest organem administracji, kieruje on jedynie urzędem obsługującym Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, wicepremierów w świetle art. 26–29 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>3</sup>. Powierzenie mu w zasadzie w całości uprawnień w za-

---

<sup>1</sup> Zob. J. Jagielski (w:) J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 42.

<sup>2</sup> E. Ura, *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o służbie cywilnej* (druk nr 552) i *ustawy o państwowym zasobie i wysokich stanowiskach państwowych* (druk nr 553), przedłożona do Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu w dniu 16 czerwca 2006 r.

<sup>3</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.



kresie służby cywilnej w imieniu premiera nie znajduje w tej sytuacji racjonalnego uzasadnienia. Zadania Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów polegają bowiem na kierowaniu Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, która zapewnia obsługę Rady Ministrów oraz jej wewnętrznych organów.

Trudno było więc upatrywać gwarancji politycznej neutralności służby cywilnej, skoro nowy zwierzchnik służby cywilnej był politykiem, pozbawionym atutów niezależności, w przeciwieństwie choćby do statusu Szefa Służby Cywilnej. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, któremu powierzono zadania z zakresu zwierzchnictwa Prezesa Rady Ministrów nad służbą cywilną, był bowiem politycznym organem powoływanym i odwoływanym przez premiera.

Powierzenie więc Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów kompetencji władczych w zakresie nadzoru nad służbą cywilną oraz praktyczne przeniesienie bezpośredniej odpowiedzialności za służbę cywilną z Prezesa Rady Ministrów na Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nasuwało poważne wątpliwości. Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów powierzono bowiem realizację „zadań z zakresu służby cywilnej z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów”. Oznaczało to, że w miejsce specjalnie dla tego celu stworzonego centralnego organu administracji wchodzi osoba reprezentująca urząd obsługujący Radę Ministrów, komisje i inne organy pomocnicze działające przy Radzie Ministrów. Poza tym w naszym kraju, gdzie dochodzi do częstych zmian szefów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, utrudnione byłoby stabilne i zawodowe wykonywanie zadań związanych ze służbą cywilną.

*De lata* Szef Służby Cywilnej jest natomiast centralnym organem administracji rządowej utworzonym wyłącznie dla spraw służby cywilnej, o odrębnym statusie prawnym, cechującym się znacznym stopniem niezależności w aparacie państwowym. Szef Służby Cywilnej jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej, podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Szefa Służby Cywilnej powołuje Prezes Rady Ministrów spośród urzędników służby cywilnej, po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej.

Obowiązująca ustawa przywróciła instytucję zastępcy Szefa Służby Cywilnej. Szef Służby Cywilnej niezwłocznie wyznacza, w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, zastępującą go osobę spośród urzędników służby cywilnej. Inaczej niż to miało miejsce na gruncie ustawy z 1998 r. nie jest on jednak obecnie stałym pomocnikiem Szefa Służby Cywilnej. Nie mamy tu zatem do czynienia z wyodrębnieniem stanowiska zastępcy Szefa Służby Cywilnej, lecz wyłącznie z wyznaczeniem określonej osoby do czasowego zastępstwa<sup>4</sup>. O ustanowieniu zastępstwa Szef Służby Cywilnej informuje Radę Służby Cywilnej, przedstawiając uzasadnienie wyznaczenia określonej osoby. Osoba zastępująca Szefa Służby Cywilnej wykonuje zadania Szefa Służby Cywilnej podczas jego nieobecności oraz w razie braku obsadzenia stanowiska Szefa Służby Cywilnej – do czasu jego obsadzenia. W doktrynie przyjmuje się, że zastępca Szefa Służby Cywilnej może zostać w każdym czasie odwołany i nie przysługują mu z tego tytułu żadne roszczenia<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Zob. J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 165.

<sup>5</sup> Zob. A. Dubowik, *Organizacja i struktura służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r.*, PiZS 2009, nr 6, s. 18.

Zgodnie z art. 11 u.s.c. Szefem Służby Cywilnej może być osoba, która:

- 1) jest obywatelem polskim;
- 2) korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 4) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędnny;
- 5) zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej;
- 6) cieszy się nieposzlakowaną opinią;
- 7) nie była karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;
- 8) posiada co najmniej pięcioletnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub co najmniej siedmioletnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych;
- 9) nie jest i w okresie ostatnich 5 lat nie była członkiem partii politycznej.

Osoba zastępująca Szefa Służby Cywilnej, o której mowa w art. 10 ust. 5 ustawy, powinna spełniać warunki, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1-7 i 9 ustawy, oraz posiadać co najmniej pięcioletnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej.

W odróżnieniu od poprzednich regulacji ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej zrezygnowała z kadencyjności stanowiska Szefa Służby Cywilnej, a także enumeratywnie wyliczyła przesłanki uzasadniające odwołanie go przez premiera. Prezes Rady Ministrów odwołuje Szefa Służby Cywilnej z zajmowanego stanowiska w przypadku:

- 1) złożenia rezygnacji;
- 2) jeżeli przestanie spełniać którykolwiek z warunków określonych w art. 11 ust. 1 pkt 1-4, 7 lub 9 ustawy;
- 3) niewypełniania obowiązków na skutek długotrwałej choroby, stwierdzonej orzeczeniem lekarskim.

Prezes Rady Ministrów może odwołać Szefa Służby Cywilnej, po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej, w przypadku:

- 1) odrzucenia sprawozdania, o którym mowa w art. 15 ust. 7 ustawy, w terminie 3 miesięcy od dnia jego złożenia;
- 2) sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu;
- 3) gdy przestał spełniać warunek określony w art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Unormowanie fakultatywnego odwołania Szefa Służby Cywilnej ze stanowiska pozostawia premierowi wiele swobody w zakresie podjęcia takiej decyzji, choć nie jest to niczym nieograniczone swobodne uznanie. Zwracając się do Rady Służby Cywilnej z pisemnym wnioskiem o zaopiniowanie, Prezes Rady Ministrów wskazuje przyczyny uzasadniające odwołanie Szefa Służby Cywilnej. Przyczyny odwołania oraz opinia Rady Służby Cywilnej stanowią informację publiczną, co powinno przeciwdziałać podejmowaniu pochopnych

decyzji o odwołaniu. Rada Służby Cywilnej przedstawia opinię w terminie 14 dni. Niewyrażenie opinii w tym terminie nie wstrzymuje możliwości odwołania Szefa Służby Cywilnej. Przy czym uprawnienia Rady Służby Cywilnej nie mają charakteru stanowiącego i premier może odwołać Szefa Służby Cywilnej wbrew opinii Rady.

W doktrynie dominuje pogląd, w świetle którego kwestia odwołania Szefa Służby Cywilnej nie odnosi się do stosunku pracy w służbie cywilnej i nie podlega kognicji sądów pracy. Osoba odwołana ze stanowiska Szefa Służby Cywilnej w sposób sprzeczny z przepisami może zatem wnieść skargę do sądu administracyjnego<sup>6</sup>.

Obsługę Szefa Służby Cywilnej zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Szef Służby Cywilnej realizuje zadania określone w ustawie, w szczególności:

- 1) czuwa nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej;
- 2) kieruje procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej;
- 3) gromadzi informacje o korpusie służby cywilnej;
- 4) przygotowuje projekty aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej;
- 5) monitoruje i nadzoruje wykorzystanie środków, o których mowa w art. 7 ust. 1 u.s.c.;
- 6) planuje, organizuje i nadzoruje szkolenia centralne w służbie cywilnej;
- 7) upowszechnia informacje o służbie cywilnej;
- 8) zapewnia warunki upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy;
- 9) prowadzi współpracę międzynarodową w sprawach dotyczących służby cywilnej.

Szef Służby Cywilnej przygotowuje i przedstawia Radzie Ministrów projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, która zawiera diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych. Rada Ministrów przyjmuje, w drodze uchwały, strategię zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Szef Służby Cywilnej może zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli, o której mowa w art. 29 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów w zakresie zadań wynikających z ustawy we wskazanych urzędach administracji rządowej.

Szef Służby Cywilnej może zbierać i wykorzystywać w celu realizacji ustawowych zadań informacje, w tym dane osobowe członków korpusu służby cywilnej, z wyłączeniem danych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>7</sup>, oraz przetwarzać je w rozumieniu przepisów tej ustawy. Szef Służby Cywilnej zbiera i przetwarza szczegółowe dane o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniach członków korpusu służby cywilnej.

<sup>6</sup> Por. A. Dubowik, *Organizacja i struktura służby cywilnej...*, s. 18.

<sup>7</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.

Szef Służby Cywilnej przedstawia Prezesowi Rady Ministrów, do końca marca każdego roku, sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni. Prezes Rady Ministrów w terminie 3 miesięcy przyjmuje albo odrzuca sprawozdanie. Szef Służby Cywilnej może tworzyć zespoły jako organy opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zakresu działania Szefa Służby Cywilnej.

Szef Służby Cywilnej określa, w drodze zarządzenia, standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Prezes Rady Ministrów określa, w drodze zarządzenia, wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasady etyki korpusu służby cywilnej. W ramach realizacji strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz w celu wdrożenia standardów, wytycznych i zasad Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Szefa Służby Cywilnej, dysponuje, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, środkami z rezerwy budżetowej na modernizację służby cywilnej, utworzonej w ustawie budżetowej.

Szef Służby Cywilnej, w porozumieniu z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, określi, w drodze zarządzenia, warunki przyznawania urzędowi administracji rządowej dofinansowania na realizację strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz w celu wdrożenia standardów, wytycznych i zasad, o których mowa w art. 15 ust. 9 i 10 u.s.c. Minister właściwy do spraw finansów publicznych współdziała z Szefem Służby Cywilnej w zakresie przygotowywania oraz wykonywania budżetu państwa w części dotyczącej wynagrodzeń i szkoleń członków korpusu służby cywilnej.

Szef Służby Cywilnej przedstawia Radzie Ministrów stanowisko odnośnie do projektu ustawy budżetowej, w części dotyczącej środków finansowych na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu służby cywilnej.

Szef Służby Cywilnej realizuje zadania określone w ustawie przy pomocy dyrektorów generalnych urzędów. Szef Służby Cywilnej określa, w drodze zarządzenia, warunki i tryb współdziałania z dyrektorami generalnymi urzędów w sprawach dotyczących zapewnienia przez korpus służby cywilnej zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa oraz kierowania procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Szef Służby Cywilnej może żądać od dyrektora generalnego urzędu informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych w zakresie zadań wynikających z ustawy. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, na wniosek Szefa Służby Cywilnej, zleca wykonanie audytu wewnętrznego w zakresie zadań wynikających z ustawy.

Z zadowoleniem należy przyjąć ustanowienie Szefa Służby Cywilnej, a także Rady Służby Cywilnej w obecnym ustawowym kształcie. Budzi jednak wątpliwość nieutworzenie stanowiska dyrektora generalnego urzędu w Komendzie Głównej Policji, Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej oraz Komendzie Głównej Straży Granicznej.