

PRAWO URZĘDNICZE

KOMENTARZ

REDAKCJA NAUKOWA

Krzysztof W. Baran

Krzysztof W. Baran, Bolesław M. Ćwiertniak,
Anna Dubowik, Tomasz Duraj,
Zbigniew Góral, Daniel Książek,
Wiesław Perdeus, Łukasz Pisarczyk,
Stefan Płażek, Jakub Stelina,
Monika Tomaszewska, Elżbieta Ura,
Krzysztof Walczak, Marcin Wujczyk

LEX KOMENTARZE



LEX

a Wolters Kluwer business

PRAWO URZĘDNICZE KOMENTARZ

REDAKCJA NAUKOWA
Krzysztof W. Baran

Krzysztof W. Baran, Bolesław M. Ćwiertniak,
Anna Dubowik, Tomasz Duraj,
Zbigniew Góral, Daniel Książek,
Wiesław Perdeus, Łukasz Pisarczyk,
Stefan Płazek, Jakub Stelina,
Monika Tomaszewska, Elżbieta Ura,
Krzysztof Walczak, Marcin Wujczyk



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 30 czerwca 2014 r.

Recenzent

Dr hab. prof. UR Stanisław Pieprzny

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Łamanie

Andrzej Gudowski

Opracowanie indeksu rzeczowego

Paulina Pakuła-Gawarecka

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN: 978-83-264-3288-0

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

O AUTORACH

Krzysztof W. Baran – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, wykładowca w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; autor lub współautor około 200 publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w tym kilkunastu monografii, komentarzy i podręczników.

Bolesław M. Ćwiertniak – doktor nauk prawnych, profesor nadzwyczajny, Dyrektor Instytutu Administracji i Prawa Wyższej Szkoły „Humanitas” w Sosnowcu; autor ponad 130 prac naukowych poświęconych głównie stosunkom zatrudnienia w administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego, oraz teoretycznym zagadnieniom prawa pracy; sekretarz naukowy Komisji Nauk Prawnych i Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk Oddział w Katowicach.

Anna Dubowik – wykładowca w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; autorka i współautorka licznych opracowań naukowych, artykułów i glos. Główny przedmiot jej zainteresowań stanowi problematyka kształtowania stosunku pracy, pozaumowne stosunki pracy oraz zagadnienia zbiorowego prawa pracy. Szczególnie koncentruje się na stosunkach pracy w sferze publicznej.

Tomasz Duraj – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autor ponad 30 publikacji naukowych z zakresu prawa pracy. Specjalizuje się w problematyce indywidualnego stosunku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji prawnej pracowników zajmujących stanowiska kierownicze. Drugim nurtem zainteresowań badawczych autora jest zagadnienie nietypowych form zatrudnienia, zwłaszcza zaś pracy na własny rachunek.

Zbigniew Góralski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor zwyczajny Uniwersytetu Łódzkiego, kierownik Katedry Prawa Pracy na Wydziale

Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, prorektor do spraw studenckich Uniwersytetu Łódzkiego.

Daniel Książek – doktor nauk prawnych, pracownik w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; wykładowca na studiach podyplomowych z zakresu pracy na UJ; radca prawny; wieloletni praktyk i specjalista w dziedzinie prawa pracy, posiadający bogate doświadczenie w prowadzeniu spraw sądowych z tego zakresu – współnik zarządzający kancelarią prawną specjalizującą się w prawie pracy; prezes zarządu Centrum Prawa Pracy i Stosunków Przemysłowych.

Wiesław Perdeus – doktor nauk prawnych, docent w Zakładzie Prawa Pracy Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Łukasz Pisarczyk – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Kierownik Podyplomowego Studium Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Stefan Płażek – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; równolegle adwokat w Krakowie; autor i współautor około 100 publikacji naukowych, głównie z zakresu prawa pracy i prawa administracyjnego. Przedmiotem jego obecnych badań jest zatrudnienie w administracji publicznej.

Jakub Stelina – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Gdańskiego, Kierownik Katedry Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, Dziekan tego Wydziału; członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów; autor wielu publikacji z zakresu prawa pracy, prawa urzędniczego oraz prawa zabezpieczenia społecznego.

Monika Tomaszewska – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; autorka lub współautorka blisko 40 publikacji z zakresu prawa pracy; wykładowca na studiach doktoranckich oraz podyplomowych; stale współpracuje z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury oraz Okręgową Izbą Radców Prawnych w Gdańsku, prowadząc cykliczne szkolenia z europejskiego i międzynarodowego prawa pracy. W czasie funkcjonowania Centrum Europejskiego na Uniwersytecie Gdańskim sprawowała w nim funkcję Kierownika Ośrodka Dostosowań Prawnych.

Elżbieta Ura – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Publicznego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego; autorka ponad 170 publikacji z zakresu prawa administracyjnego: głównie bezpieczeństwa i porządku publicznego, służby cywilnej i pracowników samorządowych oraz problemów administracyjnego prawa ustrojowego i materialnego; Sędzia Sądu Okręgowego w Rzeszowie orzekająca w Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych; Członek Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego przez dwie kadencje od 2002 r.; Przewodnicząca Rady Programowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej; Ekspert Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

Krzysztof Walczak – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Społeczno-Prawnych Problemów Zatrudnienia na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; prowadzi zajęcia na studiach podyplomowych i MBA m.in. na UŁ, UJ, SGH, Akademii Koźmińskiego, SWPS; wykładowca m.in. w Krajowej Szkole Sądów i Prokuratury oraz w Centrum Szkolenia Państwowej Inspekcji Pracy; redaktor naczelny miesięcznika „Monitor Prawa Pracy”; współnik w firmie doradczo-szkoleniowej; praktyk z ponad 20-letnim doświadczeniem w zakresie doradztwa z prawa pracy; autor około 100 publikacji z zakresu polskiego i europejskiego prawa pracy.

Marcin Wujczyk – doktor nauk prawnych, radca prawny; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; członek Europejskiego Komitetu Praw Społecznych Rady Europy; laureat głównej nagrody w kategorii prawo pracy w konkursie „Złote Skrzydła” w 2013 r. dla najlepszych młodych autorów książek specjalistycznych organizowany przez „Dziennik Gazetę Prawną” i KPMG za rozprawę doktorską.

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp.....	17
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.....	19
Rozdział 1. Przepisy ogólne.....	19
Rozdział 2. Organizacja służby cywilnej.....	70
Rozdział 3. Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej	119
Rozdział 4. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej	186
Rozdział 5. Zmiana i ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej.....	220
Rozdział 6. Obowiązki członka korpusu służby cywilnej	305
Rozdział 7. Uprawnienia członka korpusu służby cywilnej	356
Rozdział 8. Szkolenie i rozwój w służbie cywilnej	434
Rozdział 9. Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej.....	452
Rozdział 10. Zmiany w przepisach obowiązujących.....	487
Rozdział 11. Przepisy przejściowe i dostosowujące	487
Rozdział 12. Przepisy końcowe	487
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.....	489
Rozdział 1. Przepisy ogólne.....	489
Rozdział 2. Nawiązanie z pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie umowy o pracę stosunku pracy i zmiana tego stosunku pracy	535
Rozdział 3. Obowiązki pracownika samorządowego	581
Rozdział 4. Uprawnienia pracownika samorządowego	635
Rozdział 4a. Zmiany w podziale terytorialnym państwa.....	667
Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących.....	675
Rozdział 6. Przepisy przejściowe	675
Rozdział 7. Przepisy końcowe	676
Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych	677
Rozdział 1. Przepisy ogólne.....	677
Rozdział 2. Nawiązanie, zmiana i rozwiązanie stosunku pracy	681
Rozdział 3. Obowiązki i prawa urzędnika państwowego	744
Rozdział 4. Nagrody i wyróżnienia	769

Rozdział 5. Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna urzędnika państwowego	771
Rozdział 6. Rozpatrywanie sporów o roszczenia urzędników ze stosunku pracy	796
Rozdział 7. (uchylony)	800
Rozdział 8. Przepisy szczególne	800
Rozdział 9. Zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe	818
Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury	819
Bibliografia	899
Indeks rzeczowy	919

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EFTA	– European Free Trade Association (Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu)
k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121)
k.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
k.k.s.	– ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.)
k.k.w.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.)
k.p.	– ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
k.p.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
k.r.o.	– ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 788 z późn. zm.)
Karta Nauczyciela	– ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 191)
KESC	– Kodeks Etyki Służby Cywilnej, ustanowiony zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 114 z dnia 11 października 2002 r. (M.P. Nr 46, poz. 683)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
konwencja nr 151	– konwencja MOP nr 151 dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78)

p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
p.u.s.p.	– ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 427 z późn. zm.)
p.u.s.w.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojсковych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 952 z późn. zm.)
r.a.a.o.	– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych (Dz. U. Nr 39, poz. 258 z późn. zm.)
r.o.o./rozporządzenie w sprawie ocen okresowych	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 74, poz. 633)
r.o.p.s.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy dokonywaniu ocen kwalifikacyjnych urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 257)
r.p.w.d.	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 60, poz. 493)
r.p.w.u.p.	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec urzędników państwowych oraz w sprawie komisji dyscyplinarnych i rzeczników dyscyplinarnych (Dz. U. Nr 145, poz. 1628)
rozporządzenie konkursowe	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu przeprowadzania konkursów na staż urzędniczy w sądzie i prokuraturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 400)
rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk urzędniczych	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 211, poz. 1630 z późn. zm.)
rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 218, poz. 1695)
rozporządzenie w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 2013 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego (Dz. U. poz. 646)

TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.) (wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.); od 1 grudnia 2009 r. nosi nazwę Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
u.d.w.r.	– ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1144)
u.f.p.	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228 z późn. zm.)
u.o.p.d.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.)
u.p.s.	– ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.)
u.p.s.p.	– ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639 z późn. zm.)
u.p.u.p.	– ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 269)
u.r.s.z.	– ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55, poz. 236 z późn. zm.)
u.s.c.	– ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
u.s.p.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. Nr 595 z późn. zm.)
u.s.w.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. Nr 596 z późn. zm.)
u.z.z.	– ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 167)
ustawa nowelizująca z dnia 2 grudnia 1994 r.	– ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 136, poz. 704 z późn. zm.)
ustawa o KSAP	– ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz. U. Nr 63, poz. 266 z późn. zm.)
ustawa o NIK	– ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.)
ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 r.	– ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm.)

ustawa o pracownikach samorządowych z 1990 r.	– ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.)
ustawa o Radzie Ministrów	– ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 392 z późn. zm.)
ustawa o służbie cywilnej z 1996 r.	– ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.)
ustawa o służbie cywilnej z 1998 r.	– ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.)
ustawa o służbie cywilnej z 2006 r.	– ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.)
z.p.z./zarządzenie w sprawie przestrzegania zasad służby cywilnej	– zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93, poz. 953)

Periodyki

Admin. TDP	– Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka
Apel.-Lub.	– Apelacja – Sąd Apelacyjny w Lublinie
Biul. SN	– Biuletyn Sądu Najwyższego
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE/WE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KPP	– Kwartalnik Prawa Publicznego
KZS	– Krakowskie Zeszyty Sądowe
M.P.	– Monitor Polski
MPP	– Monitor Prawa Pracy
NP	– Nowe Prawo
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNAP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNAPIUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

OSNP-wkł.	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych – wkładka
OSNwSK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Pracy	– Prawo Pracy
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prok. i Pr. - wkł.	– Prokuratura i Prawo – wkładka
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Ter.	– Samorząd Terytorialny
ZN IBPS	– Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego

Inne

bhp	– bezpieczeństwo i higiena pracy
ECR	– European Court Reports
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
FUS	– Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
KSAP	– Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
MOP	– Międzynarodowa Organizacja Pracy
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organization for Economic Cooperation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
OFE	– Otwarte Fundusze Emerytalne
RIO	– Regionalna Izba Obrachunkowa
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (od 2009 r.)
UE	– Unia Europejska
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WSTĘP

Urzędnicze prawo pracy reguluje stosunki zatrudnienia w szeroko pojmowanej służbie publicznej. W wymiarze podmiotowym może być ono dwójako pojmowane, z jednej strony jako normy określające status wszystkich osób w niej zatrudnionych, w tym funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych świadczących pracę na podstawie administracyjnoprawnej, z drugiej zaś wyłącznie pracowników zatrudnionych w ramach stosunku pracy. W prezentowanym dziele przyjęta została druga z przedstawionych koncepcji, stąd przedmiotem analizy komentatorskiej są w niej cztery podstawowe ustawy mające przymiot podstawowych pragmatyk, powszechnie stosowane w administracji publicznej, a to:

- ustawa o służbie cywilnej,
- ustawa o pracownikach samorządowych,
- ustawa o pracownikach urzędów państwowych,
- ustawa o pracownikach sądów i prokuratury.

W tym miejscu warto podkreślić, że urzędnicze prawo pracy w polskim systemie prawnym cechuje swoista atrofia. W ostatniej dekadzie uchwalane były kolejne szczególne ustawy, regulujące zazwyczaj w sposób niekompleksowy status coraz węższych grup pracowników zatrudnionych w rozmaitych działach administracji publicznej. Zjawisko to ze względu na silne pierwiastki partykularyzmu potęguje dyferencjację tej części prawa pracy. Skutkuje to dekompozycją poszczególnych instytucji prawnych, prowadząc w efekcie do ich erozji w wymiarze całej dyscypliny.

Opracowanie to jest nie tylko prezentacją obowiązujących przepisów, ale również dorobku judykatury i nauki prawa pracy. Został on przedstawiony w przypisach, co powinno ułatwić Czytelnikowi w razie potrzeby pogłębienie analizy wybranych zagadnień.

Komentarz ten jest pracą zbiorową, ale nie wspólną. Zamieszczone w nim zapatrywania merytoryczne są wyrazem indywidualnych poglądów autorów. W autonomiczny sposób w ramach przyjętej konwencji metodologicznej decydowali oni o sposobie przedstawienia poszczególnych zagadnień merytorycznych.

W swych założeniach komentarz ten jest kierowany do szerokiego kręgu Czytelników. Mam tu na myśli zwłaszcza kadrowców i pracowników zajmujących

się obsługą organów i urzędów administracji publicznej. Żywię przekonanie, że okaże się on użytecznym narzędziem dla przedstawicieli władz rozmaitych struktur i szczebli, a także funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości orzekających w sprawach urzędniczych. Publikacja ta może też być wykorzystywana w procesie dydaktycznym na studiach prawniczych i administracyjnych, umożliwia bowiem przygotowanie do zajęć seminaryjnych oraz zebranie materiałów na potrzeby rozmaitych prac dyplomowych. Byłoby dla mnie źródłem osobistej satysfakcji, gdyby komentarz ten okazał się pożytecznym narzędziem w prowadzeniu racjonalnego dyskursu prawniczego.

Kraków, 12 czerwca 2014 r.

Krzysztof W. Baran

Ustawa

z dnia 21 listopada 2008 r.

o służbie cywilnej

(Dz. U. Nr 227, poz. 1505; zm.: Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, Nr 219, poz. 1706; z 2011 r. Nr 82, poz. 451, Nr 185, poz. 1092, Nr 201, poz. 1183; z 2012 r. poz. 1544)

Rozdział 1

PRZEPISY OGÓLNE

Art. 1. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju.

1. Wykonywanie zadań państwa wymaga zaangażowania się w nie osób fizycznych. Owo zaangażowanie może przybierać różne formy, na co wskazuje prześledzenie tego zagadnienia w ujęciu historycznym. W komentarzu do obowiązującej ustawy nie jest możliwe ani celowe podjęcie szerokich rozważań na ten temat. Wystarczy tylko wskazać na najważniejsze tendencje rozwojowe i modelowe sposoby rozwiązywania kwestii włączania osób fizycznych w wykonywanie zadań państwa. W dawniejszych epokach, kiedy państwo było utożsamiane z władcą, zadania państwa były realizowane przez osoby wstępujące do służby monarszej i poddające się w pełni jego władzy. Jeśli zatem były przyznawane im jakieś przywileje i gwarancje, to tylko na zasadzie samoograniczenia się monarchy jako służbodawcy. Najlepszą tego ilustracją były postanowienia tzw. Landrechtu Pruskiego z 1794 r., zawierającego – jak się przyjmuje – pierwszy w nowożytnej Europie statut służby państwowej¹.

¹ W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1, *Formy prawne służby państwowej w niemieckim prawie urzędniczym. Stosunek służbowy w prawie urzędniczym RP*, Poznań 1961, s. 12 i n.

Rozdzielenie służby na dworze monarszym i służby państwu dokonało się w późniejszym okresie (i to nie wszędzie), kiedy to działalność administracyjna stopniowo zaczęła być podporządkowywana ustawom, a aparatu administracyjnego – kontroli parlamentu. Od tego czasu można też mówić o kształtowaniu się różnych modeli służby państwowej, leżących u podstaw współczesnych rozwiązań prawno-organizacyjnych w tym zakresie.

2. Jedną z zasadniczych linii podziału, jaka uwidoczniła się w sposobie kształtowania służby państwowej, było rozstrzygnięcie dylematu: służba zawodowa czy służba pełniona społecznie. Archetypem pierwszej było niemieckie prawo urzędnicze. Na jego gruncie państwo niemieckie zyskało wręcz miano „państwa urzędniczego”, a jego istotą było to, że „określony krąg osób (...) poświęca się państwu, zawodowo służy państwu i że do tej warstwy ogranicza się prawo do prowadzenia spraw państwowych”². Urzędnicy jawili się w związku z tym jako zwarty i zhierarchizowany stan zawodowy. W opozycji do tak zarysowanej wizji realizacji zadań państwa była z pewnością idea ich uspołecznienia. Zgodnie z takim ujęciem sprawy państwowe powinny opierać się na aktywności obywatelskiej. Ich właściwe prowadzenie wymaga zatem bardziej niż profesjonalizmu zaangażowania i odpowiedniej świadomości społecznej oraz znajomości potrzeb społecznych. Pełnienie służby państwowej kolejno przez obywateli, na podstawie powierzanego im okresowo mandatu, stanowi najlepszą metodę unikania tego, co charakterystyczne dla biurokracji urzędniczej: wyalienowania ze społeczeństwa i skłonności do korupcji. Koncepcja tzw. państwa ludowego w największym stopniu odpowiadała systemowi komunistycznemu, a jej przesłanie najlepiej wyraża hasło „rządzić może także kucharka”³. Nie ulega wątpliwości, że w zdecydowanej większości państw współczesnych jest realizowany model profesjonalnej służby państwowej. Nie oznacza to jednak, że odrzucono całkowicie postulat włączania do administrowania sprawami państwa obywateli. Zwykle jednak obywatelskie zaangażowanie w wykonywanie zadań publicznych stanowi jedynie – w mniejszym lub większym stopniu – uzupełnienie działań czynnika urzędniczego.

3. Nie mniej istotna dla rozwoju służby państwowej okazała się również relacja między statusem urzędników a bieżącą polityką. Ścisła zależność tych pierwszych od władzy politycznej oraz ich neutralność polityczna to są dwie konkurujące ze sobą tendencje, ujawniające się w różny sposób i w różnych okresach rozwojowych prawa urzędniczego. Z pewnością początki służby państwowej charakteryzują się wszechstronną dominacją sprawujących władzę nad urzędnikami. Służba państwowa równała się wówczas służbie interesom politycznym rządzących. Szczególnie cenioną właściwością osoby sprawującej urząd były nie tyle jej kompetencje, co uległość, bezgraniczna lojalność oraz gotowość do realizacji każdej decyzji tego, kto sprawował władzę. Sprzyjał temu system obsadzania stanowisk urzędniczych,

² Tamże, s. 20 i n.

³ Por. *Prawo urzędnicze*, red., T. Liszcz, Lublin 2010, s. 19–20.

opierający się na protekcji polityków. Oczywiście, zależność aparatu administracyjnego od świata polityki przybierała rozmaitą postać w różnych okresach historycznych i ustrojowych. W warunkach państwa funkcjonującego w oparciu o zasady demokracji jej przejawem był tzw. system łupów (*spoils system*), znany zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych⁴. Zmiana w demokratycznych wyborach partii rządzącej pociągała w tym systemie zmianę w obsadzie stanowisk w administracji federalnej bądź w administracji stanowej. Uważano, że taka wymiana ekip od góry do dołu jest nieuchronnym rezultatem demokratycznej i swobodnej walki wyborczej. Z kolei w państwach totalitarnych, w których miał miejsce monopol jednej partii, pełna dyspozycyjność osób zajmujących stanowiska administracyjne była najczęściej naturalnym efektem członkostwa, często wręcz obowiązkowego, w tej partii bądź też wynikała z zasady nomenklatury. Osoba sprawująca urząd musiała cieszyć się pełnym zaufaniem funkcjonariuszy partyjnych. W opozycji do politycznego traktowania służby państwowej była tendencja do jej separowania od bieżącej polityki⁵. Dla urzędnika nadrzędnym interesem miał być interes państwa, a nie interesy tych, którzy w państwie sprawują władzę. Znalazło to swój wyraz w znanym hasle głoszącym, że rządy i parlamenty odchodzą, a administracja pozostaje. Początki wdrażania w życie idei neutralności politycznej korpusu urzędniczego należy z pewnością wiązać z czasami Wielkiej Rewolucji Francuskiej i monteskiuszowską koncepcją trójpodziału władzy. Za szczególnie istotne wypada jednak uznać zagwarantowanie obywatelom równości wobec prawa. Z jednej strony oznaczało to, że urzędnik jako reprezentant państwa, a nie partii rządzącej, był zobowiązany do ich jednakowego traktowania, bez jakichkolwiek preferencji bądź uprzedzeń, w tym w szczególności o motywach politycznych. Z drugiej strony, również dostęp do urzędów powinien być jednaki dla wszystkich, związany wyłącznie ze spełnianiem merytorycznych kryteriów. Jak głoszono w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, „wszyscy obywatele są równi i mają równy dostęp do wszelkich zaszczytów, miejsc i stanowisk publicznych, według ich przydatności, a wyróżniać ich mogą jedynie ich przymioty i talenty”. Tylko urzędnik, który służy jedynie państwu i kieruje się prawem w nim obowiązującym, daje najlepszą gwarancję jednakowego traktowania wszystkich obywateli. Z kolei tylko równy dostęp do stanowisk publicznych daje najlepszą gwarancję nieulegania wpływom politycznym przy sprawowaniu urzędu. Te założenia sprawiły, że przy zachowaniu rodzimych tradycji i doświadczeń związanych z funkcjonowaniem administracji standardem państw demokratycznych, przynajmniej standardem europejskim jest rozdział między światem polityki z charakterystycznym dla niego stałym dążeniem do zdobycia lub zachowania władzy, a więc do elekcji i reelekcji, a urzędnikami, którzy dzięki swojej niezależnej od władzy pozycji prawnej mogą być gwarantem

⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 58.

⁵ Szeroko na ten temat pisze B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998.

stabilności państwa⁶. Oczywiście zasada neutralności politycznej urzędników prawie nigdzie nie jest realizowana w sposób absolutny. Zadania państwa są jednak determinowane politycznie, nie da się w związku z tym w pełni uniknąć powierzania pewnych stanowisk politykom, czego najlepszą ilustracją jest funkcjonowanie tzw. gabinetów politycznych czy też doradców politycznych w ministerstwach czy innych urzędach. Nie można też nie dostrzegać, że również pewne upolitycznienie biurokracji, dokonywane w rozsądnych granicach, może mieć określone walory, zwłaszcza pragmatyczne i ideologiczne⁷.

4. Zawodowy charakter służby państwowej rodzi pytanie o status prawny urzędnika w kontekście charakteru prawnego jego zatrudnienia. W tym przypadku konkurencyjne wobec siebie są dwa podstawowe warianty przyjmowanych rozwiązań. Pierwszy z nich polega na przyznaniu urzędnikowi statusu publicznoprawnego, a drugi na traktowaniu go jako strony stosunku pracy, co oznacza pracowniczą (prywatnoprawną) naturę jego zatrudnienia. Nie ulega wątpliwości, że wcześniej pojawił się publicznoprawny model pełnienia funkcji urzędniczych, którego założeniem była nierównorzędność interesów państwa i prywatnych interesów urzędnika, stanowiąca aksjologiczne uzasadnienie nadrzędności prawnej władzy służbowej. Przejawiała się ona w różnych fazach zatrudnienia, począwszy od przyjęcia do służby (mianowanie jako podstawa nawiązania stosunku służbowego), poprzez dokonywanie zmian warunków zatrudnienia (odnoszących się zwłaszcza do miejsca wykonywania obowiązków służbowych), a skończywszy na ustaniu stosunku służbowego. Brak tu miejsca na negocjacyjne mechanizmy ustalania warunków służby zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i kolektywnym (wyłączenie możliwości zawierania układów zbiorowych pracy). Status urzędniczy był wyznaczany przez bezwzględnie obowiązujące przepisy zawarte w ustawie. Przesądzało to o przynależności tak pojmowanych stosunków służbowych do prawa administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że status publicznoprawny przyznawany jest wszystkim osobom zatrudnionym w służbie publicznej. Osoby, które nie są bezpośrednio związane ze sprawowaniem administracji, pełnią funkcje pomocnicze czy też świadczą pracę specjalistów, zwykle mają status pracowniczy, a ich podstawą zatrudnienia jest umowa o pracę. Publicznoprawna natura zatrudnienia urzędników nie ma wymiaru wyłącznie historycznego. Wręcz przeciwnie, w wielu państwach tak jest również i współcześnie, o czym świadczą chociażby przykłady Niemiec i Francji. Trzeba jednak zauważyć dokonujące się w tym zakresie przeobrażenia, w wyniku których do publicznoprawnego statusu urzędnika przenikają pewne elementy łączone dotychczas ze statusem pracowniczym. Przede wszystkim chodzi o prawo zrzeszania

⁶ Gdy chodzi o pozaeuropejskie tradycje w tym względzie, por. P. Wysocka, *Neutralność polityczna urzędników w Japonii*, Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego, t. 1, Gdańsk-Łódź 2011, s. 137 i n.

⁷ Zwraca na to uwagę J. Stelina, *Zasada politycznej neutralności służby cywilnej* (w:) *Człowiek. Obywatel. Pracownik. Studia z zakresu prawa. Księga Jubileuszowa poświęcona Profesor Urszuli Jackowiak*, GSP 2007, t. XVII, s. 376–377.

się w związkach zawodowych i tworzenie szczególnych (pozaukładowych) mechanizmów negocjowania warunków pracy, a zwłaszcza płacy.

Przyjęcie prywatnoprawnego modelu zatrudniania urzędników, a więc objęcie ich regulacją prawa pracy, ma swoje uzasadnienie pragmatyczne i ideologiczne. Przede wszystkim zwraca się uwagę na potrzeby prowadzenia bardziej elastycznej polityki kadrowej w urzędach, której na przeszkodzie stoją restrykcyjne i sformalizowane zasady naboru do służby państwowej oraz daleko idące gwarancje stabilności zatrudnienia, charakterystyczne dla publicznoprawnych stosunków służbowych. Neguje się również zasadność wprowadzania do statusu prawnego urzędników będących stroną tych stosunków znacznych odrębności w porównaniu do statusu pracowniczego, zwłaszcza uprzywilejowanego ich traktowania poprzez przyznawanie uprawnień im tylko dostępnych. Trzeba jednak przyznać, że rozciągnięcie prawa pracy na urzędników rzadko oznacza pełne zrównanie ich pozycji prawnej z sytuacją osób zatrudnionych w sektorze gospodarki, zwłaszcza prywatnej. O takiej tendencji można mówić w ramach przyjmowanego w niektórych państwach systemu menedżerskiego w służbie publicznej⁸. Realizując koncepcję tzw. nowego zarządzania w tej sferze (*new public management*), wykorzystywane są (np. w Nowej Zelandii) doświadczenia i instrumenty polityki kadrowej stosowane przez przedsiębiorców działających w warunkach wolnego rynku. Najczęściej jednak przyznanie urzędnikom statusu pracowniczego oznacza umowną podstawę zatrudnienia z uwzględnieniem swoistości wykonywanej przez nich pracy, co znajduje swoje odzwierciedlenie w odrębnych od powszechnie obowiązującego prawa pracy regulacjach prawnych. Różnice między statusem urzędników i pozostałych pracowników nie są zatem całkowicie eliminowane, a w przyjmowanych rozwiązaniach prawnych można dostrzec mniejsze lub większe wpływy unormowań charakterystycznych dla stosunków służbowych, nie na tyle jednak duże, aby prowadziły one do jakościowej zmiany natury prawnej zatrudnienia pracowników w administracji publicznej.

5. Charakter prawny zatrudnienia w służbie państwowej pozostaje w pewnym związku ze sposobami i zasadami zatrudniania urzędników. W prawie urzędniczym wyodrębniane są z tego punktu widzenia dwa podstawowe modele: model kariery oraz model stanowisk, zwany inaczej pozycyjnym. Trudno przy tym nie przyznać, że pełnej realizacji pierwszego bardziej sprzyja publicznoprawny charakter stosunków służbowych, a drugi jest bliższy naturze pracowniczego stosunku pracy. Takie ujęcie można uznać za typowe, co nie oznacza, że zatrudnienie pracownicze wyklucza możliwość skorzystania w przyjmowanych regulacjach prawnych z elementów właściwych modelowi kariery. W rezultacie mieszane systemy nie należą do rzadkości. W klasycznym ujęciu model kariery wiąże się z założeniem, że do służby państwowej przyjmuje się co do zasady na stałe. Rzutuje to na proces rekrutacji kadry urzędniczej, którego celem jest wyselekcjonowanie osób o naj-

⁸ J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 14.

lepszych predyspozycjach do pełnienia funkcji urzędnika. W związku z tym dużą wagę przywiązuje się do konkursowego trybu naboru do służby oraz do szkolnictwa kształcącego urzędników. Dodatkowym potwierdzeniem przydatności w służbie państwowej jest zwykle odbycie z pozytywnym rezultatem służby wstępnej (przygotowawczej). Dopiero tak wyselekcjonowana osoba jest włączana do korpusu urzędniczego, rozpoczynając swoją karierę od najniższego szczebla w hierarchii służbowej z możliwością awansowania na wyższe stanowiska w późniejszych etapach zatrudnienia, które to zatrudnienie wiąże się z daleko idącymi gwarancjami trwałości, stosunek służbowy nawiązywany jest bowiem co do zasady na czas do osiągnięcia wieku emerytalnego. Konsekwencją tego, że nawiązanie stosunku służbowego oznacza włączenie do korpusu urzędniczego jest to, że ów stosunek łączy urzędnika z państwem, a nie z konkretnym urzędem. Inaczej jest w modelu pozycyjnym. Opiera się on na rekrutacji na konkretne stanowiska, co determinuje wymagania, jakie stawia się kandydatom do zatrudnienia. W trakcie procedury rekrutacyjnej badane są zwłaszcza konkretne umiejętności i kompetencje potrzebne na określonym stanowisku. W rezultacie zatrudnienie nie ma charakteru zatrudnienia dożywotniego, choć nie rezygnuje się całkowicie z mechanizmów służących jego stabilizowaniu. Są też i inne konsekwencje przyjęcia takiego modelu. Skoro zatrudnia się na konkretne stanowisko, pracodawcą jest urząd, z którym nawiązywany jest stosunek pracy o określonej treści. Wiaże się z tym większe zróżnicowanie warunków płacowych, które w modelu kariery poddawane są daleko idącej uniformizacji (w ramach posiadanej kategorii urzędniczej).

6. Profesjonalna służba państwowa, w szerokim ujęciu, obejmuje osoby zatrudnione w służbach zmilitaryzowanych, a także we wszelkich urzędach, instytucjach i państwowych jednostkach organizacyjnych, w celu realizacji funkcji i zadań państwa działającego poprzez swoje organy: władzy, sądownictwa, prokuratury, kontroli i inspekcji państwowej i różnych działów państwowej administracji (rządowej, pozarządowej i samorządowej)⁹. Na tym tle warto podkreślić, że pojęciu „służba cywilna” nadaje się zróżnicowaną treść. Z oczywistych powodów poza jego zakresem podmiotowym znajdują się funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych, których status ma zawsze publicznoprawny charakter. Nie jest jednak uprawniony wniosek, że służba cywilna obejmuje osoby zatrudnione we wszystkich innych segmentach aparatu państwowego. Z różnych powodów (m.in. związanymi z krajowymi tradycjami w regulowaniu statusu służby państwowej) ustawodawcy decydują się na zaliczenie do służby cywilnej tylko niektórych kategorii osób zawodowo wykonujących zadania publiczne, regulując status pozostałych w odrębnych pragmatykach. Szerokie ujęcie znajdujemy w niemieckim prawie urzędniczym, według którego służba cywilna obejmuje w zasadzie wszystkie osoby zatrudnione w sektorze publicznym, a więc w organach władzy państwowej na szczeblu federacji

⁹ Na temat złożonych relacji między pojęciami „służba publiczna”, „służba państwowa” i „służba cywilna” pisze szerzej T. Kuczyński (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 4 i n.

i gmin oraz w kooperacjach, zakładach i fundacjach prawa publicznego. Podobnie szeroko pojmuje się służbę cywilną we Francji, choć swoją własną pragmatykę mają urzędnicy samorządowi. Szczególnej pragmatyce podlegają też sędziowie. W Wielkiej Brytanii *civil service* obejmuje w zasadzie personel ministerstw i licznych agencji państwowych. Nie ma zatem jednolitego pojęcia służby cywilnej, zawsze jednak wskazuje się na jej cechy wspólne, którymi są apolityczny charakter, profesjonalizm i bezstronność.

7. Historia polskiej służby cywilnej bierze swój początek od ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej¹⁰. Obejmowała ona swoim zakresem podmiotowym co do zasady funkcjonariuszy administracji rządowej zatrudnionych w różnych działach zarządu państwowego. Pozostali funkcjonariusze państwowi mieli swoje własne pragmatyki, choć ustawa z 1922 r. miała do wielu z nich pomocnicze zastosowanie. Nie ulega wątpliwości, że pierwsza polska pragmatyka służby cywilnej była oparta na wzorcach pruskich i austriackich. Oznaczało to przede wszystkim nadanie urzędnikom statusu publicznoprawnego ze wszystkimi cechami charakteryzującymi ten status w obcych systemach prawnych¹¹. Ustawa wskazywała warunki przyjęcia do służby. Podstawą włączenia do niej było mianowanie. W nawiązaniu w ten sposób stosunku służbowym zaznaczała się wyraźnie nadrzędność władzy służbowej wobec funkcjonariusza. Obowiązywała zasada stabilności zatrudnienia w kształcie znanym w klasycznych unormowaniach prawa urzędniczego. W trakcie pełnienia służby funkcjonariusza cechowała daleko idąca dyspozycyjność, która w znacznym stopniu była rekompensowana przyznanymi przywilejami. W charakterystyczny sposób określano obowiązki, które ciążyły na funkcjonariuszu. Miał on zatem wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, wypełniać obowiązki urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz powinien dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co dobru temu służy, a unikać wszystkiego, co by mu mogło szkodzić. Brak było w ustawie wyraźnych odniesień do apolityczności czy też neutralności politycznej funkcjonariuszy, choć w trakcie sejmowych prac legislacyjnych nad ustawą propozycje takie były dyskutowane. W uchwalonej wersji pewnym nawiązaniem do tych zasad był zakaz wchodzenia w związki lub zmywy, które mogą zakłócić należyty bieg zarządu państwowego lub normalnego toku urzędowania.

Choć ustawa o państwowej służbie cywilnej formalnie obowiązywała aż do czasu uchylecia jej przez przepisy wprowadzające kodeks pracy¹², w okresie powojennym jej znaczenie stale słabło. Ujawniła się tendencja do rezygnowania z pewnych konstrukcji właściwych służbie cywilnej. W pierwszym etapie dotyczyło to przede wszystkim zasady stałości zatrudnienia. Poważnym wyłomem w niej było dopuszczenie możliwości wypowiedzenia stosunku służbowego. W dalszych

¹⁰ Dz. U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm.

¹¹ Por. szerzej zwłaszcza W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną...*, s. 100.

¹² Dz. U. z 1974 r. Nr 24, poz. 142 z późn. zm.

etapach podjęto działania zmierzające do osłabienia znaczenia mianowania jako podstawy zatrudnienia. W jego miejsce wprowadzano umowę o pracę, zachowując mianowanie tylko w odniesieniu do kierowniczych stanowisk. Negując potrzebę istnienia uprzywilejowanej pozycji funkcjonariuszy państwowych, coraz bardziej upodabniano ich status do statusu pracowniczego. Obierając drogę całkowitego zerwania z publicznoprawnym charakterem zatrudnienia urzędników, w 1968 r. polski prawodawca przyjął ustawę o pracownikach rad narodowych¹³, w której zrezygnowano z mianowania na rzecz – w zależności od obsadzanego stanowiska – umowy o pracę lub powołania. Kodeks pracy stanowi decydujący krok na tej drodze, w pełni już obejmując pracowników urzędów państwowych swoim zakresem. W przepisach wykonawczych do kodeksu uwzględnia się – co prawda – pewne odrębności ich statusu prawnego, nie przewidując już jednak mianowania jako podstawy zatrudnienia. Uwidacznia się również w nich dążenie do upolitycznienia statusu pracowników państwowych, zdecydowanie obce idei służby cywilnej. Znajduje to potwierdzenie w rocie przysięgi oraz w brzmieniu przepisów o obowiązkach pracowniczych. Tendencja, która znalazła swoje uwięcenie w kodeksie pracy, została w pewnym zakresie przeorientowana w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁴. Podjęto w niej próbę powrotu do pewnych konstrukcji prawnych klasycznego prawa urzędniczego, które znalazły się w ustawie o państwowej służbie cywilnej (dotyczy to zwłaszcza przywrócenia mianowania jako jednej z podstaw zatrudnienia pracowników urzędów państwowych), nie decydując się jednak na publicznoprawny charakter zatrudnienia. Miało być ono realizowane nadal w ramach stosunku pracy, przy wzmożonym stopniu jego stabilizacji, jeśli był on nawiązany na podstawie mianowania. Zachowano jednocześnie dotychczasowe unormowania wiążące status urzędnika ze spełnianiem wymogów ideologiczno-politycznych.

Po okresie przerwy w funkcjonowaniu w Polsce służby cywilnej przesłanki sprzyjające jej reaktywacji pojawiły się wraz z transformacją ustrojową. Podjęto wówczas prace nad projektami ustaw, które realizowałyby ten cel. Punktem odniesienia stały się rozwiązania przyjmowane w ustawie o państwowej służbie cywilnej, ale również standardy, które w tym zakresie obowiązywały w innych państwach o ustroju demokratycznym. Powszechnie akceptowana wola przywrócenia służby cywilnej znalazła swoje urzeczywistnienie w ustawie z dnia 5 lipca 1996 r.¹⁵ Jej tytuł i przyjęte w niej unormowania w wielu swoich elementach przypominały rozwiązania zawarte w ustawie z 1922 r. Trudno byłoby jednak uznać, że została dokonana pełna reaktywacja tej instytucji. Utrzymano bowiem pracowniczy charakter stosunków zatrudnienia w służbie cywilnej, pozostały one zatem w zakresie oddziaływania prawa pracy. Służba cywilna nie objęła przy tym wszystkich pracowników zatrudnionych w administracji publicznej. Regulacje ustawy z 1996 r.

¹³ Dz. U. Nr 25, poz. 164 z późn. zm.

¹⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 269.

¹⁵ Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.

dotyczyły wyłącznie osób zatrudnionych w administracji rządowej. Obok niej obowiązywała odrębna pragmatyka pracowników samorządowych¹⁶ i utrzymana w mocy, choć poddana znacznym zabiegom nowelizacyjnym, ustawa o pracownikach urzędów państwowych, której zakres zastosowania został zawężony do zatrudnienia urzędników w administracji pozarządowej. Jediną podstawą stosunków pracy w służbie cywilnej stało się mianowanie. Szczególnie doniosłe znaczenie miała regulacja, jaka znalazła się w art. 1 ust. 1 tej ustawy. Wskazano w niej na zasady, według których powinna funkcjonować nowoczesna służba cywilna. Ma ona zatem zapewnić zawodowe, rzetelne, bezstronne i neutralne politycznie wykonywanie zadań państwa. Ważne jest przy tym, że podjęto próbę, nie w pełni jeszcze udaną, uszczegółowienia tych zasad, a zwłaszcza ustanowienia gwarancji ich realizacji. Do najważniejszych z tego punktu widzenia uregulowań należy bez wątpienia zaliczyć wyodrębnienie organizacyjne służby cywilnej z aparatu państwowego związane z powołaniem Szefa Służby Cywilnej. W sferze pracowniczej konsekwencją tego było wyłączenie kompetencji kierowników urzędów i przekazanie decydowania o sprawach wynikających z prawa pracy dyrektorom generalnym tych urzędów.

Ustawa z 1996 r. – jak się okazało – była pierwszą z serii ustaw dotyczących odrodzonej służby cywilnej. Dynamika poczynań prawodawcy w tym zakresie była pochodną wielkich sporów politycznych, wywoływanych dążeniem ekip sprawujących w danym momencie władzę w państwie do zapewnienia sobie możliwości korzystnej z punktu widzenia własnych interesów obsady stanowisk, zwłaszcza wyższych, w służbie cywilnej, co oczywiście musi wywoływać poważne wątpliwości w świetle deklarowanej zasady neutralności politycznej¹⁷. Ten właśnie motyw sprawił, że funkcjonowanie przepisów pierwszej pragmatyki, preferującej przy obsadzie najważniejszych stanowisk, przede wszystkim stanowisk dyrektorów generalnych, osoby o przeszłości urzędniczej z okresu PRL, zostało szybko zablokowane, a kolejna koalicja rządząca przevorsowała zupełnie nową ustawę, uchwaloną w dniu 18 grudnia 1998 r.¹⁸ Zachowała ona w większości główne założenia swojej poprzedniczki. Spośród dokonanych zmian z pewnością najbardziej doniosłą była ta, która dotyczyła podstaw zatrudnienia. Przyjęto zatem, że korpus służby cywilnej tworzą pracownicy tej służby zatrudnieni na podstawie umowy o pracę (do których w dużym zakresie znalazły zastosowanie przepisy powszechnego prawa pracy) oraz urzędnicy zatrudniani na podstawie mianowania, ale także w ramach stosunku pracy. Warunkiem mianowania było pomyślne ukończenie specjalnego postępowania kwalifikacyjnego. Nie zmieniły się zasady funkcjonowania służby cywilnej, które nieco wcześniej znalazły swoje odzwierciedlenie w Konstytucji z 1997 r. „Swoją” regulację dotyczącą służby cywilnej przevorsowała również następna koalicja rządząca. Tym razem regulacja ta składała się z dwóch aktów prawnych

¹⁶ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593).

¹⁷ J. Stelina, *Zasada politycznej neutralności...*, s. 376.

¹⁸ Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.

pochodzących z tej samej daty (z dnia 24 sierpnia 2006 r.) – ustawy o służbie cywilnej¹⁹ oraz ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych²⁰. Nowe unormowania zawierały poważne zmiany w zakresie zatrudnienia w administracji rządowej²¹. Najdonioślejszą z nich okazała się ta, mocą której z korpusu służby cywilnej zostały wyłączone wyższe stanowiska zarządzania (m.in. dyrektorów generalnych urzędów) obsadzone z utworzonego państwowego zasobu kadrowego. Charakterystyczne było przy tym, że o ile nie zmieniły się zasady, w oparciu o które miała działać uszczuplona podmiotowo służba cywilna, o tyle w art. 1 ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych nie odwołano się już do zasady neutralności politycznej. Nastąpiły też daleko idące zmiany w organizacji służby cywilnej. Zadania dotychczas realizowane przez Szefa Służby Cywilnej, którego urząd został zlikwidowany, przejął Prezes Rady Ministrów i działający w imieniu premiera Szef Kancelarii Prezesa. Wprowadzone zmiany rodziły poważne wątpliwości, prowadziły bowiem do podważenia zasady neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej i nie uwzględniały w dostatecznym stopniu unormowań zawartych w Konstytucji. Doprowadziło to do uchwalenia obowiązującej ciągle ustawy z 2008 r., która w wielu swych regulacjach stanowi powrót do ustawy z 1998 r.

8. W komentowanym art. 1 ustawy znajduje swoje potwierdzenie kształt służby cywilnej, jaki został jej wyznaczony już w poprzednich pragmatykach oraz w art. 153 Konstytucji RP. Odnosi się to też do zakresu, w jakim służba cywilna została ustanowiona. Zakres ten wprost wynika z unormowania konstytucyjnego, zgodnie z którym korpus służby cywilnej działa w urzędach administracji rządowej. Biorąc pod uwagę, że z unormowaniem tym musi być zgodna ustawa, należy stwierdzić, że stanowiąc w art. 1 o służbie cywilnej, ustawodawca respektuje konstytucyjny zakres jej występowania. Odzwierciedleniem tego są dalsze przepisy pragmatyki, a zwłaszcza art. 2. Oznacza to zatem, że polska służba cywilna nie obejmuje całej administracji państwowej. Jej zakres różni się w rezultacie od zakresu, jaki ma ona na gruncie innych systemów prawa urzędniczego. Regulacja konstytucyjna uniemożliwia wdrożenie propozycji rozszerzenia pojęcia służby cywilnej na inne kategorie urzędników. Dotyczy to w szczególności pracowników samorządowych, w odniesieniu do których zgłaszano tego rodzaju postulaty²².

Przepis art. 1 u.s.c. ma bardzo ogólną treść, choć niezwykle istotną z punktu widzenia uregulowań zawartych w całej ustawie, ważną zwłaszcza dla ich wykładni. Przede wszystkim wskazuje cel ustanowienia służby cywilnej. Odwzorowane tu zostały przepisy Konstytucji oraz wcześniejszych pragmatyk. Służba cywilna ma zatem zapewniać zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne

¹⁹ Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.

²⁰ Dz. U. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm.

²¹ S. Samol, *W sprawie sytuacji prawnej członków korpusu służby cywilnej na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.*, RPEiS 2007, z. 3, s. 1 i n.

²² Por. T. Mordel, *Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej*, Sam. Ter. 2002, nr 7–8.

wykonywanie zadań państwa. Należy dojść do wniosku, że są to jednocześnie fundamentalne zasady, w oparciu o które służba ta została zbudowana. Ich istota i gwarancje realizacji wynikają z dalszych przepisów ustawy. W komentowanym przepisie został też wyznaczony w sposób ogólny zakres przedmiotowy tego aktu prawnego. Znajdują zatem w nim swoje unormowanie zasady dostępu do służby cywilnej. Z tego punktu widzenia najbardziej doniosłe znaczenie mają art. 5 i 6 u.s.c., które stanowią uszczegółowienie regulacji konstytucyjnej (art. 60), zgodnie z którą obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Sama procedura naboru kandydatów do służby została uregulowana w art. 26–34 u.s.c., a postępowanie kwalifikacyjne poprzedzające mianowanie w art. 40–47 u.s.c. Kolejną materię, na którą wskazuje się w jej art. 1, stanowią zasady organizacji służby cywilnej. Poświęcony temu został przede wszystkim rozdział II, co znajduje swoje potwierdzenie w jego tytule. Zawiera on regulację dotyczącą statusu prawnego Szefa Służby Cywilnej, Rady Służby Cywilnej i dyrektora generalnego urzędu. Ponadto dla organizacji służby cywilnej istotne znaczenie mają też przepisy rozdziału 4 o wyższych stanowiskach w służbie. Zgodnie z komentowanym przepisem, w ustawie zostały również określone zasady funkcjonowania służby. Nie jest do końca jasne, jak owo „funkcjonowanie” należy rozumieć. Wydaje się jednak, że trzeba mieć tu na uwadze realizację stosunków pracy, w jakich pozostają członkowie korpusu służby cywilnej, w więc ich nawiązanie, zmianę i ustanie, a także uprawnienia członków korpusu, obowiązki i odpowiedzialność za ich naruszenie. Wreszcie ustawa określa także zasady „rozwoju” służby cywilnej. I w tym przypadku mamy do czynienia z niezbyt precyzyjną formułą. Należałoby raczej dojść do wniosku, że intencją ustawodawcy było wskazanie zasad rozwoju nie służby, lecz w służbie cywilnej. Tak właśnie stanowi się w tytule rozdziału 8, w którym znalazła się ważna materia dotycząca szkoleń i powiązanego z nimi indywidualnego programu rozwoju zawodowego. Nie ulega wątpliwości, że określenie w ustawie „zasad dostępu do służby cywilnej, zasad jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju” ma instrumentalny charakter w stosunku do głównego celu powołania do życia służby cywilnej, jakim jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Tak należy interpretować unormowanie zawarte w komentowanym przepisie.

9. Zapewnienie zawodowego wykonywania zadań państwa przez członków korpusu służby cywilnej oznacza przede wszystkim, że polski ustawodawca opowiedział się jednoznacznie w sporze o charakter pełnienia służby państwowej po stronie koncepcji, zgodnie z którą służba ta ma być profesjonalna, a nie społeczna. Profesjonalna przede wszystkim w tym znaczeniu, że obywatele (członkowie korpusu służby cywilnej) uczestniczą w wykonywaniu zadań państwa jako osoby zatrudnione w określonych jednostkach organizacyjnych administracji rządowej, podejmując to zatrudnienie w celach zarobkowych i nie traktując go jako zajęcia tymczasowego. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w jednym ze

swoich wyroków²³. Podkreślił zatem, że „zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Oznacza to, że zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym źródłem utrzymania oraz miejscem pracy, zapewniającym osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej”. Nie wynika oczywiście z tego, czy jest to zatrudnienie typu administracyjnoprawnego (w ramach stosunków służbowych o publicznoprawnym charakterze), czy też zatrudnienie pracownicze, realizowane w ramach stosunku pracy. Przesądzają to dopiero unormowania zamieszczone w dalszej części ustawy. Wynika z nich w sposób oczywisty, że członkowie korpusu służby cywilnej są pracownikami w rozumieniu prawa pracy, niezależnie od podstawy zatrudnienia, którą może być umowa o pracę, jak też mianowanie. Wskazanie w komentowanym przepisie na zawodowe wykonywanie zadań państwa ma też inne znaczenie, które najlepiej oddaje słowo „fachowe”. Członek korpusu służby cywilnej ma być zatem dobrze przygotowanym do pełnienia swojej funkcji fachowcem, który dysponuje określoną wiedzą, posiada odpowiednie doświadczenie, umiejętności i kompetencje, wymagane na zajmowanym stanowisku. Pomimo zatem prawa każdego obywatela dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach o nawiązaniu stosunku pracy powinny decydować kryteria merytoryczne, świadczące o przydatności w służbie cywilnej w ogóle, a w szczególności na określonym stanowisku. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zawodowość oznacza „profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pracowników czy urzędników służby cywilnej, zaś dla zajmowania konkretnego stanowiska pewnych kwalifikacji szczególnych”²⁴. Gwarancją, że w wyniku naboru nie trafiają do służby cywilnej ludzie przypadkowi, jest wskazany w ustawie katalog rygorów selekcyjnych (art. 4 u.s.c.). Zawiera on wymagania zarówno co do kwalifikacji merytorycznych, jak i etycznych, które są niezbędne do wykonywania tego szczególnego zawodu. Jeszcze dalej idące wymogi odnoszące się do poziomu profesjonalizmu stawiane są przed kandydatami na urzędników służby cywilnej, którzy przed mianowaniem muszą przejść pomyślnie postępowanie kwalifikacyjne (art. 40 u.s.c.). Oczekiwania dotyczące zawodowego pełnienia funkcji służbowych znajdują też swoje odzwierciedlenie w katalogu obowiązków ciążących na członkach korpusu (art. 76 u.s.c.), w instytucji ocen okresowych (art. 81–83 u.s.c.) oraz w przepisach o szkoleniu i rozwoju (art. 106 i n. u.s.c.). Nie ulega wątpliwości, że sprzyja podnoszeniu kompetencji zawodowych wzmoczona ochrona trwałości zatrudnienia, z jakiej korzystają przede wszystkim urzędnicy służby cywilnej. Jak stwierdził w jednym ze swoich wyroków Trybunał Konstytucyjny, trwałość stosunku pracy w służbie publicznej pełni niezwykle ważną funkcję związaną z zapewnieniem instytucjom państwowym odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników²⁵.

²³ Wyrok z dnia 13 listopada 2003 r., K 51/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 86.

²⁴ Tamże.

²⁵ Wyrok z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 54, pkt 3 uzasadnienia.

Jeśli nie są oni jednak w stanie sprostać stawianym im wymogom odnoszącym się do zawodowego pełnienia zadań publicznych, muszą się liczyć z zakończeniem zatrudnienia (art. 70–71 u.s.c.).

Prawdziwie profesjonalne wypełnianie obowiązków w służbie cywilnej powinno też odpowiadać wymogowi rzetelności. Z posiadanej wiedzy i umiejętności można bowiem czynić różny użytek. Jeśli zatem wykonywanie funkcji członka korpusu ma być rzetelne, oznacza to w pierwszym rzędzie respektowanie wymogu uczciwości, ale również solidności, sumienności i dokładności. Rzetelność tak rozumiana rodzi zaufanie, które w przypadku osób wykonujących zadania publiczne ma niezwykle doniosłe znaczenie. W ustawie o służbie cywilnej na tę jej cechę zwraca się uwagę w przepisie katalogującym obowiązki członka korpusu. Jego powinnością jest zatem rzetelne, sprawne i terminowe wykonywanie powierzonych zadań oraz racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi. Rzetelność i terminowość jest jednym z kryteriów służących do dokonania oceny okresowej. Bliższe tego wyjaśnienie zawiera rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej²⁶. Zgodnie z zamieszczonym tam opisem, rzetelność i terminowość oznacza „dbałość o przedstawianie wiarygodnych danych, faktów i informacji, po wnikliwym rozpoznaniu sytuacji z wykorzystaniem dostępnych źródeł”, „dbałość o przestrzeganie określonych przepisami terminów dotyczących wykonywanych zadań”, „wywiązywanie się z zadań w wyznaczonym przez przełożonego terminie i bez zbędnej zwłoki”.

Bezstronność jako pożądana właściwość służby cywilnej wiąże się przede wszystkim z nakazem takiego wykonywania zadań państwa, które jest wyznaczone wyłącznie przez przepisy obowiązującego prawa i interes publiczny z poszanowaniem zasady równego traktowania. Jest przeciwieństwem działania stronniczego. Działania członka korpusu służby cywilnej, a zwłaszcza podejmowane przez niego decyzje, powinny być nacechowane obiektywizmem. Również w tym przypadku należy się odwołać do katalogu obowiązków z art. 76 u.s.c. Dyrektywą najważniejszą w postępowaniu członka korpusu jest zatem przestrzeganie Konstytucji RP i innych przepisów prawa, ochrona interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela. Odrębnym obowiązkiem jest powinność bezstronnego wykonywania powierzonych zadań. Gwarancjami bezstronności są różnego rodzaju nakazy, zakazy i ograniczenia adresowane do członków korpusu służby cywilnej. Wśród nich należy wymienić zakaz kierowania się przy wykonywaniu obowiązków służbowych interesem jednostkowym lub grupowym (art. 78 u.s.c.). W treści tego przepisu można dostrzec próbę przeciwdziałania różnego rodzaju niepożądanym zjawiskom godzącym w zasadę bezstronności, łącznie ze zjawiskiem najbardziej z tego punktu widzenia patologicznym, za jakie można uznać korupcję. Przeciwdziałaniu konfliktom interesów, które w sposób oczywisty zagrażają bezstronności, mają

²⁶ Dz. U. Nr 74, poz. 633.

służyć unormowania dotyczące podejmowania przez członków korpusu działalności zewnętrznej (art. 80 u.s.c.). Chodzi tu o zakazy dodatkowego zatrudnienia, a w przypadku urzędników podejmowania zajęć zarobkowych bez zgody dyrektora generalnego urzędu. Bezwzględnie zakazuje się wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważającymi zaufanie do służby cywilnej. Taki charakter z pewnością mają czynności lub zajęcia wywołujące podejrzenie o stronniczość lub interesowność²⁷. Ściśle z przestrzeganiem zasady bezstronności wiąże się regulacja wymierzona w zjawisko nepotyzmu. Chodzi o zakaz zatrudnienia w urzędzie małżonków, osób pozostających ze sobą w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa, jeśli między tymi osobami miałby powstać stosunek podległości służbowej (art. 79 u.s.c.).

Szczególnym aspektem bezstronności jest neutralność polityczna członków korpusu służby cywilnej. Wykonywanie zadań państwa przez pracowników i urzędników tworzących ten korpus powinno być wolne od jakichkolwiek wpływów, a zwłaszcza bezpośrednich nacisków politycznych. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym neutralność polityczna to przede wszystkim „brak możliwości wpływu świata polityki na działalność korpusu służby cywilnej”, to adresowany do korpusu służby cywilnej „nakaz neutralności wobec interesów ugrupowań politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania czy poszczególnych polityków”²⁸. W jeszcze innym wyroku Trybunał podkreślił, że podstawowym i koniecznym elementem służącym zapewnieniu neutralności politycznej „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”²⁹. Podejmowane działania nie mogą być dyktowane interesami innymi niż interes państwa, którego szczególnym przejawem jest interes służby cywilnej. Jeśli zatem przyjmujemy, że bezstronność wyklucza możliwość kierowania się partykularnymi interesami określonych grup osób, to w przypadku neutralności politycznej należy to odnieść do grup wyróżnionych ze względu na kryterium takiego czy innego zaangażowania w bieżącą politykę. Przede wszystkim chodzi tu o partie polityczne, ale również o różnego rodzaju stowarzyszenia i inne organizacje działające w sferze politycznej bądź też ze światem polityki związane. Obserwując tę sferę polskiego życia, trudno nie zauważyć politycznych afiliacji związków zawodowych, realizujących z partiami politycznymi wspólne cele, in-

²⁷ W ustawie o pracownikach urzędów państwowych stanowi się o tym wyraźnie (art. 19 ust. 2).

²⁸ Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73; por. też wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18; wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94.

²⁹ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94.

spirujących się nawzajem w tworzeniu programów, uczestniczących we wspólnych akcjach, powiązanych personalnie. W tym świetle neutralność polityczna oznacza także wolność od wpływów związkowych. Są też przykłady faktycznego uwikłania w bieżącą politykę struktur deklarujących swoją apolityczność. W rezultacie postawienie zarzutu niespektowania neutralności politycznej przez urzędnika nie zawsze jest łatwe. W takiej sytuacji prostsze może być dokonanie oceny jego zachowania z punktu widzenia zasady bezstronności.

Nie ulega wątpliwości, że gwarancji neutralności politycznej należy upatrywać już w fazie naboru do służby cywilnej. Chodzi tu oczywiście przede wszystkim o niekierowanie się w podejmowanych decyzjach kadrowych jakimikolwiek motywami politycznymi, nieuleganie presji zewnętrznej, a uwzględnianie wyłącznie kryteriów merytorycznych. Wymogi stawiane kandydatom do zatrudnienia określone w art. 4 u.s.c. w zasadzie spełniają ten warunek. Jedynie niedookreśloność przesłanki „cieszenia się nieposzlakowaną opinią” może rodzić tu pewne zagrożenia. Sformułowanie to należy jednak interpretować, mając na uwadze omawianą w tym miejscu zasadę, co oznacza, że o opinii tej nie mogą decydować czynniki polityczne. Szczególne znaczenie należy przypisać stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej. Tylko gwarancja trwałości stosunku pracy sprawia, że urzędnik nie-uwikłany w troskę o swoją przyszłość zawodową może pełnić obowiązki, kierując się interesem państwa, a nie toczącą się ciągle walką polityczną o władzę w tym państwie, zgodnie z przywoływanym już wcześniej hasłem, że rządy odchodzą, a urzędnicy zostają. Znajduje to też swoje odbicie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W jednym z wyroków stwierdza się zatem, że „ochrona trwałości stosunku pracy, polegająca przede wszystkim na ustawowej reglamentacji okoliczności umożliwiających rozwiązanie stosunku pracy, ma gwarantować możliwość wykonywania obowiązków ustawowych w sposób wolny od jakichkolwiek nacisków zewnętrznych”³⁰. Warto w tym miejscu podkreślić, że pogląd ten został wyrażony przy okazji uznania za niekonstytucyjną w zakresie dotyczącym służby cywilnej ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013. Głównym przesłaniem tej ustawy miało być istotne zredukowanie zatrudnienia w służbie cywilnej w imię owej tytułowej racjonalizacji. Jak w zdaniu odrębnym podkreśliła słusznie T. Liszcz, „brak poczucia bezpieczeństwa prawnego, obawa przed możliwością zwolnienia z pracy z powodu «racjonalizacji» czy z innej równie ogólnie sformułowanej przyczyny na pewno nie sprzyja bezstronności i politycznej neutralności”.

Dla neutralności politycznej służby cywilnej, zgodnej ze standardami od dawna obowiązującymi w państwach demokratycznych, kluczowe są kwestie organizacyjne. Chodzi przede wszystkim o jasne rozgraniczenie tej służby i struktur władzy politycznej, inaczej mówiąc, rozgraniczenie stanowisk administracyjnych i politycz-

³⁰ Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK-A 2011, nr 5, poz. 41.

nych. Służba cywilna musi być zatem autonomiczna pod względem organizacyjnym w taki sposób, aby zapobiec przenikaniu do niej bieżącej polityki. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, przepis art. 153 Konstytucji RP „nakazuje ustawodawcy takie ukształtowanie organów funkcjonujących w służbie cywilnej, które wyeliminuje oddziaływanie o charakterze politycznym”³¹. Obecna struktura organizacyjna służby cywilnej, na którą składa się Szef Służby Cywilnej jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach służby, dyrektorzy generalni będący członkami korpusu oraz – z pewnymi wątpliwościami – Rada Służby Cywilnej, wydaje się respektować ten warunek. W przeszłości nie zawsze tak było. Dotyczy to przede wszystkim ustawy z 2006 r., która zniosła urząd Szefa Służby Cywilnej i zmieniła status dyrektora generalnego, doprowadzając do jego upolitycznienia. Jak zaznaczono wyżej, pewne uwagi można mieć co do sposobu ukształtowania składu Rady Służby Cywilnej. W pewnej mierze o składzie tym decyduje czynnik polityczny, bowiem Prezes Rady Ministrów 7 członków Rady powołuje na wniosek klubów parlamentarnych przede wszystkim spośród parlamentarzystów³². W jednym ze swych wyroków dotyczących ustawy z 1998 r. Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się jednak niezgodności tego rozwiązania z art. 153 Konstytucji RP. Podkreślił, że nie wynika z niego „wyłączenie polityków od kształtowania ram organizacyjnych, kontroli i oceny służby cywilnej”, neutralność polityczna odnosi się bowiem tylko do wykonywania zadań państwowych³³.

Istotne gwarancje respektowania zasady neutralności politycznej wynikają z pewnych ograniczeń i zakazów nakładanych na członków korpusu służby cywilnej (art. 78 u.s.c.). Z pewnością wizerunek służby apolitycznej trudno byłoby zachować, gdyby członkowie korpusu tej służby wyrażali swoje poglądy polityczne nie w sferze prywatnej, lecz w przestrzeni publicznej, na spotkaniach ze społecznością lokalną, w wywiadach udzielanych środkom masowej komunikacji, w wypowiedziach prasowych itp. Tak właśnie, jak się wydaje, należy interpretować niezbyt ostre sformułowanie o zakazie „manifestowania publicznego” swoich poglądów politycznych. Wynika z niego, że członkowi korpusu służby cywilnej nie zabrania się posiadania takich poglądów, zakaz taki byłby bowiem nie tylko nierealistyczny, ale pozbawiony jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia. Członek korpusu nie może uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu. Jakkolwiek zakaz ten wprost nie odnosi się do zasady neutralności

³¹ Wyrok TK z dnia 13 listopada 2003 r., K 51/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 86.

³² Na gruncie ustawy z 1998 r. zawierającej podobne, choć nie identyczne, unormowania wyrażono stanowisko, zgodnie z którym przyjęta konstrukcja w niewielkim stopniu korespondowała z zasadą neutralności politycznej służby cywilnej; por. J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 70.

³³ Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73. Trybunał zwrócił też uwagę, że art. 15 ustawy z 1998 r. (obecnie art. 20 u.s.c.) „może służyć ułatwieniu wglądu w sprawę służby cywilnej politykom różnych opcji (także z ugrupowań opozycyjnych) oraz zrównoważeniu wpływów różnych demokratycznie legitymowanych kierunków politycznych na systemowe rozwiązania w służbie cywilnej”.

politycznej, ma bowiem wymiar przede wszystkim porządkowy, to jednak trudno byłoby nie dostrzegać jakichkolwiek związków z tą zasadą. Przede wszystkim takie zachowanie członka korpusu oznacza opowiedzenie się za organizatorami tego rodzaju akcji, brak zdystansowania się od sporu leżącego u ich podstaw, co często może mieć wymiar polityczny. Nie ulega wątpliwości, że w wyraźnej kolizji z neutralnością polityczną jest zaangażowanie się w działalność partii politycznych. Stanowi to uzasadnienie pozbawienia prawa tworzenia tych partii i uczestniczenia w nich. Odnosi się to jednak tylko do urzędników, co może wywoływać zastrzeżenia, biorąc pod uwagę, że adresatem wszystkich zasad z art. 1 komentowanej ustawy, a więc również zasady neutralności politycznej, są członkowie korpusu służby cywilnej. Ograniczenie przynależności do partii politycznych stanowi uszczuplenie konstytucyjnie zagwarantowanego prawa zrzeszania się, powstaje w związku z tym pytanie, czy i jak można wyjaśnić tę kolizję wartości chronionych przez Konstytucję. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada neutralności politycznej musi być uznana za nadrzędną wobec prawa zrzeszania się, bowiem „wdrażanie prawa zrzeszania się bez żadnych ograniczeń skutkowałoby utratą zaufania społecznego do funkcjonariuszy publicznych, znajdujących się w niejednoznacznej sytuacji”³⁴. Brak natomiast w ustawie o służbie cywilnej zakazu tworzenia i przystępowania do związków zawodowych. Ustawodawca poprzestaje jedynie na adresowanym do członków korpusu zajmujących wyższe stanowisko w służbie cywilnej zakazie pełnienia funkcji w związkach zawodowych. W sposób oczywisty z zasadą neutralności politycznej wiąże się jeszcze jeden zakaz – łączenia zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego. Z kolei z przepisów konstytucyjnych (art. 103 Konstytucji RP) można wyprowadzić zakaz łączenia statusu urzędnika służby cywilnej z mandatem posła lub senatora. I w tym przypadku w zakresie podmiotowym tego zakazu pomija się pracownika służby cywilnej, choć przecież stanowiąc o zasadzie neutralności politycznej w Konstytucji i w ustawie z 2008 r. nie rozróżnia się między urzędnikami i pracownikami, którzy stanowią jeden korpus tej służby.

Art. 2. 1. 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) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji**

³⁴ Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18.

i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej,

5) (uchylony),

6) Biurze Nasiennictwa Leśnego,

7) jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej – zwanych dalej „urzędami”.

2. Korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy.

3. Stanowiska urzędnicze w urzędach mogą zajmować także osoby oddelegowane na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione.

4. Prawa i obowiązki członków korpusu służby zagranicznej oraz zasady organizacji i funkcjonowania tej służby określają przepisy o służbie zagranicznej.

1. Podstaw dla zdefiniowania zakresu podmiotowego pojęcia korpusu służby cywilnej w pierwszej kolejności należy poszukiwać w Konstytucji RP. Akt ten w art. 153 wskazuje, że w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej, jak też że Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej. Przywołany przepis był przedmiotem interpretacji Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99³⁵, stwierdził, że „z art. 153 Konstytucji wynika, że sferą działania korpusu służby cywilnej są urzędy administracji rządowej, a Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem tego korpusu. Konstytucja nie zawiera definicji administracji rządowej, jednak sens tego pojęcia można ustalić na podstawie brzmienia tego terminu oraz systematyki ustawy zasadniczej. Do uznania jakiegoś urzędu za urząd administracji rządowej potrzebne jest równoczesne spełnienie dwóch warunków: wykonywanie zadań mających charakter administracji publicznej oraz umiejscowienie w tym segmencie aparatu państwowego, na czele którego stoi rząd, czyli Rada Ministrów”. Trybunał podkreślał również, że konstytucyjne umiejscowienie korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej i ustanowienie jego podległości Prezesowi Rady Ministrów jako zwierzchnikowi wyklucza ustawowe rozciągnięcie tego korpusu na segmenty państwa nienależące do administracji rządowej. Artykuł 153 Konstytucji RP ogranicza zasięg służby cywilnej, podległej zwierzchnictwu Prezesa Rady Ministrów, do urzędów administracji rządowej. W ocenie Trybunału przepisy Konstytucji normujące zakres działania i kompetencje organów władzy należy interpretować w sposób ścisły. W oparciu o to stanowisko Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że ewentualne odstępianie od wskazanej dyrek-

³⁵ OTK 1999, nr 4, poz. 73.

tywy musiałyby mieć mocne oparcie w innych normach konstytucyjnych; względy celowościowe czy argumenty odwołujące się do zasad racjonalnej organizacji same przez się nie mogą stanowić uzasadnienia dla wykładni rozszerzającej. Rozciągnięcie korpusu służby cywilnej na inne niż administracja rządowa segmenty państwa przez ustawodawcę zwykłego byłoby niedopuszczalną modyfikacją ustroju konstytucyjnego. Stanowisko zaprezentowane przez Trybunał Konstytucyjny potwierdza wynikającą z Konstytucji dyrektywę, że wykluczone jest ustawowe rozciągnięcie zakresu podmiotowego korpusu służby cywilnej na obszary administracji publicznej nienależące do administracji rządowej.

2. W kontekście regulacji Unii Europejskiej zdefiniowanie pojęcia pracowników służby cywilnej zostało pozostawione państwom członkowskim. Problem zdefiniowania zakresu podmiotowego służby cywilnej znajduje pewne odzwierciedlenie w regulacjach unijnych. Wynika to z faktu, że w art. 45 ust. 4 TFUE wyłączono wymóg zapewniania swobody przemieszczania się pracowników wewnątrz Unii. Sens tego wyłączenia sprowadza się przede wszystkim do tego, że władze krajowe mogą wprowadzić wymóg posiadania własnego obywatelstwa jako warunku dostępu do zatrudnienia w sektorze publicznym, a tym samym wyłączenie obywateli innych państw członkowskich nie stanowi naruszeniu unijnego zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową³⁶. Należy wskazać, że według Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o zatrudnieniu w administracji publicznej można mówić w przypadku, gdy dana praca wiąże się z wykonywaniem władzy publicznej oraz ochroną ogólnych interesów państwa bądź innych instytucji publicznych. Trybunał odczytuje art. 45 ust. 4 TFUE w sposób funkcjonalny, tj. objęte wyłączeniem z zasady swobody przepływu pracowników są według niego tylko konkretne stanowiska, spełniające wymogi sformułowane przez Trybunał³⁷.

3. Przy określaniu zakresu podmiotowego korpusu służby cywilnej, a tym samym *de facto* ustawy o służbie cywilnej ustawodawca zdecydował się na zastosowanie metody wyliczenia urzędów, w których zatrudnieni pracownicy kwalifikowani są jako członkowie korpusu służby cywilnej.

Analiza podmiotów wymienionych w komentowanym artykule wskazuje, że ustawodawca posługuje się terminem urzędu jako określonej struktury organizacyjnej, a więc w klasycznym rozumieniu tego pojęcia. Urząd nie jest utożsamiany z organem jako podmiotem, któremu przysługują określone kompetencje, lecz z ciałem pomocniczym takiego organu. Powyższe ujęcie koresponduje ze sposobem określenia pracodawcy dla pracowników zatrudnionych w wymienionych w art. 2

³⁶ L. Mitrus, *Zatrudnienie w służbie cywilnej w świetle standardów międzynarodowych i konstytucyjnych* (w:) *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2013, s. 126; L. Mitrus, *Komentarz do art. 45 (w:) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. I, Warszawa 2012, s. 814 i n.

³⁷ Por. wyrok w sprawie *Sotgiu v. Deutsche Bundespost*, C-152/73, ECR 1974, s. 153; J. Piątkowski, M.K. Kolasiński, A. Kolasiński, *Stosunki pracy w administracji publicznej (na tle prawa wspólnotowego)*, Toruń 2008, s. 245.

ust. 1 u.s.c. urzędach. Pracodawcą członków korpusu służby cywilnej jest bowiem jednostka organizacyjna, która ich zatrudnia³⁸.

Warto wskazać, że ustawodawca często posługuje się innymi określeniami niż urząd, takimi jak kancelaria, inspektorat czy biuro – nie odbiera to jednak danemu podmiotowi przymiotu urzędu administracji rządowej. W literaturze słusznie podnosi się, że charakterystyczne dla urzędu w przedstawionym wyżej rozumieniu jest to, iż jako zespół osób i środków rzeczowych zorganizowany w jednolitą całość nie dysponuje on „własnymi” kompetencjami i zadaniami, lecz działa w obszarze kompetencji i zadań prawnie przypisanych organowi, do którego urząd ten jest przyporządkowany³⁹.

4. Brzmienie art. 2 u.s.c., jak i jego umiejscowienie w ustawie sugerują, że w założeniu ustawodawcy miał być on przepisem, który w sposób kompleksowy definiuje zakres podmiotowy korpusu służby cywilnej. *De facto* jednak wiele ustaw prowadzi do dekompozycji wprowadzonej komentowanym przepisem systematyki. Dla przykładu można przywołać przepisy dotyczące Służby Celnej. Choć instytucja ta mieści się w dyspozycji art. 2 ust. 1 u.s.c. i formalnie nie wykluczono możliwości przynależności pracowników Służby Celnej do korpusu służby cywilnej, to jednak analiza przepisów ustawy o Służbie Celnej prowadzi do odmiennego wniosku. Pracownicy tego podmiotu stanowią kategorię odrębną w stosunku do służby cywilnej. Powyższy proces, którego przykładem jest Służba Celna, motywowany wieloma kwestiami, często nieleżącymi w sferze przyczyn o charakterze prawnym (np. częstym motywem wyłączenia poszczególnych grup z korpusu służby cywilnej jest dążenie do nadania danej instytucji szczególnej pozycji), należy ocenić krytycznie. Prowadzi on bowiem do zaburzenia systematyki i niepotrzebnej inflacji uregulowań statusu pracowników poszczególnych instytucji.

5. Jako pierwszy z urzędów, którego pracownicy zostali zaliczeni do korpusu służby cywilnej, ustawodawca wskazał Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Kancelaria jest aparatem pomocniczym obsługującym Radę Ministrów i jej ogniwa, a w szczególności Prezesa Rady Ministrów. Kancelaria zapewnia obsługę merytoryczną, organizacyjno-techniczną i biurową następującym podmiotom: Radzie Ministrów i Prezesowi Rady Ministrów, wiceprezesom Rady Ministrów, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Radzie Legislacyjnej oraz Szefowi Służby Cywilnej. W myśl ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁴⁰ do zadań Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (przy czym są to zadania realizowane z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, gdyż Kancelaria jako urząd administracyjny w ścisłym sensie nie posiada własnych kompetencji i zadań) należy (art. 29 wymienionej ustawy): 1) dokonywanie ocen skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych

³⁸ W. Sanetra, *Strony stosunku pracy w służbie cywilnej i w samorządzie terytorialnym* (w:) *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 12.

³⁹ J. Jagielski (w:) J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 403.

⁴⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2012, poz. 392 z późn. zm.

projektowanych regulacji oraz sporządzanie ocen tych skutków, w tym projektów powodujących istotne długookresowe następstwa w rozwoju społecznym i gospodarczym; 2) opracowywanie ocen międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju oraz długofalowych koncepcji polityki zagranicznej; 3) opracowywanie ocen funkcjonalności struktur państwa i sprawności ich działania; 4) przygotowywanie innych analiz, prognoz, koncepcji, programów i ocen, zleconych przez Prezesa Rady Ministrów; 5) koordynacja realizacji polityki kadrowej w administracji rządowej, w zakresie określonym w odrębnych przepisach; 6) obsługa spraw kadrowych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w administracji rządowej; 7) koordynacja współdziałania Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej, Senatem Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej i innymi organami państwowymi; 8) obsługa informacyjna oraz prasowa Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz wewnętrznych organów pomocniczych i opiniotwórczo-doradczych Rady Ministrów; 9) wykonywanie zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa określonych w odrębnych przepisach; 10) wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach lub zleconych przez Prezesa Rady Ministrów. Na czele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stoi Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów powoływany i odwoływany przez szefa rządu. Prezes Rady Ministrów nadaje w drodze zarządzenia statut Kancelarii, w którym określa zakres jej zadań i organizację oraz jednostki organizacyjne nadzorowane przez Szefa Kancelarii.

6. Kolejnymi podmiotami determinującymi zakres podmiotowy korpusu służby cywilnej są urzędy ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędy centralnych organów administracji rządowej (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.s.c.).

Zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP minister jest powołany do kierowania określonym działem administracji rządowej lub do wypełniania zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów. Obecnie sposób wyznaczania zadań poszczególnym ministrom reguluje ustawa o działach administracji rządowej. Tym samym zakres kompetencyjny poszczególnych urzędów będzie warunkowany działami, które zostaną przyporządkowane do danego ministra. Nie należy jednak zapominać, że sfera działania ministra składa się z zadań i kompetencji określanych w różnorodnych przepisach o charakterze ustawowych, a nie z tytułu przyporządkowania mu określonego działu⁴¹. Warto wskazać, że obok tzw. ministrów „działowych”, którzy realizują kompetencje we własnym imieniu, mogą funkcjonować ministrowie wykonujący zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów, działając z jego upoważnienia. Zgodnie z ustawą o Radzie Ministrów (art. 34 ust. 1) minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek organizacyjnych, i w tym zakresie m.in.: 1) tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej, 2) powołuje i odwo-

⁴¹ J. Jagielski (w:) *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 165.

luje kierowników jednostek organizacyjnych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Ministerstwa tworzy, znosi lub przekształca Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Strukturę organizacyjną ministerstwa określa ustawa o Radzie Ministrów. W art. 39 ust. 2 przewiduje ona następujące komórki organizacyjne ministerstwa: 1) departamenty – do realizacji merytorycznych zadań ministerstwa; 2) biura – do realizacji zadań w zakresie obsługi ministerstwa; 3) sekretariaty – do obsługi ministra oraz komitetów, rad i zespołów; 4) wydziały, referaty, zespoły – jako komórki organizacyjne wewnątrz departamentów i biur.

Kategoria urzędów obsługujących przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów ma specyficzny charakter. Brak bowiem jednolitych cech pozwalających scharakteryzować ten typ naczelných organów administracji. Obecnie brak tego typu komitetów.

Najbardziej złożoną kategorią wymienioną w ust. 1 pkt 2 komentowanego artykułu jest grupa urzędów centralnych organów administracji rządowej. Grupa ta ma charakter zróżnicowany. Wątpliwości budzi w pierwszej kolejności kryterium wyodrębnienia danej jednostki jako urzędu centralnego. W doktrynie prawa administracyjnego jako podstawowy wyróżnik tej grupy podmiotów wskazuje się wyposażenie ich przez prawo we własne kompetencje⁴². Kryterium to jednak nie ma charakteru rozstrzygającego, w szczególności na tle analizowanej regulacji ustawy o służbie cywilnej. Jako element dystynkcyjny przywołuje się również podporządkowanie określonym organom naczelnym⁴³. W literaturze zaprezentowano takie zapatrywanie, że urzędem centralnym, o którym wspomina art. 2 ust. 1 pkt 2 u.s.c., jest tylko taki podmiot, który został uznany za urząd centralny jednoznacznie przez stosowne regulacje prawne⁴⁴.

Jako wspólną cechę urzędów centralnych można wskazać tworzenie ich w drodze ustawy. Podstawę prawną dla ich tworzenia stanowi art. 35 ustawy o Radzie Ministrów oraz ustawa o działach administracji rządowej, która określając działy administracji rządowej, wskazuje przy tym na funkcjonujące w zakresie tych działów centralne organy (urzędy) administracji rządowej.

Ze względu na kryterium podporządkowania urzędy centralne można podzielić na:

- 1) podległe Radzie Ministrów (np. Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Komitet Polityki Ubezpieczeń Eksportowych, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej);
- 2) podległe Prezesowi Rady Ministrów (np. Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów, Rada do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, Prezes Urzędu

⁴² *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 344.

⁴³ J. Ślugoński, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 105.

⁴⁴ J. Jagielski (w:) J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa...*, s. 38.

- Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu); 3) podległe poszczególnym ministrom (np. Główny Geolog Kraju, Komendant Główny Policji, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Rada Pomocy Społecznej, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Główny Straży Granicznej, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, Główny Geodeta Kraju, Główny Inspektor Sanitarny, Główny Inspektor Farmaceutyczny, Inspektor do Spraw Substancji i Preparatów Chemicznych, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki)⁴⁵.

Należy podkreślić, że podany wyżej katalog urzędów centralnych nie ma charakteru enumeratywnego. W strukturach administracji rządowej funkcjonuje bowiem wiele urzędów, które nie zostały jako takie wyróżnione przez przepisy prawa, mimo że *de facto* pełnią taki charakter.

7. Na tle analizowanego zagadnienia powstaje pytanie, czy włączeniu do korpusu służby cywilnej powinni podlegać tylko pracownicy urzędów centralnych w ścisłym rozumieniu (tj. takich, którym przymiot ten nadaje wyraźnie przepis prawa) czy też zatrudnieni we wszystkich urzędach, które wprowadzie przez ustawę nie zostały tak nazwane, to jednak, biorąc pod uwagę ich usytuowanie i kompetencje, mają charakter urzędów centralnych. Odpowiadając na powyższe pytanie, należy przychylić się do przywołanego wcześniej poglądu J. Jagielskiego i uznać, że ustawodawca, wskazując na urzędy centralne organów administracji rządowej, miał na myśli te podmioty, które zostały wyraźnie uznane za urzędy centralne przez przepisy prawa. W przeciwnym wypadku nie miałyby sensu odrębne wymienianie w art. 2 ust. 1 u.s.c. Biura Nasiennictwa Leśnego. Podmiot ten nie został określony przez przepisy jako centralny organ administracji rządowej, mimo że zakres jego działalności wskazuje na taki charakter. Przy założeniu racjonalności ustawodawcy, jego wymienienie w art. 2 ust. 1 u.s.c. miało więc charakter celowy i należy je wiązać z brakiem zakwalifikowania tej jednostki przez ustawę o służbie cywilnej do katalogu urzędów centralnych, o których mowa w pkt 2 ust. 1 komentowanego artykułu. Pogląd ten znajduje również poparcie w usunięciu z osobnego wyliczenia w art. 2 ust. 1 u.s.c. Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych jako podmiotu objętego zakresem podmiotowym pojęcia korpusu służby cywilnej w związku z faktem wyraźnego nadania temu podmiotowi charakteru centralnego organu administracji rządowej przez ustawę z dnia 18 marca 2011 r. o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych⁴⁶.

⁴⁵ Por. *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 329–1676.

⁴⁶ Dz. U. Nr 82, poz. 451 z późn. zm.

8. Kolejną kategorią instytucji determinujących zakres podmiotowy korpusu służby cywilnej są urzędy wojewódzkie oraz inne urzędy stanowiące aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej. Z tej grupy najistotniejsze wydają się urzędy wojewódzkie, jest to bowiem podstawowy organ pomocniczy wojewody jako reprezentanta administracji rządowej w województwie. Zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴⁷ statut urzędowi wojewódzkiemu nadaje wojewoda. Podlega on zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów. Statut taki powinien określać w szczególności 1) nazwę i siedzibę urzędu; 2) nazwy stanowisk dyrektorów wydziałów; 3) nazwy wydziałów oraz innych komórek organizacyjnych urzędu; 4) zakresy działania wydziałów i innych komórek organizacyjnych urzędu oraz, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią, zakres kompetencji przypisanych określonym w ustawach stanowiskom lub funkcjom urzędowym; 5) nazwy, siedziby i zakresy działania delegatur urzędu wojewódzkiego 6) inne sprawy istotne dla organizacji i funkcjonowania urzędu.

W skład urzędu wojewódzkiego wchodzi następujące komórki organizacyjne: 1) wydziały – do realizacji merytorycznych zadań urzędu; 2) biura – do realizacji zadań w zakresie obsługi urzędu; 3) oddziały jako komórki organizacyjne wewnątrz wydziałów i biur. Szczegółową organizację oraz tryb pracy urzędu wojewódzkiego określa regulamin ustalony przez wojewodę w drodze zarządzenia. Warto wskazać, że wojewoda jest uprawniony do dekoncentracji wewnętrznej zadań wykonywanych przez urząd wojewódzki. Następuje to przez tworzenie delegatur urzędu wojewódzkiego. Pracownicy zatrudnieni w takich delegaturach mogą zostać zakwalifikowani jako członkowie korpusu służby cywilnej.

Bardziej zróżnicowana jest grupa tzw. innych urzędów stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej. Podmioty te określone są mianem organów administracji niespospolonej⁴⁸. Ustawodawca sformułował zamknięty katalog tych podmiotów, wskazując, że ich ustanowienie może następować wyłącznie w drodze ustawy i pod warunkiem, że jest to uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wskazuje, że organami tymi są: 1) szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień; 2) dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych; 3) dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej; 4) dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego; 5) dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar; 6) dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych; 7) dyrektorzy regionalnych zarządów gospo-

⁴⁷ Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.

⁴⁸ *Niespospolona administracja rządowa*, red. J. Kostrubiec, Warszawa 2011, s. 125 i n.

darki wodnej; 8) dyrektorzy urzędów morskich; 9) dyrektorzy urzędów statystycznych; 10) dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej; 11) graniczni i powiatowi lekarze weterynarii; 12) komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej; 13) okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego; 14) państwowi graniczni inspektorzy sanitarni; 15) regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. Członkami korpusu służby cywilnej będą więc osoby zatrudnione w urzędach obsługujących wymienione wyżej organy.

Organy centralne, które sprawują nadzór lub kierują działalnością organów administracji niespolonej, mogą oddziaływać na nie poprzez zastosowanie następujących środków: 1) określenie organizacji wewnętrznej organów administracji niespolonej przez nadawanie statutu lub regulaminu określającego wewnętrzną organizację; 2) prowadzenie polityki personalnej – powoływanie i odwoływanie ze stanowiska kierowników urzędów terenowych; 3) pomoc i szkolenie kadr w organach administracji niespolonej; 4) wydawanie poleceń, regulaminów, zarządzeń wewnętrznych, instrukcji, wytycznych i zaleceń; 5) dokonywanie kompleksowej kontroli, analizy i oceny działalności nadzorowanych jednostek; 6) możliwość otrzymania okresowy informacji i sprawozdań o pracy tych organów; 7) prawo wglądu w dokumenty i uzyskiwanie wyjaśnień; 8) koordynowanie działalności jednostek administracji niespolonej w terenie⁴⁹.

9. W art. 2 ust. 1 pkt 4 u.s.c. do podmiotów, w których zatrudnieni są członkowie korpusu służby cywilnej, zaliczono komendy, inspektoraty i inne jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Przepisy nie zawierają ani definicji pojęcia zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, ani zamkniętego katalogu takich podmiotów. Kwestia ich ustalenia została pozostawiona ustawom szczegółowym. Odwołując się do doktryny prawa administracyjnego, należy wskazać, że zespolenie administracyjne stanowi pewną zasadę konstrukcyjną aparatu administracyjnego w terenie, wyrażającą dążenie do skoncentrowania tego aparatu w maksymalnie możliwym zakresie w danej jednostce terytorialnej w ramach jednego urzędu i pod jednym zwierzchnikiem, a tym samym do skupienia maksymalnie możliwej sfery zadań i kompetencji w jednym ośrodku władzy publicznej⁵⁰. Zespolenie przejawia się w trzech aspektach: organizacyjnym (przejawiające się w fakcie, że organy administracji zespolonej wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego), osobowej (wyrażającej się we wpływie wojewody na obsadzenie szefów organów administracji zespolonej), kompetencyjnym (mającym już mniejsze znaczenie założeń, że to wojewoda jest źródłem kompetencji powierzanych poszczególnym komendom i inspektoratom).

⁴⁹ Tak M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 216.

⁵⁰ Definicja za J. Jagielski (w:) *Prawo...*, s. 206.

10. W myśl ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie jest wojewoda. Wojewoda: 1) kieruje nią i koordynuje jej działalność; 2) kontroluje jej działalność; 3) zapewnia warunki skutecznego jej działania; 4) ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania. Tryb powoływania i odwoływania organów rządowej administracji zespolonej w województwie określają odrębne ustawy. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wskazuje również, że organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Szczegółową organizację rządowej administracji zespolonej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego. Do obsługi zadań organów rządowej administracji zespolonej nieposiadających własnego aparatu pomocniczego tworzy się w urzędzie wojewódzkim wydzielone komórki organizacyjne. Regulaminy urzędów obsługujących organy rządowej administracji zespolonej są zatwierdzane przez wojewodę.

Do służb, inspekcji i straży, które należy kwalifikować jako organy administracji zespolonej, należy zaliczyć m.in. Państwową Straż Pożarną, Policję, Nadzór Budowlany, Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcję Weterynaryjną, Inspekcję Farmaceutyczną, Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Transportu Drogowego, Inspekcję Ochrony Środowiska, Inspekcję Handlową, Służbę Ochrony Zabytków, wojewódzkiego konserwatora zabytków czy Państwową Straż Rybacką.

Poszukując określenia komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, należy w pierwszej kolejności odwołać się do przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵¹. W akcie tym stwierdzono, że kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży wykonują określone w ustawach zadania i kompetencje przy pomocy jednostek organizacyjnych – komend i inspektoratów (art. 33 ust. 1 u.s.p.). Z kolei jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (czyli tych podmiotów, w których osoby zatrudnione mogą być włączone do korpusu służby cywilnej) może tworzyć, przekształcać i likwidować wojewoda, na wniosek starosty, zaopiniowany przez właściwego kierownika zespolonej służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Obecnie kierownikami służb, inspekcji i straży tworzących powiatową administrację zespoloną są: Powiatowy Komendant Policji, Powiatowy Komendant Państwowej Straży Pożarnej oraz Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego. Warto zwrócić uwagę, że do grupy tej należeli kiedyś również Powiatowy Inspektor Sanitarny oraz Powiatowy Inspektor Weterynaryjny, ale z czasem stali się oni organami administracji niezespolonej⁵².

⁵¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.

⁵² *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007, s. 285–286.

Powołane wyżej organy powiatowej administracji zespolonej wykonują swoje zadania przy pomocy komend i inspektoratów, a konkretnie rzecz ujmując – Powiatowej Komendy Policji, Powiatowej Komendy Państwowej Straży Pożarnej oraz Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego. To właśnie zatrudnienie w tych jednostkach stanowi podstawę do zakwalifikowania do korpusu służby cywilnej.

Konieczne jest podkreślenie, że pracownicy wyżej wymienionych służb (zarówno na szczeblu wojewódzkim, jak i powiatowym) mogą być włączeni do korpusu służby cywilnej, pod warunkiem że odrębne ustawy nie stanowią inaczej. Regulacje takie nie występują jednak często. Wydaje się, że motywem zastosowania wyłączenia spod ogólnej reguły ustanowionej w komentowanym przepisie będzie bliższy związek pracowników zatrudnionych w danym podmiocie z systemem zatrudnienia obowiązującym w administracji samorządowej. Zastosowanie takiej wytycznej wydaje się o tyle racjonalne, że pozwala stosować te same zasady dotyczące zatrudnienia w stosunku do osób wykonujących pracę w zbliżonych warunkach organizacyjno-prawnych. Jako przykład regulacji, która stanowi wyjątek od ogólnej reguły ustanowionej w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.s.c., można wskazać uregulowanie statusu prawnego strażników Państwowej Straży Rybackiej. W myśl art. 22 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym⁵³ wprowadzić Państwowa Straż Rybacka jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną podległą bezpośrednio wojewodzie, to jednak jej strażnicy pełnią służbę w organach administracji państwowej i podlegają przepisom ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁵⁴.

11. Kolejnym podmiotem, który został wymieniony w komentowanym artykule, jest Biuro Nasiennictwa Leśnego. Jego status jest regulowany przez ustawę z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym⁵⁵. Akt ten sytuuje Biuro jako organ pomocniczy ministra właściwego do spraw środowiska. Za jego pośrednictwem minister realizuje następujące zadania: 1) prowadzenie Krajowego Rejestru Leśnego Materiału Podstawowego oraz Skróconego Rejestru Leśnego Materiału Podstawowego; 2) prowadzenie rejestru świadectw pochodzenia; 3) prowadzenie rejestru dostawców; 4) wydawanie pozwoleń na przywóz leśnego materiału rozmnożeniowego z państw niebędących członkami Unii Europejskiej; 5) wydawanie świadectw pochodzenia; 6) przeprowadzanie kontroli leśnego materiału podstawowego podlegającego rejestracji w Krajowym Rejestrze Leśnego Materiału Podstawowego pod względem spełniania wymagań określonych w ustawie; 7) przeprowadzanie kontroli leśnego materiału rozmnożeniowego pod względem spełniania wymagań określonych w ustawie; 8) przeprowadzanie kontroli dostawców pod względem przestrzegania przepisów ustawy, w tym prawidłowości prowadzonej dokumentacji; 9) współpraca z organizacjami międzynarodowymi w zakresie selekcji leśnej i nasiennictwa leśnego; 10) opracowywanie we współpracy z zainteresowanymi

⁵³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 z późn. zm.

⁵⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 269.

⁵⁵ Dz. U. Nr 73, poz. 761 z późn. zm.

jednostkami naukowymi i badawczo-rozwojowymi metod oceny leśnego materiału rozmnożeniowego oraz leśnego materiału podstawowego.

Odrębne wyliczenie w komentowanym przepisie Biura Nasiennictwa Leśnego jako jednostki, w której mogą być zatrudnieni członkowie korpusu służby cywilnej, motywowane jest faktem, że nie jest to jednostka, którą można by traktować jako urząd ministrów, a tym samym objąć dyspozycją art. 2 ust. 1 pkt 2 u.s.c. Nie można go bowiem zakwalifikować jako część ministerstwa, wręcz przeciwnie, jest to jednostka odrębna od ministerstwa, nieprzeznaczona w całości do obsługi ministra, lecz jedynie do realizacji niektórych jego zadań⁵⁶. Stąd też uwzględnienie Biura przy określaniu zakresu podmiotów, których pracownicy zostali włączeni do korpusu służby cywilnej, wymagało jego wyraźnego wymienienia.

12. Kolejną kategorię podmiotów włączonych do korpusu służby cywilnej są jednostki budżetowe obsługujące państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej. Definicja jednostki budżetowej została zadekretowana w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁷. W myśl art. 11 u.f.p. jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Działają one na podstawie statutu określającego w szczególności ich nazwę, siedzibę i przedmiot działalności, a podstawą ich gospodarki finansowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”. Co do zasady jednostki budżetowe tworzą, łączą i likwidują: 1) ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie oraz inne organy działające na podstawie odrębnych ustaw – państwowe jednostki budżetowe; 2) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego – gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe. Tworząc jednostkę budżetową czy organ, podmioty te jednocześnie są zobligowane do nadania jej statutu, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określenia mienia przekazywanego tej jednostce w zarząd (art. 12 u.f.p.).

Należy mieć na uwadze, że do korpusu służby cywilnej nie zostały włączone wszystkie jednostki budżetowe, a jedynie te, które obsługują państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej. Pojęcie organów administracji rządowej zostało zdefiniowane już wcześniej, natomiast pojęcie funduszu celowego zostało sprecyzowane w art. 29 u.f.p. Przepis ten wskazuje, że państwowy fundusz celowy jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Państwowy fundusz celowy nie posiada osobowości prawnej. Ma on formę wyodrębnionego rachunku

⁵⁶ Por. J. Jagielski (w:) J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa...*, s. 40.

⁵⁷ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.

bankowego, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie.

Jako przykłady takich funduszy można wskazać: Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej (ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁵⁸), Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych (ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁹), Fundusz Emerytur Pomostowych (ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych⁶⁰), Fundusz Kredytu Technologicznego (ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej⁶¹), Fundusz Pracy (ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶²), Fundusz Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów (ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶³), Fundusz Wsparcia Policji (ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁶⁴), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁶⁵), Fundusz Promocji Twórczości (ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁶⁶), Fundusz Rekompensacyjny (ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁷), Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁶⁸), Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego (ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego⁶⁹), Fundusz Reprywatyzacji, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Fundusz Skarbu Państwa oraz Fundusz Nauki i Technologii Polskiej (ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁷⁰), Fundusz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy (ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności⁷¹), Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy⁷²),

⁵⁸ Dz. U. Nr 201, poz. 1540 z późn. zm.

⁵⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 z późn. zm.

⁶⁰ Dz. U. Nr 237, poz. 1656 z późn. zm.

⁶¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 226.

⁶² Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 674 z późn. zm.

⁶³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.

⁶⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.

⁶⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 272 z późn. zm.

⁶⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.

⁶⁷ Dz. U. Nr 169, poz. 1418 z późn. zm.

⁶⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.

⁶⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 712.

⁷⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 216 z późn. zm.

⁷¹ Dz. U. Nr 123, poz. 777 z późn. zm.

⁷² Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.

Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa⁷³).

Członkami korpusu służby cywilnej będą pracownicy zatrudnieni w biurach obsługujących wymienione fundusze, tj. we wspomnianych już jednostkach budżetowych. Jako przykład takich jednostek można wskazać Krajowy Urząd Pracy obsługujący Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Pracy⁷⁴.

Warto wskazać, że w katalogu podmiotów wymienionych w art. 2 ust. 1 u.s.c. do dnia 24 marca 2009 r. wyraźnie wskazany był również Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych. Wspomniana wyżej ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych dokonała uchylenia pkt 5 ust. 1 komentowanego artykułu, w którym przywołany urząd był wyraźnie wskazany. Było to motywowane nadaniem temu podmiotowi charakteru centralnego organu administracji rządowej. Powyższe oznacza, że pracownicy zatrudnieni w tym urzędzie nadal mogą zostać włączeni do korpusu służby cywilnej. Jednak podstawą włączenia nie jest odrębne wskazanie Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych w komentowanym przepisie, a dyspozycja pkt 2 ust. 1 komentowanego przepisu.

13. Określenie osób, które należą do korpusu służby cywilnej, jest determinowane nie tylko kryterium rodzaju urzędu, w którym osoba ta jest zatrudniona, ale również kryterium stanowiska, na którym wykonuje ona swoje obowiązki. Ustawa o służbie cywilnej w komentowanym artykule zawęża pojęcie członków korpusu służby cywilnej do osób zatrudnionych w urzędach wymienionych w art. 2 ust. 1, ale wyłącznie na „stanowiskach urzędniczych”. Ustawa o służbie cywilnej nie definiuje tego pojęcia. W doktrynie przyjmuje się, że stanowisko urzędnicze to takie, z którym związane są kompetencje do wykonywania merytorycznych zadań państwa⁷⁵. Stanowiska urzędnicze należy więc rozpatrywać w kontrze do stanowisk o charakterze pomocniczym, które pełnią jedynie funkcje techniczne, niezwiązane z wykonywaniem uprawnień władczych w imieniu państwa. Ustawodawca nie sformułował również żadnych kryteriów, które pozwalałyby zakwalifikować poszczególne stanowiska urzędnicze.

14. Ustawa o służbie cywilnej przyznaje Prezesowi Rady Ministrów kompetencje do ustalenia grup stanowisk urzędniczych z podziałem na grupy stanowisk. Upoważnienie takie znalazło się w art. 99 u.s.c. Na jego mocy Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbo-

⁷³ Dz. U. Nr 21, poz. 90 z późn. zm. Zob. L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 48.

⁷⁴ Por. szerzej J. Strzelecka, *Informacje BSiE nr 823*, www.biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_01/i-823.pdf.

⁷⁵ J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013, s. 171.

wych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagradzania oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej⁷⁶.

Rozporządzenie w załączniku nr 1 zawiera tabelę grup stanowisk urzędniczych z podziałem na grupy stanowisk wyższych, średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających, wykaz stanowisk w poszczególnych grupach oraz kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na stanowiskach urzędniczych.

Do wyższych stanowisk w służbie cywilnej zalicza się m.in. stanowiska: dyrektora generalnego urzędu, kierujących departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urządzie ministra, urządzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urządzie centralnym organu administracji rządowej oraz kierujących wydziałem lub komórką równorzędną w urządzie wojewódzkim, a także zastępców tych osób, wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępców, kierujących komórkami organizacyjnymi w Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępców tych osób.

Do stanowisk średniego szczebla zarządzania zaliczone zostały m.in. stanowiska: głównego księgowego resortu, głównego księgowego obsługi długu krajowego, kierownika samodzielnego laboratorium w Głównym Urzędzie Miar, głównego księgowego budżetu wojewody.

Z kolei stanowiskami koordynującymi w służbie cywilnej są przykładowo stanowiska: głównego specjalisty do spraw legislacji, naczelnika wydziału w komórce realizującej zadania inspekcyjne lub kontrolne Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego czy kierownika samodzielnej sekcji.

Do stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej włączeni zostali m.in.: audytor wewnętrzny, inspektor kontroli skarbowej I, II i III stopnia w Ministerstwie Finansów, główny specjalista w urządzie wojewódzkim.

Wreszcie jako przykłady stanowisk specjalistycznych można wskazać stanowiska starszego eksperta i eksperta w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, starszego asystenta w urzędach podległych ministrom czy psychologa w urządzie wojewódzkim.

15. Przywołane rozporządzenie zawiera również określenie wymagań kwalifikacyjnych dla poszczególnych stanowisk⁷⁷. Należy podkreślić, że wymagania te nie są czynnikiem determinującym, czy dane stanowisko ma czy nie charakter urzędniczy, a jedynie wskazaniem, jakie warunki musi spełnić członek korpusu służby cywilnej, by mógł być na dane stanowisko powołany.

16. Na koniec rozważań na temat pojęcia stanowiska urzędniczego użytego w komentowanym przepisie należy podkreślić, że może być ono zajmowane przez

⁷⁶ Dz. U. Nr 211, poz. 1630 z późn. zm.

⁷⁷ Szerzej por. komentarz do art. 99 u.s.c.

członka korpusu służby cywilnej mającego przymiot urzędnika służby cywilnej (a więc zatrudnionego na podstawie mianowania), jak i pracownika służby cywilnej (tj. wykonującego swoje obowiązki w oparciu o umowę o pracę)⁷⁸.

17. Ustawa o służbie cywilnej dla określenia zakresu podmiotowego korpusu służby cywilnej oprócz kryterium przedmiotowo-podmiotowego, opisanego powyżej, posługuje się również wyłącznie kryterium podmiotowym. Czyni to, włączając do korpusu służby cywilnej wszystkich powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii oraz ich zastępców.

Zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej⁷⁹ powiatowi lekarze weterynarii oraz graniczni lekarze weterynarii są (obok Głównego Lekarza Weterynarii i wojewódzkich lekarzy weterynarii) organami Inspekcji Weterynaryjnej (art. 5 ustawy). Organy te wykonują swoje zadania przy pomocy odpowiednio powiatowej i granicznej inspekcji weterynaryjnej, których są kierownikami. Pracownicy inspektoratów, jako jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 2 ust. 1 pkt 4 u.s.c.), mogą być członkami korpusu służby cywilnej. Dyspozycją pkt 4 ust. 1 komentowanego artykułu nie są natomiast objęci powiatowi i graniczni inspektorzy weterynaryjni – są oni bowiem kierownikami tych jednostek, a nie pracownikami inspektoratów ich obsługujących. Postanowienie art. 2 ust. 2 u.s.c. stanowi więc celowy zabieg prowadzący do uzupełnienia zakresu podmiotowego służby cywilnej o powiatowych i granicznych inspektorów weterynaryjnych.

18. Ustęp 3 komentowanego artykułu wprowadza możliwość objęcia stanowiska urzędniczego przez osobę, która nie jest zatrudniona w urzędzie wymienionym w art. 2. Następuje to poprzez oddelegowanie takiej osoby do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której jest zatrudniona. Oddelegowanie może nastąpić wyłącznie na podstawie odrębnych przepisów.

Pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy, która posługiwała się sformułowaniem „osoby oddelegowane lub przeniesione”⁸⁰, powstała wątpliwość, czy objęcie stanowiska urzędniczego przez osobę niezatrudnioną w urzędzie skutkuje nawiązaniem stosunku pracy, czy też przeniesienie ma miejsce w ramach dotychczasowego stosunku zatrudnienia. W mojej ocenie obecne brzmienie przepisu nie pozostawia wątpliwości, że oddelegowanie nie skutkuje nawiązaniem nowego stosunku pracy. Świadczy o tym zarówno sam charakter oddelegowania, jak i brzmienie przepisu, zgodnie z którym wykonywanie zadań ma miejsce poza jednostką, „w której są zatrudnione” osoby oddelegowane (a więc wykonywanie zadań odbywa się w ramach zatrudnienia z dotychczasowym pracodawcą). Taką interpretację potwierdza praktyka stosowania przedmiotowego przepisu.

Konsekwencją powyższego jest uznanie, że osoba delegowana na stanowisko urzędnicze nie będzie włączona do korpusu służby cywilnej. Powyższe po-

⁷⁸ Szerzej por. komentarz do art. 3 u.s.c.

⁷⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744 z późn. zm.

⁸⁰ Por. art. 2 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.

twierdza również jednoznaczne brzmienie art. 2 ust. 1 i 2 u.s.c., który w sposób enumeratywny określa, w jakich przypadkach następuje włączenie do korpusu służby cywilnej. Należy jednak wskazać, że kwestia ta często jest wskazywana jako niejednoznaczna⁸¹.

19. Słusznie w literaturze podnosi się wątpliwości co do konstytucyjności mechanizmu uregulowanego w art. 2 ust. 3 u.s.c. Prowadzi on bowiem do obejścia procedury naboru przewidzianej dla członków korpusu służby cywilnej. W konsekwencji stanowiska urzędnicze mogą być obejmowane przez osoby niespełniające wymogów kwalifikacyjnych przewidzianych w ustawie o służbie cywilnej. Jak wskazuje H. Szewczyk, „procedura przeniesienia do służby cywilnej osłabia profesjonalizm w służbie cywilnej, który jest czynnikiem apolityczności, godząc w zasadę politycznej neutralności służby cywilnej. Jedynie bowiem sprawiedliwy system awansu w służbie cywilnej zapewnia wymóg zawodowości, ponieważ przesądza o dążeniu do ciągłego podnoszenia kwalifikacji zawodowych”⁸². Warto w tym kontekście przytoczyć fragment wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym podkreślił on, że „Członkowie korpusu służby cywilnej, jak to *expressis verbis* wskazuje art. 153 ust. 1 Konstytucji i art. 1 u.s.c., powinni m.in. wykonywać powierzone im zadania zawodowo, co oznacza w pierwszym rzędzie, że powinni posiadać odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie zawodowe. Zapewnienie właściwej realizacji tego celu wymaga zatem stworzenia odpowiednich warunków, gwarantujących kandydatom na stanowiska w służbie cywilnej zdobycie takich kwalifikacji, jak również mechanizmu weryfikacji ich zawodowego przygotowania oraz naboru na wolne miejsca pracy na określonych stanowiskach w urzędach administracji rządowej. Nie budzi wątpliwości fakt, że różne stanowiska, zależnie od materii spraw rozstrzyganych w danej instytucji (komórce) administracji rządowej, wymagać powinny posiadania przez osoby tam zatrudnione różnych kwalifikacji, zatem nie każda osoba wchodząca w skład tzw. korpusu służby cywilnej może być obsadzona na dowolnym z takich stanowisk. (...) Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd zawarty w uzasadnieniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, iż zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Oznacza to, że zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym źródłem utrzymania oraz miejscem pracy, zapewniającym osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej. Ich przygotowanie zawodowe nie powinno zostać zakończone na etapie przyjmowania do korpusu, lecz osoby te powinny zdobywać również w okresie późniejszym najwyższe umiejętności i kompetencje przez stałe doskonalenie i podnoszenie swoich kwalifikacji (por. art. 67 ust. 1 pkt 6 u.s.c.). Te właśnie elementy przesądzają o istocie zawodowego charakteru służby cywilnej. (...) Odmienne zapatrywanie, zakładające możliwość swobody w zakre-

⁸¹ A. Dubowik, *Organizacja i struktura służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r.*, PiZS 2009, nr 6, s. 13.

⁸² H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 63.

sie reguł decydowania o zatrudnieniu bądź mianowaniu poprzez nie podlegające weryfikacji «uznanie» profesjonalizmu określonego kandydata, prowadziłoby do stworzenia nieprzejrzystych zasad funkcjonowania służby. Oznaczałoby to w konsekwencji możliwość praktycznej eliminacji trybu konkursowego, a w konsekwencji otwierałoby drogę do pozamerytorycznego decydowania o kryteriach wyboru, a tym samym praktycznej negacji potrzeby istnienia obiektywnych i czytelnych reguł. Oznaczałoby to zatem również otwarcie możliwości wpływu kolejnych układów politycznych albo grup nacisku na obsadę różnych stanowisk obsadzanych zgodnie z ustawą przez członków korpusu służby cywilnej⁸³.

20. Jako przykład rozwiązań stanowiących egzemplifikację dyspozycji art. 2 ust. 2 u.s.c. można wskazać przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁸⁴. W myśl art. 77 § 1 pkt 2 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej. W takim wypadku sędziemu delegowanemu mogą być powierzane obowiązki na stanowiskach urzędniczych, z wyłączeniem stanowiska dyrektora generalnego urzędu (art. 78 p.u.s.p.). Podobną możliwość przewiduje ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze⁸⁵. Zgodnie z jej art. 50 Prokurator Generalny może delegować prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, zgodnie z kwalifikacjami prokuratora. Prokuratorowi delegowanemu do Ministerstwa Sprawiedliwości mogą być powierzone obowiązki na stanowiskach urzędniczych, z wyłączeniem stanowiska dyrektora generalnego urzędu. Warto wskazać, że sformułowanie „zgodnie z kwalifikacjami prokuratura” nie odnosi się do wymagań kwalifikacyjnych formułowanych przez ustawę o służbie cywilnej, lecz do osobistych przymiotów danego prokuratura. Postanowienie to nie wyklucza więc możliwości powierzenia stanowiska urzędniczego prokuratorowi, który nie spełnił wymagań przewidzianych dla członków korpusu służby cywilnej.

21. W myśl ust. 4 komentowanego artykułu prawa i obowiązki członków korpusu służby zagranicznej oraz zasady organizacji i funkcjonowania tej służby określają przepisy o służbie zagranicznej. Powyższy przepis wyłącza więc bezpośrednie zastosowanie przepisów komentowanej ustawy do osób, które zostaną włączone do korpusu służby zagranicznej. Nie oznacza to jednak, że przepisy ustawy o służbie cywilnej nie znajdują zastosowania do tych osób. W myśl bowiem art. 3 ustawy z dnia 2001 r. o służbie zagranicznej⁸⁶, która reguluje prawa i obowiązki członków korpusu służby cywilnej oraz zasady organizacji i funkcjonowania tej

⁸³ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94.

⁸⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 427 z późn. zm.

⁸⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.

⁸⁶ Dz. U. Nr 129, poz. 1403 z późn. zm.

służby, w zakresie nieuregulowanym w ustawie do osób wchodzących w skład służby zagranicznej (z wyłączeniem żołnierzy pełniących służbę w placówkach zagranicznych) stosuje się przepisy ustawy o służbie cywilnej. Z kolei w art. 2 tej ustawy wskazano, że członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych wchodzi w skład służby zagranicznej. Należy więc wskazać, że członkowie korpusu służby cywilnej, którzy zostaną włączeni do korpusu służby zagranicznej, wprawdzie nie utracą statusu członków korpusu służby cywilnej, to jednak przepisy komentowanej ustawy znajdą do nich zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim ich prawa i obowiązki nie są regulowane przez ustawę o służbie zagranicznej. Po wyłączeniu z korpusu służby zagranicznej z mocy prawa ponownie znajdą do nich w całości zastosowanie przepisy ustawy o służbie cywilnej.

Art. 3. W rozumieniu ustawy:

- 1) pracownik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie;**
- 2) urzędnik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie;**
- 3) członek korpusu służby cywilnej oznacza osobę, o której mowa w pkt 1 i 2.**

1. W komentowanym przepisie ustawodawca wyjaśnia znaczenie trzech pojęć używanych na przestrzeni całej ustawy, tj. pojęcia pracownika służby cywilnej, urzędnika służby cywilnej i członka korpusu służby cywilnej. Są to kluczowe pojęcia z punktu widzenia funkcjonowania systemu służby cywilnej. W rzeczywistości jednak przepis ten nie zawiera samodzielnej treści regulacyjnej, gdyż wymienione w nim pojęcia z łatwością można odkodować z innych regulacji ustawy (np. z art. 35 i 49 u.s.c.). Komentowany artykuł ma więc głównie znaczenie porządkujące.

2. Jak wynika z art. 2 u.s.c., służba cywilna obejmuje wyłącznie osoby wykonujące merytoryczne zadania państwa w urzędach administracji rządowej (i wyjątkowo w Biurze Nasiennictwa Leśnego i jednostkach budżetowych, które nie posiadają statusu urzędu⁸⁷). W konsekwencji w skład korpusu służby cywilnej nie wchodzi wszystkie osoby zatrudnione w wymienionych jednostkach, lecz jedynie te spośród nich, które zajmują stanowiska urzędnicze. Poza korpusem pozostają zatem pracownicy zatrudnieni na stanowiskach organów administracji (wyjątkiem są tu powiatowi i graniczni lekarze weterynarii), członkowie gabinetów politycznych oraz personel pomocniczy i obsługowy.

W skład korpusu służby cywilnej wchodzi pracownicy i urzędnicy tej służby. Oznacza to, że korpus służby cywilnej nie ma jednolitego charakteru, bo obejmuje osoby o zróżnicowanym statusie prawnym – pracowników służby cywilnej i urzędników służby cywilnej. Dyferencjacja ta ma charakter normatywny i opiera

⁸⁷ Zob. komentarz do art. 2 u.s.c.

się na kryterium podstawy zatrudnienia. Pracownikami służby cywilnej są osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, urzędnikami zaś – osoby zatrudnione na podstawie mianowania.

3. Zastosowana przez ustawodawcę terminologia jest wysoce myląca, ponieważ może prowadzić do wniosku o istnieniu różnic w statusie prawnym członków korpusu służby cywilnej, nieznajdujących oparcia w regulacjach komentowanej ustawy. Określenia „pracownik” i „urzędnik” sugerują bowiem, że „pracownicy służby cywilnej” nie są urzędnikami, zaś „urzędnicy służby cywilnej” nie mają statusu pracowniczego (a np. są funkcjonariuszami służbowymi). Wniosek taki byłby w sposób oczywisty nieuprawniony. Obie grupy, wchodząc w skład korpusu służby cywilnej, mają jednocześnie status pracowników w rozumieniu prawa pracy (bo pozostają w stosunkach pracy), jak również wszyscy są urzędnikami, gdyż tylko osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych dotyczy ustawa o służbie cywilnej. Zatem zarówno „pracownicy służby cywilnej”, jak i „urzędnicy służby cywilnej” w rozumieniu komentowanej ustawy są pracownikami i urzędnikami.

4. Z punktu widzenia komentowanego przepisu niejasny jest status powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii oraz ich zastępców. Jak wynika z art. 2 ust. 2 u.s.c., także oni tworzą bowiem korpus służby cywilnej, mimo że piastują stanowiska organów administracji rządowej. Zgodnie z ogólną zasadą polskiego prawa urzędniczego, od której wszakże istnieją wyjątki, osoby pełniące funkcje organów państwa nie posiadają statusu urzędników, lecz najczęściej pozostają w tzw. zatrudnieniu ustrojowoprawnym, służbowym lub pracowniczym (opartym na powołaniu). Nie stosuje się zatem wobec nich regulacji dotyczących członków korpusu urzędniczego (np. apolityczności czy stabilizacji zatrudnienia). Wyjątkiem są tu organy jednostek samorządu terytorialnego (np. burmistrzowie, starości czy marszałkowie województw), zaliczone do grupy urzędników samorządowych. Wobec powyższego pojawia się wątpliwość, czy powiatowi i graniczni lekarze weterynarii jako organy administracji, które wchodzą w skład korpusu służby cywilnej z mocy wyraźnej dyspozycji ustawowej, zajmują stanowiska urzędnicze, czy też może tworzą oni osobną – obok pracowników i urzędników służby cywilnej – grupę w ramach tego korpusu. Wydaje się, że więcej argumentów przemawia za pierwszą z wymienionych interpretacji. Konstrukcja ustawy opiera się bowiem na dychotomicznym podziale korpusu na dwa podkorpusy, zależne wyłącznie od posiadanej podstawy zatrudnienia. Dlatego przyjąć należy, że stanowiska powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii są jednocześnie stanowiskami organów państwa i stanowiskami urzędniczymi. Oznacza to, że graniczny i powiatowy lekarz weterynarii posiada także – w zależności od podstawy zatrudnienia – status pracownika lub urzędnika służby cywilnej.

5. Warto wspomnieć, że podstawa zatrudnienia różnicuje status zawodowy, a nie służbowy członków korpusu służby cywilnej. Uzyskanie mianowania wiąże się więc z wyższym statusem zawodowym członka korpusu, wyrażającym się przede wszystkim zmianą struktury i zasad wynagrodzenia (dodatek służby cy-

wilnej i związany z nim awans poziomy) oraz z większą stabilizacją zatrudnienia, nie powoduje natomiast zmiany zajmowanego stanowiska ani umiejscowienia w hierarchii urzędniczej. Podstawa zatrudnienia nie wpływa zatem na możliwość piastowania określonych (wyższych) stanowisk urzędniczych.

Art. 4. W służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która:

- 1) jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 5;**
- 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.**

1. Artykuł 4 komentowanej ustawy formułuje tzw. rygory selekcyjne dla członków korpusu służby cywilnej, a więc warunki, jakie musi spełniać dana osoba fizyczna, by mogła ubiegać się o zatrudnienie na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej. Warunki te mają zatem charakter „dopuszczający” do zatrudnienia, jednak ich wypełnienie nie daje oczywiście gwarancji, że z kandydatem zostanie nawiązany w służbie cywilnej stosunek pracy. W trakcie naboru na dane stanowisko urzędnicze mogą być formułowane dodatkowe wymagania o charakterze merytorycznym, jeśli są one konieczne do wykonywania pracy na tym stanowisku (np. doświadczenie zawodowe).

2. Należy z całą mocą podkreślić, że oprócz rygorów selekcyjnych wskazanych w art. 4 u.s.c., kandydaci do zatrudnienia w służbie cywilnej muszą posiadać tzw. zdolność pracowniczą w rozumieniu przepisów prawa pracy. Stwierdzenie to jest prostą konsekwencją tego, że zatrudnienie w służbie cywilnej ma charakter pracowniczy, członkowie korpusu pozostają bowiem w stosunkach pracy. Konstrukcja stosunku pracy jest uregulowana w kodeksie pracy, który formułuje warunki pierwotne bycia pracownikiem składające się na zdolność pracowniczą. Można ją zdefiniować jako zespół przymiotów prawnych charakteryzujących osobę fizyczną, umożliwiających jej zaciąganie zobowiązania do wykonywania pracy określonego rodzaju pod kierownictwem pracodawcy, a więc bycia stroną stosunku pracy. W przepisach kodeksu pracy zdolność pracowniczą określa art. 22 § 3 k.p., który stanowi, że osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych może bez zgody przedstawiciela ustawowego nawiązać stosunek pracy oraz dokonywać czynności prawnych, które dotyczą tego stosunku. Jednakże gdy stosunek pracy sprzeciwia się dobru tej osoby, przedstawiciel ustawowy za zezwoleniem sądu opiekuńczego może stosunek pracy rozwiązać. Oprócz tego z art. 22 § 2 k.p. wynika, że pracownikiem może być osoba, która ukończyła 18 lat, a osoby młodsze mogą być zatrudniane na warunkach określonych w dziale IX k.p. o zatrudnianiu młodocianych. Na tle tej regulacji przyjmuje się w doktrynie prawa pracy, że zdolność pracowniczą posiadają osoby mające co najmniej ograniczoną zdolność do czynności prawnych.

Są to więc osoby, które ukończyły 13 lat i nie są całkowicie ubezwłasnowolnione. Kategoria zdolności pracowniczej ma więc znaczenie w płaszczyźnie skutków prawnych czynności prawnych powołujących do życia stosunek pracy, nie jest bowiem możliwe nawiązanie stosunku pracy bez posiadania zdolności pracowniczej. Powyższe nie oznacza jednak, że zdolność pracownicza jest jedynym warunkiem wymagany od kandydata do pracy. Obok zdolności pracowniczej przepisy powszechnego prawa pracy, jak i przepisy szczególne formułują wiele dodatkowych wymagań, które najczęściej nie wchodzą do treści tej zdolności. W konsekwencji tylko naruszenie wymagań wyznaczających zdolność pracowniczą wywiera skutki w sferze ważności stosunku pracy, naruszenie innych wymagań wiąże się tylko z różnej skali wadliwością nawiązanego i ważnego stosunku pracy. Takimi dodatkowymi warunkami sformułowanymi na gruncie powszechnego prawa pracy są np. wymagania w zakresie stanu zdrowia i badań lekarskich.

3. W kontekście zdolności pracowniczej, która jest niezbędna do ważnego nawiązania stosunku pracy, odpowiedzieć należy na pytanie o status rygorów selekcyjnych przewidzianych w art. 4 u.s.c. Przepis ten wskazuje pięć szczegółowych warunków: obywatelstwo polskie, korzystanie z pełni praw publicznych, niekaralność, kwalifikacje zawodowe oraz nieposzlakowana opinia. *Prima facie* istota każdego z nich nie uzasadnia nadawania im statusu czynników wyznaczających zdolność pracowniczą. Pewne wątpliwości mogą powstać w związku z wymogiem osiadania pełni praw publicznych, która zakłada m.in. ukończenie 18 lat. Osoby niepełnoletnie nie korzystają bowiem z pełni praw publicznych. Przesłanka wieku, warunkująca możliwość zatrudnienia w administracji publicznej, została wprost przewidziana w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, natomiast pośrednio wynika z unormowań ustawy o pracownikach samorządowych. Jeśli zważymy na to, że najważniejszym czynnikiem determinującym zdolność pracowniczą jest właśnie wiek osoby fizycznej, stąd wprowadzenie podwyższonego limitu wieku może oznaczać, że zamiarem ustawodawcy było zmodyfikowanie na gruncie prawa urzędniczego przesłanek zdolności pracowniczej. A zatem należy przyjąć, że ważny stosunek pracy na stanowisku urzędniczym w służbie cywilnej może zawrzeć osoba, która ukończyła 18 lat. Natomiast pozostałe wymogi zawarte w komentowanym przepisie warunkują prawidłowość zatrudnienia, jednak brak spełnienia któregośkolwiek z nich nie wpływa na ważność nawiązanego stosunku pracy.

4. Wymagania określone w art. 4 u.s.c. warunkują bezpośrednio jedynie nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej, mają one więc charakter „dopuszczający” do zatrudnienia. Świadczy o tym sformułowanie: „W służbie cywilnej może być zatrudniona...”. Zauważyć jednak należy, że żaden z wymienionych warunków nie ma charakteru „wieczystego”. Rozważenia wymaga zatem, jakie są skutki utraty przez daną osobę fizyczną obywatelstwa polskiego, praw publicznych, niekaralności, kwalifikacji i nieposzlakowanej opinii. W części przypadków sam ustawodawca unormował te skutki (np. zgodnie z art. 70 u.s.c. stosunek pracy urzędnika wygasa m.in. w razie utraty obywatelstwa polskiego, skazania karnego i utraty

praw publicznych). W innych przypadkach, niewymienionych wprost w ustawie, stosuje się zasady ogólne dotyczące rozwiązania stosunku lub pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

5. Pierwszym warunkiem ogólnym wymienionym w ustawie jest wymóg posiadania obywatelstwa polskiego. Zasady nabywania obywatelstwa polskiego określa ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁸⁸. Wymóg legitymowania się przez kandydatów na członków korpusu służby cywilnej obywatelstwem polskim jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, gdyż zasada swobody przemieszczania się i podejmowania zatrudnienia została wyłączona w odniesieniu do stanowisk, które wiążą się bezpośrednio lub pośrednio z udziałem w wykonywaniu władzy publicznej lub obowiązkami, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub władz publicznych. Owa specyfika wymienionych stanowisk w pełni uzasadnia wymóg istnienia szczególnego węzła lojalności, który może być gwarantowany poprzez wykonywanie określonych funkcji wyłącznie przez obywateli danego kraju⁸⁹. Zauważyć przy tym należy, że komentowana ustawa nie zawiera wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego, stąd nie ma przeszkód do powoływania na stanowisko komornika osoby, która oprócz obywatelstwa polskiego legitymuje się także obywatelstwem innych państw. W świetle prawa polskiego osobę taką traktuje się jako posiadającą wyłącznie obywatelstwo polskie (art. 3 ustawy o obywatelstwie polskim).

Utrata obywatelstwa polskiego skutkuje wygaśnięciem stosunku pracy (art. 70 u.s.c.). Natomiast zatrudnienie osoby, która nie posiada obywatelstwa polskiego, skutkuje nawiązaniem ważnego, choć wadliwego stosunku pracy. Konstatacja taka wynika z przyjęcia założenia, że warunek obywatelstwa nie wyznacza zdolności pracowniczej. Należy więc przyjąć, że wadliwie nawiązany stosunek pracy (z powodu braku obywatelstwa polskiego) powinien być rozwiązany we właściwym trybie. W grę wchodzić tu będzie w praktyce rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy członka korpusu.

Wyjątek od zasady legitymowania się obywatelstwem polskim przewiduje art. 5 u.s.c.⁹⁰

6. Przesłanka korzystania z pełni praw publicznych jest spełniona, jeśli w stosunku do danej osoby fizycznej nie istnieją ograniczenia tych praw. Ograniczenia te wynikają z nieosiągnięcia określonego wieku (18 lat), pozbawienia praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawienia praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu lub ubezwłasnowolnienia prawomocnym orzeczeniem sądu. Ponadto zgodnie z art. 99 ust. 3 Konstytucji RP „Wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”.

⁸⁸ Dz. U. poz. 1650.

⁸⁹ L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników*, Kraków 2001, s. 44–46; M. Tomaszewska, *Zasada wolności pracy w europejskim prawie wspólnotowym*, Poznań 2003, s. 222–224.

⁹⁰ Zob. komentarz do tego przepisu.

Także złożenie niezgodnego z prawem oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu, powoduje pozbawienie danej osoby na lat 10 biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Przesłanka korzystania z pełni praw publicznych nie może być rozumiana ściśle, jako przysługiwanie wszystkich praw publicznych przewidzianych obowiązującym prawem. Część z tych praw uzależniona jest od cenzusu podwyższonego wieku. Tak np. w świetle art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji RP wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat, natomiast wybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat. Z kolei biernie prawo wyborcze na urząd Prezydenta RP przysługuje osobom, które ukończyły 35 lat (art. 127 ust. 3 Konstytucji RP). A zatem restrykcyjne rozumienie omawianej przesłanki oznaczałoby, że do służby cywilnej aplikować mogą osoby o wiele starsze niż 18-letnie. Byłby to oczywiście wniosek nieuprawniony i niezamierzony przez ustawodawcę, stąd należy przyjąć, że osobą korzystającą z pełni praw publicznych jest osoba pełnoletnia i nieubezwłasnowolniona, wobec której nie zachodzą wymienione wyżej negatywne przesłanki selekcyjne (np. orzeczenia pozbawiające części praw publicznych).

7. Kolejnym rygorem selekcyjnym jest brak prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Jak już wyżej wskazano, negatywną przesłanką selekcyjną jest skazanie za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, które skutkuje utratą biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu (a tym samym utratą części praw publicznych). W art. 4 pkt 3 u.s.c. rozszerzono wymóg niekaralności na wszystkie przestępstwa umyślne, a więc także ścigane z oskarżenia prywatnego). Nie jest natomiast przeszkodą w ubieganiu się o zatrudnienie w służbie cywilnej karalność za przestępstwo popełnione nieumyślnie.

Wymóg niekaralności będzie spełniony w przypadku zatarcia skazania. Zgodnie z art. 106 k.k. z chwilą zatarcia skazania uważa się je za niebyłe, a wpis o skazaniu usuwa się z rejestru skazanych. Zatarcie skazania reguluje art. 106–108 k.k. (mają one zastosowanie także do przestępstw skarbowych z mocy art. 20 § 2 k.k.s.).

Stan „niekaralności” zachodzi do czasu uprawomocnienia się wyroku skazującego. Stan niekaralności stwierdza się na podstawie informacji z Krajowego Rejestru Karnego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym⁹¹ każdemu przysługuje prawo do uzyskania informacji, czy jego dane osobowe zgromadzone są w Rejestrze. Osobie, której dane osobowe znajdują się w zbiorach danych zgromadzonych w Rejestrze, na jej wniosek, udostępnia się informację o treści wszystkich zapisów jej dotyczących.

8. Do każdego stanowiska pracy przypisane są pewne przymioty osobiste, konieczne lub pożądane do jego zajmowania. Warunki konieczne to takie, które kan-

⁹¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 654 z późn. zm.

dydat do pracy musi spełniać, ubiegając się o zatrudnienie (a osoba już zatrudniona powinna je spełniać przez cały okres zatrudnienia). Do warunków koniecznych zalicza się kwalifikacje wymagane na dane stanowisko. Wśród nich najważniejsze znaczenie mają kwalifikacje zawodowe, które dla każdego stanowiska pracy określa Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia⁹².

9. Kandydat do pracy w służbie cywilnej musi cieszyć się nieposzlakowaną opinią. Jest to przesłanka o innym charakterze niż pozostałe wymienione w art. 4 u.s.c. Podczas gdy większość przesłanek określonych w tym przepisie ma charakter obiektywny i ścisły, tak w przypadku posiadania nieposzlakowanej opinii mamy do czynienia z okolicznościami o charakterze subiektywnym, odwołującymi się do sfery moralno-etycznej danej osoby. Wobec braku ustawowego doprecyzowania przesłanki nieposzlakowanej opinii należy odwołać się do potocznego jej rozumienia. Osoba cieszy się nieposzlakowaną opinią, gdy przestrzega w życiu zawodowym, a także prywatnym podstawowych, uznanych w społeczeństwie za obowiązujące, zasad moralno-etycznych i dobrych obyczajów. Wyklucza istnienie omawianej cechy karalność za przestępstwo popełnione umyślnie, a niekiedy także za przestępstwo nieumyślne, zasługujące jednak na szczególnie naganną ocenę społeczną.

W praktyce duże trudności sprawia weryfikacja omawianej przesłanki. Organy rekrutujące członków korpusu służby cywilnej nie mają bowiem instrumentów służących sprawdzeniu, czy dana osoba cieszy się nieposzlakowaną opinią. W przypadku zaś próby ustalenia tej okoliczności można łatwo narazić się na naruszenie dóbr osobistych kandydata. Dlatego postulować należy, by w procedurze naboru na stanowiska urzędnicze brać pod uwagę przede wszystkim te okoliczności, które mogą niekorzystnie wpływać na powagę zawodu urzędnika i autorytet danego urzędu i całego państwa.

10. Ustawa nie wymaga od kandydatów na stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej braku podejrzenia o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. Można zatem przyjąć, że stan oskarżenia nie jest przeszkodą w ubieganiu się o pracę w administracji rządowej. Można się jedynie zastanawiać, czy nie jest okolicznością wykluczającą nieposzlakowaną opinią, z drugiej jednak strony, zasada domniemania niewinności nakazuje traktowanie oskarżonego za niewinnego.

Art. 5. 1. Dyrektor generalny urzędu, upowszechniając informacje 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

⁹² Zob. rozporządzenie z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 211, poz. 1630 z późn. zm.).

międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. 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 wydanych na podstawie ust. 3.

3. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego, kierując się charakterem pracy wykonywanej przez członków korpusu służby cywilnej i potrzebą zapewnienia odpowiedniego poziomu wykonywania przez nich zadań.

1. Wykonywanie zatrudnienia w charakterze urzędników administracji związane jest z pełnieniem służby publicznej w szerokim rozumieniu tego pojęcia. Co prawda korpus urzędniczy ma charakter wykonawczy względem organów państwa (osoby pełniące funkcje organów co do zasady nie mają statusu urzędników państwowych), niemniej obie sfery związane z władztwem i administrowaniem są ze sobą ściśle powiązane. Nierzadko organy administracji upoważniają podległych sobie urzędników do wykonywania niektórych uprawnień władczych (np. wydawania decyzji administracyjnych w imieniu organu). Z tego względu od urzędników państwowych wymaga się spełniania dodatkowych wymogów, które powinny wzmacniać szczególną więź danej osoby fizycznej z państwem, opartą na zaufaniu i lojalności obywatelskiej. Stąd w art. 4 komentowanej ustawy rygorem selekcyjnym wymienionym na pierwszym miejscu jest posiadane obywatelstwa polskiego. Przepis ten czyni jednak zastrzeżenie i odsyła do art. 5 ustawy, w którym szczegółowo uregulowano odstępstwo od tego wymogu. Związane jest ono z koniecznością respektowania określonych standardów międzynarodowych i ponadnarodowych.

2. Komentowany artykuł przewiduje odstępstwo od wymogu posiadania przez kandydatów do służby cywilnej obywatelstwa polskiego. W ust. 1 zawarto regułę ogólną, w myśl której odstępzenie to następuje wyłącznie na rzecz obywateli Unii Europejskiej lub obywateli innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych albo przepisów prawa unijnego przysługuje prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. O tym, czy na dane stanowisko urzędnicze możliwe będzie przyjmowanie cudzoziemców, decyduje dyrektor generalny urzędu i Szef Służby Cywilnej. Ten ostatni zatwierdza bowiem zamysł otwarcia naboru także dla cudzoziemców, wydając na wniosek dyrektora stosowną zgodę w tym zakresie. Informację o możliwości ubiegania się o zatrudnienie w służbie cywilnej przez cudzoziemców podaje się w ogłoszeniu o wolnych stanowiskach pracy inicjującej otwarty i konkurencyjny nabór.

Decyzja Szefa Służby Cywilnej w sprawie zgody na otwarcie naboru dla cudzoziemców nie ma charakteru swobodnego, gdyż winna ona uwzględniać przesłanki

ustawowe zawarte w ust. 2 komentowanego przepisu. Oznacza to, że Szef Służby Cywilnej nie może odmówić zatwierdzenia propozycji dyrektora generalnego urzędu, jeśli wskazuje on stanowiska niewiążące się ze sprawowaniem władzy publicznej lub pełnieniem funkcji związanych z obroną generalnych interesów państwa. W praktyce jednak katalog środków mogących wymusić podjęcie pozytywnej decyzji w tej sprawie jest niewielki. Wydaje się, że w przypadku ubiegania się przez cudzoziemca o zatrudnienie w służbie cywilnej na stanowisko, które według obiektywnych kryteriów mogłoby być otwarte dla osób nieposiadających obywatelstwa polskiego, a otwartym nie jest z powodu braku stosownej w tej materii informacji, możliwe jest wystąpienie na drogę sądową z tytułu dyskryminacji ze względu na obywatelstwo.

3. Zgodnie z komentowanym przepisem posiadanie obywatelstwa polskiego nie jest wymagane w przypadku, gdy umowy międzynarodowe lub przepisy prawa unijnego przyznają prawo do podjęcia zatrudniania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że odstępienie od wymogu obywatelstwa polskiego dotyczy wyłącznie obywateli tych państw, z którymi Rzeczpospolita Polska związana jest odpowiednimi regulacjami w tym zakresie. W przypadku obywateli państw należących do Unii Europejskiej prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium Polski wynika z przepisów art. 39 TWE (obecnie art. 45 ust. 4 TFUE). Jednak w prawie unijnym zasada swobody przemieszczania się i podejmowania zatrudnienia została wyłączona w odniesieniu do zatrudnienia w administracji publicznej. Aby uniknąć nadużyć i nieuzasadnionego ograniczania jednej z fundamentalnych swobód obywatelskich Unii Europejskiej, pojęcie zatrudnienia w administracji publicznej jest interpretowane w sposób wąski. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie w swym orzecznictwie stwierdzał, że chodzi tu wyłącznie o stanowiska, które wiążą się bezpośrednio lub pośrednio z udziałem w wykonywaniu władzy publicznej lub obowiązkami, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub władz publicznych. Na stanowiskach tych wymagane jest istnienie szczególnego węzła lojalności, którego gwarancją jest posiadanie obywatelstwa danego kraju⁹³. Dlatego osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, w tym także obywatele innych państw Unii Europejskiej, mogą być zatrudnione w służbie cywilnej wyłącznie na stanowiskach, na których wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i pełnieniu funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa. Warunkiem zatrudnienia takiej osoby jest jednak znajomość języka polskiego potwierdzona dokumentem określonym w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej⁹⁴. A zatem możliwość zatrud-

⁹³ L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się...*, s. 44–46; M. Tomaszewska, *Zasada wolności pracy...*, s. 222–224.

⁹⁴ Dz. U. Nr 64, poz. 539.

nienia osoby nieposiadającej obywatelstwa polskiego (w przypadku gdy umowy międzynarodowe lub prawo unijne na to zezwalają) dotyczy w praktyce wyłącznie stanowisk najniższego szczebla. Jednak w każdym przypadku ocena musi być dokonywana indywidualnie z uwzględnieniem kryterium „władzy publicznej” i „funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa”.

4. Cudzoziemcy ubiegający się o zatrudnienie w służbie cywilnej winni legitymować się pozostałymi rygorami selekcyjnym określonymi w art. 4 u.s.c. Należy podzielić zapatrywanie, że rygory te ocenia się względem cudzoziemców według prawa polskiego, z tym że wymóg niekaralności powinien być rozumiany szerzej, jako niekaralność „w ogóle”, a więc zarówno w Polsce, jak i w innych państwach⁹⁵. W przypadku trudności w ustaleniu niekaralności cudzoziemca można poprzestać na jego oświadczeniu w tej sprawie.

Art. 6. Każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny.

1. W art. 6 komentowanej ustawy wyrażono dwie niezwykle istotne zasady odnoszące się do funkcjonowania służby cywilnej, a więc otwartość i konkurencyjność naboru do tej służby. Obie te zasady – jak również zasada jawności, łącząca się ściśle z otwartością naboru – realizują określoną wizję administracji publicznej zadekretowaną w art. 60 i 153 ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 60 Konstytucji RP obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Z kolei w art. 153 Konstytucji RP określono główne cele i wartości, jakie przyświecały powołaniu do życia służby cywilnej, którymi są zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa. Rozwinięcia wskazanych zasad konstytucyjnych poszukiwać należy w licznych przepisach komentowanej ustawy, w tym przede wszystkim w ukształtowaniu procedury rekrutacji na stanowiska urzędnicze w administracji rządowej. Komentowany przepis stanowi zatem swego rodzaju syntetyczne ujęcie idei wynikających z art. 60 i 153 Konstytucji RP. Z jednej strony, prawo równego dostępu do służby publicznej musi uwzględniać dwa podstawowe aspekty – jawność procedur naboru oraz sprawiedliwe dla wszystkich mechanizmy rekrutacji. Z drugiej strony, rzetelność i profesjonalizm kadr administracyjnych zależy w dużej mierze, choć nie tylko, od jakości pozyskiwanych kandydatów do służby, stąd bardzo ważną rolę odgrywają obiektywne i merytoryczne kryteria selekcji kandydatów do służby. Stąd art. 6 u.s.c. przewiduje, że każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny.

⁹⁵ J. Jagielski (w:) J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa...*, s. 74.

2. Rozwinięcie zasady jawności oraz otwartego i konkurencyjnego naboru następuje w rozdziale 3 u.s.c., a zwłaszcza w art. 26–34⁹⁶.

Art. 7. 1. Limit mianowań urzędników w służbie cywilnej na dany rok budżetowy i środki finansowe na wynagrodzenia oraz szkolenia członków korpusu służby cywilnej określa ustawa budżetowa.

2. Rada Ministrów ustala corocznie trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej i przedkłada go do wiadomości Sejmowi równocześnie z projektem ustawy budżetowej.

1. Konsekwencje różnicowania statusu prawnego członków korpusu służby cywilnej na umownych pracowników i nominowanych urzędników wywierają skutki przede wszystkim w sferze zawodowej. Urzędnicy służby cywilnej korzystają m.in. ze zwiększonej stabilizacji zatrudnienia, ale także zmienia się struktura ich wynagrodzeń (zob. art. 85 u.s.c.). Uzyskanie mianowania wiąże się więc także z korzyściami pieniężnymi dla urzędnika, a co za tym idzie, z poziomem finansowania działalności służby cywilnej. Urzędy administracji rządowej jako jednostki sektora finansów publicznych opierają swą działalność na dotacji budżetowej, której wysokość określa ustawa budżetowa na dany rok. Z mocy art. 7 komentowanej ustawy dodatkowo ustawa budżetowa kształtuje zręby polityki kadrowej w służbie cywilnej poprzez określenie limitu mianowań, środków na wynagrodzenia oraz szkolenia członków korpusu.

2. Limit mianowań to maksymalna liczba nowych nominacji, jakie w danym roku budżetowym (kalendarzowym) mogą być wykorzystane w służbie cywilnej. W ramach tego limitu mianuje się zarówno absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, jak i osoby, które pomyślnie przeszły postępowanie kwalifikacyjne.

3. Ponieważ mianowanie jako podstawa zatrudnienia wiąże się z realizacją określonych konstytucyjnych zasad funkcjonowania służby cywilnej, stąd przyjąć należy, że limit mianowań na dany rok budżetowy musi być ustalany na odpowiednim poziomie. Określenie limitu na poziomie „0” lub rażąco niskim prowadzi w istocie do znacznego obniżenia w administracji rządowej liczby urzędników służby cywilnej, a tym samym działania takie należy zakwalifikować jako naruszenie art. 153 Konstytucji RP.

Art. 8. 1. Minister właściwy do spraw finansów publicznych współdziała z Szefem Służby Cywilnej w zakresie przygotowywania oraz wykonywania budżetu państwa w części dotyczącej wynagrodzeń i szkoleń członków korpusu służby cywilnej.

⁹⁶ Zob. komentarz do tych przepisów.

2. Szef Służby Cywilnej przedstawia Radzie Ministrów stanowisko odnośnie do projektu ustawy budżetowej, w części dotyczącej środków finansowych na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu służby cywilnej.

3. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego przedstawia Radzie Ministrów stanowisko odnośnie do projektu ustawy budżetowej, w części dotyczącej środków finansowych na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej – biorąc pod uwagę wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych w poszczególnych urzędach.

1. Zgodnie z art. 216 ust. 1 Konstytucji RP środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie, dlatego też w przypadku tak istotnego obciążenia budżetu Państwa, jakim jest wynagradzanie pracowników zatrudnionych w tym sektorze, ustawa regulująca zasady ich zatrudnienia musi zawierać odpowiednie uregulowania dotyczące sposobu przygotowywania przeznaczonego na ten cel budżetu⁹⁷.

2. Kwestie, o których mowa w pkt 1, reguluje w sposób ogólny ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej o zmianie niektórych ustaw⁹⁸. Ustawa ta wskazuje w art. 6, że podstawę do określania wynagrodzeń w roku budżetowym dla pracowników służby cywilnej stanowią wynagrodzenia z roku poprzedniego, zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń ustalonym w ustawie budżetowej, oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne, wypłacane na podstawie odrębnych przepisów⁹⁹. Wskazany wyżej wskaźnik jest przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych¹⁰⁰. Zgodnie z art. 7 ust. 4 tej ustawy, jeżeli Trójstronna Komisja uzgodni, w drodze uchwały, wysokość średniorocznych wskaźników

⁹⁷ Na marginesie można wskazać, że problem z finansowaniem wynagrodzeń w administracji występuje w wielu krajach, na co zwracała wielokrotnie uwagę Komisja Ekspertów ds. Stosowania Konwencji i Zaleceń MOP, która przykładowo w jednym z raportów wskazywała, że podczas kontroli przestrzegania przez państwa konwencji nr 95 okazało się, że istnieją kraje, w których urzędnikom nie wypłacano wynagrodzenia od 19 miesięcy, co dotyczy 10.000 urzędników, a włączając ich rodziny – 100.000 osób; zob. Raport Komisji Ekspertów na 88 sesję MKP, Genewa 2000 (Rapport III (Partie 1A) de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations), s. 232.

⁹⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 z późn. zm.

⁹⁹ To jest na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1144), szerzej omówionej w komentarzu do art. 92 u.s.c.

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.) ustalała maksymalny roczny wskaźnik przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia oraz orientacyjne wskaźniki przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kolejnych kwartałach roku w stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku poprzedniego; szerzej na temat działania tej komisji zob. W. Patulski, *Komentarz do ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego* (w:) *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. J. Wrątny, K. Walczak, Warszawa 2009, s. 725 i n.

wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, to Rada Ministrów jest zobowiązana do uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej wynagrodzeń zapewniających osiągnięcie wskaźników w uzgodnionej wysokości. Natomiast jeżeli w terminie do dnia 20 lipca (lub też w innym terminie ustalonym przez Komisję na wniosek przedstawiciela Rady Ministrów) nie nastąpi uzgodnienie stanowiska Trójstronnej Komisji, Rada Ministrów przyjmuje wskaźnik jednostronnie.

3. Ze względu na wynikające z art. 239 § 3 pkt 1 k.p. wyłączenie możliwości zawierania dla członków korpusu służby cywilnej układów zbiorowych pracy, a z mocy art. 77² § 5 k.p. także regulaminów wynagradzania¹⁰¹, wskazany w pkt 2 udział w procedurze tworzenia prawa, nawet jeżeli tylko w charakterze konsultacyjnym, jest jedynym mechanizmem włączenia związków zawodowych w ochronę interesów pracowników¹⁰². Wydaje się jednak, że nie jest to do końca wystarczające z punktu widzenia zgodności z wiążącymi Polskę regulacjami międzynarodowymi, bowiem nawet mając świadomość istnienia większych ograniczeń w swobodzie negocjowania w stosunku do sektora prywatnego, zgodnie z wykładnią organów kontrolnych Międzynarodowej Organizacji Pracy nie można powstrzymać władz państwowych przed preferowaniem procedury rokowań zbiorowych jako najbardziej pożądaney metody ustalania warunków zatrudnienia w służbie publicznej. Jak wskazuje bowiem Komitet Wolności Związkowych MOP¹⁰³, sam tylko fakt, że pracownicy administracji publicznej są urzędnikami nie decyduje o zakwalifikowaniu ich do kategorii pracowników uczestniczących w zarządzaniu państwem; w przeciwnym razie zakres obowiązywania konwencji nr 98 byłby znacznie ograniczony. A zatem wszyscy pracownicy administracji publicznej, z jedynym wyjątkiem sił zbrojnych, Policji oraz pracowników publicznych bezpośrednio zaangażowanych w zarządzanie państwem, powinni korzystać z prawa do rokowań zbiorowych¹⁰⁴. Jest to szczególnie istotne w przypadku pracowników, w imieniu których związki zawodowe nie mogą prowadzić akcji strajkowych, mających na celu obronę ich interesów¹⁰⁵. W podobnym duchu wypowiadają się organy kontrolne Europejskiej

¹⁰¹ Który to model obowiązuje w Polsce już od XX-lecia międzywojennego – szerzej zob. H. Szewczyk, *Układy zbiorowe pracy w służbie publicznej (w:) Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Wacława Szuberta*, red. Z. Góral, Warszawa 2013 s. 384 i n.

¹⁰² Szerzej zob. H. Szewczyk, *Zbiorowe prawo pracy w samorządzie terytorialnym. Wybrane zagadnienia*, PiZS 2000, nr 9 s. 2 i n.

¹⁰³ Trójstronny organ kontrolny powołany przez MOP do oceny przestrzegania przez państwa członkowskie konwencji i zaleceń dotyczących wolności związkowych. Na ten temat szerzej zob. K. Walczak, *Kontrola przestrzegania praw związkowych w regulacjach MOP*, cz. II, MPP 2007, nr 9, s. 466 i n.

¹⁰⁴ Zob. *Wolność związkowa – przegląd podjętych decyzji*, Genewa 2006, raport nr 329, sprawa nr 2177, ust. 644.

¹⁰⁵ M. Sękara, *Wolności związkowe pracowników administracji publicznej i funkcjonariuszy formacji zmilitaryzowanych w świetle aktów Międzynarodowej Organizacji Pracy (w:) Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, red. A.M. Świątkowski, Kraków 2007, s. 392.

Karty Społecznej, przyjętej 18 października 1961 r.¹⁰⁶, wskazując, że wykluczenie metody negocjacyjnej w sferze publicznej jako rozwiązanie systemowe nie znajduje swojego uzasadnienia w świetle regulacji tej konwencji¹⁰⁷. Takie wyłączenie jest również krytykowane w doktrynie¹⁰⁸.

4. Uszczegóławiając uregulowania ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, komentowany artykuł dokonuje delimitacji uprawnień poszczególnych organów państwa w zakresie ustalania wysokości środków budżetowych przeznaczonych na wynagrodzenia i szkolenia korpusu służby cywilnej. W procedurę tę włączone są cztery organy. I tak podstawową odpowiedzialność polityczną za przygotowanie i realizację budżetu ponosi Rada Ministrów¹⁰⁹, przy czym „operacyjna” odpowiedzialność za realizację dochodów i wydatków budżetu państwa spada na ministra właściwego do spraw finansów publicznych¹¹⁰. Ponieważ zgodnie z art. 10 u.s.c. organem właściwym w sprawach służby cywilnej jest Szef Służby Cywilnej, dlatego też ma on bardzo istotną rolę w zakresie tak newralgicznym, jakim jest wynagradzanie tej grupy zatrudnionych. W związku z tym ustawa włącza go w proces ustalania budżetu wynagrodzeń i szkoleń na dwóch etapach. W pierwszym, zgodnie z ust. 1 komentowanego artykułu współdziała on z ministrem do spraw finansów publicznych w przygotowaniu budżetu państwa dotyczącego tej problematyki. W drugim, już po przygotowaniu projektu ustawy budżetowej, przedkłada on Radzie Ministrów swoje stanowisko.

5. Czwartym organem włączonym w procedurę przygotowania budżetu państwa w kwestii wynagradzania jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, który zgodnie z ust. 3 komentowanego artykułu przedstawia Radzie Ministrów stanowisko odnośnie do projektu ustawy budżetowej, w części dotyczącej środków finansowych na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej – biorąc pod uwagę wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych w poszczególnych urzędach. Obowiązek ten wynika z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹¹¹, zgodnie z którym pracodawca zatrudniający co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy jest obowiązany dokonywać miesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, w wysokości kwoty stanowiącej iloczyn 40,65% przeciętnego wynagrodzenia i liczby pracowników odpowiadającej różnicy między zatrudnie-

¹⁰⁶ Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.

¹⁰⁷ Szerzej zob. P. Nowik, *Układowa metoda kształtowania wynagrodzenia za pracę w sferze budżetowej (w:) Wynagrodzenie za pracę w warunkach społecznej gospodarki rynkowej i demokracji*, red. W. Sanetra, Warszawa 2009, s. 142 i n.

¹⁰⁸ H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie...*, s. 296 i n.

¹⁰⁹ Zgodnie z art. 226 ust. 2 Konstytucji RP Sejm podejmuje uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium z realizacji budżetu.

¹¹⁰ Art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 743).

¹¹¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.

niem zapewniającym osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6% a rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych.

6. Na koniec należy wskazać, że jeżeli z uregulowań ustawy budżetowej wynika podwyższenie wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej, następuje to zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w ciągu 3 miesięcy po ogłoszeniu tej ustawy, z wyrównaniem od dnia 1 stycznia danego roku. Jak wskazuje się w doktrynie, stanowi to swoiste uprzywilejowanie, bowiem jest to mechanizm waloryzacji pozwalający na wzrost płac realnych¹¹².

Art. 9. 1. W sprawach dotyczących stosunku pracy w służbie cywilnej, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy.

2. Spory o roszczenia dotyczące stosunku pracy w służbie cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy.

1.1. Prawo służby cywilnej ma na mocy komentowanego artykułu silne normatywne powiązanie z powszechnym prawem pracy. Ustawa o służbie cywilnej nie jest bowiem w płaszczyźnie przedmiotowej aktem kompleksowym, w efekcie *expressis verbis* odsyła do norm kodeksu pracy oraz innych ustaw. W tym kontekście powstaje problem, czy przepisy kodeksu pracy stosuje się bezpośrednio czy też kaskadowo. W pierwszym przypadku normy kodeksowe są stosowane bezpośrednio w razie zaistnienia obiektywnej luki w ustawie o służbie cywilnej. Z kolei z mechanizmem kaskadowym mamy do czynienia, gdy ustawa o służbie cywilnej na mocy normy szczególnej odsyła do innej ustawy szczególnej.

1.2. Ustęp 1 komentowanego artykułu nie reguluje wprost relacji pomiędzy kodeksem pracy a innymi przepisami prawa pracy. Zatem w razie zaistnienia wątpliwości co do kolejności ich stosowania należy kierować się ogólnymi dyrektywami kolizyjnymi, w szczególności *lex superior*, *lex posterior* i *lex specialis*. Jeżeli okażą się one niewystarczające, zastosowanie ma subsydiarnie dyrektywa z art. 5 k.p.

2.1. Komentując art. 9 ust. 1 u.s.c., należy przedstawić przesłanki stosowania norm prawa pracy. Pierwszą z nich jest nieuregulowanie sprawy dotyczącej stosunku pracy. Oznacza to, że w przepisach ustawy o służbie cywilnej istnieje obiektywna luka prawna, a więc znaczenia konwencjonalne dokonania określonych czynności nie są wystarczająco szczegółowe. Powyższe stwierdzenie odnosi się do wszelkich wymiarów stosunku pracy, począwszy od jego nawiązania, poprzez treść i zmianę, skończywszy na rozwiązaniu. W tym kierunku idzie też orzecznictwo Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 26 stycznia 2012 r., III PK 47/11¹¹³, sąd ten dopuścił stosowanie art. 42 k.p., a w wyroku z dnia 15 marca 2011 r.,

¹¹² A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 185.

¹¹³ OSNP 2013, nr 1–2, poz. 3.

I PK 192/10¹¹⁴, norm regulujących rozwiązanie stosunku pracy z kodeksu pracy w razie utraty przez członka korpusu służby cywilnej przymiotów określonych w rygorach selekcyjnych.

2.2. W świetle tekstualnej wykładni art. 9 ust. 1 u.s.c. przepisy kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy mogą być stosowane tylko w sprawach dotyczących stosunku pracy. Użycie przez pracodawcę w tej normie pojęcia „dotyczące” uprawnia jednak do jego rozszerzającej wykładni, zwłaszcza w oparciu o argumentację *eiusdem generis*, na relacje pracownicze pośrednio związane ze stosunkiem pracy w służbie cywilnej.

3.1. Artykuł 9 ust. 1 u.s.c. nie statuuje zasady odpowiedniości. Zatem normy kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy muszą być w sprawach dotyczących stosunku pracy w służbie cywilnej stosowane bezpośrednio, bez żadnych merytorycznych modyfikacji. Wypełnienie obiektywnej luki prawnej, zwłaszcza w sferze podmiotowej bądź przedmiotowej, może jednak w praktyce wymagać zastosowania mechanizmów typu *a simili*, *a completudine* czy nawet *a cohaerentia*. W sferze normatywnej komentowany przepis ma charakter otwarty, ponieważ odsyła nie tylko do kodeksu pracy, ale również do innych przepisów tego prawa. W rachubę wchodzi tu normy zarówno rangi ustawowej, jak i podstawowej (np. rozporządzenia). Tego rodzaju opcja interpretacyjna ma swe uzasadnienie w argumentacji *lege non distinguente*.

3.2. Na tle postanowień art. 9 ust. 1 u.s.c. powstaje problem, czy do stosunku pracy członków korpusu służby cywilnej mogą być stosowane przepisy kodeksu cywilnego. Na tak sformułowane pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Kodeks cywilny stosuje się do nich na zasadach ogólnych przewidzianych w art. 300 k.p.¹¹⁵

3.3. Odesłanie zadekretowanych w art. 9 ust. 1 u.s.c. ma charakter normy generalnej drugiego stopnia o charakterze blankietowym. Nie wskazuje on bowiem *explicite* norm, które mają zostać zastosowane. Godzi się jednak w tym miejscu podkreślić, że przewidziane w nim odesłanie do kodeksu pracy i innych przepisów prawa pracy nie jest oparte na swobodnym uznaniu interpretatora. Ustalając, który przepis ma zastosowanie, powinien on kierować się uniwersalnymi zasadami wykładni prawa. Dotyczy to zwłaszcza wyboru między kodeksem pracy a innymi przepisami prawa pracy.

4. Ustęp 1 komentowanego artykułu nie odnosi się do zbiorowego prawa pracy. W wymiarze przedmiotowym reguluje on tylko kwestie dotyczące stosunku pracy. Zatem uprawnione jest stwierdzenie, że aspekt kolektywny dla członków służby cywilnej – oczywiście z wyjątkiem zagadnień bezpośrednio określonych w samej ustawie – został wyznaczony przez ogólne standardy normatywne przyjęte w systemie ustawodawstwa polskiego (np. ustawę o związkach zawodowych).

¹¹⁴ OSNP 2012, nr 9–10, poz. 116.

¹¹⁵ Por. K.W. Baran (w:) *Zarys systemu prawa pracy. Część ogólna prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010, s. 378 i n.

5.1. Artykuł 9 ust. 2 u.s.c. statuuje centralną dyrektywę delimitacyjną w kwestii dróg sądowych w służbie cywilnej. Statuuje on *expressis verbis* kognicję sądów pracy w sporach o roszczenia dotyczące stosunku pracy. W tej materii wprowadza regułę, którą ograniczają nieliczne wyjątki.

W sferze podmiotowej dyrektywa sformułowana w komentowanym przepisie ukierunkowana jest na wszystkich pracowników mających przymiot członka korpusu służby cywilnej. Konkretnie rzecz ujmując, dotyczy ona zarówno urzędników, jak i pracowników kontraktowych. W tym miejscu godzi się też podkreślić, że obie te kategorie mają status pracownika także w świetle art. 476 § 5 pkt 1 k.p.c.

5.2. Wykładnia art. 9 ust. 2 u.s.c. nasuwa jednak wątpliwości, gdyż w normie tej posłużono się pojęciem „spory o roszczenia dotyczące stosunku pracy”. Istota problemu sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy pojęcie to obejmuje również spory (sprawy) o roszczenia związane ze stosunkiem pracy oraz o odszkodowania z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych dochodzonych od pracodawcy. Wyraźny jest w tej materii brak koherencji z postanowieniami art. 476 § 1 k.p.c., który to przepis wyznacza terminologiczne standardy w zakresie indywidualnych sporów pracy. W moim przekonaniu problem ten można rozwiązać na płaszczyźnie wykładni systemowej, odwołując się do generalnej dyrektywy kompetencyjnej ustanowionej dla wszystkich kategorii sporów cywilnych w art. 2 § 1 k.p.c. W praktyce oznacza to, że obie wskazane wątpliwe kategorie spraw z zakresu prawa pracy – inne niż ze stosunku pracy – należą także do kompetencji sądów pracy, ponieważ żaden przepis szczególny nie wskazuje trybu sądowo-administracyjnego. Tego rodzaju opcja interpretacyjna ma swe zakorzenienie w argumentacji *a complementudine* oraz *a loco communi*.

W praktyce oznacza to, że spory członków korpusu służby cywilnej są rozpoznawane w ramach systemu sądownictwa powszechnego. Odnosi się to do roszczeń dotyczących nawiązania pracy, jak i jego przekształcenia, treści oraz ustania.

5.3. W tym miejscu warto podkreślić, że w niektórych przypadkach obowiązujące przepisy ustawy o służbie cywilnej przewidują w sporach pracowniczych odwołanie od decyzji Szefa Służby Cywilnej do Prezesa Rady Ministrów. Należy je kwalifikować jako obowiązkową procedurę przedsądową, której wyczerpanie otwiera na podstawie art. 262 § 1 k.p. w zw. z ust. 1 art. 9 u.s.c. drogę sądową przed sądem pracy w sprawie roszczeń dotyczących stosunku pracy. Za przyjęciem tego rodzaju interpretacji przemawia nie tylko tekstualne brzmienie norm, ale również dyrektywa *a cohaerentia*. Przyjęcie przeciwnej opcji skutkuje wprowadzeniem ponownie do systemu prawa pracy dualizmu dróg sądowych dla członków korpusu służby cywilnej.

Rozdział 2

ORGANIZACJA SŁUŻBY CYWILNEJ

Art. 10. 1. Szef Służby Cywilnej jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej.

2. Szef Służby Cywilnej podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów.

3. Szefa Służby Cywilnej powołuje Prezes Rady Ministrów spośród urzędników służby cywilnej, po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej.

4. Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Szef Służby Cywilnej składa przed Prezesem Rady Ministrów następujące ślubowanie:

„Obejmując stanowisko Szefa Służby Cywilnej, uroczyście ślubuję dochować wierności postanowieniom Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności strzec zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej przez korpus służby cywilnej, a powierzone mi obowiązki wypełniać sumienie i bezstronnie.”. Ślubowanie może być złożone z dodaniem słów „Tak mi dopomóż Bóg”.

5. Szef Służby Cywilnej niezwłocznie wyznacza, w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, zastępującą go osobę spośród urzędników służby cywilnej. O ustanowieniu zastępstwa Szef Służby Cywilnej informuje Radę Służby Cywilnej, przedstawiając uzasadnienie wyznaczenia określonej osoby.

6. Osoba zastępująca Szefa Służby Cywilnej wykonuje zadania Szefa Służby Cywilnej podczas jego nieobecności oraz w razie nieobsadzenia stanowiska Szefa Służby Cywilnej – do czasu jego obsadzenia.

1. Rozdział 2 u.s.c. dotyczy organizacji służby cywilnej, wskazując, że w jej skład wchodzi Szef Służby Cywilnej, Rada Służby Cywilnej i dyrektor generalny urzędu. Każdy z tych organów ma określone ustawowo kompetencje w zakresie służby cywilnej.

2. Szef Służby Cywilnej ustanowiony został ustawą z dnia 5 lipca 1996 r.¹¹⁶ Organ ten ustanawiała również kolejna ustawa o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r.¹¹⁷ Obie ustawy stanowiły, że obsługę Szefa Służby Cywilnej zapewniał Urząd Służby Cywilnej. Następną ustawą z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej¹¹⁸ nie przewidywała już organu centralnego administracji rządowej do spraw służby cywilnej – Szefa Służby Cywilnej, a zadania w zakresie służby cywilnej powierzała Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który wykonywał je z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów. Komentowana ustawa przywróciła

¹¹⁶ Pierwsza ustawa o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.

¹¹⁷ Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.

¹¹⁸ Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.

organ centralny administracji rządowej do spraw służby cywilnej – Szefa Służby Cywilnej, nie został natomiast reaktywowany Urząd Służby Cywilnej. Obsługę Szefa Służby Cywilnej powierzono Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a dokładniej – zgodnie ze strukturą organizacyjną Kancelarii – Departamentowi Służby Cywilnej. W odniesieniu do tego rozwiązania J. Itrich-Drabarek zauważa, że „Pozycja Szefa Służby Cywilnej uległa osłabieniu w porównaniu z pozycją Szefa funkcjonującego na podstawie ustawy o służbie cywilnej z 1998 roku. Wynika to z koncepcji bardziej elastycznego podporządkowania służby cywilnej decydom politycznym, przy jednoczesnym założeniu ochrony pewnej integralności służby cywilnej, której Szef ma być gwarantem”¹¹⁹.

3. Szef Służby Cywilnej jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej. Określenie, że jest to organ centralny administracji rządowej sytuuje Szefa Służby Cywilnej w strukturze organizacyjnej centrum administracji rządowej. J. Jagielski wskazuje, że organy centralne tworzą „w ramach całej struktury administracji centralnej segment administracyjno-wykonawczy, występujący obok segmentu polityczno-rządowego, do którego należą: Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie”¹²⁰.

4. Administracja centralna obejmuje swym zakresem właściwości miejscowej terytorium całego państwa. „W szerokim znaczeniu w jej skład wchodzi podmioty administrujące o różnorodnym statusie prawnym osadzone na najwyższym piętrze struktury organizacyjnej aparatu państwowego”¹²¹. W znaczeniu węższym w jej skład wchodzi naczelne organy administracji państwowej (rządowej) oraz podporządkowane im centralne organy (urzędy) administracji państwowej (rządowej) wraz z jednostkami organizacyjnymi powołanymi dla ich obsługi. Centralne organy podporządkowane mogą być bądź poszczególnym ministrom kierującym działami administracji rządowej (tzw. organy działowe lub resortowe), bądź Prezesowi Rady Ministrów, bądź Radzie Ministrów. Są to organy niewymienione w Konstytucji, tworzone w drodze ustaw. „Cechą, która predestynuje urzędy centralne zarówno do pełnienia funkcji wykonawczych, jak i realizacji powierzonych im zadań w zakresie uczestnictwa w procesie legislacyjnym, czy szerzej – procesie decyzyjnym na szczeblu rządowym, jest cecha fachowości, w rozumieniu dysponowania wiedzą specjalistyczną i pogłębionym doświadczeniem w danej dziedzinie. Tego rodzaju fachowość może się natomiast wykształcić jedynie w warunkach stabilności personalnej i organizacyjnej. Co więcej, to właśnie z uwagi na wspomnianą fachowość, pozbawienie urzędów centralnych prawnych możliwości udziału w kształtowaniu polityki państwa, a zatem dokonanie pełnego rozdziału pomiędzy nimi a rządem,

¹¹⁹ J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012, s. 88.

¹²⁰ Szerzej J. Jagielski (w:) J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa...*, s. 92.

¹²¹ Szerzej M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej (w:) System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 232.

więzałoby się w praktyce z ryzykiem zmniejszenia efektywności tej polityki, poprzez pozbawienie jej części wkładu merytorycznego”¹²².

5. Szef Służby Cywilnej, jako organ centralny administracji rządowej, nie został umiejscowiony w żadnym z działów administracji rządowej. Organy (urzędy) centralne funkcjonujące w strukturze danego działu administracji rządowej, wymienione w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹²³, podlegają nadzorowi ministra kierującego danym działem administracji. Szef Służby Cywilnej nie jest też wymieniony w art. 33a tej ustawy, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością wymienionych w tym artykule jednostek organizacyjnych nieobjętą zakresem działów administracji rządowej. W artykule tym wymieniony był Urząd Służby Cywilnej – do czasu jego likwidacji ustawą o służbie cywilnej z 2006 r. Oznacza to, że Prezes Rady Ministrów nie sprawuje nadzoru nad Szefem Służby Cywilnej, sprawuje natomiast nad nim zwierzchnictwo, co wynika z art. 153 ust. 2 Konstytucji RP.

6. Szef Służby Cywilnej podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Ta podległość – przy podkreśleniu jej bezpośredniości – wiąże się ze zwierzchnictwem Prezesa Rady Ministrów nad korpusem służby cywilnej. Uzasadniona jest też treścią art. 148 pkt 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej. „Nie ulega przy tym wątpliwości, że tak rozumiane zwierzchnictwo wyznacza konstytucyjne ramy do podejmowania przewidzianych na gruncie ustawowym działań związanych m.in. z szeroko rozumianym zarządzaniem zasobami ludzkimi w administracji rządowej, w tym także decydowaniem o poziomie zatrudnienia w ramach jednostek zaliczanych do tej sfery administracji publicznej. Wykorzystywanie uprawnień związanych z przywołanym tutaj zwierzchnictwem służbowym stwarza Prezesowi Rady Ministrów możliwości kreowania efektywnej, a przy tym dostosowanej do konkretnych potrzeb, polityki zatrudnienia w obrębie administracji rządowej na podstawie już istniejących instrumentów prawnych”¹²⁴.

Wyrazem bezpośredniej podległości Szefa Służby Cywilnej Prezesowi Rady Ministrów jest m.in. tryb powoływania na to stanowisko, zapewnienie obsługi Szefa Służby Cywilnej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, uzgadnianie z Prezesem Rady Ministrów osoby wyznaczonej do zastępowania Szefa Służby Cywilnej, składanie przez Szefa Służby Cywilnej corocznych sprawozdań o stanie służby cywilnej i o realizacji przez nią zadań.

7. Szef Służby Cywilnej jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej. Ustawa nie przewiduje konkursu na stanowisko Szefa Służby Cywilnej (taki wymóg przewidywany był w ustawie z 1998 r.). Opinia Rady nie ma charakteru wiążącego. Ustawodawca nie wyma-

¹²² M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej...*, s. 286.

¹²³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013, poz. 743 z późn. zm.

¹²⁴ Z uzasadnienia wyroku TK z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK-A 2011, nr 5, poz. 41.

ga też, by była to opinia pozytywna. Jest to jedynie forma konsultacji. Stanowi jednakże element obligatoryjny przy powoływaniu, co oznacza, że Prezes Rady Ministrów musi przedstawić kandydata na Szefa Służby Cywilnej do zaopiniowania Radzie. Ustawa nie określa skutków nieprzedstawienia kandydatury do zaopiniowania przez Radę. Uznając jednak, że akt powołania Szefa Służby Cywilnej jest aktem administracyjnym (niebędącym decyzją administracyjną) powierzającym stanowisko (niżej pkt 11), to podjęty z naruszeniem trybu wskazanego w art. 10 ust. 3 u.s.c. jest nieważny.

Występując do Rady Służby Cywilnej o wydanie opinii Prezes Rady Ministrów nie może skorzystać z instytucji tzw. milczenia organu i domniemania wyrażenia stanowiska przez ten organ co do kandydata wskutek upływu określonego terminu, gdyż ustawa nie wskazuje terminu, w jakim Rada miałaby wydać opinię.

Kolejnym warunkiem zastrzeżonym w ust. 3 komentowanego artykułu, i to bez odstępstwa, jest powołanie Szefa Służby Cywilnej wyłącznie spośród urzędników służby cywilnej, czyli wyłącznie spośród osób zatrudnionych w służbie cywilnej na podstawie mianowania. Szefem Służby Cywilnej nie może więc być pracownik służby cywilnej, czyli osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę¹²⁵. W ustawie nie przewidziano też wyłaniania Szefa Służby Cywilnej w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, co przyjęte jest jako zasada w odniesieniu do centralnych organów administracji rządowej. Powołanie Szefa Służby Cywilnej wyłącznie spośród urzędników służby cywilnej nawiązuje tylko w pewnym zakresie do rozwiązań wcześniej obowiązujących. Ustawa z 1996 r. stanowiła, że na stanowisko Szefa Służby Cywilnej Prezes Rady Ministrów wyznaczał osobę spośród urzędników służby cywilnej zakwalifikowanych do najwyższej kategorii urzędniczej A; natomiast ustawa z 1998 r. określała, że Szef Służby Cywilnej był powoływany, po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej, przez Prezesa Rady Ministrów spośród urzędników służby cywilnej na okres pięcioletniej kadencji. Kandydat na Szefa Służby Cywilnej był wyłaniany w drodze konkursu. Obecne rozwiązania nie przewidują kadencyjności sprawowanej funkcji ani konkursu. Przyjęcie, że Szefem Służby Cywilnej może być wyłącznie urzędnik służby cywilnej ma istotne znaczenie, gdyż zakres zadań Szefa Służby Cywilnej związany jest ze służbą cywilną, a mianowanie, które uzyskane zostaje w wyniku postępowania kwalifikacyjnego, potwierdza posiadaną wiedzę, kwalifikacje i predyspozycje niezbędne do wykonywania tych zadań¹²⁶.

8. Powołanie Szefa Służby Cywilnej spośród urzędników służby cywilnej nie oznacza, że stosunek zatrudnienia Szefa Służby Cywilnej przekształca się w stosunek pracy na podstawie powołania. Pozostaje on – przez cały okres pełnienia funkcji Szefa Służby Cywilnej – urzędnikiem służby cywilnej zatrudnionym na podstawie mianowania. Ustawa o służbie cywilnej nie przewiduje powołania jako

¹²⁵ Zob. komentarz do art. 43 u.s.c.

¹²⁶ Tamże.

podstawy zatrudnienia w służbie cywilnej, nie zawiera też przepisu szczególnego, który wskazywałby na taką formę zatrudnienia Szefa Służby Cywilnej. Powołanie na stanowisko Szefa Służby Cywilnej jest jedynie inwestyturą (powierzeniem stanowiska). Jest to akt umocowujący danego urzędnika służby cywilnej, oczywiście za jego zgodą i po wyczerpaniu trybu wskazanego w ustawie, do pełnienia określonej funkcji. Interpretacja idąca w kierunku uznania tego powołania za przekształcenie podstawy zatrudnienia nie wynika również z przepisów kodeksu pracy. Zgodnie z art. 68 § 1 k.p. stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Użyty w tym przepisie zwrot „w przypadkach określonych w odrębnych przepisach” oznacza, że z przepisu przewidującego powołanie jako sposób obsadzenia stanowiska musi wynikać, iż to właśnie powołanie powoduje powstanie stosunku pracy określonego w art. 68 § 1 k.p.¹²⁷ Artykuł 10 ust. 3 u.s.c. nie może być uznany za przepis odrębny, gdyż nie reguluje on (ani następne) praw i obowiązków pracowniczych, nie odnosi się (ani samodzielnie, ani w powiązaniu z innymi przepisami) wyraźnie do podstawy nawiązania stosunku pracy. „Zatem sam przepis kompetencyjny przewidujący powierzenie określonego stanowiska lub określonej funkcji i odwołanie z tego stanowiska lub funkcji oznacza jedynie powołanie pozorne (organizacyjne) i określa sposób powierzenia stanowiska lub funkcji, a nie powołanie właściwe wywołujące skutek w postaci powstania stosunku pracy na tej podstawie”¹²⁸. „Przyjęcie, że użyty przez ustawodawcę termin «powołanie» prowadzi do nawiązania stosunku pracy wymaga nie budzących wątpliwości sformułowań ustawy, wskazujących na obowiązek nawiązania stosunku pracy w związku z powierzeniem konkretnej funkcji”¹²⁹. „Powołanie, o którym mowa w art. 68 § 1 k.p., jest aktem o podwójnym charakterze, który: 1) powierza danej osobie określoną funkcję, prowadząc do nawiązania między tą osobą a organem powołującym stosunku zależności (zależności służbowej) oraz 2) nawiązuje stosunek pracy między osobą powołaną a jednostką organizacyjną, w której ma ona objąć stanowisko”¹³⁰. W takim przypadku powołanie jest aktem administracyjnym o podwójnym skutku: w sferze powierzenia stanowiska czy funkcji i w sferze zatrudnienia. Natomiast powołanie Szefa Służby Cywilnej nie jest powołaniem, o którym mowa w art. 68 § 1 k.p. Jest ono aktem administracyjnym skutkującym wyłącznie powierzeniem stanowiska, czyli aktem wywołującym skutek wyłącznie w sferze organizacyjnej (zależności służbowej).

Nie można też mówić, że powołanie Szefa Służby Cywilnej stanowi podstawę jego zatrudnienia również dlatego, że kandydat nie jest wyłaniany w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Powołanie Szefa Służby Cywilnej spośród urzędników służby cywilnej porównać można do swego rodzaju awansu wewnętrznego, w wyniku którego urzędnikowi służby powierzane zostaje stanowisko Szefa

¹²⁷ Wyrok SA w Łodzi z dnia 9 maja 2013 r., III AUa 1277/12, LEX nr 1324699.

¹²⁸ Wyrok SN z dnia 15 kwietnia 2010 r., II UK 296/09, LEX nr 602706.

¹²⁹ Wyrok SN z dnia 23 czerwca 2009 r., II PK 310/08, LEX nr 521925.

¹³⁰ Wyrok SN z dnia 6 maja 2009 r., II PK 95/09, LEX nr 533091.

Służby Cywilnej. Interpretowanie tego powołania jako podstawy nawiązania stosunku zatrudnienia powodować by musiało przekształcenie dotychczas istniejącego stosunku mianowania w stosunek pracy na podstawie powołania (przepisy prawa nie przewidują instytucji zawieszenia mianowania), w następstwie czego odwołanie ze stanowiska skutkowałoby rozwiązaniem stosunku zatrudnienia, a nie „powrotu” do stanu sprzed powołania¹³¹. Taka interpretacja jest sprzeczna również w świetle art. 12 u.s.c. wskazującego, że przesłanką odwołania Szefa Służby Cywilnej jest złożenie przez niego rezygnacji (ze stanowiska, a nie z zatrudnienia), ponadto artykuł ten wyraźnie wskazuje, że „Prezes Rady Ministrów odwołuje Szefa Służby Cywilnej z zajmowanego stanowiska”¹³². Nie można jej wywieść również z przepisów ustawy o rozwiązywaniu stosunków pracy urzędników służby cywilnej, gdyż ani powołanie na stanowisko w służbie cywilnej, ani odwołanie z funkcji nie stanowi przesłanki ustania stosunku pracy urzędnika służby cywilnej. W świetle powyższych wywodów i wskazanego orzecznictwa sądowego nie można podzielić stanowiska zaprezentowanego przez W. Drobego, który stwierdza: „W przypadku omawianego art. 10 ust. 3 u.s.c. zastosowany przez ustawodawcę termin «powołanie» można uznać za jednocześnie podwójnie zakwalifikowaną, jednostronną czynność prawną właściwego organu, która w aspekcie prawa administracyjnego prowadzi do powierzenia stanowiska kierowniczego, natomiast w aspekcie prawa pracy do nawiązania między stronami stosunku pracy”¹³³.

9. Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Szef Służby Cywilnej składa przed Prezesem Rady Ministrów ślubowanie. W rocie ślubowania zawarte zostały podstawowe obowiązki Szefa Służby Cywilnej: dochowanie wierności postanowieniom Konstytucji, strzeżenie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej przez korpus służby cywilnej oraz sumiennosc i bezstronność wykonywania powierzonych obowiązków. Treść roty ślubowania jest inna niż rota, jaką składa urzędnik służby cywilnej. Wyraźnie wskazuje na konstytucyjne cele, dla których utworzona została służba cywilna i zawiera zobowiązanie się Szefa Służby Cywilnej do strzeżenia realizacji tych celów przez korpus służby cywilnej. Realizacja tego zobowiązania następuje za pomocą form i środków przewidzianych dla Szefa Służby Cywilnej w ustawie. Składając ślubowanie, Szef Służby Cywilnej zobowiązuje się z jednej strony do tego, że sam będzie przestrzegał zasad i wartości Konstytucji, a z drugiej – że zapewni realizację tych celów przez cały korpus służby cywilnej.

Istotę ślubowania podkreśla fakt, że dopiero po jego złożeniu Szef Służby Cywilnej przystąpić może do wykonywania obowiązków. Skoro przepis ustawy wyraźnie wskazuje, że Szef Służby Cywilnej ma obowiązek złożyć ślubowanie

¹³¹ Por. wyrok SN z dnia 12 maja 2010 r., I PK 10/10, LEX nr 602199.

¹³² Zob. komentarz do art. 12 u.s.c.

¹³³ W. Drobny, *Komentarz do art. 10 (w:) W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LEX/el. 2012, pkt 7 i 8.

przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków, to odmowa złożenia ślubowania uniemożliwia rozpoczęcie wykonywania obowiązków mimo powołania na stanowisko. W takiej sytuacji, jak stwierdza J. Jagielski, „*de facto* powołanie staje się bezskuteczne”¹³⁴. Takie stwierdzenie sugerowałoby, że niezłożenie ślubowania skutkuje z mocy prawa bezskutecznością powołania. Nie jest to przekonujące stanowisko, ponieważ skoro ślubowanie składane jest w następstwie powołania, to odmowa złożenia ślubowania stanowi podstawę do odwołania tego powołania. Bez dokonania tej czynności nie można mówić o bezskuteczności powołania. Złożenie ślubowania nie jest bowiem warunkiem w procesie powołania, a warunkiem rozpoczęcia wykonywania obowiązków w wyniku powołania na stanowisko. Odmowa ślubowania przez urzędnika służby cywilnej stanowi przesłankę wygaśnięcia stosunku pracy (zob. pkt 1 komentarza do art. 70 u.s.c.). Co prawda ustawa nie wymienia odmowy złożenia ślubowania przez Szefa Służby Cywilnej wśród przyczyn odwołania, jednak odmowa złożenia ślubowania musi w tym przypadku zostać interpretowana jako utrata nieposzlakowanej opinii. Utrata nieposzlakowanej opinii stanowi zaś, podobnie jak sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu, przesłankę do odwołania Szefa Służby Cywilnej¹³⁵. Treść ślubowania wskazuje na konstytucyjne wartości i zasady dotyczące służby cywilnej. Odmowa złożenia tej treści ślubowania oznacza niegodzenie się z tymi wartościami i zasadami, co mieści się w pojęciu utraty nieposzlakowanej opinii.

Do uznania składającego ślubowanie należy dodanie, po zakończeniu roty, słów: „Tak mi dopomóż Bóg”. Dodanie tych słów jest indywidualnym wyborem i nie narusza konstytucyjnych zasad służby cywilnej.

10. Szef Służby Cywilnej nie jest organem powołanym na okres kadencji (jak w rozwiązaniach wcześniejszych). Oznacza to, że pełni on funkcję bezterminowo, niezależnie od zmiany na stanowisku Prezesa Rady Ministrów, chyba że zostanie odwołany z przyczyn wskazanych w art. 12 lub 13 u.s.c.¹³⁶

11. Szef Służby Cywilnej zaliczony został do kierowniczych stanowisk państwowych w rozumieniu ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniach osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹³⁷.

12. Komentowana ustawa nie przewiduje zastępcy Szefa Służby Cywilnej, mimo istnienia takiego stanowiska w uregulowaniach obowiązujących do 2006 r. Wprowadzona została jedynie nowa instytucja osoby zastępującej Szefa Służby Cywilnej we wskazanych w ustawie okolicznościach.

Rozwiązania zawarte w art. 10 ust. 5 u.s.c. wskazują wyraźnie, że osoba zastępująca Szefa Służby Cywilnej nie ma formalnego statusu zastępcy organu administracji publicznej. Ustawa nie określa w tym przypadku trybu powołania, tak jak w odniesieniu do zastępców organu (taki tryb był określony do powołania zastępcy

¹³⁴ J. Jagielski (w:) J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa...*, s. 97.

¹³⁵ Szerzej zob. komentarz do art. 13 u.s.c.

¹³⁶ Zob. komentarz do tych artykułów.

¹³⁷ Tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430 z późn. zm.

Szefa Służby Cywilnej w ustawie z 1998 r.). Zastępca organu realizuje zadania organu przez cały czas w zakresie określonym przez organ, z jego upoważnienia, niezależnie od tego, czy osoba pełniąca funkcję organu administracji jest obecna czy nie. Ustawa wprowadziła instytucję wyznaczenia osoby zastępującej, zastrzegając jednocześnie obowiązek uzgodnienia wyznaczenia z Prezesem Rady Ministrów. Takie wyznaczenie, mimo że we wskazanych w ustawie sytuacjach przyznaje osobie zastępującej pełny zakres zadań Szefa Służby Cywilnej, nie wskazuje na jakiegokolwiek cechy trwałości. Wykonywanie zadań następuje „w zastępstwie”, czyli tylko wówczas, gdy nie jest obecna, z przyczyn wskazanych w ustawie, osoba pełniąca funkcje organu administracji, a nie „z upoważnienia” organu.

Osoba zastępująca musi być wyznaczona spośród urzędników służby cywilnej. Ustawa nie wskazuje, czy urzędnik ten wywodzić się musi z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, czy z dowolnego urzędu administracji rządowej. Ustawa nie czyni co do tego żadnych zastrzeżeń. Przyjmując jednakże, że wyznaczenie takiego urzędnika służby cywilnej, jako osoby zastępującej, nie zwalnia go z wykonywania własnego zakresu obowiązków wynikającego z zajmowanego stanowiska urzędnika, wybór urzędnika spoza Kancelarii Prezesa Rady Ministrów obsługującej Szefa Służby Cywilnej nie jest możliwy. W praktyce osobą zastępującą ustanowiony zostaje dyrektor Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zawęża to zatem (w sposób pozaustawowy) krąg urzędników, spośród których pochodzić może wyznaczona do zastępstwa osoba.

W świetle brzmienia przepisu art. 10 ust. 6 u.s.c. należy przyjąć, że wyznaczona do zastępstwa osoba wykonuje czynności w ramach wyznaczonego zastępstwa dodatkowo, oprócz własnego zakresu obowiązków wynikających z zajmowanego stanowiska, przy czym te czynności dodatkowe są wykonywane tylko w okresach wskazanych w ustawie. Ponieważ w ustawie nie został dookreślony czas nieobecności Szefa Służby Cywilnej uzasadniający wykonywanie jego zadań przez osobę wyznaczoną do zastępstwa, należy domniemywać, że osoba taka wykonuje te czynności niejako na co dzień, poprzez zwolnienie jej na czas wyznaczenia z innych obowiązków.

Osoba zastępująca wykonuje zadania Szefa Służby Cywilnej tylko w dwóch przypadkach: nieobecności Szefa Służby Cywilnej i w razie nieobsadzenia stanowiska Szefa Służby Cywilnej – do czasu jego obsadzenia (zob. szerzej pkt 15). Zarówno jedna, jak i druga okoliczność wskazują, że konieczność wykonywania zadań Szefa Służby Cywilnej „w zastępstwie” może być zarówno długotrwała, jak i krótka, sporadyczna. Użycie sformułowania „podczas jego nieobecności” oznacza każdą nieobecność Szefa Służby Cywilnej, nawet krótką. Okres „nieobsadzenia stanowiska” dotyczyć będzie natomiast okresu między odwołaniem dotychczasowego Szefa Służby Cywilnej a powołaniem nowego. W praktyce może wystąpić sytuacja nieobecności Szefa (np. z powodu urlopu lub choroby) i w czasie tej nieobecności – nieobecność osoby zastępującej (np. z powodu choroby, co jest nieprzewidywalne). W takiej sytuacji brak w ustawie podstawy do przekazania

przez osobę zastępującą dalszego zastępstwa w zakresie wykonywania zadań Szefa Służby Cywilnej na rzecz innej osoby. Oznacza to, że zastępowanie Szefa Służby Cywilnej „przez głowę”, na podstawie wyznaczenia innej osoby przez osobę zastępującą i wykonywanie przez nią zakresu zadań Szefa Służby Cywilnej byłoby sprzeczne z ustawą, zatem podejmowane przez nią czynności byłyby nieważne. Stąd też niezrozumiałe jest nieprzyjęcie w ustawie rozwiązania dotyczącego powołania zastępcy Szefa Służby Cywilnej, na wzór rozwiązań wcześniejszych.

Ustawa nie określa trybu odwołania osoby zastępującej. Uznać należy, że następuje to automatycznie wskutek wskazania przez Szefa Służby Cywilnej innej osoby zastępującej, oczywiście w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów.

Ustawodawca wymaga, by wyznaczenie osoby zastępującej nastąpiło niezwłocznie i w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, co oznacza ograniczenie samodzielności wyboru takiej osoby przez Szefa Służby Cywilnej. Uzgodnienie wiąże się z uzyskaniem zgody na kandydaturę wskazanej osoby do zastępstwa, o czym świadczy sformułowanie „w uzgodnieniu”. I odwrotnie – brak zgody Prezesa Rady Ministrów czyni wyznaczenie nieskutecznym. W takiej sytuacji wykonywanie zadań Szefa Służby Cywilnej przez osobę (urzędnika służby cywilnej) przez niego wyznaczoną, ale bez uzgodnienia z Prezesem Rady Ministrów, jest nieważne.

O ustanowieniu osoby zastępującej Szef Służby Cywilnej zobowiązany jest powiadomić Radę Służby Cywilnej, przedstawiając równocześnie uzasadnienie wyznaczenia określonej osoby. Powiadomienie Rady ma charakter informacyjny, gdyż jego brak nie czyni „wyznaczenia” nieskutecznym. Powiadomienie jest czynnością faktyczną dokonaną już po ustanowieniu osoby zastępującej. Radzie Służby Cywilnej ustawa nie przyznaje żadnych uprawnień opiniodawczych co do trybu ustanawiania osoby zastępującej Szefa Służby Cywilnej¹³⁸.

Warunki, jakie musi spełniać osoba zastępująca Szefa Służby Cywilnej, wskazuje art. 11 ust. 2 u.s.c.¹³⁹

Art. 11. 1. Szefem Służby Cywilnej może być osoba, która:

- 1) jest obywatelem polskim;**
- 2) korzysta z pełni praw publicznych;**
- 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;**
- 4) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;**
- 5) zna co najmniej jeden język obcy spośród języków roboczych Unii Europejskiej;**
- 6) cieszy się nieposzlakowaną opinią;**
- 7) nie była karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urządach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;**

¹³⁸ Zob. komentarz do art. 19 u.s.c.

¹³⁹ Zob. komentarz do art. 11 u.s.c.

8) posiada co najmniej pięcioletnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub co najmniej siedmioletnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych;

9) nie jest i w okresie ostatnich 5 lat nie była członkiem partii politycznej.

2. Osoba zastępująca Szefa Służby Cywilnej, o której mowa w art. 10 ust. 5, powinna spełniać warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 1–7 i 9, oraz posiadać co najmniej pięcioletnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej.

1. Artykuł 11 u.s.c. wskazuje na kryteria ustawowe (warunki selekcyjne), które musi spełniać kandydat na Szefa Służby Cywilnej. Jest to katalog zamknięty i ustawa nie przewiduje od niego żadnych wyjątków. W katalogu tym wyróżnić można: 1) warunki ogólne wymagane od wszystkich kandydatów do służby cywilnej, wskazane w art. 4 u.s.c.; 2) warunki wymagane do ubiegania się o mianowanie do służby cywilnej (art. 40 u.s.c.), oraz 3) warunki przewidziane i wymagane tylko od kandydata na Szefa Służby Cywilnej. Do warunków ogólnych należą: posiadanie obywatelstwa polskiego, korzystanie z pełni praw publicznych, brak skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, cieszenie się nieposzlakowaną opinią. W drugiej grupie mieści się: posiadanie tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego i znajomość co najmniej jednego języka obcego spośród języków roboczych Unii Europejskiej. Oprócz tych kryteriów, od kandydata na Szefa Służby Cywilnej ustawodawca wymaga dodatkowo (trzecia grupa): niekaralności zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, posiadania co najmniej pięcioletniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub co najmniej siedmioletniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych oraz braku członkostwa w partii politycznej z uwzględnieniem okresu ostatnich pięciu lat. Wymieniając przymioty selekcyjne, jakim musi odpowiadać Szef Służby Cywilnej, ustawodawca okazał się nieprecyzyjny. Skoro Szefem Służby Cywilnej może zostać wyłącznie urzędnik tej służby, to wiadome jest, że spełnia on wszystkie kryteria przewidziane dla urzędników (art. 40 u.s.c.), a nie tylko te, które wskazuje komentowany artykuł.

Wszystkie wymienione w powyższym artykule przymioty muszą być spełnione łącznie. Brak któregośkolwiek z nich dyskwalifikuje daną osobę na stanowisko Szefa Służby Cywilnej, a utrata któregoś z nich w czasie pełnienia funkcji uzasadnia odwołanie z zajmowanego stanowiska¹⁴⁰. Określony w ustawie „katalog wymogów formalnych stawianych kandydatom na stanowisko Szefa SC stanowi minimalne

¹⁴⁰ Zob. komentarz do art. 12 i 13 u.s.c.

standardy, gwarantujące wykonywanie zadań państwa w sposób determinowany konstytucyjnie”¹⁴¹.

2. Wśród wymienionych w komentowanym przepisie kryteriów selekcyjnych jedynie wymóg nieposzlakowanej opinii jest kryterium ocenным. Pozostałe są kryteriami wymiernymi, sprawdzalnymi i potwierdzanymi stosownymi dokumentami i certyfikatami.

3. Należy zauważyć, że kryterium znajomości języka obcego przyjęte w komentowanym artykule różni się od kryterium „językowego” przyjętego w stosunku do kandydatów ubiegających się o mianowanie w służbie cywilnej, co ogranicza – wydaje się w sposób nieuzasadniony – krąg urzędników, spośród których zostanie powołany Szef Służby Cywilnej. W tym zakresie przepis art. 11 ust. 1 pkt 5 jest sprzeczny z art. 10 u.s.c. wskazującym, że Szef Służby Cywilnej powoływany jest spośród urzędników służby cywilnej. Artykuł 40 u.s.c. określa, że pracownik służby cywilnej ubiegający się o mianowanie musi wykazać się znajomością co najmniej jednego języka obcego spośród języków roboczych Unii Europejskiej lub jednego z następujących języków obcych: arabski, białoruski, chiński, islandzki, japoński, norweski, rosyjski, ukraiński. Natomiast kandydat na Szefa Służby Cywilnej wykazać się musi znajomością co najmniej jednego języka obcego, ale tylko spośród języków roboczych UE. Oznacza to, że urzędnik, który zna język obcy (nawet nie jeden), ale wyłącznie spoza grupy języków roboczych UE, nie spełnia warunku wymaganego na stanowisko Szefa Służby Cywilnej, chociaż jest urzędnikiem służby cywilnej.

4. Nieposzlakowana opinia wiąże się zazwyczaj z takimi cechami, jak: uczciwość, rzetelność, odpowiedzialność, umiejętność godnego zachowania się w różnych miejscach i sytuacjach¹⁴². Przyjmuje się, że interpretacja nieposzlakowanej opinii dokonywana jest w aspekcie ocen moralnych i etycznych¹⁴³. Cechy te wynikają z celu utworzenia służby cywilnej. Ocena nieposzlakowanej opinii może też być dokonana w aspekcie karania za przestępstwo popełnione z winy nieumyślnej. Na każdego członka korpusu służby cywilnej, a więc i na urzędników, spośród których zostaje powołany Szef Służby Cywilnej, nałożony został ustawowy obowiązek m.in. godnego zachowania w służbie i poza nią (art. 76 ust. 1 pkt 7 u.s.c.). W przypadku osoby, która już pozostaje w stosunku pracy, ze względu na ten obowiązek ochrona prywatności podlega mniejszym ograniczeniom, a zatem i ocena zachowań, które mogą naruszać nieposzlakowaną opinię, ma potencjalnie szerszy zakres. W praktyce ocena taka jest trudna ze względu na charakter zwrotu „nieposzlakowana opinia”, będący klauzulą generalną, a zatem zwrotem odsyłającym poza system prawny. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r., II PK 263/11¹⁴⁴, Sąd

¹⁴¹ B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012, s. 213.

¹⁴² Szerzej J. Jagielski (w:) J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa...*, s. 65.

¹⁴³ Por. np. T. Liszcz, *Nabór do służby cywilnej po nowelizacji ustawy*, Kontrola Państwowa 2006, nr 1, s. 81.

¹⁴⁴ OSNP 2013, nr 11–12, poz. 129.

Najwyższy zwraca uwagę, że: „Zgodnie z *Uniwersalnym Słownikiem Języka Polskiego*, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2008, t. II (K-Ó), nieposzlakowany to «taki, któremu nie można nic zarzucić; nienaganny, nieskazitelny, doskonały, zacny». (...) niewłaściwe byłoby odwołanie się, jak czyni się to w literaturze (W. Drobný (w:) W. Drobný et al., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, komentarz do art. 4, pkt 17) (...), jedynie do znaczenia terminu «poszlaka», wiąże się on bowiem z procesem karnym i przestępstwem. Odwołanie się w cytowanej pozycji co do poszlaki jako podejrzenia o popełnienie czynów hańbiących, nieuczciwych, niegodnych także abstrahuje od tekstu prawnego. Jest w nim bowiem mowa o «nieposzlakowanej opinii». Wydaje się, że z perspektywy językowej zasadniejsze jest odwołanie się do znaczenia zwrotu «nieposzlakowany», a nie poszukiwanie jedynie w zachowaniu danej osoby wyłącznie czynów społecznie potępianych, co uzasadniałoby stwierdzenie o – by tak stwierdzić z braku właściwego terminu – «poszlakowaniu jej opinii». (...) Nie można także bagatelizować znaczenia orzeczenia o warunkowym umorzeniu postępowania karnego w rozumieniu art. 66 k.k. (...). O ile zatem ma on – w zakresie sankcji – charakter probacyjny, to nie zmienia faktu popełnienia przestępstwa i winy sprawcy, choć w istocie winy nieznacznej. W przypadku pracownika objętego powszechnym prawem pracy byłaby to być może okoliczność nie uzasadniająca rozwiązania przez pracodawcę stosunku pracy. W służbie cywilnej obowiązuje jednak podwyższone kryterium oceny pracownika, w tym przez pryzmat «nieposzlakowania» opinii”.

5. Zagadnienia związane z obywatelstwem polskim reguluje ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim¹⁴⁵. Co do wymogu posiadania polskiego obywatelstwa przez kandydata na Szefa Służby Cywilnej ustawodawca nie czyni żadnego wyjątku, jak w przypadku kandydatów do służby cywilnej (zob. pkt 1 komentarza do art. 4 u.s.c.). Nie jest natomiast przeszkodą posiadanie podwójnego obywatelstwa, brak bowiem zastrzeżenia o posiadaniu wyłącznie obywatelstwa polskiego.

Wymóg posiadania obywatelstwa polskiego wynika również z art. 60 Konstytucji RP, który stanowi, że wszyscy obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej. Poza posiadaniem obywatelstwa polskiego, Konstytucja wskazuje na wymóg korzystania z pełni praw publicznych. Oba te warunki wskazane są też w komentowanym artykule. Służbę publiczną tworzą m.in. organy administracji centralnej. Skoro dostęp do tej służby mają tylko obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych, to *a contrario* dostępu nie mają cudzoziemcy (osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego). Na związek obywatelstwa polskiego z funkcją w organach władzy publicznej zwraca się też uwagę w doktrynie. „Udział we władzy publicznej poprzez służbę publiczną, w tym zatrudnienie w administracji publicznej, wiąże się z suwerennością państwa, rozumianą najogólniej jako zdolność do niezależnego

¹⁴⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 161 z późn. zm.

od innych podmiotów sprawowania władzy publicznej na określonym terytorium. Oddanie funkcji władzy publicznej w ręce osób nie będących obywatelami danego państwa kłóciłoby się z zasadą suwerenności. Tożsamość każdego państwa wyraża się również w odrębności jego własnych zewnętrznych i wewnętrznych interesów. Strzeżenie tych interesów należy do podstawowych obowiązków osób powołanych do pełnienia funkcji publicznych. Ich działania mają gwarantować bezpieczeństwo państwowe, stąd oczekuje się od nich szczególnej lojalności wobec państwa¹⁴⁶.

Wymóg co do posiadania obywatelstwa polskiego przez Szefa Służby Cywilnej nie jest też sprzeczny z zasadami prawa unijnego, w tym z zasadą swobody przepływu pracowników oraz dopuszczalnością jej ograniczenia. Ograniczenia te, zgodnie z art. 45 ust. 4 TFUE, obejmują zatrudnienie w administracji publicznej, przy czym brak tu zdefiniowania zakresu podmiotowego i przedmiotowego „zatrudnienia w administracji publicznej”, tj. określenia stanowisk i charakteru zadań oraz pojęcia administracji publicznej. Zagadnienie to było w związku z tym przedmiotem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej). Początkowo Trybunał wypowiadał się o bardzo szerokim traktowaniu zatrudnienia w administracji, jednak stanowisko to stopniowo zmieniał, uznając ostatecznie, że należy dokonywać ściśle instytucjonalnego rozumienia pojęcia administracji publicznej i wiązać go z pośrednim lub bezpośrednim uczestnictwem w sprawowaniu władzy publicznej i z funkcjami mającymi na celu ochronę interesu państwa lub innych podmiotów zbiorowych. Według Trybunału swoboda zatrudnienia może być tu ograniczona w odniesieniu do cudzoziemców jedynie wówczas, gdy chodzi o zatrudnienie w służbie publicznej (administracji publicznej) na stanowiskach i w wykonywaniu funkcji związanych z realizacją uprawnień zwierzchnich państwa, przejawiających się m.in. w możliwości stosowania władztwa (wydawania aktów władczych) i przymusu państwowego¹⁴⁷. O zaliczeniu określonego stanowiska do stanowisk objętych wyłączeniem art. 39 ust. 4 TWE (obecnie art. 45 TFUE) decyduje charakter wykonywanej pracy, nie zaś podstawa prawna stosunku pracy. W wyroku z dnia 27 listopada 1991 r. ETS sformułował tezę, że: „Zatrudnienie w administracji publicznej w rozumieniu art. 48 ust. 4 Traktatu, które jest wyłączone z zakresu stosowania art. 48 ust. 1 Traktatu, musi być rozumiane w sposób oznaczający szereg stanowisk, które są związane z bezpośrednim lub pośrednim uczestnictwem w wykonywaniu uprawnień nadanych przez prawo publiczne oraz obowiązków zmierzających do ochrony ogóln-

¹⁴⁶ A.M. Śledzińska, *Zatrudnienie w służbie cywilnej. Polskie obywatelstwo jako warunek dostępu do służby cywilnej*, Służba Cywilna 2006, nr 14, s. 103; por. też J. Jagielski, *Cudzoziemiec w służbie publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej* (w:) *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 268.

¹⁴⁷ Por. np. sprawa *Komisja v. Belgia*, C-149/73; wyrok ETS z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie *Komisja v. Luksemburg*, C-473/93, LEX nr 114771; wyrok ETS z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie *Komisja v. Belgia*, C-173/94, LEX nr 120088; wyrok ETS z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie *Komisja v. Grecja*, C-290/94, LEX nr 114773.

nych interesów Państwa lub innych władz publicznych oraz które, z tego powodu, zakładają istnienie po stronie osób je zajmujących specjalnego stosunku lojalności dla Państwa oraz wzajemności praw i obowiązków, które tworzą podstawę więzi narodowościowej. Jedynymi stanowiskami wyłączonymi spod stosowania tego przepisu są te stanowiska, które, mając na względzie towarzyszące im zadania i obowiązki, wykazują się cechami charakterystycznymi dla działań z zakresu administracji publicznej w sferach określonych powyżej¹⁴⁸. „Pojęcie zatrudnienia w administracji publicznej w rozumieniu art. 48 ust. 4 Traktatu (przenumerowanego przez Traktat z Amsterdamu na art. 39 WE ust. 4) [a po wejściu w życie Traktatu z Lizbony – na art. 45 ust. 4 TFUE], które jest wyłączone z zakresu stosowania art. 48 ust. 1, 2 i 3 Traktatu, należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono takie stanowiska, które pociągają za sobą bezpośredni lub pośredni udział w wykonywaniu władzy publicznej oraz w realizowaniu zadań, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub innych instytucji publicznych, i które zakładają tym samym stosunek szczególnego powiązania osoby na takim stanowisku z państwem oraz wzajemność praw i obowiązków, będących podstawą więzi przynależności państwowej. Stanowiska pracy, których dotyczy to wyłączenie, obejmują tylko te stanowiska, które w związku z wiążącymi się z nimi zadaniami i obowiązkami mogą wykazywać cechy specyficznej działalności administracyjnej we wspomnianych wyżej dziedzinach”¹⁴⁹.

6. Warunek korzystania z pełni praw publicznych spełniają osoby, które osiągnęły pełnoletność i mają pełną zdolność do czynności prawnych. Wyłączenie lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych może nastąpić na zasadach określonych w kodeksie cywilnym. Może również wystąpić sytuacja pozbawienia praw publicznych na skutek orzeczenia tego rodzaju środka karnego w przypadkach wskazanych w kodeksie karnym. Zgodnie z art. 40 § 2 k.k. sąd może orzec pozbawienie praw publicznych w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 3 lata za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie. Środek karny w tej postaci może być orzeczony tylko w wyroku skazującym. Utrata praw publicznych może wynikać też z prawomocnego orzeczenia sądu stwierdzającego fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego¹⁵⁰.

7. Kolejna przesłanka związana jest ze skazaniem prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Oznacza to, że skazanie za przestępstwo popełnione nieumyślnie lub skazanie za popełnienie wykroczenia nie jest przeszkodą w powołaniu na stanowisko Szefa Służby Cywilnej. Ustawodawca nie wymaga, by w wyroku skazującym orzeczony był równocześnie zakaz zajmowania określonego stanowiska lub wykonywania określonego zawodu – jako

¹⁴⁸ Sprawa *Annegret Bleis v. Ministere de l'Education Nationale*, C-4/91, LEX nr 125797.

¹⁴⁹ Wyrok ETS z dnia 3 lipca 1986 r. w sprawie *Deborah Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg*, 66/85, LEX nr 130250.

¹⁵⁰ Szerzej E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 174.

środek karny wymieniony w art. 41 k.k. Skazanie za przestępstwo popełnione nieumyślnie lub skazanie za popełnienie wykroczenia oceniane może być jedynie w aspekcie „nieposzlakowanej opinii” (ust. 1 pkt 6 komentowanego artykułu).

8. Określenie wymogu posiadania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego wskazuje jednoznacznie, że nie wystarczy legitymowanie się dyplomem ukończenia wyłącznie studiów pierwszego stopnia, jak też zaświadczeniem o zdaniu wszystkich egzaminów określonych planem studiów dających podstawę do złożenia egzaminu dyplomowego¹⁵¹. Tytuł zawodowy (magistra lub równorzędny) uzyskuje się z dniem zdania egzaminu dyplomowego, stwierdzającego ukończenie studiów na określonym kierunku, z którym wiąże się uzyskanie ustalonego tytułu zawodowego¹⁵². Przepisy ustawy nie wskazują natomiast na wymóg konkretnego kierunku studiów, co oznacza, że tytuł zawodowy magistra lub równorzędny może dotyczyć każdego z kierunków studiów wyższych. Ocena posiadania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego musi być dokonywana z uwzględnieniem umów międzynarodowych dotyczących uznawania i równoważności tytułów zawodowych oraz tytułów i stopni naukowych.

9. Zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej mieści się w katalogu środków karnych wymienionych w art. 39 k.k. i spełnia funkcję prewencyjną¹⁵³.

10. Zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi orzekany jest na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁵⁴. Jest to jedna z kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymienionych w art. 31 ust. 1 tej ustawy. Wymierzana jest na okres od roku do 5 lat. Zgodnie z art. 34a tej ustawy karę tę wymierza się w przypadku rażącego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Karę tę można też wymierzyć w przypadku ponownego ukarania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

11. Doświadczenie kandydata na stanowisko Szefa Służby Cywilnej określone zostało poprzez ustalenie określonego okresu zajmowania stanowisk kierowniczych w administracji rządowej (co najmniej 5 lat) lub w jednostkach sektora finansów publicznych (co najmniej 7 lat). Jednostki sektora finansów publicznych określa art. 9 u.f.p. J. Jagielski podaje w wątpliwość, czy doświadczenie kierownicze w jednostkach sektora finansów publicznych jest należyte „z punktu widzenia wykonywania zadań organu zarządzającego służbą cywilną”¹⁵⁵.

¹⁵¹ Por. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie tytułów zawodowych nadawanych absolwentom studiów, warunków wydawania oraz niezbędnych elementów dyplomów ukończenia studiów i świadectw ukończenia studiów podyplomowych oraz wzoru suplementu do dyplomu (Dz. U. Nr 196, poz. 1167).

¹⁵² Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2008 r., SA/Wa 100/08, LEX nr 506463.

¹⁵³ A. Marek, *Komentarz do art. 39 (w:) Kodeks karny. Komentarz*, LEX/el. 2010.

¹⁵⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

¹⁵⁵ J. Jagielski (w:) J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa...*, s. 105.

12. Przesłanka wymieniona w pkt 9 ust. 1 komentowanego artykułu wiąże się ściśle z celem służby cywilnej określonym w art. 153 Konstytucji RP i art. 1 u.s.c., którym jest „politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa”, czyli – jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny – jest to przede wszystkim brak możliwości wpływu świata polityki na działalność korpusu służby cywilnej w wykonywaniu zadań państwa¹⁵⁶.

13. Artykuł 11 ust. 2 u.s.c. określa kryteria, jakie musi spełniać osoba zastępująca Szefa Służby Cywilnej. Kryteria te różnią się w porównaniu do tych, które wymagane są od Szefa Służby Cywilnej, jedynie w zakresie okresu posiadanego doświadczenia zawodowego i ograniczenia go tylko do stanowisk kierowniczych w administracji rządowej. W tym przypadku wymagane jest bowiem tylko posiadanie co najmniej pięcioletniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej.

Art. 12. Prezes Rady Ministrów odwołuje Szefa Służby Cywilnej z zajmowanego stanowiska w przypadku:

- 1) złożenia rezygnacji;**
- 2) jeżeli przestanie spełniać którykolwiek z warunków określonych w art. 11 ust. 1 pkt 1–4, 7 lub 9;**
- 3) niewypelniania obowiązków na skutek długotrwalej choroby, stwierdzonej orzeczeniem lekarskim.**

1. Komentowany artykuł wskazuje na przesłanki, których wystąpienie skutkuje obligatoryjnym odwołaniem Szefa Służby Cywilnej. Wskazuje na to użycie sformułowania „odwołuje”.

2. Punkt 2 komentowanego artykułu wskazuje, jako podstawę odwołania, utratę przez Szefa Służby Cywilnej przymiotów określonych w rygorach selekcyjnych, z wyjątkiem rygorów wymienionych w pkt: 5 – znajomość języków obcych, 6 – nieposzlakowana opinia i 8 – okres posiadania doświadczenia na stanowisku kierowniczym. Wyłączenie rygorów wskazanych w pkt 5 i 8 jest oczywiste, gdyż są to warunki, których nie można utracić, o ile wykazane zostały ważnymi dokumentami i świadectwami (certyfikatami). Utrata nieposzlakowanej opinii uznana została natomiast jako przesłanka, która może, ale nie musi, stanowić podstawę do odwołania i wymieniona jest w art. 13 ust. 1 pkt 3 u.s.c. jako przesłanka fakultatywnego odwołania Szefa Służby Cywilnej.

3. Odwołania (obligatoryjnego) Szefa Służby Cywilnej z zajmowanego stanowiska dokonuje Prezes Rady Ministrów wyłącznie w przypadkach wskazanych w komentowanym artykule. Oznacza to, że zaistnienie którejś z wymienionych okoliczności obliguje Prezesa Rady Ministrów do odwołania Szefa Służby Cywilnej

¹⁵⁶ Por. np. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94; wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18.

i w tym zakresie ustawodawca nie pozostawia organowi powołującemu uznania co do podjęcia decyzji.

4. Nie budzą w zasadzie wątpliwości przypadki wymienione w pkt 1 i 2, tj.: 1) złożenie rezygnacji, 2) jeżeli przestanie spełniać którykolwiek z warunków określonych w art. 11 ust. 1 pkt 1–4 (obywatelstwo polskie, korzystanie z praw publicznych, niekaralność za przestępstwa umyślne, tytuł zawodowy), 7 (niekaralność karą zakazu zajmowania stanowisk) lub 9 (brak członkostwa w partii). Możliwość przestania spełniania warunku posiadania obywatelstwa polskiego wynikać może wyłącznie w sytuacji utraty tego obywatelstwa w wyniku zrzeczenia się i przyjęcia zrzeczenia przez Prezydenta RP (art. 34 ust. 2 Konstytucji RP). Utrata przymiotów niekaralności i korzystania z praw publicznych może nastąpić jedynie w wyniku orzeczenia tych kar w czasie pełnienia funkcji Szefa Służby Cywilnej. Jeśli zaś chodzi o „przestanie posiadania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego”, wystąpić to może bądź w razie pozbawienia tego tytułu, bądź ujawnienia posługiwania się tym tytułem w sposób nieuprawniony (np. na podstawie podrobionych dokumentów), co jednak wydaje się przykładem raczej teoretycznych rozważań, czego wykluczyć nie można.

5. Ostatni z przypadków (niewypełnianie obowiązków na skutek długotrwałej choroby, stwierdzonej orzeczeniem lekarskim) pozostawia natomiast duży zakres swobody Prezesowi Rady Ministrów, gdyż ustawodawca nie określa, co znaczy „długotrwała choroba”, nie określa okresu jej trwania – jak czyniły to wcześniejsze ustawy. Ocenie organu odwołującego pozostawiono, czy długotrwała choroba skutkuje niewypełnianiem obowiązków (użycie określenia „obowiązków” dotyczy *de facto* zadań Szefa Służby Cywilnej). Jedynym warunkiem jest tu stwierdzenie choroby orzeczeniem lekarskim.

6. Odwołanie obligatoryjne nie wymaga opinii Rady Służby Cywilnej.

Art. 13. 1. Prezes Rady Ministrów może odwołać Szefa Służby Cywilnej, po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej, w przypadku:

- 1) odrzucenia sprawozdania, o którym mowa w art. 15 ust. 7, w terminie 3 miesięcy od dnia jego złożenia;**
- 2) sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu;**
- 3) gdy przestał spełniać warunek określony w art. 11 ust. 1 pkt 6.**

2. Zwracając się do Rady Służby Cywilnej z pisemnym wnioskiem o zaopiniowanie, Prezes Rady Ministrów wskazuje przyczyny uzasadniające odwołanie Szefa Służby Cywilnej. Przyczyny odwołania oraz opinia Rady Służby Cywilnej stanowią informację publiczną.

3. Rada Służby Cywilnej przedstawia opinię, o której mowa w ust. 1, w terminie 14 dni. Niewyrażenie opinii w tym terminie nie wstrzymuje możliwości odwołania Szefa Służby Cywilnej.

1. Poza wskazanymi w art. 12 u.s.c. przypadkami obligatoryjnego odwołania Szefa Służby Cywilnej z zajmowanego stanowiska, Prezes Rady Ministrów może

go odwołać (odwołanie fakultatywne) w razie zaistnienia przesłanek wymienionych w komentowanym artykule.

2. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „może odwołać” oznacza, że w razie wystąpienia którejs z wymienionych przesłanek, do oceny Prezesa Rady Ministrów należy, czy odwoła Szefa Służby Cywilnej. Może zatem zaistnieć sytuacja, że mimo wystąpienia przesłanki kwalifikowanej jako „mogąca stanowić podstawę odwołania” i przy braku warunków wymienionych w art. 12 u.s.c., Prezes Rady Ministrów nie podejmie decyzji o odwołaniu Szefa Służby Cywilnej.

Obowiązek Szefa Służby Cywilnej składania Prezesowi Rady Ministrów sprawozdań o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby wynika z art. 15 ust. 7 u.s.c. Przedstawienie sprawozdania ma nastąpić do końca marca każdego roku i obejmować informacje dotyczące roku poprzedniego. Prezes Rady Ministrów w terminie 3 miesięcy sprawozdanie przyjmuje albo odrzuca. Ocena treści sprawozdania pozostawiona została wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów jako organowi sprawującemu zwierzchnictwo nad służbą cywilną.

Rota ślubowania zawiera w swej treści nie tylko określone wartości wymagane przy sprawowaniu funkcji, ale i podstawowe obowiązki z tej funkcji wynikające. Sprzeniewierzenie się oznacza, zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego*, dopuszczenie się zdrady, odstępstwa. Wskazanie zatem na tę przesłankę związane jest z odejściem, odstępstwem Szefa Służby Cywilnej od zasad i wartości w czasie wykonywania funkcji, na które przysięgał przed objęciem funkcji i co warunkowało objęcie tej funkcji. Oczywiście jest to przesłanka ocenna, podobnie jak ocena utraty nieposzlakowanej opinii¹⁵⁷.

Utrata nieposzlakowanej opinii wiąże się z oceną zachowań Szefa Służby Cywilnej, przy czym nie zostały wypracowane tu trwałe kryteria tej oceny (szerzej art. 11 ust. 1 pkt 5 u.s.c.).

3. Odwołanie Szefa Służby Cywilnej z przyczyn określonych w art. 13 u.s.c. wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii Rady Służby Cywilnej. Zwracając się do Rady z pisemnym wnioskiem o zaopiniowanie, Prezes Rady Ministrów wskazuje przyczyny uzasadniające odwołanie. Przyczyny te muszą mieścić się w katalogu tych, które wymienia art. 13 u.s.c.

Z uwagi na to, że to przyczyny wskazane w art. 13 ust. 1 pkt 2 i 3 u.s.c. należą do grupy przyczyn ocennych, nie wystarczy tu ogólny zwrot ustawowy, np. utrata nieposzlakowanej opinii czy sprzeniewierzenie się ślubowaniu, a wskazanie, chociażby ogólne, na czym polega działanie Szefa Służby Cywilnej uzasadniające uznanie zaistnienia którejs z wskazanych przesłanek. Nie oznacza to oczywiście wyczerpującego powołania wszystkich faktów i zdarzeń, które stały się podstawą do uznania istnienia tej podstawy do odwołania, jednak brak wyjaśnienia może skutkować żądaniem Rady Służby Cywilnej uzupełnienia wniosku. Uzasadnienie przyczyn odwołania ma istotne znaczenie również dlatego, że jest to informacja publiczna (zob. niżej pkt 8).

¹⁵⁷ E. Ura, *Prawo...*, 2011, s. 181.

4. Przyjęcie bądź odrzucenie sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej należy do uprawnień Prezesa Rady Ministrów wskazanych w art. 15 ust. 7 u.s.c.

Rada Służby Cywilnej wydaje opinię w terminie 14 dni. Niewyrażenie opinii w tym terminie nie wstrzymuje możliwości odwołania Szefa Służby Cywilnej. Ustawodawca wprowadził tu bowiem instytucję tzw. milczenia organu, co oznacza, że bezwzględny obowiązek zwrócenia się do Rady o zaopiniowanie nałożony został na Prezesa Rady Ministrów, natomiast Rada, mimo że ustawodawca używa tu zwrotu „wydaje opinię”, *de facto* nie ma obowiązku przedkładania opinii, a domniemanie złożenia opinii następuje przez sam upływ okresu 14 dni. Opinia Rady nie ma dla Prezesa Rady Ministrów charakteru wiążącego.

5. Zarówno podane przyczyny odwołania, jak i opinia Rady Służby Cywilnej stanowią informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁵⁸. Ustawa ta stanowi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2009 r., II SAB/Wa 98/09¹⁵⁹, „informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, związanych z nimi, bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących”. Uznanie wniosku o odwołanie i jego uzasadnienia oraz opinii Rady za informację publiczną oznacza, że każdemu przysługuje prawo do tej informacji i od osoby wykonującej to prawo nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Ustawa dopuszcza więc możliwość wystąpienia z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej każdemu, bez wykazania interesu prawnego lub faktycznego i w tym sensie nie jest istotne, kto tej informacji żąda. Nie oznacza to jednak, że jeżeli z takim wnioskiem występuje osoba prawna, to nie należy badać, czy osoba/osoby w jej imieniu występujące są upoważnione do jej reprezentowania¹⁶⁰. „Udzielenie informacji publicznej ma charakter czynności materialno-technicznej, wynikającej z przepisów prawa – u.d.i.p. [ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – E.U.]. Identyfikacja określonego we wniosku dokumentu jako informacji publicznej determinuje konieczność jego udostępnienia, natomiast jeżeli w ocenie organu istnieją ustawowe przeszkody do udostępnienia informacji w określony sposób lub w określonej formie, bądź istnieją ustawowe podstawy do odmowy udostępnienia informacji publicznej, to zobligowany jest on do załatwienia wniosku w formie procesowej. Brak udostępnienia informacji publicznej i brak rozstrzygnięć procesowych w tym zakresie powoduje, że organ pozostaje w bezczynności. Środkiem przysługującym w tej sytuacji osobie domagającej się udostępnienia informacji publicznej

¹⁵⁸ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

¹⁵⁹ LEX nr 583225.

¹⁶⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2007 r., II SA/Wa 2404/06, LEX nr 319393.

jest skarga do sądu administracyjnego, wnoszona na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z pkt 4 p.p.s.a.”¹⁶¹

6. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych¹⁶². Osób pełniących funkcje publiczne nie dotyczy natomiast ograniczenie ze względu na prywatność osoby fizycznej.

Wprowadzenie rozwiązań dotyczących informacji publicznych związane jest z uznaniowością Prezesa Rady Ministrów w zakresie interpretacji przez niego przesłanek mogących stanowić podstawę do odwołania Szefa Służby Cywilnej. Rozwiązania te stanowią z jednej strony gwarancję przed zbyt pochopną, motywowaną nie zawsze merytorycznymi okolicznościami, oceną zachowań Szefa Służby Cywilnej, z drugiej zaś – zobowiązują Szefa Służby Cywilnej do zachowań wymaganych od niego na tym stanowisku¹⁶³.

Art. 14. Obsługę Szefa Służby Cywilnej zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

1. W regulacjach obowiązujących do 2006 r. (zarówno w ustawie z 1996 r., jak i z 1998 r.), aparatem pomocniczym był Urząd Służby Cywilnej, którego organizację określał statut nadany w drodze zarządzenia przez Prezesa Rady Ministrów. Urząd ten został zlikwidowany ustawą z 2006 r. Przywracając Szefa Służby Cywilnej jako monokratyczny organ centralny administracji rządowej, ustawodawca zrezygnował z wyposażenia go w odrębny aparat pomocniczy, wyodrębniając jedynie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Departament Służby Cywilnej. Jest to niefortunna próba połączenia rozwiązań z ustawy z 2006 r., która powierzała wykonywanie zadań z zakresu służby cywilnej Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, z rozwiązaniami wcześniejszymi wyodrębniającymi Szefa Służby Cywilnej jako organ administracji rządowej do spraw służby cywilnej.

2. Układ prawnych zależności pomiędzy Prezesem Rady Ministrów a Kancelarią Prezesa Rady Ministrów jest tego rodzaju, że stanowi on więź organizacyjną – kierownictwa. W rozumieniu art. 268a k.p.a. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów jest jednostką organizacyjną kierowaną przez Prezesa Rady Ministrów¹⁶⁴.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zapewnia obsługę Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Rady Legislacyjnej i Szefa Służby Cywilnej. Kancelarią kieruje Szef Rady Ministrów powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów nadaje Kan-

¹⁶¹ Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2012 r., I OSK 2149/12, LEX nr 1285158.

¹⁶² Por. ustawę z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228).

¹⁶³ E. Ura, *Prawo...*, 2011, s. 183.

¹⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2011 r., I OSK 1003/11, LEX nr 1149100.

celarii statutu, w którym określa szczegółowy zakres zadań i organizację Kancelarii oraz jednostki organizacyjne nadzorowane przez Szefa Kancelarii (art. 31 ustawy). Statut Kancelarii nadaje obecnie zarządzenie nr 139 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007 r.¹⁶⁵ § 1 zarządzenia dookreśla, że Kancelaria zapewnia obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową wymienionych w ustawie organów.

3. Departament Służby Cywilnej jest jednostką organizacyjną Kancelarii, a organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych Kancelarii oraz tryb ich pracy określa regulamin nadany przez Szefa Kancelarii na wniosek Dyrektora Generalnego Kancelarii¹⁶⁶. Tak określona struktura Kancelarii uwidacznia, że Szef Służby Cywilnej, jako monokratyczny organ centralny administracji rządowej, pozostaje bez własnego aparatu pomocniczego i „zdany” jest na obsługę jednego z departamentów, co do którego nie ma żadnych uprawnień, gdyż szczegółowy zakres zadań departamentów określa Szef Kancelarii. Przypomnieć należy, że na mocy rozwiązań przyjętych w uchylonej ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. zadania w zakresie służby cywilnej realizował, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a sposób wykonywania tych zadań przez Szefa Kancelarii określało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 października 2006 r.¹⁶⁷

Art. 15. 1. Szef Służby Cywilnej realizuje zadania określone w ustawie, w szczególności:

- 1) czuwa nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej;**
- 2) kieruje procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej;**
- 3) gromadzi informacje o korpusie służby cywilnej;**
- 4) przygotowuje projekty aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej;**
- 5) monitoruje i nadzoruje wykorzystanie środków, o których mowa w art. 7 ust. 1;**
- 6) planuje, organizuje i nadzoruje szkolenia centralne w służbie cywilnej;**
- 7) upowszechnia informacje o służbie cywilnej;**
- 8) zapewnia warunki upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy;**
- 9) prowadzi współpracę międzynarodową w sprawach dotyczących służby cywilnej.**

2. Szef Służby Cywilnej przygotowuje i przedstawia Radzie Ministrów projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, która

¹⁶⁵ Tekst jedn.: M.P. z 2013 r. poz. 638 z późn. zm.

¹⁶⁶ Por. zarządzenie Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nr 2 z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, bip.kprm.gov.pl.

¹⁶⁷ Dz. U. Nr 198, poz. 1456.

zawiera diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych.

3. Rada Ministrów przyjmuje, w drodze uchwały, strategię zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

4. Szef Służby Cywilnej może zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy.

5. Szef Służby Cywilnej może zbierać i wykorzystywać w celu realizacji ustawowych zadań informacje, w tym dane osobowe członków korpusu służby cywilnej, z wyłączeniem danych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.), oraz przetwarzać je w rozumieniu przepisów tej ustawy.

6. Szef Służby Cywilnej zbiera i przetwarza szczegółowe dane o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniach członków korpusu służby cywilnej.

7. Szef Służby Cywilnej przedstawia Prezesowi Rady Ministrów, do końca marca każdego roku, sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok poprzedni. Prezes Rady Ministrów w terminie 3 miesięcy przyjmuje albo odrzuca sprawozdanie.

8. Szef Służby Cywilnej może tworzyć zespoły jako organy opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zakresu działania Szefa Służby Cywilnej.

9. Szef Służby Cywilnej określi, w drodze zarządzenia, standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

10. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze zarządzenia, wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasady etyki korpusu służby cywilnej.

1. Zakres zadań Szefa Służby Cywilnej określony w komentowanym artykule nie jest wyczerpujący, o czym świadczy użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności”. Powyższe zadania wynikają z funkcji, jaką spełnia organ administracji centralnej w strukturze administracji i mają charakter kierowniczo-koordynujący i informacyjny w sprawach służby cywilnej. Ujmowane są one w trzech kategoriach, tj.: 1) organizacyjno-zarządcze, 2) nadzorcze, 3) informacyjne. W grupie pierwszej mieści się kierowanie procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (ust. 1 pkt 2), przygotowanie projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej (ust. 1 pkt 4), prowadzenie współpracy międzynarodowej w sprawach dotyczących służby cywilnej (ust. 1 pkt 9) oraz planowanie i organizowanie szkoleń centralnych w służbie cywilnej (ust. 1 pkt 6). Kategoria druga obejmuje uprawnienia w zakresie czuwania nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej (ust. 1 pkt 1), monitorowania i nadzoru wykorzystania środków finansowych na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu służby cywilnej (ust. 1 pkt 5) oraz

nadzorowania szkoleń centralnych w służbie cywilnej (ust. 1 pkt 6). Natomiast pozostałe zadania wymienione w ust. 1, tj. gromadzenie i upowszechnianie informacji o korpusie służby cywilnej (ust. 1 pkt 3 i 7) oraz zapewnianie warunków upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy (ust. 1 pkt 8), określane są zbiorczą nazwą kompetencji o charakterze informacyjnym¹⁶⁸.

2. Szczegółowe uprawnienia Szefa Służby Cywilnej w stosunku do członków korpusu służby cywilnej wskazują dalsze przepisy komentowanej ustawy. Należą do nich np.:

- 1) wnioskowanie do ministra właściwego do spraw finansów publicznych o zlecenie wykonania audytu wewnętrznego w zakresie zadań wynikających z ustawy (art. 18);
- 2) zajęcie stanowiska na wniosek Rady Służby Cywilnej w zakresie stosowania zasad służby cywilnej (art. 19 ust. 3 pkt 2);
- 3) zarządzenie, na wniosek Rady Służby Cywilnej, przeprowadzenia ponownego naboru na wyższe stanowisko w służbie cywilnej (art. 19 ust. 4);
- 4) określanie i publikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wzoru zgłoszenia do postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie oraz wzoru wniosku o mianowanie dla absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (art. 41 ust. 1);
- 5) podawanie do publicznej wiadomości maksymalnej liczby mianowań w danym roku (art. 41 ust. 2);
- 6) przyjmowanie zgłoszeń pracowników służby cywilnej do postępowania kwalifikacyjnego (art. 42 ust. 1);
- 7) sprawowanie nadzoru nad zgodnym z przepisami prawa przebiegiem postępowania kwalifikacyjnego i nakazanie usunięcia naruszenia prawa w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu tego postępowania (art. 44);
- 8) mianowanie, w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, pracownika służby cywilnej, który ukończył w danym roku postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym i z miejscem uprawniającym do mianowania lub ukończył Krajową Szkołę Administracji Publicznej (art. 48 ust. 1);
- 9) przyznawanie najniższego stopnia służbowego dyrektorowi generalnemu (art. 51 ust. 3);
- 10) przenoszenie dyrektorów generalnych do innych urzędów (art. 61 ust. 2);
- 11) przenoszenie urzędników służby cywilnej do innych urzędów (art. 63);
- 12) ustalanie corocznie planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej (art. 107 ust. 1).

3. Uprawnienia kierownicze Szefa Służby Cywilnej dotyczą zarządzania zasobami ludzkimi. Realizując to zadanie, Szef Służby Cywilnej przygotowuje i przed-

¹⁶⁸ Tak W. Drobny, *Komentarz do art. 15 (w:) W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LEX/el. 2012.

stawia Radzie Ministrów projekt strategii zarządzania tymi zasobami, zawierający diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych. W oparciu o ten projekt Rada Ministrów, w drodze uchwały, przyjmuje strategię zarządzania zasobami ludzkimi. Termin „strategia” definiovany jest w doktrynie jako spójna konfiguracja działań obejmujących wytyczanie długofalowych celów, formułowanie zasad, planów i programów działania ukierunkowanych na tworzenie oraz wykorzystanie kapitału ludzkiego organizacji, gwarantującego pomyślność organizacji¹⁶⁹. Na podstawie komentowanego przepisu można powiedzieć, że zarządzanie zasobami ludzkimi realizowane jest przez Szefa Służby Cywilnej jako proces związany zarówno z oceną bieżącego stanu służby cywilnej, perspektywami jej rozwoju oraz sytuacji finansowej, a także wizją rozwoju i środków zmierzających do wyznaczonych celów strategicznych. Ustawodawca nie określa, czy projekt przedstawiony przez Szefa Służby Cywilnej jest wiążący dla Rady Ministrów i czy Rada Ministrów może określać własne wizje strategiczne odmienne od przedłożonych przez Szefa Służby Cywilnej. Niemniej należy uznać za słuszne stanowisko J. Jagielskiego, że Rada Ministrów jest decydentem w sprawie ustalenia ostatecznego kształtu strategii i przyjęcia jako obowiązującego dokumentu rządowego¹⁷⁰.

4. Środkami na realizację strategii zarządzania zasobami ludzkimi, które pochodzą z rezerwy budżetowej na modernizację służby cywilnej, utworzonej w ustawie budżetowej, dysponuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Szefa Służby Cywilnej (art. 16 ust. 1 u.s.c.). Na mocy art. 16 ust. 2 u.s.c. Szef Służby Cywilnej jest uprawniony do określenia, w porozumieniu z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, warunków przyznawania urzędowi administracji rządowej dofinansowania na realizację strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Termin „zarządzanie” ma znaczenie interdyscyplinarne. Zarządzanie (*management*) w języku informatycznym oznacza ogół czynności związanych ze skuteczną, wydajną, oszczędną, niezawodną i bezpieczną gospodarką zasobami w systemie. W języku ekonomicznym i prawnym stanowi ogół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zespołów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w celu osiągnięcia wcześniej sformułowanych założeń. W procesie zarządzania można wyróżnić pięć podstawowych funkcji: planowanie, organizowanie, przekazywanie poleceń, koordynację i kontrolowanie. W ramach każdej z tych funkcji zarządcą może wykorzystywać określone zbiory instrumentów służących do ich realizacji¹⁷¹. Jest to zjawisko złożone i dynamiczne¹⁷².

¹⁶⁹ A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*, Warszawa 2003, s. 60; W. Drobný, *Komentarz do art. 15...*, LEX/el. 2012.

¹⁷⁰ J. Jagielski (w:) J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa...*, s. 122.

¹⁷¹ www.portalwiedzy.pl

¹⁷² J. Supernat, *Zarządzanie*, Wrocław 2005, s. 17.

Termin „zasoby ludzkie” (*human resource* – HR), a także „kapitał ludzki” (*human capital*) zastąpił używany wcześniej termin „siła robocza” (*work force*). Natomiast zwrot „zarządzanie zasobami ludzkimi” (*human resource management*) zastąpił wcześniejsze określenie „kierowanie kadrami” (*personel management*), przy czym „kierowanie kadrami” dotyczyło jedynie (przynajmniej początkowo) najbardziej podstawowych kwestii życia pracowniczego – wynagrodzeń, okresowej kontroli zdrowia pracowników itd., a „zarządzanie zasobami ludzkimi” obejmuje wszystkie aspekty kierowania ludźmi w pracy, a więc jeszcze np. rekrutację (*recruitment*), szkolenie (*training*) i przemieszczanie pracowników (*relocation*)”¹⁷³.

W odniesieniu do administracji zarządzanie stanowić będzie „proces oddziaływania organów (...) na przedmiot zarządzania w taki sposób, aby jego działanie (zachowanie) zmierzało do osiągnięcia postawionych przed nim celów”¹⁷⁴. Jest ściśle związane z racjonalnością działania administracji. Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi obejmuje te decyzje, które mają podstawowe i dalekosiężne znaczenie dla polityki zatrudniania i rozwoju ludzi w przedsiębiorstwie, a także te, które wpływają na wzajemne relacje między kierownictwem a personelem¹⁷⁵. Tak więc zasobami zarządzania realizowanego przez Szefa Służby Cywilnej są ludzie, którzy, realizując zadania administracji rządowej zgodnie z celami służby cywilnej, muszą posiadać odpowiednie kompetencje wynikające z wykształcenia, wyszkolenia, umiejętności decyzyjnych i doświadczenia. Zadaniem Szefa Służby Cywilnej w zakresie kierowania zasobami ludzkimi jest też stworzenie mechanizmów motywacyjnych dla korpusu służby cywilnej i wykreowanie właściwych postaw dążących do samodoskonalenia¹⁷⁶.

Obecnie obowiązuje zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej¹⁷⁷, które określa standardy zarządzania zasobami ludzkimi w obszarach: organizacja i zarządzanie zasobami ludzkimi, nabór i wprowadzenie do pracy, motywowanie, rozwój i szkolenia, rozwiązanie stosunku pracy. W zarządzeniu zawarte są odpowiednie zalecenia dla dyrektorów generalnych urzędów w tych obszarach. „Praca w urzędzie ma być tak zorganizowana, aby umożliwić systematyczne szkolenie wszystkich pracowników w zakresie wynikającym z systemowej analizy potrzeb. Kierownictwo ma za zadanie określenie celów realizowanych w urzędzie procesów oraz ich mierników, a następnie stworzenie warunków do ich monitorowania, analizy i oceny stopnia osiągniętej skuteczności”¹⁷⁸.

¹⁷³ Tamże, s. 266.

¹⁷⁴ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003, s. 11.

¹⁷⁵ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategia i działanie*, Kraków 1996.

¹⁷⁶ E. Ura, *Czynnik ludzki – elementem sprawnego zarządzania w administracji* (w:) *Aktualne problemy zarządzania*, Zaporozże–Rzeszów 2008, s. 236.

¹⁷⁷ Dostępne na stronie: www.dsc.kprm.gov.pl.

¹⁷⁸ W. Dzieliński, *Zarządzanie jakością w administracji publicznej – nowa struktura, nowy schemat działania* (w:) *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006, s. 177.