

*Elżbieta Ura**

Zatrudnienie w służbie cywilnej – zmiany wprowadzane w okresie 20 lat jej funkcjonowania

Wstęp

Pierwsza ustawa o służbie cywilnej w powojennej Polsce uchwalona została 5 lipca 1996 r.¹ (weszła w życie 1 stycznia 1997 r.). Było to wydarzenie szczególne w prawodawstwie państwa po przemianach ustrojowych, gdyż przywracało służbę cywilną, której korzenie sięgają okresu międzywojennego. Dlatego można powiedzieć, że służba ta świętuje właśnie 20-lecie w nowych warunkach ustrojowych. Nie był to jednak dla niej okres stabilny, chociażby dlatego, że „przeżyła” w nim, oprócz tej ustawy, kolejne trzy ustawy², a każda była poddawana jeszcze istotnym zmianom. Każda z tych regulacji wprowadzała też inne kryteria ustawowe i warunki zatrudnienia w służbie cywilnej, zwłaszcza na wyższych stanowiskach w tej służbie. Stąd rodzi się pytanie, czy kolejne zmiany w tym zakresie wpływały na jakość doboru kadr do służby cywilnej, czy były potrzebne i czym były powodowane. Jest to o tyle ważne, że służba cywilna wykonuje zadania administracji rządowej, wpływa tym samym na jakość działań tej administracji jako całości. Odpowiedź na te pytania będzie podstawowym celem niniejszego opracowania.

589

* Prof. dr hab., Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Dz. U. Nr 89, poz. 402.

² Ustawy z: 18 grudnia 1998 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.; 24 sierpnia 2006 r., Dz. U. Nr 170, poz. 1218 i związana z nią ustawa z tego samego dnia o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz. U. Nr 170, poz. 1217; 21 listopada 2008 r., Dz. U. Nr 227, poz. 1505, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.

1. Okres międzywojenny

590 Ukazanie zagadnienia nie byłoby możliwe bez wspomnienia pierwszej w historii Polski ustawy o państwowej służbie cywilnej z 17 lutego 1922 r., która stanowiła podstawę prawa urzędniczego w Polsce międzywojennej³ i określała warunki wymagane dla urzędników tej służby. Wyraźnie wskazywała przy tym, że stosunek zatrudnienia w służbie cywilnej jest stosunkiem służbowym o charakterze publicznoprawnym, stanowiąc w art. 1, że: „Stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publicznoprawny, może być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego, a w szczególności ustawy niniejszej”. Zgodnie z art. 4, stosunek służbowy nawiązywany był „przez mianowanie z chwilą doręczenia pisma nominacyjnego”, w którym wymieniano „urząd, w którym mianowany urzędnik ma pełnić służbę, tytuł urzędowy i stopień służbowy”. Warunki mianowania wskazywał art. 6: „Urzędnikiem może być mianowany jedynie obywatel polski, o nieskazitelnym przeszłości, posiadający zdolność do działań prawnych oraz uzdolniony fizycznie i umysłowo do pełnienia odnośnych obowiązków służbowych, tudzież władający biegle językiem polskim w mowie i piśmie”⁴. Osoba, przeciwko której toczyło się „postępowanie karno-sądowe lub upadłościowe, albo też postępowanie o pozbawienie jej własnej woli” nie mogła zostać mianowanym urzędnikiem przez okres trwania tego postępowania. Jeżeli kandydat do służby cywilnej nie ukończył osiemnastego roku życia lub ukończył już czterdziesty rok życia, lecz przedtem nie pozostawał w służbie państwowej, a także jeżeli kandydat był karany sądownie lub wydany ze służby państwowej, mianowanie wymagało zezwolenia właściwej władzy naczelnej. Do służby nie były w ogóle przyjmowane osoby karane za przestępstwa pochodzące z chęci zysku (art. 8).

Poziom wykształcenia kandydatów decydował o kategorii zatrudnienia lub stanowisku służbowym urzędników. Kategoria I wymagała wykształcenia wyższego, potwierdzonego złożeniem odpowiednich eg-

³ Szerzej E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 52 i n.

⁴ Zgodnie z art. 115 ustawy na okres lat pięciu od chwili wejścia w życie ustawy postanowienia art. 6 ust. 1 co do obowiązku władania przez funkcjonariusza (urzędnika i niższego funkcjonariusza państwowego) językiem polskim w mowie i piśmie zostały zawieszane, z tym że po upływie tego czasokresu każdy funkcjonariusz zobowiązany został do wykazania się dostateczną znajomością tego języka w mowie i piśmie. W wyjątkowych wypadkach władza naczelna mogła przedłużyć powyższy czasokres na wniosek władzy przełożonej poszczególnych funkcjonariuszów na dalszy okres lat trzech. Wprowadzenie tego wymogu i jego odroczenie uzasadnione było uwarunkowaniami historycznymi i odzyskaniem niepodległości w 1918 r. po tylu latach pozostawania państwa pod zaborami.

zaminów, kategoria II – wykształcenia średniego ogólnokształcącego lub zawodowego, kategoria III – ukończenia szkoły powszechnej lub niższych klas szkoły średniej. Zaliczenia poszczególnych stanowisk w urzędzie do powyższych kategorii, wskazania „jakie zakłady naukowe należy uważać za wyższe lub średnie w rozumieniu niniejszej ustawy, oraz jakie egzaminy za wystarczające, zarówno jak i ustalenia specjalnych wymagań od kandydatów na poszczególne stanowiska w urzędzie” dokonywała Rada Ministrów w rozporządzeniu (art. 11)⁵. Ustawa przyznawała też Radzie Ministrów uprawnienie do zwolnienia kandydata z wymogu posiadania określonego poziomu wykształcenia w wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, na wniosek właściwej władzy naczelnej. Jak podaje, za J. i D. Malcami, W. Witkowski „Istotny problem kadr polskiej administracji publicznej stanowił niedobór osób z wyższymi kwalifikacjami zawodowymi i odpowiednim doświadczeniem. W 1923 r. w administracji było zatrudnionych ok. 120 tys. osób, spośród których zaledwie 15 tys. legitymowało się wyższym wykształceniem; około 15% urzędników wywodziło się z dawnej administracji państw zaborczych”. Najliczniejszą grupę urzędników stanowili urzędnicy pochodzący z dawnej Galicji, stanowiąc cenny kapitał odrodzonego państwa polskiego⁶. S. Grodziński wskazuje, że galicyjskich urzędników cechowała „rzetelność i solidność według doświadczonych wzorów Wiednia i Pragi [...], czerpana z wzorów niemieckich oszczędność, zapobiegliwość, uczciwość [...] i o wielkich aferach, przekupstwie i masowym łapownictwie wśród tych ludzi nie słyszemy”⁷.

Mianowanie na stanowiska służbowe poprzedzała jednoroczna służba przygotowawcza (praktyka)⁸. W wyjątkowych wypadkach właściwa

⁵ Zgodnie z art. 115 ustawy postanowienia art. 11 ustęp ostatni ustawy zostały zawieszane na okres lat pięciu od chwili wejścia ustawy w życie o tyle, że zezwolenia na mianowanie osób, nieposiadających przepisanego w tym artykule poziomu wykształcenia, na wszystkie urzędy od XII do VIII stopnia służbowego udzielał szef właściwej władzy naczelnej, o ile chodzi o urzędy VI i VII stopnia służbowego – za zgodą Prezesa Rady Ministrów. Czasokres ten został przedłużony w 1927 r. do lat sześciu, a w 1928 – do lat siedmiu. W wyjątkowych wypadkach władza naczelna mogła przedłużyć powyższy czasokres na wniosek władzy przełożonej poszczególnych funkcjonariuszów na dalszy okres lat trzech.

⁶ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 222 i 372 (za:) J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 176.

⁷ S. Grodziński, *W Królestwie Galicji i Lodomerii*, Kraków 1976, s. 285 (za:) W. Witkowski, *op. cit.*, s. 222.

⁸ Zob. np. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1924 r. o służbie przygotowawczej i egzaminie kandydatów na stanowiska wyższej służby administracyjnej, Dz. U. Nr 13, poz. 113. Warto w tym miejscu wskazać na niektóre z regulacji tego rozporządzenia: „Służba przygotowawcza trwa zasadniczo rok, w ciągu której kandydat winien zapoznać się z agendami należącymi do tego działu administracji państwowej, w którym pełni służbę oraz z manipulacją kancelaryjno-biurową. [...] W razie ujemnego wyniku służby przygotowawczej może władza powołana do mianowania zwolnić kandydata

władza naczelna mogła przedłużyć lub skrócić okres tej służby, albo zezwolić na mianowanie urzędnika bez obowiązku jej odbycia.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej⁹ wprowadziło obowiązek zasięgania opinii właściwego wojewody przed przyjęciem do służby państwowej osób podlegających przepisom o państwowej służbie cywilnej (art. 15).

Zmiana ustawy wprowadzona z kolei rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 3 grudnia 1930 r.¹⁰ wprowadziła zwolnienie od wymogu wykształcenia średniego dla osób ubiegających się o mianowanie na stanowiska służbowe II kategorii, które posiadały nominację na oficera zawodowego. Ponadto w okresie rządów sanacyjnych korzystano w dużym zakresie ze zwolnień od obowiązku posiadania wyższego wykształcenia lub odbycia służby przygotowawczej, co umożliwiałało szybsze obsadzanie stanowisk w administracji zwolennikami tych rządów. Mówiło się nawet o „rządach pułkowników”, a co za tym szło – przywilej zasług politycznych zaczynał mieć pierwszeństwo przed cenzusem wykształcenia¹¹.

ze służb/lub orzec przedłużenie służby przygotowawczej, jednak najwyżej na przeciąg dalszych dwóch lat. Jeżeli ponowna ocena wypadnie ujemnie, należy kandydata zwolnić ze służby” (§ 4); „Po ukończeniu pierwszego, a przed upływem trzeciego roku służby przygotowawczej, z dodatnim wynikiem winien praktykant poddać się. Egzaminowi” (§ 5); „Egzamin jest pisemny i ustny. Egzamin pisemny polega na wypracowaniu różnych tematów, wybranych przez komisję egzaminacyjną na wniosek poszczególnych egzaminatorów. Przedmiotem wypracowania ma być rozstrzygnięcie jednej lub dwóch spraw administracyjnych na podstawie przedmiotowych aktów i opracowanie sprawozdania do władz wyższych. Przy wyborze przedmiotu winna komisja baczyć na to, aby kandydat o zwykłym uzdolnieniu mógł wypracować zadania w przeciągu sześciu godzin. Egzamin nie może trwać w żadnym razie dłużej niż ośm godzin” (§ 8); „Przedmiotem egzaminu ustnego jest: obowiązujące ustawodawstwo polityczne, ze szczególnem uwzględnieniem ustawy konstytucyjnej, obowiązujące ustawodawstwo administracyjne ze szczególnem uwzględnieniem tego działu administracji państwowej, w którym kandydat pełni służbę, urząd i zakres działania władz i urzędów, przepisy o państwowej służbie cywilnej oraz ogólne zasady kancelaryjno-manipulacyjne. Prócz tego, winien kandydat przy egzaminie ustnym uzasadnić załatwienie tematów egzaminu pisemnego. Kandydaci, którzy nie posiadają wykształcenia prawniczego zakończonych przepisaniem egzaminami, względnie ci, którzy otrzymali uwolnienie od wyższych studjów (art. 11 i 115 ustawy o państwowej służbie cywilnej), obowiązani są ponadto znać te przepisy prawa cywilnego i karnego, których znajomość potrzebna jest w pełnieniu służby oraz ogólne zasady ekonomii politycznej i polityki ekonomicznej. Komisja egzaminacyjna może uwolnić z poszczególnych wyżej wymienionych przedmiotów tych kandydatów, którzy wykażą, że przedmioty te wchodziły w zakres ich studjów i że złożyli z nich przepisane egzaminy [...]” (§ 9).

⁹ Dz. U. Nr 11, poz. 86.

¹⁰ Dz. U. Nr 86, poz. 658.

¹¹ E. Ura, *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego*, Lublin 1995, s. 17.

2. Obowiązki ustawy o państwowej służbie cywilnej po wojnie

Ustawa o państwowej służbie cywilnej została przyjęta za obowiązującą po wojnie, jednakże przepisy jej dostosowywane były stopniowo do nowych warunków ustrojowych¹². Zasadnicza zmiana nastąpiła dekretem Rady Ministrów, zatwierdzonym przez Radę Państwa, z 25 października 1948 r. o zmianie ustawy o państwowej służbie cywilnej¹³, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1949 r. Z tym dniem użyte w ustawie wyrazy: „urzędnik” bądź „niższy funkcjonariusz państwowy” zastąpione zostały wyrazem: „pracownik państwowy”. Jednocześnie dokonano podziału tych pracowników na pracowników służb specjalnych i służby ogólnej. Do służb specjalnych zaliczone zostały te stanowiska, w których pełnienie funkcji przez pracowników państwowych wymagało specjalnego przygotowania teoretycznego i praktycznego, a określenie stanowisk, jak i wymaganego na nich przygotowania pozostawiono Radzie Ministrów. Ponadto, przyjęcie do poszczególnych działów służby ogólnej lub mianowanie na poszczególne stanowiska służby ogólnej Rada Ministrów mogła uzależnić, w drodze rozporządzenia, od ukończenia odpowiednich studiów, odbycia służby przygotowawczej i złożenia egzaminu kwalifikacyjno-praktycznego niezależnie od ukończenia studiów lub zamiast ich ukończenia (art. 1 ust. 3). Radzie Ministrów przyznano również uprawnienie do wydania rozporządzenia, w którym mogła uzależnić mianowanie na stałe od złożenia specjalnego egzaminu kwalifikacyjnego bądź wykazania się

¹² Pierwszy dekret PKWN z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszerogowaniu funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 16, poz. 89) określał, że stosunek służbowy funkcjonariuszy powracających lub zgłaszających się ponownie do służby regulowały przepisy prawne obowiązujące w dniu 1 września 1939 r. ze zmianami wprowadzonymi dekretem. Kolejny dekret Rady Ministrów, zatwierdzony przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej, z dnia 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 22, poz. 139) uchylił postanowienia dekretu z dnia 27 grudnia 1944 r. Podkreślał on nadal, że funkcjonariuszami państwowymi są m.in. urzędnicy i niżsi funkcjonariusze państwowej służby cywilnej i ich stosunek służbowy ma charakter publicznoprawny. Równocześnie określił, że prawo zaliczenia okresu służby do dnia 1 września 1939 r. funkcjonariusz państwowy traci, jeżeli nie zgłosił się ponownie do służby państwowej w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. najpóźniej w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia dekretu lub od ustania przeszkody, uniemożliwiającej zgłoszenie się do służby (art. 3). Jednakże „władza służbowa może według swobodnego uznania bądź przyjąć ponownie do służby zgłaszającego się funkcjonariusza państwowego, bądź odmówić mu tego przyjęcia” (art. 4). Dekret nie przewidywał odmiennych, aniżeli w ustawie, warunków przyjmowania do służby cywilnej.

¹³ Dz. U. Nr 50, poz. 381.

w inny sposób kwalifikacjami teoretycznymi i praktycznymi do zajmowania danego stanowiska.

Podstawowe kryteria ustawowe dla kandydatów do służby państwowej pozostały niezmienione. Ograniczeniu uległo jedynie mianowanie na rzecz zawieranych umów o pracę. Z mianowania na stałe korzystano już tylko w stosunku do pracowników na wyższych stanowiskach, uzależniając stopniowo korzystanie z tej formy zatrudniania każdorazowo od zgody Prezesa Rady Ministrów, a w przypadku mianowania prowizorycznego (czasowego) – od zgody ministra resortowego. W ten sposób mianowanie wypierane było coraz częściej przez umowę o pracę.

Na tle analizy wprowadzanych po wojnie zmian w doktrynie zauważono, że następowało w ten sposób przekształcenie struktury kadrowej pracowników administracji zarówno z punktu widzenia klasowego, jak i formy stosunku zatrudnienia, ponieważ na miejsce zwalnianych pracowników przyjmowano nowych, zwłaszcza pochodzenia robotniczo-chłopskiego. Wielu z nowo przyjmowanych nie miało żadnych kwalifikacji i były one uzupełniane później w różnym systemie dokształcania¹⁴. Decyzje personalne były w zasadzie decyzjami politycznymi. Ustawa z 1922 r. obowiązywała w praktyce już tylko formalnie i uznawana była jako relikw dualistycznego systemu prawnego, wykształconego w zachodnich państwach kontynentu europejskiego, z jego podziałem na prawo prywatne i prawo publiczne, który – w rozumieniu klasowym – przestał być adekwatny do systemu prawnego państwa o odmiennym ustroju¹⁵.

Przełom w służbie cywilnej, a tym samym i kryteriach doboru pracowników państwowych (określenie obowiązujące od 1 stycznia 1949 r.) nastąpił w wyniku uchwalenia w dniu 15 lipca 1968 r. ustawy o pracownikach rad narodowych¹⁶. Ustawa ta wprowadziła, jako zasadę, umowy o pracę w miejsce mianowania. Wszyscy zatrudnieni w wydziałach ówczesnych prezydiów rad narodowych nazwani zostali, podobnie jak w dekreście z 1948 r., pracownikami i poddani powszechnie obowiązującym przepisom prawa pracy, a w sprawach uregulowanych ustawą – jej przepisom (art. 2). Wśród określonych w ustawie kryteriów kwalifikacyjnych podkreślano poziom ideowo-moralny dający rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika rady narodowej (art. 11 ust. 1

¹⁴ W. Jaśkiewicz, *Rozwój sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej w Polsce Ludowej*, [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kra-ków–Gdańsk 1984, s. 57.

¹⁵ M. Jaroszyński, *Służba państwowa w administracji*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 302.

¹⁶ Dz. U. Nr 25, poz. 164.

pkt 4)¹⁷. Wszyscy obywatele mieli dostęp do służby państwowej we wszystkich jej formach a „tzw. zawodowy czynnik w aparacie państwowym jest politycznie podporządkowany tzw. czynnikowi społecznemu, który występuje przede wszystkim w przedstawicielskich organach ludu pracującego, czyli w organach władzy państwowej (rady narodowe [...])”¹⁸. Ustawa nie określała zasad postępowania rekrutacyjnego „[...] co pozwala domniemywać, że zatrudnienie opierało się na politycznej pozycji kandydata wyrażającej się w poparciu udzielanym przez właściwe gremia organizacji politycznych i nie było wolne od nepotyzmu oraz wszelkich innych zjawisk patologicznych”¹⁹. Na takie domniemanie wskazywała chociażby rota ślubowania, które składał pracownik: „Ślubuję uroczyście na powierzonym mi stanowisku przyczyniać się ze wszystkich sił do ugruntowania ustroju socjalistycznego i obronności Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, wierności jej zawsze dochować, obowiązki swoje spełniać dokładnie i gorliwie, a w załatwianiu spraw kierować się przepisami prawa, interesem ludu pracującego i zadaniami budownictwa socjalistycznego” (art. 4). Według T. Zielińskiego w ten sposób „służba państwowa uległa przeobrażeniu z elitarnego stanu w zawód demokratyczny, stając się dostępną dla ogółu obywateli. Stało się to jednak kosztem poziomu fachowego kadry pracowników państwowych [...], a także za cenę obniżenia społecznej pozycji urzędnika pozbawionego dawnych przywilejów”²⁰.

Przepisy tej ustawy nie zostały rozciągnięte na inne grupy pracowników administracji (dotyczyły tylko pracowników rad narodowych). Do tej grupy nadal miały formalne zastosowanie przepisy ustawy o państwowej służbie cywilnej z ograniczeniami wprowadzanymi po wojnie.

Zakończenie publicznoprawnego charakteru stosunków służbowych w administracji nastąpiło z chwilą uchwalenia w dniu 26 czerwca 1974 r. kodeksu pracy²¹, który wszedł w życie od 1 stycznia 1975 r. Przepisy wprowadzające kodeks²² uchylły m.in.: ustawę z 17 lutego 1922 r.

¹⁷ Pozostałe kryteria to: posiadanie obywatelstwa polskiego, ukończenie 18 lat życia i posiadanie zdolności do czynności prawnych, korzystanie z praw publicznych.

¹⁸ W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji*, [w:] J. Jendrośka (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 2, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 382.

¹⁹ J. Korczak, *Procedury naboru do służby cywilnej – biurokratyzacja czy modelowa biurokracja*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja (Bureaucracy)*, Rzeszów 2006, s. 293.

²⁰ T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej*, [w:] J. Łętowski (red.), *op. cit.*, s. 102.

²¹ Tekst pierwotny Dz. U. Nr 24, poz. 141; tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.

²² Ustawa – Przepisy wprowadzające kodeks pracy uchwalona została tego samego dnia co kodeks pracy, Dz. U. Nr 24, poz. 142.

o państwowej służbie cywilnej, dekret z 14 maja 1945 r. o tymczasowym uregulowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych oraz ustawę z 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych. Na mocy art. XV przepisów wprowadzających, stosunek pracy pracowników mianowanych podlegających ustawie z 1922 r. przekształcił się, z mocy prawa, w stosunek pracy oparty na umowie o pracę na czas nieokreślony lub na stosunek pracy na podstawie powołania – w odniesieniu do pracowników na stanowiskach kierowniczych. Kodeks pracy stał się dla pracowników administracji państwowej ustawą ogólną, mającą zastosowanie w zakresie nieuregulowanym odmiennie przepisami szczególnymi. Art. 298 k.p. upoważniał bowiem Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia w sposób szczególny pewnych praw i obowiązków pracowników zatrudnionych w urzędach i innych działach służby państwowej. Upoważniał również do określenia warunków zatrudnienia. Działając na podstawie tego upoważnienia, Rada Ministrów wydała rozporządzenie z 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych²³, które obowiązywało przez osiem lat. Określało ono, że pracownikiem państwowym mogła być osoba, która ze względu na swoją postawę ideowo-moralną dawała rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika urzędu oraz miała obywatelstwo polskie; ukończyła 18 lat i miała pełną zdolność do czynności prawnych; korzystała z praw publicznych (§ 2). Poza tymi warunkami ogólnymi, rozporządzenie wskazywało, że pracownikiem państwowym mogła być osoba, która posiadała odpowiednie kwalifikacje zawodowe w zakresie wykształcenia i stażu pracy; kwalifikacje zawodowe wymagane na poszczególnych stanowiskach pracy określać miały przepisy o wynagrodzeniu lub inne odrębne przepisy (§ 3). Powołanie pracownika państwowego na stanowisko kierownicze lub inne samodzielne albo zawarcie z nim umowy o pracę na czas nieokreślony może być uzależnione od uprzedniego złożenia egzaminu lub od wykazania w inny sposób przydatności do pracy na tym stanowisku (§ 6).

Powyższe uregulowania prawne zakończyły definitywnie funkcjonowanie służby cywilnej opartej na publicznoprawnym stosunku zatrudnienia urzędników. W. Mikułowski stwierdził, że „Zlikwidowano w ten sposób ostatecznie pojęcie i system służby cywilnej funkcjonujący w oparciu o mianowanych urzędników państwowych pozostających w publicznoprawnym stosunku służbowym”²⁴.

²³ Dz. U. Nr 49, poz. 300.

²⁴ W. Mikułowski, *O potrzebie wspólnych ogólnych zasad i standardów cywilnej służby publicznej w Polsce*, [w:] B. Kudrycka, P. J. Suwaj (red.), *Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, Białystok 2005, s. 101.

3. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych

Ustawą, która w jakimś zakresie nawiązała do prawa urzędniczego okresu międzywojennego, była ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁵. Przywróciła ona mianowanie jako podstawę nawiązania stosunku zatrudnienia w urzędach w niej wymienionych, a nadto określiła, że: „Urzędnikiem państwowym może być osoba, która: 1) jest obywatelem polskim, 2) ukończyła osiemnaście lat życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych, 3) ma odpowiednie wykształcenie i odbyła aplikację administracyjną, 4) swoją postawą obywatelską daje rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika urzędu państwowego socjalistycznego państwa, 5) posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku” (art. 3). Zmiany wprowadzone ustawą z 2 grudnia 1994 r. zastąpiły wymóg „rękojmi należytego wykonywania zadań” wymogiem nieskażitelnośc charakteru. Aplikacja administracyjna ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę w urzędzie państwowym do należytego wykonywania obowiązków urzędnika (art. 7).

Rozpoczęcie prac nad stworzeniem nowego modelu służby w administracji i przywróceniu służby cywilnej spowodowało zasadniczą zmianę przepisów tej ustawy²⁶, polegającą głównie na zaniechaniu mianowania i wprowadzeniu – jako podstawy nawiązania stosunku zatrudnienia – umowy o pracę²⁷.

597

4. Utworzenie „na nowo” służby cywilnej

Pierwsza nowa w zmienionych warunkach ustrojowych ustawa o służbie cywilnej uchwalona została 5 lipca 1996 r. Ustanawiała ona służbę cywilną „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa” (art. 1). Urzędnicy służby cywilnej zatrudniani byli na podstawie mianowania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Jako warunki ustawowe, jakie musiał wykazać

²⁵ Tekst pierwotny Dz. U. Nr 31, poz. 214; tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.

²⁶ Ustawą z dnia 2 grudnia 1994 r., która weszła w życie z dniem 27 stycznia 1995 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 136, poz. 704.

²⁷ Szerzej E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, s. 71–72, 94 i n.

kandydat do służby cywilnej, wskazano: 1) posiadanie obywatelstwa polskiego, 2) korzystanie z pełni praw publicznych, 3) niekaralność za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, 4) posiadanie kwalifikacji i predyspozycji wymaganych do mianowania do służby cywilnej, 5) posiadanie nieskazitelnego charakteru, 6) posiadanie stanu zdrowia pozwalającego na zatrudnienie w służbie cywilnej, 7) możliwość zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy (art. 4). Art. 5 ustawy podkreślał, że każda osoba spełniająca powyższe wymagania mogła ubiegać się o zatrudnienie w służbie cywilnej a, zgodnie z art. 27 ust. 3, nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej na podstawie mianowania mogło nastąpić tylko z osobą odpowiadającą warunkom ustawowym, co do której Komisja Kwalifikacyjna, w wyniku postępowania kwalifikacyjnego, stwierdziła spełnienie wymagań uzasadniających zaliczenie do jednej z kategorii urzędniczych. Ustawą ustanowiono bowiem cztery kategorie urzędnicze w zależności od rodzaju wykonywanej funkcji i zadań oraz kwalifikacji decydujących o przydatności do służby cywilnej – wykształcenia, przygotowania zawodowego, umiejętności i cech osobowościowych²⁸. Limity zatrudnienia, środki finansowe na wynagrodzenia i szkolenia związane z funkcjonowaniem służby określać miała corocznie ustawa budżetowa.

598 Postępowanie kwalifikacyjne²⁹ do kategorii urzędniczej przeprowadzane było na wniosek osoby zainteresowanej, po uprzednim spraw-

²⁸ Kategoria A – do której zaliczane były osoby zdolne do zajmowania stanowisk kierowniczych wyższego szczebla, cechujące się w szczególności zdolnościami do kierowania złożonymi zespołami ludzkimi i podejmowania decyzji, kreatywnością, zdolnością do zarządzania środkami finansowymi, materialnymi oraz informacjami, posiadające: wyższe wykształcenie, znajomość co najmniej jednego języka obcego, także co najmniej siedmioletni staż pracy, w tym czteroletni na stanowiskach kierowniczych bądź samodzielnych; kategoria B – do której zaliczane były osoby zdolne do zajmowania stanowisk kierowniczych niższego szczebla lub o charakterze koncepcyjnym, cechujące się w szczególności umiejętnościami współdziałania i kierowania zespołem ludzkim, zdolnościami samodzielnej analizy i syntezy, zarządzania środkami finansowymi, materialnymi oraz informacjami, posiadające wyższe wykształcenie i co najmniej pięcioletni staż pracy; kategoria S – do której zaliczane były osoby zdolne do zajmowania stanowisk wymagających specjalistycznych kwalifikacji w określonym zawodzie lub dziedzinie, posiadające wyższe wykształcenie; kategoria C – do której zaliczane były osoby zdolne do wykonywania prac pomocniczych wobec urzędników zaliczonych do kategorii A, B i S, posiadające: wykształcenie wyższe i co najmniej dwuletni staż pracy lub wykształcenie średnie i co najmniej siedmioletni staż pracy.

²⁹ W okresie obowiązywania ustawy do postępowania kwalifikacyjnego Szef Służby Cywilnej dopuścił 750 osób (na 8558 zgłoszeń). Do 29 października 1998 r. Komisja poddała postępowaniu kwalifikacyjnemu 307 osób, z czego 202 osoby do kategorii A i 105 osób do kategorii B. W wyniku postępowania 244 kandydatów (157 do kategorii A i 68 do kategorii B) uzyskało wynik pozytywny. Wśród nich znajdowało się 24 dyrektorów generalnych w ministerstwach i urzędach centralnych (za: G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 34).

dzeniu spełnienia ogólnych wymagań ustawowych przez Szefa Służby Cywilnej³⁰. Akt mianowania zawierał: imię i nazwisko urzędnika; datę nawiązania stosunku pracy; kategorię urzędniczą, do której urzędnik został zaliczony; okres, na który urzędnik był mianowany³¹. Stanowisko odpowiadające kategorii urzędniczej oraz wysokość wynagrodzenia określał urzędnikowi dyrektor generalny urzędu.

„Proces mianowań w służbie cywilnej zbiegł się jednak z kolejnymi wyborami parlamentarnymi i zmianą rządu [...] Nowy rząd [...] zarzucił poprzednikom upolitycznienie służby cywilnej głównie z powodu obsadzania przede wszystkim wyższych stanowisk”³². Dlatego uznano, że ustawa, jako że „pochodziła z poprzedniego politycznego «rozdzania»”³³, musi zostać uchylona. Uznano też, że wyniki postępowania kwalifikacyjnego są niewiarygodne i należy od nowa rozpocząć proces tworzenia służby cywilnej. Do czasu uchwalenia nowej ustawy odwołano ze stanowisk niektórych dyrektorów generalnych oraz wstrzymano mianowania osób, które pomyślnie przeszły proces kwalifikacji³⁴.

Kolejna ustawa o służbie cywilnej uchwalona została 18 grudnia 1998 r. Włączyła ona do korpusu służby cywilnej wszystkich urzędników administracji rządowej, których status, w dniu wejścia ustawy w życie, określony był ustawą o pracownikach urzędów państwowych³⁵. Przyjęła zasadę zatrudnienia osób, których status kształtowała ustawa o pracownikach urzędów państwowych, na podstawie umowy o pracę i dopiero po przejściu postępowania kwalifikacyjnego pracownicy ci stawali się urzęd-

³⁰ Szef Służby Cywilnej został ustanowiony w strukturze organizacyjnej służby cywilnej jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach służby cywilnej, wyznaczany przez Prezesa Rady Ministrów spośród urzędników służby cywilnej zakwalifikowanych do kategorii urzędniczej A. Przepisy przejściowe przewidywały, że w okresie 2 lat od daty wejścia ustawy (1 stycznia 1996 r.) stanowisko to powierzyć można było osobie niebędącej urzędnikiem służby cywilnej, która zostawała zatrudniona na podstawie umowy o pracę na czas określony i miała do niej zastosowanie ustawa o pracownikach urzędów państwowych (podobnie dyrektorzy generalni urzędów).

³¹ Status urzędnika nadano ostatecznie 115 osobom, spośród których 91 osób zostało mianowanych do kategorii A, 24 osoby – do kategorii B. W grupie tej było 18 osób, które pełniły, na podstawie przepisów przejściowych, obowiązki dyrektora generalnego w ministerstwie lub urzędzie centralnym i 32 osoby pełniące obowiązki dyrektorów generalnych urzędów terenowych.

³² E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, s. 100.

³³ T. Górznińska, *Służba cywilna w Polsce – problemy z tradycją, problemy z przyszłością*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 196.

³⁴ G. Rydlewski, *op. cit.*, s. 35.

³⁵ To spowodowało, że na dzień wejścia w życie tej ustawy (1 lipca 1999 r.) liczba członków korpusu służby cywilnej (pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę i urzędników zatrudnionych na podstawie mianowania) przekroczyła 116 tys.

nikami służby cywilnej. Ustawa przyjęła, za poprzednią, że korpus służby cywilnej tworzyli pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej, i w art. 2 ust. 1 dokonała wyliczenia tych urzędów. Zmiana wprowadzona w 2004 r.³⁶ poszerzyła krąg służby cywilnej na wojewódzkich, powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii i ich zastępców, a w 2006 r.³⁷ – na osoby oddelegowane lub przeniesione z jednostek samorządu terytorialnego i NIK.

Jako warunki formalne do zatrudnienia w służbie cywilnej ustawa wskazała, oprócz wymienianych we wcześniejszej ustawie: obywatelstwa polskiego, pełni praw publicznych i niekaralności, posiadanie kwalifikacji wymaganych w służbie cywilnej i cieszenie się nieposzlakowaną opinią (art. 4).

W tym miejscu należy zauważyć, że obywatelstwo polskie wskazane zostało w art. 60 Konstytucji RP z 1997 r. jako warunek konieczny dostępu do służby publicznej, której częścią jest służba cywilna. To oznacza, że brak obywatelstwa polskiego uniemożliwia ten dostęp, bez oceny istnienia jakichkolwiek innych warunków. Wyjątki w tym zakresie wprowadzone zostały dopiero w ustawie o służbie cywilnej obecnie obowiązującej, tj. z 21 listopada 2008 r., wprowadzając regulacje uwzględniające zasady Unii Europejskiej³⁸.

600

Nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej organizował dyrektor generalny urzędu, upowszechniając informację o wolnych stanowiskach w kierowanym przez siebie urzędzie. Informacja zamieszczana była w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, a także poprzez opublikowanie w Biuletynie Służby Cywilnej i Biuletynie Informacji Publicznej.

Stosunek pracy pracownika służby cywilnej nawiązywany był na podstawie umowy o pracę, w czasie której pracownicy zobowiązani byli, jako zasada³⁹, do odbycia służby przygotowawczej. Służba przygotowawcza kończyła się oceną komisji egzaminacyjnej. Natomiast mianowanie było poprzedzone postępowaniem kwalifikacyjnym prowadzonym raz w roku przez Szefa Służby Cywilnej. O uzyskanie mianowania mogła ubiegać się osoba, która łącznie spełniała ogólne warunki ustawowe, a ponadto warunki określone w art. 28, a to: 1) była pracownikiem służby

³⁶ Zmiana wprowadzona art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, tekst pierwotny Dz. U. Nr 33, poz. 287; tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1077 ze zm.

³⁷ Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 79, poz. 549.

³⁸ Szerzej P. Ura, *Obywatelstwo polskie w świetle prawa administracyjnego*, Rzeszów 2015, s. 159 i n.

³⁹ Z obowiązku tego zwolnieni byli: absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej; osoby oddelegowane lub przeniesione z innych urzędów; zwolnione z tego obowiązku przez dyrektora generalnego urzędu.

cywilnej; 2) odbyła służbę przygotowawczą, z wyjątkiem osób zwolnionych z mocy ustawy lub na mocy decyzji dyrektora generalnego urzędu; 3) posiadała co najmniej dwuletni staż pracy w służbie cywilnej; 4) miała tytuł magistra lub równorzędny; 5) znała co najmniej jeden język obcy; 6) była żołnierzem rezerwy lub nie podlegała powszechnemu obowiązkowi obrony. Zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego pracownik kierował do Szefa Służby Cywilnej⁴⁰. W celu przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego Szef Służby Cywilnej powoływał zespół sprawdzający. Pracownicy, którzy ukończyli postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym, byli kandydatami do mianowania. Wówczas rozpoczynała się druga faza postępowania, w której następowało odniesienie wyników postępowania kwalifikacyjnego do limitu na dany rok budżetowy. Ustalony bowiem w ustawie budżetowej limit był wiążący dla Szefa Służby Cywilnej. Mianowany był pracownik służby cywilnej, który ukończył w danym roku postępowanie kwalifikacyjne z liczbą punktów wyższą od liczby minimalnej (art. 37). Ustalenie miejsca uprawniającego do mianowania następowało po uwzględnieniu liczby mianowań absolwentów KSAP. Mianowania dokonywał Szef Służby Cywilnej w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa wyznaczała więc kilka etapów w karierze dla kandydatów do służby cywilnej: umowa na czas określony, służba przygotowawcza, egzamin, umowa o pracę na czas nieokreślony, postępowanie kwalifikacyjne o mianowanie, mianowanie i – po jego uzyskaniu – możliwość ubiegania się o wyższe stanowiska⁴¹. Z dniem mianowania stosunek pracy pracownika służby cywilnej przekształcał się z mocy ustawy w stosunek pracy na podstawie mianowania. Akt mianowania zawierał tylko imię i nazwisko urzędnika oraz datę mianowania, natomiast w terminie 7 dni dyrektor generalny przyznawał nowo mianowanemu urzędnikowi najniższy stopień służbowy przysługujący od dnia mianowania.

Ustawa nie określiła, co prawda, kategorii urzędniczych (jak ustawa wcześniejsza), ale wyodrębniła grupę wyższych stanowisk w służbie cywilnej⁴², stanowiąc, jako zasadę, że ich obsadzanie następować ma w drodze konkursu i o wyższe stanowiska mogą ubiegać się urzędnicy służby cywilnej. Od tej zasady wprowadziła jednak wyjątki, zezwalając w określonych wypadkach na przystąpienie do konkursu pracowników służby

⁴⁰ Zgłoszenia przyjmowane były w danym roku kalendarzowym od 1 stycznia do 31 maja.

⁴¹ T. Wydra, *Kariera (urzędnika) jako czynnik profesjonalizacji*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, s. 115.

⁴² Szerzej J. Korczak, *Sytuacja prawna osoby zajmującej wyższe stanowisko w służbie cywilnej z perspektywy zmian w ustawie o służbie cywilnej*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2016, s. 284 i n.

cywilnej, a także osób spoza tego korpusu. W takim przypadku z osobą niebędącą członkiem korpusu służby cywilnej, wyłonioną w drodze konkursu na określone stanowisko dyrektor generalny urzędu zawierał umowę o pracę na okres 3 lat. W tych rozwiązaniach kolejna, o zmienionej opcji politycznej, ekipa rządząca wprowadziła zmiany⁴³, zezwalające na możliwość obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej przez osoby niebędące członkami korpusu służby cywilnej z pominięciem konkursu⁴⁴. Odstępstwo to miało być stosowane w razie uzasadnionych potrzeb urzędu, a w praktyce dawało możliwość obsadzania wyższych stanowisk przy zachwianiu zasady apolityczności służby cywilnej⁴⁵.

Kolejna zmiana opcji politycznej spowodowała szybkie prace nad nowymi rozwiązaniami w zakresie służby cywilnej. W ich wyniku w dniu 24 sierpnia 2006 r. Sejm uchwalił dwie ustawy: o służbie cywilnej oraz o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. W wyniku tego ustawa z 1998 r. utraciła moc. W nowych rozwiązaniach ze służby cywilnej wyłączono stanowiska wyższe w administracji rządowej poprzez utworzenie państwowego zasobu kadrowego jako zbioru kandydatów na wysokie stanowiska państwowe. Służba cywilna funkcjonująca – jak to określiła T. Górzyńska – „bez głowy”, czyli bez stanowisk kierowniczych⁴⁶, została natomiast utworzona przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających w wymienionych w ustawie urzędach. „Są uzasadnione podstawy ku temu, by [...] uznać, że głównym motywem [...] zmian ustawowych była – niestety – chęć polityzacji podstaw prawnych polityki kadrowej dla potrzeby nowej ekipy rządowej po wyborach parlamentarnych w 2005 r.”⁴⁷ – to spostrzeżenie jest również w pełni aktualne w świetle późniejszych zmian, a zwłaszcza zmiany wprowadzonej do obecnie

602

⁴³ Szerzej E. Ura, *Zmiany w regulacjach prawnych służby cywilnej – uzasadnione czy upolitycznione*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Problemy współczesnej administracji publicznej w Polsce*, Rzeszów 2016, s. 47.

⁴⁴ Zezwał na to wprowadzony do ustawy art. 144a (ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r., Dz. U. Nr 154, poz. 1800), który następnie wyrokiem TK z dnia 12 grudnia 2002 r. został uznany za niezgodny z art. 153 Konstytucji, K 9/02, OTK-A 2002/7, poz. 94.

⁴⁵ E. Ura, *Służba cywilna – ciągle zmiany w regulacjach prawnych*, [w:] J. Supernat (red.), *op. cit.*, s. 761. Trafnie pisała T. Górzyńska, że „Można odnieść wrażenie, że lęk przed merytorycznym sprawdzianem świadczy o braku właściwych kandydatów, o braku osób, które mogą sprostać wymaganiom innym niż podległość partyjna [...]. Ciągłe względy polityczne dominują nad merytorycznymi [...]. Panuje [...] polityczne [...] przekonanie, że tak musi być” (T. Górzyńska, *op. cit.*, s. 196).

⁴⁶ T. Górzyńska, *op. cit.*, s. 197.

⁴⁷ K. Działocha, A. Łukaszczuk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej (Aspekt prawno-konstytucyjny)*, PiP 2006/11, s. 3.

obowiązującej ustawy o służbie cywilnej ustawą z 30 grudnia 2015 r., z tym że wskazać trzeba tu wybory parlamentarne w 2015 r.

Podobnie, jak wcześniej, przewidziano dla każdego obywatela prawo do informacji o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej, wprowadzając konkurencyjność naboru. Stosunek pracy nawiązywany był na podstawie umowy o pracę.

W ustawie zrezygnowano z obowiązku odbycia służby przygotowawczej dla osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, pozostawiając uznaniu dyrektora generalnego skierowanie pracownika do odbycia tej służby.

O mianowanie w służbie cywilnej, według wprowadzonych unormowań prawnych, ubiegać się mogła osoba, która: 1) była pracownikiem służby cywilnej; 2) posiadała co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej; 3) posiadała tytuł magistra lub równorzędny; 4) znała co najmniej jeden z języków obcych spośród języków roboczych Unii Europejskiej; 5) była żołnierzem rezerwy lub nie podlegała powszechnemu obowiązkowi obrony. Wniosek do postępowania kwalifikacyjnego pracownik zgłaszał do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁴⁸. Zasady postępowania kwalifikacyjnego pozostały podobne do tych, które obowiązywały w świetle ustawy z 1998 r. Mianowań dokonywał Prezes Rady Ministrów. Z dniem mianowania stosunek pracy pracownika służby cywilnej przekształcał się w stosunek pracy na podstawie mianowania. Osoba, która uzyskała mianowanie oraz posiadała pięcioletni staż pracy, otrzymywać miała świadectwo potwierdzające kwalifikacje do pracy na wysokich stanowiskach państwowych, wchodząc tym samym do państwowego zasobu kadrowego. Ustawy te obowiązywały 2 lata, zatem przepisy w tym zakresie nie znalazły zastosowania.

Jak wynika już z dotychczasowej prezentacji, każda z ustaw o służbie cywilnej uchwalana była zawsze jako jeden z pierwszych aktów prawnych po zmianach w opcji partii rządzących i uzyskaniu przez nie większości parlamentarnej. Wymienione ustawy nie były jednak ostatnimi, bowiem następną zmianą na scenie politycznej zaowocowała nową ustawą, uchwaloną 21 listopada 2008 r.⁴⁹ Ustawa ta obowiązuje do chwili obecnej,

⁴⁸ We wprowadzonej strukturze organizacyjnej służby cywilnej zniesiono urząd Szefa Służby Cywilnej, a jego zadania przejęła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; przekazano równocześnie uprawnienia Prezesa Rady Ministrów w zakresie służby cywilnej Szefowi Kancelarii Rady Ministrów.

⁴⁹ Ustawa weszła w życie z dniem 23 marca 2009 r. Jednocześnie utraciły moc obie ustawy z 2006 r.

ale zasadnicza jej zmiana, i to znowu w odniesieniu do wyższych stanowisk, dokonana została przez następną ekipę rządzącą⁵⁰.

Ustawa określa, że korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w wymienionych w ustawie urządach, a także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy. Ustawa utrzymała w zasadzie wstępne warunki stawiane kandydatom do służby cywilnej, wskazując w art. 4, że w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która: 1) jest obywatelem polskim⁵¹; 2) korzysta z pełni praw publicznych; 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; 4) posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy; 5) cieszy się nieposzlakowaną opinią. Nabór do służby, podobnie jak wcześniej, jest otwarty i konkurencyjny. Od tej zasady wprowadzono, ustawą z 30 grudnia 2015 r., wyjątek, wskazując, że nie dotyczy to wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Rozwiązania zawarte w ustawie dotyczące zatrudniania w służbie cywilnej (do czasu jej zmiany) przyjęte zostały na podobnych zasadach jak w ustawie z 1998 r. Również wymagania co do pracowników ubiegających się o mianowanie w służbie cywilnej pozostały takie same, z tym, że wymóg znajomości języka obcego poszerzono o język arabski, białoruski, chiński, islandzki, japoński, norweski, rosyjski i ukraiński. Zachowane zostały takie same zasady postępowania kwalifikacyjnego i warunki mianowania. Mianowania pracownika służby cywilnej, który ukończył w danym roku postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym i z miejscem uprawniającym do mianowania lub ukończył KSAP, dokonuje Szef Służby Cywilnej⁵² w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Po uchyleniu ustaw z 2006 r. w obowiązującej ustawie (do czasu jej zmiany w 2015 r.) wskazano, że wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która: 1) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; 2) nie była karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urządach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji

⁵⁰ Ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r., Dz. U. z 2016 r., poz. 34.

⁵¹ Przy tym warunku ustawa wprowadziła zastrzeżenie, że: „Dyrektor generalny urzędu, upowszechniając informację o wolnych stanowiskach pracy, wskazuje, za zgodą Szefa Służby Cywilnej, stanowiska, o które, poza obywatelami polskimi, mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa unijnego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku pracy, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów”.

⁵² Organ ten został przywrócony w strukturze organizacyjnej służby cywilnej.

związanych z dysponowaniem środkami publicznymi; 3) posiada kompetencje kierownicze; 4) posiada co najmniej sześćoletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu; 5) posiada co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 2–4⁵³; 6) spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych (art. 53 przed zmianą). Obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej następowało w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, bez możliwości powierzenia pełnienia obowiązków. Były to więc kryteria czytelne i odpowiednie do charakteru i ważnej roli tych stanowisk w służbie cywilnej. W wyniku zmiany tego artykułu, od 23 stycznia 2016 r. (data wejścia zmienionej ustawy w życie) wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która: 1) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; 2) nie była skazana prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi; 3) posiada kompetencje kierownicze; 3) spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych. Wymogi określone w punktach 4 i 5 wcześniej obowiązującej treści przepisu zostały uchylone (dotyczy stażu pracy). Zniesiono też zatrudnianie w wyniku postępowania konkursowego, wprowadzając powołanie przez wskazany w ustawie organ. Wprowadzenie powołania jako formy nawiązania stosunku pracy na tych stanowiskach powoduje po pierwsze – odstępstwa od form zatrudnienia w służbie cywilnej, po drugie uzależnia całkowicie osoby na tych stanowiskach od organu (osoby) powołującego i czyni *de facto* te stanowiska stanowiskami politycznymi, co uzasadnia podanie w wątpliwość bezstronność i polityczną neutralność wykonywanych zadań państwa, po trzecie – skutkuje tym, że znowu służba cywilna tak naprawdę istnieje od średniego szczebla zarządzania, bo „głowa” (wysokie stanowiska) została w sposób znaczący wyłączona przed nawias. Można powiedzieć, że wrócił stan jak w regulacjach z 2006 r., tylko w innym wydaniu.

⁵³ Tj. na stanowiska kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób; wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy; kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby.

Podsumowanie

Analizując zagadnienie zmian ustawowo określonych warunków zatrudniania w służbie cywilnej, należy przede wszystkim odnieść się do konstytucyjnego określenia tej służby⁵⁴. Co prawda, pierwsza ustawa o służbie cywilnej z 1996 r. nie miała jeszcze oparcia konstytucyjnego, ale, co trzeba podkreślić, w art. 1 wskazała na takie cechy tej służby, które zostały powtórzone, można powiedzieć, następnie w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Przepis ustawy stanowił, że służbę cywilną ustanawia się w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa. Ustawa kolejna, z 1998 r., uchwalana już była po uchwaleniu konstytucji.

606 Z uwagi więc na konstytucyjnie określone podstawy, charakter służby cywilnej jest szczególny. Tę „szczegółność” wzmacniają też zadania, jakie wykonuje administracja rządowa. To z kolei powoduje, że wymagania stawiane kandydatom do służby cywilnej, a także procedura rekrutacji podlegają ustawowym regulacjom⁵⁵. Słusznie zauważa J. Korczak, że: „Stawianie wysokich wymogów kwalifikacyjnych na stanowiska urzędnicze w ogóle, a na wyższe stanowiska w szczególności, jest realizacją konstytucyjnej i ustawowej zasady zawodowego zapewnienia wykonywania zadań państwa przez korpus służby cywilnej”⁵⁶, ale wymaga równocześnie stabilności rozwiązań ustawowych w tym zakresie. Tymczasem już sam fakt uchwalenia 4 ustaw w okresie od 5 lipca 1996 r. (pierwsza ustawa) do 21 listopada 2008 r. (ustawa ostatnia, nadal obowiązująca) i wprowadzanie bardzo istotnych zmian ustaw w okresie ich obowiązywania co do warunków zatrudniania na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (ostatnia zmiana z 30 grudnia 2015 r.) nie sprzyja ani stabilności, ani czytelności przyjmowanych rozwiązań, co rzutuje na ocenę tej służby, a w konsekwencji na jakość wykonywania zadań administracji rządowej, czyli zadań państwa. „Pragnienie, by żyć w państwie rządzonym dobrym prawem (odzwierciedlającym wolę, rozum i serce, stanowionym rzetelnie, racjonalnie, chroniącym to, co dobre i słuszne), odczuwane jest przez wszystkich, którzy mają na względzie

⁵⁴ Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”.

⁵⁵ L. Mitrus, *Zatrudnienie w służbie cywilnej w świetle standardów międzynarodowych i konstytucyjnych*, [w:] M. Stec, S. Płażek (red.), *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2013, s. 120 i n.

⁵⁶ J. Korczak, *Sytuacja prawna...*, s. 287.

dobro własne i dobro wspólne. Dobra jakość regulacji prawnych jest ważna w całym porządku prawnym [...]”⁵⁷.

Należy jeszcze raz podkreślić, że zarówno uchwalanie kolejnych ustaw, jak i wprowadzanie do nich zmian każdorazowo związane było ze zmianami politycznymi w państwie i uzyskiwaniem większości parlamentarnej przez inne opcje partyjne. Dlatego, odpowiadając na postawione na wstępie pytania, stwierdzić należy, że sytuacja, w której służba cywilna, a w tym i warunki zatrudnienia w niej, zwłaszcza w odniesieniu do wyższych stanowisk, zostaje uzależniona ściśle od polityki, nie wpływa na poprawienie jakości kadr. Przeciwnie, powoduje uzależnienie tych kadr od decydentów politycznych. Przykładem tego była już historia obowiązywania ustawy z 1922 r. w okresie powojennym, która doprowadziła ostatecznie do zlikwidowania służby cywilnej na bardzo długi okres. Szkoda, że ta historia nie służy do wyciągania właściwych wniosków.

⁵⁷ Z. Duniewska, M. Kasiński, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *Ku dobremu prawu. Z problematyki pojęcia i wymogów dobrego prawa*, [w:] D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik (red.), *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Białystok 2016, s. 21.