

**Adam Banaszekiewicz**

Wydział Nauk Humanistycznych i Społecznych  
Karkonoska Państwowa Szkoła Wyższa w Jeleniej Górze  
e-mail: adam.banaszekiewicz@wpiaus.pl

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

### STRESZCZENIE

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

## Wprowadzenie

Asumptem do sformułowania poniższych refleksji i źródłem mojej inspiracji było nowe podejście do polskiej służby cywilnej zawarte w nowelizacji ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, która może być odbierana jako przejaw zupełnie nowego sposobu myślenia prowadzącego do całkowitego upolitycznienia służby cywilnej i uzależnienia jej od aktualnej ekipy rządzącej, której doraźne interesy miałyby realizować służba cywilna 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 użyłem terminu „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. Najlepszą ilustracją intencji inicjatorów zmian mogą być słowa, wypowiedziane *nota bene* przez osobę będącą z wykształcenia prawnikiem: „Chcemy, by pełł ten szklany sufit – dzisiaj te urzędy są dostępne tylko dla wybranych!”<sup>2</sup>.

Być może jest to wizja przesadzona, jednakże trzeba pamiętać, że uczynienie w ugruntowanej zasadzie wyłomu, 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 w sposób jawny reprezentujących określone sympatie i przynależność partyjną.

Zmiany te mogą doprowadzić do stosowania podobnych zasad przy naborze do służby cywilnej (rozwiniecie 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)?

## 1. 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 państwowym. Wyrazem owego wyod-

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

2 Zob. np. strona internetowa <http://wpolityce.pl/polityka/275363-pis-rusza-ze-zmiana-ustawy-o-sluzbie-cywilnej-wasermann-chcemy-by-pekl-szklny-sufit-dzisiaj-te-urzedysa-dostepne-tylko-dla-wybranych-wideo> (dostęp 16.02.2017).

3 Por. J. Jagielski, w: J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, LexisNexis Warszawa 2001, s. 15.

rębnienia 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 r.) tak wyraźne, jak to miało miejsce w okresie obowiązywania wcześniejszych ustaw – z lat 1996 i 1998, 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, w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej orzekają natomiast 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 powiedzenia, 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 tak zwanego 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 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 taką właśnie ideę ukształtowania *modus operandi* podmiotów działających w ramach określonych instytucji administracji rządowej, służba cywilna funkcjonuje zgodnie z tak zwanym modelem kariery służbowej, wywodzącym się jeszcze z tra-

4 J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 159 i n.

5 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2000, s. 207.

6 Zob. np. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 17.

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

dycji pruskiej i napoleońskiej oraz występującym nadal we Francji, a ponadto w 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”, a poza tym w okresie służby musi bezwzględnie wykonywać polecenia przełożonych. Zwiększony zakres odpowiedzialności i obowiązków ma być zrekomensowany 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 którego przypadku podmiotem zatrudniającym urzędnika jest państwo i jest on zatrudniany do korpusu służby cywilnej lub do jednej z kategorii korpusu, a nie na konkretne stanowisko, mając stabilny stosunek zatrudnienia, pewne uposażenie i emeryturę i pokonując kolejne szczeble kariery służbowej, znajduje zastosowanie między innymi we Francji, w Niemczech i Austrii. Model zatrudnienia (stanowisk), w którym podmiotem zatrudniającym urzędnika jest nie państwo jako całość, a konkretny urząd, zaś pracownik jest zatrudniany na konkretnym stanowisku i musi spełniać dopasowane do tego stanowiska wymagania, można odnaleźć na przykład 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, upubliczniczonych 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, 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

---

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

9 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*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1999, nr 3, s. 26.

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 sprawy załatwiał urzędnik w czasie pełnienia swojej funkcji<sup>10</sup>.

## 2. Historia służby cywilnej w Polsce

Nie oddają istoty rzeczy słowa, jakie można usłyszeć między innymi z ust znanego polskiego reżysera filmowego, Krzysztofa Zanussiego, iż źródłem niewłaściwej jakości kadr administracyjnych jest brak w naszym kraju tradycji urzędniczych. Pierwszym aktem prawnym urzeczywistniającym ideę służby cywilnej w Polsce była ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej<sup>11</sup>. Obejmowała ona nie tylko urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych zatrudnionych w administracji rządowej, lecz także w innych 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 na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych w drodze mianowania (przed 27 stycznia 1995 r.). 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

10 Zob. np. T. Liszcz, *Prawo urzędnicze*, Verba, Lublin 2005, s. 16–17.

11 DzU nr 21, poz. 164 z późn. zm.

12 DzU nr 24, poz. 142.

13 DzU nr 89, poz. 402 z późn. zm.

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

przez Prezydenta w trybie kontroli prewencyjnej 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. Została ona zastąpiona przez ustawę o służbie cywilnej z dnia 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 tę część administracji.

Nie sposób nie podzielić zdania E. Ury, iż 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 obecnie 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 i możliwe wypaczenia dokonywane przez stosującą ją podmioty są już zupełnie inną sprawą.

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

Institucja 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 korpu-

---

15 Wyrokiem z 28 kwietnia 1998 r. (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.

16 Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, DzU z 1999 r., nr 49, poz. 483 z późn. zm. Zob. np. T. Liszcz, *op.cit.*, s. 17–23.

17 DzU nr 170, poz. 1218 z późn. zm.

18 Zob. np. E. Ura, *op.cit.*, s. 21.

19 Należy nadmienić, że ustawa z 21 listopada 2008 r. zastąpiła także ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, DzU nr 170, poz. 1217 z późn. zm.

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

20 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm. (art. 153).

21 Art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej. 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 r., nr 46, poz. 683.

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

23 Por. np. W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

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, jak również obowiązek stałego rozwijania i doskonalenia wiedzy zawodowej przez urzędników, uczestniczenia w szkoleniach, kursach i innych formach dokształcania oraz poddawania się okresowym ocenom) również aspekt szczególnej postawy członka tej służby przejawiającej się w traktowaniu swoich działań jako spełnienia powinności na rzecz społeczeństwa, państwa i interesu publicznego, dochowywaniu lojalności wobec państwa i urzędu, gotowości do przedłożenia potrzeb służby i urzędu nad interesy osobiste. Profesjonalizm służby cywilnej oznacza stałe, nieprzerwane, świadome działanie kompetentnej kadry urzędniczej w celu zaspokojenia potrzeb publicznych i wypełniania zadań państwa.

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 tak zwanego 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 obowiązki wskazanych podmiotów związane z weryfikacją tych wymagań mającą, rzecz jasna, zapewnić, aby osoby przyjmowane do pracy odpowiadały ustanowionym kryteriom oraz założeniom (z zachowaniem idei i sensu 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 rozdz. 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 szandarowe 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 ad-

---

24 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.



ministracyjnych<sup>25</sup>; 2) zasada otwartości w dostępie do wszystkich stanowisk urzędniczych w administracji, nie tylko w administracji rządowej, przejawiająca się zwłaszcza w publicznym ogłaszaniu informacji o wolnych stanowiskach pracy; 3) zasada równości, oznaczającą 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>.

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).

J. Stelina zwraca uwagę na fakt, że w skład służby cywilnej w znaczeniu podmiotowym nie wchodzi 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 niezespolonej 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 i zarządzania korpusem służby cywilnej oraz które we właściwych sobie kompetencjach dotyczą tworzenia, a następnie wypełnienia zadań przez korpus służby cywilnej, jak również realizowania ich uprawnień i obowiązków. Obecnie strukturę organizacyjną służby cywilnej tworzą: Szef Służby Cywilnej, Rada Służ-

25 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, *op.cit.*, s. 125–127.

26 Zob. art. 2–9 i art. 52 ustawy o służbie cywilnej oraz ustawę z dnia 27 lipca 2001 roku o służbie zagranicznej, DzU nr 128, poz. 1403 z późn. zm.

27 J. Stelina, *op.cit.*, s. 161 oraz ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny, DzU nr 88, poz. 553 z późn. zm.

by Publicznej, dyrektorzy generalni urzędów, a także komisje dyscyplinarne urzędów oraz Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej<sup>28</sup>.

Zapewnieniu właściwych standardów funkcjonowania służby cywilnej (odpowiadającym założeniom i idei jej powołania) oraz poziomowi osób ją tworzących (przekładającej się na jakość i efektywność działania administracji publicznej), 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 rozdz. 6 ustawy. Obok obowiązków oczywistych, wskazanych przede wszystkim w art. 76, takich jak chociażby przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa, chronienie interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela, jak też rzetelne i bezstronne, sprawne i terminowe wykonywanie powierzonych zadań<sup>29</sup>, w ramach wymienionych obowiązków znalazło się również (art. 78 ust. 2, 5, 6 oraz 7) przestrzeganie zakazu publicznego manifestowania poglądów politycznych czy też, jeżeli chodzi o urzędników oraz osoby zajmujące wysokie stanowisko w służbie cywilnej, zakazu 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 i tak dalej. 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 swojego „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

---

28 Art. 10–25 ustawy o służbie cywilnej oraz np. A. Banaszkiewicz, *Prawo urzędnicze. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania Copernicus we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 73 i n.

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

30 Zob. art. 76–84 ustawy o służbie cywilnej.

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, między innymi w orzeczeniu z dnia 12 grudnia 2002 roku (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, nie tylko dotyczącego służby cywilnej, Trybunał przypomniał, że neutralność polityczna wymaga takich mechanizmów prawnych, w których świat polityki nie ma możliwości wpływu na działalność (fakt, że 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 stronniczość, a więc oparta na możliwie zobiektywizowanych kryteriach procedura 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 usta-

31 Por. J. Jagielski, K. Rączka, *op.cit.*, s. 17.

32 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).

nowiono 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 art. 1 nie odbiega sensem od brzmienia obowiązującej ustawy. Wyraźnie podkreślono w nim zamiar zapewnienia politycznej neutralności regulowanej struktury. W jej art. 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 roku – 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 szyldem służby cywilnej, od początku jej istnienia, miały być fachowość (profesjonalizm) oraz apolityczność, będąca w zasadzie korelatem tej pierwszej i koniecznym warunkiem 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 i nie powinny 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 ma być zaś gwarantem takiej właśnie ciągłości wysiłków, mających zapewnić na dłużej i wszystkim, a nie tylko przedstawicielom własnej partii, bezpieczeństwo, dobrobyt i rozwój. Natomiast te cele, które formułowane są w ramach „korpusu politycznego”, mogą być przeciwieństwem wyników niedoświadczenia tworzących go osób, 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, ponosić będą wszyscy obywatele. Nie jest też czymś nietypowym sytuacja, w której założone cele i planowane zadania służącej mają tak naprawdę umocnieniu dotychczasowego, a może również pozyskaniu nowego elektoratu,

---

33 W. Sokolewicz, *Partie polityczne w polskim prawie konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro*, „Studia Prawnicze” 1991, nr 4, s. 4, 17. Zob. też Zasada neutralności politycznej, „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 1.03.2016) oraz M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa–Kraków 2007, s. 55–56.

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

w praktyce, w dalszej perspektywie czasowej, są zaś szkodliwe dla państwa. Niezbędna jest zatem służba, która nie byłaby 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 tworzeniu korpusu przez osoby niezależne, dobrane 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 i 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 działalność 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 przewidziane zadania.

Oprócz zapewnienia, by służbę cywilną tworzyli ludzie o odpowiednich kwalifikacjach i właściwościach, mający odpowiednią świadomość swej roli i odpowiedzialności w całości realizacji zadań państwa i 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 się stać 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 wyrażony wprost 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 praw tych szkodliwa.

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

---

35 Art. 76 ustawy o służbie cywilnej.

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 świadomy, co (oraz dlaczego) ma robić oraz w jaki sposób ma to robić (co zakładałyby same wymagania wstępne dotyczące jego wiedzy oraz obowiązków stałego jej rozwijania). Podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do urzędników państwowych 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. Zaś w razie pisemnego potwierdzenia polecenia, ma obowiązek je wykonać. Nie wolno jej natomiast tego zrobić tylko wówczas, gdy wykonanie polecenia prowadziłyby 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

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

## Bibliografia

- Banaszkiewicz A., *Prawo urzędnicze. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania Copernicus We Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Grosse T., *Rekrutacja i selekcja do służby cywilnej w państwach Unii Europejskiej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1999, nr 3.

---

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

- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2000.
- Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, LexisNexis, Warszawa 2001.
- Jurczuk A., *Korpus polityczny Rzeczypospolitej Polskiej i etyczne uwarunkowania jego prac*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12, s. 10–22.
- Liszczyński T., *Prawo urzędnicze*, Verba, Lublin 2005.
- Rydlewski G., *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Scholar, Warszawa 2001.
- Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa–Kraków 2007.
- Sanetra W., *Status pracowniczy funkcjonariuszy aparatu samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1993, nr 1470, s. 77–93.
- Sokolewicz W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Partie polityczne w polskim prawie konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro*, „Studia Prawnicze” 1991, nr 4.
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Zasada neutralności politycznej*, „Przegląd Służby Cywilnej”, Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, czerwiec 2014.

## CHANGES MADE AT THE TURN OF 2015 AND 2016 IN THE ACT OF 21 NOVEMBER 2008 ON THE CIVIL SERVICE – COMMENTS SELECTED

### SUMMARY

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 of the amendment changed the manner of selection of candidates for senior positions in the civil service. At the same time the person it-holders 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 on 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 be the effects in case of deviation from this principle (at the same time, then it may be motivated by a purposeful activity).

### KEYWORDS

state of law, civil service, the principle of professionalism, political neutrality

*Translated by Adam Banaszkiwicz*

