



Dr Wojciech Drobny
ORCID: 0000-0002-7956-4348
Instytut Nauk Prawnych PAN
w.drobny@inp.pan.pl

Przenikanie się prawa konstytucyjnego, prawa pracy i prawa administracyjnego na przykładzie polskiego prawa urzędniczego w świetle orzecznictwa (zagadnienia wybrane)

**The interpenetration of constitutional law, labor law
and administrative law using the example of Polish civil service
law in the light of jurisprudence (selected issues)**

Abstrakt

W artykule przedstawiono rozważania na temat przenikania się w systemie prawa instytucji prawa administracyjnego, konstytucyjnego i pracy. W ujęciu historycznym wskazano na kierunek i dynamikę zmian w obszarze prawa urzędniczego. Wskazano na pozaprawne czynniki wpływające na ustawodawcę, które powodują zaburzenie jasnego, teoretycznego podziału prawa na gałęzie prawa. Rozważania zilustrowano orzecznictwem sądów administracyjnych i powszechnych a także Trybunału Konstytucyjnego w zakresie interpretacji wybranych, kluczowych instytucji prawa urzędniczego, tj. zakresu podmiotowego służby cywilnej, zakresu pojęcia „administracja rządowa” i istoty postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej.

Słowa kluczowe: teoria prawa, pograniczne prawa, system prawa, prawo urzędnicze

Abstract

The study discusses the interpenetration of administrative, constitutional and labor law institutions in the legal system. In historical terms, the direction and dynamics of changes in the area of civil service law have been indicated. Non-legal factors influencing legislators, which disrupt the clear, theoretical division of law into branches of law, have been indicated. The considerations are illustrated by the jurisprudence of the administrative and common courts as well as the Constitutional Tribunal, in the field of interpretation of selected key institutions of civil service law (the subjective scope of the civil service, the scope of the term 'government administration' and the essence of the qualification procedure in the civil service).

Keywords: theory of law, borderline of law, legal system, civil service law

1. Wstęp

O polskim prawie urzędniczym mówi się, że pozostaje w kryzysie tożsamości¹. Istotą tej oceny jest bezsprzeczna konstatacja, że nie jest możliwe konsekwentne przyporządkowanie żadnej z ustaw wpisujących się w zakres znaczeniowy terminu prawo urzędnicze, tj. ustawy o służbie cywilnej², o pracownikach samorządowych³, ani o pracownikach urzędów państwowych⁴ do jednej gałęzi prawa w rozumieniu teorii prawa⁵. W ujęciu historycznym wyraźny jest trend, już wielokrotnie wskazany w piśmiennictwie⁶, zgodnie z którym kierunek zmian prawodawstwa w tym obszarze w okresie powojennym przebiega od modelowych publicznoprawnych rozwiązań poprzez systematyczne zwiększanie w prawie urzędniczym liczby elementów i instytucji prawa prywatnego aż po całkowite zastąpienie dotychczasowych rozwiązań przepisami o charakterze prawnopracowniczym.

¹ T. Górzyńska, [W. Drobny (red.)], *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, Warszawa 2016.

² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tj. Dz.U. 2018, poz. 1559.

³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tj. Dz.U. 2016, poz. 902 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, tj. Dz.U. 2018, poz. 1915.

⁵ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 389 i n.

⁶ T. Górzyńska, *Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1 spec., s. 74.

Z punktu widzenia teorii prawa, logiczne tworzenie i porządkowanie norm ma na celu przede wszystkim zapewnienie dogmatycznego istnienia zupełnego i niesprzecznego systemu prawa. Jego egzystencja warunkuje natomiast zdolność dokonywania poprawnej egzegezy prawniczej czyli podejmowania zespołu czynności zmierzających do ustalenia znaczenia norm generalno-abstrakcyjnych zawartych w przepisach prawnych. Interpretator, ustalając znaczenie normy, odwołuje się przecież do teoretycznych reguł wykładni, w tym katalogu dyrektyw wnioskowań prawniczych czy reguł kolizyjnych. Waga koncepcji racjonalność ustawodawcy jest ogromna. Tym samym kluczowa jest konsekwencja ustawodawcy w utrzymywaniu dyscypliny tworzenia przepisów przynależnych danej gałęzi prawa. Inne zasady prawa administracyjnego jako prawa publicznego będą determinować sytuację prawną członka służby publicznej, a zupełnie inaczej, wręcz odwrotnie, sytuację tę będą określać przepisy prawa pracy czyli prawa prywatnego. Stąd zasadnym wydaje się postulat dokonania analizy wybranych, aktualnych problemów zjawiska przenikania się trzech tytułowych gałęzi prawa w obszarze prawa urzędniczego. Wytypowane ilustracje powinny umożliwić sformułowanie tez o dynamice i kierunku zmian, wzajemnej proporcji tych gałęzi, a być może nawet pozwolić sformułować odpowiedź na pytanie o powód niekonsekwentnego działania ustawodawcy w tym zakresie. Z uwagi na szczególny charakter służby cywilnej, mającej zakotwiczenie konstytucyjne, dalsze rozważania na temat polskiego prawa urzędniczego będą ilustrowane przepisami pragmatyk o służbie cywilnej.

2. Prawo konstytucyjne jako ustrojowy wyznacznik elementów prawa urzędniczego

Konstytucjonalizacja instytucji służby cywilnej w prawie polskim ma doniosłe znaczenie. Pojawienie się w ustawie zasadniczej⁷ przepisów określających jej miejsce w strukturze państwa oraz cechy i zasady jej działania, wyznaczyło solidne i trwałe, choć lakoniczne, ramy tworzenia przez ustawodawcę zwykłego szczegółowych elementów tego korpusu urzędniczego. Doniosłość nadania kategorii konstytucyjnej tej instytucji stanowi nie tylko wyraz dużego znaczenia, jakie ustrojodawca przywiązuje do problematyki służby cywilnej, ale przede wszystkim zapewnia praktyczną możliwość kontroli zgodności z Konstytucją właściwych ustaw i aktów niższego rzędu. Pierwszy raz w sięgającej okresu

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

międzywojennego historii polskiego prawa służby cywilnej⁸, zyskało ono „możliwość obrony przed naruszeniem konstytucyjnych praw”⁹. Ustrojowe gwarancje wprost odnoszące się do służby cywilnej, uwzględniające jednocześnie zasady i wartości konstytucji (np. katalog konstytucyjnych wolności i praw jednostki z dopuszczalnością prawnego określenia uzasadnionych wyjątków) oraz zapewniona procedura badania konstytucyjności prawa stworzyły potencjalnie dobre podwaliny prawa urzędniczego. Jednak pokonstytucyjna praktyka ustawodawcza pokazała, że budowa prawa służby cywilnej w zgodzie z tymi wytycznymi jest zadaniem trudnym, wciąż niezrealizowanym.

Choć przepisy ustrojowe powtarzały główne założenia pragmatyki służby cywilnej z 1996 r.¹⁰ (nawiązującej – co warto odnotować – do wzorcowych, jednoznacznie i konsekwentnie publicznoprawnych postanowień pierwszej przedwojennej pragmatyki), to otworzyły przecież możliwość zaskarżania do Trybunału Konstytucyjnego ustaw regulujących problemy służby publicznej w tym przede wszystkim, statusu członków korpusu służby cywilnej¹¹.

Właściwa konstytucjonalizacja polskiej służby cywilnej nastąpiła w art. 153 Konstytucji RP, w świetle którego „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. Zgodnie z ust. 2 Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem tego korpusu. Tak określone cechy służby cywilnej, w świetle doktryny należy bezsprzecznie stosować łącznie¹², choć waga każdej z nich jest inna. Realizacja tych założeń „jest możliwa jedynie przez stworzenie odpowiedniego mechanizmu ustawowego, który pozwoli na zapewnienie wykonywania takich zadań przez odpowiednio do tego przygotowaną kadrę kierowniczą”¹³. Trybunał Konstytucyjny atrybut „zawodowy” interpretuje jako „profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pracowników czy urzędników służby cywilnej, dla zaj-

⁸ Pierwszym polskim aktem prawnym regulującym problematykę służby cywilnej jest ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, tj. Dz.U. 1949 Nr 11, poz. 72.

⁹ T. Górzyńska, *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, System Prawa Administracyjnego, t. 2, Warszawa 2012, s. 418.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, tj. Dz.U. 2018, poz. 1559.

¹¹ T. Górzyńska, [W. Drobny (red.)], *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 101.

¹² T. Górzyńska, *Służba cywilna w Konstytucji RP*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 226.

¹³ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r., Warszawa 2003, https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/2003_Informacja_o_istotnych_problemach.pdf [dostęp: 1.12.2018].

mowania konkretnego stanowiska zaś pewnych kwalifikacji szczególnych”¹⁴. Oznacza to konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako swój zawód (a nie zajęcie przejściowe), pojmując go jako służbę, wykonywaną zgodnie z przepisami prawa, w sposób lojalny wobec państwa i urzędu. Termin „rzetelny”, poza słownikowym znaczeniem należytego i uczciwego wypełniania obowiązków, rozumiany jest jako „myślenie w kategoriach interesu państwa, służby, urzędu i odbiorcy usług służby cywilnej, działanie uczciwe, w imieniu jakiegoś dobra”¹⁵. Wymienione przez ustrojodawcę dwa ostatnie bliskoznaczne atrybuty „bezstronności i neutralności politycznej” w bogatej linii orzeczniczej Trybunału zostały zdefiniowane jako „brak możliwości wpływu świata polityki na działalność korpusu służby cywilnej, co wymaga zapewnienia mechanizmów powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek (nawet przejściowych) możliwości ingerencji politycznych”¹⁶.

W art. 60 Konstytucji RP została sformułowana zasada, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Istotą tego przepisu jest zatem zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej¹⁷. W świetle wykładni Trybunału Konstytucyjnego przepis ten zapewnia prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej, ale nie gwarantuje przyjęcia do niej¹⁸. Nie może być podstawą dochodzenia przed sądem roszczenia o dopuszczenie do pracy, pełnienia konkretnej funkcji, czy zajmowania określonego stanowiska¹⁹. Ustawodawca uprawniony jest do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia, uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej, z uwzględnieniem ich rodzaju oraz istoty²⁰. Natomiast organy władzy publicznej muszą określić liczbę tych stanowisk stosownie do potrzeb państwa²¹. Ustawodawca dookreślając koncepcje prawa służby publicznej, uwzględniając wytyczne ustrojowe art. 60, musi także respektować inne wynikające również z konstytucji ograniczenia,

¹⁴ Wyrok TK z 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94.

¹⁵ T. Górczyńska, *Służba cywilna w Konstytucji...*, s. 227.

¹⁶ Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73; zob. też wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18; wyrok TK z 12 grudnia 2002 r., K 9/02.

¹⁷ Wyrok SN z 9 czerwca 2010 r., III KRS 4/10, LEX 611831.

¹⁸ Wyrok TK z 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK-A 2004, nr 4, poz. 30.

¹⁹ Wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK 1999, nr 7, poz. 163; wyrok TK z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 5, poz. 144.

²⁰ Wyrok TK z 21 grudnia 2004 r., SK 19/03, OTK-A 2004, nr 11, poz. 118.

²¹ Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00.

w tym zasadę proporcjonalności (art. 31), sprawiedliwości (art. 2), równego traktowania (art. 32) i zakazu dyskryminacji (art. 32)²².

Bezpośrednim dopełnieniem konstytucyjnej koncepcji statusu polskiej służby cywilnej, w szczególności jej bezstronnego i neutralnego charakteru, są przepisy ustalające zasadę niepołączalności mandatu parlamentarnego z zatrudnieniem w administracji rządowej, w tym przede wszystkim w charakterze urzędnika służby cywilnej (art. 103). Według Trybunału Konstytucyjnego zasada *incompatibilitas* jest pochodną podstawowych konstytucyjnych zasad, określających – zgodnie z koncepcją podziału władzy – ustrój i służby realizacji tych zasad, w tym niezależności przede wszystkim władzy ustawodawczej od wykonawczej, jak również neutralności politycznej określonych służb państwowych²³. Ustrojodawca, co prawda, w art. 103 ust. 1 posługuje się pojęciem „osoba zatrudniona w administracji rządowej”, a w ust. 2 pojęciem „urzędnik służby cywilnej” – czyli terminami jednoznacznie zdefiniowanymi w prawie urzędniczym – to nie mam jednak wątpliwości, że zakaz ten adresowany jest do wszystkich kategorii członków korpusu służby cywilnej, czyli także niewymienionych w nim wprost osób na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej oraz członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Radykalnym przykładem ingerencji w konstytucyjnie wyznaczony zakres podmiotowy służby cywilnej były budzące wątpliwość Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym²⁴, w części w jakiej wyłączały pracowników Komisji Nadzoru Finansowego z korpusu służby cywilnej. W treści wniosku Rzecznik wskazał argumenty, które miały przemawiać za uznaniem KNF za organ administracji rządowej. Słusznie zatem – moim zdaniem – zauważył, że kluczowe znaczenie dla ustalenia organizacyjnego zakresu „administracji rządowej” ma art. 146 ust. 3 Konstytucji RP, który przewiduje, że organem, który kieruje administracją rządową jest Rada Ministrów. Dlatego okoliczność, że KNF nie jest określona w ustawie jako centralny organ administracji rządowej, nie przesądza o jej wyłączeniu z tej kategorii organów. Istotne znaczenie miały uregulowania aspektów prawno-organizacyjnych Komisji. Dla zaklasyfikowania podmiotu jako centralnego organu administracji rządowej zasadnicze znaczenie ma sposób kreowania tego organu oraz jego usytuowanie prawno-organizacyjne względem organów naczelných, czyli Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów

²² Wyrok TK z 10 maja 2000 r., K 21/99.

²³ Uchwała TK z 6 lutego 1996 r., W 11/95, OTK 1996, nr 1, poz. 5.

²⁴ Ustawa z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, tj. Dz.U. 2018, poz. 621.

czy ministra. Z uwagi na usytuowanie Komisji zakwestionowane przepisy, zdaniem Rzecznika, pozostawały w sprzeczności z konstytucyjną zasadą działania służby cywilnej w urzędach administracji rządowej.

Powyższa opinia znajduje potwierdzenie we wcześniejszym orzecznictwie, zgodnie z którym z art. 153 Konstytucji RP wynika obowiązek wprowadzenia korpusu służby cywilnej we wszystkich urzędach administracji rządowej. W wyroku z 12 grudnia 2002 r., sygn. K 9/02 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że konstytucja przesądza o konieczności powołania korpusu służby cywilnej w ramach struktury administracji rządowej²⁵. W uzasadnieniu wyroku z 13 listopada 2003 r., sygn. K 51/02 Trybunał wskazał:

art. 153 Konstytucji pozwala na wysunięcie tezy, że cały aparat urzędniczy, wykonujący zadania na rzecz administracji publicznej, w jej części podlegającej Radzie Ministrów, powinien być objęty ustawą o służbie cywilnej i jako taki wchodzić w jej skład²⁶.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił jednak stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie wyłączały pracowników KNF z korpusu służby cywilnej. Uznał, że zróżnicowanie składu Komisji (w której zasiadają m.in. przedstawiciel Prezydenta i NBP) przemawia za usytuowaniem jej poza strukturą administracji rządowej. Uznanie Komisji za organ administracji publicznej usytuowany poza administracją rządową miało rozstrzygające znaczenie również dla określenia charakteru prawnego Urzędu KNF. 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 RP. 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. Dlatego Komisja nie jest organem administracji rządowej, a Urząd KNF nie stanowi urzędu administracji rządowej w rozumieniu art. 153 ust. 1 konstytucji i w konsekwencji nie może w nim działać korpus służby cywilnej²⁷.

²⁵ Wyrok TK z 12 grudnia 2002 r., K 9/02.

²⁶ Wyrok TK z 13 listopada 2003 r., K 51/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 86.

²⁷ Wyrok TK z 15 czerwca 2011 r., K 2/09, OTK-A 2011, nr 5, poz. 42.

3. Pogranicze prawa administracyjnego i prawa pracy w obszarze prawa urzędniczego

W polskiej i zachodnioeuropejskiej dogmatyce prawa dostrzegalny jest silny wzrost tendencji dominacji prawa pracy w pograniczu prawa administracyjnego. Trend ten jest szczególnie mocno widoczny w tej części prawa administracyjnego, która reguluje stosunki służbowe (*sensu stricto* jak i *sensu largo*²⁸) w szeroko rozumianej sferze administracji publicznej. W perspektywie publicznoprawnej zmiany, jakie się już dokonały, zniweczyły w szczególności konstytucyjną koncepcję elitarnej służby cywilnej w Polsce, określone w art. 153 i 60 konstytucji.

Historia zmian w pragmatykach urzędniczych służby cywilnej dokonanych po transformacji ustrojowej to wpisująca się w nurt „od prawa publicznego, prawa urzędniczego do prawa prywatnego, prawa pracy”²⁹ bogata praktyka nieprzemyślanych, niekonstytucyjnych zmian i nowelizacji wynikających z potrzeby chwili. Tę systematyczną lecz bezzasadną eliminację rozwiązań o charakterze publicznoprawnym domknęło wprowadzenie generalnej kognicji sądów pracy w sporach o roszczenie dotyczące stosunku pracy w służbie cywilnej (art. 9 ust. 2 obowiązującej ustawy z o służbie cywilnej).

Jednocześnie w obowiązującej ustawie o służbie cywilnej ustawodawca pozostawił instrumenty prawne mające charakter ściśle administracyjnoprawny, jak np. akt mianowania jako podstawę nawiązania stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej. Proces uzyskiwania tego statusu odbywa się co do zasady³⁰ w ramach postępowania kwalifikacyjnego, którego charakter prawny ulegał poważnym zmianom. Choć w istocie ma ono charakter postępowania administracyjnego nie jest już dziś prowadzone przez centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach służby cywilnej lecz został powierzony podmiotowi spoza sfery administracji publicznej (tj. Krajowej Szkole Administracji Publicznej o statusie osoby prawnej). Ta kwalifikacja implikuje praktyczne konsekwencje w zakresie sposobu ochrony interesu prawnego osób biorących udział w postępowaniu kwalifikacyjnym. Pojawiają się bowiem wątpliwości co do administracyjnego trybu kontroli czynności i rozstrzygnięć w ramach tego postępowania, co powoduje dalsze problemy z kognicją

²⁸ Mam tu na myśli stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych i pracownicze stosunki służbowe.

²⁹ T. Górzyńska, [W. Drobny (red.)], *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 58.

³⁰ Alternatywną formą uzyskania statusu urzędnika mianowanego jest ukończenie kształcenia stacjonarnego w KSAP (zob. art. 42 ust. 2 u.s.c.).

właściwych sądów. Sięgając do orzecznictwa sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych, warto hasłowo zrekonstruować dorobek i ocenę judykatury tego fragmentu służby publicznej. Postępowanie kwalifikacyjne, czyli realny mechanizm przemiany pracownika służby cywilnej w urzędnika mianowanego, jest istotą koncepcji służby cywilnej. Z tego powodu wymaga ono ochrony prawnej zgodnej z doktrynalną przynależnością tego instrumentu do odpowiedniej gałęzi prawa. Przegląd orzecznictwa pokazuje jednak poważne, praktyczne problemy w procesie jej kwalifikacji.

Pierwotny charakter i sens badanej instytucji zarysował Zbigniew Cieślak, wskazując:

postępowanie kwalifikacyjne kandydatów do służby cywilnej obejmuje także wszczęte na wniosek zainteresowanej osoby postępowanie administracyjne. Ponieważ kandydat nie jest jeszcze urzędnikiem służby cywilnej, a także biorąc pod uwagę, iż postępowanie dotyczy ewidentnego interesu prawnego osoby fizycznej, trudno byłoby przyjąć pogląd odmawiający – przedstawionej na piśmie przez Szefa Służby Cywilnej – decyzji o niedopuszczeniu do postępowania administracyjnego waloru decyzji administracyjnej. Wszystkie wymagania dotyczące wniosku, treści decyzji zachowania zasad postępowania administracyjnego, podstaw zwyczajnych i nadzwyczajnych trybów wzruszenia decyzji mają tu zastosowanie. Decyzja ta powinna być – zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. – uzasadniona, a stronie (kandydatowi) przysługuje prawo złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Szefa Służby Cywilnej (art. 127 k.p.a.) i później, przy zachowaniu ustawowych wymagań, skarga do NSA³¹.

Obecnie art. 43 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., który przyznaje Krajowej Szkole Administracji Publicznej zadanie przeprowadzenia postępowanie kwalifikacyjnego. W tym celu Szkoła powołuje zespół sprawdzający, który przeprowadza sprawdzian wiedzy i umiejętności niezbędnych do wypełniania zadań służby cywilnej. Zsumowane wyniki tego sprawdzianu podlegają uszeregowaniu w porządku malejącym i są publikowane w Biuletynie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów³². Rola Szefa Służby Cywilnej została ograniczona do publikacji wzoru zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego

³¹ Z. Cieślak [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998, s. 98.

³² Art. 43 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tj. Dz.U. 2018, poz. 1559.

(art. 41 u.s.c.), upublicznienia wiadomości o określonej w ustawie budżetowej maksymalnej liczby nowych mianowań w danym roku, a także do odbioru formalnego zgłoszenia kandydata do postępowania kwalifikacyjnego (art. 42). Najważniejszą jego kompetencją jest oczywiście dokonanie w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej mianowania pracownika służby cywilnej, który ukończył postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym i z miejscem uprawniającym do mianowania. Zgodnie jednak z art. 48 ust. 3 obowiązującej ustawy:

osiągnięcie miejsca uprawniającego do mianowania oznacza uzyskanie w postępowaniu kwalifikacyjnym wyniku pozytywnego z sumą punktów pozwalającą na mianowanie wszystkich osób, które uzyskały tę sumę punktów bez konieczności przekroczenia limitu.

Czynność ta ma zatem charakter wtórny do wyniku postępowania kwalifikacyjnego, a Szef Służby Cywilnej nie ma w tym zakresie luzu decyzyjnego, gdyż jeżeli pracownik służby cywilnej ukończył postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym, mieszcząc się w limicie mianowań na dany rok, to organ ma obowiązek przekształcić podstawę jego stosunku pracy z umowy o pracę na mianowanie. Z dniem mianowania dotychczasowy stosunek pracy kandydata przekształca się bowiem w stosunek pracy na podstawie mianowania (art. 48 u.s.c.).

Taka konstrukcja prawna instytucji postępowania kwalifikacyjnego i charakter prawny wciąż istniejącego aktu mianowania jako formy prawnej nawiązania stosunku pracy z urzędnikiem mianowanym w służbie cywilnej implikuje praktyczne problemy w odniesieniu do zasad ochrony prawnej osób ubiegających się o uzyskanie statusu urzędnika służby cywilnej. Orzecznictwo w tym zakresie wypracowało utrwalone rozwiązania.

Stosunek prawny zatem, którego ustalenia żąda kandydat do mianowania, w ocenie Sądu Najwyższego, ma charakter stosunku publicznoprawnego wynikającego z ustawy o służbie cywilnej i łączącego osobę, która osiągnęła uprawnienie do mianowania z Szefem Służby Cywilnej³³. Jednocześnie „stosunek ten nie ma w żadnym zakresie cech stosunku zobowiązaniowego, a tym bardziej zobowiązaniowego stosunku pracy”³⁴. W pełni popieram ten pogląd. Szef Służby Cywilnej jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej. Nie dokonuje on czynności z zakresu prawa pracy za pracodawcę lecz wykonuje swoje ustawowe kompetencje o charakterze publicznoprawnym. Dlatego, jak zauważył Sąd Najwyższy, „mianowanie

³³ Wyrok SN z 10 kwietnia 2014 r., II PK 259/13, LEX 1464692.

³⁴ Tamże.

na urzędnika służby cywilnej jest aktem stosowania prawa przez organ administracji publicznej³⁵. Ten akt administracyjny zawiera oświadczenie woli organu, jednostronnie i władczo decydujące o prawie do objęcia stanowiska urzędnika służby cywilnej. „Organ administracji publicznej kształtuje w ten sposób indywidualną sytuację prawną osób ubiegających się o mianowanie w drodze decyzji administracyjnej³⁶, a zatem w przywołanej sprawie roszczenie pracownika służby cywilnej należy zdaniem Sądu zakwalifikować jako odwołanie od decyzji Szefa Służby Cywilnej odmawiającej mianowania na urzędnika służby cywilnej³⁷.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny, oceniając swoją właściwość w sprawie skargi na bezczynność Szefa Służby Cywilnej „polegającą na braku mianowania na urzędnika służby cywilnej, pomimo spełnienia przesłanek do mianowania, wskutek błędnej oceny przeprowadzonego postępowania kwalifikacyjnego”, zauważył, że zakres kontroli sprawowany przez sądy administracyjne został określony w ustawie z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych³⁸, zgodnie z którą sądy te w zakresie swej właściwości sprawują kontrolę pod względem legalności działań lub zaniechań organów administracji publicznej. Kontrola ta ma jednak charakter ograniczony, tzn. są nią objęte jedynie działania administracyjne enumeratywnie wskazane w ustawie. Zdaniem sądu, z bezczynnością mamy do czynienia wówczas, gdy organ zobowiązany do podjęcia czynności nie podejmuje jej w terminie określonym w przepisach. Skarga na bezczynność ma na celu spowodowanie wydania przez organ oczekiwanego aktu czy dokonania czynności. Jednak taka skarga „dopuszczalna jest tylko w takich granicach, w jakich służy skarga do sądu administracyjnego, wobec czego nie każda sprawa dotycząca bezczynności organu podlega rozpoznaniu przez sąd³⁹”.

Powyższą linię orzeczniczą potwierdził także Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując skargę kasacyjną na sprawę, której przedmiotem było podważenie przez stronę wyników punktowych oceny pracy pisemnej. Sąd trafnie zauważył, że ocena ta nie jest decyzją administracyjną i nie może być poddana kontroli sądu administracyjnego. Do czynności takich jak ocena wiedzy kandydata nie będzie mieć także zastosowania podstawa kognicji sądu, określona w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo

³⁵ Tamże.

³⁶ Tamże.

³⁷ Tamże.

³⁸ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tj. Dz.U. 2018, poz. 2107.

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 22 sierpnia 2012 r., VII SAB/Wa 44/12, LEX 1276027.

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ocena pracy pisemnej, w postępowaniu, które nie kończy się decyzją ani innego rodzaju rozstrzygnięciem, do którego miałyby zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, nie stanowi aktu ani czynności z zakresu administracji publicznej. Jest ona wynikiem sprawdzenia wiedzy i umiejętności kandydata przez zespół sprawdzający. Tego rodzaju czynności w ugruntowanym orzecznictwie sądowym wyłączone są z kognicji sądu administracyjnego⁴⁰.

Zarysowana kwestia rozgraniczenia właściwości sądów powszechnych i administracyjnych zaistniała w momencie odejścia przez ustawodawcę od rozwiązań ustawy z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej i likwidacji Komisji Kwalifikacyjnej, czyli organu służby cywilnej powołanego w celu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego. Likwidacji Komisji towarzyszyła rezygnacja z decyzji o niedopuszczeniu do postępowania kwalifikacyjnego i decyzji o niespełnianiu przez kandydata tych wymagań, czyli rozstrzygnięć podlegających kontroli instancyjnej zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego.

Dokonany wtedy zwrot w zakresie statusu instytucji służby cywilnej objął także m.in. likwidację Komisji Odwoławczej oraz eliminację zaskarżalność do sądu administracyjnego większość spraw dotyczących statusu urzędnika służby cywilnej. W kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego pozostały jedynie decyzje dotyczące przeniesień urzędnika służby cywilnej, natomiast kwestie odmowy ponownego zatrudnienia w służbie cywilnej zostały oddane we właściwość sądów pracy, podobnie jak spory wynikające z rozwiązania stosunku pracy. Poprzednio kontrola sądownoadministracyjna umożliwiała urzędnikowi służby cywilnej prawo odwołania się do Prezesa Rady Ministrów od indywidualnych decyzji w swojej sprawie⁴¹ oraz prawo złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Prezesa Rady Ministrów⁴². Kolejne, szerokie nowelizacje tych przepisów, a wręcz nowe pragmatyki w jeszcze większym stopniu ograniczyły te publicznoprawne elementy statusu urzędnika służby cywilnej⁴³.

⁴⁰ Wyrok NSA z 2 grudnia 1994 r., I SA 1636/94, LEX 10666; wyrok NSA z 24 kwietnia 2002 r., I SA 2619/01, LEX 156846.

⁴¹ Mowa tutaj o możliwości przeniesienia przez Szefa Służby Cywilnej urzędnika do innego urzędu, jeśli przemawia za tym interes służby cywilnej (art. 51 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, tj. Dz.U. 1999 Nr 49, poz. 483); przeniesienia do innego urzędu w przypadku likwidacji lub reorganizacji urzędu (art. 54) oraz udzielenia urlopu bezpłatnego w przypadku uzasadnionym interesem publicznym (art. 55).

⁴² Art. 56 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej.

⁴³ Mowa o następujących pragmatykach: ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2006 Nr 170, poz. 1218; ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej

W wyniku tego zwrotu w orzecznictwie pojawił się w kontekście służby cywilnej szereg innych problematycznych zagadnień, jak na przykład budząca liczne wątpliwości kwestia naborów w korpusie służby cywilnej⁴⁴. I właśnie w tym kontekście Małgorzata Jaśkowska sformułowała opinię, że

na tle delimitacji właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych występuje pewna niepokojąca [...] tendencja. Wydaje się że sądy administracyjne, rozstrzygając o swojej właściwości, zbyt rzadko odwołują się do konstytucyjnie wyznaczonego przedmiotu sprawy sądowoadministracyjnej. Pojawia się niekiedy odmienna koncepcja szukania wyraźnych i niebudzących dyskusji podstaw normatywnych działań tych sądów. Podejście takie prowadzi zaś [...] do ograniczania konstytucyjnie wyznaczonego przedmiotu właściwości tych sądów⁴⁵.

4. Uwagi końcowe

Faktyczne przenikanie się gałęzi prawa, tworzenie się szerokiego pogranicza poszczególnych gałęzi czy utrata ich wewnętrznej integralności jest zjawiskiem powszechnym, wynikającym w dużej mierze z reaktywnego w praktyce działania ustawodawcy. Właśnie w obszarze tak bardzo newralgicznym (bo regulującym przecież zakres praw i wolności pracowniczych, politycznych czy związkowych) jak prawo urzędnicze i inne przepisy regulujące stosunki służbowe w służbie publicznej, reaktywność ta jest szczególnie widoczna. Głos i żądania tak dużej grupy społecznej jak szeroko rozumiana służba publiczna muszą być brane pod uwagę przez projektodawców przepisów, jednak z zachowaniem proporcji i ochrony celu i funkcji dla których ta instytucja państwa i prawa została powołana do życia. Nie mam wątpliwości, że cel ten ściśle powiązany jest z zasadami prawa publicznego – administracyjnego i konstytucyjnego, a nie prawa pracy.

Przywołane orzecznictwo obrazujące wątpliwości interpretacyjne co do zakresu elementarnego katalogu urzędów objętych korpusem służby cywilnej, zakresu znaczeniowego „administracja rządowa” czy też problemy tożsamo-

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

⁴⁴ Zob. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2012 r., VII SA/Wa 639/12, LEX 1217880.

⁴⁵ M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 572.

ściowe kluczowego w prawie urzędniczym postępowania kwalifikacyjnego skłania do postawienia retorycznego pytania o motyw działania ustawodawcy w tym zakresie. Skoro według teorii prawa dopuszczenie do przenikania międzygałęziowego instytucji prawa jest bezsprzecznie formą dewastowania systemu prawa, która prowadzi do inflacji prawa to czy ich uzasadnieniem zwykle nie jest krótkowzroczna, nieodpowiedzialna i pozbawiona dogłębnego zrozumienia istoty, atrybutów i funkcji regulowanych kwestii, reakcja ustawodawcy na wyłącznie pozaprawne czynniki.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, tj. Dz.U. 1949 Nr 11, poz. 72.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, tj. Dz.U. 2018, poz. 1915.
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, tj. Dz.U. 2018, poz. 1559.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, tj. Dz.U. 1999 Nr 49, poz. 483.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tj. Dz.U. 2018, poz. 2107.
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, tj. Dz.U. 2018, poz. 621.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2006 Nr 170, poz. 1218.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tj. Dz.U. 2018, poz. 1559.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tj. Dz.U. 2016, poz. 902 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 34.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 2 grudnia 1994 r., I SA 1636/94, LEX 10666.
- Uchwała TK z 6 lutego 1996 r., W 11/95, OTK 1996, nr 1, poz. 5.
- Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73.
- Wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK 1999, nr 7, poz. 163.
- Wyrok TK z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 5, poz. 144.
- Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18.
- Wyrok NSA z 24 kwietnia 2002 r., I SA 2619/01, LEX 156846.
- Wyrok TK z 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94.
- Wyrok TK z 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK-A 2004, nr 4, poz. 30.
- Wyrok TK z 21 grudnia 2004 r., SK 19/03, OTK-A 2004, nr 11, poz. 118.
- Wyrok SN z 9 czerwca 2010 r., III KRS 4/10, LEX 611831.
- Wyrok TK z 15 czerwca 2011 r., K 2/09, OTK-A 2011, nr 5, poz. 42.

Wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2012 r., VII SA/Wa 639/12, LEX 1217880.
Wyrok WSA w Warszawie z 22 sierpnia 2012 r., VII SAB/Wa 44/12,
LEX 1276027.
Wyrok SN z 10 kwietnia 2014 r., II PK 259/13, LEX 1464692.

Dokumenty urzędowe

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r., Warszawa 2003, https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_problemach/2003_Informacja_o_istotnych_problemach.pdf [dostęp: 1.12.2018].

Publikacje naukowe

Cieślak Z., Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998.
Górzyńska T., *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, System Prawa Administracyjnego, t. 2, Warszawa 2012, s. 415-453.
Górzyńska T., *Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1 spec., s. 73-88.
Górzyńska T., *Służba cywilna w Konstytucji RP*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.
Górzyńska T., [Drobny W. (red.)], *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, Warszawa 2016.
Jaśkowska M., *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 565-602.
Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.