

**Adam Banaszkiewicz**

dr, Karkonoska Państwowa Szkoła Wyższa w Jeleniej Górze

## **Zmiany wprowadzane w roku 2015/2016 w ustawie z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej – refleksje wybrane**

### ***Wprowadzenie***

Asumpt do sformułowania poniższych refleksji stanowi nowe podejście do polskiej służby cywilnej, którego wyrazem jest kierunek, jaki przyjmuje nowelizacja ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej. Może być ona odbierana jako zupełnie nowy sposób myślenia, którego ostatnim etapem stanie się całkowite upolitycznienie służby cywilnej i uzależnienie jej od aktualnej ekipy rządzącej, której doraźne interesy s.c. miałyby realizować i której elektorat, pozwalający przez kolejny okres cieszyć się profitami władzy, miałyby pozyskiwać.

W art. 53a ustawy z dnia 30 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup> przewidziano, że w odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego, osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej (wymienione w art. 52 ust. 1) będą ustalane w drodze powołania, a nie w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Taki kształt przepisów stwarza możliwość doboru kadry nie według predyspozycji czy zdolności (celowo nie został tu użyty termin „przydatności”), ale biorąc pod uwagę wskazane podmioty powołujące – po linii politycznej. Znaczenie tej zmiany każe się skupić głównie na niej, a nie chociażby na kwestiach dotyczących Szefa Służby Cywilnej czy zastąpieniu Rady Służby Cywilnej Radą Służby Publicznej.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 roku, poz. 34.

Najlepszą ilustracją intencji inicjatorów zmian mogą być słowa, wypowiedziane notabene przez osobę będącą z wykształcenia prawnikiem: „Chcemy, by pękł ten szklany sufit – dzisiaj te urzędy są dostępne tylko dla wybranych!”<sup>2</sup>.

Być może jest to wizja przesadzona, jednakże trzeba pamiętać, że uczyńnię wyłomu w ugruntowanej zasadzie, jakim jest zmiana sposobu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, otwiera drogę do zaprzeczenia jej samej, czyli zupełnej zmiany charakteru służby, poprzez zmianę jej składu personalnego. Osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej są członkami korpusu służby cywilnej. Inny sposób obsadzania tych stanowisk prowadzi do podwójnych standardów, jakie pojawiają się w ramach instytucji, której sensem istnienia jest niezależność polityczna i profesjonalizm w wykonywaniu powierzonych zadań. Wątpliwa jest faktyczna apolityczność osób realizujących polecenia przełożonych, reprezentujących w sposób jawny określone sympatie i przynależność partyjną. Wprowadzane zmiany mogą też znaleźć swą kontynuację w ujednoliceniu zasad naboru do służby cywilnej (rozwinięciu przyjętej linii), co będzie jej końcem jako takiej. Powstaje zasadnicze pytanie, komu taki stan rzeczy miałby służyć (na początek – czy jest on korzystny dla Polski i Polaków) oraz czy przy aktualnym kształcie regulacji prawnych ma on sens (jest potrzebny, skoro zapewniają one dokładnie ten sam rezultat)?

### *Zagadnienia podstawowe – pojęcie i istota służby cywilnej*

Na początek należałoby przypomnieć, że termin „służba cywilna” występuje najczęściej w trzech znaczeniach. W ujęciu przedmiotowym oznacza on realizację zadań państwa w sposób oparty na określonych zasadach ogólnych<sup>3</sup>. W literaturze wskazuje się, że do najważniejszych cech służby cywilnej należą: lojalność urzędników wobec prawa i rządu, bezstronność, uczciwość, profesjonalizm oraz neutralność polityczna. Urzeczywistnieniu tych wartości w działalności administracji sprzyjać powinny nie tylko odpowiednie rozwiązania normatywne, ale także tradycja i wysoka świadomość obywatelska społeczeństwa.

W drugim znaczeniu – instytucjonalnym (strukturalnym) – służba cywilna to określona struktura organizacyjna, wyodrębniona w aparacie

<sup>2</sup> Zob. np. strona internetowa: <http://wpolityce.pl/polityka/275363-pis-rusza-ze-zmiana-ustawy-o-sluzbie-cywilnej-wassermann-chcemy-by-pekl-szklny-sufit-dzisiaj-te-urzedysa-dostepne-tylko-dla-wybranych-wideo>.

<sup>3</sup> Por. J. Jagielski, [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 15.

państwowym. Wyrazem owego wyodrębnienia jest powołanie Szefa Służby Cywilnej, który jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej. Wyodrębnienie służby cywilnej nie jest obecnie (pod rządami ustawy z 2008 roku) tak wyraźne, jak to miało miejsce w okresie obowiązywania wcześniejszych ustaw – z 1996 i z 1998 roku, niemniej jednak nie może być kwestionowane, zwłaszcza w porównaniu do ustawy o służbie cywilnej z 2006 roku, kiedy na czele służby cywilnej stał *de facto* Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W ostatnim wreszcie znaczeniu – podmiotowym – służba cywilna to korpus pracowników (urzędników) wykonujących określone zadania państwa (pełniących służbę państwową).

Jak przy tym podkreśla J. Stelina, wyodrębnienie organizacyjne służby cywilnej w aparacie państwowym oznacza w istocie jej podwójne zaczepienie w systemie organów państwa. Z jednej strony, służba cywilna jest strukturą rozproszoną w systemie organów i urzędów administracji rządowej, pracownicy i urzędnicy służby cywilnej podlegają więc merytorycznemu zwierzchnictwu kierownictwa urzędów, w których pracują. Z drugiej jednak strony, służba cywilna, pomimo swego rozproszonego charakteru, jest formacją posiadającą własną hierarchię organizacyjną i własne organy, o których będzie jeszcze mowa, natomiast w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej orzekają komisje dyscyplinarne urzędu oraz Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej<sup>4</sup>.

Według przedstawicieli doktryny idea służby cywilnej została po raz pierwszy sformułowana we Francji w okresie III Republiki w postaci znanego powiedzenie, iż „rządy i parlamenty odchodzą, a administracja pozostaje”<sup>5</sup>. Chodzi w niej o zapewnienie ciągłości profesjonalnego wykonywania zadań państwa, mimo zmian politycznych ekip rządzących, poprzez oddzielenie stanowisk politycznych od neutralnych politycznie i stabilnych stanowisk wykonawczych – urzędniczych. Idea służby cywilnej jest zaprzeczeniem tzw. systemu łupów, niemal do końca XIX wieku praktykowanego w Stanach Zjednoczonych, gdzie przedstawiciele partii, która wygrała wybory prezydenckie, obejmowali niemal wszystkie stanowiska w administracji rządowej<sup>6</sup>.

Z Francji idea służby cywilnej rozpowszechniła się w całej Europie Zachodniej, a pod koniec XIX wieku dotarła też do USA, wcielana w różnych krajach w różne konkretne rozwiązania prawne. Różny jest między innymi jej zakres podmiotowy – najszerszy we Francji, gdzie poza pracownikami

<sup>4</sup> J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 159 i n.

<sup>5</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 207.

<sup>6</sup> Zob. np. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, LexisNexis 2004, s. 17.

urzędów państwowych obejmuje ona też nauczycieli szkół publicznych oraz pracowników publicznej służby zdrowia i opieki społecznej. W większości państw ogranicza się jednak do pracowników urzędów państwowych, a niekiedy także samorządowych (np. w Danii); w niektórych spośród nich (np. w Wielkiej Brytanii) tylko do urzędów administracji rządowej<sup>7</sup>.

Co istotne i tłumaczące z taką właśnie ideą ukształtowania *modus operandi* podmiotów działających w ramach określonych instytucji administracji rządowej, służba cywilna funkcjonuje zgodnie z tzw. modelem kariery służbowej, wywodzącym się jeszcze z tradycji pruskiej i napoleońskiej, a występującym nadal we Francji, Hiszpanii, Portugalii i Grecji. Polega na stworzeniu dla funkcjonariuszy służby państwowej zasadniczo odmiennego statusu (wyodrębnieniu ich spośród ogółu pracowników). Wstąpienie do służby oznacza rozpoczęcie kariery przy zapewnieniu gwarancji zatrudnienia. Stopniowo w tej służbie następują awanse, przechodzenie na wyższe stanowiska – aż do osiągnięcia wieku emerytalnego. Przez okres służby funkcjonariusz zobowiązany jest do zdyscyplinowania, karności, lojalności i wierności. Legitymować się musi odpowiednim przygotowaniem fachowym oraz wykazywać wysokimi walorami moralnymi i etycznymi, nie tylko w trakcie służby, ale również „poza nią”. Co więcej w okresie służby musi bezwzględnie wykonywać polecenia przełożonych. Zwiększony zakres odpowiedzialności i obowiązków ma być zrekompensowany przez zapewnienie stabilizacji stosunku pracy. Stosunek służbowy łączy funkcjonariusza z państwem i co istotne – ma charakter publicznoprawny. W całości podlega prawu administracyjnemu<sup>8</sup>. Ten model „stosowany” był przede wszystkim w okresie przed II wojną światową.

Jednocześnie słusznie zauważa T. Liszcz, że rozwiązania dotyczące zatrudniania w służbie cywilnej są różne. W praktyce występują najczęściej rozwiązania łączące w sobie elementy obydwu modeli (modelu kariery i modelu zatrudnienia służbowego). Model kariery, w przypadku którego podmiotem zatrudniającym urzędnika jest państwo i jest on zatrudniany w korpusie służby cywilnej lub w jednej z kategorii korpusu, a nie na konkretne stanowisko, mając stabilny stosunek zatrudnienia, pewne uposażenie i pokonując kolejne szczeble kariery służbowej stabilną emeryturę, znajduje zastosowanie m.in. we Francji, w Niemczech i w Austrii. Model zatrudnienia (stanowisk), w przypadku którego podmiotem zatrudniającym urzędnika nie jest państwo jako całość, a konkretny urząd i jest on zatrudniany na konkretnym stanowisku, będąc zobowiązanym spełniać dopasowane do tego stanowiska wymaga-

<sup>7</sup> G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 16 i n.

<sup>8</sup> Por. W. Sanetra, *Status pracowniczy funkcjonariuszy aparatu samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Wrocław 1993, nr 1470, s. 116.

nia, można odnaleźć m.in. w Wielkiej Brytanii, krajach skandynawskich oraz we Włoszech.

Rekrutacja do służby cywilnej w krajach Unii Europejskiej odbywa się na zasadzie otwartości (jawności), konkurencyjności oraz jednakowych dla wszystkich, upublicznionych kryteriów (warunków wstępnych) i procedur. Wśród warunków wstępnych występują zazwyczaj: wiek, zdolność do działań prawnych, odpowiednie wykształcenie, dobry stan zdrowia, uregulowany stosunek do służby wojskowej, nieskazitelna przeszłość, czy znajomość języka urzędowego danego państwa<sup>9</sup>.

W większości krajów służba cywilna dzieli się na kategorie lub korpusy.

W celu zapewnienia neutralnego politycznie i bezstronnego wykonywania przez urzędników zadań państwa, ustawy regulujące zatrudnienie w służbie cywilnej nakładają na urzędników, o czym będzie jeszcze mowa, wiele ograniczeń, w szczególności: zakaz przynależności do partii lub manifestowania poglądów politycznych i uczestniczenia w działalności politycznej, zakaz łączenia statusu urzędnika z pełnieniem mandatu parlamentarnego, ograniczenie praw związkowych, a zwłaszcza prawa udziału w strajku i innych formach protestu, które mogłyby zakłócić pracę urzędu, zakaz lub ograniczenie możliwości łączenia pracy w charakterze urzędnika z prowadzeniem działalności gospodarczej, zakaz zatrudnienia przez określony czas w podmiocie, którego sprawą załatwiał urzędnik w czasie pełnienia swojej funkcji<sup>10</sup>.

## *Historia służby cywilnej w Polsce*

Nie oddają istoty rzeczy słowa, jakie można usłyszeć m.in. z ust znanego polskiego reżysera filmowego, Krzysztofa Zanussiego, że źródłem niewłaściwej jakości kadr administracyjnych jest w naszym kraju brak tradycji urzędniczych. Pierwszym aktem prawnym urzeczywistniającym ideę służby cywilnej w Polsce była ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej<sup>11</sup>. Obejmowała ona nie tylko urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych zatrudnionych w administracji rządowej, lecz także w innych

<sup>9</sup> Jeżeli chodzi o wymóg posiadania obywatelstwa państwa, w którym chciałoby się być członkiem korpusu służby cywilnej, po zaskarżeniu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej ETS) Trybunał wydał w dniu 26 maja 1982 r. orzeczenie, w którym zakwestionował zgodność z prawem europejskim wymogu obywatelstwa w odniesieniu do wszystkich stanowisk urzędniczych, gdy kandydatem jest obywatel innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Po tym orzeczeniu większość stanowisk urzędniczych jest dostępna dla obywateli innych państw Unii. Zob. np. T. Grosse, *Rekrutacja i selekcja do służby cywilnej w państwach Unii Europejskiej*, BSC 1999, nr 3, s. 26.

<sup>10</sup> Zob. np. T. Liszcz, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005, s. 16–17.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 21, poz. 164, z późn. zm.

urzędach państwowych, w szczególności w Kancelarii Sejmu i Senatu oraz w Cywilnej Kancelarii Prezydenta RP. Formalnie ustawa ta została uchylona dopiero z dniem 31 grudnia 1975 roku, przez art. IV pkt 2 ustawy z dnia 12 czerwca 1974 roku – przepisy wprowadzające Kodeks pracy<sup>12</sup>. Wcześniej jednak była ona istotnie modyfikowana.

Idea prawdziwej służby cywilnej odżyła w Polsce dopiero po przełomie politycznym lat 1989–1990. Kolejne rządy opracowały własne projekty odpowiedniej ustawy. Udało się ją jednak uchwalić dopiero w 1996 roku koalicji Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego. Była to ustawa z dnia 5 lipca 1996 roku o służbie cywilnej<sup>13</sup>. Ustawa ta powołała do życia korpus służby cywilnej, który tworzyli wyłącznie urzędnicy służby cywilnej, zatrudnieni na jej podstawie w drodze mianowania w urzędach administracji rządowej. Poza korpusem pozostali pracownicy urzędów administracji rządowej zatrudniani są na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych w drodze mianowania (przed 27 stycznia 1995 roku). Mogli oni na ogólnych zasadach przystępować do postępowań kwalifikacyjnych i ubiegać się o mianowanie na podstawie ustawy o służbie cywilnej.

Po wyborach parlamentarnych w 1997 roku uformowała się koalicja AWS-Unia Wolności, która nie zaakceptowała wielu rozwiązań ustawy z 5 lipca 1996 roku<sup>14</sup>. Przystąpiła ona zatem do przygotowywania własnej ustawy, która została uchwalona dnia 18 grudnia 1998 roku, ale weszła w życie dopiero z dniem 1 lipca 1999 roku ze względu na skierowanie jej przez Prezydenta w trybie kontroli przewencyjnej do Trybunału Konstytucyjnego<sup>15</sup>. Ustawa ta utrzymywała zasadę, że korpus służby cywilnej działa tylko w strukturach administracji rządowej, jednakże istotnie zmieniła strukturę korpusu (m.in. zlikwidowała kategorie urzędnicze i podzieliła członków korpusu na dwie grupy: urzędników oraz pracowników służby cywilnej)<sup>16</sup>.

Ustawa z 1998 roku obowiązywała aż do 27 października 2006 roku. Zastąpiła ona zastąpiona przez ustawę o służbie cywilnej z dnia

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 24, poz. 142.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 89, poz. 402, z późn. zm.

<sup>14</sup> Chodziło m.in. o wymagania stosunkowo długiego stażu pracy na kierowniczych stanowiskach, które wyraźnie preferowały ludzi „poprzedniego reżimu”.

<sup>15</sup> Wyrokiem z 28 kwietnia 1998 roku (K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73) Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z art. 153 Konstytucji przepisy, które włączały do korpusu służby cywilnej osoby zatrudnione poza urzędami administracji rządowej, tj. w regionalnych izbach obrachunkowych i samorządowych kolegiach odwoławczych.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o służbie cywilnej, Dz.U. z 1999 roku, Nr 49, poz. 483, z późn. zm. Zob. np. T. Liszcz, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 17–23.

24 sierpnia 2006 roku<sup>17</sup>, której politycznym inicjatorem była, zwycięska w wyborach przeprowadzonych w 2005 roku, partia Prawo i Sprawiedliwość. Dwuletni okres obowiązywania ustawy z 2006 roku bez wątpienia dostarczył argumentów potwierdzających słuszność i celowość wprowadzenia zmian. Zakres zawartych w niej uregulowań prawnych odnoszących się do służby cywilnej był nieprawidłowo określony, ponieważ upolityczniał tą część administracji.

Generalnie nie sposób nie podzielić zdania E. Ury, że w każdym etapie przeobrażeń ustrojowych następowało dowolne, wygodne dla „władzy rządzącej” dostosowanie regulacji prawnych do aktualnej polityki. Zmiana opcji rządzącej powodowała od razu zainteresowanie prawem urzędniczym (w tym zwłaszcza służbą cywilną) i tworzeniem nowych projektów zmieniających to prawo, co nie wpływało pozytywnie na spójność obowiązujących rozwiązań prawnych<sup>18</sup>.

Nie można zaprzeczyć, że aktualnie obowiązująca regulacja prawna również stanowi konsekwencję „zmiany władzy” w Polsce. Została ona przygotowana przez nowe siły rządzące po tym, jak przedterminowe wybory parlamentarne w 2007 roku wygrała Platforma Obywatelska<sup>19</sup>. Jej treść nawiązuje jednak do najlepszych, wcześniej funkcjonujących w przedmiotowej materii, rozwiązań, a możliwe wypaczenia dokonywane przez stosujące ją podmioty są już zupełnie inną sprawą.

### ***Aktualny stan prawny – ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej***

Rozpocząć należałoby od przypomnienia, że instytucja służby cywilnej ma obecnie w Polsce swoje umocowanie konstytucyjne. Zgodnie z treścią art. 153 polskiej ustawy zasadniczej korpus służby cywilnej, działający w urzędach administracji rządowej jest powołany w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej jest Prezes Rady Ministrów<sup>20</sup>. Wszystkie wskazane w tym artykule cele powinny być realizowane łącznie, zaś ich osiągnięcie ma być zagwarantowane w ustawie. Realizacja tych celów

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 170, poz. 1218, z późn. zm.

<sup>18</sup> Zob. np. E. Ury, *Prawo urzędnicze...*, *op. cit.*, s. 21.

<sup>19</sup> Należy nadmienić, że ustawa z 21 listopada 2008 roku zastąpiła także ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz.U. Nr 170, poz. 1217, z późn. zm.

<sup>20</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 roku, Nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 153.

możliwa jest jedynie przez stworzenie odpowiedniego mechanizmu ustawowego, który pozwoli na zapewnienie wykonywania zadań publicznych przez odpowiednio do tego przygotowaną kadrę urzędniczą.

Konstytucja, ze względu na swój charakter, nie wskazuje szczegółowo zasad naboru do służby cywilnej, jej funkcjonowania, czy kwalifikacji osobistych i zawodowych osób wchodzących w skład korpusu służby cywilnej. Przesądza jednak o konieczności powołania takiego korpusu w ramach struktury administracji rządowej oraz precyzyjnie określa cztery podstawowe cele, dla których służba ta jest tworzona. Konstytucyjne cele służby cywilnej ograniczają swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej. Realizacja tych celów jest możliwa jedynie przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów prawnych. Konstytucja, mimo że nie przesądza o szczegółowych rozwiązaniach w tym zakresie, tworzy ograniczone ramy dla instytucjonalnych rozwiązań na poziomie ustawowym. Rozwiązania te wprowadza przede wszystkim ustawa z dnia 21 sierpnia 2008 roku o służbie cywilnej.

Wskazując, w ramach zamieszczonych w tej ustawie przepisów ogólnych, *ratio legis* przedmiotowej regulacji stwierdzono, powtarzając za przepisami ustawy zasadniczej, że służbę cywilną ustanawia się w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa<sup>21</sup>. Jak łatwo zauważyć, oprócz przymiotników, które znalazły się także w art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, wymieniono tutaj polityczną neutralność<sup>22</sup>.

Ideą istnienia służby cywilnej w Polsce, od czasu jej reaktywacji, czyli od 1996 roku, kiedy to uchwalona została pierwsza ustawa regulująca jej organizację i funkcjonowanie (w tym zasady naboru i weryfikacji kadr), jest zapewnienie administracji rządowej, a więc i państwu, ale także całemu systemowi sprawowania władzy publicznej, zespołu nieangażujących się w partyjną politykę, wysoko kwalifikowanych i ustabilizowanych na swoich pozycjach zawodowych, a więc niezależnych od zmiennych w demokracji politycznych koniunktur wykonawców, gwarantujących – głównie w rezultacie swojej neutralności politycznej – ciągłość oraz przewidywalność działania aparatu państwowego<sup>23</sup>. Osoby zatrudnione w urzędach administracji

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, art. 1. Zob. też zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, M. P. z 2002 roku, Nr 46, poz. 683.

<sup>22</sup> Można zaryzykować tezę, że w przeważającej mierze administracja samorządowa w swym postępowaniu kieruje się wartościami, które cechują służbę cywilną w znaczeniu przedmiotowym.

<sup>23</sup> Por. np. W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, t. II*, Warszawa 2001.

rządowej, wskazanych w art. 2 przedmiotowej ustawy (urzędnicy i pracownicy wchodzący w skład korpusu służby cywilnej)), powinny być wysokiej klasy profesjonalistami, dla których nie mają znaczenia interesy partyjne czy środowiskowe, w tym rodzinne, podczas realizacji ich zadań, a którzy kierują się w swym działaniu interesem publicznym i interesem obywateli oraz potrafią te interesy odpowiednio wyważyć, a także urzeczywistnić.

Wymaganie profesjonalizmu w służbie cywilnej zawiera w sobie, oprócz aspektu związanego z zapewnieniem odpowiedniego poziomu zawodowego obejmującego przygotowanie merytoryczne pracowników i posiadanie przez nich odpowiednich kwalifikacji do realizacji zadań państwowych, czemu służy system naboru do służby, również obowiązek stałego rozwijania i doskonalenia wiedzy zawodowej przez urzędników, uczestniczenia w szkoleniach, kursach i innych formach kształcenia oraz poddawania się okresowym ocenom. Wiąże się z tym także aspekt szczególnej postawy członka tej służby, przejawiającej się w traktowaniu swoich działań jako spełnienie powinności na rzecz społeczeństwa, państwa i interesu publicznego, dochowywaniu lojalności wobec państwa oraz urzędu, gotowości do przedłożenia potrzeb służby i urzędu nad interesy osobiste.

Kluczowe dla określenia, o jakie osoby *de facto* chodzi, jest wyliczenie znajdujące się w art. 2 ustawy. Wskazano w nim, gdzie trzeba być zatrudnionym, aby wchodzić w skład tzw. korpusu służby cywilnej, przez które to pojęcie rozumie się pracowników służby cywilnej -zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie, urzędników służby cywilnej - zatrudnionych na podstawie mianowania zgodnie z tymi zasadami oraz osoby zatrudnione na wyższym stanowisku w służbie cywilnej<sup>24</sup>.

Jednocześnie wyraźnie określone zostały wymagania wstępne, jakie musi spełniać zainteresowany podjęciem zatrudnienia w służbie cywilnej oraz

<sup>24</sup> Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w: 1) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 2) urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, 3) urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, 4) Biurze Krajowej Informacji Podatkowej, 5) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, 6) Centralnym Biurze Śledczym Policji, 7) Biurze Nasiennictwa Leśnego, 8) jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej. Korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy. Stanowiska urzędnicze w urzędach mogą zajmować także osoby oddelegowane na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione. Prawa i obowiązki członków korpusu służby zagranicznej oraz zasady organizacji i funkcjonowania tej służby określają przepisy o służbie zagranicznej.

obowiązki wskazanych podmiotów związane z weryfikacją tych wymagań mającą, rzecz jasna, zapewnić, aby osoby przyjmowane do pracy odpowiadały ustanowionym kryteriom oraz założeniom (idei i sensowi ich funkcjonowania w ramach administracji publicznej).

Za mającą fundamentalne znaczenie uznać przy tym należy treść art. 6 ustawy, zgodnie z którą nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 4, dotyczącego wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Jeżeli zatem nie chodzi o któreś z tych stanowisk, wymienionych w art. 52, w toku naboru do korpusu służby cywilnej zastosowanie powinny znajdować sztarndarowe zasady prawa urzędniczego, a więc: 1) zasada oddzielenia stanowisk politycznych, czyli takich, które służą kształtowaniu, wykonywaniu i realizacji celów politycznych, od stanowisk urzędniczych, których istotą jest wykonywanie prawa, zwłaszcza poprzez rozstrzyganie spraw administracyjnych<sup>25</sup>; 2) zasada otwartości w dostępie do wszystkich stanowisk urzędniczych w administracji, nie tylko w administracji rządowej, przejawiającą się zwłaszcza w publicznym ogłaszaniu informacji o wolnych stanowiskach pracy; 3) zasada równości, oznaczająca stosowanie takich samych wymagań i procedur wobec wszystkich zgłaszających się kandydatów na dane stanowisko pracy; 4) zasada konkurencyjności, prowadząca do zatrudniania w wyniku postępowania dającego możliwość porównania potencjałów (predyspozycji, walorów) poszczególnych kandydatów; i wreszcie 5) zasada profesjonalizmu, podkreślająca fachowość, jako jedno z zasadniczych kryteriów przyjmowania do pracy<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Zasada ta ściśle wiąże się z wyodrębnieniem w służbie publicznej korpusu politycznego oraz korpusu wykonawczego administracji. Jak zauważa A. Jurczuk, ten pierwszy tworzą ludzie, „którzy otrzymali swoje stanowiska dlatego, że oprócz profesjonalnych predyspozycji prezentują określone poglądy polityczne, należą do określonych partii politycznych lub z nimi sympatyzują”. Chodziło będzie tutaj, w odniesieniu do centralnej władzy wykonawczej, o osoby wchodzące w skład Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu, wojewodów i wicewojewodów, a także doradców w gabinetach politycznych. Regułą jest wymiana osób zajmujących takie stanowiska wraz ze zmianą rządu (*de facto* partii politycznej decydującej o obsadzie stanowisk). Korpus wykonawczy składa się z „podmiotów zawodowych”, którym powierzono określoną pracę tylko i wyłącznie ze względu na ich profesjonalizm, przygotowanie zawodowe, podejście do wykonywanych obowiązków oraz wysoki poziom moralny (etyczny). H. Izdebski i M. Kulesza wyróżniają dwa poziomy organizacyjne administracji: pierwszy – właściwy dla władzy politycznej – poziom rządowy (ministerstw), a także drugi – służący administracji wykonawczej – poziom władz i instytucji administracji centralnej. Tym samym można niejako wydzielić administrację rządzącą oraz administrację wykonawczą. Członkowie korpusu służby cywilnej powinni stanowić element tej ostatniej. A. Jurczuk, *Korpus polityczny Rzeczypospolitej Polskiej i etyczne uwarunkowania jego prac*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12, s. 22 oraz H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 125–127.

<sup>26</sup> Zob. art. 2–9 i art. 52 ustawy o służbie cywilnej, ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku o służbie zagranicznej, Dz.U. Nr 128, poz. 1403, z późn. zm.

O uzyskaniu zatrudnienia w służbie cywilnej nie powinny decydować (czy nawet w najmniejszym stopniu na nie wpływać) żadne inne kryteria, w szczególności zaś względy natury politycznej (przynależność partyjna czy sympatie polityczne osoby zainteresowanej, z którymi wiąże się określona szczególna dyspozycyjność i podległość).

Jak na to zwraca uwagę J. Stelina, nie wchodzi w skład służby cywilnej w znaczeniu podmiotowym kierownicy urzędów administracji rządowej. Osoby te pełnią bowiem funkcję organów administracji. Stanowiska kierowników urzędów są obsadzane – zależnie od rodzaju urzędu – według klucza politycznego (np. organy naczelne) albo zgodnie z zasadami otwartego i konkurencyjnego naboru, określonymi w przepisach prawa ustrojowego. Wyjątkiem są powiatowi i graniczni lekarze weterynarii, którzy jako kierownicy powiatowej i granicznej inspekcji weterynaryjnej, będącej częścią niespolożonej administracji rządowej, wchodzi w skład korpusu służby cywilnej z mocy wyraźnej dyspozycji ustawowej.

Członkowie korpusu służby cywilnej, a więc nie tylko urzędnicy, ale również pracownicy, korzystają z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Ochronę tę zapewniają m.in. przepisy Kodeksu karnego<sup>27</sup>.

Na służbę cywilną w sensie instytucjonalnym składa się zespół organów, które spełniają określone role i funkcje w zakresie tworzenia oraz zarządzania korpusem służby cywilnej, a także które we właściwych sobie kompetencjach dotyczą tworzenia, następnie wypełnienia zadań przez korpus służby cywilnej, jak również realizowania ich uprawnień i obowiązków. Aktualnie strukturę organizacyjną służby cywilnej tworzą: Szef Służby Cywilnej, Rada Służby Publicznej, dyrektorzy generalni urzędów, a także komisje dyscyplinarne urzędów oraz Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej<sup>28</sup>.

Zapewnieniu właściwych standardów funkcjonowania służby cywilnej, czyli, mówiąc kolokwialnie, odpowiadającej założeniom i idei powołania s.c. do życia jakości osób ją tworzących (przekładającej się na jakość i efektywność działania administracji publicznej), ale na etapie już po ich zatrudnieniu i podjęciu przez nie realizacji przypisanych im zadań, służą przepisy ustawy o służbie cywilnej określające obowiązki członków korpusu służby cywilnej, czyli tak urzędników, jak i pracowników zatrudnionych w wymienionych na początku ustawy instytucjach, umieszczone w Rozdziale 6 ustawy. Obok obowiązków oczywistych, wskazanych przede wszystkim w art. 76, takich jak chociażby przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych

<sup>27</sup> J. Stelina, *Prawo urzędnicze...*, *op. cit.*, s. 161 oraz ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

<sup>28</sup> Art. 10–25 ustawy o służbie cywilnej oraz np. A. Banaszkiewicz, *Prawo urzędnicze. Zarys wykładu*, Wrocław 2010, s. 73 i n.

przepisów prawa, chronienie interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela, jak też rzetelne oraz bezstronne, sprawne, a także terminowe wykonywanie powierzonych zadań<sup>29</sup>, w ramach wymienionych obowiązków znalazły się również takie (art. 78 ust. 2, 5, 6 oraz 7), jak przestrzeganie zakazu publicznego manifestowania poglądów politycznych, czy też – jeżeli chodzi o urzędników oraz osoby zajmujące wysokie stanowisko w służbie cywilnej – tworzenia partii politycznych oraz uczestniczenia w nich (w odniesieniu do tych ostatnich także pełnienia funkcji w związkach zawodowych)<sup>30</sup>.

Jednym z zasadniczych powodów nadania przepisom ustawy z 2008 roku (jak również poprzednich regulacji) takiego kształtu, było wynikające z samej definicji i istoty służby cywilnej, dążenie do zapewnienia, ze strony członków korpusu służby cywilnej, politycznej neutralności.

Neutralność ta (tzw. apolityczność) zakłada przede wszystkim, że urzędnicy służby cywilnej nie mogą być w żadnym stopniu w swoim działaniu determinowani własnymi przekonaniem politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi, grupowymi itd. Postawa urzędnika i jego działanie mają być zobiektywizowane i zdystansowane.

Apolityczność urzędnika służby cywilnej należy rozumieć w tym znaczeniu, że nie bierze on udziału w szeroko pojmowanej grze politycznej i jest wolny w swym funkcjonowaniu od swoistego „kompleksu” jakiegokolwiek partii, opcji politycznej, ideologii, religii, determinant i uwarunkowań. Neutralność polityczna służby cywilnej powinna być postrzegana nie tylko jako niezależność od partii, stronnictw politycznych, ale także uniezależnienie od wpływów innych organizacji. Zapewnieniu neutralności politycznej służby cywilnej służyć ma rozdzielenie stanowisk o charakterze politycznym, obsadzanych według kryteriów politycznych, od stanowisk urzędniczych, administracyjnych, obsadzanych na podstawie przesłanek natury merytorycznej. Ponadto, podobnie jak w odniesieniu do wymagania bezstronności, neutralność służby zapewnić mają wspomniane już obowiązki urzędnika oraz ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności (którym nie podlega ogół obywateli)<sup>31</sup>.

Pojęcie to, w kontekście realiów i potrzeb ustrojowych, objaśniał niejednokrotnie Trybunał Konstytucyjny, m.in. w orzeczeniu z dnia 12 grudnia

<sup>29</sup> Nietrudno zauważyć ogromne podobieństwo tego, mającego charakter przykładowy, katalogu, do wyliczenia zamieszczonego w art. 17 ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 1982 roku, Nr 31, poz. 214 z późn. zm.), która stanowiła wzór określonych rozwiązań zarówno dla przedmiotowej ustawy, jak i ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 roku, Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.). Fakt zainspirowania się regulacją z 1982 roku widać również w dalszych przepisach obowiązującej ustawy o służbie cywilnej.

<sup>30</sup> Zob. art. 76–84 ustawy o służbie cywilnej.

<sup>31</sup> Por. J. Jagielski, K. Rączka, *op. cit.*, s. 17.

2002 r. (K 9/02)<sup>32</sup>, w części dotyczącej art. 144a ustawy o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r., pozwalającego na tymczasowe obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej bez przeprowadzania konkursu, który był jedynym przewidzianym przez ustawę sposobem obsadzenia takiego stanowiska. Trybunał rozważał w tym przypadku neutralność polityczną służby cywilnej, rozumianej jako pewna skomplikowana organizacja, której zadaniem jest wspieranie demokratycznie wybranych władz publicznych. Z tego punktu widzenia Trybunał stwierdził, że „Podstawowym i koniecznym elementem służącym realizacji tego celu jest takie ustawowe ukształtowanie mechanizmu powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek, choćby przejściowych, możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę. Mechanizm ten powinien być zatem wolny od możliwości jakiegokolwiek ingerencji polityki czy prób narzucania konkretnych rozstrzygnięć”.

Odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa, dotyczącego nie tylko służby cywilnej, Trybunał przypominał, że neutralność polityczna wymaga takich mechanizmów prawnych, w których świat polityki nie ma możliwości wpływu na działalność (rozumianego wówczas wężej) korpusu służby cywilnej. Łącząc tak rozumianą neutralność polityczną z zasadą zawodowości korpusu służby cywilnej (rozumianą z jednej strony jako gotowość członków korpusu służby cywilnej do wiązania na stałe swojej kariery zawodowej ze służbą państwową, a z drugiej strony rozumianą jako konieczność posiadania przez członków korpusu odpowiednich kwalifikacji i przygotowania zawodowego) Trybunał uznał, że „ustawa o służbie cywilnej powinna stwarzać obiektywne, jasne i precyzyjne kryteria funkcjonowania instytucjonalnego służby cywilnej”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest to możliwe bez zapewnienia stabilności wskazanych powyżej mechanizmów (powoływania i funkcjonowania służby cywilnej). Jakakolwiek ingerencja ustawodawcy, choćby o przejściowym, epizodycznym charakterze w raz stworzony spójny system działania służby, musi być nie tylko szczególnie uzasadniona, ale przede wszystkim nie może naruszać albo prowadzić do przekreślenia ustalonych, przejrzystych i gwarantujących realizację wskazanych konstytucyjnie celów zasad funkcjonowania tej służby.

Już wcześniej uwypukloną myśl trafnie oddaje W. Sokolewicz podkreślając, że dla uzyskania przez korpus służby cywilnej nakazanego konstytucyjnie charakteru nader ważne znaczenie ma wolna od podejrzeń o partyjną stronnictwość, a więc oparta na możliwie zobiektywizowanych kryteriach, proce-

<sup>32</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r. (K 9/02). Zob. np. strona internetowa <http://trybunal.gov.pl/rozprawy-i-ogloszenia-orzeczen/wyroki-i-postanowienia/art/5602-sluzba-cywilna/> [dostęp: 1.03.2016].

dura rekrutacji do korpusu, a następnie awansowania już w jego obrębie, a zwłaszcza przegrupowywania z kategorii pracowników do urzędników, a potem urzędników zajmujących wyższe stanowiska. Dla osiągnięcia tego celu ustanowiono ogólną zasadę, co prawda tylko na poziomie ustawy zwykłej, otwartości oraz konkurencyjności naboru kandydatów do k.s.c. (art. 5)<sup>33</sup>.

W nowelizacji ustawy z dnia 30 grudnia 2015 roku rozszerzono zakres podmiotowy pojęcia korpusu służby cywilnej, jednocześnie różnicując sposoby naboru i wyłączając w stosunku do niektórych kategorii członków korpusu obowiązywanie tej zasady.

Poprzednia, wspomniana już, ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 roku, w pełni tę i inne zasady, z których ujęcia w tekście prawnym wynikać miało zapewnienie założonego charakteru służby cywilnej oraz odpowiedniej realizacji jej celów, przyjmowała. Brzmienie jej artykułu 1 nie odbiega sensem od brzmienia obowiązującej ustawy. Wyraźnie podkreślono w nim zamiar zapewnienia politycznej neutralności regulowanej struktury.

W jej artykule 5 stwierdzono, że każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do niej jest otwarty oraz konkurencyjny.

Szczegóły dotyczące tego naboru, również w swym sednie i ogólnym zarysie niczym nieróżniące się od tych, które umieszczono w treści ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. – w brzmieniu wiążącym od chwili jej uchwalenia – określono w art. 9–30 poprzednio obowiązującej ustawy<sup>34</sup>. Na gruncie całości jej unormowań służba cywilna miała być w pełni tym, co wynika z jej koncepcji i idei funkcjonowania. Z całą zaś pewnością miała być instytucją odporną na naciski polityczne i służącą Polsce, a nie konkretnym ugrupowaniom mającym w danym momencie większość sejmową.

Być może zostało to już dostatecznie podkreślone, jednak po raz kolejny przypomnę, że sztyldem służby cywilnej, od początku jej istnienia, miały być fachowość (profesjonalizm) oraz apolityczność, będąca w zasadzie korelatem tej pierwszej i warunkiem koniecznym jej istnienia. Osoby wchodzące w skład korpusu służby cywilnej powinny realizować zadania korzystne państwa i jego obywateli w dłuższej perspektywie. Ich działaniom powinna towarzyszyć myśl o zrównoważonym rozwoju kraju przez znacznie więcej lat,

<sup>33</sup> W. Sokolewicz, *Partie polityczne w polskim prawie konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro*, „Studia Prawnicze” 1991, nr 4, s. 4 i 17. Zob. też *Zasada neutralności politycznej*, [w:] „Przegląd Służby Cywilnej”, Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, czerwiec 2014, strona internetowa [https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/dt\\_psc\\_330mc\\_20141\\_0.pdf](https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/dt_psc_330mc_20141_0.pdf) [dostęp: 01.03.2016] oraz M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, wyd. Wolters Kluwer 2007, s. 55–56.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 roku o służbie cywilnej, art. 1, art. 5 oraz art. 9–30.

i nie powinny one służyć realizowaniu doraźnych celów określonych przez rządzących, z natury rzeczy myślących w kategoriach bieżącej kadencji, niemających podstaw do formułowania dalszych planów, które zapewniałyby ciągłość realizowanych działań.

Służba cywilna z kolei ma być gwarantem takiej właśnie ciągłości wysiłków, mających zapewnić na dłużej i wszystkim, a nie tylko przedstawicielom własnej partii, bezpieczeństwo, dobrobyt i rozwój. Te natomiast cele, które formułowane są w ramach „korpusu politycznego”, mogą być przecież wynikiem niedoświadczenia osób go tworzących, będących wszakże politykami, a nie urzędnikami, czy pracownikami administracji, co nie wyklucza tym samym nie tylko braku efektywności w realizowaniu zadań, ale również popełniania błędów, których koszty, w tym koszty finansowe, ponowić będziemy my wszyscy jako obywatele. Nie jest też czymś nietypowym sytuacja, w której założone cele i planowane zadania służyć mają tak naprawdę umocnieniu dotychczasowego, a może również pozyskaniu nowego elektoratu, w praktyce – w dalszej perspektywie czasowej – są zaś szkodliwe dla państwa. Niezbędna jest zatem służba, która by nie była w pełni dyspozycyjna i zależna od rządzących w taki sposób, że gotowa byłaby popełnić każde głupstwo w imię niewłaściwie pojmowanej lojalności wobec państwa, którego uosobieniem jest przecież naród, a nie partia rządząca.

Realizacja założeń polityki rządu nie jest dobrem nadrzędnym, uzasadniającym przedsięwzięcie wszelkich środków, z pozbawieniem służby cywilnej, która miałaby z niewiadomego powodu (biorąc pod uwagę, jakie wymagania merytoryczne i moralne/etyczne są stawiane urzędnikom) przeszkadzać lub opóźniać oczekiwane efekty, niezależności, włącznie. Sprawna realizacja tej polityki, służąca wprowadzeniu subiektywnie pojętej „dobrej zmiany”, nie może prowadzić do likwidacji swoistego wentylu bezpieczeństwa przed krótkowzrocznymi i w dłuższej perspektywie szkodzącymi Polsce rządami.

Nie jest prawdą, że pozbawienie służby cywilnej jej apolitycznego charakteru oraz położenie kresu tworzenia korpusu przez osoby niezależne, dobrze na podstawie ich kwalifikacji, przydatności jako fachowców i sprawności działania, a nie poglądów, w tym dotyczących tego, co dobre dla Polski, jest jedynym sposobem uniknięcia potencjalnego utrudniania lub uniemożliwiania przez nią wprowadzania reform. Zresztą gdyby zmiany te w powszechnym poczuciu były rzeczywiście dobre i nie miały alternatywy, nikt rozsądny oraz myślący w kategoriach prawdziwego dobra państwa i jego mieszkańców, nie chciałby tego robić.

Obowiązujące prawo już przecież od dawna zawiera mechanizmy uniemożliwiające członkom korpusu służby cywilnej działalności na szkodę

państwa (interesu publicznego) oraz interesów indywidualnych obywateli. Pierwszą gwarancją i „przeszkodą” są tutaj wymagania stawiane osobom, które mają wejść w skład korpusu służby cywilnej. I im bardziej odpowiedzialne zadania na tych osobach spoczywają, tym wymagania te są wyższe. Do służby cywilnej mogą w praktyce trafić tylko osoby, które będą dobrze wypełniały przewidzianą rolę.

Oprócz zapewnienia, by służbę cywilną tworzyli ludzie o odpowiednich kwalifikacjach i właściwościach, mający należytą świadomość swej roli i odpowiedzialności w całokształcie realizacji zadań państwa oraz będącego celem ich realizacji zaspokajania potrzeb obywateli, niemniej istotna jest druga gwarancja, odnosząca się do osób już zatrudnionych, których postawa mogłaby przecież ulec zmianie i których działania mogłyby stać się mniej skuteczne, a nawet szkodliwe. Są nią, jak już wspomniano, obowiązki określone w ustawie.

Zgodnie z treścią art. 76 ustawy o służbie cywilnej, członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany, między innymi, przestrzegać Konstytucji RP i innych przepisów prawa.

Istotny jest wprost wyrażony wymóg, by osoby wchodzące w skład korpusu chroniły interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela. Z założenia więc ich działalność nie może być z tymi interesami niezgodna i dla tych praw szkodliwa.

Do kolejnych obowiązków, o których trzeba wspomnieć w kontekście realizacji poprzez działania osób, na które obowiązki te zostały nałożone, interesu publicznego i urzeczywistniania dobra państwa oraz jego obywateli, należą: racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, dochowywanie tajemnicy ustawowo chronionej, jak również rzetelne i bezstronne, sprawne oraz terminowe wykonywanie powierzonych zadań<sup>35</sup>.

Jeżeli członek korpusu rażąco narusza swoje obowiązki i nie spełnia swej roli, a nie skutkują inne kary dyscyplinarne, wymienione w art. 114 ustawy, usuwa się go ze służby<sup>36</sup>. Nie są potrzebne żadne dodatkowe zabezpieczenia (ani też nowe konstrukcje prawne).

W powiązaniu z tym stwierdzeniem należy podkreślić, że nie jest konieczne jakieś dodatkowe wymuszanie posłuszeństwa na członku korpusu służby cywilnej, który funkcjonuje prawidłowo i jest w pełni świadom, co (oraz dlaczego) ma robić, a także w jaki sposób ma to robić (co zakładałyby same wymagania wstępne dotyczące jego wiedzy oraz obowiązek stałego jej rozwijania). Podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do urzędników państwowych

<sup>35</sup> Art. 76 ustawy o służbie cywilnej.

<sup>36</sup> *Ibidem*, art. 114.

pozarządowych oraz pracowników samorządowych, członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany wykonywać polecenia służbowe przełożonych. Stanowi o tym wprost i w sposób niebudzący wątpliwości art. 77 ustawy o służbie cywilnej. Dopiero gdy osoba będąca członkiem korpusu jest przekonana, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, powinna na piśmie poinformować o tym przełożonego. W razie zaś pisemnego potwierdzenia polecenia, ma obowiązek je wykonać. Nie wolno jej natomiast tego zrobić tylko wówczas, gdy wykonanie polecenia prowadziłoby do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia (o czym niezwłocznie powinna poinformować dyrektora generalnego urzędu).

Jakie więc przesłanki mogłyby stać za przypuszczeniem, że członek korpusu służby cywilnej miałby nie wykonać polecenia, którego wykonanie nie rodziłoby skutków niezgodnych z prawem? Gdyby do takiej sytuacji doszło, byłaby to prosta droga do negatywnej weryfikacji takiej osoby jako urzędnika lub pracownika instytucji, do których ma zastosowanie ustawa o służbie cywilnej i musiałaby ona szukać innego zatrudnienia. Przesądza o tym ustawa w jej obecnym brzmieniu.

### *Podsumowanie*

Tytułem krótkiego podsumowania można stwierdzić, że pozbawianie służby cywilnej jej przyrodzonego charakteru, decydującego o jej tożsamości i istocie, nie ma sensu, jeżeli tylko zakłada się, że podejmowane działania, których realizację służba ta miałaby zapewniać, są dobre dla Polski. Inaczej stwarza się wrażenie, że chciałoby się pozbyć formuły, która mogłaby stanowić zapórę albo co najmniej instrument (źródło) alarmowania opinii publicznej oraz elit intelektualnych o nieprawidłowościach i negatywnych tych działań konsekwencjach (czy wręcz nawet o ich przestępczym charakterze).

### **Abstract**

#### **Changes made at the turn of 2015 and 2016 in the Act of 21 November 2008 on the civil service – comments selected**

Article refers to some elements of the content of the amendment of the Act of 21 November 2008 on the civil service, which was made by the Law of 30 December 2015. In one of the provisions, the amendment changed the manner of selection of candidates for senior positions in the civil service. At the same time the people it concerned were included in the civil service corps. Free and competitive recruitment was replaced by vocation, which in some cases is undertaken by entities performing their functions in the political way. The question is whether it will not affect the operation of these people, and above all, on the criteria for their selection. First the author reminds

the essence of the civil service, the idea of its creation and history in Poland, and then refers to the current legal status. In the key part of the article the author points out the importance of political neutrality, which is one of the principles on which civil servants should base their action. Apart from that he expressed an opinion, what will the effects be in case of deviation from this principle (at the same time, then it may be motivated by a purposeful activity).

**Key words:** state of law, civil service, the principle of professionalism, political neutrality

### **Streszczenie**

#### **Zmiany wprowadzane w roku 2015/2016 w ustawie z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej – refleksje wybrane**

Artykuł odnosi się do niektórych elementów treści nowelizacji ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, jaka została dokonana ustawą z dnia 30 grudnia 2015 roku. W jednym z przepisów tej nowelizacji zmieniony został sposób doboru kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, przy jednoczesnym stwierdzeniu, że na mocy nowych przepisów osoby zajmujące te stanowiska będą stanowiły część korpusu służby cywilnej. Wolny i konkurencyjny nabór został zastąpiony powołaniem, którego w niektórych przypadkach dokonują podmioty piastujące swe funkcje z nadania politycznego, co rodzi pytanie, czy nie wpłynie to na sposób funkcjonowania osób powołanych, przede wszystkim zaś na kryteria ich doboru. Autor przypomina najpierw samą istotę służby cywilnej, ideę jej utworzenia i historię w Polsce, następnie zaś odnosi się do aktualnego stanu prawnego. W kluczowej części artykułu autor przypomina, jak ważna jest polityczna neutralność, będąca jedną z zasad, na których służba cywilna powinna opierać swoje działanie, formułuje również opinię dotyczącą tego, do czego może prowadzić odejście od tej zasady (równocześnie, czym może być ono motywowane jako działalność celowa).

**Słowa kluczowe:** państwo prawa, służba cywilna, zasada profesjonalizmu, neutralność polityczna