

Mariusz WIECZOREK\*

## OBSADZANIE WYŻSZYCH STANOWISK W SŁUŻBIE CYWILNEJ

## FILLING SENIOR POSITIONS IN THE CIVIL SERVICE

**Streszczenie:** Wyodrębnienie w szeroko rozumianej służbie publicznej służby cywilnej stanowi wyraz przekonania, że sprawne i profesjonalne wykonywanie zadań państwa jest możliwe tylko pod warunkiem, że w konstrukcji aparatu administracyjnego zostanie uwzględniona zasada, wedle której stanowiska polityczne zostaną oddzielone od stanowisk wykonawczych - urzędniczych. Funkcjonowanie służby cywilnej, rozumianej jako zawodowy i apolityczny korpus urzędników, można uznać za standard demokratycznego państwa prawa. Stąd też odtworzenie w Polsce służby cywilnej w 1996 roku było dowodem, że sprawujący władzę dostrzegli iż apartyjny aparat urzędniczy jest gwarantem efektywnego wykonywania zadań państwa i stanowi warunek niezbędny w realizacji prawa obywateli do dobrej administracji.

W artykule podjętych zostało kilka problemów prawnych, powstałych w następstwie nowelizacji o służbie cywilnej dokonanej ustawą z grudnia 2016. Zasadniczym przedmiotem rozważań w artykule jest ocena zgodności z Konstytucją RP wprowadzonego przywołaną wyżej ustawą modelu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. W opracowaniu zaprezentowano tezę, że w efekcie zmiany kilka przepisów ustawy o służbie cywilnej narusza zagwarantowane w Konstytucji RP obywatelskie prawa dostępu do służby cywilnej oraz uniemożliwia stworzenie służby cywilnej w

**Abstract.** Separation of the civil service from the wider public service is an expression of the belief that the efficient and professional execution of the state's tasks is possible only under the condition that the construction of the administrative apparatus will take into account the principle according to which political positions will be separated from the executive ones. The functioning of the civil service, understood as a professional and apolitical civil service, can be considered a standard of a democratic state of law. Therefore, reconstruction of the civil service in Poland in 1996 was the proof that the authorities noticed that the non-party bureaucratic apparatus was a guarantee of the effective execution of the State's tasks and is a necessary condition for the realization of citizens' right to good administration.

The article mentions several legal problems arising as a result of the amendment to the Civil Service Act made in December 2016. The main subject of the article is to assess the compliance with the Constitution of the Republic of Poland introduced by the Act cited above, the model of filling senior positions in the civil service. The paper presents the thesis that as a result of changes, several provisions of the civil service law violate the Constitutionally guaranteed citizens' right of access to the civil service and prevent the creation of the civil service in the form desired by the constitutional lawmaker.

---

\* Katedra Prawa, Zakład Prawa Prywatnego Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. K. Pułaskiego w Radomiu

kształcie pożądanym przez ustrojodawcę.

**Słowa kluczowe:** służba cywilna, urzędnik, wyższe stanowisko w służbie cywilnej, Konstytucja RP

**Key words:** civil service, an official, a higher position in the civil service, the RP Constitution

Received: 06.2016

Accepted 08.2016

## WSTĘP

Wyodrębnienie w szeroko rozumianej służbie publicznej służby cywilnej stanowi wyraz przekonania, że sprawne i profesjonalne wykonywanie zadań państwa jest możliwe tylko pod warunkiem, że w konstrukcji aparatu administracyjnego zostanie uwzględniona zasada, wedle której stanowiska polityczne zostaną oddzielone od stanowisk wykonawczych - urzędniczych [Liszczyński 2010, 16]. O ile jednak po przełomie 1989 roku w Polsce uczestnicy życia politycznego nie kwestionują, przynajmniej otwarcie, zasadności powołania służby cywilnej jako takiej, to jak dowodzą tego częste zmiany przepisów w tym zakresie, nie został wypracowany konsensus co do ostatecznego kształtu służby cywilnej. Ustawodawca zwykły regulując służbę cywilną ma dość dużą swobodę w unormowaniu zagadnień szczegółowych, musi jednak uwzględniać adekwatne regulacje konstytucyjne. Fundamentalne znaczenie ma w tym zakresie tym art. 153 ust. 1 Konstytucji RP [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.], zgodnie z którym w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Przywołany przepis nie tylko nakłada na prawodawcę konieczność powołania służby cywilnej, ale określa również sektor administracji publicznej w którym musi ona funkcjonować, to jest w urzędach administracji rządowej<sup>1</sup>. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999r. [K 3/99] kryterium uznania określonego organu za należący do struktury administracji rządowej jest sprawowanie przez Radę Ministrów - w sposób bezpośredni lub pośred-

<sup>1</sup> W literaturze przedmiotu zgłaszano postulat utworzenia służby cywilnej w samorządzie terytorialnym - por. np. T. Grosse, 2000, 61; T. Mordel, 2002, 185. Z kolei T. Liszczyński opowiedziała się za utworzeniem służby cywilnej oraz we wszystkich urzędach administracji państwowej - zob. T. Liszczyński, 2006, 247-248.

ni, tj. przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra - kierownictwa nad działalnością tego organu. Używany w Konstytucji termin "administracja rządowa" odnosi się do struktury organizacyjnej pozostającej w określonych powiązaniach z Radą Ministrów, Prezesem RM albo ministrami. W skład tej struktury wchodzi organy administracji rządowej oraz urzędy, rozumiane jako jednostki organizacyjne, będące aparatem pomocniczym, za pomocą którego organy wykonują swoje zadania i realizują kompetencje. Urzędami administracji rządowej, o których mowa w art. 153 ust. 1 Konstytucji, są urzędy administracji organizacyjnie i funkcjonalnie podporządkowane Radzie Ministrów jako całości, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom albo wojewodom.

Nie można przy tym nie zauważyć, że treść art. 153 ust. 1 Konstytucji RP stanowi równocześnie istotną dyrektywę co pożądanego kształtu służby cywilnej. Za służbę cywilną w znaczeniu konstytucyjnym nie może zostać uznana wyodrębniona formalnie część pracowników administracji publicznej, ale wyłącznie taki korpus zatrudnionych który, dzięki odpowiednim regulacjom prawnym, daje rękojmię wykonywania zadań państwa w sposób zawodowy, rzetelny i neutralny politycznie. Art. 153 ustawy zasadniczej nie jest jedynym zapisem Konstytucji RP odnoszącym się bezpośrednio do służby publicznej. Ważną rolę co do sposobu jej kształtowania odgrywa również art. 60 Konstytucji RP. Stanowi on, że wszyscy obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej. Uogólniając można powiedzieć, że Konstytucja RP nie określa szczegółowo rygorów selekcyjnych, zasad naboru do służby cywilnej i jej funkcjonowania. Determinuje jednak konieczności powołania takiego korpusu w ramach struktury administracji rządowej oraz określa cztery podstawowe cele, dla których służba ta jest tworzona. Konstytucyjne cele służby cywilnej ograniczają swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 roku [Kp 1/11] szczególny charakter służby cywilnej, o której mowa w art. 153 Konstytucji, nie może oznaczać niezmienności zasad jej funkcjonowania, w tym także zasad ochrony trwałości stosunku pracy. Podstawowym celem stabilności zatrudnienia w służbie

cywilnej ma być bowiem zagwarantowanie obywatelom prawa do dobrej administracji.

W dniu 23 stycznia 2015 roku weszła w życie ustawa z dnia 30 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw [Dz. U. z 2016 r., poz. 34; dalej jako nowela grudniowa]. Wprowadzone do ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej [Tekst jednolity, Dz. U. z 2014r., poz. 1111 z późn zm.; dalej też jako usc.] nowe przepisy przewidują przede wszystkim odmienny model zatrudniania osób na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej oraz w istotny sposób łagodzą rygory stawiane przed kandydatem na Szefa Służby Cywilnej. Ustawodawca zdecydował się również na modyfikację zasad obsadzania oraz działania organu opiniotwórczo-doradczego działającego przy Prezesie Rady Ministrów. Zadania ta ma wykonywać Rada Służby Publicznej, która zastąpiła Radę Służby Cywilnej.

W niniejszym opracowaniu zostanie podjęta próba wykazania, że niektóre przepisy usc w brzmieniu nadanym im nowelą grudniową są sprzeczne z Konstytucją RP. Z uwagi na ramy niniejszego opracowania podjęte zostaną jedynie rozważania co do zgodności z Konstytucją RP przepisów dotyczących nowego modelu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Stosowaną metodą badawczą jest właściwa naukom prawnym badawczą jest metoda formalno-dogmatyczna.

#### **OBSADZANIE WYŻSZYCH STANOWISK W SŁUŻBIE CYWILNEJ W LATACH 1996-2015**

Efektom przekonania elit politycznych o potrzebie odtworzenia<sup>2</sup> w Polsce służby cywilnej, po przełomie 1989 roku, a przed uchwaleniem w wolnej Polsce konstytucji, było przyjęcie w dniu 5 lipca 1996 r. ustawy o służbie cywilnej [Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.]. Nie przewidywała ona wyższych stanowisk urzędniczych, ale ustanawiała cztery kategorie urzędnicze (od A do D). Kryterium podziału były kwalifikacje i predyspozycje urzęd-

---

<sup>2</sup> Przed II wojną światową w Polsce funkcjonowała służba cywilna, która w nowych realiach ustrojowo-prawnych została uznana za nieprzydatną i pomimo tego, że ustawa z 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej [Dz. U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm.] została uchylona dopiero z dniem 31 grudnia 1974 roku, to skala nowelizacji ustawy począwszy od 1945 roku była taka, że trudno mówić, że w latach 1945-1974 istniała w Polsce służba cywilna.

ników, przy czym bez względu na kategorię warunkiem *sine qua non* nawiązania stosunku pracy było wypełnienie określonych ustawą rygorów kwalifikacyjnych, co odbywało się w specjalnym postępowaniu kwalifikacyjnym.

Do kategorii A zaliczano urzędników zdolnych do zajmowania wyższych stanowisk kierowniczych, zdolnych m.in. do kierowania złożonymi zespołami ludzkimi i mających doświadczenie zawodowe, w tym na stanowiskach kierowniczych. Ustawa przewidywała również utworzenie w urzędach stanowiska dyrektora generalnego, który zgodnie z art. 26 ust. 1 w szczególności zapewniał funkcjonowanie urzędu, realizował politykę personalną oraz dokonywał wobec urzędników czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. W urzędach rejonowych i terenowych organów administracji specjalnej zadania przewidziane dla dyrektora generalnego wykonywani kierownicy tych jednostek. Co do zasady podstawą zatrudniania urzędników było mianowanie oraz umowa o pracę na czas nieokreślony, a wyjątkowo umowa o pracę na czas określony.

Ustawa z 1996 r. została zastąpiona ustawą o takim samym tytule z dnia 18 grudnia 1998 roku [Dz. U. z 1999r., Nr 49, poz. 483 z późn. zm.], która przewidywała kategorię stanowisk nieznaną na gruncie ustawy o sc z 1996 roku, a mianowicie wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zaliczono do nich stanowiska:

- 1) dyrektora generalnego urzędu,
- 2) Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego,
- 3) dyrektora Rządowego Centrum Studiów Strategicznych,

4) osoby kierującej departamentem (komórką równorzędną) i jej zastępcy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej<sup>3</sup>.

Co do zasady na tych stanowiskach można było zatrudniać osoby wchodzące w skład korpusu służby cywilnej, przy czym ustawa dopuszczała możliwość zatrudniania na nich, w określonych sytuacjach, również osób spoza korpusu. W trakcie obowiązywania ustawy z możliwości tej korzystano rela-

---

<sup>3</sup> W trakcie obowiązywania ustawy krąg wyższych stanowisk zaliczanych do sc uległ niewielkim modyfikacjom.

tywnie często, a swoistą plagą funkcjonowania s.c. stało się "powierzenie obowiązków" osobom, które nie spełniały rygorów kwalifikacyjnych przewidzianych ustawą. Ta patologiczna praktyka służyła obejściu rygorów dostępu do służby publicznej, osobom niespełniającym rygorów selekcyjnych przewidzianych w ustawie, ale mających silne poparcie polityczne.

Ustawa czyniła zadość wymogowi wynikającemu z art. 60 Konstytucji RP, przewidując w art. 5, że każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny. Obsadzanie wolnych stanowisk miało następować w drodze konkursu.

Gdy idzie o podstawy nawiązania stosunku pracy to ustawa przewidywała stosowanie umowy o pracę na czas określony, na czas nieokreślony oraz mianowanie.

Istotna zmiana stanu prawnego w będącym przedmiotem opracowania zakresie funkcjonowania służby cywilnej nastąpiła w 2006 roku. 24 sierpnia 2006 roku została uchwalona nowa ustawa o służbie cywilnej [Dz. U. Nr 170, poz. 1218]. Równocześnie przyjęto ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o Państwowym Zasobie Kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych [Dz. U. Nr 170, poz. 1217]. Mocą przywołanych ustaw doszło wówczas m.in. do podmiotowego ograniczenia służby cywilnej przez wyłączenie z niej wyższych stanowisk: dyrektora generalnego urzędu, inspektora audytu wewnętrznego, kierujących departamentami komórkami równorzędnymi i ich zastępców (w urzędach centralnych), kierujących wydziałami (w urzędach wojewódzkich) oraz ich zastępców, wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępców. Stanowiska były obsadzane w drodze konkursu, do którego mogły przystąpić osoby włączone do Państwowego Zasobu Kadrowego, co wymagało zdania egzaminu. W uzasadnieniu do projektu ustawy o służbie cywilnej z 2006r. wskazywano, że zmiana w tym obszarze spowodowana jest koniecznością dostosowania stosunku pracy tych osób do potrzeb realizacji polityki rządu, która wymaga podejmowania szybkich decyzji kadrowych w krótkim czasie oraz w sposób elastyczny, uwzględniający wysokie kwalifikacje kandydatów, którzy mogą reprezentować inne niż administracja państwowa dziedziny życia gospodarczego i społecznego. Uznano, że kadra kierownicza wyższego szczebla nie jest bowiem decydująca dla realizacji zadań

służby cywilnej, a trwałość zatrudnienia będąca konsekwencją mianowania, jest sprzeczna z zasadami efektywnego i racjonalnego zarządzania wzorowanego na sektorze prywatnym i może mieć w długim czasie negatywny wpływ na jakość pracy. Założono, że kadra kierownicza wyższego szczebla realizuje politykę rządu, ministra, kierownika urzędu centralnego i wojewody, organizuje pracę członków korpusu służby cywilnej i wymagane jest, aby mogła ona być elastycznie dostosowana do aktualnych potrzeb w tym zakresie, zarówno pod względem kierunku i typu wykształcenia, posiadanych umiejętności, jak i predyspozycji osobowościowych.

[[http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/AF74F42726E9A747C125716A002B58AB/\\$file/552.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/AF74F42726E9A747C125716A002B58AB/$file/552.pdf)].

Na podkreślenie zasługuje fakt, że na potrzeby procesu legislacyjnego sporządzonych zostało szereg opinii prawnych, które dokonywane były m.in. z perspektywy zgodności proponowanych zmian z konstytucją [<http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opwsdr?OpenForm&552>]. Zasadniczo nie kwestionowano w nich potrzeby zmiany ówczesnego stanu prawnego w sferze służby cywilnej, jednak poddano krytyce kluczowe rozwiązania w projekcie ustawy o s.c. i PZK, które nie zostały ocenione jako lekarstwo na zdiagnozowane patologie w służbie cywilnej, a wręcz przeciwnie, uznane za krok wstecz w procesie tworzenia niezależnego politycznie korpusu urzędniczego. Jak dobitnie stwierdził prof. Kulesza, autor jednej z opinii prawnych, oceniając warunki obsadzania wyższych stanowisk w administracji: "Oznacza to także, że główna droga do wyższych stanowisk w administracji prowadzić będzie przez afiliację polityczną (jawnie partyjną lub nieco stonowaną). W tym kontekście projekt jest sprzeczny z art. 60 Konstytucji, gdyż dla obywateli, którzy nie mają potrzeby takiej afiliacji, stwarza zarówno istotną barierę w dostępie do służby publicznej, jak i przeszkody na drodze ku wyższym stopniom kariery służbowej. Mówiąc wprost – projekt promuje serwilizm polityczny" [<http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opwsdr?OpenForm&552>]

Jednakże krytyczne opinie nie wpłynęły w istotny sposób na większość parlamentarną i w 2006 roku doszło do wskazanych wyżej zmian w unormo-

waniu funkcjonowania służby cywilnej oraz obsadzaniu wyższych stanowisk w administracji<sup>4</sup>.

W 2008 roku przyjęto obowiązującą dotychczas ustawę o służbie cywilnej, a ponadto uchylono ustawę o państwowym zasobie kadrowym. I tym razem w związku z pracami legislacyjnymi przygotowanych zostało wiele opinii prawnych.

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań najistotniejszą zmianą było przywrócenie pojęcia wyższych stanowisk w służbie cywilnej, z równoczesnym wprowadzeniem dużo bardziej otwartego systemu rekrutacji na te stanowiska. W art. 53 ustawy przewidziano specyficzne dla tej grupy stanowisk rygory kwalifikacyjne.

#### **OBSADZANIE WYŻSZYCH STANOWISK W SŁUŻBIE CYWILNEJ A UREGULOWANIA KONSTITUCYJNE**

Art. 6 ustawy o służbie cywilnej, w brzmieniu nadanym z ustawą z 2015 roku, jest niezgodny z art. 60 Konstytucji RP. Przed zmianą art. 6 usc stanowił, że *każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny*. Obecnie stanowi, że *każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 4*. Na pozór niewielka zmiana niesie za sobą poważne konsekwencje, których istota sprowadza się do tego, że w przypadku obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej nie będą upubliczniane informacje o wolnych wyższych stanowiskach pracy w administracji publicznej. Warunkiem *sine qua non* urzeczywistnienia prawa zagwarantowanego w art. 60 Konstytucji RP, czyli prawa do równego dostępu do służby publicznej, jest posiadanie informacji o wakatach na stanowiskach wliczanych do służby publicznej. W obowiązującym stanie prawnym uprawnienie to będą mogli realizować jedynie obywatele, którzy będą dysponować unikatową wiedzą o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej. Uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że art. 6 usc sta-

---

<sup>4</sup> Więcej o wątpliwościach zgodności konstytucyjnej na tle ustawy o służbie cywilnej z 2006 roku i ustawy o Państwowym Zasobie Kadrowym K. Działocha, A. Łukaszczyk, 2006, 3 i nast.

nowi podstawę do nierównego traktowania obywateli, czym narusza równocześnie art. 32 Konstytucji RP, dający wyraz zasadzie równości wobec prawa. Istota tej zasady, co podkreślał Trybunał Konstytucyjny od początków swego działania, polega na tym, że wszystkie podmioty charakteryzujące się cechą relewantną (istotną) w równym stopniu powinny być traktowane jednakowo, a zatem bez zróżnicowania dyskryminującego [U 7/87]. W kontekście art. 6 usc nie można mówić o respektowaniu zasady "równego traktowania równych", jako że założono w nim ograniczenie zasięgu udostępnienia informacji o wolnych wyższych stanowiskach w służbie publicznej jedynie do obywateli, którzy znajdą uznanie w oczach osób obsadzających te stanowiska. Wiedzą o wolnych, wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, w świetle art. 53 a ustawy o sc, będą dysponować osoby zajmujące stanowiska *stricte* polityczne, jak choćby ministra, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów czy wojewody. Są to zatem stanowiska *stricte* polityczne, co z uwagi na ich znaczenie w procesie kształtowania polityki kadrowej nie może zostać uznane za sprzyjające budowie apolitycznego korpusu urzędniczego.

Jak już wyżej powiedziano regulacja ustawowa materii służby cywilnej powinna być dokonana z uwzględnieniem zasad, które ustanowione zostały w art. 153 ust 1 Konstytucji RP, to znaczy bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania państwa. Jak uznał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 roku [K 9/02] kluczowym, a równocześnie koniecznym warunkiem służącym realizacji tych celów jest takie ustawowe unormowanie 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 w związku z tym pozbawiony możliwości ingerencji politycznej.

Z kolei, jak uznał TK w wyroku z dnia 29 listopada 2007 r. [SK 43/06], art. 60 Konstytucji RP wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej oraz nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych stanowić może istotną przeszkodę w stosowa-

niu przyjętych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach. Zdaniem Trybunału regułą powinien być dostęp do stanowisk w służbie publicznej w drodze **konkursu** przeprowadzanego na podstawie jasnych określonych w ustawie kryteriów. Takie rozwiązanie odpowiada nie tylko wymogom sprawiedliwości, wykluczając arbitralność rozstrzygnięć, ale ponadto służy realizacji dobra wspólnego, umożliwiając nabór najlepszych kandydatów na poszczególne stanowiska w służbie publicznej. Ustawodawca powinien dążyć do coraz szerszego wprowadzania procedury konkursowej przy obsadzaniu stanowisk w służbie publicznej [III KRS 4/10]. Chociaż z mocy art. 68<sup>1</sup> Kodeksu pracy [ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., tekst jednolity: Dz. U. z 2014, poz. 1502 z późn. zm.] w związku z art. 153 a ust. 5 usc powołanie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej będzie mogło zostać poprzedzone konkursem, to okoliczność ta nie niweczy zasygnalizowanych wyżej zastrzeżeń. Nawet w takim przypadku udział w konkursie będą mogły wziąć jedynie osoby dysponujące w gruncie rzeczy informacją poufną.

Nie sposób również uznać, że art. 153 a ustawy o służbie publicznej jest zgodny z art. 60 i 153 ust. 1 Konstytucji RP. W art. 153a ust. 5 przewidziano, że podstawą nawiązania stosunku pracy na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej jest powołanie w rozumieniu przepisów kodeksu pracy. Zasygnalizowana wątpliwość co do dopuszczalności zatrudniania w korpusie służby cywilnej na podstawie powołania wiąże się ze stopniem ochrony stosunku pracy z powołania przed rozwiązaniem przez pracodawcę. Stosunek pracy oparty na powołaniu nie korzysta z tzw. powszechnej ochrony trwałości i jest uznawany za najmniej stabilną podstawę zatrudnienia pracowniczego [Liszcz 2014, 210]. Może być w każdym razie rozwiązany i nawet jeśli przy aprobachie poglądu [Liszcz 2014, 209]<sup>5</sup> o konieczności podania przyczyny odwołania pracownikowi nie przysługuje roszczenie o uznanie odwołania za bezskuteczne ani o przywrócenie do pracy.

Zagadnienie trwałości stosunku pracy w służbie publicznej, w tym także w służbie cywilnej, było już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który zwracał uwagę, że stabilizacja zatrudnienia gwarantowana urzędnikom

---

<sup>5</sup> Takie stanowisko zajęł również SN w wyroku z dnia 10 września 2004 r., I PK 704/03. Inaczej SN w wyroku z dnia 23 lipca 2009r., II PK 30/09.

służby cywilnej ma istotne znaczenie, jakkolwiek nie może być rozumiana jako swoisty przywilej przysługujący określonej grupie osób. Trwałość stosunku pracy w służbie publicznej pełni bowiem niezwykle ważną funkcję związaną z zapewnieniem instytucjom państwowym odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników. Uniezależnia obsadzanie stanowisk w służbie publicznej od kryteriów politycznych i stanowi konieczny warunek bezstronności politycznej i kompetencji tej służby. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu ochrona trwałości stosunku pracy, polegająca przede wszystkim na ustawowej reglamentacji okoliczności umożliwiających rozwiązanie stosunku pracy, ma gwarantować możliwość wykonywania obowiązków ustawowych w sposób wolny od jakichkolwiek nacisków zewnętrznych. Stanowi przez to jedną z podstawowych gwarancji neutralności urzędników, umożliwiając wykonywanie powierzonych im zadań państwa w sposób niezależny [Por. Dubowik 2007, 18-19]. W wyroku z dnia 16 czerwca 2003 r. [K 52/02] Trybunał Konstytucyjny zwrócił ponadto uwagę na to, że ochrona trwałości stosunku pracy w służbie publicznej pełni szereg funkcji, stanowiąc szczególnie ważny instrument polityki zatrudnienia w tej służbie. Jej celem jest zapewnienie instytucjom państwowym odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników. Stabilność zatrudnienia uniezależnia obsadzanie stanowisk w służbie publicznej od kryteriów politycznych i stanowi konieczny warunek bezstronności politycznej i kompetencji tej służby. Ochrona trwałości stosunku pracy sprzyja wykorzystaniu doświadczenia zawodowego urzędników państwowych. Ostatecznym celem stabilności zatrudnienia w służbie publicznej jest zagwarantowanie obywatelom prawa do dobrej administracji. Należy zatem uznać, że ochrona interesu indywidualnego urzędników stanowi w tym przypadku pochodną określonych wartości ogólnospołecznych. Mając na uwadze relatywną łatwość rozwiązania stosunku pracy z powołania, nie sposób uznać, że wprowadzenie tej podstawy zatrudnienia służy realizacji celów powołania służby cywilnej oraz prawa obywateli do dobrej administracji.

Wątpliwości natury konstytucyjnej powstają również na tle art. 53 w brzmieniu nadanym jej nowelą grudniową. Stanowi on, że może je zajmować osoba, która:

- 1) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;

2) nie była skazana prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;

3) posiada kompetencje kierownicze,

4) spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych.

Przed nowelą grudniową art. 53 przewidywał, że wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która:

1) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;

2) nie była karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;

3) posiada kompetencje kierownicze;

4) posiada co najmniej sześćoletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych - w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu;

5) posiada co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych - w przypadku ubiegania się o stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 2-4;

6) spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych.

Jak już wcześniej powiedziano uczynienie zadość wymogowi przewidzianemu w art. 153 ust. 1 powołania służby cywilnej nie wystarczy formalne nadanie takiej nazwy rzeszy ludzi zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w urzędach administracji rządowej. Stosowne regulacje muszą zapewnić zawodowy charakter służby cywilnej. Zgodnie z regułami wykładni językowo-logicznej należy przyjąć, że o zawodowym wykonywaniu określonej działalności można mówić tylko w przypadku, gdy jest ona wykonywana stale, w ramach zawodu, czyli zajęcia w którym ktoś się wyspecjalizował i z którego czerpie środki utrzymania [Por. Skorupka 1969, 990]. O zawodzie można mówić tylko wtedy, gdy w danej aktywności człowieka występują cztery

elementy: określony rodzaj aktywności, wymagane kwalifikacje, trwałe charakter pracy oraz dochód uzyskiwany dzięki pracy [Wojtczak 1999; 32]<sup>6</sup>. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań ma odpowiedź na pytanie czy rygory selekcyjne przewidziane dla osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej realizują konstytucyjny wymóg zawodowego charakteru służby cywilnej. Jak podnosi się w doktrynie kwalifikacje obejmują wiedzę i umiejętności, a mogą zostać nabyte w drodze praktyki lub edukacji [Jagielski 2010, 33]. Dostęp do korpusu służby cywilnej obwarowany jest co do zasady koniecznością spełnienia odpowiednich rygorów selekcyjnych (art. 4 usc), odbyciem służby przygotowawczej i koniecznością zdania egzaminu<sup>7</sup>. Warto również wspomnieć o ocenach okresowych, jakim poddawani są członkowie korpusu służby cywilnej oraz obowiązki udziału w szkoleniach. Mechanizm ten sprzyja, chociaż oczywiście nie stanowi gwarancji osiągnięcia celów konstytucyjnych utworzenia służby cywilnej, która w sposób zawodowy i rzetelny realizuje zadania państwa. W tym kontekście obniżenie rygorów selekcyjnych nowelą grudniową w sposób rażąco narusza dyrektywę konstytucyjną nakazującą stworzenie zawodowego korpusu służby cywilnej. Warto w tym miejscu zauważyć, że już obniżenie rygorów selekcyjnych dla osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej spotkało się z uzasadnioną krytyką przedstawicieli doktryny [Szewczyk 2010, 54]. Szczególną dezaprobatę wywołuje odstąpienie od wymogu wykazania doświadczenia zawodowego przez osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Nie można mówić o zawodowym charakterze zatrudnienia w służbie cywilnej, w sytuacji gdy obowiązujące przepisy nie wymagają od wchodzącej w grę kategorii osób traktowania swoich obowiązków, jako zawodu nie tylko na etapie włączenia do korpusu służby cywilnej ale i w perspektywie pozostawania w nim. Powołanie tworzy wszak bardzo labilny stosunek pracy, który może zostać z łatwością rozwiązany, a zważywszy na polityczne umiejscowienie osób rozstrzygających o zatrudnieniu, oczywiste staje się zagrożenie podejmowania w tym zakresie decyzji dalekich od apolityczności.

---

<sup>6</sup> Na temat zawodowego charakteru służby cywilnej zob. też. J. Jagielski, 2010, 25-27.

<sup>7</sup> Należy przy tym pamiętać o szczególnej ścieżce dostępu do służby cywilnej przewidzianej dla absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

## PODSUMOWANIE

W demokratycznym państwie prawa funkcjonowanie służby cywilnej rozumianej jako korpus zawodowych, apolitycznych urzędników kierujących się wartościami konstytucyjnymi a nie interesem partyjnym, jest standardem. Stąd też jej odtworzenie po latach upolitycznienia aparatu administracyjnego w okresie PRL należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, podobnie jak jej konstytucyjne umocowanie. Niestety, jak dowodzi tego skala i kierunek zmian prawnych, idea ta z wielkim trudem toruje sobie drogę do świadomości decydentów politycznych. Podkreślić przy tym należy, że konkluzja ta nie odnosi się jedynie do ostatnich zmian przepisów regulujących funkcjonowanie służby cywilnej, ale ma walor ogólnej oceny.

Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej z 30 grudnia 2015 roku zasługuje jednak na szczególną krytykę. Po dwudziestu latach od przyjęcia pierwszej powojennej ustawy o służbie cywilnej uczyniony został znaczący krok wstecz w budowaniu apolitycznego aparatu urzędniczego. Zdarzenie to tym bardziej budzi niepokój, że ustawodawca całkowicie pominął dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynikają jasne wskazówki co do sposobu urzeczywistnienia konstytucyjnego nakazu utworzenia służby cywilnej<sup>8</sup>.

W demokratycznym państwie prawa dziwi również to, że daleko idąca zmiana w obszarze funkcjonowania administracji rządowej została dokonana nie z inicjatywy Rady Ministrów ale grupy posłów, podczas gdy wydawać by się mogło, że to z uwagi na podległość Szefa Służby Cywilnej Prezesowi Rady Ministrów, to właśnie ten ostatni jest predestynowany do przedstawienia RM propozycji rozwiązań prawnych zamierzających do usprawnienia działania Służby Cywilnej oraz wyeliminowania stwierdzonych w tym obszarze nieprawidłowości<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> To, że ustawodawca nie uwzględnił w zasadzie postulatów doktryny dotyczące sposobu unormowania służby cywilnej, stało się smutną normą. Zarówno w toku prac poprzedzających uchwalenie ustawy o sc z 2006 roku jak i z 2008 roku, opinie prawne, w których podnoszono szereg wątpliwości nie wpłynęły znacząco na treść przyjętych ostatecznie ustaw.

<sup>9</sup> Niestety nie jest to praktyka odosobniona i jak pokazuje doświadczenie z drogi tej korzystają wszystkie rządzące opcje polityczne.

Celem powyższych wywodów nie jest wykazanie, że ustawodawca zwykły nie ma prawa do wprowadzania prawnych mechanizmów służących efektywności działania administracji. Słusznie zauważa się w literaturze przedmiotu, że uczynienie z urzędników na wyższych stanowiskach kierowniczych kogoś w rodzaju nieusuwalnych sędziów, jawi się rozwiązaniem nie do przyjęcia w świetle mechanizmów funkcjonowania państwa demokratycznego [Chmielnicki 2013, 30].

#### SPIS LITERATURY

Chmielnicki P., *Formalne i nieformalne przesłanki zatrudnienia na stanowisku kierowniczym (awansowania na wyższe stanowisko służbowe w administracji publicznej)*, [w:] Stec M., S. Płażek (red.) *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, LEX, Warszawa 2013.

Dubowik A., *Wzmoczona trwałość stosunku pracy z mianowania*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" nr 9/2007.

Działocha K., Łukaszczuk A., *Nowa ustawa o służbie cywilnej (Aspekt prawno-konstytucyjny)*; „PiP” 2006, nr 11.

Grosse T., *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna?*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8/2000.

Jagielski J., Rączka K., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*; J. Jagielski, K. Rączka (red.), LexisNexis, Warszawa 2010, s. 25-27.

Liszc T., *Pozaumowne stosunki pracy*, [w:] M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński (red.), *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, C.H. Beck; Warszawa 2006.

Liszc T., *Prawo pracy*, Warszawa 2014.

Liszc T. (red.), *Prawo urzędnicze*, Verba, Lublin 2010.

Mordel T., *Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8/2002.

Skorupka S. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1969.

Szewczyk H., *Stosunki pracy w służbie cywilnej*; Warszawa 2010.

Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, ars boni et aequi, Poznań 1999.

#### AKTY NORMATYWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku - Kodeks pracy, Tekst jednolity: Dz. U. z 2014, poz. 1502 z późn. zm.

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

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej Tekst jednolity: Dz. U. z 2014r., poz. 1111 z późn zm.

Ustawa z 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej; Dz. U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej; Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.

Ustawa o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 roku, Dz. U. z 1999r., Nr 49, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 170, poz. 1218.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o Państwowym Zasobie Kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz. U. Nr 170, poz. 1217.

#### **ORZECZNICTWO**

Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87.

Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73.

Wyrok TK z dnia 15 czerwca 2011r., K 2/09; OTK-A 2011/5/42.

Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 roku Kp 1/11; OTK-A 2011/5/41.

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

Wyrok TK z dnia 29 listopada 2007 r. SK 43/06; OTK-A 2007/10/130.

Wyrok SN z dnia 9 czerwca 2010 r., III KRS 4/10, LEX nr 611831.

Wyrok SN z dnia 10 września 2004 r., I PK 704/03; OSNP 2005/9/128.

Wyrok SN z dnia 23 lipca 2009r., II PK 30/09; LEX nr 533040.

Wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54.

Wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003 r K 52/02; OTK-A 2003/6/54.

#### **ŹRÓDŁA INTERNETOWE**

[http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/AF74F42726E9A747C125716A002B58AB/\\$file/552.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/AF74F42726E9A747C125716A002B58AB/$file/552.pdf); <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opwsdr?OpenForm&552>

<http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opwsdr?OpenForm&552>; [dostęp 11.03.2016]