

USTAWA O SŁUŻBIE CYWILNEJ

KOMENTARZ

Wojciech Drobny
Marcin Mazuryk
Piotr Zuzankiewicz

2. wydanie

PRAKTYCZNE KOMENTARZE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

USTAWA O SŁUŻBIE CYWILNEJ

KOMENTARZ

Wojciech Drobny
Marcin Mazuryk
Piotr Zuzankiewicz

2. wydanie

Stan prawny na 1 września 2012 r.

Recenzent

Dr Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz

Wydawca

Izabella Malecka

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Świerk-Bożek

Łamanie

JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumiel, Krystyna Szych

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2012

ISBN: 978-83-264-3977-3

2. wydanie

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

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Słowo wstępne	13
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej	19
Rozdział 1. Przepisy ogólne	21
Rozdział 2. Organizacja służby cywilnej	107
Rozdział 3. Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej	169
Rozdział 4. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej	260
Rozdział 5. Zmiana i ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej	288
Rozdział 6. Obowiązki członka korpusu służby cywilnej	332
Rozdział 7. Uprawnienia członka korpusu służby cywilnej	398
Rozdział 8. Szkolenie i rozwój w służbie cywilnej	444
Rozdział 9. Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej	465
Rozdział 10. Zmiany w przepisach obowiązujących	508
Rozdział 11. Przepisy przejściowe i dostosowujące	510
Rozdział 12. Przepisy końcowe	544
Akty wykonawcze	547
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej	549
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie czasu pracy pracowników urzędów administracji rządowej	556

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe	559
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie wynagrodzenia członków Rady Służby Cywilnej	564
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej	565
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie wynagrodzenia członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, komisji dyscyplinarnych oraz rzeczników dyscyplinarnych i ich zastępców	578
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	580
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej	582
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie świadczeń przysługujących urzędnikowi służby cywilnej przeniesionemu do pracy w innej miejscowości	632
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej	638
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej	653
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej	689

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 września 2010 r. w sprawie aplikacji legislacyjnej	703
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej	712
Zarządzenie Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej	719
Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej	764
Bibliografia	775

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- 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.)
- KN – ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 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.)
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. 2012 r. poz. 270)
- r.s.w.s. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków organiza-

- nia i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 190, poz. 1274)
- u.c. – ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 z późn. zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.)
- u.d.l. – ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.)
- u.e.r. – ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)
- u.o.p. – ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2012 r. poz. 161)
- 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.)
- 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 1996 r. – ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.)
- 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.)
- 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.)
- ustawa o KSAP – ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz. U. Nr 63, poz. 266 z późn. zm.)
- ustawa o NIK – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.)
- ustawa o RM – ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 392)

-
- u.s.z. – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. Nr 128, poz. 1403 z późn. zm.)
- 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.)
- z.t.p. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)
- z.w.p.z. – zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93, poz. 953)
- z.z.d.o.w. – 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)

Periodyki

- Biul. Śl. Cyw. – Biuletyn Służby Cywilnej
- Dz. U. – Dziennik Ustaw
- Gaz. Praw. – Gazeta Prawna
- Kontr. Państw. – Kontrola Państwowa
- M.P. – Monitor Polski
- M.P.Pr. – Monitor Prawa Pracy
- OG – Orzecznictwo Gospodarcze
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
- OSN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSNPG – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Pr. Pracy	– Prawo Pracy
Prz. Legisl.	– Przegląd Legislacyjny
Prz. Pr. Publ.	– Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
R. Pr.	– Radca Prawny
Sł. Cyw.	– Służba Cywilna
Sł. Prac.	– Służba Pracownicza
St. Praw.	– Studia Prawnicze

Inne

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

SŁOWO WSTĘPNE

Polska służba cywilna ma długą tradycję, sięgającą początków niepodległego państwa polskiego. Ustawa o państwowej służbie cywilnej z dnia 17 lutego 1922 r. była pierwszą całościową regulacją dotyczącą korpusu urzędniczego. Co ciekawe, pozostawała ona w mocy, chociaż była wielokrotnie nowelizowana, aż do 31 grudnia 1974 r., kiedy została zastąpiona – tak jak w innych krajach bloku komunistycznego – kodeksem pracy.

W okresie PRL urzędników obowiązywała lojalność polityczna. Nie było jasnych przepisów regulujących kwestie istotne dla służby cywilnej, takie jak rekrutacja, awansowanie, szkolenia i doskonalenie umiejętności zawodowych. Polski system charakteryzowała niewielka mobilność pracowników, niski etos pracy i fragmentacja odpowiedzialności za politykę kadrową. Nie zmieniła tego ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r., która miała umocnić rangę i prestiż urzędników.

W pierwszym okresie po 1989 r. Polska, podobnie jak inne państwa Europy Środkowej, koncentrowała się na reformach gospodarczych i politycznych. Jednocześnie do administracji publicznej przyjmowano osoby spoza partyjnej nomenklatury. Rozpoczęto prace nad tworzeniem profesjonalnej i neutralnej politycznie służby cywilnej, która miała stać się jednym z fundamentów demokratycznego państwa. Zadaniem korpusu urzędniczego było zapewnienie ciągłości działania państwa. Zgodzono się, że od urzędników państwowych wymaga się odpowiedzialności, profesjonalizmu i kreatywności.

Pierwsza ustawa o służbie cywilnej z dnia 5 lipca 1996 r. podzieliła stanowiska w administracji państwowej na polityczne (ministrowie, wiceministrowie, ich doradcy i wojewodowie), których obsada zmieniała się wraz ze zmianą rządu, oraz urzędnicze, z założenia niezależne od sytuacji politycznej. U podłoża tego podziału leżało przekonanie, że dla sprawnego funkcjonowania administracji ważne jest rozdzielenie funkcji politycznej i administracyjnej. Egzamininy urzędnicze miały wyłonić grupę wyższych urzędników, z której mieli się rekrutować dyrektorzy w administracji publicznej. Procedura powoływania korpusu urzędniczego spotkała się jednak z krytyką, do egzaminów, przeprowadzonych tuż przed zmianą rządu, dopuszczono bowiem osoby wywodzące się z jednej opcji politycznej.

Ustawa o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r. opierała się na postanowieniach nowo uchwalonej Konstytucji RP. Artykuł 153 ust. 1 Konstytucji RP głosi, że w administracji rządowej funkcjonuje korpus służby cywilnej, który zapewnia zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa. Sprawowanie funkcji urzędnika jest więc zawodem przynoszącym stałe źródło utrzymania. Obowiązki powinny być wykonywane w sposób sumienny i racjonalny. Urzędnik przy podejmowaniu decyzji nie może faworyzować żadnej ze stron czy kierować się sympatiami politycznymi. Neutralność polityczna mianowanych urzędników wyraża się także w zakazie przynależności do partii politycznych. Konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej miały zatem wyłaniać najlepszych kandydatów.

Zgodnie z art. 153 ust. 2 Konstytucji RP zwierzchnictwo nad służbą cywilną sprawuje Prezes Rady Ministrów. Konstytucja nie określiła jednak sposobu kształtowania służby cywilnej, co oznacza, że powierzone jej zadania mogą realizować różne organy. W krótkiej historii polskiej służby cywilnej był to Szef Służby Cywilnej, obsługiwany przez własny urząd, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz ponownie Szef Służby Cywilnej, ale tym razem obsługiwany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Szef Służby Cywilnej realizuje swoje zadania przy pomocy dyrektorów generalnych, którzy zapewniają funkcjonowanie urzędu oraz dokonują czynności z zakresu prawa pracy wobec wszystkich zatrudnionych. Odrębnymi regulacjami prawnymi została objęta administracja samorządowa.

Inne rozwiązania przyniosła ustawa o służbie cywilnej z dnia 5 lipca 2006 r., która zniósła konkursy, wprowadzając w to miejsce państwowy zasób kadrowy osób mających prawo do zajmowania stanowisk kierowniczych. Był on wyłaniany w drodze egzaminów organizowanych przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej, która od tego czasu organizuje także postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej.

Aktualnie obowiązująca ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r. (weszła w życie 24 marca 2009 r.) przywróciła wiele rozwiązań istniejących wcześniej. Szef Służby Cywilnej obsługiwany jest tym razem nie przez odrębny urząd, lecz przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Wyższe stanowiska w administracji publicznej obsadzane są w drodze konkursów organizowanych przez poszczególne ministerstwa i urzędy, a jedynie w wypadku dyrektorów generalnych przez Szefa Służby Cywilnej. Stanowiska zastępców dyrektorów departamentów mogą być także obsadzane w drodze awansu wewnętrznego.

Nabór do służby cywilnej prowadzony jest w sposób zdecentralizowany, leży w gestii poszczególnych urzędów. Dyrektor generalny urzędu publikuje informację o wolnym stanowisku oraz gwarantuje otwartość i konkurencyjność naboru. Poszukuje się osób, których umiejętności są potrzebne na danym stanowisku pracy. Każdy pracownik podejmujący po raz pierwszy pracę w administracji publicznej jest zobowiązany do odbycia służby przygotowawczej.

W polskim systemie status urzędnika różni się od statusu pracownika korpusu służby cywilnej. Zatrudnienie urzędnika ma charakter publicznoprawny, regulowane jest w ustawie o służbie cywilnej, a nie przez kodeks pracy. Uznaje się, że stabilność zatrudnienia pozwala urzędnikom zyskać pewną niezależność od klasy politycznej i skupić się na zadaniach państwa. Urzędnicy mianowani stanowią jednak niewielką grupę w stosunku do liczby pracowników służby cywilnej.

System służby cywilnej powinien sprawiedliwie wynagradzać pracowników, co oznacza, że za podobną pracę należy się podobna płaca. Wysokość wynagrodzenia powinna więc zależeć od znaczenia danego stanowiska dla funkcjonowania urzędu, ponoszonej odpowiedzialności i osiągniętych wyników. W praktyce jednak w polskiej administracji silnie zakorzeniony jest system starszeństwa, co przejawia się tym, że osoby

pracujące dłużej zarabiają więcej. Płaca zależy także od miejsca pracy. Ta sama praca, np. legislatora, kontrolera czy audytora, jest inaczej wynagradzana w poszczególnych urzędach.

Państwa w różny sposób regulują stosunki między sferą urzędniczą a sferą polityczną, różne są bowiem ich historyczne doświadczenia i uwarunkowania kulturowe. Politycy oczekują, że służba cywilna będzie mniejsza (i tańsza), a zarazem bardziej elastyczna, skoncentrowana na rezultatach i reagująca na potrzeby państwa i obywateli. Urzędnicy chcieliby z kolei utrzymania przywilejów, są przeciwni zamrożeniu płac, zwolnieniom i propozycjom podważającym ich status materialny.

W Unii Europejskiej państwa członkowskie mają swobodę kształtowania własnego systemu administracji publicznej, co wynika z suwerenności państwa i zasady subsydiarności. W państwach Europy kontynentalnej urzędnicy realizują cele określone w procesie politycznym. Pozostają reprezentantami państwa, nie są autonomiczni w stosunku do sfery politycznej i nie domagają się większej swobody działania. Politycy uczestniczą w bieżącym zarządzaniu. Z kolei w państwach anglosaskich i skandynawskich urzędnicy są w większym stopniu menedżerami administracji publicznej, których zadaniem jest realizacja celów społecznych. Politycy określają cele strategiczne i kontrolują realizację zadań. W obu systemach zarówno politycy, jak i urzędnicy stanowią coraz częściej ogniwa rozległych sieci społecznych, w ramach których realizowane są zadania.

Polski system służby cywilnej wykazuje przewagę uregulowań właściwych dla kontynentalnego modelu kariery. Elementy tego systemu to służba przygotowawcza, stabilizacja zatrudnienia dla urzędników służby cywilnej, „mnożnikowy” system wynagrodzeń skutkujący automatyczną indeksacją płac oraz związek między stażem pracy i wysokością wynagrodzenia. Elementy anglosaskiego systemu stanowisk to właściwie tylko otwarty i konkurencyjny nabór do służby i na wyższe stanowiska. Wśród słabości tego systemu badacze dostrzegają utrzymujące się różnice wynagrodzeń między poszczególnymi ministerstwami, niską mobilność horyzontalną oraz brak instrumentów motywacyjnych.

Członkostwo w Unii Europejskiej wymaga od służby cywilnej wzmoczonych wysiłków na rzecz wdrażania w życie postanowień instytucji unij-

nych. Polscy urzędnicy zostali dobrze ocenieni za realizację zadań państwa w czasie sprawowania przez Polskę prezydencji w Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. Dzięki temu doświadczeniu nabyli pewności siebie i zdobyli umiejętności, które umożliwią im skuteczne funkcjonowanie w strukturach unijnych.

Komentarz do ustawy o służbie cywilnej będzie przydatny w pracy urzędników, i to nie tylko tych, którzy pracują w komórkach kadrowych. Wojciech Drobny, Marcin Mazuryk i Piotr Zuzankiewicz wykorzystują zarówno swoją wiedzę prawniczą, jak i doświadczenie praktyczne w pracy w administracji publicznej. Uwzględniają kontekst uchwalenia ustawy, wykorzystują dokumenty urzędowe i bogatą literaturę przedmiotu. Pomocnym uzupełnieniem dla osób korzystających z Komentarza są także aktualne akty wykonawcze.

dr hab. Jacek Czaputowicz
Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

Ustawa

z dnia 21 listopada 2008 r.

o służbie cywilnej

(Dz. U. Nr 227, poz. 1505; zm.: Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241,
Nr 219, poz. 1706; z 2011 r. Nr 82, poz. 451, Nr 185, poz. 1092,
Nr 201, poz. 1183)

Rozdział 1

PRZEPISY OGÓLNE

1. Komentowana ustawa została przyjęta przez Sejm RP VI kadencji. Uchwalono ją w dniu 21 listopada 2008 r. i opublikowano w Dzienniku Ustaw z dnia 23 grudnia 2008 r. Nr 227, poz. 1505.

2. Poselski projekt ustawy o służbie cywilnej, oznaczony jako druk nr 125, wpłynął do Sejmu w dniu 15 listopada 2007 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw posłowie wnioskodawcy wskazali, że rozwiązania systemowe funkcjonujące w krajowym porządku prawnym regulującym organizację służby cywilnej, zapoczątkowane uchwaloną w dniu 10 marca 2006 r. ustawą o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 79, poz. 549), a zaadaptowane i powielone przez ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.), już od momentu złożenia ich projektu do łaski marszałkowskiej budziły kontrowersje i wątpliwości, w tym także dotyczące ich zgodności z postanowieniami Konstytucji RP. Suma zasygnalizowanych wątpliwości i zastrzeżeń została wyłożona w skardze konstytucyjnej, złożonej do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 17 maja 2006 r. Wskazano w niej na naruszenia procedur legislacyjnych przy uchwalaniu zaskarżonych przepisów ustawy, domniemane działania niezgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego, naruszenie zasady legalizmu, a więc obowiązku działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa oraz na wiele rozwiązań

wykreowanych zaskarżoną ustawą, które, dewastując ideę służby cywilnej, mogły doprowadzić do unicestwienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej. W związku z umorzeniem postępowania przez Trybunał Konstytucyjny (por. postanowienie TK z dnia 27 listopada 2007 r., K 14/06, OTK-A 2007, nr 10, poz. 150, o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania), posłowie wnioskodawcy przedstawili projekt ustawy zmierzający do naprawienia, ich zdaniem, oczywistych błędów i nieprawidłowości właściwych poprzedniej ustawie o służbie cywilnej, w szczególności przez dostosowanie przepisów prawa odnoszących się do przedmiotowej pragmatyki zawodowej do postanowień Konstytucji RP oraz restytucji funkcjonowania służby cywilnej na podstawie aksjomatów właściwych dla demokratycznego państwa prawa (por. druk nr 125 z dnia 15 listopada 2007 r., <http://orka.sejm.gov.pl>).

3. Charakteryzując poselski projekt ustawy o służbie cywilnej, posłowie wnioskodawcy wskazali, że ewentualne wdrożenie w krajowy porządek prawny postulowanych regulacji będzie w szczególności skutkowało przywróceniem otwartego i konkurencyjnego dostępu do służby cywilnej, cechującego się atrybutami jawności i równości dla każdego zainteresowanego, spełniającego warunki i kryteria określone w ustawie. Projekt przewidywał również wprowadzenie do ustawy o służbie cywilnej przepisów regulujących zasady powołania, zakres kompetencji oraz cele działania Rady Służby Publicznej jako organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów, a także nadzorującego prawidłowość przebiegu postępowań kwalifikacyjnych i konkursowych oraz naboru do służby cywilnej. Jednocześnie deklarował przywrócenie do korpusu służby cywilnej wyższych stanowisk w administracji rządowej, czego wyrazem był postulat uchylecia w całości ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych.

4. Obok projektu poselskiego, do Sejmu został złożony w dniu 30 maja 2008 r. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (por. druk nr 595 z dnia 30 maja 2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl>).

5. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw opierał się na następujących założe-

niach: 1) uporządkowaniu poprzednich regulacji w zakresie służby cywilnej, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia ich zgodności z Konstytucją RP; 2) budowaniu jednolitego i spójnego systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej; 3) wprowadzeniu otwartego i konkurencyjnego naboru jako powszechnego sposobu wyłaniania kandydatów do pracy w administracji publicznej; 4) włączeniu wyższych stanowisk do służby cywilnej; 5) wzmocnieniu roli dyrektorów generalnych urzędów przez zapewnienie im statusu gwarantów ciągłości i jakości pracy urzędów; 6) konieczności standaryzacji rozwiązań w administracji publicznej; 7) uchyleniu ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, przy jednoczesnym podjęciu próby jednolitego uregulowania statusu i zasad obsadzania i wynagradzania obecnych wysokich stanowisk państwowych; 8) wykreowaniu centralnego organu administracji rządowej właściwego do spraw służby cywilnej.

6. Proponowane zmiany będące przedmiotem rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw argumentowano w szczególności faktem, że operowanie w art. 153 Konstytucji RP pojęciem „korpus” wskazuje na intencję ustrojodawcy organizacyjnego wyodrębnienia i wewnętrznej kategoryzacji poszczególnych grup pracowników, co z kolei implikuje konieczność istnienia stanowisk kierowniczych różnego stopnia i stanowisk wykonawczych. W ocenie wnioskodawców włączenie wyższych stanowisk w obszar właściwości służby cywilnej było tym bardziej zasadne, że największa rola w merytorycznym określaniu i wykonywaniu zadań państwa jest przypisana stanowiskom kierowniczym i na nich spoczywa realna odpowiedzialność za realizację tych zadań. Ponadto wskazano, że nowelizacja ustawy zakłada tworzenie spójnego systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, a jednocześnie jest odpowiedzią na zmiany zachodzące na rynku pracy. Deklarowany cel proponowanych rozwiązań znalazł wyraz w postulowanych w projekcie nowych, efektywnych metodach stosowanych w procesie rekrutacyjnym oraz w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi, jak również próbie modyfikacji instytucji oraz procedur istniejących w służbie publicznej w taki sposób, aby uczynić ją konkurencyjną w stosunku do sektora prywatnego. Wskazano również, że projekt stanowi też reakcję na głosy przedstawicieli korpusu służby cywilnej, którzy –

posiadając prawie półtoraroczne doświadczenie w stosowaniu przepisów poprzedniej ustawy o służbie cywilnej – wskazywali na potrzebę dokonania istotnych zmian w zakresie organizacji służby cywilnej. Jednocześnie proponowane zmiany wychodziły naprzeciw zgłaszanym postulatom ekspertów związanych z administracją publiczną, którzy wskazywali na konieczność przywrócenia korpusowi służby cywilnej kształtu odpowiadającego standardom konstytucyjnym.

7. Dnia 21 stycznia 2008 r. na ręce Marszałka Sejmu wpłynęła autopoprawka do złożonego w dniu 15 listopada 2007 r. projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych ustaw (por. druk nr 125-A, <http://orka.sejm.gov.pl>).

8. W uzasadnieniu do autopoprawki posłowie wnioskodawcy wskazali, że jest ona istotnym uzupełnieniem treści projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (projekt przedstawiony w druku nr 125). Zawarte w niej propozycje dotyczyły w szczególności zasad i trybu zniesienia Państwowego Zasobu Kadrowego, a także konstituowały procedury regulujące sytuację prawną osób biorących udział w toczących się w momencie ewentualnego wejścia w życie proponowanej ustawy postępowaniach egzaminacyjnych i konkursowych związanych z dostępem do Państwowego Zasobu Kadrowego oraz do wysokich stanowisk w administracji rządowej. Proponowane rozwiązanie zostało określone w uzasadnieniu do projektu autopoprawki jako próba znalezienia kompromisu dla sytuacji, w których pojawia się problem zaspokojenia praw nabytych osób objętych postępowaniami konkursowymi bądź egzaminacyjnymi. Ponadto dookreślono zakres działania, katalog kompetencji i uprawnień dyrektora generalnego urzędu oraz dyrektora generalnego służby zagranicznej w związku z postulatem likwidacji Państwowego Zasobu Kadrowego, jak również dokonano uzupełnienia zakresu podmiotowego korpusu służby cywilnej przez objęcie nim wojewódzkich lekarzy weterynarii oraz ich zastępców (por. druk nr 125-A, <http://orka.sejm.gov.pl>).

9. Przed przedłożeniem wyżej wskazanych projektów ustaw do pierwszego czytania, Biuro Analiz Sejmowych opracowało kilka ekspertyz i opinii, których wykaz wraz z pełnym tekstem znajduje się w Archiwum Sejmowym, publikowanym w Internetowym Systemie Aktów Praw-

nych Sejmu (<http://www.sejm.gov.pl>). We wskazanym zbiorze ekspertyz i opinii należy w szczególności wymienić: 1) opinię prawną nr BAS-WAEM-149/07 z dnia 23 listopada 2007 r. w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw; 2) opinię prawną nr BAS-WAEM-150/07 z dnia 23 listopada 2007 r. w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej; 3) opinię prawną nr BAS-WAEM-174/08 z dnia 25 stycznia 2008 r. w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw w wersji uwzględniającej autopoprawkę; 4) opinię prawną nr BAS-WAEM-175/08 z dnia 25 stycznia 2008 r. w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw w wersji uwzględniającej autopoprawkę jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, zgodnie z którym przedmiot projektów ustaw nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

10. W dniu 11 marca 2008 r. poselski projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania, natomiast w przypadku rządowego projektu ustawy nastąpiło to w dniu 10 czerwca 2008 r. Pierwsze czytanie projektów ustaw odbyło się na posiedzeniu Sejmu 27 czerwca 2008 r. Wniosek o odrzucenie poselskiego projektu ustawy poparło 141 posłów, przeciw było 262, natomiast trzech posłów wstrzymało się od głosu. W przypadku wniosku o odrzucenie rządowego projektu ustawy za było 140 posłów, przeciw – 260, a trzech posłów wstrzymało się od głosu.

11. W trakcie dalszej procedury legislacyjnej projekty ustawy (poselski oraz rządowy) były rozpatrywane wspólnie.

12. Po pierwszym czytaniu projekty ustaw zostały skierowane do sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (sprawozdanie Komisji, druk nr 1058, wydano 2 października 2008 r.). Drugie czytanie odbyło się w dniu 22 października 2008 r., po czym ponownie skierowano projekty do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. W wyniku prac Komisji w jej sprawozdaniu złożono wniosek o przyjęcie części poprawek (sprawozdanie sejmowej Komisji Administracji i Spraw We-

wewnętrznych, druk nr 1058-A, wydano 23 października 2008 r.). Trzecie czytanie całości projektu ustawy odbyło się w dniu 24 października 2008 r. Zgodnie z procedurą legislacyjną 28 października 2008 r. ustawę przekazano Prezydentowi RP i Marszałkowi Senatu. Stanowisko Senatu wnoszące poprawki do ustawy zostało wyrażone uchwałą z dnia 12 listopada 2008 r. W wyniku tego 18 listopada 2008 r. stanowisko Senatu zostało skierowane do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, która wniosowała o przyjęcie części poprawek postulowanych przez Senat. Stanowisko Senatu, jak i Komisji podzielił Sejm 21 listopada 2008 r., głosując za przyjęciem części poprawek do ustawy. Następnie 25 listopada 2008 r. ustawę przekazano Prezydentowi RP do podpisu, który złożył podpis w dniu 15 grudnia 2008 r. Ustawa została zatem uchwalona 21 listopada 2008 r.

13. Prace legislacyjne nad ustawą o służbie cywilnej z 2008 r., w przeciwieństwie do prac nad jej poprzedniczkami (w szczególności do ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej), nie przebiegały w atmosferze skrajnego napięcia politycznego i burzliwej publicznej debaty wokół proponowanych przez koalicję rządową rozwiązań.

14. Uchwalona w wyżej zarysowany sposób pragmatyka określiła sytuację prawną służby cywilnej, którą na dzień 1 stycznia 2011 r. charakteryzowały następujące wskaźniki. W korpusie służby cywilnej było zatrudnionych 123 651 osób (w przeliczeniu na pełne etaty), z czego najliczniejszą grupę stanowili pracownicy administracji skarbowej (47 903 etatów). 58 253 osób było zatrudnionych na stanowiskach specjalistycznych, a 1585 na wyższych stanowiskach. Jednocześnie ogółem w korpusie służby cywilnej zatrudnionych było 6919 urzędników służby cywilnej, co w stosunku do 2009 r. oznacza wzrost zatrudnienia o 940 osób. Zgodnie z ustawą budżetową na 2010 r. przyjęto limit mianowań urzędników na poziomie 1000 osób, limit środków na wynagrodzenia 6 706 099 tys. zł, natomiast limit środków na szkolenia to 72 519 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w korpusie służby cywilnej w 2010 r. (z uwzględnieniem nagród i dodatkowego wynagrodzenia rocznego) kształtowało się na poziomie 4473 zł brutto. W 2010 r. liczba naborów ogłoszonych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej wyniosła 283, z czego 242 na stanowiska kierującego komórką organizacyjną. Na pozostałe stanowiska

w służbie cywilnej przeprowadzono 8802 naborów. Do postępowania kwalifikacyjnego w 2010 r. przystąpiło 2466 osób, z czego 1482 osoby zaliczyły egzamin z wynikiem pozytywnym, a 64% osób zmieściło się w limicie mianowań na 2010 r. (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2010 r., marzec 2011 r.*, <http://www.dsc.kprm.gov.pl>).

Art. 1. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju.

1. Treść komentowanego artykułu jest zdeterminowana dyspozycją art. 153 Konstytucji RP, zgodnie z którym w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Przyjmuje się, że wszystkie wskazane w przywołanym przepisie cele funkcjonowania służby cywilnej powinny być realizowane łącznie, a ich osiągnięcie zagwarantowane na poziomie aktu prawnego rangi ustawy (por. K. Koźmiński (w:) M. Zubik (red.), P. Bogdanowicz, W. Borysiak, M. Brach, M. Czura, K. Kaleta, K. Koźmiński, K. Królikowska, J. Królikowski, M. Wiącek (red.), A. Zołotar, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 632). Natomiast gwarancją osiągnięcia stanu konstytucyjnie pożądanego powinna być komentowana ustawa o służbie cywilnej, która dookreśla ustrojowe założenia. W szczególności art. 1 u.s.c. w pełni koresponduje z postanowieniami art. 153 Konstytucji RP. Stan taki jest uznawany przez doktrynę prawa konstytucyjnego za konstytucjonalizację korpusu służby cywilnej (por. Z. Witkowski (red.), J. Galster, B. Gronowska, W. Szyszkowski, A. Bień-Kacała, A. Cieszyński, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 376; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 160). 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 (por. M. Grzybowski (red.), S. Bożyk, A. Jackiewicz, G. Kryszewski, J. Matwiejuk, A. Olechno, K. Prokop, *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 285). Jest to również wyraz troski ustrojodawcy o zapewnienie stabilności i sprawnego działania państwa (por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 160). Oczywiście Konstytucja RP nie wskazuje szczegółowych zasad naboru do służby cywilnej, 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 (por. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., OTK-A 2002, nr 7, poz. 94). Jednocześnie w doktrynie podnosi się, że przepisy konstytucyjne w przedmiotowym zakresie odnoszą się do służby cywilnej w sposób lakoniczny, wobec czego zakres ich normatywnej regulacji jest niewystarczający (por. Z. Witkowski (red.), J. Galster, B. Gronowska, W. Szyszkowski, A. Bień-Kacała, A. Cieszyński, *Prawo konstytucyjne*, s. 376).

2. Aby wskazać genezę prawa urzędników administracji konieczne jest sięgnięcie do historii ustroju Polski, począwszy od drugiej połowy XVIII w. Mimo przerwania ciągłości instytucjonalnej w wyniku rozbiorów i utraty niepodległości, kierunek rozwiązań ustrojowych zaprezentowanych przez Konstytucję 3 maja 1791 r., tj. ustrój parlamentarny, który starała się zracjonalizować Ustawa Rządowa, silny samorząd terytorialny, który racjonalizowało ustawodawstwo Sejmu Czteroletniego, tradycyjne „rządy prawa” – w czasach stanisławowskich ukształtowane w formach właściwych tamtym czasom – stanowi podstawę, na której – w nowych formach – kształtuje się współczesna polska administracja (por. H. Izdebski, *Polska administracja publiczna na tle administracji innych krajów – rozwój historyczny*, Biul. Sł. Cyw. 1997, nr 4, s. 37). Ustawa Rządowa powołała Straż Praw – swoisty gabinet ministrów pod przewodnictwem króla. Instytucja ta stała na czele całej administracji państwowej. Obok króla do jej składu należał prymas jako „głowa duchowieństwa polskiego” i jednocześnie

nie przewodniczący Komisji Edukacji Narodowej oraz pięciu ministrów, tj. minister policji, pieczęci (spraw wewnętrznych), pieczęci do spraw zagranicznych, wojny i skarbu. Prerogatywą króla było natomiast powoływanie ministrów, które następowało podczas sesji sejmowej. W przypadku sprzeciwu sejmujących monarcha powoływał inną osobę na stanowisko ministra. Do podstawowych kompetencji Straży Prawa należało czuwanie nad przestrzeganiem prawa. Konstytucja ustanawiała cztery komisje wielkie (rządowe), za pośrednictwem których Straż Praw działała jako najwyższy organ władzy rządowej, tj. Komisje: Edukacji Narodowej, Policji, Wojska i Skarbu. Natomiast organami administracji terytorialnej były komisje porządkowe cywilno-wojskowe o charakterze samorządowym (por. M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 1997, s. 155–156). We wskazanym okresie Rzeczpospolita przyjęła system organizacji administracji o charakterze biurokratycznym. Cechował się on zatrudnieniem w aparacie administracyjnym znacznej liczby stałych zawodowych urzędników. Poszczególni urzędnicy specjalizowali się w załatwianiu określonych kategorii spraw. Wypłacana przez państwo pensja stanowiła wyłączne lub podstawowe źródło utrzymania urzędnika. Natomiast od woli monarchy zależało przyznanie im uprawnień rentowych i emerytalnych (por. E. Ura, *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego*, Lublin 1995, s. 43; D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie*, Toruń 2002, s. 61 i n.; H. Izdebski, *Polska administracja publiczna...*, s. 35 i n.).

3. W XIX w., w związku z utratą suwerennego bytu przez Rzeczpospolitą, na ziemiach polskich wprowadzono administrację państw ościennych monarchii absolutnych. W Księstwie Warszawskim, w związku z oktrojowaną przez Napoleona Ustawą Konstytucyjną Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r., administracja publiczna, w szerokim zakresie, została zorganizowana na wzór francuski, oparta na nowoczesnych i racjonalnych rozwiązaniach (por. M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 201). Władzę wykonawczą, analogicznie do ówczesnych rozwiązań francuskich, powierzono ministrom jako jednoosobowym organom stojącym na czele wyodrębnionych resortów. Do ich obowiązków należało wykonywanie ustaw i innych aktów prawnych oraz kierowanie resortem. Ministrowie wypełniali swoje obowiązki przy pomocy rozbudowanego

aparatu pomocniczego i niższych władz. W szczególne kompetencje wyposażono ministra spraw wewnętrznych, do których należał zarząd kraju oraz sprawy wyznaniowe i oświaty. Jednostkami podziału administracyjnego kraju były departamenty, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. W Szkole Praw i Administracji Księstwa Warszawskiego, działającej w latach 1811–1816, kształcono wyższych urzędników państwowych. Natomiast po upadku Księstwa Warszawskiego, w utworzonym Królestwie Polskim w zasadniczej mierze kontynuowano instytucje Księstwa, tj. Konstytucja z 1815 r. powierzyła bezpośredni zarząd kraju tzw. wydziałom rządowym (Komisji Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Komisji Sprawiedliwości, Komisji Spraw Wewnętrznych i Policji, Komisji Wojny, Komisji Przychodów i Skarbu) na czele z ministrami. Rząd Tymczasowy Królestwa Polskiego utrzymał istniejący podział administracyjny ze zmianami wynikającymi z przebiegu nowej granicy państwowej (por. E. Ura, *Pozycja prawna pracowników...*, s. 14; H. Izdebski, *Historia administracji a historia biurokracji*, PiP 1975, z. 5, s. 60 i n.; K. Szczerski, *Porządki biurokratyczne*, Kraków 2004, s. 100 i n.; H. Izdebski, *Polska administracja publiczna...*, s. 36). Reasumując przedstawiony wyżej zarys historyczny, w Polsce napoleońskiej stopniowo kształtował się model ustroju państwowego charakteryzujący się silną pozycją organów rządowo-administracyjnych, przy jednoczesnym wzroście pozycji Sejmu. Model tego ustroju wraz z modyfikacjami wprowadzonymi w życie od połowy 1812 r. został w swoich podstawach zbudowany i rozwinięty w Królestwie Polskim. Można zatem stwierdzić za M. Kallasem, że ustrój Księstwa Warszawskiego stanowił etap organizacyjny w procesie tworzenia się nowoczesnej państwowości polskiej w epoce porozbiorowej (por. M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 203).

4. Natomiast idea służby cywilnej pojawiła się w historii prawa urzędniczego w Polsce w okresie międzywojennym. Ustawodawca podjął się wprowadzenia takich regulacji w ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz. U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72 z późn. zm.), przyjmując za zasadne nadanie służbie cywilnej charakteru publicznoprawnego, przez stwierdzenie w art. 1 tej ustawy, że stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publicznoprawny, może być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu

przepisów prawa publicznego (por. T. Górzyńska, *Polska służba cywilna – problem nadal nierozwiązany* (w:) W. Czaplński (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006, s. 227 i n.). Taka kwalifikacja prawna stosunku służbowego była wkomponowana w podstawowe założenie systemu prawnego II Rzeczypospolitej Polskiej z podziałem prawa na prywatne i publiczne oraz z przynależnością przepisów regulujących umowy o pracę i stosunki pracy do prawa prywatnego. W takich warunkach stosunek służbowy, jak i kreujący go akt nominacji miały cechy instytucji publicznoprawnych, z wyłączeniem stosowania „prywatnego” prawa pracy (por. J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, s. 24). Przyjęcie takich zasad funkcjonowania służby cywilnej kończyło ówczesną debatę nad kierunkiem, jaki powinien przyjąć obradujący w 1921 r. Sejm ustawodawczy w zakresie wyboru modelu ustroju urzędniczego, kiedy to rozważano wprowadzenie do polskiego porządku prawnego rozwiązań niemieckich, austriackich lub stworzenie nowego systemu od podstaw (por. M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 515 i n.; D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej...*, s. 76). Nadanie publicznoprawnego charakteru służbie cywilnej wskazuje, że ustawodawca opowiedział się po stronie sprawdzonych europejskich rozwiązań. Uchwalone w 1922 r. prawo urzędnicze w sposób wyraźny określało nierównorzędność podmiotów stosunku służbowego urzędników państwowych (por. T. Kuczyński (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 105). Podmiotami tymi było z jednej strony państwo wyposażone we władztwo państwowe, z drugiej strony urzędnik pozbawiony tego władztwa (por. E. Ura, *Pozycja prawna pracowników...*, s. 19). Tak przyjęta konstrukcja prawna przedkładała w całości interes państwa jako interes publiczny ponad interes jednostki (por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 119). Sama ustawa z 1922 r. do 1939 r. była nowelizowana 14 razy. Całe prawo urzędnicze Polski międzywojennej regulowało formalnie, w sposób ścisły i rygorystyczny, całość stosunku służby urzędnika i jej przebieg (por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 298).

5. Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej swoim zakresem podmiotowym objęła nie tylko urzędników administracji rządowej, ale również urzędników zatrudnionych między innymi w Kancelarii Cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej, Kancelarii Sejmu oraz w Najwyższej Izbie Kontroli (por. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 28). Przywołany akt prawny wprowadzał podział funkcjonariuszy na dwie grupy – urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych. Z kolei urzędników podzielono, ze względu na posiadane wykształcenie, na trzy kategorie: 1) wymagających wykształcenia wyższego, 2) wymagających wykształcenia średniego, 3) wymagających ukończenia szkoły powszechnej lub niepełnej szkoły średniej (por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, s. 299; E. Ura, *Pozycja prawna pracowników...*, s. 17). Do poszczególnych kategorii urzędniczych przypisano 12 stopni służbowych, przy czym stopniem najwyższym był stopień 1. Funkcjonariusz państwowy był zobowiązany w szczególności do wiernego służenia Rzeczypospolitej, ścisłego przestrzegania prawa, wypełniania obowiązków swego urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbania według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej oraz spełniania wszystkiego, co temu dobru służy, a unikania wszystkiego, co by mu mogło szkodzić. Przedmiotowa ustawa zobowiązywała go do wypełniania każdego zadania zleconego przez swoich przełożonych, o ile nie było ono sprzeczne z obowiązującym prawem, jak również do zachowania tajemnicy służbowej. 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 (por. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 47). Z posiadaniem statusu funkcjonariusza publicznego była związana szczególna gwarancja stabilności stosunku pracy (G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 28). Urzędnik mógł zostać usunięty ze służby jedynie prawomocnym zarządzeniem władzy, wydanym na podstawie przepisów ustawy o państwowej służbie cywilnej lub na mocy orzeczenia komisji dyscyplinarnej. Jednocześnie mógł być przeniesiony w stan nieczynny, kiedy na skutek zmian organizacyjnych nie było czaso-

wo dla niego odpowiedniego stanowiska. Urzędnik pozostający w stanie nieczynnym pobierał pełne uposażenie służbowe, a czas ten był zaliczany do stażu pracy (por. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, s. 49).

6. Obok ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej odrębne akty prawne szczegółowo regulowały zasady odnoszące się do uposażenia i zaopatrzenia emerytalnego urzędników (por. E. Ura, *Pozycja prawna pracowników...*, s. 19). Zasady postępowania dyscyplinarnego były określone w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. o organizacji komisji dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnemu przeciwko funkcjonariuszom państwowym (Dz. U. Nr 87, poz. 738 z późn. zm.).

7. Po drugiej wojnie światowej ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej znalazła się wśród tej części ustawodawstwa okresu międzywojennego, która została recypowana przez nową władzę (por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, s. 301). Wraz z licznymi zmianami mającymi na celu adaptację zawartych w niej rozwiązań do warunków i potrzeb ustrojowych Polski Rzeczypospolitej Ludowej – między innymi dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowania funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 16, poz. 89), dekret z dnia 25 października 1948 r. o zmianie ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 50, poz. 381 z późn. zm.), ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych (Dz. U. Nr 25, poz. 164) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych (Dz. U. Nr 49, poz. 300) – 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 z późn. zm.); por. J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 12; J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2005, s. 328 i n.; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, s. 53. W omawianym okresie, w wyniku modyfikacji organizacji ustroju aparatu państwowego, usunięto stworzoną mocą postanowień ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej zasadę stałości stosunku

służbowego przez wprowadzenie instrumentu prawnego wypowiedzenia, analogicznego do wypowiedzenia właściwego stosunku o pracę zawartego na podstawie umowy o pracę. Był to element ogólnej tendencji, ukierunkowanej na zmianę publicznoprawnej (służbowej) do zobowiązaniowej (pracowniczej) koncepcji stosunku służbowego (por. T. Kuczyński (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 112). Dekret z dnia 25 października 1948 r. o zmianie ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 50, poz. 381 z późn. zm.) przemianował urzędników i niższych funkcjonariuszy na pracowników państwowych oraz wykreował zasadę nawiązywania stosunku pracy z nowymi pracownikami administracji na podstawie umowy o pracę. Formalnie z dualizmem stosunków pracy w administracji publicznej zerwała ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych (Dz. U. Nr 25, poz. 164), wprowadzając umowę o pracę jako formę nawiązania stosunku pracy (por. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, s. 54). Za E. Urą należy wskazać, że przełom w normowaniu stosunków pracy w administracji państwowej nastąpił w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.). Przywołany akt prawny dokonał wyodrębnienia prawnego grupy zawodowej, jaką byli urzędnicy oraz – na wzór rozwiązań ustawy o państwowej służbie cywilnej – powrócił do uznania nadrzędności interesu państwa nad interesem pracownika, czego wyrazem było między innymi powrócenie do koncepcji mianowania jako formy nawiązania stosunku pracy w administracji państwowej.

8. 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 z późn. zm.). Pierwsze, wstępne prace legislacyjne nad koncepcją ustawy rozpoczęto w 1990 r. Prace parlamentarne, ze względu na uwarunkowania polityczne, rozpoczęły się dopiero na podstawie projektu wniesionego w 1994 r. (por. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 30). Ustawa z 1996 r. obowiązywała tylko przez rok. Nie obejmowała swoimi regula-

cjami wszystkich pracowników administracji rządowej, określała bowiem prawa i obowiązki wyłącznie mianowanych urzędników służby cywilnej (por. T. Górzyńska, *Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej*, Kontr. Państw. 2005, nr 1 specjalny, s. 75). W świetle tego aktu prawnego członkowie korpusu służby cywilnej tworzyli cztery kategorie urzędnicze w zależności od wykonywanych funkcji i zadań oraz kwalifikacji, tj.: 1) kategorię A, obejmującą osoby zdolne do zajmowania stanowisk kierowniczych wyższego szczebla, legitymujące się wyższym wykształceniem, znajomością co najmniej jednego języka obcego; 2) kategorię B, obejmującą osoby zdolne do zajmowania stanowisk kierowniczych niższego szczebla lub o charakterze koncepcyjnym, posiadające wyższe wykształcenie; 3) kategorię S, do której zaliczono osoby zdolne do zajmowania stanowisk wymagających specjalistycznych kwalifikacji, posiadające wyższe wykształcenie; 4) kategorię C, do której zaliczono osoby zdolne do wykonywania prac pomocniczych wobec urzędników zaliczonych do kategorii A, B, S, posiadające wykształcenie wyższe lub średnie (por. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 33). Charakterystyczną cechą przedmiotowej ustawy była zasada premiowania stażu pracy. W przypadku bowiem urzędników kategorii A, którzy mogli zajmować stanowiska kierownicze wyższego szczebla, był wymagany siedmioletni staż pracy, w tym czteroletni na stanowiskach kierowniczych bądź samodzielnych, a w przypadku urzędników kategorii B, mogących zajmować stanowiska kierownicze niższego szczebla, co najmniej pięcioletni staż pracy (por. A. Sarota, *Służba cywilna w Polsce po 1989 roku*, Prz. Legisl. 2007, nr 3, s. 65). Ustawa o służbie cywilnej z 1996 r. wykreowała system służby cywilnej oparty na następujących instytucjach i podmiotach: 1) Radzie Służby Cywilnej, będącej organem opiniodawczym i doradczym Prezesa Rady Ministrów i Szefa Służby Cywilnej; 2) komisjach służby cywilnej, tj. Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej przeprowadzającej postępowanie kwalifikacyjne do poszczególnych kategorii urzędniczych; Komisji Odwoławczej Służby Cywilnej, do której należało rozpatrywanie odwołań urzędników służby cywilnej w sprawach określonych w ustawie; Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, do której należało rozpatrywanie odwołań od orzeczeń komisji dyscyplinarnych urzędów; 3) Szefie Służby Cywil-

nej, będącym centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej i podlegającym Prezesowi Rady Ministrów, wykonującym 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) dyrektorach generalnych urzędów, do których zadań należało zapewnienie funkcjonowania urzędu, warunków jego działania, organizacja pracy, a także dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec urzędników służby cywilnej. Jednocześnie ustawa ta generalnie nie odnosiła się do pozycji systemowej absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. W konsekwencji między innymi opublikowania *Raportu z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej* (por. Z. Derdziuk, M. Gintowt-Jankowicz, J. Stępień, J. Kochanowski, J. Waromski, *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996–wrzesień 1997)*, Warszawa, luty 1998), ukazującego nieprawidłowości wokół dość pospiesznego mianowania dyrektorów generalnych urzędów, zwłaszcza wojewódzkich, a także istotne opóźnienia wokół tworzenia docelowego korpusu służby cywilnej, w lipcu 1998 r. skierowano do Sejmu projekt nowelizacji ustawy, który miał na celu nie tylko usunięcie nieprawidłowości legislacyjnych, ale również przywrócenie konstytucyjnej zasady dostępu do służby cywilnej (por. J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów...*, s. 329).

9. Kształt kolejnej ustawy o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.) był determinowany postanowieniami art. 153 Konstytucji RP. Ustawa, o której mowa, w związku ze skorzystaniem przez Prezydenta RP z uprawnienia do skierowania projektu ustawy do zaopiniowania przez Trybunał Konstytucyjny, weszła w życie 1 lipca 1999 r., uchylając dotychczas obowiązującą ustawę o służbie cywilnej z 1996 r. (por. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 33). 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 zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Ponadto swoimi postanowieniami normowała ona status prawny wojewódzkich, powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii oraz ich zastępców. W przeciwieństwie do postanowień ustawy o służbie cywilnej z 1996 r., nowa ustawa regulowała sytuację prawną zarówno urzędników służby cywilnej, jak i pracowników służby cywilnej. Sytuacja prawna konkretnej osoby pozostającej w korpusie służby cywilnej była uzależniona od formy nawiązania stosunku pracy, tj. pracownikiem służby cywilnej była osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, natomiast urzędnikiem służby cywilnej – osoba zatrudniona na podstawie mianowania w służbie cywilnej. Treść omawianego aktu prawnego stanowiła, że każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do tej służby był otwarty i konkurencyjny. Obowiązkiem dyrektora generalnego każdego urzędu administracji rządowej było upowszechnianie informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej w tym urzędzie przez umieszczenie szczegółowego ogłoszenia w miejscu ogólnie dostępnym w siedzibie urzędu, a także przez opublikowanie go w „Biuletynie Służby Cywilnej”. Z osobami podejmującymi po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej była zawierana umowa o pracę na czas określony, w którym osoby te – z wyjątkiem absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – były obowiązane do odbycia służby przygotowawczej. Służba przygotowawcza trwała sześć miesięcy i powinna zostać zakończona nie później niż po upływie 18 miesięcy od podjęcia przez pracownika pracy w danym urzędzie (nowelizacja z 2006 r. skróciła okres odbywania służby przygotowawczej do 2 miesięcy). Kończyła się ona oceną kandydata wystawianą przez komisję egzaminacyjną powołaną przez dyrektora generalnego urzędu. Negatywna ocena stanowiła podstawę do rozwiązania stosunku pracy z ocenianym pracownikiem. O uzyskanie statusu mianowanego urzędnika służby cywilnej mogły się starać osoby spełniające następujące warunki: 1) były pracownikami służby cywilnej; 2) odbyły służbę przygotowawczą; 3) posiadały co najmniej dwuletni staż

pracy w służbie cywilnej; 4) posiadały tytuł magistra lub równorzędny; 5) znały co najmniej jeden język obcy; 6) były żołnierzami rezerwy lub nie podlegały powszechnemu obowiązkowi obrony. Mianowania dokonywał Szef Służby Cywilnej w ramach limitu określanego corocznie przez Radę Ministrów i przedkładanego Sejmowi równocześnie z projektem ustawy budżetowej. Zgodnie z przedmiotową ustawą centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej był Szef Służby Cywilnej. Podlegał on Prezesowi Rady Ministrów i był przez niego powoływany spośród urzędników służby cywilnej na pięcioletnią kadencję. Swoje zadania Szef Służby Cywilnej wykonywał przy pomocy zastępcy Szefa Służby Cywilnej powoływanego przez Prezesa Rady Ministrów spośród urzędników służby cywilnej. Obsługę Szefa Służby Cywilnej zapewniał Urząd Służby Cywilnej. Szef Służby Cywilnej w szczególności: 1) czuwał nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej; 2) kierował procesem zarządzania kadrami w służbie cywilnej; 3) gromadził informacje o korpusie służby cywilnej; 4) planował i nadzorował wykorzystanie środków finansowych na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu służby cywilnej; 5) organizował i prowadził postępowanie kwalifikacyjne w służbie cywilnej; 6) przeprowadzał konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej; 7) przeprowadzał ewidencję jednostek upoważnionych do organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej; 8) przygotowywał projekty aktów normatywnych przewidzianych w ustawie; 9) upowszechniał informacje o służbie cywilnej; 10) wydawał „Biuletyn Służby Cywilnej”; 11) przedstawiał Prezesowi Rady Ministrów coroczne sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby. 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. Do kompetencji Rady Służby Cywilnej należało w szczególności wyrażanie opinii w sprawach służby cywilnej. Organ ten liczył 16 członków powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów, ośmiu z nich było powoływanych spośród osób reprezentujących wszystkie kluby parlamentarne, natomiast pozostali spośród osób, których wiedza doświadczenie i autorytet dawały rękojmię prawidłowej realizacji zadań Rady. Pracami Rady kierował przewodniczący powoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Rada była

organem kadencyjnym. Kadencja jej członków powołanych z inicjatywy Prezesa Rady Ministrów trwała sześć lat, przy czym co trzy lata kończyła się kadencja połowy z nich. Podobnie jak w poprzedniej ustawie utworzono stanowisko dyrektora generalnego urzędu, podlegające bezpośrednio właściwemu ministrowi, kierownikowi urzędu centralnego lub wojewodzie. Do głównych zadań dyrektora generalnego urzędu należało przede wszystkim zapewnienie funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu, warunków jego działania i organizacji pracy, a także dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie i realizowanie polityki personalnej w służbie cywilnej w danym urzędzie. Ustawa, o której mowa, wprowadzała do systemu służby cywilnej wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Do tej kategorii stanowisk włączyła ona stanowiska: 1) dyrektora generalnego urzędu oraz Głównego Inspektora Audytu Wewnętrzznego; 2) osoby kierującej departamentem (komórką równorzędną) i jej zastępcy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach, urzędach centralnych, a także osoby kierującej wydziałem (komórka równorzędną) i jej zastępcy w urzędach wojewódzkich; 3) wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy. Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej odbywało się w drodze konkursu. Konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej przeprowadzał Szef Służby Cywilnej, który w tym celu powoływał zespoły konkursowe liczące co najmniej pięć osób.

10. Zasadniczej ingerencji w system służby cywilnej, wykreowany ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r., dokonały postanowienia ustawy 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). Na podstawie wskazanego aktu prawnego w przywołanej ustawie o służbie cywilnej wprowadzono art. 144a, na mocy którego wdrożono mechanizm obejmowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej (w tym dyrektorów generalnych) przez osoby spoza korpusu i bez zachowania procedury konkursowej (por. A. Chochowska, *Uwagi krytyczne do naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej* (w:) P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 424). Ten tzw. epizodyczny przepis został zaskarżony przez Rzecznika Praw

Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu do skargi Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że dla uzyskania przez korpus służby cywilnej, nakazanego normą art. 153 Konstytucji RP, charakteru służby, zasadnicze znaczenie ma, oparta na możliwie zobiektywizowanych kryteriach procedura rekrutacji i awansowania, a art. 144a dopuszczał prowadzenie naboru na zasadach niestwarzających przesłanek dla obiektywnego i merytorycznego wyboru osoby, której powierza się pełnienie obowiązków na wyższych stanowiskach w korpusie, a tym samym nie zabezpieczał jego zawodowego statusu. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i orzekł (por. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94), że art. 144a narusza Konstytucję RP, pozwala bowiem na powołanie na stanowiska osób, które nie muszą być poddawane przewidzianym przez ustawę ogólnym mechanizmom weryfikacji i konkursu, co jest warunkiem koniecznym dla realizacji zasad, otwartości i konkurencyjności. Jednak uchylene przywołanego wyżej art. 144a u.s.c. z 1998 r. pozostało bez znaczenia dla praktyki obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w 2002 r. w sposób zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny (por. A. Sarota, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 66).

11. Natomiast prace legislacyjne wokół ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.) przebiegały w atmosferze konfliktu politycznego wokół proponowanych przez koalicję rządową rozwiązań. W następstwie uchwalenia ustawy, atmosferę wokół wykreowanego jej treścią modelu służby cywilnej determinowało oczekiwane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące konstytucyjności nowych rozwiązań. Uzasadnieniem założeń nowego modelu służby cywilnej, podnoszonym na etapie prac legislacyjnych, była konieczność modyfikacji dotychczas stosowanych rozwiązań systemowych, stanowiących przyczynę nieprawidłowości w funkcjonowaniu korpusu służby cywilnej. Wskazywano na najważniejsze problemy starego systemu, tj.: 1) ograniczenie służby cywilnej do administracji rządowej w sposób niekonsekwentny (wyłączenia z korpusu: służby zagranicznej, agencji, państwowych jednostek organizacyjnych, Komisji Nadzoru Finansowego); 2) funkcjonowanie instrumentów prawnych umożliwiających wyłączenie stosowania podstawowych zasad właściwych poprzedniej ustawie

o służbie cywilnej; 3) słabą, realną pozycję Szefa Służby Cywilnej i Rady Służby Cywilnej; 4) brak systemu płacowego dla administracji rządowej.

12. Generalnie ustawa o służbie cywilnej z dnia 24 sierpnia 2006 r. 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 ta kreowała organizację służby cywilnej na podstawie deklarowanych aksjomatów 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; 5) Głównym Inspektoracie Inspekcji Handlowej; 6) Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych; 7) Biurze Nasiennictwa Leśnego. Ponadto obejmował także powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii oraz ich zastępców. Ustawa dopuszczała możliwość zajmowania stanowisk urzędniczych w urzędach przez osoby oddelegowane lub przeniesione na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której były zatrudnione. Stanowiska urzędnicze mogli zajmować w tym trybie pracownicy w rozumieniu ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.), ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.). 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. Do jego obowiązków należało w szczególności: 1) nadzorowanie przestrzegania zasad służby cywilnej; 2) upowszechnianie informacji na temat służby cywilnej, w tym o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej; 3) kierowanie procesem zarządzania kadrami w służbie cywilnej; 4) gromadzenie informacji o korpusie służby cywilnej; 5) planowanie i nadzorowanie wykorzystania środków finansowych przeznaczonych w ustawie budżetowej na służbę cywilną; 6) planowanie, organizowanie i nadzorowanie szkoleń centralnych w służbie cywilnej; 7) nadzorowanie postępowania kwalifikacyjnego. 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. W toku postępowania kwalifikacyjnego Krajowa Szkoła Administracji Publicznej weryfikowała wiedzę, umiejętności i predyspozycje kierownicze niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej. Z obowiązku odbycia postępowania kwalifikacyjnego ustawa dokonywała generalnego wyłączenia absolwentów tej szkoły. Zgodnie z jej treścią posiadanie przez tę grupę pracowników wiedzy, umiejętności i predyspozycji kierowniczych niezbędnych do wypełniania zadań służby cywilnej było sprawdzane w toku kształcenia w tej szkole i potwierdzane dyplomem jej ukończenia. 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. O uzyskanie mianowania w służbie cywilnej mogła ubiegać się osoba, która: 1) była pracownikiem służby cywilnej; 2) posiadała co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej; 3) posiadała tytuł magistra lub równorzędny; 4) знаła co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej;

5) była żołnierzem rezerwy lub nie podlegała powszechnemu obowiązkowi obrony. Mianowań dokonywał Prezes Rady Ministrów w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast dyrektor generalny urzędu przyznawał urzędnikowi służby cywilnej najniższy stopień służbowy przysługujący od dnia mianowania. Członek korpusu służby cywilnej odpowiadał dyscyplinarnie za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej. Do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych członków korpusu służby cywilnej zostały powołane: 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.

13. W celu przedstawienia szerszego kontekstu prawnego funkcjonowania korpusu służby cywilnej pod jurysdykcją ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.), niezbędne jest odniesienie się do postanowień ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm.). Przywołany akt prawny w swojej treści odnosił się do państwowego zasobu kadrowego, wyższych stanowisk państwowych, a także pozycji systemowej dyrektora generalnego urzędu oraz Rady Służby Publicznej. Na podstawie ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych państwowy zasób kadrowy tworzyli: 1) urzędnicy służby cywilnej; 2) osoby, które złożyły z wynikiem pozytywnym egzamin do państwowego zasobu kadrowego; 3) osoby, które wygrały konkurs na stanowisko ogłoszony przez Prezesa Rady Ministrów; 4) osoby mianowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych; 5) osoby posiadające stopień naukowy doktora. Zgodnie z przedmiotową ustawą osoby na wysokie stanowiska państwowe były powoływane z państwowego zasobu kadrowego przez uprawnione organy, wskazane w odpowiednich przepisach. Ustawa ukonstytuowała stanowisko dyrektora generalnego urzędu w urzędach obsługujących ministrów, członków komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w urzędach obsługujących kie-

rowników urzędów centralnych oraz w urzędach wojewódzkich. Jednocześnie kreowała katalog kompetencji dyrektora generalnego urzędu, który obejmował: 1) zapewnianie funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu, warunków jego działania, a także organizację pracy; 2) dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz realizację polityki personalnej. Ponadto ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych określała pozycję systemową Rady Służby Publicznej. Rada działała przy Prezesie Rady Ministrów i miała charakter organu opiniodawczo-doradczego, oceniającego przebieg postępowań kwalifikacyjnych, konkursowych i egzaminacyjnych w służbie publicznej. Do jej kompetencji należało w szczególności: 1) wyrażanie opinii w sprawach służby publicznej przedstawianych jej przez Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy; 2) opiniowanie projektów ustawy budżetowej w części dotyczącej służby publicznej oraz wyrażanie opinii o corocznym wykonaniu budżetu w tym zakresie; 3) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących służby publicznej; 4) opiniowanie kryteriów ocen urzędników służby cywilnej i sposób przeprowadzania tych ocen; 5) opiniowanie zasad awansowania urzędników służby publicznej; 6) opiniowanie planu szkoleń w służbie publicznej; 7) wyrażanie opinii w sprawach etyki zawodowej pracowników i urzędników służby publicznej; 8) ocenianie sposobu przeprowadzania egzaminu i konkursów na wysokie stanowiska państwowe oraz postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie.

14. Dokonując interpretacji art. 1 komentowanej ustawy, na wstępie należy zauważyć występujące w tym zakresie trudności, będące skutkiem braku rozstrzygnięcia w języku prawnym znaczenia terminu „służba cywilna” (por. K. Koźmiński (w:) M. Zubik (red.), P. Bogdanowicz, W. Borysiak, M. Brach, M. Czura, K. Kaleta, K. Koźmiński, K. Królikowska, J. Królikowski, M. Wiącek (red.), A. Zołotar, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych...*, s. 633; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 555; M. Stec, *Opinia o projektach ustaw: 1) o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 595), 2) o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druki 125 i 125A)*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 15 wrześ-

nia 2008, s. 1, <http://www.sejm.gov.pl>). Bez wątplenia nie jest to pojęcie tożsame z terminem „służba publiczna”, którego znaczenie terminologiczne jest szersze od tego pojęcia i oznacza sytuację osób pracujących we wszystkich wyróżnionych konstytucyjnie władzach (por. J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów...*, s. 330–331; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 554). W związku z powyższym definicję służby cywilnej w języku prawniczym konstruuje się z zastosowaniem wytworzonego przez teorię prawa tzw. pojęcia-narzędzia, jakim jest „stosunek prawny” (por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 297). Za autorem tym należy przywołać definicję F. Longchamps, według którego stosunek prawny powstaje wtedy, gdy prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją drugiego podmiotu (por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 297; F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, z. 12, s. 6). W związku z powyższym doktryna operuje terminem służba cywilna, definiowanym jako stosunek prawny łączący daną osobę i państwo, polegający na zatrudnieniu tej osoby w aparacie państwowym w celu wykonywania za wynagrodzeniem, w sposób ciągły i stały, czynności związanych bezpośrednio z realizacją funkcji państwowych (por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, s. 294; Z. Kubot, T. Kuczyński, Z. Masternak, H. Szurgacz, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 333; J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie...*, s. 9; J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów...*, s. 329).

15. Natomiast nazywanie scharakteryzowanego wyżej stosunku prawnego służbą jest uzasadnione pozycją i rolą członka korpusu służby cywilnej w zakresie wypełniania funkcji państwa, która charakteryzuje się w szczególności podporządkowaniem osobistych interesów jednostki interesom państwa (por. H. Szewczyk, *Propozycja samorządowej służby cywilnej* (w:) M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008, s. 141). Zgodnie z linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności następujące elementy wywierają zasadniczy wpływ na status korpusu służby cywilnej: 1) jednostronne ustalenie przez państwo, w formie ustawy, warunków służby (tj. praw i obo-

wiązków członka korpusu służby cywilnej); 2) publicznoprawny charakter stosunku służby w postaci mianowania przy zachowaniu zasad dobrowolności wstąpienia do służby; 3) trwałość stosunku służbowego, oznaczająca w konsekwencji znacznie dalej idącą, niż przy innych zasadach zatrudnienia urzędnika, stabilizację statusu urzędnika; 4) podporządkowanie urzędnika wyrażające się w nałożonych przez prawo obowiązkach i ograniczeniach, a obejmujące podległość władzy przełożonego, dyspozycyjność, jak również podporządkowanie interesów osobistych urzędnika interesom państwa; 5) wzmocnione rygory odpowiedzialności funkcjonariusza za jego działania, przede wszystkim odpowiedzialność dyscyplinarna; 6) istnienie po stronie urzędnika, będącego w służbie państwowej, określonych uprawnień, mających niekiedy charakter przywilejów, stanowiących swego rodzaju rekompensatę za poświęcenie służbie (por. wyrok TK z dnia 7 czerwca 2001 r., K 20/00, OTK 2001, nr 5, poz. 119).

16. Treść art. 1 u.s.c., mimo że nie konstytuuje legalnej definicji użytego terminu „służba cywilna”, przybliża jednak charakter tego pojęcia przez przedstawienie zasadniczych jej atrybutów. Omawiany przepis wskazuje, za wyżej przywołanymi postanowieniami Konstytucji RP, że służba cywilna ma charakter zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Określenie znaczenia tych przymiotników, ze względu na brak ich legalnego zdefiniowania, wymaga sięgnięcia do literalnego znaczenia zastosowanych pojęć oraz orzecznictwa.

17. W znaczeniu słownikowym pojęcie „zawodowy” jest definiowane jako „będący kimś z zawodu, trudniący się czymś stale, w ramach swojego zawodu” (por. *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1969, s. 990). Zawodowy oznacza zatem profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pracowników czy urzędników służby cywilnej, dla zajmowania konkretnego stanowiska zaś pewnych kwalifikacji szczególnych (por. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94). Wobec tego zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma charakteru zajęcia przejściowego, lecz stanowi stałe źródło utrzymania oraz miejsce pracy, zapewniające osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery

zawodowej. Jednocześnie jest to takie działanie, które członek korpusu służby cywilnej, pojmując swoją pracę jako służbę, podejmuje w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a ponadto w sposób lojalny wobec państwa i urzędu podporządkowuje się poleceniom służbowym przełożonego (por. K. Koźmiński (w:) M. Zubik (red.), P. Bogdanowicz, W. Borysiak, M. Brach, M. Czura, K. Kaleta, K. Koźmiński, K. Królikowska, J. Królikowski, M. Wiącek (red.), A. Zołotar, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych...*, s. 632). W związku z tym należy zauważyć, że posiadanie przez członka korpusu służby cywilnej niezbędnych kwalifikacji i przygotowania merytorycznego koniecznego do pełnienia przez niego zadań w administracji rządowej nie może być wyłącznie weryfikowane na etapie naboru na wolne stanowisko pracy w służbie cywilnej. Zdobyte odpowiednich kwalifikacji powinno być weryfikowane zarówno przed przyjęciem do korpusu służby cywilnej, jak również w okresie późniejszym, w trakcie realizacji zadań przez członka korpusu pod kątem rzetelnego wykonywania powierzonych mu obowiązków (por. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94; B. Hebdzyńska, *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem*, Warszawa–Kraków 1996, s. 12).

18. Natomiast termin „rzetelny” w znaczeniu słownikowym jest definiowany jako „wypełniający należycie swoje obowiązki, uczciwy, słowny, solidny, sumienny, godny zaufania” (por. *Słownik Języka Polskiego*, s. 729). Sama zasada rzetelności funkcjonowania służby znajduje dookreślenie przede wszystkim w rozdziale ustawy określającym obowiązki członka korpusu służby cywilnej. W omawianym zakresie ustawa wskazuje, że osoba taka realizuje swoje zadania w szczególności w sposób racjonalny ekonomicznie, sprawnie i terminowo.

19. 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 „postawę nieopowiadającą się za żadną stroną, osobę niebędącą stronnictwem, nieuprzedzoną, sprawiedliwą, obiektywną” (por. *Słownik Języka Polskiego*, s. 41). W przypadku służby cywilnej będzie to więc 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”, definiowany jako „zachowujący neutralność, niebiorący udziału w konflikcie, w sporze, nieskłaniający się w żadną stronę, niezależny, bezstronny” (por. *ibidem*, s. 437). Wydaje się zatem, że wyodrębnienie zasady neutralności politycznej służy podkreśleniu wagi bezstronnego działania w konkretnej sferze życia publicznego, jakim jest polityka. Nie zawsze interes publiczny i ściśle z nim związane zadania państwa oraz konieczność obiektywnego rozstrzygnięcia w zakresie powierzonych obowiązków są zgodne z interesem poszczególnych partii, koalicji, grup politycznych. Wobec tego neutralność polityczna to przede wszystkim brak możliwości wpływu świata polityki na działalność korpusu służby cywilnej, która powinna być zagwarantowana przez ustawowe ukształtowanie organów funkcjonujących w służbie cywilnej w taki sposób, który wyeliminuje oddziaływanie o niepożądanym charakterze politycznym (por. 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, Dz. U. Nr 199, poz. 1952). Dobrze, profesjonalnie przygotowana służba cywilna powinna stanowić jedną z podstawowych barier służących ochronie interesu publicznego (por. B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 86). Jednocześnie apolityczność, o której mowa, powinna być rozumiana w sposób szeroki, jako niepodleganie wpływom zarówno partii czy stronnictw politycznych, jak i innym organizacjom społecznym czy zawodowym (por. J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie...*, s. 17; A. Zybala, *Państwo transformacyjne: politycy i urzędnicy*, Sł. Cyw. 2006, nr 14, s. 41 i n.). Powierzone zadania z zakresu administracji rządowej członkowie korpusu służby cywilnej powinni wykonywać bezstronnie, mając na uwadze przede wszystkim konieczność działania w interesie państwa (art. 76 ust. 1 pkt 2 u.s.c.). Bezstronność urzędników (w tym neutralność polityczna) to wartość systemowa, która wpisuje się w kanon podstawowych wartości demokracji. Stoi ona w opozycji wobec zasad obowiązujących w dyktaturach totalitarnych,

gdzie od urzędników wymaga się przede wszystkim oddania politycznego, a najważniejszym, czasem jedynym kryterium naboru i awansu jest wierność ideologiczna (por. E. Karpowicz, *Opinia z dnia 30 czerwca 2006 roku na temat projektu ustawy o służbie cywilnej (druk 552) oraz projektu o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553 oraz 553-A)*, <http://www.sejm.gov.pl>). Jednocześnie ma on stanowić gwarancję, nieodzownej dla prawidłowego wykonywania zadań państwa, stabilności kadry urzędniczej w sytuacji zmieniających się w demokratycznym państwie rządów. Zarówno bezstronność, jak i neutralność polityczna znajdują rozwinięcie w części ustawy, która określa obowiązki i uprawnienia członka korpusu służby cywilnej, w szczególności w zakresie zakazu pełnienia przez nich mandatu radnego, zakazu uczestniczenia w strajkach lub akcjach protestacyjnych, zakazu pełnienia funkcji w związkach zawodowych czy zakazu publicznego manifestowania swoich poglądów politycznych (por. B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, s. 151).

20. W opracowaniu podjętym w ramach przedsięwzięcia pod nazwą: „Program Sigma”, wspólnego dla Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) i Unii Europejskiej, a uwzględniającego również dorobek amerykański podnosi się, że nowoczesne konstytucyjne służby cywilne funkcjonujące w warunkach państwa demokratycznego są uważane za możliwe jedynie wtedy, gdy spełniają łącznie warunki: 1) oddzielenia sfery publicznej od sfery prywatnej; 2) zapewnienia rozwoju indywidualnej solidności pracowników tych służb; 3) odpowiedniej trwałości i ochrony pracy, należytego poziomu zarobków, wyraźnie sprecyzowanych praw i obowiązków; 4) naboru i awansowania opartych na wiedzy i umiejętności (por. J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów...*, s. 330; <http://www.sigmaxweb.org>). Zorganizowanie funkcjonowania służby cywilnej na podstawie wyżej przedstawionych warunków, jak również aksjomatów wynikających z art. 153 Konstytucji RP, jest standardem w prawie międzynarodowym. Jednak od wyboru modelu budowy służby cywilnej w danym państwie zależy rozłożenie akcentu na poszczególne wartości nadające jej kształt.

21. W doktrynie wskazuje się następujące modele organizacji systemu służby cywilnej: 1) system stanowisk; 2) system kariery; 3) system mieszany. Różnice między przywołanymi modelami odnoszą się zarówno do samych ogólnych założeń kształtowania służby cywilnej, jak i rozwiązań szczegółowych, tj. zasięgu tej służby, sposobu administrowania nią i zasad określających model kariery oraz możliwość awansu w tej służbie (por. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 17; G. Rydlewski, *Problemy europeizacji administracji publicznej*, Sł. Cyw. 2004/2005, nr 9, s. 11 i n.; B. Kudrycka, *Zmiany w pozycji i statusie urzędników administracji publicznej. Nowe wyzwania i trendy*, Sł. Cyw. 2002, nr 4, s. 17; S. Samol, *W sprawie sytuacji prawnej członków korpusu służby cywilnej na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.*, RPEiS 2007, z. 3, s. 1 i n.).

22. Zasadnicza różnica między modelem kariery a modelem stanowisk polega na założeniu, że w pierwszym przypadku następuje zatrudnienie w korpusie służby cywilnej, a w drugim na konkretnym stanowisku w korpusie. Decyzja o przyjęciu tego czy innego modelu wiąże się bezpośrednio z tradycją narodową w danym kraju oraz z definicją i rozumieniem roli państwa w jego stosunkach ze społeczeństwem. Można powtórzyć za D. Bossaert i Ch. Demmke, że im bardziej pojęcie państwa pozostaje w opozycji do pojęcia społeczeństwa, tym bardziej prawdopodobne jest przyjęcie klasycznego modelu kariery (por. D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003, s. 30; J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, Sł. Cyw. 2000/2001, nr 1, s. 25–27). W wypadku modelu stanowisk założenie uzasadniające jego zastosowanie jest takie, że państwo przestaje stawiać się ponad społeczeństwem i zajmuje pozycję obok niego. Brak uzasadnienia twierdzenia, że funkcje publiczne realizowane przez państwo mają większą wartość niż funkcje realizowane przez sektor prywatny. Z odwrotną sytuacją mamy do czynienia w wypadku drugiego modelu. W systemie kariery główna różnica między urzędnikiem cywilnym a każdym innym obywatelem polega na tym, że urzędnikowi cywilnemu powierzono przygotowanie i wykonanie programu rządowego (por. D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach...*, s. 33; A. Dębicka, M. Dębicki, M. Dmochowski, *Status prawny urzędników Unii Europejskiej*, Sł. Cyw. 2004/2005,

nr 9, s. 69 i n.). 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. Dla 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 tej grupy zawodowej.

23. W związku z powyższymi rozważaniami można wskazać, że do najistotniejszych cech charakteryzujących system służby cywilnej typu „kariery” będą się zaliczać: 1) publicznoprawna umowa i mianowanie urzędnika cywilnego; 2) mianowanie jedynie na pierwsze stanowiska; 3) określenie ustawą wymogów wykształcenia warunkującego podjęcie pracy; 4) ograniczone uznawanie praktyki zawodowej nabytej w sektorze prywatnym; 5) systemy wynagrodzeń ustalane w ustawie (awans według stażu pracy); 6) praca dożywotnia; 7) funkcjonowanie kodeksu etyki urzędników cywilnych (w tym specjalne przepisy dyscyplinarne); 8) istnienie procesu pracy bardziej nakazowego niż ukierunkowanego na cele; 9) nacisk na sumienność, uczciwość i przestrzeganie prawa; 10) podrzędna pozycja zasad osiągania wyników; 11) specjalne systemy emerytalne. Natomiast elementami charakterystycznymi dla modelu służby cywilnej typu „stanowisk” należy zaliczyć: 1) stosunki kontraktowe regulowane częściowo przepisami prywatnoprawnymi; 2) rekrutację na konkretne stanowisko pracy; 3) określenie konkretnego zasobu wiedzy w odniesieniu do konkretnego stanowiska; 4) uznawanie doświadczeń zawodowych nabytych w sektorze prywatnym; 5) nieobowiązywanie zasady stażu pracy w ustalaniu wysokości płac; 6) brak sformalizowanego systemu awansowania; 7) brak charakteru dożywotniego pracy; 8) brak specjalnego systemu emerytalnego; 9) zarządzanie wynikami/umowy docelowe (por. D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach...*, s. 33 i n.; 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, s. 1).

24. Aktualnie system „kariery” istnieje między innymi w Belgii, Niemczech, Grecji, Hiszpanii, Francji, Irlandii, Luksemburgu, Austrii i Portugalii, natomiast system stanowisk w Danii, Szwecji, Finlandii, Holandii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech (por. M. Mróz, *Służba cywilna w państwach...*, s. 1). Natomiast polski system służby cywilnej, w aspekcie omawianych wyżej modeli, w treści ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. charakteryzuje się niejednoznacznością (przy czym wydaje się, że w art. 153 Konstytucji RP ustrojodawca opowiedział się za modelem „kariery”). Przykładowo, ustawowe zasady organizacji postępowania rekrutacyjnego czy postępowania kwalifikacyjnego nie pozwalają na niebudzące wątpliwości przypisanie go do modelu typu „kariery” czy typu „stanowisk”.

Art. 2. 1. Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni 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) 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) (uchylony),
- 6) Biurze Nasiennictwa Leśnego,
- 7) jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej – zwanych dalej „urzędami”.

2. Korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy.

3. Stanowiska urzędnicze w urzędach mogą zajmować także osoby oddelegowane na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione.

4. Prawa i obowiązki członków korpusu służby zagranicznej oraz zasady organizacji i funkcjonowania tej służby określają przepisy o służbie zagranicznej.

1. Z treści art. 153 Konstytucji RP wynika, że sferą działania korpusu służby cywilnej są urzędy administracji rządowej, a Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem tego korpusu. Konstytucja RP nie zawiera definicji administracji rządowej, jednak sens tego pojęcia można ustalić na podstawie brzmienia tego terminu oraz systematyki ustawy zasadniczej (por. A. Sarota, *Jednostki organizacyjne objęte zakresem działania służby cywilnej*, Kontr. Państw. 2012, nr 2, s. 228; W. Drobny, Głosa do wyroku TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, LEX/el. 2010, s. 2). Do uznania jakiegoś urzędu za urząd administracji rządowej potrzebne jest równoczesne spełnienie dwóch warunków – wykonywanie zadań mających charakter administracji publicznej oraz umiejscowienie w tym segmencie aparatu, na czele którego stoi Rada Ministrów (por. wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73). Z powyższego wynika, że urzędami administracji rządowej są urzędy administracji organizacyjnie i funkcjonalnie podporządkowane Radzie Ministrów jako całości, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom albo wojewodom (bezpośrednio lub za pośrednictwem innych organów podległych organizacyjnie lub funkcjonalnie tym podmiotom). Konstytucja RP nie zawiera enumeracji organów i urzędów administracji rządowej, pozostawiając unormowania tych zagadnień ustawodawstwu zwykłemu (por. J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów...*, s. 24). Jednocześnie konstytucyjne umiejscowienie korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej i ustanowienie jej podległości Prezesowi Rady Ministrów jako zwierzchnikowi wyklucza ustawowe rozciągnięcie tego korpusu na segmenty państwa nienależące do administracji rządowej (por. wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99; K. Koźmiński (w:) M. Zubik (red.), P. Bogdanowicz, W. Borysiak, M. Brach, M. Czura, K. Kaleta, K. Koźmiński, K. Królikow-

ska, J. Królikowski, M. Wiącek (red.), A. Zołotar, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych...*, 634; W. Skrzydło (red.), S. Grabowska (red.), R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 219).

2. W art. 2 u.s.c. ustawodawca nawiązuje do konstytucyjnego pojęcia korpusu służby cywilnej. Wskazuje, że korpus urzędniczy tworzy zespół pracowników zatrudnionych w administracji rządowej na stanowiskach urzędniczych. W treści omawianego artykułu ustawodawca dookreśla zastosowaną definicję „korpus służby cywilnej” przez wskazanie w sposób enumeratywny katalogu instytucji, w których zatrudnieni pracownicy kwalifikują się pod jurysdykcję ustawy o służbie cywilnej. Ustawodawca w sposób zamknięty wskazuje urzędy i nie ustanawia podstawy prawnej do zmiany tego katalogu w formie ustaw szczegółowych.

3. Wydaje się nie budzić wątpliwości, że zastosowany w treści przepisu termin „urząd” należy rozumieć w znaczeniu strukturalno-organizacyjnym, czyli jako zorganizowany zespół osób związanych z organem administracji publicznej i przydzielony mu do pomocy w realizacji jego funkcji i zadań (por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 128; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, s. 168). Jest to więc urząd w znaczeniu części aparatu administracyjnego, a nie nazwa organu.

4. Na gruncie omawianego przepisu ustawodawca operuje niezdefiniowanym w ustawie terminem „stanowisko urzędnicze”. Mimo braku definicji legalnej tego pojęcia, w treści ustawy można odnaleźć postanowienia, które w zasadniczy sposób dookreślają jego znaczenie. Artykuł 99 u.s.c. zawiera bowiem delegację ustawową, której adresatem jest Prezes Rady Ministrów w zakresie określenia w drodze rozporządzenia wykazu stanowisk urzędniczych z podziałem na grupy stanowisk. Dyspozycję przywołanego przepisu wypełnia rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 211, poz. 1630 z późn. zm.). Zgodnie z przywołanym aktem wykonawczym korpus służ-

by cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających. Jednocześnie rozporządzenie zawiera precyzyjny wykaz stanowisk w grupach średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających, wraz z kwalifikacjami zawodowymi pracowników wymaganymi do wykonywania pracy na tych stanowiskach, jak również mnożniki do ustalania wynagrodzenia zasadniczego.

5. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów stanowi pierwszy urząd wskazany przez ustawodawcę, w którym są zatrudnieni członkowie korpusu służby cywilnej. Status prawny tego urzędu określa ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 392). Zgodnie z jej postanowieniami Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zapewnia obsługę: 1) Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów; 2) wiceprezesów Rady Ministrów; 3) Kolegium do Spraw Służb Specjalnych; 4) Rady Legislacyjnej; 5) Szefa Służby Cywilnej. Kancelarią kieruje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Zadania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów są dzielone przez doktrynę na trzy kategorie, tj.: 1) kontrolne; 2) koordynacyjne; 3) informacyjne (por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 178). Do pierwszej ze wskazanych grup należy zaliczyć między innymi uprawnienia do: a) kontroli realizacji zadań wskazanych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz przedstawiania wniosków z przeprowadzonych kontroli i przedkładania propozycji doskonalenia metod kontroli; b) dokonywania ocen skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji oraz sporządzanie ocen tych skutków, w tym projektów powodujących istotne długookresowe następstwa w rozwoju społecznym i gospodarczym; c) opracowywania ocen międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju oraz długofalowych koncepcji polityki zagranicznej; d) opracowywania ocen funkcjonalności struktur państwa i sprawności ich działania; e) przygotowywania innych analiz, prognoz, koncepcji, programów i ocen, zleconych przez Prezesa Rady Ministrów. W ramach kompetencji koordynacyjnych należy wymienić między innymi: a) koordynację realizacji polityki kadrowej w administracji rządowej; b) obsługę spraw kadrowych osób zaj-

mujących kierownicze stanowiska państwowe w administracji rządowej; c) koordynację współdziałania Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej, Senatem Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej i innymi organami państwowymi; d) koordynację działalności kontrolnej Prezesa Rady Ministrów wobec organów administracji rządowej; e) wykonywanie zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa. Natomiast do trzeciej grupy zadań Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, o charakterze informacyjnym należy zaliczyć między innymi: a) wydawanie Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”; b) obsługę informacyjną oraz prasową Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz wewnętrznych organów pomocniczych i opiniodawczo-doradczych Rady Ministrów.

6. Szczegółowy zakres zadań i organizację Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz jednostki organizacyjne nadzorowane przez Szefa Kancelarii określa statut Kancelarii. Akt, o którym mowa, został nadany zarządzeniem Nr 138 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (M.P. Nr 96, poz. 1056 z późn. zm.). Określa on, że Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zapewnia obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów, Ministra – Członka Rady Ministrów, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Rady Legislacyjnej, Szefa Służby Cywilnej oraz pełnomocników Rządu, komitetów, komisji wspólnych, rad, zespołów i innych kolegialnych organów pomocniczych, doradczych i opiniodawczo-doradczych, jeżeli tak stanowią przepisy o ich utworzeniu. Kancelaria działa zgodnie z zarządzeniami i poleceniami Prezesa Rady Ministrów oraz wykonuje powierzone zadania pod kierownictwem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W urzędzie tym działa Gabinet Polityczny Prezesa Rady Ministrów. W skład Kancelarii wchodzi następujące komórki organizacyjne: 1) Sekretariat Prezesa Rady Ministrów; 2) Biuro Kolegium do Spraw Służb Specjalnych; 3) Centrum Informacyjne Rządu; 4) Departament Komitetu Rady Ministrów; 5) Departament Analiz Strategicznych; 6) Departament Kontroli i Nadzoru; 7) Departament Prawny; 8) Departament Rady Ministrów;

9) Departament Skarg, Wniosków i Obsługi Rady do Spraw Uchodźców; 10) Departament Służby Cywilnej; 11) Departament Spraw Parlamentarnych; 12) Departament Spraw Zagranicznych; 13) Biuro Rady Gospodarczej; 14) Biuro Budżetowo-Finansowe; 15) Biuro Dyrektora Generalnego; 16) Biuro Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do Spraw Dialogu Międzynarodowego; 17) Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania; 18) Biuro Ochrony. Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych Kancelarii oraz tryb ich pracy określa regulamin organizacyjny nadany przez Szefa Kancelarii na wniosek Dyrektora Generalnego Kancelarii.

7. W ust. 1 pkt 2 ustawodawca wskazał, że urzędy ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędy centralnych organów administracji rządowej są objęte korpusem służby cywilnej. Wobec tego, zgodnie z przywołanym przepisem, korpus służby cywilnej obejmuje organy naczelne oraz pozostałe organy centralne, określane najczęściej zbiorczą nazwą „urzędy centralne”. Cechą charakterystyczną organów centralnych jest ich zasięg działania obejmujący terytorium całego państwa. Wśród organów centralnych, ze względu na kryterium ich pozycji i znaczenia systemowego, wyróżnia się naczelne organy administracji. Naczelne organy administracji są bezpośrednio włączone do składu Rady Ministrów (por. R. Michalska-Badziak (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 240). Obok nich swoistą kategorię organów naczelnych tworzą komitety. Posiadają one szczególny status, podlegają specjalnym regulacjom i zajmują osobne miejsce w strukturze administracji. Doktryna wskazuje, że szczególny status komitetów polega przede wszystkim na tym, że są to organy kolegialne, a ich przewodniczący są członkami rządu (por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 184). Natomiast kategoria urzędów centralnych niewchodzących w skład Rady Ministrów cechuje się dużą różnorodnością. Organ centralne są tworzone w formie ustawy, a powołuje je Prezes Rady Ministrów. Jako organy nienaczelne podlegają nadzorowi organu naczelnego. Jednocześnie są wyposażone w ustawowe kompetencje ograniczone do obszaru właściwego ze względu na zakres ich działania, z wy-

łączeniem możliwości stanowienia aktów powszechnie obowiązujących (por. R. Michalska-Badziak (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne. Pojęcia...*, s. 260).

8. Zakres i zasady działania ministrów określa w szczególności ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Zgodnie z przywołanym aktem prawnym Prezes Rady Ministrów ustala, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres działania ministra oraz ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra, jak również nadaje mu, w formie zarządzenia, statut. W aktualnym stanie prawnym zostały powołane następujące ministerstwa: 1) Ministerstwo Edukacji Narodowej (zarządzenie Nr 29 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Edukacji Narodowej, M.P. Nr 22, poz. 290 z późn. zm.); 2) Ministerstwo Finansów (zarządzenie Nr 68 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów, M.P. Nr 48, poz. 431 z późn. zm.); 3) Ministerstwo Gospodarki (zarządzenie Nr 5 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Gospodarki, M.P. poz. 56); 4) Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (zarządzenie Nr 98 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, M.P. Nr 111, poz. 1133); 5) Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (zarządzenie Nr 69 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 września 2010 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego, M.P. Nr 66, poz. 847); 6) Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (zarządzenie Nr 106 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego, M.P. Nr 118, poz. 1195); 7) Ministerstwo Obrony Narodowej (zarządzenie Nr 160 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 października 2006 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej, M.P. Nr 76, poz. 768 z późn. zm.); 8) Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (zarządzenie Nr 50 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, M.P. Nr 46, poz. 681 z późn. zm.); 9) Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (zarządzenie Nr 141 Prezesa Rady

Ministrów z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, M.P. Nr 97, poz. 1074 z późn. zm.); 10) Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (zarządzenie Nr 88 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2008 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rozwoju Regionalnego, M.P. Nr 63, poz. 554 z późn. zm.); 11) Ministerstwo Skarbu Państwa (zarządzenie Nr 24 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Skarbu Państwa, M.P. poz. 194 z późn. zm.); 12) Ministerstwo Sportu i Turystyki (zarządzenie Nr 90 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sportu i Turystyki, M.P. Nr 92, poz. 1065); 13) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (zarządzenie Nr 93 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, M.P. Nr 106, poz. 1071 z późn. zm.); 14) Ministerstwo Spraw Zagranicznych (zarządzenie Nr 100 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych, M.P. Nr 81, poz. 1023 z późn. zm.); 15) Ministerstwo Sprawiedliwości (zarządzenie Nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości, M.P. poz. 106); 16) Ministerstwo Środowiska (zarządzenie Nr 25 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Środowiska, M.P. poz. 202); 17) Ministerstwo Zdrowia (zarządzenie Nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Zdrowia, M.P. Nr 26, poz. 294 z późn. zm.); 18) Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (zarządzenie Nr 97 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Administracji i Cyfryzacji, M.P. Nr 107, poz. 1089).

9. Zgodnie z ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek organizacyjnych. Dla realizacji tej ustawowej dyspozycji został wyposażony w kompetencje do: 1) tworzenia i likwidowania jednostek organizacyjnych; 2) powoływania i odwoływania kierowników jednostek organizacyjnych; 3) organizowania kontroli sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne. Minister kierujący

określonym działem administracji rządowej ustala, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek organizacyjnych jemu podległych lub przez niego nadzorowanych. Obwieszczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Szczegółowy zakres poszczególnych działów administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem określa ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.).

10. Ministerstwo jest instytucją o dość skomplikowanej strukturze wewnętrznej, stanowiące aparat pomocniczy każdego z ministrów (por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 182). Minister, do którego zakresu działania należy sprawowanie nadzoru nad określonym urzędem centralnym, przedstawia sprawy dotyczące tego urzędu na posiedzeniu Rady Ministrów. Ministerstwo, o czym była mowa wyżej, tworzy, znosi lub przekształca Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia. W jego skład wchodzi komórki organizacyjne: 1) departamenty – do realizacji merytorycznych zadań ministerstwa; 2) biura – do realizacji zadań w zakresie obsługi ministerstwa; 3) sekretariaty – do obsługi ministra oraz komitetów, rad i zespołów; 4) wydziały – jako komórki organizacyjne wewnątrz departamentów lub biur. W każdym ministerstwie tworzy się w szczególności komórki organizacyjne, biura, wydziały lub wyodrębnione stanowiska do następujących spraw: a) prawnych, b) informacji, c) budżetu i finansów, d) kadr, szkolenia i organizacji, e) integracji europejskiej i współpracy z zagranicą, f) informatyki, g) zamówień publicznych, h) administracyjno-gospodarczych, i) obronnych, j) kontroli, skarg i wniosków, k) ochrony informacji niejawnych, l) audytu wewnętrznego. Ponadto w ministerstwie działa gabinet polityczny ministra.

11. Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, nadaje statut ministerstwu (por. pkt 8 do komentowanego przepisu). Minister ustala, w drodze zarządzenia, regulamin organizacyjny ministerstwa określający zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych ministerstwa oraz jednostek organizacyjnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jednostek podległych i nadzorowanych przez ministra.

12. Kolejną kategorią urzędów objętych korpusem służby cywilnej są wskazane w art. 2 ust. 1 pkt 3 urzędy wojewódzkie oraz inne urzędy sta-

nowiące aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej.

13. Podstawowym organem administracji rządowej w województwie jest wojewoda. Sprawuje on władzę administracji ogólnej, a zatem zajmuje najważniejszą pozycję w strukturze terenowych organów administracji rządowej, tym bardziej że jest to organ konstytucyjny (por. art. 152 Konstytucji RP). Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.) określa szczegółowy kontekst prawny jego funkcjonowania. Na podstawie wskazanej ustawy organ ten jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Zgodnie z przywołanym aktem prawnym, wojewoda w województwie pełni funkcje: 1) przedstawiciela Rady Ministrów; 2) zwierzchnika rządowej administracji zespolonej; 3) organu rządowej administracji zespolonej; 4) organu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności; 5) organu administracji rządowej, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji; 6) reprezentanta Skarbu Państwa; 7) organu wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

14. Wojewoda wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego, któremu nadaje statut, podlegający zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów. Statut jest ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Akt ten określa w szczególności: 1) nazwę i siedzibę urzędu; 2) nazwy stanowisk dyrektorów wydziałów; 3) nazwy wydziałów oraz innych komórek organizacyjnych urzędu; 4) zakresy działania wydziałów i innych komórek organizacyjnych urzędu; 5) nazwy, siedziby i zakresy działania delegatur; 6) inne sprawy istotne dla organizacji i funkcjonowania urzędu. Struktura organizacyjna urzędu wojewódzkiego obejmuje takie komórki organizacyjne, jak: 1) wydziały – do realizacji merytorycznych zadań urzędu; 2) biura – do realizacji zadań w zakresie obsługi urzędu; 3) oddziały jako komórki organizacyjne wewnątrz wydziałów lub biur. Wydziały są przeznaczone do realizacji merytorycznych zadań

urzędu, biura – do realizacji zadań w zakresie obsługi urzędu, natomiast oddziały funkcjonują jako komórki organizacyjne wewnątrz wydziałów lub biur. Szczegółową organizację oraz tryb pracy urzędu wojewódzkiego określa regulamin ustalony przez wojewodę w drodze zarządzenia (por. D. Tyrawa (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 67–80; M. Chmaj, *Status prawny wojewody*, Warszawa 2005, s. 219 i n.; P. Chmielnicki, *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, Warszawa 2007, s. 225 i n.).

15. W aktualnym stanie prawnym powołano następujące urzędy wojewódzkie: 1) Dolnośląski Urząd Wojewódzki (zarządzenie Nr 79 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie nadania Statutu Dolnośląskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu we Wrocławiu, Dolno. Nr 104, poz. 2131 z późn. zm.); 2) Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki (zarządzenie Nr 98/2009 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 1 czerwca 2009 r. w sprawie nadania Statutu Kujawsko-Pomorskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Bydgoszczy, Kujaw. Nr 60, poz. 1219 z późn. zm.); 3) Lubelski Urząd Wojewódzki (zarządzenie Nr 144 Wojewody Lubelskiego z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie nadania Statutu Lubelskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Lublinie, Lubel. Nr 73, poz. 1766 z późn. zm.); 4) Lubuski Urząd Wojewódzki (zarządzenie Nr 112 Wojewody Lubuskiego z dnia 26 maja 2009 r. w sprawie nadania statutu Lubuskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Gorzowie Wielkopolskim, Lubus. Nr 71, poz. 985 z późn. zm.); 5) Łódzki Urząd Wojewódzki (zarządzenie Nr 116/2009 Wojewody Łódzkiego z dnia 18 maja 2009 r. w sprawie nadania Statutu Łódzkiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Łodzi, Łódzk. Nr 163, poz. 1529 z późn. zm.); 6) Małopolski Urząd Wojewódzki (zarządzenie Nr 151/09 Wojewody Małopolskiego z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie nadania Statutu Małopolskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Krakowie, Małop. Nr 357, poz. 2560 z późn. zm.); 7) Mazowiecki Urząd Wojewódzki (zarządzenie Nr 480 Wojewody Mazowieckiego z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie nadania Statutu Mazowieckiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Warszawie, Mazow. Nr 209, poz. 6628 z późn. zm.); 8) Opolski Urząd Wojewódzki (zarządzenie Nr 87/09 Wojewody Opolskiego z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie nadania Statutu Opolskiemu

Urzędowi Wojewódzkiemu w Opolu, Opols. Nr 40, poz. 724 z późn. zm.); 9) Podkarpacki Urząd Wojewódzki (zarządzenie Nr 134/09 Wojewody Podkarpackiego z dnia 18 maja 2009 r. w sprawie nadania Statutu Podkarpackiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Rzeszowie, Podka. Nr 41, poz. 1183 z późn. zm.); 10) Podlaski Urząd Wojewódzki (zarządzenie Nr 55/09 Wojewody Podlaskiego z dnia 19 maja 2009 r. w sprawie nadania statutu Podlaskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Białymstoku, Podla. Nr 128, poz. 1437 z późn. zm.); 11) Pomorski Urząd Wojewódzki (zarządzenie Nr 120/09 Wojewody Pomorskiego z dnia 18 maja 2009 r. w sprawie nadania statutu Pomorskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Gdańsku, Pomor. Nr 78, poz. 1563 z późn. zm.); 12) Śląski Urząd Wojewódzki (zarządzenie Nr 149/09 Wojewody Śląskiego z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie nadania Statutu Śląskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Katowicach, Śląsk. Nr 104, poz. 2317 z późn. zm.); 13) Świętokrzyski Urząd Wojewódzki (uchwała nr XXXIII/554/09 Sejmiku województwa świętokrzyskiego z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Województwa Świętokrzyskiego, Święt. Nr 70, poz. 520); 14) Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki (zarządzenie Nr 111 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie nadania Statutu Warmińsko-Mazurskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Olsztynie, Warmi. Nr 83, poz. 1396 z późn. zm.); 15) Wielkopolski Urząd Wojewódzki (zarządzenie Nr 227/09 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie nadania statutu Wielkopolskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Poznaniu, Wielk. Nr 127, poz. 2089 z późn. zm.); 16) Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki (zarządzenie Nr 267/2009 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 2 czerwca 2009 r. w sprawie nadania statutu Zachodniopomorskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Szczecinie, Zacho. Nr 35, poz. 1110 z późn. zm.).

16. Zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie organami niezespołonej administracji rządowej są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie. Organy te nie są podporząd-

kowe wojewodzie, choć ma on pewien katalog środków oddziaływania na organy administracji niezespoleonej, wynikający z jego roli jako przedstawiciela Rady Ministrów w województwie (por. M. Mazuryk, *Niezespoleona administracja gospodarki wodnej* (w:) M. Czuryk, M. Karpuk, J. Kostrubiec (red.), *Niezespoleona administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 125 i n.). Ustanowienie organów niezespoleonej administracji rządowej może następować wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie enumeratywnie wskazuje, że organami tymi są: 1) dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień; 2) dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych; 3) dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej; 4) dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych; 5) dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar; 6) dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych i naczelnicy obwodowych urzędów probierczych; 7) dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej; 8) dyrektorzy urzędów morskich; 9) dyrektorzy urzędów statystycznych; 10) dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej; 11) granicznicy i powiatowi lekarze weterynarii; 12) komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej; 13) okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego; 14) państwowi granicznicy inspektorzy sanitarni; 15) regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

17. W art. 2 ust. 1 pkt 4 u.s.c. ustawodawca rozciąga właściwość korpusu służby cywilnej na komendy, inspektoraty i inne jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. W związku z tym konieczne jest zdefiniowanie zastosowanego przez ustawodawcę terminu „zespolenie”. Za J. Zimmermannem można przedstawić definicję terminu „zespolenie”, rozumianego jako działanie polegające na połączeniu sił i środków administracji publicznej zajmującej się różnymi materiami w jedną całość na danym terytorium, a więc ścisła współpraca poszczególnych

jej ogniwi połączonych przez jeden wspólny podmiot – „zwierzchnika” (por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 166).

18. Właściwe regulacje prawne determinujące w stopniu ogólnym funkcjonowanie podmiotów administracji zespolonej zawiera ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Na podstawie przywołanego aktu prawnego wojewoda posiada status zwierzchnika rządowej administracji zespolonej w województwie, a w szczególności: 1) kieruje nią i koordynuje jej działalność; 2) kontroluje jej działalność; 3) zapewnia warunki skutecznego jej działania; 4) ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania (por. W. Drobny (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji...*, s. 129 i n.).

19. Tryb powoływania i odwoływania organów rządowej administracji zespolonej w województwie określają ustawy szczególne. Organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. W celu usprawnienia działania organów rządowej administracji zespolonej w województwie wojewoda może tworzyć delegatury urzędu wojewódzkiego. Szczegółową organizację rządowej administracji zespolonej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego. Do obsługi zadań organów rządowej administracji zespolonej nieposiadających własnego aparatu pomocniczego tworzy się w urzędzie wojewódzkim wydzielone komórki organizacyjne.

20. W skład wojewódzkiej administracji zespolonej wchodzi wiele i zróżnicowane jednostki organizacyjne. Jako ich przykład można wskazać następujące organy: 1) Państwową Straż Pożarną (ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.); 2) kuratoria oświaty (ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.); 3) Inspekcję Farmaceutyczną (ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 z późn. zm.); 4) Inspekcję Handlową (ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219 z późn. zm.); 5) Inspekcję Nadzoru Budowlanego (ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r.

Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.); 6) Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa (ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 849 z późn. zm.); 7) Inspekcję Ochrony Środowiska (ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 z późn. zm.); 8) wojewódzkiego konserwatora zabytków (ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

21. Kontekst prawny funkcjonowania Biura Nasiennictwa Leśnego, czyli kolejnego urzędu wskazanego w komentowanym przepisie, stanowi ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym (Dz. U. Nr 73, poz. 761 z późn. zm.). Przywołana ustawa wskazuje ministra właściwego do spraw środowiska jako organ administracji rządowej właściwy w sprawach obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym. W omawianym zakresie do zadań wskazanego ministra należy: 1) prowadzenie Krajowego Rejestru Leśnego Materiału Podstawowego oraz Skróconego Rejestru Leśnego Materiału Podstawowego; 2) prowadzenie rejestru świadectw pochodzenia; 3) prowadzenie rejestru dostawców; 4) wydawanie pozwoleń na przywóz leśnego materiału rozmnożeniowego z państw niebędących członkami Unii Europejskiej; 5) wydawanie świadectw pochodzenia; 6) przeprowadzanie kontroli leśnego materiału podstawowego podlegającego rejestracji w Krajowym Rejestrze Leśnego Materiału Podstawowego pod względem spełniania wymagań określonych w ustawie; 7) przeprowadzanie kontroli leśnego materiału rozmnożeniowego pod względem spełniania wymagań określonych w ustawie; 8) przeprowadzanie kontroli dostawców pod względem przestrzegania przepisów ustawy, w tym prawidłowości prowadzonej dokumentacji; 9) współpraca z organizacjami międzynarodowymi w zakresie selekcji leśnej i nasiennictwa leśnego; 10) opracowywanie we współpracy z zainteresowanymi jednostkami naukowymi i badawczo-rozwojowymi metod oceny leśnego materiału rozmnożeniowego oraz leśnego materiału podstawowego.

22. Wskazane wyżej zadania minister właściwy do spraw środowiska wykonuje przy pomocy Biura Nasiennictwa Leśnego. Biurem kieruje Dyrektor powoływany i odwoływany przez wskazanego ministra, który jednocześnie sprawuje nadzór nad działalnością Biura. Koszty działalności

Biura są finansowane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest właśnie ten minister.

23. Minister Środowiska określił, w drodze rozporządzenia z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie struktury organizacyjnej Biura Nasiennictwa Leśnego (Dz. U. Nr 62, poz. 584), strukturę organizacyjną Biura Nasiennictwa Leśnego, biorąc pod uwagę charakter wykonywanych zadań oraz normy obowiązujące w tym zakresie w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Na mocy przywołanego aktu wykonawczego w skład struktury organizacyjnej Biura Nasiennictwa Leśnego, którego siedzibą jest miasto stołeczne Warszawa, wchodzi: 1) Wydział Rejestru Leśnego Materiału Podstawowego; 2) Wydział Obrotu Leśnym Materiałem Rozmnożeniowym; 3) Zespół ds. Administracyjno-Budżetowych i Kadr; 4) Zespół ds. Informatyki i Współpracy Międzynarodowej.

24. Korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy. Pozycję systemową tej grupy osób określa w szczególności ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744 z późn. zm.). Zgodnie z przywołanym aktem prawnym Inspekcja Weterynaryjna realizuje zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego. Organy Inspekcji przy wykonywaniu swoich zadań współpracują z właściwymi organami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego oraz organami samorządu lekarsko-weterynaryjnego.

25. Zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej organami Inspekcji Weterynaryjnej są: 1) Główny Lekarz Weterynarii; 2) wojewódzki lekarz weterynarii jako kierownik wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie; 3) powiatowy lekarz weterynarii jako kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład niezespolonej administracji rządowej; 4) graniczny lekarz weterynarii. Inspekcją Weterynaryjną kieruje Główny Lekarz Weterynarii, będący centralnym organem administracji rządowej. Główny Lekarz Weterynarii podlega ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Natomiast wojewódzki i graniczny lekarz weterynarii podlega, w zakresie zapewnienia bez-

pieczeństwa sanitarno-epizootycznego na obszarze swojej właściwości, Głównemu Lekarzowi Weterynarii, a powiatowy lekarz weterynarii – wojewódzkiemu lekarzowi weterynarii.

26. Wojewódzki lekarz weterynarii wykonuje swoje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu weterynarii, którego jest kierownikiem, natomiast powiatowy lekarz weterynarii – przy pomocy powiatowego inspektoratu weterynarii, którego również jest kierownikiem. Analogicznie graniczny lekarz weterynarii wykonuje swoje zadania przy pomocy granicznego inspektoratu weterynarii, którego jest kierownikiem. W ramach granicznego inspektoratu weterynarii funkcjonują graniczne posterunki kontroli zatwierdzane na podstawie odrębnych przepisów.

27. Postanowienia ustawy dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej znajdują dookreślenie w zarządzeniu Nr 1 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie organizacji wojewódzkich, powiatowych i granicznych inspektoratów weterynarii (Dz. Urz. MRiRW Nr 3, poz. 3). Na podstawie przywołanego aktu wykonawczego wojewódzkim inspektoratem weterynarii kieruje wojewódzki lekarz weterynarii przy pomocy zastępcy wojewódzkiego lekarza weterynarii. W skład wojewódzkiego inspektoratu weterynarii wchodzi: 1) zespoły lub samodzielne stanowiska; 2) sekretariat wojewódzkiego lekarza weterynarii; 3) zakład higieny weterynaryjnej. W skład powiatowego inspektoratu weterynarii wchodzi: 1) zespoły lub samodzielne stanowiska; 2) sekretariat powiatowego lekarza weterynarii. Natomiast w skład granicznego inspektoratu weterynarii wchodzi: 1) lekarze weterynarii wykonujący weterynaryjną kontrolę graniczną; 2) zespoły lub samodzielne stanowiska; 3) sekretariat granicznego lekarza weterynarii. Szczegółowy zakres zadań oraz tryb pracy wojewódzkich, powiatowych i granicznych inspektoratów weterynarii określa regulamin organizacyjny ustalony odpowiednio przez wojewódzkiego, powiatowego i granicznego lekarza weterynarii.

28. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.) uzupełniła katalog urzędów objętych korpusem służby cywilnej przez dodanie jednostek budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej. Definicja legalna jednostki budżetowej znajduje się w ustawie z dnia 27 sierpnia

2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Zgodnie z art. 11 u.f.p. jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Działają one na podstawie statutu określającego w szczególności ich nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Podstawą ich gospodarki finansowej są plany dochodów i wydatków (por. P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 195–200). Jednocześnie Prezes Rady Ministrów może tworzyć jednostki budżetowe realizujące zadania na rzecz administracji rządowej, określając zakres realizowanych przez nie zadań. Podlegają one Prezesowi Rady Ministrów albo wskazanemu przez niego ministrowi lub kierownikowi urzędu. Natomiast w komentowanej ustawie o służbie cywilnej ustawodawca dookreślił, że korpusem służby cywilnej są objęte te jednostki budżetowe, które obsługują państwowe fundusze celowe i których dysponentami są organy administracji rządowej. W związku z tym należy przywołać, zgodnie z art. 29 u.f.p., że państwowy fundusz celowy stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie. Jego przychody pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Państwowy fundusz celowy nie posiada osobowości prawnej.

29. Aktualne brzmienie art. 2 ust. 3 u.s.c. wprowadza regulację prawną, na mocy której w urzędach objętych korpusem służby cywilnej stanowiska urzędnicze mogą obejmować osoby „oddelegowane” do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnieni. W omawianym artykule ustawodawca zastosował termin, który należy interpretować w odniesieniu do znaczenia terminu „przeniesienie”. W ustawie brak definicji legalnych tych terminów, wobec czego należy odwołać się do ich literalnego znaczenia. W znaczeniu słownikowym termin „przeniesienie” definiuje się jako „przeniesienie się z jednego miejsca pobytu do innego, przeprowadzka, przenoszenie kogoś, czegoś na inne miejsce” (por. *Słownik Języka Polskiego*, s. 652). Natomiast termin „delegować” wyjaśnia się jako „wysyłanie kogoś jako swego przedstawiciela, upoważnionego do załatwiania poruczonej mu sprawy” (por. *ibidem*,

s. 110). Wobec powyższego można stwierdzić, że znaczenie tych dwóch odmiennych definicji jest determinowane przez okres, na jaki pracownik podejmuje pracę w innym urzędzie. W wypadku „oddelegowania” podjęcie pracy ma charakter czasowego działania w innej jednostce organizacyjnej administracji. Jednocześnie macierzysty urząd pracownika zachowuje statusu pracodawcy. „Przeniesienie” natomiast ma charakter trwały, a obowiązki pracodawcy wobec pracownika przejmuje urząd, w którym podejmuje on pracę. W związku z tym, nie ulega wątpliwości, że w wypadku „przeniesienia” pracownika do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której jest zatrudniony, pracownik ten będzie stawał się członkiem korpusu służby cywilnej, w pełni podlegającym reżimowi ustawy o służbie cywilnej. Natomiast w wypadku „oddelegowania” pracownika, objęcie go tym reżimem mogłoby budzić wątpliwości (por. A. Dubowik, *Organizacja i struktura służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r.*, PiZS 2009, nr 6, poz. 13).

30. Artykuł 2 ust. 3 u.s.c. wskazuje, że stanowiska urzędnicze w urzędach mogą zajmować także osoby oddelegowane na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione. W ujęciu historycznym należy zauważyć, że aktualne brzmienie przepisu w stosunku do postanowień ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej zostało ograniczone wyłącznie do możliwości zajęcia stanowiska urzędniczego w drodze „oddelegowania”. Odpowiedni do omawianego artykułu przepis poprzedniej ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej wprowadzał możliwość „przenoszenia” na stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej pracowników w rozumieniu ustaw: 1) z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; 2) z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, 3) z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

31. Już na gruncie stosowania ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej instytucja zajmowania stanowiska urzędniczego w drodze „oddelegowania” lub „przeniesienia” budziła dyskusję, w szczególności w aspekcie konstytucjonalności tego przepisu. Wskazywano, że wprowadzenie takiego mechanizmu wymaga istnienia zgodności co do obowiązywania podstawowych zasad i przynajmniej minimalnej kompatybilności pragmatyk zawartych w regulacjach dotyczących poszczególnych

instytucji, o których mowa. Natomiast przeniesienia dokonywał dyrektor generalny urzędu, w którym pracownik miał być zatrudniony, w porozumieniu z dotychczasowym pracodawcą (przeniesienie między urzędami). Pracownicy, o których mowa wyżej, z dniem przeniesienia stawali się pracownikami służby cywilnej. O przeniesieniu informowano Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Doktryna podnosiła, że umożliwienie przeniesienia na stanowiska urzędnicze w wyżej zarysowany sposób, bez weryfikacji w drodze konkursu, jak również umożliwienie przejścia do służby cywilnej osób, które nie spełniają wszystkich merytorycznych warunków powołania w skład służby cywilnej, stanowiły przekreślenie elementarnych zasad naboru deklarowanych w tej ustawie. Do korpusu służby cywilnej mogli być bowiem przeniesieni np. pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, którzy w świetle ustawy o pracownikach samorządowych nie muszą być obywatelami polskimi ani korzystać z pełni praw publicznych (por. R. Borek-Buchajczuk, I. Ortyłewska, *Przenoszenie pracowników urzędów państwowych, pracowników samorządowych oraz pracowników Najwyższej Izby Kontroli do korpusu służby cywilnej* (w:) J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009, s. 547; S. Samol, *W sprawie sytuacji prawnej...*, s. 1 i n.).

32. Niekonstytucyjność instytucji „przeniesienia” na stanowiska urzędnicze w korpusie służby cywilnej argumentowano jego sprzecznością z art. 60 Konstytucji RP, czyli ustrojową gwarancją jednakowych zasad dostępu obywateli do służby publicznej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 maja 2000 r. przyjął, że „istotą prawa określonego w art. 60 Konstytucji RP jest zagwarantowanie każdemu, kto spełnia wymogi ustawowe, że będzie traktowany na jednakowych zasadach, a więc np. z uwzględnieniem tej samej procedury czy ogólniej – tych samych reguł postępowania kwalifikacyjnego” (por. wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109).

33. Ponadto przepis ten również w praktyce okazał się problematyczny do stosowania, przede wszystkim ze względu na zasadnicze różnice między typami administracji publicznej, podlegającymi różnym pragmatykom służbowym, określającymi w różny sposób podstawę zatrudnienia pracowników im podlegających. Doktryna wskazywa-

ła, że przeniesienie takie w zasadzie miało charakter porozumienia zakładów pracy. W praktyce porozumienie pracodawców zwykło się rozumieć jako porozumienie towarzyszące rozwiązaniu stosunku pracy z pierwotnym pracodawcą i nawiązaniu stosunku pracy z nowym pracodawcą, przy czym tryb rozwiązania stosunku pracy jest uzależniony od woli pracownika (wypowiedzenie stosunku pracy) i ewentualnie pracodawcy (rozwiązanie stosunku pracy w drodze porozumienia stron).

34. Aktualne brzmienie art. 2 ust. 3 u.s.c. nie zawiera dyspozycji w zakresie trybu przeprowadzenia oddelegowania pracownika do służby cywilnej. Brak więc jednoznacznego stanowiska ustawodawcy w zakresie określenia, czy w sytuacji, o której mowa, istnieje konieczność zawarcia nowej umowy o pracę czy też zatrudnienie w służbie cywilnej będzie miało charakter kontynuacji dotychczasowego zatrudnienia.

35. Spod jurysdykcji ustawy został wyłączony, na mocy art. 2 ust. 4, korpus służby zagranicznej. Prawa i obowiązki członków tego korpusu oraz zasady organizacji i funkcjonowania tej służby określają przepisy o służbie zagranicznej, w szczególności ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. Nr 128, poz. 1403 z późn. zm.). Przy czym, zgodnie z art. 3 u.s.z., w zakresie nieuregulowanym w ustawie do członków służby zagranicznej stosuje się przepisy ustawy o służbie cywilnej. Natomiast art. 2 u.s.z. *expressis verbis* włącza do służby zagranicznej członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych (por. D. Bach-Golecka, *Służba zagraniczna jako przykład pragmatyki urzędniczej*, Sł. Cyw. 2005, nr 11, s. 113 i n.).

Art. 3. W rozumieniu ustawy:

- 1) pracownik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie;**
- 2) urzędnik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie;**
- 3) członek korpusu służby cywilnej oznacza osobę, o której mowa w pkt 1 i 2.**

1. Komentowany przepis konstytuuje definicję legalną trzech pojęć stosowanych w ustawie, tj. terminu: 1) „pracownik służby cywilnej”; 2) „urzędnik służby cywilnej”; 3) „członek korpusu służby cywilnej”. Są to pojęcia stosowane konsekwentnie w całej ustawie, skutkujące odmiennymi prawami i obowiązkami przypisanymi przez ustawodawcę dla każdego z nich.

2. Artykuł 3 u.s.c. ma charakter wstępny, ogólny i porządkujący terminologię stosowaną w ustawie. Zawiera pojęcia z zakresu języka prawnego, które dopełniają zasady organizacji korpusu służby cywilnej przez dookreślenie zakresu podmiotowego tej służby, wskazanego w art. 2 u.s.c. Dookreślenie to następuje na podstawie kryterium podstawy nawiązania stosunku pracy w ramach korpusu (por. W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, Białystok 2001, s. 17).

3. Należy zauważyć, że ustawodawca jednoznacznie określił w art. 3 u.s.c., że członkami korpusu służby cywilnej są wyłącznie osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę lub na podstawie mianowania. Wobec tego członkami korpusu służby cywilnej nie będą osoby zatrudnione w urzędzie administracji rządowej na podstawie jakiegokolwiek innego tytułu prawnego.

4. Zastosowana konwencja terminologiczna, polegająca na odróżnieniu pracowników służby cywilnej (pracowników umownych), urzędników służby cywilnej (pracowników mianowanych) i członków korpusu służby cywilnej (pracownicy umowni i mianowani), wzbudzała w doktrynie prawa pracy dyskusję. Wskazywano bowiem, że może ona sugerować, iż urzędnicy, a także członkowie korpusu służby cywilnej nie są pracownikami służby cywilnej, skoro pracownikami tymi na zasadzie definicji z art. 3 u.s.c. są jedynie pracownicy umowni. Jednocześnie kwestionowano zasadność przyznania terminowi „członek korpusu służby cywilnej” statusu kwalifikatora nadrzędnego w stosunku do pozostałych dwóch terminów. Postulowano, że racjonalne i bardziej uzasadnione byłoby posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „pracowników służby cywilnej” jako nadrzędną kategorią tożsamą z aktualnie definiowanym pojęciem „członek korpusu służby cywilnej”, który obejmuje pracowników umownych i pracowników mianowanych (por. W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy w służbie...*, s. 17).

5. W ujęciu historycznym, postanowienia będące przedmiotem regulacji art. 3 u.s.c. stanowią poniekąd odniesienie do zasad nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej, wykreowanych ustawą o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. (por. E. Ura, *Pozycja prawna pracowników...*, s. 42 i n. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, s. 301).

Art. 4. W służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która:

- 1) jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 5;**
- 2) korzysta z pełni praw publicznych;**
- 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;**
- 4) posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy;**
- 5) cieszy się nieposzlakowaną opinią.**

1. Bezdyskusyjna wydaje się teza, że właściwe funkcjonowanie administracji rządowej oraz służby cywilnej wymaga zapewnienia wysokiej jakości kadry urzędniczej (por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, s. 291). Dlatego osoby zatrudnione w korpusie służby cywilnej nie mogą być przypadkowe. Ustawa o służbie cywilnej, a w szczególności komentowany artykuł, stawia im daleko idące wymagania dotyczące zarówno ich profesjonalizmu, jak i kwalifikacji moralnych. Zwykle wymagania te są określane w przepisach prawnych jako tzw. rygory selekcyjne lub kryteria rekrutacji (por. K. Stefański, *Kryteria rekrutacji pracowników służby cywilnej*, PiZS 2001, nr 4). Konfrontowane z kodeksowymi przesłankami zdolności do bycia pracownikiem są traktowane nieraz jako wyraz tzw. szczególnej pracowniczej zdolności prawnej (por. Z. Góral, *Zakres i odmienne regulacje samorządowych stosunków pracy w relacji do Kodeksu pracy* (w:) M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników...*, s. 70). Zgodnie z linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego określenie w aktach prawnych rangi ustawy dodatkowych wymagań stawianych kandydatom na stanowiska w służbie cywilnej oraz uzależnienie uzyskania odpowiednich stanowisk w tej służbie od spełnienia tak określonych przesłanek, nie godzi w konstytucyjną

zasadę dostępu do służby publicznej obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych i nie ogranicza tego dostępu. Sprzeczność taka zachodziłaby wówczas, gdyby wprowadzone w tym zakresie odpowiednie dodatkowe przesłanki nie były jednakowe dla wszystkich kandydatów bądź – z jakiegokolwiek przyczyny – zakładałyby dyskryminację określonych kandydatów (por. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 16).

2. Wskazane w omawianym artykule wymagania wobec osób zatrudnionych w służbie cywilnej były stosowane we wszystkich dotychczasowych ustawach regulujących funkcjonowanie służby cywilnej. Warto zauważyć, że już ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej zawierała analogiczne unormowania. W art. 6 wskazywała, że pracownikiem państwowym może być mianowany jedynie obywatel polski o nieskazitelnej przeszłości, posiadający zdolność do działań prawnych oraz uzdolniony fizycznie i umysłowo do pełnienia odnośnych obowiązków służbowych, tudzież władający biegle językiem polskim w mowie i piśmie. Dodatkowo przywołana ustawa w art. 7 odnosiła się do przesłanki niekaralności kandydata starającego się o mianowanie, wskazując, że osoba, przeciw której toczy się postępowanie karno-sądowe lub upadłościowe albo też postępowanie o pozbawienie jej własnej woli, nie może być mianowana pracownikiem państwowym dopóki trwa powyższe postępowanie.

3. Omawiany artykuł zawiera wskazania co do cech zarówno kandydatów starających się o zatrudnienie w służbie cywilnej, jak również osób już funkcjonujących w jej strukturach. Stosowanie przez ustawodawcę specjalnych wymagań wobec pracowników pewnej kategorii stanowi o szczególnym statusie danego zawodu z punktu widzenia interesów państwa (por. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, s. 148). Adresatami analogicznych regulacji prawnych są między innymi sędziowie sądów administracyjnych (por. art. 6 p.p.s.a.), jak również pracownicy Najwyższej Izby Kontroli (por. art. 67 ustawy o NIK). W przypadku służby cywilnej zastosowanie specjalnych wymagań wobec urzędnika wynika z kilku powodów. Przede wszystkim konstytucyjny cel istnienia służby cywilnej, czyli wypełniania zadań państwa, wymaga od osób realizujących te zadania prezentowania najwyższych standardów. Jest to niezbędne dla zapewnienia właściwego wykonywania władzy publicznej, a tym samym dla

tworzenia właściwego wizerunku państwa w oczach jego obywateli. Właściwy wizerunek państwa i instytucji państwowych zapewnia legitymizację władzy publicznej, a tym samym aprobatę i szacunek dla działań podejmowanych przez państwo (por. M. Kosewski, *Etos pracowniczy w urzędach państwowych i samorządowych*, Sł. Cyw. 2003/2004, nr 7, s. 67 i n.; J. Arcimowicz, *Wzór urzędnika w ustroju demokratycznym*, Sł. Cyw. 2005, nr 12, s. 35 i n.). Ponadto posiadanie przez członka korpusu służby cywilnej szczególnych atrybutów jest związane również z narzędziami, jakimi posługuje się on w swojej codziennej pracy. Mianowicie, stosowanie prawa, jego wykładnia, subsumcja i egzekwowanie dyspozycji norm prawnych wymaga od pracownika i urzędnika nie tylko legitymowania się cechami o charakterze formalno-prawnym (jak obywatelstwo czy korzystanie z pełni praw publicznych), ale również pewnych predyspozycji charakterologicznych (np. nieposzlakowania opinia), zapewniających wiarygodność podejmowanych decyzji, działań czy rozstrzygnięć.

4. Artykuł 4 u.s.c. zawiera katalog enumeratywnie wskazanych warunków, które musi spełnić osoba mająca zostać zatrudniona w korpusie służby cywilnej. Należy podkreślić, że ustawodawca zawarł w tym przepisie pięć przesłanek bez odesłania do uregulowania tego stanu w innych aktach prawnych. Wobec tego, niewątpliwie, można wskazać, że katalog ten ma charakter zamknięty i pełny. Ewentualny pracodawca, z jednej strony, musi żądać od zainteresowanej osoby udokumentowania spełnienia tych warunków, z drugiej natomiast strony, nie ma podstaw prawnych do domagania się od kandydata spełnienia innych przesłanek, jak tych wymienionych w art. 4. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że w ujęciu systemowym ustawę o służbie cywilnej należy rozpatrywać w szczególności w kontekście postanowień kodeksu pracy. Dlatego też, w ujęciu systemowym, w prawie urzędniczym osoba starająca się o zatrudnienie musi sprostać nie tylko warunkom szczególnym (które nie mają odpowiednika w prawie powszechnym albo są znane kodeksowi pracy, lecz ich treść odbiega od regulacji kodeksowych), ale przede wszystkim warunkom powszechnym. Zilustrowaniem podniesionej kwestii jest między innymi kodeksowy (wynikający z art. 22 k.p.) warunek w zakresie dopuszczalności nawiązania stosunku pracy wyłącznie z osobą, która posiada zdolność do czynności prawnych.

5. Pierwszym warunkiem wskazanym w art. 4 u.s.c. jest, co do zasady, posiadanie obywatelstwa polskiego. Jednak ustawodawca wskazuje w tym miejscu odesłanie do innych przepisów ustawy o służbie cywilnej, na podstawie których poszerzeniu ulega katalog osób, które ze względu na posiadany rodzaj obywatelstwa mogą zostać zatrudnione w służbie cywilnej. W związku z tym, zgodnie z art. 5 ust. 2 u.s.c., 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 generalnych interesów państwa. Na gruncie dotychczasowych aktów prawnych regulujących ustroj służby cywilnej wprowadzenie takich przepisów stanowi przejaw intencji ustawodawcy do zapewnienia komplementarności i spójności krajowego porządku prawnego z prawem Unii Europejskiej. W poprzednich ustawach regulujących organizację korpusu służby cywilnej ustawodawca jednoznacznie wskazywał, że bezwzględny warunkiem koniecznym do spełnienia przez osobę mogącą zostać zatrudnioną w służbie cywilnej jest posiadanie wyłącznie polskiego obywatelstwa. W związku z powyższym, wskazany wymóg w omawianym kontekście ograniczał dostęp do służby cywilnej osobom posiadającym obce obywatelstwo. Taka sytuacja prawna była uzasadniana troską o zachowanie lojalności urzędniczej wobec państwa polskiego, co mogłoby być niemożliwe lub utrudnione wobec nieposiadania polskiego obywatelstwa (por. A.M. Śledzińska, *Zatrudnienie w służbie cywilnej. Polskie obywatelstwo jako warunek dostępu do służby cywilnej*, Sł. Cyw. 2006, nr 14, s. 87 i n.). Powoływano się przy tym na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, odnoszące się do urzędników państwowych o podwójnym obywatelstwie (<http://www.rpo.gov.pl>). Zdaniem bowiem Rzecznika Praw Obywatelskich urzędnik nie powinien być narażony na możliwość konfliktu sumienia czy ewentualny zarzut nielojalności, co mogłoby zaistnieć w przypadku funkcjonariusza o podwójnym lub wielokrotnym obywatelstwie, skoro państwa mają różne interesy i ich władze prezentują różnorodne stanowiska w konkretnych sprawach. Taka linia interpretacyjna skutkowałą konkluzją, że omawiane ograniczenie dostępu do służby publicznej takich osób nie mogło być traktowane jako naruszenie praw obywatelskich (por. B. Hebdzyńska, *Ustawa o służbie cywilnej...*, s. 18).

6. Jednak okoliczności prawne uległy zasadniczym zmianom w momencie wstąpienia Polski w struktury Unii Europejskiej (por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 3; I. Corte-Real, *Administracja publiczna a Unia Europejska*, Sł. Cyw. 2000/2001, nr 1, s. 9 i n.; J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską...*, s. 22 i n.; K. Jasiołkowski, *Szanse i zagrożenia członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Sł. Cyw. 2006, nr 15, s. 113 i n.). Konieczność modyfikacji przepisów ustawy o służbie cywilnej w celu dostosowania do prawa Unii Europejskiej przedstawiła już w 1998 r. K. Sitkowska, stwierdzając, że „*ratio legis* powyższego przepisu (dotyczącego przesłanki posiadania obywatelstwa polskiego) może ulec zmianie po instytucjonalnym zintegrowaniu Polski z innymi krajami europejskimi (wstąpienie do NATO i Unii Europejskiej). W następstwie tego wymóg obywatelstwa polskiego [...] może się okazać w przyszłości bezprzedmiotowym przynajmniej w stosunku do urzędników, którzy nie posiadają kompetencji władczych” (por. K. Sitkowska, *Służba cywilna w nowym ustawodawstwie. Wybrane problemy*, Toruń 1998, s. 13).

7. Aktualne brzmienie art. 4 pkt 1 u.s.c. koresponduje z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010). Wskazana podstawa prawna odnosi się do zasady swobodnego przepływu pracowników, czyli jednej z podstawowych swobód zagwarantowanych w traktatach ustanawiających Wspólnotę Europejską. Swoboda ta obejmuje prawo obywatela jednego państwa członkowskiego do osiedlenia się lub pracy w innym państwie członkowskim. Co ciekawe, art. 45 ust. 4 traktatu określa wyjątek od zasady swobodnego przepływu pracowników i stanowi *expressis verbis*, że przepisy te nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej. Przyjmuje się jednak, że wyłączenie to nie ma charakteru bezwzględnego i uniwersalnego, kwestia bowiem dostępu do zatrudnienia w tym sektorze jest pozostawiona do decyzji państw członkowskich i stanowi tym samym podstawę do ograniczenia w omawianym zakresie (por. M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Poradnik dotyczący przeprowadzania naboru do służby cywilnej*, Warszawa 2011, s. 8). Zgodnie z linią orzecniczą Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości spod zasady swobodnego przepływu pracowników są wyłączone te stanowiska w administracji państwowej państw członkowskich, które są związane z tzw. wykonywaniem uprawnień publicznoprawnych

i ochroną ogólnego interesu państwa (por. Europejski Trybunał Sprawiedliwości, sprawa 149/1979, *Komisja v. Belgia*), co jest uzasadnione koniecznością zapewnienia ochrony tożsamości narodowej, jak również zapewnienia zaufania obywateli do państwa. W praktyce wyłączenie to obejmuje wojsko, policję, dyplomację, wymiar sprawiedliwości i służby podatkowe (por. W. Czapliński, *I filar Unii Europejskiej – integracja gospodarcza* (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 82; J. Czaputowicz, *Suverenność państwa w Unii Europejskiej*, Sł. Cyw. 2005/2006, nr 13, s. 7 i n.; komunikat Komisji Europejskiej, Dz. Urz. UE C 72 z 1988 r., s. 2). Restryktywne interpretowanie przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej obejmuje grupy stanowisk bezpośrednio związane z wykonywaniem funkcji władczych państwa wynikających z prawa publicznego. W przypadku służby cywilnej w Polsce takie właśnie stanowiska stanowią zdecydowaną większość.

8. Artykuł 4 pkt 1 podejmujący zagadnienie konieczności posiadania obywatelstwa polskiego przez osoby mogące zostać zatrudnionymi w służbie cywilnej, zawiera odesłanie do art. 5 u.s.c., w którym ustawodawca stwierdza, że analogicznym uprawnieniem legitymują 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. Zagadnienia związane z obywatelstwem polskim reguluje ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2012 r. poz. 161). Dokonując wykładni art. 4 pkt 1, należy wskazać, że na gruncie omawianej regulacji dostęp cudzoziemców do służby cywilnej (z wyjątkiem osób posiadających obywatelstwo Unii Europejskiej lub innego państwa, na podstawie umów międzynarodowych) w Polsce jest niedopuszczalny. Definicja pojęcia „cudzoziemiec” znajduje się w art. 2 u.c., który stanowi, że cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego (por. J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów...*, s. 67). Natomiast art. 3 u.o.p. wskazuje, że obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie oraz nie może wobec władz RP powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwo innego państwa i na wy-

nikające z niego prawa i obowiązki. Wobec powyższego członkiem korpusu służby cywilnej może być osoba posiadająca obywatelstwo polskie oraz obywatelstwo innego (lub innych) państwa, gdyż z punktu widzenia ustawy o obywatelstwie polskim będzie ona traktowana jako obywatel wyłącznie polski. W wypadku cudzoziemców nie będą spełnione warunki formalne art. 4 pkt 1 bez względu na to, czy cudzoziemiec: 1) jest obywatelem innego państwa, 2) jest apatrydą (bezpaństwowcem), 3) jest cudzoziemcem mającym miejsce stałego pobytu w Polsce.

9. Natomiast zagadnienie obywatelstwa europejskiego zostało uregulowane Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z traktatem obywatelem Unii Europejskiej jest każdy obywatel państwa członkowskiego, przy czym obywatelstwo Unii nie zastępuje obywatelstw krajowych, lecz je uzupełnia. Ponadto obywatelstwa Unii Europejskiej nie można się zrzec samoistnie. Zrzeczenie się obywatelstwa krajowego lub jego odebranie według krajowych uregulowań pozbawia równocześnie obywatelstwa Unii Europejskiej, chyba że osoba posiada również inne obywatelstwa krajów członkowskich Unii Europejskiej. Komentowany artykuł umożliwia ponadto zatrudnienie w polskiej służbie cywilnej nie tylko obywateli Unii Europejskiej, ale i obywateli państw trzecich. Zatem ustawa o służbie cywilnej w omawianym aspekcie dotyczy szerszego kręgu osób niż wynika to z traktatu. Przepisy unijne nie stoją na przeszkodzie, aby państwo członkowskie ułatwiało dostęp do zatrudnienia w administracji publicznej obywatelom państw trzecich. Należy jednocześnie podkreślić, że zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami w zakresie dostępu cudzoziemców – obywateli państw trzecich – do polskiego rynku pracy, co do zasady konieczne jest uzyskanie zezwolenia na pracę cudzoziemca w Polsce (por. art. 87 i n. ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.).

10. Zgodnie z art. 4 pkt 2 u.s.c. kolejnym warunkiem koniecznym do spełnienia przez osobę mogącą zostać zatrudnioną w służbie cywilnej jest korzystanie przez nią z pełni praw publicznych. Zagadnienie „pozbawienia praw publicznych” jest środkiem karnym stanowiącym materię regulowaną postanowieniami ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.). Posiłkując się przepisami przywo-

łanego kodeksu, w szczególności art. 40, można wskazać, że przez pojęcie „prawa publiczne” w szczególności należy rozumieć czynne i bierne prawo wyborcze do organu władzy publicznej, organu samorządu zawodowego lub gospodarczego, prawo do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz do pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego lub zawodowego (por. S. Fundowicz, *Ustawowe wymagania stawiane pracownikom administracji publicznej* (w:) K. Miaskowska-Daszekiewicz, R.M. Pal (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin–Stalowa Wola 2008, s. 177). Natomiast pozbawienie praw publicznych może zostać orzeczone przez sąd jedynie wówczas, gdy sprawca został skazany na karę co najmniej trzech lat pozbawienia wolności za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególnie potępienie (por. J. Wojciechowski, *Kodeks karny. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 1998, s. 98). Orzeczenie takie powoduje utratę czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej, organu samorządu zawodowego lub gospodarczego, utratę prawa do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz do pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego lub zawodowego, jak również utratę posiadanego stopnia wojskowego i powrót do stopnia szeregowego (por. wyrok SN z dnia 10 kwietnia 1982 r., Rw 205/82, OSNKW 1982, nr 9, poz. 58). Dodatkowo pozbawienie praw publicznych obejmuje również utratę orderów, odznaczeń i tytułów honorowych oraz utratę zdolności do ich uzyskania w okresie trwania pozbawienia praw. Zakres przedmiotowy pozbawienia praw publicznych rozszerza także Konstytucja RP (por. art. 62 ust. 2 Konstytucji RP) stanowiąc, że osoba, którą prawomocne orzeczenie sądowe pozbawiło praw publicznych, nie ma prawa do udziału w referendum (A. Bajończyk, *Luka w kodeksie*, Rzeczpospolita 2005, nr 2, s. 5).

11. Kolejną przesłanką warunkującą wstąpienie do korpusu służby cywilnej jest brak skazania osoby prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Na etapie postępowania rekrutacyjnego na konkretne stanowisko w służbie cywilnej, kandydat starający się o przyjęcie jest zobowiązany do złożenia oświadczenia o braku skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo oraz za umyślne przestępstwo skarbowe. Zgodnie z art. 42