

Received: 24.06.2022
Accepted: 3.09.2022
Published: 30.09.2022

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2022, XX, z. 3: s. 345-360
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0016.2437
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Marcin Czechowski*
Nr ORCID: 0000-0002-0895-3768

KILKA REFLEKSJI NA STULECIE SŁUŻBY CYWILNEJ

SOME REFLECTIONS ON THE CENTURY OF CIVIL SERVICE

Streszczenie: Artykuł ma na celu przeanalizowanie rozwiązań przyjętych na gruncie ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. W stulecie służby cywilnej warto zweryfikować, czy odpowiadają one założeniom określonym w Konstytucji RP. Ramy artykułu pozwalają, aby rozważania skupić na kilku, wybranych zagadnieniach: neutralności politycznej, postępowaniu naborowym i uprawnieniach płacowych. Przy rozważaniach brany jest pod uwagę dorobek minionych lat, gdyż doświadczenia z przeszłości mogą być cenne przy kształtowaniu aktualnego modelu służby cywilnej.

Słowa kluczowe: służba cywilna, wykonywanie zadań państwa, polityczna neutralność, postępowanie naborowe, uprawnienia płacowe

Summary: The purpose of the article is to analyse solutions adopted in civil service act from 21th November 2008. In the century of civil service it is worth checking out if the solutions match the assumptions specified in Constitution of the Republic of Poland. Article framework allows to focus consideration on a few selected issues: political neutrality, recruitment procedure and wage rights. The achievements of the past years are taken under account when considering, because past experiences can be precious by shaping the current model of civil service.

Keywords: civil service, performing state tasks, political neutrality, recruitment procedure, wage rights

* dr; Akademia Pomorska w Słupsku, Instytut Prawa i Administracji. Źródło finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: marcin.czechowski@apsl.edu.pl

WSTĘP

Termin „służba cywilna” występuje na gruncie polskich aktów prawnych od 17 lutego 1922 r., kiedy to Sejm II RP uchwalił ustawę o państwowej służbie cywilnej¹. W aktach tych nie pojawia się jednak jego definicja, a w literaturze przedmiotu bywa objaśniany w różny sposób. Za J. Itrich-Drabarek można przyjąć, że służbę cywilną tworzy wyodrębniony zespół ludzi zatrudnionych w celu realizacji wyznaczonych prawem zadań, kierujących się określonym systemem norm, wartości i procedur, mających za zadanie służyć społeczeństwu oraz utrzymywać istotne funkcje państwa². W Polsce, tak jak w wielu innych krajach, służba cywilna składa się na system administracji publicznej³. Od 1997 r. posiada konstytucyjne umocowanie, co wzmacnia jej znaczenie jako szczególnego rodzaju służby publicznej. Pomimo aż czterech pragmatyk zawodowych regulujących materię służby cywilnej w ciągu ostatnich 26 lat, niezmienną treść ma ich art. 1. Wymieniono w nim zasady działania służby cywilnej, czyli zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa. Zasady te mają rangę konstytucyjną (art. 153 Konstytucji RP⁴). Konstytucja RP nie przesądza jednak o szczegółowych rozwiązaniach służby cywilnej. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zasady te powinny być dookreślone w ustawie (przez stworzenie mechanizmu pozwalającego na zapewnienie wykonywania zadań przez odpowiednio do tego przygotowaną kadrę urzędniczą) i realizowane łącznie⁵. W stulecie służby cywilnej warto przyjrzeć się obecnym rozwiązaniom na poziomie ustawowym, aby zweryfikować, czy odpowiadają one temu założeniu. Ramy artykułu pozwalają, aby rozważania skupić na kilku, wybranych zagadnieniach: neutralności politycznej, postępowaniu naborowym i uprawnieniach płacowych. Przy rozważaniach o teraźniejszości dobrze mieć na uwadze dorobek minionych lat. Doświadczenia z przeszłości mogą być cenne przy kształtowaniu aktualnego modelu służby cywilnej.

KSZTAŁTOWANIE SIĘ SŁUŻBY CYWILNEJ – ZARYS

Dokonująca się 100 lat temu odbudowa bytu państwowego byłaby niemożliwa bez zawodowej służby cywilnej. Uchwalona w niespełna trzy lata po odzyskaniu przez Polskę niepodległości ustawa o państwowej służbie cywilnej przeszła do historii nie tylko jako pierwszy całościowy, ale również najważniejszy akt normatywny II RP z zakresu polskiego prawa urzędniczego. Stanowiła realizację przepisu Konstytucji marcowej⁶, który zapewniał

¹ Dz.U. z 1949 r., nr 21, poz. 72, ze zm.

² J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010, s. 36.

³ Szerzej: D. Dudek, *Komentarz do art. 153 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, tom II: *Komentarz do art. 87-234*, Legalis 2016.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁵ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94.

⁶ Dz.U. nr 44, poz. 267.

każdemu równy dostęp do urzędów publicznych (art. 96). Stosunki służbowe obu kategorii funkcjonariuszy służby cywilnej (urzędników, niższych funkcjonariuszy państwowych) nawiązywano w drodze mianowania, które kreowało więź administracyjną. Zatrudnienie nominacyjne przewidywało znaczną dyspozycyjność wobec władzy służbowej, szczególne powinności, odpowiedzialność dyscyplinarną za ich naruszenie i hierarchiczne podporządkowanie przełożonemu. Obciążenia związane z obowiązkami służbowymi były równoważone specjalnymi uprawnieniami zawodowymi funkcjonariuszy państwowych (wzmoczona ochrona prawna, stabilizacja zatrudnienia, szerszy zakres prawa do urlopu, szczególnie ochrona pracy kobiet w ciąży, prawo do specjalnej opieki lekarskiej i środków leczniczych, prawo do odrębnego uposażenia emerytalnego).

W ciągu kilkunastu lat pod rządami ustawy z 17 lutego 1922 r. doszło do uformowania niemal od zera aparatu urzędniczego, który miał urzeczywistniać idee stabilnej, zawodowej i bezstronnej służby cywilnej. Z tego powodu ustawa ta bywa oceniana jako jedyna, jak dotąd, udana polska pragmatyka urzędnicza⁷. Warto jednak nie poprzestawać na lekturze ustawy o państwowej służbie cywilnej i poznawaniu sformułowanych o niej ocen, ale również przyrzeć się temu aktowi normatywnemu z perspektywy praktyki państwowej. W II Rzeczypospolitej zasady i instytucje ustawy były realizowane z trudnościami, część poddano zmianom, z niektórych zrezygnowano na wiele lat⁸. Najdotkliwszych ograniczeń doznała podstawowa zasada stabilności (stabilizacji) funkcjonariuszy. Nie spełniły się ponadto ich oczekiwania co do zapewnienia odpowiednich warunków finansowych pracy. Silne zastrzeżenia budził też system emerytalny, zarówno co do wysokości rent, jak i podstawy finansowania systemu. Pragmatyka urzędnicza z 1922 r. obowiązywała aż do wejścia w życie kodeksu pracy, czyli do końca 1974 roku⁹.

W okresie powojennym jej rola malała wskutek uchwalania aktów prawnych wnoszących do jednolitego administracyjnoprawnego statusu osób zatrudnionych w aparacie urzędniczym instytucji zobowiązaniowych właściwych stosunkom umownym¹⁰. Finalnie, na mocy przepisów wprowadzających kodeks pracy, stosunek pracy pracowników mianowanych podlegających ustawie o państwowej służbie cywilnej uległ przekształceniu w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony bądź powołania. W literaturze zwrócono uwagę, że odejście od klasycznych koncepcji prawa urzędniczego doprowadziło do znacznego obniżenia poziomu kwalifikacji i efektywności kadr¹¹.

⁷ S. Płażek, *Podsumowanie i propozycje de lege ferenda*, [w:] S. Płażek (red.), *Nabory i konkursy w służbie publicznej*, Warszawa 2017, s. 304.

⁸ Szerzej: A. Łukaszczyk, *Służba cywilna II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, tom 83, s. 256-259.

⁹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające kodeks pracy (Dz.U. nr 24, poz. 142).

¹⁰ Szerzej: T. Kuczyński, *Kierunki rozwoju pragmatyk zawodowych (służbowych)*, [w:] J. Gołaczyński, P. Machnikowski (red.), *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010, s. 300-301; J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, 47-52.

¹¹ J. Jończyk, *Wprowadzenie do problematyki służb publicznych*, [w:] J. Jończyk (red.), *Służby publiczne. Materiały IX Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Wrocław – Karpacz, Wrocław 1982, s. 19.

Na restytucję służby cywilnej trzeba było czekać do 1996 r. Dokonano tego ustawą z 5 lipca 1996 r.¹², która weszła w życie z początkiem kolejnego roku i objęła swym zakresem administrację rządową. Nawiązywała ona w wielu rozwiązaniach do przedwojennej pragmatyki urzędniczej, m.in. poprzez przywrócenie mianowania jako podstawy zatrudnienia urzędników, choć zachowała ich prawnopracowniczy status¹³. Na gruncie ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r. doszło do konstytucjonalizacji służby cywilnej (art. 153). Konstytucja RP nie wyposażała jednak służby cywilnej w gwarancje niezależności organizacyjnej i niezawisłości personalnej, tylko ulokowała ją w strukturze administracji rządowej. Nie wpłynęło to dobrze na stabilność instytucjonalną służby cywilnej. Już w 1998 r. przyjęto nową pragmatykę¹⁴. Wprowadziła ona niejednolity charakter zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej. Z jednej strony przewidywała publicznoprawną formę zatrudnienia (akt mianowania wobec urzędnika), z drugiej natomiast podstawową formę kreacji stosunku pracy miała stanowić umowa o pracę. Dualizm ten przetrwał do dzisiaj. W dniu 24 sierpnia 2006 r. uchwalono aż dwa akty normatywne – ustawę o służbie cywilnej¹⁵ i ustawę o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowisk państwowych¹⁶. Aktualnie obowiązuje ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁷, poddana daleko idącym zmianom w grudniu 2015 roku¹⁸.

NEUTRALNOŚĆ POLITYCZNA

Zawodowe wykonywanie zadań państwa jako cel i standard służby cywilnej wiąże się z jej profesjonalizmem, czyli odpowiednim poziomem zawodowym obejmującym najlepsze przygotowanie merytoryczne pracowników i posiadanie przez nich kwalifikacji¹⁹. Uzyskaniu efektu profesjonalizmu służby cywilnej ma sprzyjać m.in. system naboru. System ten powinien dążyć do wzmocnienia również pozostałych konstytucyjnych atrybutów służby cywilnej. Jeden z nich, neutralność polityczna, jest uznawana za główne *ratio legis* służby cywilnej²⁰. Przejawia się rozdzieleniem stanowisk o charakterze politycznym, obsadzanych według kryteriów politycznych, od stanowisk urzędniczych, administracyjnych, obsadzanych na podstawie przesłanek natury merytorycznej. Ma to gwarantować ciągłość i sprawność działania aparatu państwowego.

¹² Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 89, poz. 402, ze zm.).

¹³ J. Stelina, *Prawo...*, s. 60-61.

¹⁴ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r., nr 49, poz. 483, ze zm.).

¹⁵ Dz.U. nr 170, poz. 1218, ze zm.

¹⁶ Dz.U. nr 170, poz. 1217, ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2022 r., poz. 1691.

¹⁸ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 34).

¹⁹ J. Jagielski, *Komentarz do art. 1 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LEX 2010.

²⁰ K. Działocha, A. Łukaszczuk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej. Aspekt prawno-konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11, s. 6.

Trybunał Konstytucyjny już 20 lat temu zwrócił uwagę, że konieczne 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 władzę²¹.

W 2015 r., dwa miesiące po wyborach parlamentarnych, ustawodawca dokonał sporych zmian w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. polegających na weryfikacji zasady zatrudniania na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej – rezygnacji z zasady otwartego i konkurencyjnego naboru, w miejsce którego wprowadzono zatrudnienie na podstawie powołania. Inna ważna zmiana dotyczyła usunięcia niektórych kryteriów dostępu do wyższych stanowisk w służbie cywilnej. W art. 53 ustawy uchylono punkty 4 i 5, które stanowiły o wymogu minimalnego stażu pracy, w tym stażu na stanowiskach kierowniczych w jednostkach sektora finansów publicznych. Podobny kierunek miały posunięcia legislacyjne dotyczące naczelných organów służby cywilnej – Szefa Służby Cywilnej i Rady Służby Cywilnej, którą zastąpiono Radą Służby Publicznej. Dokonane zmiany spotkały się z krytyką wyrażoną przez przedstawicieli wielu środowisk, w tym środowiska naukowego prawa pracy, którzy argumentowali, że prowadzą one m.in. do podporządkowania służby cywilnej wpływom politycznym, ograniczenia obiektywnych kryteriów nawiązania stosunku pracy i obniżenia kwalifikacji koniecznych do rozpoczęcia pracy²².

Uzasadnienie ustawy nowelizującej z 30 grudnia 2015 r.²³ jest bardzo podobne do uzasadnienia ustawy o służbie cywilnej z 24 sierpnia 2006 r.²⁴, kiedy to usunięto poza korpus służby cywilnej wyższe stanowiska i wyłączono z niego osoby zaliczone do tzw. państwowego zasobu kadrowego. Zdaniem autorów projektu ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. dotychczasowe umocowanie kadry kierowniczej w ramach stosunku pracy na podstawie mianowania i przeniesienia po wygranej konkursie było sprzeczne z zasadami efektywnego i racjonalnego zarządzania wzorowanego na sektorze prywatnym. W rzeczywistości obie zmiany pod pozorem usprawnienia służby cywilnej prowadziły do zwiększenia możliwości wpływu czynnika politycznego na jej działalność. Upolitycznienie stanowiło realne zagrożenie statusu zawodowego członków korpusu służby cywilnej i stopniowo budowanej równowagi pomiędzy światem polityki a systemem administracyjnym, już w czasach ustawy z 17 lutego 1922 r. Z powodów politycznych, po 1926 r., rząd nadużywał instytucji „stanu nieczynnego” (art. 54-56), przenosząc w ten stan wielu urzędników stałych,

²¹ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, ZU OTK-A 2002, nr 7, poz. 94.

²² Np. W. Sanetra, *Potrzeby rewolucji a służba publiczna*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 6, s. 4; S. Samol, *Zmiana modelu służby cywilnej po nowelizacji ustawy o służbie cywilnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 71-79; M.A. Liwo, *Nabory a konkursy*, [w:] S. Płazek (red.), *Nabory i konkursy...*, s. 119-120, s. 125.

²³ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Sejm RP VIII kadencji, druk nr 119).

²⁴ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o służbie cywilnej (Sejm RP V kadencji, druk nr 552).

wskutek czego po pół roku stawali się emerytami (art. 56)²⁵. Po odtworzeniu służby cywilnej, daleko idące ograniczenia co do możliwości rozwiązania urzędniczych stosunków pracy sprawiły, że ustawę z 1996 r. już po 2 latach zastąpiono nową ustawą. Po zmianie władzy w 1997 r. obóz rządzący chciał bowiem usunąć niektórych wcześniej mianowanych urzędników²⁶. Posunięcie legislacyjne w zakresie zwiększenia politycznej neutralności służby cywilnej miało miejsce w 2008 r., kiedy to zlikwidowano tzw. państwowy zasób kadrowy i przywrócono wyższe stanowiska, które mogły być obsadzane w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.

POSTĘPOWANIE NABOROWE

O ile funkcje kierownicze w korpusie służby cywilnej pełnią osoby zajmujące wyższe stanowiska, o tyle ilościowo zdecydowanie przeważają jego pozostali członkowie²⁷. To przede wszystkim oni stosują i wykonują prawo, co ma skutki w sferze interesów państwa i społeczeństwa. W głównej mierze od ich kwalifikacji i doświadczenia zależy jakość rozstrzygnięć organów władzy. Niezmiernie istotna dla sprawnego funkcjonowania administracji publicznej jest więc prawidłowość decyzji kadrowych, już na etapie procesu zatrudniania pracowników. Ważna w tym rola przepisów prawnych, które powinny w sposób wykluczający różnego rodzaju manipulacje regulować powierzanie stanowisk wymagających szczególnych kwalifikacji. Taki wniosek płynie również z lektury ustaw zasadniczych, przywołanych wyżej Konstytucji marcowej (art. 96) i Konstytucji RP z 1997 r. (art. 60). Już w czasie obowiązywania ustawy z 17 lutego 1922 r. szczególnie określono przesłanki mianowania urzędnika.

Można zauważyć, że w zakresie podstawowych wymagań kwalifikacyjnych poprzedzka była zawieszona w pewnym aspekcie wyżej niż obecnie. Urzędnikiem nie mogła być bowiem mianowana osoba, przeciw której toczyło się postępowanie karnosądowe lub upadłościowe, a także postępowanie o jej ubezwłasnowolnienie (art. 7). Aby zostać przyjętym w poczet państwowej służby cywilnej, trzeba było również cieszyć się nieposzlakowaną przeszłością (art. 6). Co ciekawe, spełnianie tego wymogu, odmiennie niż na gruncie aktualnej ustawy o służbie cywilnej, podlegało weryfikacji za pomocą opinii wojewody²⁸. Postępowania rekrutacyjne w okresie II RP były ujednoczone przepisami rozporządzenia Rady Ministrów²⁹, działały ponadto komisje kwalifikacyjne (art.

²⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 91.

²⁶ J. Stelina, *Prawo...*, s. 61-62.

²⁷ W 2021 r. na wyższych stanowiskach zatrudnione były 3452 osoby, liczba pozostałych zatrudnionych w korpusie służby cywilnej wynosiła 118 060. Dane ze sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji jej zadań w 2021 r., <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdanie> [dostęp: 10.10.2022].

²⁸ Art. 15 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. nr 11, poz. 86).

²⁹ Rozporządzenie z dnia 23 lipca 1923 r. o komisjach kwalifikacyjnych (Dz.U. nr 82, poz. 638).

20). Obecnie obowiązujące przepisy ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej odnoszące się do naboru (art. 6, 26, 29, 29a, 30, 31, 32 i 33) swoją genezę sięgają do ustawy o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. (art. 5, 21, 22, 22a-22e) w brzmieniu ustalonym wskutek nowelizacji z 17 czerwca 2005 roku³⁰.

Wprowadzone w życie w dniu 19 sierpnia 2005 r. zmiany miały charakter rewolucyjny. Doszło do szczegółowego określenia procedur naboru, a informacje o naborze na wolne stanowiska zaczęły być upowszechniane poprzez zamieszczenie ogłoszenia na stronie danej instytucji i w jej siedzibie. Choć już w swojej pierwotnej wersji ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. zawierała przepisy odnoszące się do naboru (art. 5, 21 i 22), regulacje te były jednak bardzo ogólne, a sposób upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach (poprzez umieszczenie ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, a także opublikowanie go w Biuletynie Służby Cywilnej) realnie nie zapewniał powszechnego dostępu do tych informacji. W większym stopniu czyniły to już przepisy ustawy o służbie cywilnej z 1996 r. Informacje o postępowaniu kwalifikacyjnym były podawane również w codziennej prasie ogólnopolskiej (art. 29 ust. 2). To jednak w ustawie z 18 grudnia 1998 r. jako pierwszej pragmatyce zawodowej służby cywilnej została wyartykułowana zasada jawności, otwartości i konkurencyjności naboru (art. 5).

Po 26 latach ewolucji przepisów regulujących nabór do służby cywilnej warto ocenić, na ile jest on jawny, otwarty i konkurencyjny. Jeśli chodzi o pierwszą z wymienionych cech, każdy obywatel, który jest zainteresowany pracą na stanowisku urzędniczym w podmiocie zaliczonym do służby cywilnej (art. 2 ustawy z 21 listopada 2008 r.), ma dostęp do ofert zatrudnienia w interesujących go urzędach, udostępnianych w ich siedzibach i Biuletynie Informacji Publicznej (urzędu, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Obecne uregulowania są więc zadowalające w tym aspekcie. Liczba zgłoszeń na wakujące stanowiska stale jednak spada, a ponadto od 2017 r. utrzymuje się bardzo niski poziom zatrudnienia osób w wieku do 29 lat (7,1% w 2021 r.)³¹. Należałoby zatem pomyśleć o podjęciu działań służących aktywnemu przyciąganiu kandydatów, np. organizacji otwartych dni, szkoleń dla przyszłych pracowników, tworzeniu i utrzymywaniu baz danych o pracownikach³². Otwartość naboru przejawia się też tym, że każdy obywatel może złożyć swoje zgłoszenie i wziąć w nim udział. Analizując konkurencyjność, należy zwrócić uwagę, że w toku naboru specjalna komisja wyłania nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne i w największym stopniu wymagania dodatkowe, których przedstawia dyrektorowi

³⁰ Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 132, poz. 1110).

³¹ Zob.: Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2021 r., s. 22, s. 25, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> [dostęp: 26.06.2022]; J. Korczak, *Stan kadr administracji publicznej z perspektywy ogólnokrajowej i regionalnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 17.

³² Szerzej: M. Bugdol, *Rekrutacja i selekcja pracowników w administracji publicznej*, [w:] S. Płażek (red.), *Nabory i konkursy...*, s. 144-147.

generalnemu urzędowi (art. 29a ust. 1 ustawy o służbie cywilnej). Ustawa w żaden sposób nie określa przynajmniej ogólnych kryteriów naboru kandydatów. Nie czyni tego również jakiegokolwiek rozporządzenie. Dobrze, jeżeli obowiązuje i czyni to regulamin naboru, ustanawiany przez kierownika jednostki organizacyjnej w drodze zarządzenia. Pracodawca nie jest ponadto związany rekomendacją komisji i nie istnieją środki prawne pozwalające na wyegzekwowanie od niego złożenia oświadczenia woli co do nawiązania stosunku pracy z osobą wyłonioną w drodze naboru³³.

Aktualny stan prawny uwidacznia braki w gwarancji konkurencyjności naboru, co powinno skłonić ustawodawcę do zmian legislacyjnych. Niewłaściwie przeprowadzony proces zatrudniania nie tylko niszczy potencjał społeczny urzędu, ale również obciąża go wizerunkowo, kreując u kogoś poczucie krzywdy i wzmagając społeczne odczucie niesprawiedliwości³⁴.

UPRAWNIENIA PŁACOWE

Jeden z najważniejszych, jeśli nie najważniejszy aspekt pracy, niezależnie od podstawy jej wykonywania, stanowi wynagrodzenie. Ma ono istotny wpływ nie tylko na utrzymanie i motywowanie pracowników, ale również ich pozyskanie. Przy rozważaniach na temat wynagrodzenia w służbie publicznej należy brać pod uwagę cechy, którymi charakteryzują się stosunki pracy zatrudnionych w niej osób. Do cech tych zaliczają się: ograniczenie autonomii woli pracownika i pracodawcy w kształtowaniu wzajemnych zobowiązań, większy stopień podporządkowania pracodawcy oraz istnienie szczególnych obowiązków. Interesowi publicznemu ustępują zarówno interes mianowanych, jak i umownych członków korpusu służby cywilnej, co przejawia się w ograniczeniach w podejmowaniu działalności poza urzędem i korzystaniu z wolności związkowych. Czy zwiększone obowiązki, podporządkowanie i odpowiedzialność są równoważone przez zwiększone uprawnienia płacowe? Odnosząc się do urzędników administracji rządowej, czyli zarówno pracowników, jak i urzędników służby cywilnej, Konstytucja RP formułuje wobec nich jedynie obowiązek rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa (art. 153 ust. 1). Nie gwarantuje jednak odpowiedniego statusu zawodowego, jak czyni to wobec sędziów (art. 178 ust. 2), mimo że profesjonalizm, bezstronność, apolityczność służby cywilnej pokrywa się po części z atrybutami władzy sądowniczej i ma na celu analogiczne wartości: najwyższy poziom merytoryczny, prawny i etyczny oraz ciągłość i stabilność wykonywanych funkcji wła-

³³ Zob. L. Bielecki, *Prawo do sądu na poszczególnych etapach naboru lub konkursu w służbie publicznej. Jednolity model naboru w służbie publicznej*, [w:] S. Płażek (red.), *Nabory i konkursy...*, s. 235-236; M. Grześków, *Komentarz do art. 29a ustawy o służbie cywilnej*, [w:] K.W. Baran (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LEX 2021.

³⁴ Szerzej: S. Płażek, *Wprowadzenie*, [w:] S. Płażek (red.), *Nabory i konkursy...*, s. 13-14; M. Bugdol, *Rekrutacja i selekcja...*, [w:] S. Płażek, *Nabory i konkursy*, s. 129-130.

dzy publicznej³⁵. Brak takiej gwarancji na gruncie Konstytucji RP nie uniemożliwia ustawodawcy, aby uregulował status prawny członków korpusu służby cywilnej na zasadzie głoszącej, że wysokim wymaganiom będą odpowiadały dodatkowe uprawnienia, jak uczyniono to w przypadku prokuratorów. Ich status zawodowy jest równy ze statusem sędziów. Przykładowo: wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur rejonowych i okręgowych równa się wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów w takich samych jednostkach organizacyjnych sądów powszechnych.

Kwestię wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej regulują ustawa o służbie cywilnej i rozporządzenie³⁶ płacowe wydane do tej ustawy. Wynagrodzenie członków korpusu składa się przede wszystkim z wynagrodzenia zasadniczego i dodatków. W układzie procentowym wynagrodzenie zasadnicze stanowi ok. 69% wynagrodzenia, dodatki stałe 21%, a składniki zmienne – 10%³⁷. Jeśli chodzi o pierwszy z wymienionych elementów, jego wysokość jest ustalana za pomocą systemu mnożnikowego, który sprowadza się do wyznaczenia iloczynu kwoty bazowej, podanej w ustawie budżetowej i mnożnika określonego w rozporządzeniu. Mnożniki wynagrodzenia zasadniczego dla poszczególnych grup stanowisk mają postać widełek, czyli minimalnych i maksymalnych wartości mnożników kwoty bazowej w poszczególnych pięciu grupach stanowisk. Członkowie korpusu służby cywilnej nie mogą być objęci układem zbiorowym pracy (art. 239 § 3 pkt 1 k.p.³⁸) i regulaminem wynagradzania (art. 77² § 5 k.p.), co oznacza, że jedyne formalne kryterium ustalenia indywidualnego wynagrodzenia stanowią tabela mnożników i określony w rozporządzeniu poziom wykształcenia.

Do obligatoryjnych składników wynagrodzenia zaliczają się również: dodatek za wieloletnią pracę (od 5% do 20%), nagroda jubileuszowa (od 75% do 400%), odprawa emerytalna i rentowa (trzykrotność bądź sześciokrotność miesięcznego wynagrodzenia). Nieliczne grono osób zajmujących wyższe stanowiska (3452 spośród 118 060 zatrudnionych w 2021 r.)³⁹ otrzymuje dodatek funkcyjny, którego wysokość waha się od 406 zł do 4165 zł miesięcznie brutto⁴⁰. Pracownicy i urzędnicy służby cywilnej są uprawnieni do dodatkowego wynagrodzenia rocznego, potocz-

³⁵ D. Dudek, *Komentarz do art. 153 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, Legalis 2016.

³⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 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. z 2021 r., poz. 689, ze zm.).

³⁷ P. Nowik, *Przyszłość prawa urzędniczego w Polsce*, [w:] M. Szablowska-Juckiewicz, B. Rutkowska, A. Napiórkowska (red.), *Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy*, Toruń 2017, s. 441.

³⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1510).

³⁹ Dane ze sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji jej zadań w 2021 r., s. 9, s. 34, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> [dostęp: 10.10.2022].

⁴⁰ W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 2024) ustalono mnożnik kwoty bazowej dla osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej w granicach 0,2-2,05 kwoty bazowej, która w 2022 r. wynosi 2031,96 zł (art. 9 ust. 1 pkt 2b ustawy budżetowej z dnia 17 grudnia 2021 r., Dz.U. z 2022 r., poz. 270).

nie zwanego trzynastką⁴¹, a urzędnicy także do dodatku z tytułu posiadanego stopnia służbowego. Dodatek ten wynosi obecnie minimum 955 zł miesięcznie brutto⁴². Należy jednak pamiętać, że otrzymuje go jedynie grupa ok. 6,3% zatrudnionych w służbie cywilnej, która wskutek braku organizacji postępowań kwalifikacyjnych bądź ustalania limitu mianowań na znikomym poziomie ulega jeszcze zmniejszeniu⁴³. Urzędnikom przysługują również dodatkowe świadczenia w razie delegowania do wykonywania zajęć poza siedzibą urzędu bądź do innego urzędu w innej miejscowości. Oprócz obligatoryjnych składników wynagrodzenia ustawodawca przewidział składniki fakultatywne w postaci dodatków zadaniowych i nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

Czy sposób ustalania wysokości wynagrodzenia gwarantuje członkom korpusu służby cywilnej osiągnięcie atrakcyjnego bądź chociaż zadowalającego zarobku? Kwota bazowa, której iloczyn składa się na wynagrodzenie zasadnicze, powinna być corocznie waloryzowana wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń z ustawy budżetowej⁴⁴. W rzeczywistości wskaźnik ten bywa ustalany w wysokości 100% w ujęciu nominalnym, co oznacza, że wynagrodzenia nie są nim waloryzowane. Tak było w latach 2009-2018 i w 2021 r. Do waloryzacji kwoty bazowej nie doszło też w 2022 r., czyli nie tylko w czasie setnej rocznicy utworzenia służby cywilnej, ale również najwyższej od 25 lat inflacji⁴⁵. Przykład sędziów, pracowników sądów i prokuratur oraz kuratorów sądowych, którzy bezskutecznie kwestionowali przed Trybunałem Konstytucyjnym brak waloryzacji swoich wynagrodzeń, pokazuje, że nie ma skutecznego środka prawnego na doprowadzenie do ich „odmrożenia”⁴⁶.

Warto zauważyć, że sformułowane w uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie K 1/12 wytyczne dotyczące czynników, które powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości wynagrodzeń sędziowskich, można odpowiednio odnieść do wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej. Dotyczą one kwestii dodatkowego zarobkowania, uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym, obowiązku podnoszenia kwalifikacji oraz zależności prestiżu człowieka i zajmowanego przezeń stanowiska od

⁴¹ Świadczenie jest przyznawane na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1872).

⁴² W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. ustalono dziewięć stopni służbowych, dla których przyporządkowano odpowiednie stawki dodatku, wyliczane z zastosowaniem mnożników kwoty bazowej, która w 2022 r. wynosi 2031,96 zł (art. 9 ust. 1 pkt 2b ustawy budżetowej z dnia 17 grudnia 2021 r.).

⁴³ Wśród 118 060 zatrudnionych w służbie cywilnej jest 7415 urzędników. Dane pochodzą ze sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2021 r., s. 9, 12, 24, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> [dostęp: 26.06.2022].

⁴⁴ Art. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1533).

⁴⁵ Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/> [dostęp: 27.06.2022].

⁴⁶ Wyrok TK z 12 grudnia 2012 r., K 1/12, OTK-A 2012, nr 11, poz. 134; postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., P 44/13, OTK-A 2015, nr 2, poz. 21.

materialnego poziomu jego życia. Zawieszanie waloryzacji wynagrodzeń w służbie cywilnej, które powinno być stosowane wyjątkowo, z uwagi na trudną sytuacją finansową państwa, nie ma charakteru incydentalnego, tylko może zostać określone mianem stałej praktyki. W związku z tym uzasadnione wydaje się przypuszczenie, że o wysokości wynagrodzenia w służbie cywilnej decydują nie tyle możliwości budżetowe, ile polityka oraz mała siła nacisku pracowników i urzędników. Ci bowiem nie mogą uczestniczyć w strajku i w każdej innej akcji protestacyjnej, zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu (art. 78 ust. 3 u.s.c.). Zależność pomiędzy wysokością wynagrodzeń a polityką ukazał na przykładzie zatrudnionych w sferze budżetowej oraz emerytów i rencistów P. Chmielnicki: „(...) to że pensje w sferze budżetowej nie zmieniały się przez długie lata, nie pobudzało rządzących do żadnych spontanicznych inicjatyw na korzyść pracowników. Inaczej rzecz miała się z emeryturami i rentami. W przypadku tej grupy wyborców, brak efektywnych podwyżek niepokoił każdą koalicję parlamentarną”⁴⁷.

Kolejny przejaw oszczędności poczynionych kosztem korpusu służby cywilnej miał miejsce w 2009 r.⁴⁸, kiedy to jego członków pozbawiono dodatku specjalnego, który od 2006 r. przysługiwał im ze względu na specyfikę i charakter wykonywanej pracy. Liczba obligatoryjnych składników wynagrodzenia członków korpusu, znacznie większa niż przewidziana przepisami kodeksu pracy, może sugerować, że znajdują się oni w sytuacji uprzywilejowania płacowego. Aby się przekonać, czy tak jest, warto przyjrzeć się ofertom pracy zamieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej⁴⁹. Przykładowo: Komenda Miejska Policji w Gdyni poszukuje kandydata z wykształceniem średnim na stanowisko starszego inspektora, który będzie m.in. zapewniał sprawność techniczną systemów łączności i informatyki oraz realizował zadania z zakresu przygotowań mobilizacyjno-obronnych, oferując wynagrodzenie zasadnicze w wysokości „nie mniej niż 3354,77 zł brutto”. Wielkopolski Urząd Wojewódzki chciałby zatrudnić pracownika na stanowisku starszego specjalisty do spraw realizacji zadań samorządu terytorialnego w Wydziale Polityki Społecznej. Od kandydata, w zamian za wynagrodzenie zasadnicze w wysokości od 3900 zł do 4000 zł brutto, oczekuje się m.in. wyższego wykształcenia, co najmniej 3 lat doświadczenia na stanowisku, na którym były realizowane zadania z zakresu pomocy społecznej, znajomości przepisów ustawy o pomocy społecznej, ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i wydanych do nich aktów wykonawczych. Do przyszłych zadań zatrudnionego będzie należał szereg czynności kontrolnych, np. kontrola ośrodków pomocy społecznej pod kątem przestrzegania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, sporządzanie sprawozdania dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społeczne-

⁴⁷ P. Chmielnicki, *Rachunek za zmielone podpisy. Obniżenie wieku emerytalnego*, [w:] P. Chmielnicki, D. Minich, *Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015-2016*, Warszawa 2019, s. 441.

⁴⁸ Art. 18 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz.U. nr 219, poz. 1706).

⁴⁹ <https://nabory.kprm.gov.pl/> [dostęp: 24.06.2022].

go, monitorowanie zjawiska przemocy w rodzinie. Kuratorium Oświaty w Warszawie poszukuje wizytatora, który otrzymując wynagrodzenie zasadnicze w wysokości ok. 4200 zł brutto, wykonywałby zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego, rozpatrywałby skargi i wnioski oraz opiniowałby akty prawne. Kandydat powinien posiadać wykształcenie wyższe magisterskie z przygotowaniem pedagogicznym i ukończone formy doskonalenia w zakresie administracji lub zarządzania.

Wymienione przykłady pokazują, jak w rzeczywistości kształtują się zarobki w służbie cywilnej. Aby w sposób maksymalnie zobiektywizowany ocenić poziom zarobków w służbie cywilnej, należy odwołać się do danych z rynku pracy. Wynagrodzenie minimalne w 2022 r. wynosi 3010 zł⁵⁰, a przeciętne wynagrodzenie w pierwszym kwartale 2022 r. osiągnęło wysokość 6235,22 zł⁵¹. Wynagrodzenia zasadnicze oferowane na przywołanych stanowiskach w służbie cywilnej kształtują się na poziomie nieco przewyższającym wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę i znacznie niższym niż przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw⁵². Jest tak, pomimo rozbudowanego katalogu wymagań niezbędnych, istotnych z punktu funkcjonowania państwa obowiązków i prestiżowo brzmiących nazw stanowisk. Szkoda tylko, że do tych elementów są przypisane wynagrodzenia, których adekwatność budzi poważne zastrzeżenia w kontekście zawodowego i rzetelnego wypełniania zadań państwa. Nie są bowiem ekwiwalentne do rodzaju wykonywanej pracy i kwalifikacji wymaganych przy jej wykonywaniu. Szef Służby Cywilnej alarmuje, że niska dynamika wzrostu wynagrodzeń w administracji terenowej pogłębia problem spadku konkurencyjności płac w służbie cywilnej⁵³. Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej łączy tę informację z utrzymującym się podwyższonym wskaźnikiem fluktuacji zatrudnienia, na który wpływają odejścia z pracy w urzędzie i wzrost liczby naborów zakończonych nieobsadzeniem stanowiska z powodu braku ofert kandydatów (34%)⁵⁴. Sami przedstawiciele urzędów przyznają, że zbyt niskie wynagrodzenie zasadnicze i niewystarczająca wysokość zmiennych składników wynagrodzenia stanowią dwie z czterech najistotniejszych przyczyn odejść z pracy w służbie cywilnej⁵⁵.

⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2021 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2022 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1690).

⁵¹ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 maja 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w pierwszym kwartale 2022 r., <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-pierwszym-kwartale-2022-roku,271,36.html> [dostęp: 28.06.2022].

⁵² W 2021 r. poziom przeciętnego wynagrodzenia w ponad połowie urzędów (1005) zatrudniających członków korpusu służby cywilnej był niższy od wynagrodzenia w gospodarce narodowej (5663 zł brutto). [Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej..., s. 31].

⁵³ Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej..., s. 22.

⁵⁴ Stanowisko Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w związku z publikacją sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2021 r., <http://www.saksap.pl/stanowisko-saksap-w-zwiazku-z-publikacja-sprawozdania-szefa-sluzby-cywilnej-o-stanie-sluzby-cywilnej-i-o-realizacji-zadan-tej-sluzby-w-2021-roku/> [dostęp: 26.06.2022].

⁵⁵ Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej..., s. 23.

Problem niedofinansowania służby cywilnej pozostaje aktualny od stu lat. W piśmie okólnym Ministra Spraw Wewnętrznych z 12 lutego 1929 r. w sprawie polityki personalnej stwierdzono, że aspekt materialny stanowił przyczynę niskiej frekwencji osób z odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem kandydujących do służby cywilnej oraz ucieczki z niej bardziej wykwalifikowanych do pracy lepiej płatnej⁵⁶. S. Kasznica napisał nawet, że „płace urzędnicze były na poziomie głodowym i nie spełniały swojego przeznaczenia”⁵⁷.

Mając na uwadze doświadczenia z przeszłości i teraźniejszości, nasuwa się wniosek, że wysokość wynagrodzenia w służbie cywilnej nie powinna być zależna przede wszystkim od woli politycznej. Dzieje się tak obecnie, kiedy to do podwyżek dochodzi pod wpływem protestów lub w okresach przedwyborczych. Ustawodawca nie czuje się sam z siebie obowiązany, aby corocznie zapewniać należytą wysokość wynagrodzenia członkom korpusu służby cywilnej, tak jak to czyni w przypadku prokuratorów. Wzrost wysokości kwoty bazowej służącej do wyliczania wynagrodzenia zasadniczego i innych składników wynagrodzenia powinien być więc ustawowo zagwarantowany. Należałoby go powiązać ze wskaźnikiem cen towarów i usług bądź wskaźnikiem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Takie rozwiązanie nie usunie wszystkich dysfunkcji systemu wynagradzania w służbie cywilnej, na które zwraca się uwagę w piśmiennictwie⁵⁸. Doprowadzi jednak do likwidacji podstawowego problemu polegającego na pozbawieniu członków korpusu służby cywilnej skutecznego mechanizmu prawnego zapewniającego waloryzację ich wynagrodzenia.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzone rozważania dowodzą braku świadomości politycznej co do konieczności istnienia profesjonalnego i oddzielonego od polityki aparatu państwowego zajmującego się zawodowym, rzetelnym i politycznie neutralnym wykonywaniem zadań państwa. Korpus służby cywilnej od swojego początku jest traktowany przez władze państwa w kategorii łupu politycznego, z tym zastrzeżeniem, że łup stanowią głównie wyższe stanowiska. W pozostałym zakresie, z uwagi na niskie wynagrodzenia, a wysokie wymagania, nie stanowi on przedmiotu zainteresowania ze strony rządzących. Model służby cywilnej został zarysowany w konstytucji 25 lat temu. Wciąż jednak czeka na odpowiednie wprowadzenie do porządku prawnego na poziomie ustawy pragmatycznej. Działanie służby cywilnej dodatkowo utrudnia

⁵⁶ Dz. Urz. nr 2, poz. 74.

⁵⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 92.

⁵⁸ Zob. np. K. Mroczka, *Uwarunkowania i kierunki zmian systemu wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi 2016, nr 1, s. 41-56; E. Śmigielska, *Mnożnikowy mechanizm wynagradzania i jego zmiany w opinii członków korpusu służby cywilnej*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów” 2013, nr 2, s. 97-112; K. Walczak, *Komentarz do art. 87 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] K.W. Baran (red.), *Ustawa o...*, LEX 2021; P. Nowik, *Przyszłość prawa...*, s. 441-442.

duża zmienność uregulowań i związany z nią brak stabilnych rozwiązań systemowych. Nie stwarza to należytych gwarancji bezpieczeństwa dla realizacji zadań państwa. W obecnej sytuacji działanie służby cywilnej zależy niemal wyłącznie od mądrości i kompetencji tworzących ją ludzi, których stale ubywa. Mimo upływu stu lat od utworzenia służby cywilnej, do dzisiaj poziom i system wynagrodzeń nie zostały tak ukształtowane, żeby motywować obecnych i potencjalnych członków korpusu oraz umożliwić zapewnienie odpowiedniej liczby wykwalifikowanej kadry.

Bibliografia

Literatura

Baran K.W. (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LEX 2021.

Chmielnicki P., *Rachunek za zmielone podpisy. Obniżenie wieku emerytalnego*, [w:] P. Chmielnicki, D. Minich, *Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015-2016*, Warszawa 2019.

Dudek D., [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, tom II: Komentarz do art. 87-234*, Legalis 2016.

Działocha K., Łukaszczyk A., *Nowa ustawa o służbie cywilnej. Aspekt prawno-konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11.

Kuczyński T., *Kierunki rozwoju pragmatyk zawodowych (służbowych)*, [w:] J. Gołaczyński, P. Machnikowski (red.), *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010.

Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.

Jagielski J., [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LEX 2010.

Jończyk J., *Wprowadzenie do problematyki służb publicznych*, [w:] J. Jończyk (red.), *Służby publiczne. Materiały IX Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Wrocław – Karpacz, Wrocław 1982.

Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946.

Korczak J., *Stan kadr administracji publicznej z perspektywy ogólnokrajowej i regionalnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 1.

Łukaszczyk A., *Służba cywilna II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, tom 83.

Mrocza K., *Uwarunkowania i kierunki zmian systemu wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2016, nr 1.

Nowik P., *Przyszłość prawa urzędniczego w Polsce*, [w:] M. Szablowska-Juckiewicz, B. Rutkowska, A. Napiórkowska (red.), *Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy*, Toruń 2017.

Plażek S. (red.), *Nabory i konkursy w służbie publicznej*, Warszawa 2017.

Samol S., *Zmiana modelu służby cywilnej po nowelizacji ustawy o służbie cywilnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1.

Sanetra W., *Potrzeby rewolucji a służba publiczna*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 6.

Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009.

Śmigiełska E., *Mnożnikowy mechanizm wynagradzania i jego zmiany w opinii członków korpusu służby cywilnej*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów” 2013, nr 2.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94.

Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12, OTK-A 2012, nr 11, poz. 134.

Postanowienie TK z dnia 11 lutego 2015 r., P 44/13, OTK-A 2015, nr 2, poz. 21.

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 283, ze zm.).

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44, poz. 267, ze zm.).

Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. z 1949 r., nr 21, poz. 72, ze zm.).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające kodeks pracy (Dz.U. nr 24, poz. 142).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1510).

Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U., nr 89, poz. 402, ze zm.).

Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1872, ze zm.).

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r., nr 49, poz. 483, ze zm.).

Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1533).

Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 132, poz. 1110).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 170, poz. 1218, ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. nr 170, poz. 1217, ze zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2022 r., poz. 1691).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz.U. nr 219, poz. 1706).

Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 34).

Ustawa budżetowa z dnia 17 grudnia 2021 r. na rok 2022 (Dz.U. z 2022 r., poz. 270).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lipca 1923 r. o komisjach kwalifikacyjnych (Dz.U. nr 82, poz. 638).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. nr 11, poz. 86).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 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. z 2022 r., poz. 2024).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2021 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2022 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1690).

Netografia

<https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/badanie-zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-administracji-publicznej> [dostęp: 19.06.2022].

<https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> [dostęp: 26.06.2022, 10.10.2022].

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/> [dostęp: 27.06.2022].

<https://nabory.kprm.gov.pl/> [dostęp: 24.06.2022].

<https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-pierwszym-kwartale-2022-roku,271,36.html> [dostęp: 28.06.2022].

<http://www.saksap.pl/stanowisko-saksap-w-zwiazku-z-publickacja-sprawozdania-szefa-sluzby-cywilnej-o-stanie-sluzby-cywilnej-i-o-realizacji-zadan-tej-sluzby-w-2021-roku/> [dostęp: 26.06.2022].