

**Kamil Mrocza**<sup>1</sup>

## **Służba cywilna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego**

**Słowa kluczowe:** służba cywilna, Trybunał Konstytucyjny, orzecznictwo, polityzacja, neutralność polityczna, bezstronność, profesjonalizm

**Keywords:** civil service, Constitutional Tribunal, jurisprudence, politicization, political neutrality, impartiality, professionalism

### **Streszczenie**

Służba cywilna (dalej: s.c.) stanowi kluczowy element każdego państwa prawnego. Jako instytucja odpowiedzialna za wykonywanie władztwa publicznego nie jest wolna od nacisków i prób jej zawłaszczenia do celów partyjnych. Polskie doświadczenia w zakresie tworzenia neutralnej politycznie s.c. nie są okazałe. Pierwsza regulacja w tym zakresie powstała w okresie II Rzeczypospolitej. Po wojnie konstrukcja niezależnej i profesjonalnej s.c. została stopniowo zdemontowana, tak by w 1974 r. całkowicie ją zlikwidować. Po upadku PRL przez kilka lat bezskutecznie starano się reaktywować s.c. Dopiero w lipcu 1996 r. parlament uchwalił podstawy dla systemu s.c. W kolejnych latach dokonano ich rewizji poprzez nowelizacje bądź uchwalenie nowych ustaw (trzy ustawy w ciągu kilkunastu lat).

Działania decydujące dotyczące s.c. w tym okresie były przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenia ukształtowały istotne dla s.c. warunki funkcjonowania i dokonały wykładni aksjomatów tej instytucji. Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza kluczowych wyroków TK.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0003-3809-3479, doktor, Katedra Nauk o Państwie i Administracji Publicznej, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: ks.mrocza@uw.edu.pl.

**Abstract****Civil Service in the Jurisprudence of the Constitutional Tribunal**

The civil service (c.s.) is a key element of any nation of law. As an institution responsible for exercising the public authority c.s. is not free from political pressure and takeover attempts for the purposes of the party. Polish experience in the creation of a politically neutral c.s. has not been impressive. The first regulation was created during the inter-war period. After the World War II, the idea of an independent and professional c.s. was gradually dismantled to be completely abandoned in 1974. After the collapse of PRL, until 1996, there were several unsuccessful attempts to revive c.s. In that year the parliament adopted a basis for the c.s. system but even that attempt was subsequently revised in upcoming years by further changes (three new acts of law).

Moreover, it has to be pointed out that during those years the actions of decision-makers concerning the c.s. have been the subject of jurisprudence by the Constitutional Tribunal. The rulings issued by the Tribunal have shaped the operational conditions which are important for c.s. and have developed an interpretation of the constitutional axioms of that institution. Analysis of key sentences of the Constitutional Court is the subject of this paper.

✱

**I. Wprowadzenie**

Z instytucjonalnego punktu widzenia służba cywilna jest jednym z kluczowych elementów systemu administracji każdego państwa. Trywialne jest stwierdzenie, że podstawową i kluczową cechą każdego systemu administracji jest to, że swoje działania opiera głównie na aktywności zatrudnionych w niej pracowników. Zależność ta była widoczna już od początku kształtowania się systemów administracyjnych. Analizując ewolucję służby cywilnej, należy stwierdzić, że instytucja ta stanowiła istotny element systemów prawnych demokratycznych państw. Ugruntowana pozycja tej instytucji wynika z wielowiekowej tradycji oraz poziomu kultury politycznej i prawnej.

Głównym celem autora jest analiza orzecznictwa TK odnosząca się do tej instytucji, w szczególności w kontekście jej konstytucyjnych aksjomatów. Hi-

poteza przyjęta na potrzeby prowadzonych rozważań jest następująca: TK w ciągu 20 lat wydał szereg istotnych orzeczeń dotyczących kształtu instytucji służby cywilnej i jej aksjomatów, jednak dorobek ten nie jest w pełni wykorzystywany przez decydentów w modernizowaniu tej instytucji, dlatego, że sąd konstytucyjny dąży do ograniczenia polityzacji i upartyjnienia służby cywilnej, zaś w interesie polityków jest możliwość swobodnego alokowania zasobów kadrowych bez „gorsetu” sztywnych wymagań jakościowych.

Na potrzeby niniejszego opracowania wykorzystano metody badawcze odnoszące się do analizy piśmiennictwa oraz orzecznictwa TK. Przeprowadzona analiza odnosi się wyłącznie do wydanych orzeczeń, tym samym poza analizą pozostają wnioski, które zostały przez TK umorzone. Z taką sytuacją mamy do czynienia w kontekście wniosku posłów opozycji i RPO dotyczącego nowelizacji ustawy przeprowadzonej w 2015 r. Założeniem autora jest bowiem zbadanie orzeczeń, które zawierają merytoryczne odniesienie się do zakarżanych rozwiązań.

## II. Służba cywilna – konceptualizacja terminu

Ograniczenia objętościowe artykułu powodują, że poniżej przeprowadzony zostanie przegląd wybranych definicji<sup>2</sup>. Trzeba jednak podkreślić, że literatura dotycząca istoty służby cywilnej jest bogata<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Por. K. Mroccka, *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*, Warszawa 2015, s. 31 i n.

<sup>3</sup> J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010, idem, *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012; J. Itrich-Drabarek, K. Mroccka, Ł. Świetlikowski, *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2012; T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012; D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych: Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003; J. Arcimowicz, *Urzędnicy w służbie demokratycznego państwa. Salus rei publicae suprema lex*, Warszawa 2010; K. Gadowska, *Dysfunkcje administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*, Kraków 2015; V. Turcey, *Rola służby cywilnej w demokratycznym społeczeństwie doświadczenia francuskie*, [w:] *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14–15 marca 1996 r.*, Warszawa 1996; J. Czapotowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” 2000/2001, nr 1; J. Czapotowicz, *Służba cywilna a prawo do dobrej administracji*,

Służba cywilna bywa definiowana jako „niejednolity korpus osób zaangażowanych w zadania ograniczające się do cywilnej administracji państwowej”<sup>4</sup>. J. Itrich-Drabarek twierdzi, że „służba cywilna to wyodrębniony zespół ludzi zatrudnionych na podstawie prawa publicznego lub prywatnego w celu realizacji określonych w prawie zadań, kierujących się określonym systemem norm, wartości i procedur, mających za zadanie służyć społeczeństwu oraz utrzymywać istotne funkcje państwa”<sup>5</sup>. M. Jaroszyński podkreśla, że „służba państwowa nie jest odrębnym zawodem, lecz szczególnego rodzaju stosunkiem prawnym pracowników różnych zawodów”<sup>6</sup>.

Służba cywilna z perspektywy systemowej to „system obsadzania stanowisk publicznych oraz wykonywania obowiązków funkcjonariusza publicznego oparty na zasadzie profesjonalizmu, apolityczności, bezstronności i legalizmie”<sup>7</sup>. J. Jagielski podkreśla, że w „obowiązującym porządku prawnym służba cywilna nie jest normatywnie jednoznacznie zdefiniowana i w świetle regulacji zarówno konstytucyjnych, jak i ustawowych kategoria ta może być

---

„Biuletyn BIRE” 2003, nr 4; *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008; M. Mróz, *Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej)*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Informacja Nr 746, Warszawa, listopad 2000; B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998. Zob. także literaturę obcojęzyczną: *The Transformations of the Civil Service in Poland in the Comparison with International Experience*, red. J. Itrich-Drabarek, S. Mazur, J. Wiśniewska-Grzelak, Berlin 2018; A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen*, Maastricht 1996; Ch. Demmke, T. Moilanen, *Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Wien 2010; Ch. Demmke, *European Civil Services between Tradition and Reform*, Maastricht 2004; R. Moses, *The Civil Service of Great Britain*, London 1914; *Managing the bureaucracy: managing the civil service in the United Kingdom and the United States, International seminar papers, Managing the bureaucracy* (Windsor), London 1986; *Civil service systems in comparative perspective*, red. H.A. Bekke, J.L. Perry, T.A. J. Toonen, Bloomington 1996; *Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control*, red. B.G. Peters, J. Pierre, London 2004.

<sup>4</sup> E.N. Gladden, *The Civil Service: its problems and future*, London 1948, s. 31.

<sup>5</sup> J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej. Implementacja norm, procedur i wartości europejskiej służby cywilnej*, Warszawa 2013, s. 17.

<sup>6</sup> M. Jaroszyński, *Służba państwowa w administracji*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 291.

<sup>7</sup> J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2003, s. 167.

traktowana w różnym sensie, tj. przedmiotowym (jako właśnie wykonywanie zadań państwa w formule służby, zapewniającej określone standardy i cele w sposobie realizacji tych zadań), podmiotowym (jako korpus służby cywilnej) lub organizacyjnym (jako określone podmioty uczestniczące w praktycznym tworzeniu korpusu służby cywilnej i zarządzaniu jego funkcjonowaniem)<sup>8</sup>.

#### Korpus służby cywilnej w orzecznictwie TK

Zasadnicza część artykułu obejmuje analizę orzecznictwa TK dotyczącego służby cywilnej. Dla porządku wywodu niezbędne jest wskazanie, że w okresie III RP obowiązywały cztery ustawy o służbie cywilnej. Były to ustawy z 1996 r.<sup>9</sup>, 1998 r.<sup>10</sup>, 2006 r.<sup>11</sup> oraz 2008 r.<sup>12</sup> Ustawy te były kilkakrotnie nowelizowane. Autor – z uwagi na umorzenie postępowania przed TK – nie dokonał analizy nowelizacji ustawy z 2015 r. Postępowanie w tej sprawie zostało bowiem umorzone w 2019 r.

Analiza orzecznictwa pozwala na wyodrębnienie kilku podstawowych obszarów będących przedmiotem wniosków do TK. Wyroki odnosiły się do: organizacji i aksjomatów służby cywilnej, kwestii pracowniczych (równości zatrudnienia i płci) oraz równego dostępu do służby publicznej.

Pierwsze orzeczenie TK dotyczące służby cywilnej wydano w 1997 r.<sup>13</sup> Postępowanie prowadzono na wniosek RPO, który wystąpił o stwierdzenie niezgodności art. 44 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1996 r. z art. 67 ust. 2 i art. 78 ust. 1 i 2 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. Zaskarżony przepis dotyczył odesłania w określeniu wieku emerytalnego kobiet do przepisów ogólnych o zaopatrzeniu emerytalnym, które to przepisy różnicowały wiek emerytalny kobiet i mężczyzn. W analizowanej sytuacji prawnej przymusowe przejście na emeryturę kobiety – urzędnika w wieku 60 lat, było o pięć lat niższe od wieku określonego dla mężczyzn.

Orzeczenie to jest istotne, dlatego, że odnosiło się do kwestii równości płci oraz nierównej sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn. Zdaniem TK „pracy

<sup>8</sup> J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 24.

<sup>9</sup> Ustawa z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89 poz. 402).

<sup>10</sup> Ustawa z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 49 poz. 483).

<sup>11</sup> Ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170 poz. 1218).

<sup>12</sup> Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. poz. 265).

<sup>13</sup> Wyrok TK z 29 września 1997 r., K 15/97.

urzędnika służby cywilnej nie da się przypisać tak istotnego znaczenia różnicom biologicznym i społecznym między płciami, by mogło to stanowić dostateczne uzasadnienie dla nałożenia na kobietę odmiennych, większych obowiązków<sup>14</sup>. Dalej podkreślono, że konstytucyjne gwarancje równości kobiet i mężczyzn dotyczą również równości zawodowej, w tym równości szans. W ocenie TK „omawiany przepis ustawy o służbie cywilnej stwarza możliwość pozbawienia kobiety – urzędnika służby cywilnej szansy kontynuowania działalności zawodowej na równi z mężczyznami. Tym samym przepis ten staje się czynnikiem dyskryminującym kobiety w stosunku do mężczyzn o takim samym statusie zawodowym<sup>15</sup>”.

TK orzekł, że przepis art. 44 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1996 r. w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy urzędnika służby cywilnej – kobiety, bez jej zgody, wcześniej niż rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej – mężczyzną jest niezgodny przepisami konstytucyjnymi przez to, że ustanowione w tym przepisie zróżnicowanie sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn przybiera charakter dyskryminacji ze względu na płeć.

Analizowane orzeczenie wyrównało status prawny kobiet i mężczyzn – urzędników mianowanych w kontekście praw emerytalnych. W następnych ustawach rozwiązań tego typu już nie wprowadzano.

Ważny z perspektywy systemu służby cywilnej i trwałości stosunku pracy urzędników mianowanych był również wyrok z czerwca 2011 r.<sup>16</sup> Został wydany w związku z uchwaloną przez parlament ustawą o racjonalizacji zatrudnienia<sup>17</sup>, skierowaną przez Prezydenta do kontroli prewencyjnej. Zaskarżona ustawa miała doprowadzić do racjonalizacji zatrudnienia o 10% m.in. w służbie cywilnej. Racjonalizacja następować m.in. poprzez rozwiązanie stosunku pracy, w tym z pracownikiem posiadającym prawo do emerytury lub renty.

Prezydent podkreślił, że ustawa zasadnicza nałożyła na „ustawodawcę obowiązek stworzenia obiektywnych i precyzyjnych kryteriów funkcjonowania

---

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Wyrok TK z 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11.

<sup>17</sup> Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013. Ustawa po rozpatrzeniu stanowiska Senatu, Sejm przyjął poprawki Senatu, Prezydent skierował ustawę do TK.

instytucjonalnego służby cywilnej. W tym kontekście stwierdza niedopuszczalność rozwiązań przewidujących redukcję zatrudnienia urzędników służby cywilnej bez określenia ustawowych kryteriów takich działań<sup>18</sup>. Stwierdził również, że brak kryteriów ustawowych będzie prowadzić do „arbitralnego zwalniania członków korpusu służby cywilnej», a to, naruszałoby zasadę bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań przez tę służbę. Dodatkowym argumentem świadczącym (...) o niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z podanym wzorcem kontroli ma być podważenie stabilizacji zawodowej osób tworzących korpus służby cywilnej. Sygnalizowana we wniosku Prezydenta dopuszczalność «swobodnego zwalniania» urzędników służby cywilnej wyłącza w praktyce gwarancje związane ze szczególnym statusem takich pracowników<sup>19</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu podkreślił, że dotychczasowe orzecznictwo co prawda wskazywało na szczególny charakter służby cywilnej, jednak nie zakładało niezmienności zasad jej funkcjonowania, w tym także zasad ochrony trwałości stosunku pracy. Jak słusznie wskazano „podstawowym celem stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej ma być bowiem zagwarantowanie obywatelom prawa do dobrej administracji<sup>20</sup>. Sędziowie, powołując się na wyrok z 2003 r., przypomnieli, że „każda osoba zatrudniona w służbie publicznej musi liczyć się z tym, że ochrona trwałości stosunku pracy będzie dostosowywana do zmieniających się warunków społecznych. Każdy zatrudniony w służbie publicznej musi liczyć się ze zmianą na niekorzyść regulacji gwarantującej stabilność zatrudnienia, jeżeli przemawiać będą za tym względy ogólnospołeczne, a w szczególności względ na potrzebę zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej<sup>21</sup>.

W dalszej części uzasadnienia, TK skupił się jednak na wąskim wycinku systemu służby cywilnej. Uwaga została skierowana na ochronę stabilizacji zatrudnienia gwarantowanej urzędnikom mianowanym. W uzasadnieniu stwierdzono, że „zastosowanie mechanizmu racjonalizacji zatrudnienia, powodujące czasowe wyłączenie ochrony stabilizacji zatrudnienia gwarantowanej urzędnikom służby cywilnej, nie jest odpowiednio zrównoważone uzy-

<sup>18</sup> Wyrok TK z 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., K 52/02.

skaniem korzyści zakładanych przez ustawodawcę. Planowane ograniczenie kosztów funkcjonowania części administracji publicznej związane z koniecznością ochrony równowagi budżetowej państwa oraz dążenie do zwiększenia efektywności wykonywania zadań przez organy administracji ma być osiągnięte w drodze ingerencji w ukształtowaną strukturę korpusu urzędników służby cywilnej. Ingerencja ta ma charakter najbardziej dotkliwy w sferze wywoływanych skutków prawnych (rozwiązanie stosunku pracy), niedookreślony z uwagi na brak ustawowego określenia zasad opracowywania kryteriów doboru urzędników służby cywilnej podlegających zwolnieniu, a przy tym nietrwały<sup>22</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe, TK stwierdził niezgodność tak ukształtowanego mechanizmu z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Fundamentalny – z perspektywy prowadzonych rozważań – był wyrok TK z 2002 r.<sup>23</sup> Dotyczył on nowelizacji ustawy przeprowadzonej w 2001 r.<sup>24</sup> Zmianą tą dodano do ustawy art. 144a. Przepis ten umożliwiał powierzenie pełnienia obowiązków osobie niebędącej członkiem korpusu służby cywilnej oraz zawarcie z nią umowy o pracę na czas określony do dnia obsadzenia tego stanowiska w drodze konkursu, nie dłużej jednak niż na sześć miesięcy<sup>25</sup>. Co prawda, zdecydowano się na czasowe ograniczenie obowiązywania tej regulacji do końca 2005 r., jednak zmiana ta wywołała polityczną burzę. Posłowie SLD podkreślali, że jest to rozwiązanie wynikające z niedoborów wyższej kadry urzędniczej, a tym samym niemożności sprawnego zarządzania urzędami. L. Miller dowodził, że „to nie jest likwidacja tej służby ani obowiązujących w niej procedur. To jest życiowa konieczność”<sup>26</sup>.

Proponowane zmiany akceptował również prezydent A. Kwaśniewski, twierdząc, że „idea służby cywilnej to dobry pomysł, ale wyjątkowo trudny do realizacji, o czym przekonały się kolejne ekipy rządzące. Być może został zapisany w sposób zbyt rygorystyczny, co powoduje, że niektóre

<sup>22</sup> Wyrok TK z 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11.

<sup>23</sup> Wyrok TK z 12 grudnia 2002 r., K 9/02.

<sup>24</sup> Ustawa z 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).

<sup>25</sup> K. Mrocza, op.cit., s. 138.

<sup>26</sup> K. Burnetko, *Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne*, Warszawa 2003, s. 35–35.

procedury są nie do wypełnienia”. Dodał też, że ma nadzieję, iż SLD „nie popełni błędu wymiany urzędników tylko wedle partyjnego uznania”<sup>27</sup>. Opozycja podkreślała, że rozwiązanie to było pogwałceniem konstytucyjnych zasad służby cywilnej. Grupa posłów opozycyjnych wraz z RPO złożyła wniosek do TK.

Zdaniem RPO „dla uzyskania przez korpus służby cywilnej nakazanego konstytucyjnie charakteru bardzo ważne znaczenie ma oparta na możliwie zobiektywizowanych kryteriach procedura rekrutacji, a następnie awansowania. Ustanowiono w tym celu ogólną zasadę otwartości oraz konkurencyjności naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej, informowania publicznego o wolnych stanowiskach oraz zasadę konkursu”. Stwierdził on również, że w jego ocenie „(d)opuszczenie możliwości obsadzania, nawet w okresie przejściowym, wysokich stanowisk w służbie cywilnej przez osoby nie będące nie tylko urzędnikami, ale w ogóle członkami korpusu służby cywilnej z zaniechaniem procedur konkursowych, rodzi realne niebezpieczeństwo przerwania ciągłości (...) procesu tworzenia korpusu służby cywilnej”<sup>28</sup>.

Stanowisko rządu prezentowali Prokurator Generalny i Szef Służby Cywilnej. Prokurator podkreślał m.in., że „ważniejszy wydaje się profesjonalizm (w połączeniu z pozostałymi standardami, tj. rzetelnością, bezstronnością i neutralnością polityczną) w wykonywaniu zadań państwa, niż ściśle formalny aspekt zawodowego statusu urzędnika. Artykuł 144a u.s.c. nie oznacza pominięcia kryterium fachowości przy ocenie osoby, której powierza się pełnienie obowiązków na wyższym stanowisku w służbie cywilnej. Niezależnie bowiem od spełnienia przez taką osobę warunków zatrudnienia w służbie cywilnej, przewidzianych w art. 4 ustawy, przy zatrudnieniu obowiązują również wymogi zapewnienia wszystkich konstytucyjnych standardów wykonywania zadań państwa”<sup>29</sup>.

Zbliżony pogląd prezentował Szef Służby Cywilnej. Podkreślał on, że „podnoszony wobec art. 144a u.s.c. zarzut braku zabezpieczenia zawodowości korpusu służby cywilnej nie znajduje uzasadnienia. Zawodowość, o której mowa w art. 153 ust. 1 Konstytucji, należałoby rozumieć jako wykonywanie zadań

<sup>27</sup> „Gazeta Wyborcza”, z 19 grudnia 2001 r., s. 3, za: K. Burnetko, op cit., s. 36.

<sup>28</sup> Wyrok TK z 12 grudnia 2002 r., K 9/02.

<sup>29</sup> Ibidem.

przez traktujących to jako zawód i zajęcie zapewniające źródło utrzymania funkcjonariuszy gotowych służyć swoją wiedzą i umiejętnościami każdej ekipie politycznej oraz profesjonalizm, czyli wykonywanie zadań państwa ze znajomością rzeczy, w sposób kompetentny. Regulacja zawarta w art. 144a u.s.c. nie stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą zawodowości korpusu służby cywilnej, gdyż przewiduje konieczność spełnienia warunków wymaganych od wszystkich kandydatów do służby cywilnej<sup>30</sup>.

Po rozpoznaniu wniosków TK stwierdził niezgodność art. 144a z art. 153 Konstytucji. W uzasadnieniu stwierdził, że „treść art. 144a nie pozostawia żadnych wątpliwości, że wyłączenie systemu konkursowego w konsekwencji oznacza wyeliminowanie drogi sądowej kontroli poprawności stosowania kryteriów naboru do służby cywilnej. W istocie więc art. 144a pozbawia zainteresowanych obywateli drogi do sądu, a zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji ustawa nie może nikomu zamykać drogi do sądu w obronie konstytucyjnych wolności i praw obywatelskich<sup>31</sup>. TK zwrócił również uwagę na aspekt zawodowości służby cywilnej, uznając, że pracy na rzecz państwa nie można traktować jako przejściowego zatrudnienia. Równie istotna była kwestia neutralności politycznej. Podkreślono, że niezbędnym elementem realizacji tego celu „jest takie ustawowe ukształtowanie mechanizmu powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek, choćby przejściowych, możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę. Mechanizm ten powinien być zatem wolny od możliwości jakiegokolwiek ingerencji polityki czy prób narzucania konkretnych rozstrzygnięć”.

TK podkreślił również, że „szczególny status służby cywilnej ma na celu stworzenie gwarancji, iż członkowie tego korpusu będą się kierować wartościami konstytucyjnymi leżącymi u podstaw państwa demokratycznego, w poczuciu godności i honoru wynikających z faktu służby dobru wspólnemu jakim jest Rzeczpospolita Polska”. Tym samym – w ocenie TK – ustawa o służbie cywilnej musi stwarzać obiektywne, jasne i precyzyjne kryteria funkcjonowania instytucjonalnego tej instytucji. Nie jest to jednak możliwe bez zapewnienia odpowiednich procedur doboru i selekcji kadr.

---

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem.

Syntetyzując, należy zgodzić się z TK, że jakakolwiek ingerencja ustawodawcy, choćby o przejściowym, epizodycznym charakterze w raz stworzony, spójny system działania służby cywilnej musi być nie tylko szczególnie uzasadniona, ale przede wszystkim nie może naruszać albo prowadzić do przekreślenia ustalonych, przejrzystych i gwarantujących realizację wskazanych konstytucyjnie celów i zasad funkcjonowania tej instytucji.

Kolejne, istotne orzeczenie TK kształtujące wykładnię kluczowego aksjomatu służby cywilnej, tj. neutralności politycznej, ogłoszono w 2002 r.<sup>32</sup> Zakwestionowane przepisy formułowały zakaz przynależności funkcjonariuszy państwowych oraz osób zajmujących określone stanowiska publiczne do partii politycznych, przez co, w ocenie wnioskodawcy, pozostają w sprzeczności z przepisami Konstytucji. RPO podkreślił, że „prawo zrzeszania się jest jednym z fundamentalnych praw człowieka i obywatela, zagwarantowanym w wiążących normach prawa międzynarodowego”<sup>33</sup>. Zaskarżony przepis art. 69 ust. 5 ustawy z 1998 r. stanowił, że „urzędnik służby cywilnej nie ma prawa tworzenia ani uczestniczenia w partiach politycznych”. Zakaz ten obejmował zatem szczególną grupę tj. urzędników mianowanych, a nie wszystkich członków korpusu służby cywilnej.

Trybunał przypomniał, że „neutralność polityczna (tzw. apolityczność<sup>34</sup>) zakłada przede wszystkim, że urzędnicy służby cywilnej nie mogą być w żadnym stopniu w swoim działaniu determinowani własnymi przekonaniem politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi, grupowymi, itd. Postawa urzędnika i jego działanie mają być zobiektywizowane i zdystansowane. Apolityczność urzędnika służby cywilnej należy rozumieć w tym znaczeniu, że nie bierze on udziału w szeroko pojmowanej grze politycznej i jest wolny w swym funkcjonowaniu od swoistego «kompleksu» jakiegokolwiek partii, opcji politycznej, ideologii, religii, determinant i uwarunkowań. Neutralność polityczna służby cywilnej powinna być postrzegana nie tylko jako niezależność od partii, stronnictw politycznych, ale także uniezależnienie od wpływów innych organizacji”<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Na temat różnic w pojęciach neutralność polityczna i apolityczność zob. szerzej: K. Mroccka, op.cit., s. 54–60.

<sup>35</sup> Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00.

### III. Organizacja systemu służby cywilnej

Kolejne orzeczenie TK było wynikiem kontroli prewencyjnej Prezydenta<sup>36</sup> w odniesieniu do ustawy uchwalonej w 1998 r. Wniosek dotyczył trzech aspektów. Pierwszy odnosił się do rozszerzenia służby cywilnej o członków regionalnych izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych. Drugi dotyczył składu i polityzacji składu Rady Służby Cywilnej, a trzeci unormowań niektórych elementów systemu płac. W zakresie upolitycznienia Rady Prezydent stwierdził we wniosku, że „zasada bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez korpus służby cywilnej nakazuje takie ukształtowanie przez ustrojodawcę organów funkcjonujących w służbie cywilnej, które wyeliminuje oddziaływania o charakterze politycznym. Powoływanie przez Prezesa Rady Ministrów połowy składu Rady Służby Cywilnej (RSC) spośród przedstawicieli klubów parlamentarnych, reprezentujących ugrupowania polityczne, których członkowie prezentują określoną orientację, stoi w sprzeczności z konstytucyjnymi celami służby cywilnej” oraz narusza zasadę trójpodziału władzy<sup>37</sup>.

Trybunał odniósł się do poruszonych we wniosku zarzutów. Pogląd wnioskodawcy został jednak podzielony wyłącznie w odniesieniu poszerzania służby cywilnej o pracowników izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych. Zdaniem TK „konstytucyjne umiejscowienie korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej i ustanowienie jego podległości Prezesowi Rady Ministrów jako zwierzchnikowi wyklucza ustawowe rozciągnięcie tego korpusu na segmenty państwa nie należące do administracji rządowej”<sup>38</sup>. Stwierdzono, że art. 153 Konstytucji ogranicza zasięg służby cywilnej, wyłącznie do urzędów administracji rządowej. „Przepisy konstytucji normujące zakres działania i kompetencje organów władzy należy interpretować w sposób ścisły. Ewentualne odstępianie od tej dyrektywy musiałyby mieć mocne oparcie w innych normach konstytucyjnych; względy celowościowe czy argumenty odwołujące się do zasad racjonalnej organizacji same przez się nie mogą stanowić uzasadnienia dla wykładni rozszerzającej. Rozciągnięcie korpusu służby cywilnej na inne niż administracja rządowa seg-

<sup>36</sup> Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Ibidem.

menty państwa przez ustawodawcę zwykłego byłoby niedopuszczalną modyfikacją ustroju konstytucyjnego<sup>39</sup>. TK uznał, że ani izby obrachunkowe, ani samorządowe kolegia odwoławcze nie są częścią administracji rządowej.

Drugi wątek dotyczył zasiadania przez „osoby reprezentujące wszystkie kluby parlamentarne” w Radzie. TK zwrócił uwagę, że Rada jest organem opiniodawczo-doradczym „i nie ma żadnych kompetencji władczych wobec korpusu służby cywilnej. RSC nie ma też wpływu na indywidualne decyzje personalne w stosunku do członków lub kandydatów na członków korpusu służby cywilnej. Opinie RSC – kształtowane przy udziale zasiadających w niej posłów i senatorów – mogą tylko pośrednio wpływać na wykonywanie kompetencji władczych przez Prezesa Rady Ministrów i Szefa SC<sup>40</sup>. Tym samym uczestniczenie parlamentarzystów w ciałach tego typu nie narusza zasad trójpodziału władzy. Jak to stwierdzono, „udział w gremiach opiniodawczo-doradczych przy organach administracji rządowej służących kontroli społecznej, z którym nie wiąże się zależność od tego organu ani udział w wykonywaniu jego kompetencji z zakresu administracji publicznej, nie jest zatrudnieniem w administracji rządowej, lecz swego rodzaju zinstytucjonalizowaną współpracą z tymi organami<sup>41</sup>.”

W podsumowaniu uzasadnienia podkreślono, że udział posłów może służyć ułatwieniu wglądu w sprawy służby cywilnej politykom różnych opcji oraz zrównoważeniu wpływów różnych demokratycznie legitymowanych kierunków politycznych na systemowe rozwiązania. Jest to słuszny pogląd, który zyskał akceptację.

W 2011 r. TK po raz kolejny zajmował się podmiotowymi aspektami służby cywilnej<sup>42</sup>. Badał wówczas zgodność z Konstytucją przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Reguluje ona funkcjonowanie Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. W stosunku do pracowników UKNF zastosowano odesłanie do przepisów Kodeksu pracy, co spotkało się ze sprzeciwem RPO. Wystąpił on z wnioskiem o zbadanie zgodności tego rozwiązania. Uznał bowiem, że wyłączenie pracowników UKNF poza służbę cywilną narusza art. 153 Konstytucji.

---

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Wyrok TK z 15 czerwca 2011 r., K 2/09.

Stanowiska RPO nie podzielił TK. Uznał, że UKNF jest organem administracji publicznej usytuowanym poza administracją rządową i ten fakt ma rozstrzygające znaczenie również dla określenia charakteru prawnego pracowników. W ocenie TK „skoro organ, który wykonuje swoje zadania przy pomocy określonego urzędu, nie znajduje się w strukturze administracji rządowej, to urząd ten nie może być uznany za urząd administracji rządowej w rozumieniu art. 153 ust. 1 Konstytucji. Zgodne z Konstytucją jest powołanie do życia organu administracji państwowej i usytuowanie go poza strukturą administracji rządowej, czego konsekwencją jest to, że pracownicy urzędu tego organu nie należą do korpusu służby cywilnej”<sup>43</sup>.

Należy podkreślić, że do TK trafił również wniosek o zbadanie konstytucyjności rozwiązań wprowadzonych w 2015 r.<sup>44</sup> Wnioski skierowali posłowie opozycji oraz RPO, jednak z uwagi na zasadę dyskontynuacji połączony wniosek posłów i RPO nie był rozpatrywany. Umorzenie połączonych wniosków nastąpiło w 2019 r.<sup>45</sup> Trybunał Konstytucyjny po zapoznaniu się, na posiedzeniu niejawnym połączonych wniosków grupy posłów i Rzecznika Praw Obywatelskich postanowił na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym umorzyć postępowanie. Tym samym nie doszło do merytorycznego rozpatrzenia sprawy, co uniemożliwiło przeprowadzenie rzetelnej analizy tego aspektu zgodnie z przyjętymi założeniami badawczymi. Można jednak założyć, że rozstrzygnięcie TK byłoby krytyczne w stosunku do przeprowadzonych zmian. Jest to jednak hipoteza, której nie sposób zweryfikować. Zdaniem autora posłowie opozycji i RPO powinni ponowić swój wniosek do TK, aby doszło do merytorycznej oceny wdrożonych zmian. Okazją może być kolejna nowelizacja ustawy o służby cywilnej uchwalona w grudniu 2020 r. przez parlament (na dzień pisania tekstu nie została jeszcze podpisana przez Prezydenta) rozszerzająca system służby cywilnej o stanowiska podsekretarzy stanu oraz dająca możliwość wprowadzania zmian podmiotowych w systemie służby cywilnej.

---

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Metryka sprawy, K 6/16 (sprawa dołączona: K8/16).

<sup>45</sup> Postanowienie TK z 19 listopada 2019 r., K6/16.

#### IV. Podsumowanie

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, TK wielokrotnie rozstrzygał istotne dla służby cywilnej zagadnienia. Dotyczyły one zarówno wątków związanych z ochroną stosunku pracy, organizacją służby cywilnej, jak i wykładnią kluczowych aksjomatów tej instytucji. Bez wątpienia orzeczenia TK przyczyniły się do wyeliminowania z porządku prawnego szeregu niekonstytucyjnych przepisów. Należy jednak stwierdzić, że decydenci nie zawsze stosowali się do wydanych orzeczeń. Przykładowo jednoznaczne rozstrzygnięcie TK z 2002 r. nie spotkało się z akceptacją w działaniu rządu. Po wydaniu wyroku TK wiele osób było nadal zatrudnianych w zakwestionowanym trybie. Choć kwestia ta była opisywana w prasie, nie ograniczyło to jednak patologicznych praktyk<sup>46</sup>.

Hipoteza przyjęta we wstępie została potwierdzona. Trybunał od 1997 r. wydał kilka orzeczeń, które ukształtowały wykładnię podstawowych aksjomatów służby cywilnej w Polsce. Można stwierdzić, że ukształtowana linia orzecznicza jest stabilna. Co istotne, zyskała również akceptację doktryny. Należy jednak podkreślić, że dorobek orzecznicy sądu konstytucyjnego nie został przez polityków zaakceptowany jako niewzruszalny. Stwierdzenie to dotyczy w szczególności kwestii neutralności politycznej oraz konkursowego trybu obsadzania stanowisk, zwłaszcza wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Sąd konstytucyjny dążył do kwestionowania i unieważniania mechanizmów pozwalających na realizację partykularnych interesów kolejnych partii politycznych sprawujących w danym momencie władzę. Działania te nie zablokowały jednak skutecznie kolejnych prób zmian systemu służby cywilnej w zakresie wymagań jakościowych. O tym, że orzecznictwo TK nie zostało zaakceptowane przez polityków, świadczą kolejne ustawy o służbie cywilnej przyjmowane na przestrzeni kilkunastu lat. Politycy poszukiwali rozwiązań, które intepretowały wskazania TK w sposób umożliwiający swobodną alokację zasobów kadrowych bez „gorsetu” sztywnych wymagań jakościowych. Praktycznie każda partia polityczna sprawująca władzę wprowadzała lub wykorzysty-

---

<sup>46</sup> *Nielegalni dyrektorzy w centralnych urzędach państwowych*, „Rzeczpospolita” z 23 czerwca 2003 r., Nr 144 (6524) oraz wywiad z Janem Pastwą, „Gazeta Wyborcza” z 25 czerwca 2003 r. pt. *11 kolegów dyrektorów*.

wała „furki” ustanowione przez poprzedników. Wiele z tych działań było podyktowanych bieżącym interesem partyjnym, a nie dbałością o jakość państwa i administracji.

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza orzecznictwa pozwala również na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, główny nacisk orzecznictwa TK dotyczył kwestii neutralności politycznej korpusu służby cywilnej. TK wielokrotnie wskazywał, że neutralność polityczna jest fundamentem służby cywilnej, na którym należy rozwijać tę instytucję. W linii orzeczniczej TK zarysowane zostało precyzyjne stanowisko, że system służby cywilnej musi mieć stwarzać obiektywne, jasne i precyzyjne kryteria ograniczające dyskrecjonalność decyzji politycznych. Po drugie, Trybunał rygorystycznie podchodzi do podmiotowego zakresu służby cywilnej. Działania ustawodawcy zmierzające do poszerzenia katalogu podmiotów, w których funkcjonuje służba cywilna, były kilkakrotnie blokowane, co należy ocenić pozytywnie. Trzeba jednak zauważyć, że takie działanie TK wpłynęło negatywnie np. na profesjonalizację kadr urzędniczych polskiego nadzoru finansowego. Trzeci wniosek, który można sformułować, dotyczy kwestii – nieuzasadnionego zdaniem autora – zróżnicowania pozycji pracowników i urzędników służby cywilnej. Trybunał nie zakwestionował przepisów, które pozwalają pracownikom służby cywilnej uczestniczenia w partiach politycznych. Stwierdził jednak, że urzędnicy mianowani służby cywilnej z takiego prawa korzystać nie mogą. W mojej ocenie przyjmowanie takiego podziału nie znajduje żadnego merytorycznego uzasadnienia. Co więcej, uzasadnienia takiego nie dostarczają również przepisy konstytucji. W tej sytuacji Trybunał powinien zakwestionować możliwość uczestniczenia w partiach politycznych wszystkim członkom korpusu służby cywilnej, a więc: pracownikom, urzędnikom oraz osobom zajmującym wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Rekapitułując prowadzone rozważania, można zgodzić się z A. Kwaśniewskim, który stwierdził, że „idea służby cywilnej to dobry pomysł, ale wyjątkowo trudny do realizacji”<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> „Gazeta Wyborcza”, z 19 grudnia 2001 r., s. 3.

## Literatura

- Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008.
- Arcimowicz J., *Urzędnicy w służbie demokratycznego państwa. Salus rei publicae suprema lex*, Warszawa 2010.
- Auer A., Demmke Ch., Polet R., *Civil Services in the Europe of Fifteen*, Maastricht 1996.
- Bossaert D., Demmke Ch., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych: Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003.
- Burnetko K., *Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne*, Warszawa 2003.
- Civil service systems in comparative perspective*, red. H.A. Bekke, J.L. Perry, T.A. J. Tononen, Bloomington 1996.
- Czaputowicz J., *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” 2000/2001, nr 1.
- Czaputowicz J., *Służba cywilna a prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn BIRE” 2003, nr 4.
- Demmke Ch., *European Civil Services between Tradition and Reform*, Maastricht 2004.
- Demmke Ch., Moilanen T., *Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Wien 2010.
- Gadowska K., *Dysfunkcje administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*, Kraków 2015.
- Gąciarz J., *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2003.
- Gladden E.N., *The Civil Service: its problems and future*, London 1948.
- Itrich-Drabarek I., *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej. Implementacja norm, procedur i wartości europejskiej służby cywilnej*, Warszawa 2013.
- Itrich-Drabarek J., Mroccka K., Świetlikowski Ł., *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2012.
- Itrich-Drabarek J., *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012.
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.
- Jagielski J., Rączka K., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Jaroszyński M., *Służba państwowa w administracji*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998.
- Managing the bureaucracy: managing the civil service in the United Kingdom and the United States*, *International seminar papers, Managing the bureaucracy* (Windsor), London 1986.
- Moses R., *The Civil Service of Great Britain*, London 1914.

- Mroccka K., *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*, Warszawa 2015.
- Mróz M., *Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej)*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Informacja Nr 746, Warszawa, listopad 2000.
- Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control*, red. B.G. Peters, J. Pierre, London 2004.
- Rostkowski T., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Rydlewski G., *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001.
- The Transformations of the Civil Service in Poland in the Comparison with International Experience*, red. J. Itrich-Drabarek, S. Mazur, J. Wiśniewska-Grzelak, Berlin 2018.
- Turcey V., *Rola służby cywilnej w demokratycznym społeczeństwie doświadczenia francuskie*, [w:] *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14–15 marca 1996 r.*, Warszawa 1996.