

Wojciech Drobny  
Marcin Mazuryk  
Piotr Zuzankiewicz

# ABC SŁUŻBY CYWILNEJ

2. wydanie



LEX

a Wolters Kluwer business



Wojciech Drobny  
Marcin Mazuryk  
Piotr Zuzankiewicz

# ABC SŁUŻBY CYWILNEJ

2. wydanie

*Stan prawny na 1 lipca 2012 r.*

Wydawca  
*Izabella Matecka*

Redaktor prowadzący  
*Joanna Maź*

Opracowanie redakcyjne  
*Ewa Wiater*

Łamanie  
*JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumieł, Krystyna Szych*

Projekt graficzny okładki i stron tytułowych  
*Maciej Sadowski*

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2012

ISBN: 978-83-264-3783-0  
2. wydanie

*ISBN PDF-a: 978-83-264-5164-5*

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

Redakcja Książek  
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a  
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35  
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 – zagadnienia ogólne .....</b>	<b>13</b>
1.1. Modele służby cywilnej .....	15
1.1.1. Informacje ogólne .....	15
1.1.2. Model kariery a model pozycyjny .....	15
1.1.3. Modele służby cywilnej w państwach europejskich .....	17
1.1.4. Polski model służby cywilnej .....	18
1.2. Polska służba cywilna a Unia Europejska i prawo międzynarodowe ...	18
1.2.1. Informacje ogólne .....	18
1.2.2. Służba cywilna jako przedmiot regulacji prawa europejskiego	18
1.2.3. Przepisy prawa europejskiego a funkcjonowanie	
służby cywilnej w Polsce .....	19
1.2.4. Zagadnienie równego traktowania i ochrony	
przed dyskryminacją w prawie międzynarodowym	
i prawie Unii Europejskiej .....	19
1.2.5. Obywatelstwo polskie jako warunek wstąpienia	
do polskiego korpusu służby cywilnej .....	20
1.3. Służba cywilna w historii polskiego prawa urzędniczego .....	21
1.4. Konstytucjonalizacja polskiej służby cywilnej .....	26
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Organizacja służby cywilnej w polsce na podstawie ustawy</b>	
<b>z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej .....</b>	<b>29</b>
2.1. Informacje ogólne .....	29
2.2. Ustrój korpusu służby cywilnej w świetle ustawy	
z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej .....	30
2.2.1. Szef Służby Cywilnej .....	32
2.2.2. Rada Służby Cywilnej .....	36
2.2.3. Dyrektor generalny urzędu .....	41

**Rozdział 3**

<b>Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej</b> .....	45
3.1. Informacje ogólne .....	45
3.2. Nabór do służby cywilnej .....	46
3.2.1. Umowa o pracę w służbie cywilnej .....	49
3.2.2. Służba przygotowawcza w służbie cywilnej .....	50
3.2.3. Pierwsza ocena w służbie cywilnej .....	50
3.2.4. Mianowanie w służbie cywilnej .....	52
3.2.5. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej .....	54

**Rozdział 4**

<b>Ocena okresowa członków korpusu służby cywilnej</b> .....	60
4.1. Podstawowe zasady sporządzania oceny okresowej członków korpusu służby cywilnej .....	60
4.2. Sprzeciw od oceny okresowej .....	62
4.3. Ocena okresowa a rozwój zawodowy członków korpusu służby cywilnej .....	62
4.4. Kryteria oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego na stanowisku pracy niebędącym wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej .....	63
4.5. Kryteria oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego na stanowisku pracy będącym wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej .....	64
4.6. Tryb sporządzania oceny okresowej .....	65

**Rozdział 5**

<b>Wartościowanie i opis stanowisk pracy w korpusie służby cywilnej</b> .....	69
5.1. Opis stanowisk pracy w służbie cywilnej .....	70
5.2. Wartościowanie stanowisk pracy w służbie cywilnej .....	70

**Rozdział 6**

<b>Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej</b> .....	76
6.1. Informacje ogólne .....	76
6.2. Kary dyscyplinarne w korpusie służby cywilnej .....	76
6.3. Komisja dyscyplinarna I instancji .....	78
6.4. Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej .....	80
6.5. Rzecznik dyscyplinarny .....	83
6.6. Składy orzekające komisji dyscyplinarnych .....	84
6.7. Postępowanie przed komisją dyscyplinarną .....	85

**Rozdział 7**

<b>Postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej</b> .....	90
7.1. Informacje ogólne .....	90
7.2. Wymogi formalne dla osób uczestniczących w postępowaniu kwalifikacyjnym .....	90
7.3. Zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego .....	93
7.4. Zakres tematyczny oraz organizacja postępowania kwalifikacyjnego .....	94

**Rozdział 8**

<b>Szkolenie i rozwój w służbie cywilnej</b> .....	98
8.1. Informacje ogólne .....	98
8.2. Kategorie szkoleń w służbie cywilnej .....	98
8.2.1. Szkolenia centralne .....	99
8.2.2. Szkolenia powszechne .....	101
8.2.3. Szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej .....	102
8.2.4. Szkolenia specjalistyczne .....	102
8.3. Źródła finansowania szkoleń w służbie cywilnej .....	104
8.4. Organizacja szkoleń w służbie cywilnej .....	105
8.5. Aplikacja legislacyjna .....	109

**Rozdział 9**

<b>Rola Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w systemie służby cywilnej</b> .....	114
9.1. Informacje ogólne .....	114
9.2. Organizacja Krajowej Szkoły Administracji Publicznej .....	115
9.3. Nabór słuchaczy do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej .....	118
9.4. Prawa i obowiązki słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej .....	126
9.5. Dane statystyczne dotyczące absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej .....	128

**Rozdział 10**

<b>Zasady służby cywilnej i zasady etyki korpusu służby cywilnej</b> .....	134
10.1. Informacje ogólne .....	134
10.2. Wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej .....	134
10.3. Wytyczne w zakresie etyki korpusu służby cywilnej .....	138
10.4. Podmioty systemu służby cywilnej a zasady służby cywilnej .....	140

**Rozdział 11**

<b>Opinie, stanowiska, wyroki</b> .....	144
11.1. Wniosek złożony przez przedstawicieli Stowarzyszenia Absolwentów KSAP do Prezydenta Bronisława Komorowskiego w styczniu 2011 r. ....	144
11.2. Stanowisko Rady Legislacyjnej z dnia 7 lutego 2012 r. dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw .....	149
11.3. Wyrok TK – niekonstytucyjność przepisów ustawy o Krajowej Szkole Administracji Publicznej .....	153
11.4. Wyrok TK – wyrok dotyczący racjonalizacji zatrudnienia .....	167
<b>Załączniki</b> .....	207
Załącznik nr 1. Przykładowe wzory pism dotyczących służby cywilnej .....	209
Załącznik nr 2. Przykładowe wzory umów dotyczących służby cywilnej ...	232
Załącznik nr 3. Przykładowe wzory dokumentów dotyczących służby cywilnej .....	237
Załącznik nr 4. Słownik pojęć związanych ze służbą cywilną .....	267
Załącznik nr 5. Pytania testowe dotyczące służby cywilnej .....	279
Załącznik nr 6. Wykaz aktów prawnych .....	305
Załącznik nr 7. Pytania wykorzystane w sprawdzianie wiedzy w ramach postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej w 2009 r. ....	337
<b>Wykaz orzecznictwa</b> .....	355



## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

- k.c.** – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Konstytucja** – 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.)
- r.s.p.p.k.** – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 218, poz. 1695)
- TWE** – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37)
- u.s.c.** – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.)
- z.z.d.o.s.** – zarządzenie Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M.P. Nr 5, poz. 61)

### Publikatory

- OSNP** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSP** – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OSPiKA** – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
- RPEiS** – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- Śl. Cyw.** – Służba Cywilna
- Śl. Prac.** – Służba Pracownicza

**Inne**

<b>BIP</b>	– Biuletyn Informacji Publicznej
<b>ETS (TSUE)</b>	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
<b>KSAP</b>	– Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
<b>SN</b>	– Sąd Najwyższy
<b>UE</b>	– Unia Europejska

## WSTĘP

Niniejsza publikacja, której problematyka dotyczy służby cywilnej, powołanej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, ma charakter przede wszystkim praktyczny. Opracowanie koncentruje się bowiem na praktycznych aspektach organizacji i funkcjonowania służby cywilnej, ale nie ogranicza się jedynie do analizy przepisów prawnych. Informacje dotyczące służby cywilnej zawarte w prezentowanej publikacji zostały przedstawione w sposób aplikacyjny, przystępny, łatwy do wykorzystania w pracy zawodowej lub naukowej.

Istotną cechą opracowania jest to, że oprócz części opisowej znaczny jego fragment stanowią użyteczne wzory pism i dokumentów dotyczących różnych aspektów funkcjonowania służby cywilnej. W książce znajduje się również wybór podstawowych aktów prawnych związanych ze służbą cywilną, niezbędny dla wszystkich osób zainteresowanych tym zagadnieniem. *ABC służby cywilnej* jest kompleksowym opracowaniem, integrującym w sobie różne metody przekazywania wiedzy, m.in. zestawienia tabelaryczne i wykresy.

Publikacja jest kierowana do szerokiego grona odbiorców – zarówno osób zatrudnionych w służbie cywilnej (m.in. pracowników komórek kadrowych, członków komisji dyscyplinarnych, osób przystępujących do postępowania kwalifikacyjnego), jak i osób starających się o zatrudnienie w administracji rządowej oraz przedstawicieli środowisk naukowych, zajmujących się problematyką administracji publicznej i korpusu służby cywilnej (m.in. pracowników naukowych i studentów wydziałów prawa, administracji oraz nauk politycznych), a także wszystkich zainteresowanych przedmiotową problematyką.

Autorzy mają nadzieję, że książka ta, jako poprawiony i uzupełniony praktyczny poradnik, uwzględniający stan prawny na dzień 1 lipca 2012 r., pozwoli Czytelnikom zrozumieć zasady organizacji i mechanizmy działania służby cywilnej, a zarazem stanowić będzie użyteczne narzędzie pracy.

*Autorzy*



## Rozdział 1

### SŁUŻBA CYWILNA – ZAGADNIENIA OGÓLNE

Istnienie służby cywilnej, której funkcjonowanie oparte jest na aksjomatach zawodowości, rzetelności, bezstronności czy neutralności politycznej, jest standardem w prawie międzynarodowym. W polskim porządku prawnym zasady te zostały przyjęte na podstawie postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.).

W aktualnym stanie prawnym brak jest ustawowej definicji pojęcia „służba cywilna” (nie jest to pojęcie tożsame z terminem „służba publiczna”, którego znaczenie terminologiczne jest szersze i oznacza sytuację osób pracujących we wszystkich wyróżnionych konstytucyjnie władzach).

Na status korpusu służby cywilnej zasadniczy wpływ wywierają następujące elementy:

- jednostronne ustalenie przez państwo, w formie ustawy, warunków służby (tj. praw i obowiązków członka korpusu służby cywilnej);
- publicznoprawny charakter stosunku służby, wyrażający się w nawiązaniu stosunku pracy w drodze mianowania przy zachowaniu zasad dobrowolności wstąpienia do służby;
- trwałość stosunku służbowego, oznaczająca w konsekwencji znacznie dalej idącą, niż przy innych formach zatrudnienia, stabilizację statusu urzędnika;
- podporządkowanie urzędnika wyrażające się w nałożonych przez prawo obowiązkach i ograniczeniach, a obejmujące podległość władzy przełożonego, dyspozycyjność oraz podporządkowanie interesów osobistych urzędnika interesom państwa;
- wzmocnione rygory odpowiedzialności funkcjonariusza za jego działania, przede wszystkim odpowiedzialność dyscyplinarna;

- istnienie po stronie urzędnika, będącego w służbie państwowej, określonych uprawnień, mających niekiedy charakter przywilejów, stanowiących swego rodzaju rekompensatę za poświęcenie służbie.

Zgodnie z Konstytucją służba cywilna w Polsce ma charakter zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Charakter zawodowy oznacza profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pracowników i urzędników służby cywilnej, zaś dla zajmowania konkretnego stanowiska – posiadanie pewnych kwalifikacji szczególnych. Zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza zatem konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód, czyli zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma dla nich charakteru przejściowego, lecz stanowi stałe źródło utrzymania oraz miejsce pracy, zapewniające osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej. Natomiast termin „rzetelny” znajduje dookreślenie przede wszystkim w obowiązkach członka korpusu służby cywilnej. W omawianym zakresie osoba taka realizuje swoje zadania w sposób racjonalny ekonomicznie, sprawnie i terminowo. Dwa pozostałe aksjomaty, na których ustawodawca oparł ideę funkcjonowania służby cywilnej, są w zasadzie jednoznaczne. Zasada bezstronności w swoim znaczeniu terminologicznym w istocie zawiera również zakres znaczeniowy pojęcia neutralności politycznej. Przez bezstronność należy rozumieć taki sposób realizacji zadań, w którym jedynym, wyłącznym pryzmatem, przez który rozważa się sposób załatwienia sprawy, jest norma prawna, na podstawie której wydaje się decyzję, z uwzględnieniem zasady jednakowego traktowania podmiotów w sprawie i działania w sposób obiektywny. Analogiczne znaczenie terminologiczne ma pojęcie „neutralny”.

Funkcjonowanie w ramach państwa demokratycznego nowoczesnej, konstytucyjnej służby cywilnej jest możliwe jedynie wtedy, gdy spełnione są łącznie następujące warunki:

- zapewnione jest oddzielenie sfery publicznej od sfery prywatnej;
- zapewniony jest rozwój indywidualnej solidności pracowników tych służb;
- zapewniona jest odpowiednia trwałość i ochrona pracy oraz należytego poziomu zarobków;
- zapewnione są zasady naboru i awansowania oparte na wiedzy i umiejętności.

## **1.1. Modele służby cywilnej**

### **1.1.1. Informacje ogólne**

Zasady funkcjonowania służby cywilnej wyznacza przyjęty w danym państwie model służby cywilnej, który determinuje systemowe rozłożenie akcentu na takie aksjomaty, jak zawodowość, rzetelność, bezstronność i neutralność polityczna. Wyróżnić można trzy modele systemu organizacji służby cywilnej, tj.:

- 1) pozycyjny,
- 2) kariery,
- 3) mieszany.

Różnice pomiędzy tymi typami dotyczą zarówno samej koncepcji kształtowania służby cywilnej, jak i rozwiązań szczegółowych odnoszących się do jej zasięgu podmiotowego, sposobu administrowania nią oraz możliwości awansu w tej służbie.

### **1.1.2. Model kariery a model pozycyjny**

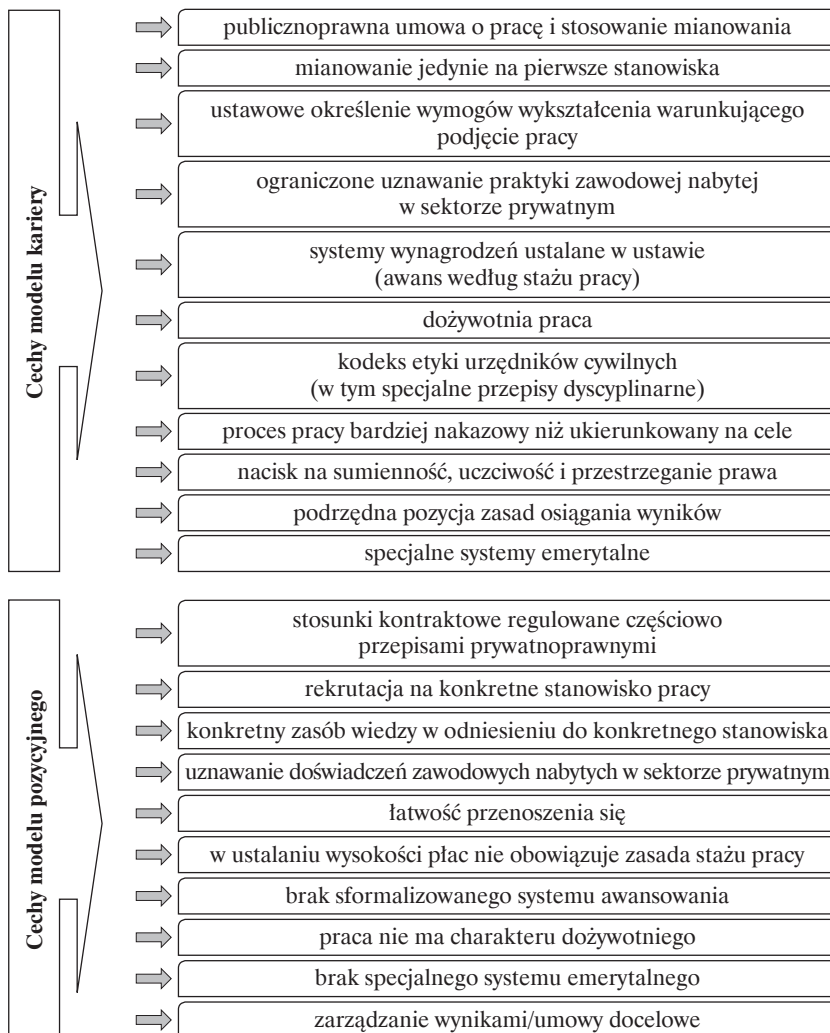
Generalną różnicą pomiędzy modelem kariery a modelem pozycyjnym jest założenie, że w pierwszym przypadku zatrudnienie następuje do szeroko pojętego korpusu służby cywilnej, a w drugim – na konkretne stanowisko w korpusie służby cywilnej.

W przypadku modelu „kariery” główna różnica między urzędnikiem cywilnym a każdym innym obywatelem polega na tym, że członkowi korpusu służby cywilnej powierzono przygotowanie i wykonanie programu rządowego. Ta funkcja uzasadnia stosowanie specjalnych standardów i wymagań wobec pracowników służby cywilnej. Pracownicy służby cywilnej, jako istotny element władzy wykonawczej, na co dzień stosują lub egzekwują prawo. Do stosowania norm prawnych w sposób prawidłowy, to znaczy rzetelny, bezstronny i neutralny politycznie, niezbędne jest zapewnienie ochrony ich stosunku pracy. Wobec tego zadania korpusu, rozumiane szeroko jako ochrona, kierowanie lub regulacja życia społecznego, implikują konieczność zapewnienia specjalnego statusu urzędników.

W modelu „pozycyjnym” państwo przestaje stawiać się ponad społeczeństwem i zajmuje pozycję obok niego. W koncepcji tej nie znajduje uzasad-

nienia twierdzenie, że funkcje publiczne realizowane przez państwo mają większą wartość od funkcji realizowanych przez sektor prywatny.

### Schemat nr 1. Cechy charakterystyczne modeli systemów służby cywilnej



Źródło: D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003.



### 1.1.3. Modele służby cywilnej w państwach europejskich

Przyjęcie modelu kariery lub pozycyjnego związane jest bezpośrednio z tradycją narodową w danym kraju oraz z definicją i pojmowaniem roli państwa w jego stosunkach ze społeczeństwem. Model kariery przyjmuje za punkt odniesienia założenie, że administracja publiczna, w przeciwieństwie do sektora prywatnego, realizuje inne, szczególnie istotne zadania. Dlatego system ten został wdrożony w państwach, w których głęboko zakorzenione są świadomość prawna i szczególne przywiązanie do procedur administracyjnych i hierarchii. Natomiast system pozycyjny znalazł zastosowanie w państwach, w których dla funkcji administracji publicznej, w świadomości społecznej, nie ma uzasadnienia dla specjalnego wyodrębnienia od funkcji innych podmiotów, w tym również podmiotów sektora prywatnego. W tym modelu bardziej liczą się zdolności zarządcze i menedżerskie niż formalne kwalifikacje. Wady systemu kariery to brak motywacji do poprawy jakości pracy w wyniku sztywnego systemu wynagrodzeń i braku konkurencji oraz wysokie koszty służby cywilnej, będące skutkiem stosowania gwarancji zatrudnienia i wynagrodzenia. Natomiast jako słabe strony systemu kariery podnosi się słabe powiązanie urzędnika z instytucją, w której pracuje, oraz dużą podatność na czynniki zewnętrzne, nie zawsze związane z interesem państwa.

**Schemat nr 2.** Występowanie modeli służby cywilnej w porządkach prawnych państw europejskich



Źródło: M. Mróz, *Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej)*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 746, listopad 2000.

### **1.1.4. Polski model służby cywilnej**

W aspekcie omawianych wyżej modeli polski system służby cywilnej nie jest jednorodny. Zasady postępowania rekrutacyjnego czy kwalifikacyjnego nie pozwalają na jednoznaczne przypisanie go do modelu kariery lub typu pozycyjnego. Dlatego model ten należy zakwalifikować jako mieszany. Jednocześnie należy zauważyć, że co do zasady modele służby cywilnej w czystej formie występują bardzo rzadko. Obecnie model kariery w klarownej formie występuje we Francji, a model pozycyjny w Wielkiej Brytanii.

## **1.2. Polska służba cywilna a Unia Europejska i prawo międzynarodowe**

### **1.2.1. Informacje ogólne**

Przedstawienie w sposób przeglądowy systemu służby cywilnej w Polsce, ze względu na członkostwo tego kraju w Unii Europejskiej, wymaga odniesienia się do kwestii wpływu tego członkostwa na zasady, standardy i sposób funkcjonowania służby cywilnej. Unię Europejską stworzyły państwa członkowskie, podpisując traktaty założycielskie, które mogą być zmieniane przy wykorzystaniu procedur rewizyjnych zawartych w Traktacie o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 13). Państwa członkowskie powierzały stopniowo (kolejnymi traktatami) Wspólnocie Europejskiej i Unii Europejskiej określone kompetencje i zadania, zarówno w sferze wewnętrznej, jak i w sferze stosunków zewnętrznych; w szerokim zakresie kompetencje do stanowienia prawa w określonych dziedzinach, w mniejszym stopniu kompetencje władzy wykonawczej i sądowniczej.

### **1.2.2. Służba cywilna jako przedmiot regulacji prawa europejskiego**

Należy zauważyć, że choć Wspólnota nie ma wyrażonych wprost uprawnień do regulacji służby cywilnej, to jednak proces integracji ma ogromny wpływ na standardy i zasady jej funkcjonowania. Szczególnie wymownym przykładem wpływu prawodawstwa UE i orzecznictwa ETS (TSUE) jest interpretacja art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja

skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47). Europejski Trybunał Sprawiedliwości skonstruował złożoną wykładnię tej normy, która stawia przed państwami członkowskimi obowiązek otwarcia swojej służby cywilnej na obywateli innych państw członkowskich. Wyłączone spod tej normy są stanowiska związane z tzw. wykonywaniem uprawnień publicznoprawnych i ochroną ogólnego interesu państwa, co uzasadnione jest koniecznością zapewnienia ochrony tożsamości narodowej oraz zaufania obywateli do państwa.

### **1.2.3. Przepisy prawa europejskiego a funkcjonowanie służby cywilnej w Polsce**

Rozważając podział kompetencji w zakresie władzy wykonawczej pomiędzy Unią Europejską a Polską, należy zauważyć, że stosowanie i wykonywanie prawa wspólnotowego należy w zasadzie do państw członkowskich. Mogą one samodzielnie kształtować zasady postępowania służące wykonywaniu prawa wspólnotowego. Związane są jednak zasadą jednolitego stosowania prawa wspólnotowego i lojalności wobec Unii Europejskiej. Nie istnieje zatem ogólne wspólnotowe prawo postępowania administracyjnego ani prawo procesowe, które mogłyby być stosowane przez krajowe urzędy. Jednak integracja europejska w praktyce ma duży wpływ na administrację publiczną i służbę cywilną, w szczególności poprzez ustawodawstwo, współpracę administracyjną i orzecznictwo ETS (TSUE).

### **1.2.4. Zagadnienie równego traktowania i ochrony przed dyskryminacją w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej**

Powinność równego traktowania i ochrony przed dyskryminacją w zatrudnieniu to istotne zasady prawa pracy, zawarte m.in. w takich aktach prawnych, jak Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz Konwencja (Nr 111) dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu z 25 czerwca 1958 r. (Dz. U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218). W europejskim systemie prawnym właściwemu stosowaniu zasady równości i niedyskrymi-

nacji służą dwa rodzaje zabezpieczeń prawnych. Po pierwsze zasady niedyskryminacji nie traktuje się jako autonomicznego prawa, a jej naruszenie rozpatruje się w koniecznym kontekście naruszenia jakiegoś substancjalnego prawa chronionego. Po drugie zasada niedyskryminacji nie wyklucza różnic w traktowaniu, pod warunkiem że jest po temu obiektywne uzasadnienie. Arbitralna, bezpodstawna dyskryminacja jest niedopuszczalna.

Natomiast w prawie Unii Europejskiej dotyczącym równego traktowania i ochrony przed dyskryminacją można wskazać np. dyrektywę Rady 2000/78/WE.

Problematyce ochrony praw kobiet poświęcona jest ratyfikowana przez Polskę Konwencja międzynarodowa o zakazie pracy nocnej kobiet zatrudnionych w przemyśle, podpisana w Bernie 26 września 1906 r. (Dz. U. z 1922 r. Nr 19, poz. 158) oraz część I pkt 8 i część II art. 8 Europejskiej Karty Społecznej (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67). Natomiast w prawie Unii Europejskiej przedmiotowego zakresu dotyczą: Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków ochrony służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią (Dz. Urz. UE L 348 z 28.11.1992, s. 1, z późn. zm.) oraz Dyrektywa Rady 96/34/WE z dnia 3 czerwca 1996 r. w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (Dz. Urz. L 145 z 19.06.1996, s. 4, z późn. zm.).

### **1.2.5. Obywatelstwo polskie jako warunek wstąpienia do polskiego korpusu służby cywilnej**

Zgodnie z art. 5 u.s.c. dyrektor generalny urzędu, upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach pracy, wskazuje, za zgodą Szefa Służby Cywilnej, stanowiska, o które poza obywatelami polskimi mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie ustawa dookreśla, że osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku pracy, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę ge-

neralnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów.

Przywołany przepis zawiera dyspozycję, której adresatem jest osoba ubiegająca się o wstąpienie do korpusu służby cywilnej, odnoszącą się do konieczności legitymowania się znajomością języka polskiego. Dokumenty potwierdzające znajomość języka zostały wskazane w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 64, poz. 539). Na jego podstawie dokumentami potwierdzającymi znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej, są:

- a) certyfikat znajomości języka polskiego poświadczający zdany egzamin z języka polskiego na poziomie średnim ogólnym lub zaawansowanym, wydany przez Państwową Komisję Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego;
- b) dokument potwierdzający ukończenie studiów wyższych prowadzonych w języku polskim;
- c) świadectwo dojrzałości uzyskane w polskim systemie oświaty;
- d) świadectwo nabycia uprawnień do wykonywania zawodu tłumacza przysięgłego wydane przez Ministra Sprawiedliwości.

### **1.3. Służba cywilna w historii polskiego prawa urzędniczego**

Idea służby cywilnej pojawiła się w historii prawa urzędniczego w Polsce w okresie międzywojennym. Postanowieniami ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz. U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72) ustawodawca nadał służbie cywilnej charakter publicznoprawny, stwierdzając, że stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publicznoprawny i może być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego. Taka kwalifikacja prawna stosunku służbowego była wkomponowana w podstawowe założenie systemu prawnego II Rzeczypospolitej z podziałem prawa na prywatne i publiczne oraz z przynależnością przepisów regulujących umowy o pracę i stosun-

ki pracy do prawa prywatnego. W takich warunkach stosunek służbowy, a także kreujący go akt nominacji, miały cechy instytucji publicznoprawnych, z wyłączeniem stosowania „prywatnego” prawa pracy. Ustawa z 1922 r. do 1939 r. była nowelizowana czternaście razy. Całe prawo urzędnicze Polski międzywojennej regulowało formalnie, w sposób ścisły i rygorystyczny, całość stosunku służby urzędnika i jej przebieg.

Ustawa o państwowej służbie cywilnej swoją jurysdykcją objęła nie tylko urzędników administracji rządowej, ale również urzędników zatrudnionych między innymi w Kancelarii Cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej, Kancelarii Sejmu oraz w Najwyższej Izbie Kontroli. Przywołany akt prawny wprowadzał podział funkcjonariuszy na dwie grupy: urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych. W stosunkach urzędowych z interesantami urzędnik miał zachowywać należytą powagę i kierować się bezstronnością. Za naruszenie obowiązków służbowych funkcjonariusz państwowy ponosił odpowiedzialność służbową, a także karną i cywilną.

Wykreowany przywołanym aktem prawnym charakter służby cywilnej trwale wpisał się w tradycję prawa urzędniczego w Polsce, a rozwiązania prawne analogiczne do stworzonych wówczas są widoczne we współczesnych aktach prawnych regulujących ustrój służby cywilnej w Polsce.

Po drugiej wojnie światowej ustawa o państwowej służbie cywilnej znalazła się wśród tej części ustawodawstwa okresu międzywojennego, która została recypowana przez nową władzę. Wraz z licznymi zmianami mającymi na celu adaptację zawartych w niej rozwiązań do ówczesnych warunków i potrzeb ustrojowych ustawa przetrwała do 1974 r., kiedy to została z dniem 31 grudnia 1974 r. formalnie uchylona przez ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142).

Odtworzenie funkcjonowania administracji rządowej opartej na pracownikach wypełniających swoje obowiązki z uwzględnieniem kryteriów stanowiących obecnie standard w państwach demokratycznych (neutralność polityczna i bezstronność), nastąpiło w związku z przyjęciem ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402). Ustawa z 1996 r. obowiązywała tylko przez rok. Nie obejmowała swoimi regulacjami wszystkich pracowników administracji rządowej, określała bowiem prawa i obowiązki wyłącznie mianowanych urzędników służby cywilnej, tworzących korpus służby cywilnej i dokonywała ich rozróżnienia na cztery kategorie urzędnicze w zależności od wykonywanej funkcji i zadań oraz kwalifikacji.

Ustawa o służbie cywilnej z 1996 r. wykreowała system służby cywilnej oparty na następujących instytucjach i podmiotach:

- 1) Rada Służby Cywilnej, będąca organem opiniodawczym i doradczym Prezesa Rady Ministrów i Szefa Służby Cywilnej;
- 2) komisje służby cywilnej, tj. Komisja Kwalifikacyjna do Służby Cywilnej przeprowadzająca postępowanie kwalifikacyjne do poszczególnych kategorii urzędniczych; Komisja Odwoławcza Służby Cywilnej, do której należało rozpatrywanie odwołań urzędników służby cywilnej w sprawach określonych w ustawie; Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej, do której należało rozpatrywanie odwołań od orzeczeń komisji dyscyplinarnych urzędów;
- 3) Szef Służby Cywilnej, będący centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej i podlegający Prezesowi Rady Ministrów, wykonujący swoje zadania przy pomocy Urzędu Służby Cywilnej, do którego zadań należała realizacja polityki państwa wobec służby cywilnej oraz koordynacja działań w zakresie planowania i wykorzystania środków związanych z funkcjonowaniem służby cywilnej;
- 4) dyrektorzy generalni urzędów, do których zadań należało zapewnienie funkcjonowania urzędów, warunków ich działania, organizacja pracy, a także dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec urzędników służby cywilnej.

Kolejne uregulowania dotyczące służby cywilnej wprowadziła ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.), której kształt zdeterminowany był postanowieniami Konstytucji. Zakres podmiotowy ustawy obejmował osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w:

- 1) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- 2) urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej;
- 3) urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej;
- 4) Rządowym Centrum Studiów Strategicznych;
- 5) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespołonych służb, inspekcji

i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

W przeciwieństwie do postanowień ustawy o służbie cywilnej z 1996 r. przedmiotowa ustawa regulowała sytuację prawną zarówno urzędników, jak i pracowników służby cywilnej. Zgodnie z nią centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej był Szef Służby Cywilnej. Na mocy ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. ukonstytuowano również Radę Służby Cywilnej, nadając jej charakter organu doradczego Prezesa Rady Ministrów w sprawach służby cywilnej. Podobnie jak w poprzedniej ustawie utworzono stanowisko dyrektora generalnego urzędu, podlegające bezpośrednio właściwemu ministrowi, kierownikowi urzędu centralnego lub wojewodzie. Ustawa, o której mowa, wprowadzała do systemu służby cywilnej wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej odbywało się w drodze konkursu.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.) dokonała zasadniczej zmiany w stosunku do swojej poprzedniczki. Zakładała w szczególności wyłączenie ze służby cywilnej wyższych stanowisk w administracji rządowej, likwidację stanowiska Szefa Służby Cywilnej, Urzędu Służby Cywilnej, a także Rady Służby Cywilnej oraz powołanie państwowego zasobu kadrowego. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej kreowała organizację służby cywilnej w oparciu o deklarowane aksjomaty zawodowości, rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności. Swoim zakresem podmiotowym przywołany akt prawny obejmował pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających w:

- 1) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- 2) urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej;
- 3) urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej;
- 4) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej;



- 5) Głównym Inspektoracie Inspekcji Handlowej;
- 6) Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych;
- 7) Biurze Nasiennictwa Leśnego.

Ponadto ustawa obejmowała także powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii oraz ich zastępców.

W myśl koncepcji, stanowiącej podstawę organizacji służby cywilnej, Prezes Rady Ministrów sprawował nadzór nad służbą cywilną w zakresie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Z jego upoważnienia zadania z zakresu służby cywilnej realizował Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

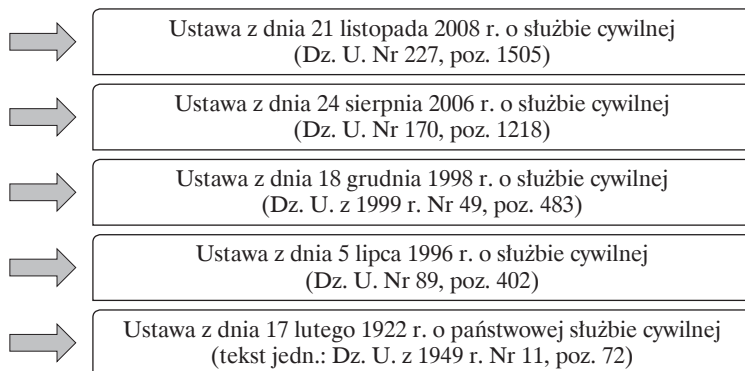
Przedmiotowa ustawa w swojej treści odnosiła się również do pozycji systemowej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Zgodnie z jej postanowieniami do kompetencji tej instytucji należało prowadzenie postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie. Ustawa dokonywała rozróżnienia pracowników na dwie kategorie, tj. pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz urzędników służby cywilnej, których stosunek pracy został przekształcony w mianowanie. Mianowań dokonywał Prezes Rady Ministrów w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast dyrektor generalny urzędu przyznawał urzędnikowi służby cywilnej najniższy stopień służbowy przysługujący od dnia mianowania. Za naruszenie obowiązków członek korpusu służby cywilnej odpowiadał dyscyplinarnie. Do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych członków korpusu służby cywilnej powołane zostały:

- 1) w I instancji – komisja dyscyplinarna;
- 2) w II instancji – Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów tworzył po jednej komisji dyscyplinarnej dla co najmniej trzech urzędów, natomiast Wyższą Komisję Dyscyplinarną powoływał Prezes Rady Ministrów.

Jednocześnie obok ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej w krajowym porządku prawnym funkcjonowała ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217), która odnosiła się do państwowego zasobu kadrowego, wyższych stanowisk państwowych oraz pozycji systemowej dyrektora generalnego urzędu oraz Rady Służby Publicznej.

**Schemat nr 3.** Wykaz podstawowych aktów prawnych regulujących służbę cywilną w Polsce – ujęcie historyczne



Źródło: M. Kallas, *Historia ustroju Polski X-XX*, Warszawa 1997; D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie*, Toruń 2002; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.

## 1.4. Konstytucjonalizacja polskiej służby cywilnej

Artykuł 153 Konstytucji stanowi, że w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Wszystkie wskazane w przywołanym konstytucyjnym przepisie cele funkcjonowania służby cywilnej powinny być realizowane łącznie, a ich osiągnięcie zagwarantowane na poziomie aktu prawnego rangi ustawy. Instrumentem prawnym stanowiącym gwarancję osiągnięcia stanu pożądanego i deklarowanego przez Konstytucję w zakresie służby cywilnej jest ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r. Wskazany akt prawny stanowi szerokie i precyzyjne dookreślenie przedmiotowych postanowień. W szczególności w pełni koresponduje z postanowieniami Konstytucji w zakresie aksjomatów, na których osadzona została polska służba cywilna. Stan taki jest uznawany przez doktrynę prawa konstytucyjnego za konstytucjonalizację korpusu służby cywilnej. Konstytucjonalizacja służby cywilnej nadaje jej szczególny charakter w systemie organizacyjno-prawnym administracji oraz krajowym porządku prawnym i stanowi przejaw intencji ustrojodawcy do zagwarantowania wypełniania zadań państwa przez korpus urzędniczy działający na

podstawie przyjętych aksjomatów, takich jak zawodowość, rzetelność, bezstronność i polityczna neutralność w wykonywaniu zadań państwa przez administrację rządową. Jest to również wyraz troski ustrojodawcy o zapewnienie stabilności i sprawnego działania państwa. Oczywiście Konstytucja nie wskazuje szczegółowych zasad naboru do służby cywilnej (jedynie zastrzega w art. 60 prawo dostępu do służby publicznej, w tym służby cywilnej, na jednakowych zasadach obywatelom polskim), jej funkcjonowania czy kwalifikacji osobistych lub fachowych osób wchodzących w skład korpusu służby cywilnej. Przesądza jednak o konieczności powołania takiego korpusu w ramach struktury administracji rządowej oraz precyzyjnie określa cztery podstawowe cele, dla których jest tworzona.

Więcej na ten temat:

a) **akty prawne**

- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 13)
- konwencja Nr 111 dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu z dnia 25 czerwca 1958 r. (Dz. U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218)
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 303 z 02.12.2000, s. 16)
- ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.)
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 64, poz. 539)

b) **publikacje**

- Bossaert D., Demmke Ch., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003
- Czaplinski W., *I filar Unii Europejskiej – integracja gospodarcza* (w:) *Prawo Unii Europejskiej, Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003

- Czaputowicz J., *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, Sł. Cyw. 2000–2001, nr 1
- Dębicka A., Dębicki M., Dmochowski M., *Status prawny urzędników Unii Europejskiej*, Sł. Cyw. 2004–2005, nr 9
- Dostatni G., *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011
- Janicka D., *Ustrój administracji w nowożytniej Europie*, Toruń 2002
- Kallas M., *Historia ustroju Polski X–XX*, Warszawa 1997
- Kuca G., *Konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w:) Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk (red.), Lublin–Warszawa 2010
- Kudrycka B., *Zmiany w pozycji i statusie urzędników administracji publicznej. Nowe wyzwania i trendy*, Sł. Cyw. 2002, nr 4
- Liszcz T. (red.), Borek-Buchajczuk B., Perdeus W., *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010
- Rydlewski G., *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001
- Samol S., *W sprawie sytuacji prawnej członków korpusu służby cywilnej na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.*, RPEiS 2007, z. 3
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011
- Witkowski Z. (red.), Galster J., Gronowska B., Szyszkowski W., Bień-Kacała A., Cieszyński A., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002

**ORGANIZACJA SŁUŻBY CYWILNEJ W POLSCE  
NA PODSTAWIE USTAWY Z DNIA 21 LISTOPADA 2008 R.  
O SŁUŻBIE CYWILNEJ**

**2.1. Informacje ogólne**

W podstawowym zarysie kształt administracji, w tym administracji centralnej, wyznaczają przepisy Konstytucji. Określone w unormowaniach Konstytucji założenia organizacyjne i zasady funkcjonowania centralnego aparatu administracyjnego oraz poszczególnych jego ogniw precyzują tzw. ustawy ustrojowe. Tradycyjnie w ramach organów centralnych wyróżnia się dwa ich rodzaje:

- 1) organy naczelne;
- 2) pozostałe organy centralne, określane najczęściej zbiorczą nazwą „urzędy centralne”.

Organy centralne zakresem swojego działania obejmują terytorium całego państwa. Kryterium odróżniającym naczelne organy administracji od innych organów centralnych jest ich pozycja i znaczenie systemowe. Są to organy bezpośrednio włączone do składu Rady Ministrów. Drugą część administracji centralnej stanowią, tworzone w drodze ustawy, urzędy centralne. Jest to liczna grupa organów, występująca pod różnymi nazwami, posiadająca zróżnicowane struktury organizacyjne, funkcje i miejsce w systemie administracji centralnej. Pomimo tego zróżnicowania istnieje wspólna cecha tych organów – wyposażenie ich przez prawo we własne kompetencje. Konstytucja nie reguluje statusu prawnego tych organów, aczkolwiek w ich zakresie działania mieszczą się często kwestie o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Co do zasady nie są one włączone do składu Rady Ministrów, są natomiast podporządkowane naczelnym organom administracji. Doktryna dzieli je na dwie grupy, opierając się na kryterium podmiotu, któremu są podporządkowane:

- 1) organy podległe bezpośrednio Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów bądź nadzorowane przez te organy (Szefa Służby Cywilnej);
- 2) organy wpisane w strukturę działów administracji rządowej.

## **2.2. Ustrój korpusu służby cywilnej w świetle ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej**

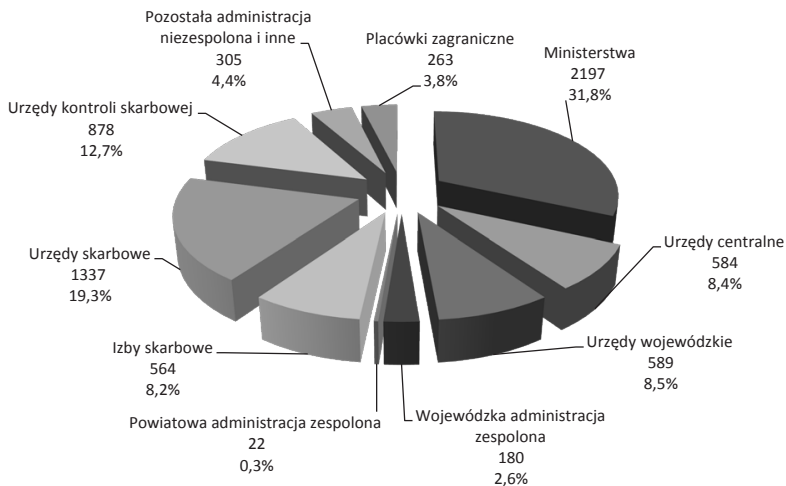
Przyjęcie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej stanowiło odpowiedź na organizację służby cywilnej wykreowaną na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej oraz ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Już na etapie prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej miały miejsce spór polityczny i burzliwa debata publiczna. Powodem sporów były proponowane rozwiązania organizacyjne w służbie cywilnej, które – po uchwaleniu ustawy – stały się przedmiotem skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Wskazywano, że ograniczenie systemu służby cywilnej do niższych stanowisk urzędniczych implikuje włączenie urzędników wyższego szczebla – począwszy od zastępcy dyrektora departamentu – w obszar politycznej swobody nominacyjnej. Wskazywano, że tego typu rozwiązania skutkowały w dwojaki sposób, tj. pozbawiały służbę cywilną bezstronnych procedur doboru kadr oraz obniżały kryteria kwalifikacyjne przy naborze, co bezpośrednio rodziło niebezpieczeństwo zmniejszenia efektywności urzędników, a zarazem zwiększenia ich dyspozycyjności. Ponadto w aspekcie likwidacji Urzędu Służby Cywilnej jako organu centralnego właściwego w sprawach z zakresu służby cywilnej oraz przekazania dotychczasowych kompetencji Szefa Służby Cywilnej Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podkreślano „polityczny” rodowód Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jak również jego usytuowanie w systemie organizacyjno-prawnym administracji, tj. brak atrybutów organu administracyjnego.

Aktualna ustawa o służbie cywilnej dokonała restytucji służby cywilnej, opierając jej organizację na następujących podmiotach:

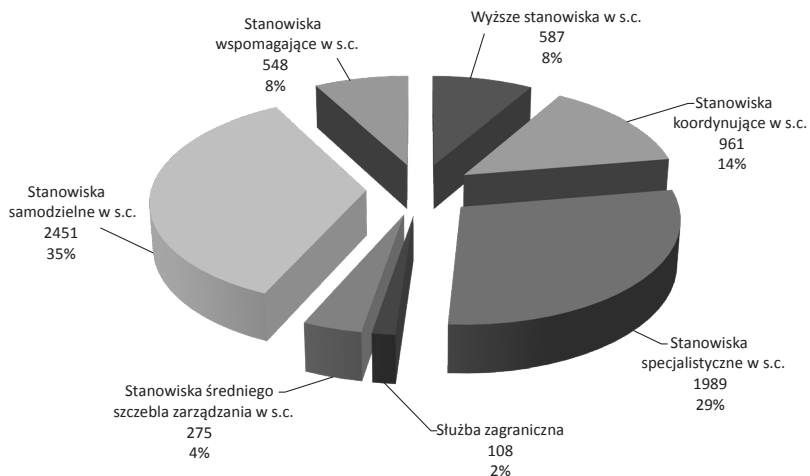
- a) Szef Służby Cywilnej;
- b) Rada Służby Cywilnej;
- c) dyrektorzy generalni urzędów.

Natomiast zakresem podmiotowym wskazana ustawa objęła ok. 120 tys. członków korpusu służby cywilnej, w tym:

- 1) ok. 7 tys. urzędników służby cywilnej;
- 2) ok. 113 tys. pracowników korpusu służby cywilnej (wg danych na kwiecień 2012 r.).

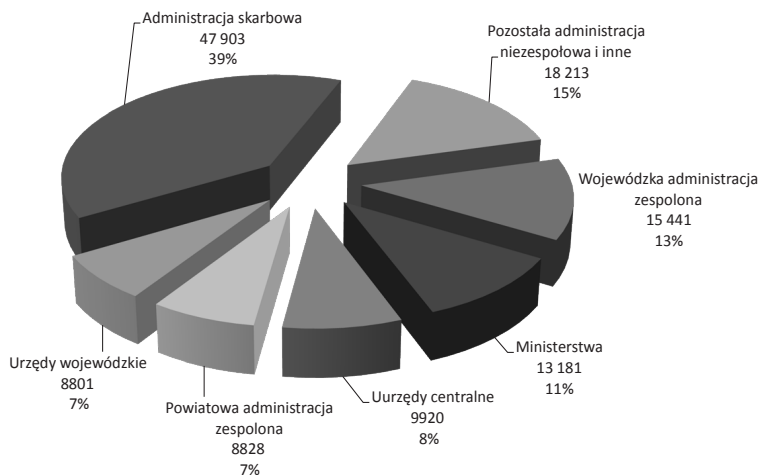
**Wykres 1.** Rozkład urzędników służby cywilnej w poszczególnych grupach urzędów

Źródło: Przegląd Służby Cywilnej 2011, nr 2, dane na dzień 31.12.2010 r.

**Wykres 2.** Rozkład urzędników służby cywilnej w poszczególnych grupach stanowisk

Źródło: Przegląd Służby Cywilnej 2011, nr 2, dane na dzień 31.12.2010 r.

**Wykres 3.** Zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej wg stanu na dzień 31.12.2010 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w podziale na grupy urzędów



Źródło: Przegląd Służby Cywilnej 2011, nr 2.

### 2.2.1. Szef Służby Cywilnej

Szef Służby Cywilnej jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej. Podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Przepis ten w pełni koresponduje z postanowieniami Konstytucji, w których ustrojodawca wskazał Prezesa Rady Ministrów jako zwierzchnika służbowego pracowników administracji rządowej. Bezpośrednia podległość Szefa Służby Cywilnej, jak również zwierzchnictwo nad służbą cywilną, znajduje wyraz w prerogatywach Prezesa Rady Ministrów między innymi do:

- 1) powoływania i odwoływania Szefa Służby Cywilnej oraz członków Rady Służby Cywilnej;
- 2) wydawania aktów wykonawczych do ustawy o służbie cywilnej, określania, w drodze zarządzenia, wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasady etyki korpusu służby cywilnej;
- 3) powoływania Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej.

Ustawa o służbie cywilnej określa tryb powołania Szefa Służby Cywilnej przez Prezesa Rady Ministrów. Bezwarunkowo wskazuje, że osoba powo-



łana na to stanowisko rekrutowana jest spośród członków korpusu służby cywilnej legitymujących się stosunkiem pracy nawiązanym w drodze mianowania. Katalog niezbędnych atrybutów osoby mogącej zostać Szefem Służby Cywilnej to:

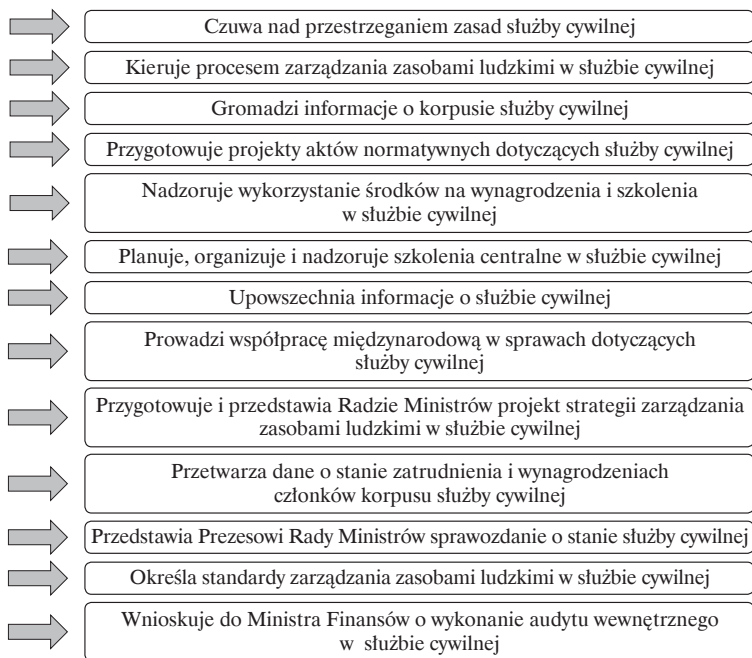
- obywatelstwo polskie;
- korzystanie z pełni praw publicznych;
- brak skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- posiadanie tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego;
- znajomość co najmniej jednego języka obcego spośród języków roboczych Unii Europejskiej;
- nieposzlakowana opinia;
- brak skazania zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urządach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;
- posiadanie co najmniej pięcioletniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub co najmniej siedmioletniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych;
- brak przynależności do partii politycznych w okresie ostatnich pięciu lat.

Dla skuteczności powołania Szefa Służby Cywilnej niezbędne jest zasięgnięcie przez Prezesa Rady Ministrów opinii Rady Służby Cywilnej w zakresie propozycji personalnej. Jest to przynależne Radzie Służby Cywilnej uprawnienie kontrolne, mające charakter warunku koniecznego dla ważności powołania Szefa Służby Cywilnej. Zasięgnięcie opinii wywołuje skutki prawne o charakterze materialnym jedynie w zakresie spełnienia tego obowiązku przez Prezesa Rady Ministrów. Nie ma natomiast znaczenia, czy opinia Rady Służby Cywilnej na temat propozycji personalnej jest pozytywna, czy też nie.

W stosunku do Szefa Służby Cywilnej ustawa o służbie cywilnej operuje terminem „powołanie” w kontekście zasad umocowania Szefa Służby Cywilnej przez Prezesa Rady Ministrów do pełnienia funkcji organu centralnego administracji rządowej. Zasady nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania regulowanego ustawą z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.) wskazują, że stosunek pracy na podstawie powołania może powstać jedynie na podstawie odrębnych przepisów.

Szef Służby Cywilnej realizuje swoje zadania określone w ustawie przy pomocy dyrektorów generalnych urzędów. Katalog kompetencji Szefa Służby Cywilnej przedstawia schemat nr 4.

#### Schemat nr 4. Katalog kompetencji Szefa Służby Cywilnej



Źródło: ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

Obsługę Szefa Służby Cywilnej zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. W tym kontekście należy wskazać, że zgodnie z literaturą do najistotniejszych elementów definiujących pojęcie „organu administracji” należy jego wyodrębnienie organizacyjne. Termin „wyodrębnienie organizacyjne” można interpretować w sposób rozszerzający jako istnienie kryteriów, na podstawie których dany organ administracji publicznej można odróżnić od innego organu lub podmiotu administracji publicznej, oprócz których istnieją przepisy organizacyjne lub są podejmowane czynności dotyczące właśnie tego wyodrębnionego organu. W przypadku Szefa Służby Cywilnej konstruowanie definicji „organu administracji” w oparciu o ten atrybut jest tym bardziej uzasadnione, że zarządzanie ka-

drami pracowniczymi jednego pracodawcy (państwo) wymaga jednolitych zasad postępowania, monitoringu rozwoju kadr, jednolitych kryteriów oceny ich pracy oraz koordynacji działalności poszczególnych urzędów prowadzących sprawy pracownicze. W związku z tym niezbędnym elementem warunkującym efektywne wykorzystanie kadry służby cywilnej jest funkcjonowanie efektywnych z założenia struktur organizacyjnych. W ujęciu historycznym aktualne rozwiązania w omawianym zakresie są konstrukcjami niespotykanymi dotąd na gruncie organizacji służby cywilnej. Zarówno na gruncie ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, jak i ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. Szef Służby Cywilnej, jako centralny organ administracji rządowej, wykonywał swoje obowiązki przy pomocy Urzędu Służby Cywilnej.

Ustawa o służbie cywilnej wskazuje dwa tryby odwołania Szefa Służby Cywilnej przez Prezesa Rady Ministrów: obligatoryjny i fakultatywny. Ustawa precyzyjnie określa tryb i formę przedłożenia do zaopiniowania decyzji o odwołaniu Szefa Służby Cywilnej przez Radę Służby Cywilnej. Prezes Rady Ministrów składa do Rady w formie pisemnej wnioszek o zaopiniowanie, wraz z uzasadnieniem. Rada Służby Cywilnej ma obowiązek wydać opinię w ciągu 14 dni. Jednak jego bezskuteczny wpływ nie implikuje skutków prawnych w postaci wstrzymania odwołania Szefa Służby Cywilnej.

**Tabela nr 1.** Katalog przesłanek odwołania przez Prezesa Rady Ministrów Szefa Służby Cywilnej z zajmowanego stanowiska

Obligatoryjne	Fakultatywne
1) złożenie rezygnacji; 2) niespełnianie któregokolwiek z warunków wymaganych od kandydata na to stanowisko; 3) niewypełnianie obowiązków na skutek długotrwałej choroby, stwierdzonej orzeczeniem lekarskim.	1) odrzucenie sprawozdania o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni, w terminie 3 miesięcy od dnia jego złożenia; 2) sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu; 3) utrata nieposzlakowanej opinii.

*Źródło:* ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

Szef Służby Cywilnej niezwłocznie po objęciu stanowiska wyznacza, w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, zastępującą go osobę spośród urzędników służby cywilnej. Jest to nowe rozwiązanie ustrojowe, niestosow-

wane przez ustawodawcę w dotychczasowych aktach prawnych organizujących służbę cywilną w Polsce. Zastępujący Szefa Służby Cywilnej otrzymał w związku z postanowieniami ustawy o służbie cywilnej upoważnienie na poziomie ustawowym do zastępowania Szefa w trakcie jego nieobecności oraz w razie nieobsadzenia stanowiska do czasu jego obsadzenia. Nie ulega wątpliwości, że normatywnie określony charakter Szefa Służby Cywilnej wpisuje się w definicję organu administracji (istotne cechy kompetencji organu to określony prawnie zakres i możliwość podejmowania działań władczych, istota organów jednoosobowych – monokratycznych – polega ponadto na związaniu przepisami prawa kompetencji organu z działaniami jednej osoby fizycznej, choć posługuje się ona często zastępcami lub pracownikami podległego urzędu), natomiast pozycja „osoby zastępującej Szefa Służby Cywilnej”, w szczególności ze względu na pełnomocnictwo (mimo że ustawowe) stanowiące podstawę jego działania, nie pozwala na przyznanie jej tego samego statusu. W stosunku do „osoby zastępującej Szefa Służby Cywilnej” ustawodawca, analogicznie jak w stosunku do Szefa Służby Cywilnej, wskazał niezbędne atrybuty właściwe dla kandydata na to stanowisko. Wskazano, że co do zasady osoba ta powinna spełniać takie same warunki i legitymować się takimi samymi atrybutami jak Szef Służby Cywilnej. O wyznaczeniu osoby zastępującej Szefa Służby Cywilnej Szef informuje Radę Służby Cywilnej, przedstawiając uzasadnienie wyznaczenia określonej osoby.

### **2.2.2. Rada Służby Cywilnej**

Rada Służby Cywilnej jest organem opiniodawczo-doradczym działającym przy Prezesie Rady Ministrów. Obowiązująca ustawa o służbie cywilnej konstituuje Radę jako istotny element struktury służby cywilnej, a także określa jej pozycję ustrojową, funkcje i kompetencje. Należy zauważyć, że ustawodawca na gruncie omawianej ustawy zdecydował o powrocie do nazwy tego organu, stosowanego do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej i ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Stosowana w okresie 2006–2008 nazwa Rada Służby Publicznej nie mogła zostać zaadaptowana w aktualnym ustroju służby cywilnej, bowiem zakres kompetencji tego organu, określony w ustawie o służbie cywilnej, byłby nieadekwatny do znaczenia