

USTAWA O SŁUŻBIE CYWILNEJ

Komentarz

redakcja naukowa Krzysztof W. Baran

Krzysztof W. Baran, Anna Dubowik, Tomasz Duraj
Małgorzata Grześków, Daniel Książek, Mariusz Lekston
Wiesław Perdeus, Łukasz Pisarczyk, Stefan Płażek
Bogusław Przywora, Monika Tomaszewska, Elżbieta Ura
Krzysztof Walczak, Wioletta Witoszko, Marcin Wujczyk

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

USTAWA O SŁUŻBIE CYWILNEJ

Komentarz

redakcja naukowa Krzysztof W. Baran

Krzysztof W. Baran, Anna Dubowik, Tomasz Duraj
Małgorzata Grześków, Daniel Książek, Mariusz Lekston
Wiesław Perdeus, Łukasz Pisarczyk, Stefan Płazek
Bogusław Przywora, Monika Tomaszewska, Elżbieta Ura
Krzysztof Walczak, Wioletta Witoszko, Marcin Wujczyk

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Stan prawny na 15 sierpnia 2021 r.

Recenzent

Dr hab. Janusz Żołyński

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

„Littera” Maria Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów ustawy napisali:

Krzysztof W. Baran: art. 9, 96

Anna Dubowik: art. 62–67

Tomasz Duraj: art. 47–51

Małgorzata Grześków: art. 26–42, 69

Daniel Książek: art. 68, 113–131

Mariusz Lekston: art. 3–7

Wiesław Perdeus: art. 52–53a

Łukasz Pisarczyk: art. 76–78, 81–84, 97

Stefan Płażek: art. 79–80

Bogusław Przywora: art. 1

Monika Tomaszewska: art. 43–46

Elżbieta Ura: art. 10–25

Krzysztof Walczak: art. 8, 85–95, 98

Wioletta Witoszko: art. 70–75

Marcin Wujczyk: art. 2, 99–112

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-544-0

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19; e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

O Autorach

Krzysztof W. Baran [ORCID 0000-0001-5165-8265] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; autor lub współautor licznych publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w tym kilkunastu monografii, komentarzy i podręczników; redaktor naczelny *Sytemu prawa pracy*, członek Rady Doskonałości Naukowej.

Anna Dubowik [ORCID 0000-0002-3466-8960] – doktor nauk prawnych, adiunkt 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 [ORCID 0000-0003-1561-5916] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Łódzkiego w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji. Kierownik międzynarodowego grantu NCN nt. „W poszukiwaniu prawnego modelu samozatrudnienia w Polsce. Analiza prawnoporównawcza”. Kierownik Centrum Nietypowych Stosunków Zatrudnienia oraz kierownik studiów podyplomowych: zarządzanie zasobami ludzkimi z elementami prawa pracy oraz prawo pracy dla pracodawców i kadry kierowniczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Autor kilkadziesiątu

publikacji naukowych z zakresu prawa pracy. Specjalizuje się w problematyce indywidualnego prawa pracy, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji prawnej pracowników zajmujących stanowiska kierownicze. Od lat zajmuje się zagadnieniem nietypowych stosunków zatrudnienia.

Małgorzata Grzesków [ORCID 0000-0002-8449-898X] – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Pracy na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, adwokat. *Senior associate* w kancelarii specjalizującej się w prawie pracy. Wykładowca na studiach podyplomowych z zakresu zarządzania oświatą. Jej zainteresowania badawcze obejmują prawo indywidualnych stosunków pracy oraz stosunki służbowe. Autorka publikacji z zakresu prawa pracy, w tym m.in. monografii *Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych* (Warszawa 2020).

Daniel Książek [ORCID 0000-0002-4893-1707] – doktor nauk prawnych; pracownik w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; radca prawny; współnik zarządzający kancelarią prawną specjalizującą się w prawie pracy.

Mariusz Lekston [ORCID 0000-0003-3574-9428] – doktor nauk prawnych; nauczyciel akademicki z wieloletnim dorobkiem dydaktycznym; prorektor ds. organizacyjnych i polityki kadrowej Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu; autor publikacji z zakresu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy.

Wiesław Perdeus [ORCID 0000-0002-1010-6875] – doktor nauk prawnych, autor publikacji z zakresu prawa pracy.

Łukasz Pisarczyk [ORCID 0000-0001-9312-7489] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni Uniwersytetu Warszawskiego, profesor wizytujący Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Stefan Płażek [ORCID 0000-0001-6791-5940] – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; adwo-

kat 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.

Bogusław Przywora [ORCID 0000-0002-8809-3971] – doktor habilitowany nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, profesor Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie, kierownik Katedry Prawa Ustrojowego i Porównawczego na Wydziale Prawa i Ekonomii. Radca prawny. Specjalizuje się w prawie konstytucyjnym, ustrojowym oraz porównawczym.

Monika Tomaszewska [ORCID 0000-0001-5271-9998] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; autorka lub współautorka licznych publikacji z zakresu prawa pracy, a także europejskiego i międzynarodowego prawa; 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. Kierownik europejskich projektów naukowych realizowanych w ramach Erasmus Plus Innovation i Horyzont 2020.

Elżbieta Ura [ORCID 0000-0001-6896-6790] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Rzeszowskiego; specjalista z zakresu prawa administracyjnego. Autorka ponad 200 opracowań dotyczących prawa administracyjnego, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz prawa pracy. Sędzia Sądu Okręgowego – Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

Krzysztof Walczak [ORCID 0000-0003-1383-6993] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; prowadzi zajęcia na studiach podyplomowych i MBA

m.in. na UŁ, UJ, UAM, SGH, Akademii Koźmińskiego, SWPS; redaktor naczelny kwartalnika „Monitor Prawa Pracy”; partner w kancelarii specjalizującej się w prawie zatrudnienia; praktyk z ponad 30-letnim doświadczeniem w zakresie doradztwa z prawa zatrudnienia; autor około 150 publikacji z zakresu polskiego i europejskiego prawa pracy.

Wioletta Witoszko [ORCID 0000-0002-4077-5703] – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Koordynator Centrum Praktyk Sądowych na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Mediator sądowy w sprawach pracowniczych. Jej praca dydaktyczna oraz zainteresowania naukowe poza głównym obszarem badawczym dotyczącym prawa pracy, obejmują także zatrudnienie funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych, ubezpieczenia społeczne, w tym w szczególności ubezpieczenie wypadkowe. Autorka monografii: *Jednorazowe odszkodowanie z ubezpieczenia wypadkowego* (Warszawa 2010), *Ochrona trwałości zatrudnienia funkcjonariuszy służb mundurowych oraz żołnierzy zawodowych* (Białystok 2019) oraz współautorka monografii *Odpowiedzialność w prawie pracy* (Białystok 2018).

Marcin Wujczyk [ORCID 0000-0002-4620-4899] – doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; członek Europejskiego Komitetu Praw Społecznych Rady Europy w latach 2013–2018; autor ponad 100 publikacji z zakresu polskiego oraz europejskiego prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych; członek European Labour Law Network; zastępca redaktora naczelnego Studiów z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej; specjalizuje się w zagadnieniach dotyczących zakazu dyskryminacji.

Spis treści

O Autorach	5
Wykaz skrótów	17
Wstęp	25
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1233)	27
Rozdział 1. Przepisy ogólne	29
Art. 1. [Ustanowienie służby cywilnej]	29
Art. 2. [Korpus służby cywilnej]	48
Art. 3. [Definicje]	74
Art. 4. [Wymagania wobec osób zatrudnionych w służbie cywilnej]	79
Art. 5. [Odstępstwo od wymogu posiadania obywatelstwa polskiego]	96
Art. 6. [Otwartość i konkurencyjność naboru do służby cywilnej]	102
Art. 7. [Limit mianowań urzędników w służbie cywilnej]	108
Art. 8. [Planowanie wydatków na szkolenia i wynagrodzenia pracowników służby cywilnej] ..	113
Art. 9. [Zastosowanie przepisów Kodeksu pracy. Spory o roszczenia dotyczące stosunku pracy]	118
Rozdział 2. Organizacja służby cywilnej	123
Art. 10. [Szef Służby Cywilnej]	123

Art. 11.	[Wymogi wobec kandydata na Szefa Służby Cywilnej]	132
Art. 12.	(uchylony)	141
Art. 13.	(uchylony)	141
Art. 14.	[Obsługa Szefa Służby Cywilnej]	142
Art. 15.	[Zadania i kompetencje Szefa Służby Cywilnej] ...	143
Art. 15a.	[Wykonywanie niektórych zadań Szefa Służby Cywilnej przez Szefa Służby Zagranicznej]	155
Art. 16.	[Środki na modernizację służby cywilnej]	156
Art. 17.	[Dyrektorzy generalni urzędów]	157
Art. 18.	[Zlecenie wykonania audytu wewnętrznego]	159
Art. 19.	[Rada Służby Publicznej]	162
Art. 20.	[Powołanie członków Rady Służby Publicznej]	166
Art. 21.	[Kadencja członków Rady Służby Publicznej]	167
Art. 22.	[Wygaśnięcie członkostwa. Odwołanie członka Rady Służby Publicznej]	168
Art. 23.	[Organizacja prac Rady Służby Publicznej]	171
Art. 24.	(uchylony)	171
Art. 25.	[Dyrektorzy generalni urzędów]	171
Rozdział 3. Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej		183
Art. 26.	[Organizacja naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej]	183
Art. 27.	[Nabór na stanowiska granicznego i powiatowego lekarza weterynarii]	191
Art. 28.	[Informacja o wolnych stanowiskach pracy. Ogłoszenie o naborze]	193
Art. 29.	[Wyniki naboru jako informacja publiczna]	201
Art. 29a.	[Wyłonienie najlepszych kandydatów]	205
Art. 30.	[Protokół z naboru]	209
Art. 31.	[Publikacja informacji o wyniku naboru]	211
Art. 32.	[Obowiązek zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych w trakcie naboru]	214
Art. 33.	[Wyjątek od zasady obowiązku przeprowadzenia naboru]	216
Art. 34.	[Zatrudnienie osób zwalnianych z zawodowej służby wojskowej]	217
Art. 35.	[Nawiązanie stosunku pracy pracownika służby cywilnej]	219

Art. 36.	[Służba przygotowawcza]	224
Art. 37.	[Pierwsza ocena w służbie cywilnej]	227
Art. 38.	[Pierwsza ocena w służbie cywilnej]	229
Art. 39.	[Stanowiska pracy absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej]	235
Art. 40.	[Wymogi wobec kandydata na urzędnika służby cywilnej]	236
Art. 41.	[Wniosek o mianowanie. Zgłoszenie do postępowania kwalifikacyjnego]	239
Art. 42.	[Składanie wniosków i zgłoszeń]	240
Art. 43.	[Postępowanie kwalifikacyjne prowadzone przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej]	242
Art. 44.	[Nadzór nad przebiegiem postępowania kwalifikacyjnego]	252
Art. 45.	[Opłata za przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego]	254
Art. 46.	[Sprawdzenie wymaganych kwalifikacji]	256
Art. 47.	[Delegacja ustawowa – sposób przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego]	259
Art. 48.	[Mianowanie]	268
Art. 49.	[Akt mianowania]	283
Art. 50.	[Ślubowanie]	287
Art. 51.	[Przyznanie stopnia służbowego]	290
Rozdział 4. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej		293
Art. 52.	[Katalog wyższych stanowisk w służbie cywilnej]	293
Art. 53.	[Wymogi wobec osoby ubiegającej się o wyższe stanowisko w służbie cywilnej]	298
Art. 53a.	[Tryb powołania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej]	323
Art. 54–61.	(uchylone)	351
Rozdział 5. Zmiana i ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej		353
Art. 62.	[Przeniesienie urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko]	353
Art. 63.	[Przeniesienie urzędnika służby cywilnej do innego urzędu]	386
Art. 64.	[Przeniesienie na wniosek lub za zgodą członka korpusu służby cywilnej]	397

Art. 65.	[Przeniesienie poza korpus służby cywilnej]	400
Art. 66.	[Przeniesienie w razie likwidacji lub reorganizacji urzędu]	403
Art. 67.	[Odwołanie od decyzji o przeniesieniu]	407
Art. 68.	[Zawieszenie stosunku pracy wskutek tymczasowego aresztowania]	409
Art. 69.	[Zawieszenie członka korpusu służby cywilnej w pełnieniu obowiązków]	413
Art. 70.	[Wygaśnięcie stosunku pracy urzędnika służby cywilnej]	417
Art. 71.	[Rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej]	425
Art. 72.	[Zwolnienie z pełnienia obowiązków w okresie wypowiedzenia]	438
Art. 73.	[Świadczenie pieniężne w razie rozwiązania stosunku pracy na skutek likwidacji urzędu]	441
Art. 74.	[Podmiot rozwiązujący lub stwierdzający wygaśnięcie stosunku pracy]	444
Art. 75.	[Przekazanie akt osobowych w razie przeniesienia do innego urzędu]	445
Rozdział 6. Obowiązki członka korpusu służby cywilnej		447
Art. 76.	[Obowiązki członków korpusu służby cywilnej] ...	447
Art. 77.	[Polecenia służbowe przełożonych]	466
Art. 78.	[Obowiązki państwowe członków korpusu służby cywilnej]	468
Art. 79.	[Zakaz powstawania w urzędzie stosunku podległości służbowej między małżonkami oraz krewnymi]	483
Art. 80.	[Dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe członka korpusu służby cywilnej]	488
Art. 81.	[Ocena okresowa]	499
Art. 82.	[Delegacja ustawowa – sposób przeprowadzania oceny okresowej]	504
Art. 83.	[Sprzeciw od oceny okresowej]	509
Art. 84.	[Opis i wartościowanie stanowisk pracy w korpusie służby cywilnej]	511
Rozdział 7. Uprawnienia członka korpusu służby cywilnej		521
Art. 85.	[Wynagrodzenia w służbie cywilnej]	521

Art. 86.	[Stopnie służbowe urzędników służby cywilnej] ...	532
Art. 87.	[Wysokość wynagrodzeń i dodatków]	536
Art. 88.	[Dodatek zadaniowy]	546
Art. 89.	[Otrzymanie kolejnego stopnia służbowego]	549
Art. 90.	[Dodatek za wieloletnią pracę]	551
Art. 91.	[Nagroda jubileuszowa]	555
Art. 92.	[Dodatkowe wynagrodzenie roczne]	565
Art. 93.	[Nagroda za osiągnięcia w pracy zawodowej]	575
Art. 94.	[Odprawa]	578
Art. 95.	[Delegacje służbowe. Świadczenia w przypadku przeniesienia do innego urzędu w innej miejscowości]	586
Art. 96.	[Ponowne zatrudnienie pracownika tymczasowo aresztowanego]	591
Art. 97.	[Czas pracy]	595
Art. 98.	[Świadczenia emerytalno-rentowe]	606
Art. 99.	[Delegacja ustawowa]	608
Art. 100.	[Wartościowanie stanowisk pracy a wysokość wynagrodzenia]	613
Art. 101.	[Dodatkowe świadczenia przysługujące niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej]	615
Art. 102.	[Dodatkowe świadczenia przysługujące niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej]	617
Art. 103.	[Stanowiska wymagające kwalifikacji pedagogicznych]	618
Art. 104.	[Członkowie korpusu służby cywilnej jako funkcjonariusze publiczni]	619
Art. 105.	[Dodatkowy urlop wypoczynkowy]	624
Rozdział 8. Szkolenie i rozwój w służbie cywilnej		627
Art. 106.	[Zakres szkoleń]	627
Art. 107.	[Plan szkoleń centralnych]	631
Art. 108.	[Indywidualny program rozwoju zawodowego] ...	634
Art. 109.	[Uczestnictwo w szkoleniach jako obowiązek służbowy]	638
Art. 110.	[Skierowanie na aplikację legislacyjną]	641
Art. 111.	[Pokrywanie kosztów szkoleń]	648

Art. 112.	[Delegacja ustawowa – szczegółowe warunki organizowania i prowadzenia szkoleń]	649
Rozdział 9. Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej		
Art. 113.	[Zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej]	653
Art. 114.	[Kary dyscyplinarne]	659
Art. 115.	[Upomnienie na piśmie]	662
Art. 116.	[Organy rozpoznające sprawy dyscyplinarne]	666
Art. 117.	[Powołanie i działalność komisji dyscyplinarnej] ...	668
Art. 118.	[Wyższa Komisja Dyscyplinarna]	672
Art. 119.	[Wykonywanie zadań w komisji dyscyplinarnej] ...	674
Art. 120.	[Delegacja ustawowa – wynagrodzenia członków komisji dyscyplinarnych i rzeczników dyscyplinarnych]	676
Art. 121.	[Kompetencje Wyższej Komisji Dyscyplinarnej]	677
Art. 122.	[Niezawisłość członków komisji dyscyplinarnych] ...	678
Art. 123.	[Składy orzekające komisji dyscyplinarnych]	679
Art. 124.	[Powołanie rzecznika dyscyplinarnego i jego zastępcy]	682
Art. 125.	[Postępowanie wyjaśniające przed rzecznikiem dyscyplinarnym. Wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego]	686
Art. 126.	[Przebieg postępowania przed komisją dyscyplinarną]	689
Art. 127.	[Przebieg postępowania przed Wyższą Komisją Dyscyplinarną]	695
Art. 128.	[Dołączenie odpisu orzeczenia do akt osobowych. Wykonanie kar]	696
Art. 129.	[Zatarcie kar dyscyplinarnych]	698
Art. 130.	[Delegacja ustawowa – sposób prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego] ...	701
Art. 131.	[Koszty postępowania dyscyplinarnego]	702
Rozdział 10. Zmiany w przepisach obowiązujących		
Art. 132–190. (pominięte)		705
Rozdział 11. Przepisy przejściowe i dostosowujące		
Art. 191.	[Kontynuacja zatrudnienia pracowników służby cywilnej]	707

Art. 192.	[Umowy o pracę i postępowania toczące się na podstawie uchylanych przepisów]	707
Art. 193.	[Przekształcenie wysokiego stanowiska państwowego w wyższe stanowisko w służbie cywilnej]	708
Art. 194.	[Przekształcenie wysokiego stanowiska państwowego w wyższe stanowisko w służbie cywilnej]	709
Art. 195.	[Osoby spoza korpusu służby cywilnej zajmujące wysokie stanowiska państwowe]	710
Art. 196.	[Nabór na stanowiska dyrektorów generalnych]	711
Art. 197.	[Osoby zatrudnione w placówce zagranicznej na wysokim stanowisku państwowym]	712
Art. 198.	[Przyznanie kolejnego stopnia służbowego przeniesionemu urzędnikowi służby cywilnej]	713
Art. 199.	[Stosunki pracy na podstawie powołania nieulegające zmianie]	713
Art. 200.	[Dyrektorzy departamentów – przekształcenie dotychczasowych stosunków pracy w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę]	714
Art. 201.	[Wynagrodzenie niektórych urzędników służby cywilnej]	715
Art. 202.	[Spełnienie warunku posiadania kompetencji kierowniczych]	715
Art. 203.	[Wyłączenie warunku koniecznego stażu pracy]	715
Art. 204.	[Przenoszenie pracowników i urzędników służby cywilnej na wyższe stanowiska w służbie cywilnej bez organizowania naboru]	716
Art. 205.	[Składniki wynagrodzenia członka korpusu służby cywilnej do końca 2009 r.]	716
Art. 206.	[Wynagrodzenia niektórych kategorii stanowisk kierowniczych do końca 2009 r.]	716
Art. 207.	[Zachowanie w mocy aktów wykonawczych]	717
Art. 208.	[Zniesienie Rady Służby Publicznej]	717
Art. 209.	[Stanowisko Sekretarza Rady Ministrów]	717
Art. 210.	[Pierwszy skład Rady Służby Cywilnej]	718
Art. 211.	[Sprawowanie funkcji Szefa Służby Cywilnej w okresie przejściowym]	718

Art. 212.	[Komisje dyscyplinarne utworzone przed dniem wejścia w życie ustawy]	718
Art. 213.	[Sprawy niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy]	718
Rozdział 12. Przepisy końcowe		721
Art. 214.	[Przepis derogacyjny]	721
Art. 215.	[Przepis derogacyjny]	721
Art. 216.	[Wejście w życie ustawy]	721
Bibliografia		723
Indeks rzeczowy		745

Wykaz skrótów

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
k.k.s.	– ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2021 r. poz. 408 ze zm.)
k.k.w.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
Karta Nauczyciela	– ustawa z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

- konwencja nr 151 – konwencja nr 151 MOP 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 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
- p.u.s.p. – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072)
- r.o.o./rozporządzenie w sprawie ocen okresowych – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 4.04.2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej i pracowników służby cywilnej (Dz.U. poz. 470)
- r.p.w.d. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 9.04.2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej (Dz.U. Nr 60, poz. 493)
- rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk urzędniczych – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 29.01.2016 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. z 2021 r. poz. 689 ze zm.)
- rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 16.12.2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 141)

TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.) (wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 47)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.); od 1.12.2009 r. nosi nazwę Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
u.d.w.r.	– ustawa z 12.12.1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1872)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742)
u.o.p.d.	– ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 2399)
u.p.s.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282)
u.p.u.p.	– ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 537)
u.r.s.z.	– ustawa z 23.05.1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 123)
u.s.c.	– ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1233)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)
u.z.z.	– ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 263 ze zm.)

- ustawa nowelizująca – ustawa z 2.12.1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 136, poz. 704 ze zm.)
z 2 grudnia 1994 r.
- ustawa o KSAP – ustawa z 14.06.1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1388)
- ustawa o NIK – ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.)
- ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. – ustawa z 17.02.1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. Nr 21, poz. 164 ze zm.)
- ustawa o pracownikach samorządowych z 1990 r. – ustawa z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.)
- ustawa o Radzie Ministrów – ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2021 r. poz. 178 ze zm.)
- ustawa o służbie cywilnej z 1996 r. – ustawa z 5.07.1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402 ze zm.)
- ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. – ustawa z 18.12.1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.)
- ustawa o służbie cywilnej z 2006 r. – ustawa z 24.08.2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.)
- z.p.z./zarządzenie w sprawie przestrzegania zasad służby cywilnej – zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6.10.2011 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
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE/WE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Współnot Europejskich
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
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

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 Są- dowego

Inne

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
RIO	– Regionalna Izba Obrachunkowa
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny

TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (od 2009 r.)
UE	– Unia Europejska
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wstęp

Ustawa o służbie cywilnej reguluje funkcjonowanie ważnej dla struktur państwa formacji urzędniczej. Dokonane kilka lat temu zmiany komentowanej ustawy o służbie cywilnej ukierunkowane na jej upolitycznienie generują rozmaite problemy, także natury prawnej. W swych konsekwencjach stawiają pod znakiem zapytania obiektywizm i profesjonalizm służby cywilnej.

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 przy-

gotowanie 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, 15 sierpnia 2021 r.

Krzysztof W. Baran

USTAWA

z dnia 21 listopada 2008 r.

o służbie cywilnej

(Dz.U. z 2021 r. poz. 1233)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Ustanowienie służby cywilnej]

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. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.04.1997 r.¹ ustanawia zasady ustroju służby, w tym obowiązek powołania „korpusu służby cywilnej” w obszarze urzędów administracji rządowej pod zwierzchnictwem Prezesa Rady Ministrów². Urzeczywistnienie (optymalizacja) tych zasad i wartości konstytucyjnych powinno nastąpić w ustawie poprzez zapew-

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej (Aspekt prawno-konstytucyjny)*, PiP 2006/11, s. 6; zob. także uwagi: W. Sokolewicz, komentarz do art. 153 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005; B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012, s. 104–155; zob. także: D. Dudek, komentarz do art. 153 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; P. Czarny, komentarz do art. 153 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019; R. Balicki, komentarz do art. 153 [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.

nienie gwarancji prawnych, etycznych oraz instytucjonalnych³. Problematyka służby cywilnej stanowi przedmiot szczególnego zainteresowania w ramach szeroko rozumianego prawa urzędniczego⁴.

2. Celem wprowadzenia rozwiązań w poszczególnych państwach instytucjonalnych (także funkcjonalnym) ujmowanych w ramach służby publicznej (służba cywilna) było wzmocnienie gwarancji realizacji zadań państwa w sposób profesjonalny (zawodowy) oraz neutralny politycznie⁵. Stąd też do najczęściej podejmowanych w tym obszarze problemów należy skonstruowanie optymalnych metod rekrutowania czy kształcenia kadr urzędniczych, a także odpowiednie uregulowanie ich statusu prawnego⁶.

³ Zob. też np.: T. Górzyńska, *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 417; H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 13; zob. także: B.M. Cwiertniak, *O zasadach prawa urzędniczego (podstawowe problemy)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*”, vol. XXIV, 3, 2015, s. 331–344; Z. Leoński, *Konstytucyjne podstawy (zasady) działania administracji publicznej* [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, red. Z. Leoński, Warszawa 2006, s. 40–41.

⁴ Zob. np. W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. J. Jendrośka, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 379–443; G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001; W. Sanetra (red.) *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, Białystok 2001; J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005; K. Rączka, J. Jagielski, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010; *Prawo urzędnicze*, red. T. Liszcz, Lublin 2010; A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011; *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011; T. Górzyńska, *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej...*, s. 415–453; M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, W. Drobny, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012; J. Stelina *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013; *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014; W. Drobny, *Przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 r.*, Warszawa 2015; T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, red. W. Drobny, Warszawa 2016.

⁵ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 75; zob. także G. Rydlewski, *Służba cywilna...*, s. 14–15.

⁶ Zob. także H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 265.

Na potrzeby niniejszych rozważań nie znajduje uzasadnienia szczegółowa analiza genezy służby cywilnej⁷. Warto jednak podkreślić, że termin „służba cywilna” użyty został przez brytyjską administrację kolonialną w Indiach w XIX w. oraz rozpowszechniony po 1854 r. po przeprowadzonym w Wielkiej Brytanii konkursowym naborze do administracji publicznej⁸. Korzeni współczesnego podejścia do rozumienia służby cywilnej, jako profesjonalnego (zawodowego) i neutralnego politycznie korpusu urzędniczego, poszukiwać należy w czasach Fryderyka II Wielkiego⁹ oraz w okresie III Republiki Francuskiej¹⁰. Z Francji też wywodzi się stwierdzenie, że „rządy i parlamenty odchodzą, a administracja pozostaje”¹¹. Za Ewą Łętowską i Januszem Łętowskim należy podkreślić, że zbudowanie administracji, która byłaby neutralna wobec polityki, to „pewien stan idealny, do którego należałoby dążyć”, choć w praktyce zadanie to wydaje się niezmiernie trudne¹². Szczególnie jest to dostrzegalne na poziomie administracji rządowej, która jest w znacznej mierze „realizatorem dyrektyw rządowych, nie zaś rządu, który byłby neutralny politycznie”¹³.

- 3.1.** Idea służby państwowej (publicznej) towarzyszyła procesowi kształtowania się współczesnego pojmowania zadań administracji (zarówno szczebla zarządowego, jak też państwowej czy samorządowej), jednakże – co należy uwypuklić – w różnych państwach dostrzec można różne rodzaje tych służb. Determinowane było to wieloma czynnikami¹⁴. Za-

⁷ Zob. np. G. Rydlewski, *Służba cywilna...*, s. 15–16.

⁸ D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2003, s. 236–237.

⁹ Zob. także T. Górzyńska, *Wprowadzenie* [w:] *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, red. W. Drobny, Warszawa 2016, s. 3.

¹⁰ D. Dudek, komentarz do art. 153..., s. 809; B. Przywora, *Transformacje ustrojowe...*, s. 47.

¹¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 265; M. Mączyński, *W poszukiwaniu służby cywilnej, czyli o przemianach zasad obsady stanowisk urzędniczych w Europie w ujęciu prawnym i historycznym* [w:] *Nabory i konkursy w służbie publicznej*, red. S. Płażek, Warszawa 2017, s. 33.

¹² E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 137.

¹³ E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa...*, s. 137.

¹⁴ Zob. także: K. Rączka, J. Jagielski, *Ustawa...*, s. 14.

wsze jednak w odniesieniu do korpusu służby cywilnej można wskazać na jego charakterystyczne cechy: wyodrębnienie organizacyjne oraz specjalizację, a także w pewnej mierze jej elitarność (na wzór korpusu dyplomatycznego czy wojskowego itp.). Konstrukcja korpusu sugeruje, że służba cywilna powinna stanowić główną część aparatu wykonawczego państwa¹⁵. W państwach demokratycznych wyróżnia się modele wynikające z ogólnych koncepcji administracji publicznej (cywilnej):

- a) model kariery (zwany w literaturze anglojęzycznej *career system*, a w Polsce także modelem awansowym lub zamkniętym),
- b) model stanowisk (zwany w literaturze anglojęzycznej *position system*, a w Polsce również modelem pozycyjnym lub otwartym),
- c) model mieszany¹⁶.

3.2. Model kariery kultywuje tradycje silnego aparatu państwowego, opartego na systemie biurokratycznym M. Webera. Do jego specyficznych cech zalicza się m.in.: zawodowy charakter pełnienia funkcji urzędniczych za wynagrodzeniem, stopniowy, szczeblowy rozwój kariery urzędniczej aż do najwyższych, kierowniczych stanowisk, formalno-prawne wymogi związane z odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem oraz na system weryfikujący predyspozycje kandydata do pracy w administracji publicznej. Kwestie pracownicze natomiast regulują przepisy prawa publicznego. Stosunek zatrudnienia charakteryzuje się w szczególności: wzmożoną stabilizacją zatrudnienia, istnieniem szczególnych obowiązków pracowniczych oraz związaną z ich niewykonaniem odpowiedzialnością dyscyplinarną. Model ten występuje przy zachowaniu narodowej specyfiki, np. w Austrii, Belgii, Francji, Grecji,

¹⁵ W piśmiennictwie np. D. Dudek, komentarz do art. 153..., s. 812; zob. także: P. Czarny, komentarz do art. 153..., s. 463; A. Banaszkiewicz, *Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej z dnia 30 grudnia 2015 r. w kontekście wymogu neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej*, „Studia Iuridica Lublinensia”, vol. XXV, 4, 2016, s. 10–11.

¹⁶ Por. D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej...*, s. 241–244; zob. także: B. Przywora, *Transformacje ustrojowe...*, s. 34–42; H. Szewczyk, *Modele służby publicznej i ich przydatność dla polskiego porządku prawnego* [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2013; s. 271–274; J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 49–50; J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Europie...*, s. 20–24; G. Rydlewski, *Służba cywilna...*, s. 16–18.

Hiszpanii, Luksemburgu, Niemczech, Portugalii¹⁷. Podobny model funkcjonuje w państwach Europy Środkowo-Wschodniej¹⁸, w których proces dochodzenia do europejskich standardów w zakresie służby cywilnej jest wydłużony w czasie i uzależniony od wielu czynników zewnętrznych i wewnętrznych (np. w Rosji)¹⁹. Model cechuje hierarchiczność oraz stosunkowo niski poziom odpowiednio: motywacji, elementów elastyczności i umiejętności urzędników w postępowaniu w sytuacjach niestandardowych, nadzwyczajnych (model „zamkniętej twierdzy”), zaś jego zaletą jest stabilność zatrudnienia oraz ograniczenie uznaniowości awansów²⁰.

- 3.3. Drugim modelem służby cywilnej jest tzw. model stanowisk²¹. Zatrudnia się pracownika na konkretne stanowisko, uwzględniając tzw. podejście do zarządzania publicznego ukierunkowane na petenta (klienta) oraz na poprawę jakości świadczonych usług (z wykorzystaniem środków elektronicznej komunikacji, co znalazło szczególny wyraz w trakcie realizacji zadań publicznych w okresie pandemii COVID-19 w związku z obostrzeniami w zakresie przemieszczania się). Kluczowe znaczenie w tym modelu mają kwalifikacje i umiejętności niezbędne do wykonywania czynności na danym stanowisku oraz konkretne doświadczenie zdobyte w sektorze prywatnym, weryfikowane zwłaszcza ocenami pracowniczymi.

Generalnie rzecz ujmując, warunki zatrudnienia są zbliżone do rozwiązań przyjętych w sektorze prywatnym. Model ten występuje w państwach, które w przeszłości nie były dotknięte poważnymi konfliktami

¹⁷ G. Rydlewski, *Służba cywilna...*, s. 17.

¹⁸ Por. J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej...*, s. 25–29.

¹⁹ Szerzej na temat służby cywilnej w Federacji Rosyjskiej zob. A. Pogódek, B. Przywora, *Służba cywilna w Federacji Rosyjskiej – próba oceny 25 lat doświadczeń [w:] 25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 507–508.

²⁰ Por. H. Szewczyk, *Modele służby publicznej...*, s. 22; J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 50; zob. także D. Bossaert, C. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003.

²¹ Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 49–50; T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 26.

politycznymi, oraz w krajach o utrwalonej już i ukształtowanej demokracji, w których poziom korupcji jest relatywnie niski, (do takich państw zalicza się np. w Dania, Holandia, Szwecja, Wielka Brytania)²². Biorąc pod uwagę specyfikę tego modelu, należy uznać, że cechuje go brak stabilizacji zatrudnienia i przywilejów takich, jak w modelu kariery. Z drugiej jednak strony uwypuklić należy, że model stanowisk, jest bardziej elastyczny w odniesieniu do modelu kariery (co może mieć znaczenie w kontekście oceny efektywności realizacji zadań)²³.

3.4. Analiza rozwiązań w różnych państwach (w tym w Polsce) prowadzi jednak do wniosku, że najczęściej dostrzegalne jest łączenie pewnych elementów zarówno modelu kariery, jak i modelu stanowisk, tj. z jednej strony klasycznych elementów wywodzących się z koncepcji biurokracji M. Webera, z nowoczesną organizacją ukierunkowaną na wyzwania społeczne, gospodarcze, ekonomiczne i technologiczne²⁴. Jest to dostrzegalne, poczynwszy od etapu rekrutowania, poprzez kształcenie, status urzędników, a skończywszy na wynagradzaniu i świadczeniach emerytalnych. Model mieszany występuje w wielu państwach, m.in. na: w Czechach, na Litwie, Łotwie, w Polsce, Szwajcarii, na Węgrzech²⁵. Przy czym wybór konkretnego modelu służby był determinowany nierozzerwalnie historią i tradycją danego państwa, jak również przyjętym ustrojem politycznym²⁶. Podstawowe znaczenie ma:

- a) przedmiotowy zakres służby cywilnej (obejmujący system wartości, instytucji i procedur, ustanowiony w celu zapewnienia profesjonalnego i apolitycznego wykonywania zadań państwa),
- b) personalny zakres służby cywilnej (dotyczący korpusu służby cywilnej, pracowników i urzędników, zatrudnianych na różnych podstawach)²⁷.

²² G. Rydlewski, *Służba cywilna...*, s. 18.

²³ Por. B. Przywora, *Kształtowanie kadr w administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 13, *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 49–50.

²⁴ Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 52.

²⁵ Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 54; także: B. Przywora, *Kształtowanie kadr w administracji publicznej*, s. 500.

²⁶ Por. G. Rydlewski, *Służba cywilna...*, s. 17.

²⁷ Zob. także: D. Dudek, komentarz do art. 153..., s. 812.

4. W Polsce początki polskiej profesjonalnej służby cywilnej sięgają okresu dwudziestolecia międzywojennego i ustawy z 17.02.1922 r. o państwowej służbie cywilnej²⁸ oraz ustawy śląskiej z 22.06.1934 r. o stosunkach służbowych śląskich funkcjonariuszów wojewódzkich²⁹. Ówczesna koncepcja prawa urzędniczego zakładała służbę publiczną pełnioną przez jednostkę, której osobiste interesy były podporządkowane naczelnym interesom państwa. Stosunki między państwem a urzędnikami były stosunkami o charakterze administracyjnoprawnym, opartymi na hierarchii służbowej, towarzyszyła im daleko posunięta dyspozycyjność urzędnika piastującego swój urząd na podstawie mianowania³⁰. W zamian za wierną służbę i posłuszeństwo urzędnik korzystał ze specjalnych przywilejów (w szczególności: wysokiego uposażenia, stabilizacji zatrudnienia oraz odrębnego zaopatrzenia emerytalnego)³¹. Konstytucje II RP nie normowały instytucji służby cywilnej, choć Konstytucja marcowa w szczególnych kontekstach (dotyczących praw wyborczych czy reguły *incompatibilitas*) regulowała pewne kwestie dotyczące państwowych urzędników administracyjnych, skarbowych i sądowych (art. 15) oraz urzędników kancelarii cywilnej Prezydenta. Posługiwała się przy tym oryginalną regułą, iż każdy urzędnik RP musi podlegać ministrowi, który za jego działania odpowiada przed Sejmem (art. 45). Wskazywała także najszerszą kategorię „płatnej służby państwowej” (art. 17)³².

Po II wojnie światowej znacząco zmieniono służbę cywilną, dostosowując ją do wymagań nowego systemu. Ustawa z 1922 r. została uchylona

²⁸ Dz.U. Nr 21, poz. 164 ze zm.

²⁹ Dz.Urz. Śl. Nr 18, poz. 37.

³⁰ Zob. także na temat mianowania: B. Majchrzak, „Kondycja” klasycznych kategorii pojęciowych prawa służby cywilnej [w:] *Polski korpus służby cywilnej i jego zmiany. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, red. Z. Cieślak, W. Drobny, Warszawa 2019, s. 24–25.

³¹ Por. H. Szewczyk, *Modele służby publicznej...*, s. 271, zob. także B. Przywora, L. Bielecki, *O potrzebie modernizacji polskiej służby cywilnej – w poszukiwaniu modelu po 20 latach reform*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Lublin – Polonia, vol. LXIV, 2, Sectio G, s. 87–88.

³² D. Dudek, komentarz do art. 153..., s. 809.

i zastąpiona przepisami ustawy z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy³³. Wprowadzone rozwiązania odbiegały od standardów służby II RP, szczególnie w zakresie zapewnienia neutralności politycznej pracowników państwowych³⁴.

Po odzyskaniu suwerenności podjęto działania w kierunku odbudowy profesjonalnej służby cywilnej, a pierwszym elementem było utworzenie w początkach lat 90. ubiegłego wieku Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, a następnie uchwalenie pierwszej ustawy o służbie cywilnej z 1996 r. Pragmatyka służby cywilnej podlegała następnie wielu zmianom ustawowym (1996, 1998, 2006, 2008) oraz kilku nowelizacjom, które istotnie wpłynęły na kształt służby cywilnej³⁵.

5.1. Z punktu widzenia art. 1 u.s.c. z 2008 r. istotne znaczenie ma określenie znaczenia zasad dotyczących ustroju służby cywilnej. Artykuł 1 u.s.c. z 2008 r. stanowi w znacznej mierze powielenie art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, stąd w celu dookreślenia tych zasad należy odwołać się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

5.2. W szczególny sposób należy jednak zwrócić uwagę na ujęcie służby cywilnej jako wartości konstytucyjnej, zaproponowane w uzasadnieniu do wyroku TK z 14.06.2011 r., Kp 1/11³⁶, w sprawie racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013. Zwłaszcza podzielić należy tezę Trybunału Konstytucyjnego, że: „Istotne znaczenie służby cywilnej wiąże się z dążeniem do zapewnienia pożądan-

³³ Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 142 ze zm.

³⁴ Por. H. Szewczyk, *Modele służby publicznej...*, s. 289–290; zob. także Z. Góral, *Artykuł 1 ustawy o służbie cywilnej* [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 26.

³⁵ Zob. np. W. Drobny, *Kierunki zmian tożsamości polskiego prawa urzędniczego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Lublin – Polonia vol. LXIV, 2, Sectio G, s. 76–80; B. Przywora, *Transformacje ustrojowe...*, s. 77–271; K. Gadowska *Relacje między polityką i administracją w procesie tworzenia służby cywilnej w Polsce. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, „Zarządzanie Publiczne” 2018/1(43), s. 54–55; K. Rączka, J. Jagielski, *Ustawa...*, s. 21–23; Z. Góral, *Artykuł 1 ustawy o służbie cywilnej...*, s. 27–29.

³⁶ OTK ZU 2011/5A, poz. 41.

go sposobu działania administracji publicznej, a tym samym powinno być odczytywane w powiązaniu z charakterystyką państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji RP), urzeczywistniającego zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wspomnianych we wstępie do Konstytucji RP. Funkcjonowanie administracji państwowej – widziane w tym szerszym kontekście ustrojowym – powinno być zgodne z właściwie rozumianym interesem ogólnym, wspólnym dla wszystkich obywateli, a przy tym niezależnym od partykularnych interesów odczytywanych przez pryzmat oddziaływania zmieniających się sił politycznych”. Stąd też ustanowienie służby cywilnej i ukształtowanie ram prawnych jej działania należy analizować w kategoriach zapewnienia gwarancji praworządnego oraz obiektywnego funkcjonowania administracji publicznej, której nadrzędnym celem pozostaje realizacja dobra wspólnego³⁷. Każda zaś modyfikacja ustawowa w obszarze służby cywilnej powinna być oceniana z perspektywy realizacji zadań w sposób konstytucyjnie determinowany, w kontekście realizacji nie tylko art. 153 Konstytucji RP³⁸, ale także innych unormowań konstytucyjnych, w szczególności: art. 1 (zasady dobra wspólnego)³⁹, art. 2 (zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, art. 7 (zasady legalizmu), art. 31 ust. 3 (zasady ingerencji w wolności i prawa człowieka⁴⁰), art. 32 w związku z art. 60 (zasady równości i niedyskryminacji oraz dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach), art. 61 (zasady dostępu do informacji publicznej) czy art. 103 ust. 2 (zasady

³⁷ Zob. wyrok TK w sprawie Kp 1/11, a także interesującą argumentację sędzi Trybunału Konstytucyjnego T. Liszcz w zdaniu odrębnym do wyroku TK z 14.06.2011 r., Kp 1/11, s. 32–33.

³⁸ W piśmiennictwie na ten temat np.: G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011; A. Łukaszczyk, *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2014; D. Długosz, *Podstawowe zasady etyki urzędniczej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 13, *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 276–291.

³⁹ Także na ten temat R. Piotrowski, *Polityka zagraniczna a dobro wspólne. Uwagi o zgodności z Konstytucją RP projektu ustawowej regulacji służby zagranicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XL, 2018, s. 538.

⁴⁰ Szerzej zob. np.: K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

zakazu łączenia stanowisk)⁴¹. W procesie wykładni uwzględnić należy także analizę w kontekście pozycji prawnej Prezesa Rady Ministrów, a w szczególności do powierzonego Radzie Ministrów kierowania administracją rządową (art. 146 ust. 3 Konstytucji RP)⁴². Realizacja tej funkcji obejmuje przede wszystkim: bieżące zarządzanie administracją publiczną, wyznaczanie, planowanie zadań czy decydowanie o sposobie ich wykonywania. Stanowi materię zastrzeżoną, zgodnie z unormowaniami Konstytucji, do właściwości władzy wykonawczej, ograniczając tym samym „dopuszczalny zakres ingerencji ustawodawczej”⁴³.

- 5.3. Z bogatego dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można wywieść wiele szczegółowych treści w zakresie organizacji służby publicznej, w tym obejmujących problematykę korpusu służby cywilnej. Podstawowe znaczenie mają cechy oraz publicznoprawny charakter stosunku służby, stabilizacja statusu urzędnika, dyspozycyjność, podporządkowanie interesów osobistych urzędnika interesom państwa, wzmocnione rygory odpowiedzialności funkcjonariusza za jego działania czy też istnienie określonych uprawnień urzędnika, mających niekiedy charakter przywilejów stanowiących swego rodzaju rekompensatę za poświęcenie służbie⁴⁴.

W szczególny sposób Trybunał Konstytucyjny podchodził do problemu zapewnienia trwałości stosunku pracy w służbie publicznej *sensu largo*, jak też w samej w służbie cywilnej w odniesieniu do urzędników służby cywilnej. Jej istotne znaczenie wiąże się „z zapewnieniem instytucjom państwowym odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników”, a nie jako „swoisty przywilej przysługujący określonej grupie osób”. Chodzi o stworzenie odpowiednich warunków funkcjo-

⁴¹ B. Przywora, *Transformacje ustrojowe...*, s. 152–153.

⁴² Zob. M. Grzybowski, *Konstytucyjne funkcje Rady Ministrów i formy ich praktycznej realizacji* [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 191; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 520.

⁴³ Zob. wyrok TK w sprawie Kp 1/11.

⁴⁴ Zob. wyrok TK z 7.05.2002 r., SK 20/00, OTK ZU 2002/3A, poz. 29; powtórzone w wyroku TK w sprawie Kp 1/11; zob. także wyroki TK: z 23.04.1996 r., K 29/95, OTK 1996, t. I; z 23.06.1999 r., K 30/98, OTK ZU 1999/5, poz. 101.

nowania służby cywilnej w celu uniezależnienia obsadzania stanowisk od kryteriów politycznych dla zapewnienia podstawowych standardów konstytucyjnych, zwłaszcza bezstronności politycznej i zawodowości⁴⁵. Temu zaś służy mianowanie jako podstawa stosunku pracy urzędników służby cywilnej.

W świetle orzecznictwa TK służbę cywilną należy postrzegać jako zasadniczy trzon administracji rządowej, a jej instytucjonalną ochronę jako wartość konstytucyjną. Stąd korpus służby cywilnej, uczestnicząc w wykonywaniu zadań państwa, jest „elementem dobra wspólnego, któremu służyć ma samo państwo, czy szerzej – wszelka władza publiczna”⁴⁶.

5.4. W art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, jak też w ustawie o służbie cywilnej z 2008 r. powtórzono zasady działania służby cywilnej, tj. dla zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że te zasady powinny być dookreślone w ustawie (przez stworzenie odpowiedniego mechanizmu pozwalającego na zapewnienie wykonywania zadań przez odpowiednio do tego przygotowaną kadrę urzędniczą) oraz realizowane łącznie, z drugiej strony Trybunał zwraca uwagę na ograniczą „swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej”⁴⁷. Tym samym Konstytucja RP nie przesądza o szczegółowych rozwiązaniach służby cywilnej, tworząc „ograniczone ramy dla instytucjonalnych rozwiązań na poziomie ustawowym”⁴⁸.

5.4.1. Podstawowe znaczenie ma wykonywanie przez członków korpusu służby cywilnej **zadań zawodowo (profesjonalnie)**. Oznacza to, że ustawodawca opowiedział w sporze o charakter pełnienia służby po stro-

⁴⁵ Zob. wyrok TK w sprawie Kp 1/11 oraz wyrok TK z 16.06.2003 r., K 52/02, OTK ZU 2003/6A, poz. 54; zob. także w piśmiennictwie: A. Dubowik, *Wzmoczona trwałość stosunku pracy z mianowania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007/9.

⁴⁶ Zob. wyrok w sprawie Kp 1/11.

⁴⁷ Wyrok TK z 12.12.2002 r., K 9/02, OTK ZU 2002/7A, poz. 94.

⁴⁸ Wyrok TK z 12.12.2002 r., K 9/02.

nie koncepcji służby profesjonalnej, nie społecznej. Sprowadza się to zwłaszcza do tego, że członkowie korpusu służby cywilnej (pracownicy i urzędnicy) uczestniczą w wykonywaniu powierzonych zadań w sposób ciągły i odpłatnie (forma zatrudnienia pracownicy na podstawie umowy o pracę, urzędnicy na podstawie mianowania) w określonych jednostkach organizacyjnych administracji rządowej⁴⁹. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, ujmując zawodowość jako „profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pracowników czy urzędników służby cywilnej, zaś dla zajmowania konkretnego stanowiska pewnych kwalifikacji szczególnych”⁵⁰. Ważne znaczenie ma także, aby zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie było „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. (...) Te właśnie elementy przesądzają o istocie zawodowego charakteru służby cywilnej”⁵¹. Zatem od ustawodawcy należy oczekiwać wprowadzenia w ustawie odpowiednich wymogów kwalifikacyjnych przy naborze do korpusu służby cywilnej, a potem stosownych wymagań od członków tego korpusu sprawdzanych w toku okresowych ocen kwalifikacyjnych. Stąd ustalony dla członka korpusu obowiązek ustawowy rozwijania wiedzy zawodowej oraz system szkolenia i rozwoju⁵².

W kontekście realizacji tej zasady istotne znaczenie ma także element aksjologiczny, polegający na traktowaniu służby cywilnej jako szczególnej misji publicznej urzeczywistnianej w praktyce pewnego kanonu

⁴⁹ Zob. także W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji...*, s. 379; G. Szpor, *Status prawny pracowników administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005–2009, s. 525; Z. Góral, *Artykuł 1 ustawy o służbie cywilnej...*, s. 29–30; P. Czarny, komentarz do art. 153..., s. 462; T. Górzyńska, *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej...*, s. 428.

⁵⁰ Wyrok TK z 12.12.2002 r., K 9/02.

⁵¹ Wyrok TK z 12.12.2002 r., K 9/02.

⁵² Wyrok TK z 12.12.2002 r., K 9/02.

wartości (zwłaszcza konstytucyjnych), rozumianych „w kategoriach wypełniania powinności na rzecz społeczeństwa, państwa oraz interesu publicznego, przy dochowywaniu lojalności wobec państwa i urzędu oraz przedkładaniu, w razie konieczności, potrzeb służby i urzędu nad własny interes”⁵³. Oceny poziomu realizacji tej zasady dokonuje się na wielu poziomach. Przede wszystkim na poziomie weryfikacji (już na etapie postępowania naborowego) posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych oraz przygotowania zawodowego. W dalszej kolejności w ramach stosunku pracy wymaga stworzenia odpowiednich warunków, gwarantujących pracownikom (urzędnikom) zdobycie (podwyższenie) kwalifikacji (w zależności od stanowiska), jak również mechanizmów weryfikacji ich teoretycznego i praktycznego przygotowania zawodowego do należytego wykonywania obowiązków służbowych (np. poprzez służbę przygotowawczą albo oceny okresowe). Celem pragmatyki zawodowej dotyczącej służby cywilnej jest dążenie do wzmocnienia poziomu profesjonalizmu osób zatrudnionych w służbie cywilnej⁵⁴. W realizacji tych założeń wpisuje się wskazany w unormowaniach ustawie o służbie cywilnej z 2008 r. katalog rygorów selekcyjnych odnoszących do kwalifikacji zarówno merytorycznych, jak i etycznych, niezbędnych do pełnienia służby (art. 4 u.s.c. z 2008 r.), w tym zwłaszcza podwyższone wymogi formalne dla kandydatów na urzędników służby cywilnej (art. 40 u.s.c. z 2008 r.). Co więcej, uzyskanie statusu urzędnika służby cywilnej (a co za tym idzie, uzyskanie mianowania) sprzyja nie tylko podnoszeniu kompetencji zawodowych przez urzędników, ale także wzmacnia ochronę trwałości zatrudnienia. Ponadto realizacji zawodowego charakteru służby służy także ustawowo określony zakres obowiązków członków korpusu (art. 76 u.s.c. z 2008 r.). Istotne znaczenie ma także obowiązek poddawania się ocenom okresowych weryfikującym przydatność do służby (art. 81–83 u.s.c. z 2008 r.) oraz przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej (rozdział 9 u.s.c. z 2008 r.), zwłaszcza pod kątem awansu na wyższe stanowisko. Z punktu widzenia realizacji zasady profesjonalizmu służby cywilnej należy wskazać również na system szkoleń: nie tylko szkoleń centralnych,

⁵³ D. Dudek, komentarz do art. 153..., s. 813.

⁵⁴ T. Górzyska, *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej...*, s. 429.

planowanych, organizowanych i nadzorowanych przez Szefa Służby Cywilnej czy szkoleń planowanych z inicjatywy dyrektora generalnego urzędu; w szczególności podkreślić należy rolę szkoleń w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej, planowanych, organizowanych i nadzorowanych przez dyrektora generalnego urzędu w porozumieniu z zatrudnionym członkiem korpusu służby cywilnej czy szkoleń specjalistycznych (art. 106 ust. 2 u.s.c. z 2008 r.)⁵⁵.

5.4.2. Kolejnym celem (standardem) wymienionym zarówno w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, jak i w art. 1 u.s.c. z 2008 r. jest **rzetelność**, powiązana z działalnością instytucji publicznych jako takich, którym należy „zapewnić rzetelność i sprawność” (co wynika z Preambuły do Konstytucji RP). Konstrukcja ta jest zbieżna z zasadami (założeniami) ustroju służby cywilnej, określonymi w art. 153 Konstytucji RP⁵⁶. Także ujmować należy rzetelność z konkretnymi funkcjami oraz kompetencjami w systemie organów państwowych. Przykładowo, dotyczy to sposobu wykonywania mandatu parlamentarnego, zaręczanego (obok sumienności) w rocie ślubowania poselskiego (art. 104 ust. 2 Konstytucji RP), oraz jest jednym z kryteriów kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli w odniesieniu do większości podmiotów (art. 203 ust. 1 i 2 Konstytucji RP)⁵⁷.

Pojęcie rzetelności łączyć należy ze sferą etyki, w tym w szczególności etyki urzędniczej⁵⁸. Mając na względzie, że rzetelność służy cywilnej znajduje konstytucyjne zakotwiczenie oraz odwołując się do teorii cnót (klasycznej i współczesnej), należy uznać tę wartość za istotą dla urzędnika (pracownika) służby cywilnej⁵⁹. W odniesieniu do służby cywilnej rzetelność należy traktować jako „wypełniający należycie swe obowiązki”, „odpowiadający wymaganiom”, „zgodny z prawdą” czy

⁵⁵ Z. Góral, *Artykuł 1 ustawy o służbie cywilnej...*, s. 30.

⁵⁶ K. Działocha, A. Łukaszczuk, *Nowa ustawa...*, s. 6.

⁵⁷ D. Dudek, komentarz do art. 153..., s. 813.

⁵⁸ T. Górzyńska, *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej...*, s. 429.

⁵⁹ T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu...*, s. 239.

„wiarygodny”⁶⁰. Wymóg rzetelności będzie analizowany przede wszystkim w kontekście działania (wykonywania obowiązków) w granicach i na podstawie prawa (art. 7), obok należytej staranności, dokładności, sprawności, terminowości, celowości i gospodarności działania, racjonalnego wydatkowania środków publicznych, może być używany zamiennie z pojęciami „sumiennie”, „przy dochowaniu staranności”, „przy pełnym zaangażowaniu wiedzy i umiejętności”, „dokładnie”, „w sposób należyty”, „myślenie w kategoriach interesu państwa”⁶¹.

W pragmatyce dotyczącej służby cywilnej można dostrzec wiele przepisów w tym zakresie, np. w zakresie obowiązków (art. 76 u.s.c. z 2008 r.), do których zalicza się: przestrzeganie Konstytucji RP i innych regulacji, ochronę interesów państwa oraz prawa człowieka i obywatela, gospodarowanie środkami publicznymi w sposób racjonalny, wykonywanie zadań rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo, dochowywanie tajemnicy ustawowo chronionej czy godne zachowywanie się zarówno w służbie, jak też poza nią.

Dla realizacji zwłaszcza tej zasady istotne znaczenie ma wprowadzenie w drodze ustawodawstwa zwykłego katalogu standardów etycznych⁶². Wynika to z faktu, że współcześnie administracja realizuje coraz więcej

⁶⁰ T. Barankiewicz, *Neoweberyzm. Etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020, s. 152–156; zob. też <https://sjp.pwn.pl/szukaj/rzetelnosc.html> (dostęp: 5.06.2021 r.).

⁶¹ D. Dudek, komentarz do art. 153..., s. 813; P. Czarny, komentarz do art. 153..., s. 462; T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu...*, s. 239; W. Drobny, Z. Cieślak, *Co właściwie oznaczają cztery określenia z art. 153 Konstytucji RP? [w:] Polski korpus służby cywilnej i jego zmiany. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, red. Z. Cieślak, W. Drobny, Warszawa 2019, s. 12–13; K. Rączka, J. Jagielski, *Ustawa...*, s. 27; P. Czarny, komentarz do art. 153..., s. 462; T. Górzyńska, *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej...*, s. 429–430.

⁶² *System Prawa Administracyjnego*, t. 13, *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, Warszawa 2016; zob. także T. Barankiewicz, *Neoweberyzm. Etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020; I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2010; M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010; T. Barankiewicz, *Etyczne standardy administracji publicznej Unii Europejskiej* [w:] *Etyka prawnicza*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2008, s. 9–27; T. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York 2001.

zadań oraz niejednokrotnie dochodzi do stosowania systemu formalnych i nieformalnych źródeł standardów etycznych administracji publicznej⁶³ (tj. źródła ustawowe, ale także zróżnicowane źródła pozaustawowe, tj. skodyfikowane zasady, reguły oraz zalecenia dobrych praktyk w administracji publicznej, standardy kultury organizacyjnej i misji administracji publicznej, ogólne zasady związane z wykonywaniem poleceń przełożonego, normy moralności społecznej i normy moralności ogólnoludzkiej). Podstawowe znaczenie w kontekście kształtowania etosu urzędniczego w ciągle zmieniającym się otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym administracji ma kodeks etyki korpusu służby cywilnej⁶⁴ przyjęty zarządzeniem nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6.10.2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej⁶⁵. Pozwoliło to w pewnej mierze uporządkować sferę zasad i wartości określających zarówno sposób funkcjonowania korpusu służby cywilnej jako całości, jak też postępowanie jego poszczególnych członków. Zarządzenie to reguluje zasady służby cywilnej i zasady etyki odnoszące się do członków korpusu służby cywilnej, a także obowiązki w tym zakresie organów funkcjonujących w strukturze organizacyjnej służby cywilnej⁶⁶.

5.4.3. Następnym standardem służby cywilnej jest **bezstronne** wykonywanie powierzonych zadań, przez co należy rozumieć konieczność działania w interesie państwa, obowiązek obiektywnego (wolnego od nacisków czy osobistych poglądów lub sympatii, rozważenia i rozstrzygania o interesach różnych zaangażowanych podmiotów, zwłaszcza w przypadku

⁶³ Zob. także: T. Barankiewicz, *Multicentryczność systemu standardów etycznych administracji publicznej*, „Studia Prawa Publicznego” 2015/1(9), s. 14.

⁶⁴ Na ten temat zob. T. Barankiewicz, B. Przywora, *Rola kodeksu etyki służby cywilnej w kształtowaniu etosu urzędniczego* [w:] *Polski korpus służby cywilnej i jego zmiany. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, red. Z. Cieślak, W. Drobny, Warszawa 2019, s. 116 i 119–123; zob. również Z. Tobor, T. Pietrzykowski *Roszczenie do bezstronności* [w:] *Filozofia prawa wobec globalizmu*, red. J. Stelmach, B. Brożek, W. Cyruł, W. Załuski, I. Gołowska, Kraków 2003, s. 57–73.

⁶⁵ M.P. z 2011 r. Nr 93, poz. 953.

⁶⁶ Na ten temat zob. T. Barankiewicz, B. Przywora, *Rola kodeksu...*, s. 119.

konfliktu interesów)⁶⁷. Zatem realizacja tej zasady wymaga od ustawodawcy wprowadzenia stosownych regulacji w zakresie obowiązków (art. 76 u.s.c. z 2008 r.), do których zalicza się przestrzeganie Konstytucji RP i innych regulacji, ochrona interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela. Istotne znaczenie ma także powinność bezstronnego wykonywania powierzonych zadań. Sprzyjają temu adresowane do członków korpusu służby cywilnej nakazy, zakazy i ograniczenia⁶⁸, np. zakaz kierowania się przy wykonywaniu obowiązków służbowych interesem jednostkowym lub grupowym (art. 78 u.s.c. z 2008 r.), unormowania dotyczące podejmowania przez członków korpusu działalności zewnętrznej (art. 80 u.s.c. z 2008 r.) czy też zakaz zatrudniania w urzędzie małżonków, osób pozostających ze sobą w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa, jeśli między tymi osobami miałyby powstać stosunek podległości służbowej (art. 79 u.s.c. z 2008 r.)⁶⁹.

5.4.4. Ostatnią przesłanką jest **neutralność polityczna**⁷⁰. Ta wartość konstytucyjna stanowi główne *ratio legis* służby cywilnej⁷¹. Zasada ta często powiązana jest z zasadą bezstronności, jednakże jej istota sprowadza się do braku możliwości wpływu czynnika politycznego (ugrupowań politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania) na działalność służby cywilnej⁷². W praktyce podstawowe znaczenie ma stworzenie odpowiednich ustawowych rozwiązań w zakresie ukształtowania mechanizmu powoływania i funkcjonowania służby cywilnej (zwłaszcza w odniesieniu do mianowanych urzędników), które zagwarantuje brak jakichkolwiek (nawet przejściowych) możliwości ingerencji ze strony polityków sprawujących władzę⁷³. Ważne jest, aby skonstruowany korpus urzędniczy stanowił gwarancję obsługi zmieniających się politycz-

⁶⁷ Zob. także: K. Rączka, J. Jagielski, *Ustawa...*, s. 27–28; P. Czarny, komentarz do art. 153..., s. 462.

⁶⁸ T. Górzyńska, *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej...*, s. 430.

⁶⁹ Zob. także: Z. Góral, *Artykuł 1 ustawy o służbie cywilnej...*, s. 31–32.

⁷⁰ Zob. B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998.

⁷¹ K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa...*, s. 6.

⁷² Wyrok TK z 12.12.2002 r., K 9/02; zob. także wyrok TK z 28.04.1999 r., K. 3/99, OTK ZU 1999/4, s. 364; por. też wyrok TK z 10.04.2002 r., K. 26/00, OTK ZU 2002/2A, poz. 18; zob. także T. Górzyńska, *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej...*, s. 432–433.

⁷³ P. Czarny, komentarz do art. 153..., s. 462.

nych ekip rządowych w sposób profesjonalny, rzetelny oraz bezstronny, przygotowany niejednokrotnie do działania w warunkach napięć politycznych. Stąd podstawowe znaczenie ma już etap naboru do służby cywilnej i wymogi stawiane kandydatom (art. 4 u.s.c. z 2008 r.). Pewne trudności w ocenie może wywoływać niedookreśloność przesłanki „cieszenia się nieposzlakowaną opinią”, ale należy ją interpretować w taki sposób, że o opinii tej nie mogą decydować czynniki polityczne⁷⁴.

Za instrument służący realizacji tej zasady należy uznać mianowanie, stanowiące gwarancję trwałości stosunku pracy, a także transparentne rozgraniczenie stanowisk politycznych (obsadzanych z klucza politycznego) od stanowisk niepolitycznych (urzędniczych), dla których wymagane jest spełnienie ustawowych kryteriów. Duże znaczenie ma także powołanie odpowiednich organów [Szefa Służby Cywilnej jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach służby, dyrektorów generalnych czy Rady Służby Cywilnej (Publicznej)] i przyznanie im odpowiednich kompetencji umożliwiających realizację zadań w sposób determinowany konstytucyjnie. Wreszcie należy zwrócić uwagę na gwarancje respektowania zasady neutralności politycznej wynikające z pewnych zakazów nakładanych na członków korpusu służby cywilnej (art. 78 u.s.c. z 2008 r.), tj. członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych (ust. 2), oraz zakazu (dotyczącego urzędnika służby cywilnej) tworzenia partii politycznych, a także uczestniczenia w nich (ust. 5). Uwzględnić należy także wynikający z art. 103 ust. 2 Konstytucji RP zakaz łączenia przez urzędnika służby cywilnej mandatu posła lub senatora⁷⁵.

6. W świetle powyższego można wywieść, że korpus służby cywilnej stanowi szczególną wartość konstytucyjną. Jego powołanie i odpowiednie ukształtowanie prawne i organizacyjne ma umożliwić realizację zadań państwa w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Zatem ustrojodawca wiąże korpus służby cywilnej z dążeniem do zapewnienia określonego sposobu działania całej administracji rządo-

⁷⁴ Z. Góral, *Artykuł 1 ustawy o służbie cywilnej...*, s. 33.

⁷⁵ Z. Góral, *Artykuł 1 ustawy o służbie cywilnej...*, s. 35.

wej. Przy tym ujęciu korpus służby cywilnej należy traktować w powiązaniu z realizacją zasady dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji RP), urzeczywistniającego zasady konstytucyjne.

Analiza powyższa pozwala także na zdefiniowanie definicji służby cywilnej jako szczególnego rodzaju służby publicznej, rozumianej jako złożony system określonych zasad i wartości znajdujących oparcie w unormowaniach Konstytucji RP, oraz instytucji i procedur, skonstruowany dla realizacji zadań państwa przez korpus służby cywilnej działający w obszarze administracji rządowej pod zwierzchnictwem Prezesa Rady Ministrów⁷⁶. Ponadto podkreślenia wymaga, że konstytucyjne wartości: profesjonalizm, bezstronność i apolityczność służby cywilnej pokrywają się po części z atrybutami właściwymi dla władzy sądowniczej, mają więc na celu zapewnienie najwyższego poziomu merytorycznego, etycznego oraz ciągłości, a także stabilności wykonywanych funkcji władzy publicznej, niezależnie od zmieniających się układów sceny politycznej, wywierających decydujący wpływ na obsadę kierowniczych stanowisk w administracji rządowej. Konstytucja RP jednak lokuje służbę cywilną w urzędach administracji rządowej, a w konsekwencji zwierzchnictwo nad całym korpusem tej służby powierza Prezesowi Rady Ministrów, co świadczy o hierarchicznej strukturze i personalnej podległości służbowej⁷⁷. Dostrzec należy jednak brak jednolitej koncepcji służby cywilnej w poszczególnych państwach (w tym Polsce). Obowiązują różne rozwiązania zarówno co do jej zakresu, jak też organizacji. Determinowane jest to różnymi czynnikami, a w szczególności uwarunkowaniami: historycznymi, politycznymi, kulturowymi, społecznymi i gospodarczymi.

⁷⁶ Zob. B. Przywora, *Transformacje ustrojowe...*, s. 102; także M. Stec, *Opinia o projektach ustaw: 1/ o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 595), 2/ o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 125 i 125A)*, Warszawa, 15.09.2008 r., s. 3; <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=595> (dostęp: 8.06.2021 r.); zob. także G. Szpor, *Status...*, s. 236, J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania...*, s. 37.

⁷⁷ D. Dudek, komentarz do art. 153..., s. 812.

Polski ustrojodawca wskazał jedynie ogólne ramy dla kształtowania zinstytucjonalizowanych rozwiązań w zakresie służby cywilnej, nie określając szczegółowo jej modelu. Nie oznacza to jednak, że swoboda ustawodawcy zwykłego jest absolutna. Każda zmiana rozwiązań w obszarze służby cywilnej powinna być oceniana – w pierwszej kolejności – z perspektywy urzeczywistniania unormowań wynikających z Konstytucji RP. Pod rozwagę można wziąć odpowiednie dostosowanie do polskich warunków elementów właściwych dla neoweberowskiego modelu administracji publicznej, który stanowi reafirmację niektórych założeń M. Webera, które poddane zostały nowej interpretacji (uwzględniających doświadczenia, narzędzia i metody zarządzania publicznego). Rozważyć należy w kontekście nowych wyzwań politycznych, społecznych i gospodarczych (w tym zwłaszcza w okresie pandemii COVID-19 oraz okresie „postcovidowskim”) powrót do uznania szczególnej roli państwa w zarządzaniu publicznym. Wedle tego modelu celem nadrzędnym państwa jest określenie potrzeb społecznych oraz podkreślenie silnego związku państwa i społeczeństwa⁷⁸.

Art. 2. [Korpus służby cywilnej]

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.**

⁷⁸ Zob. szerzej: T. Barankiewicz, B. Przywora, *O możliwości wyodrębnienia neoweberowskiego modelu administracji publicznej (pamięci Profesora Michała Kuleszy w piętą rocznicę śmierci)*, „Państwo i Prawo” 2019/2, s. 111–112; zob. także na temat neoweberyzmu: T. Barankiewicz, *Neoweberyzm. Etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020; M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013; D. Sześciło, *Administracja neoweberowska: biurokracja 2.0?* [w:] *Dziesięć lat doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, red. J. Sługocki, Wrocław 2014; M. Mazur, *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym: od modelu do paradygmatu?*, Warszawa 2016.

wej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej,

- 3a) Krajowej Informacji Skarbowej i izbach administracji skarbowej;
- 4) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespołowych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej,
- 4a) Centralnym Biurze Śledczym Policji,
- 4b) Biurze Spraw Wewnętrznych Policji,
- 4c) Biurze Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej,
- 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 28.04.1999 r., K 3/99⁷⁹,

⁷⁹ OTK 1999/4, poz. 73.

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 dyrektywy musiałoby 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 państwową⁸⁰. 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 Trybunał⁸¹.

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

⁸⁰ 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.

⁸¹ Por. wyrok w sprawie *Sotgiu v. Deutsche Bundespost*, C-152/73, ECR 1974, s. 153; J. Piątkowski, M.K. Kolasiński, A. Kolasiński, *Stosunku 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 zatrudnia⁸².

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 przyporządkowany⁸³.

4. Zarówno 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 Celno-Skarbowej. Choć instytucja ta mieści się w dyspozycji art. 2 ust. 1 u.s.c., to jednak analiza przepisów ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej prowadzi do odmiennego wniosku. Pracownicy tego podmiotu stanowią kategorię odrębną w stosunku do służby cywilnej. Powyższy proces, którego przykładem jest Służba Celno-Skarbowa, 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.

⁸² 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.

⁸³ J. Jagielski [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 403.

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 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów⁸⁴ 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 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 opiniodawczo-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

⁸⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 178 ze zm.

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 działu⁸⁵. 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 odwołuje 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

⁸⁵ J. Jagielski [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 165.

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 kompetencje⁸⁶. 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 naczelnym⁸⁷. 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 prawne⁸⁸.

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.

⁸⁶ *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 344.

⁸⁷ J. Ślugoński, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 105.

⁸⁸ J. Jagielski [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa...*, s. 38.

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. Rada do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, Prezes Urzędu 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)⁸⁹.

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 urzęd-

⁸⁹ Por. *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 329–1676.

dów 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 18.03.2011 r. o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych⁹⁰.

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 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁹¹ 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

⁹⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 836.

⁹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1464.

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 niezespólonej⁹². 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 zarzą-

⁹² *Niezespólona administracja rządowa*, red. J. Kostrubiec, Warszawa 2011, s. 125 i n.

dów gospodarki 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 niezespólonej, mogą oddziaływać na nie poprzez zastosowanie następujących środków: 1) określenie organizacji wewnętrznej organów administracji niezespólonej 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 niezespólonej; 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 niezespólonej w terenie⁹³.

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,

⁹³ Tak M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 216.

że zespole nie administracyjny 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 publicznej⁹⁴. Zespole nie 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 założeniu, że to wojewoda jest źródłem kompetencji powierzanych poszczególnym komendom i inspektoratom).

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,

⁹⁴ Definicja za J. Jagielski [w:] *Prawo...*, s. 206.

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 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym⁹⁵. 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. 33a 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 niezespolonej⁹⁶.

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.

⁹⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.

⁹⁶ *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007, s. 285–286.

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 18.04.1985 r. o rybactwie śródlądowym⁹⁷ wprowadzie 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 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁹⁸.

11. Podmiotem, który został uznany za jednostkę, w której zatrudnienie może być podstawą do uznania za zatrudnienie w ramach korpusu służby cywilnej, jest Centralne Biuro Śledcze Policji. Jest ono jednostką organizacyjną Policji służby śledczej realizującą na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej. Zgodnie z zarządzeniem Komendanta Głównego Policji w ramach CBŚP można tworzyć komórki organizacyjne o nazwach: 1) do zwalczania zorganizowanej przestępczości kryminalnej; 2) do zwalczania zorganizowanej przestępczości narkotykowej; 3) do zwalczania zorganizowanej przestępczości ekonomicznej; 4) do zwalczania aktów terroru; 5) do zwalczania cyberprzestępczości; 6) ochrony świadka koronnego; 7) operacji specjalnych; 8) analizy kryminalnej; 9) międzynarodowej współpracy Policji; 10) dochodzeniowo-

⁹⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 2168 ze zm.

⁹⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 537.

-śledcza; 11) magazyn dowodów rzeczowych; 12) operacyjno-rozpoznawcza; 13) wywiadu kryminalnego; 14) rozpoznania i werbunków; 15) werbunkowa; 16) obsługi informacyjnej; 17) obserwacji; 18) techniki operacyjnej; 19) operacji pościgowych; 20) realizacji i zabezpieczenia; 21) dyżurnych; 22) obsługi zdarzeń; 23) minersko-pirotechniczna; 24) prezydialna; 25) wsparcia logistycznego; 26) wspomagająca; 27) ogólna; 28) jawna; 29) tajna; 30) prasowa; 31) prawna; 32) kadr; 33) szkolenia; 34) doskonalenia zawodowego; 35) spraw osobowych; 36) organizacyjno-etatowa; 37) wsparcia psychologicznego; 38) dyscyplinarna; 39) kontroli; 40) nadzoru; 41) skarg i wniosków; 42) bezpieczeństwa i higieny pracy; 43) ochrony informacji niejawnych; 44) przetwarzania informacji niejawnych; 45) postępowań sprawdzających; 46) bezpieczeństwa teleinformatycznego; 47) archiwum; 48) składnica akt; 49) ochrony praw człowieka⁹⁹.

12. Na mocy art. 22 ustawy z 9.11.2017 r.¹⁰⁰ do jednostek, w której zatrudnienie włącza te osoby do członków korpusu służby cywilnej, jest Biuro Spraw Wewnętrznych Policji i Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej. Powyższe jest motywowane nadaniem pracownikom tych jednostek niezależności. Biuro Spraw Wewnętrznych Policji, zwane dalej „BSWP”, jest jednostką organizacyjną Policji służby spraw wewnętrznych realizującą na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez policjantów i pracowników Policji oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnianych na szkodę Policji, określonych w art. 296–306 k.k., a także wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw, a także – w zakresie zleconym przez Inspektora Nadzoru Wewnętrznego – funkcjonariuszy i pracowników Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa lub strażaków i pracowników Państwowej

⁹⁹ Zarządzenie Nr 54 Komendanta Głównego Policji z 7.10.2014 r. w sprawie organizacji, rzeczowego i miejscowego zakresu działania oraz zasad współdziałania Centralnego Biura Śledczego Policji z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji.

¹⁰⁰ Ustawa z 9.11.2018 r. o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r. poz. 106 ze zm.

Straży Pożarnej¹⁰¹. Z kolei Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej analizuje analogiczne zadania w odniesieniu do funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej¹⁰².

13. Kolejnym podmiotem, który został wymieniony w komentowanym artykule, jest Biuro Nasiennictwa Leśnego. Jego status jest regulowany przez ustawę z 7.06.2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym¹⁰³. 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 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 zakwalifiko-

¹⁰¹ Artykuł 5a ustawy z 6.04.1990 r. o Policji, Dz.U. z 2020 r. poz. 360.

¹⁰² Artykuł 12 ustawy z 12.10.1990 r., Dz.U. z 2020 r. poz. 305.

¹⁰³ Dz.U. Nr 73, poz. 761 ze zm.

wać jako część ministerstwa, wręcz przeciwnie, jest to jednostka odrębna od ministerstwa, nieprzeznaczona w całości do obsługi ministra, lecz jedynie do realizacji niektórych jego zadań¹⁰⁴. Stąd też uwzględnienie Biura przy określaniu zakresu podmiotów, których pracownicy zostali włączeni do korpusu służby cywilnej, wymagało jego wyraźnego wymienienia.

14. Kolejną kategorią 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 27.08.2009 r. o finansach publicznych¹⁰⁵. 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

¹⁰⁴ Por. J. Jagielski [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa...*, s. 40.

¹⁰⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

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 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 19.11.2009 r. o grach hazardowych¹⁰⁶), Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych (ustawa z 25.05.2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁷), Fundusz Emerytur Pomostowych (ustawa z 19.12.2008 r. o emeryturach pomostowych¹⁰⁸), Fundusz Kredytu Technologicznego (ustawa z 30.05.2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej¹⁰⁹), Fundusz Pracy (ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹¹⁰), Fundusz Zająć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów (ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹¹¹), Fundusz Wsparcia Policji (ustawa z 6.04.1990 r. o Policji¹¹²), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (ustawa z 13.07.2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy¹¹³), Fundusz Promocji Twórczości (ustawa z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹¹⁴), Fundusz Rekompensacyjny (ustawa z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁵), Fundusz

¹⁰⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 2094 ze zm.

¹⁰⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1221.

¹⁰⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 1924.

¹⁰⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 706.

¹¹⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 1100 ze zm.

¹¹¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1119.

¹¹² Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.

¹¹³ Dz.U. z 2020 r. poz. 7.

¹¹⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1062.

¹¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2097.

– Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹¹⁶), Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego (ustawa z 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego¹¹⁷), Fundusz Reprywatyzacji (ustawa z 30.08.1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników¹¹⁸), Fundusz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy (ustawa z 28.08.1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności¹¹⁹), Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej (ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy¹²⁰), Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (ustawa z 18.04.1985 r. o Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa¹²¹).

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 Pracy¹²².

Warto wskazać, że w katalogu podmiotów wymienionych w art. 2 ust. 1 u.s.c. do 24.03.2009 r. wyraźnie wskazany był również Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych. Wspomniana wyżej ustawa z 18.03.2011 r. o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych dokonała uchylecia 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

¹¹⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.

¹¹⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 303.

¹¹⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 425 ze zm.

¹¹⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 179.

¹²⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.

¹²¹ Dz.U. Nr 21, poz. 90 ze zm. Zob. L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 48.

¹²² Por. szerzej J. Strzelecka, *Informacje BSiE nr 823*, www.biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_01/i-823.pdf.

Produktów Lekniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych w komentowanym przepisie, a dyspozycja pkt 2 ust. 1 komentowanego przepisu.

15. 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 państwa¹²³. 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.
16. 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 29.01.2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagradzania oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej¹²⁴.

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 kwali-

¹²³ J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013, s. 171.

¹²⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 689 ze zm.

fikacje 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 asystenta w urzędach podległych ministrom czy psychologa w urządzie wojewódzkim.

17. Przywołane rozporządzenie zawiera również określenie wymagań kwalifikacyjnych dla poszczególnych stanowisk¹²⁵. Należy podkreślić, że

¹²⁵ Szerzej por. komentarz do art. 99 u.s.c.

wymagania te nie są czynnikiem determinującym, czy dane stanowisko ma, czy nie ma charakteru urzędniczego, a jedynie wskazaniem, jakie warunki musi spełnić członek korpusu służby cywilnej, by mógł być na dane stanowisko powołany.

18. Na koniec rozważań na temat pojęcia stanowiska urzędniczego użytego w komentowanym przepisie należy podkreślić, że może być ono zajmowane przez 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)¹²⁶.
19. 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 29.01.2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej¹²⁷ 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.

¹²⁶ Szerzej por. komentarz do art. 3 u.s.c.

¹²⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 306.

20. 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”¹²⁸, 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 potwierdza 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 niejednoznaczna¹²⁹.

21. 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

¹²⁸ Por. art. 2 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.

¹²⁹ A. Dubowik, *Organizacja i struktura służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r.*, PiZS 2009/6, s. 13.

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”¹³⁰. 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 RP 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 kwalifi-

¹³⁰ H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 63.

kacji (por. art. 67 ust. 1 pkt 6 u.s.c.). Te właśnie elementy przesadzają o istocie zawodowego charakteru służby cywilnej. (...) Odmienne zapamiętywanie, zakładające możliwość swobody w zakresie 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 cywilnej¹³¹.

22. Jako przykład rozwiązań stanowiących egzemplifikację dyspozycji art. 2 ust. 2 u.s.c. można wskazać przepisy ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹³². 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 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze¹³³. Zgodnie z jej art. 106 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. 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 prokuratora. Postanowie-

¹³¹ Wyrok TK z 12.12.2002 r., K 9/02, OTK-A 2002/7, poz. 94.

¹³² Dz.U. z 2020 r. poz. 2072.

¹³³ Dz.U. z 2021 r. poz. 66.

nie to nie wyklucza więc możliwości powierzenia stanowiska urzędniczego prokuratorowi, który nie spełnił wymagań przewidzianych dla członków korpusu służby cywilnej.

23. 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 znajdą zastosowania do tych osób. W myśl bowiem art. 6 ustawy z 21.01.2021 r. o służbie zagranicznej¹³⁴, która reguluje prawa i obowiązki członków korpusu służby cywilnej oraz zasady organizacji i funkcjonowania tej 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. 3 tej ustawy wskazano, że członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych wchodzą w skład służby zagranicznej. Należy więc wskazać, że członkowie korpusu służby cywilnej, którzy zostaną włączeni do korpusu służby zagranicznej, wprowadzie 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. [Definicje]

W rozumieniu ustawy:

- 1) **pracownik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie;**

¹³⁴ Dz.U. poz. 464 ze zm.

- 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, oraz osobę zatrudnioną na wyższym stanowisku w służbie cywilnej.**

1. Norma komentowanego przepisu posiada walor definicyjny w wymiarze podmiotowym służby cywilnej w aspekcie osób w niej zatrudnionych, przy czym jej treść wykazuje immanentny związek pojęciowy z art. 2 oraz 4 u.s.c. Biorąc bowiem pod uwagę faktory określające osobę zatrudnioną w strukturach służby cywilnej, wypada zauważyć, że zarówno status ustrojowy podmiotu zatrudniającego¹³⁵, jak i określone przez ustawodawcę rygory selekcyjne dla poszczególnych stanowisk w służbie cywilnej są powiązane z treścią analizowanego przepisu. Tego rodzaju opcja oparta jest na argumentacji *a cohaerentia*.
- 2.1. Biorąc pod uwagę pojęcie pracownika jako strony stosunku pracy, nomenklatura przepisu art. 3 u.s.c. posiada charakter autonomiczny w odniesieniu do powszechnego prawa pracy. W wymiarze normatywnym ustawodawca używa w komentowanym przepisie pojęcia „członek korpusu służby cywilnej” dla określenia ogółu zatrudnionych w tej sferze, przyjmując przy tym mechanizm dyferencjacji w oparciu o podstawę nawiązania stosunku pracy, gdzie umowa o pracę statuuje pozycję pracownika, zaś akt mianowania – urzędnika. Uzupełniając, analizowany przepis, odwołując się do pojęcia wyższych stanowisk w służbie cywilnej, włącza w spektrum mechanizmu różnicowania akt powołania, właściwy dla tego zakresu podmiotowego na podstawie art. 53a u.s.c.
- 2.2. Specyfikę terminologii komentowanej normy wyznacza przede wszystkim dualizm podmiotowy pojęć pracownika służby cywilnej zatrudnionego na podstawie umowy o pracę i urzędnika służby cywilnej, zatrudnionego na podstawie mianowania. Tego rodzaju ujęcie może przy tym wprowadzać swego rodzaju dezorientację, bowiem opozycyjny charakter

¹³⁵ Por. *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 17.

obu grup zatrudnionych w służbie cywilnej może skłaniać do wniosku, że urzędnik służby cywilnej nie posiada przymiotu pracownika¹³⁶. Biorąc pod uwagę kompleksowy wymiar ustawy o służbie cywilnej, należy jednak tak formułowane wątpliwości odrzucić, przyjmując że komentowany przepis ma jedynie wymiar porządkujący w aspekcie aktu kreującego stosunek pracy. Nie ulega przy tym wątpliwości, że zarówno urzędnicy służby cywilnej, jak i pracownicy służby cywilnej realizują swoje obowiązki pozostając w stosunku pracy, a przez to posiadają status pracownika w rozumieniu art. 2 k.p. Nadto, odwołując się do normy art. 2 u.s.c., oraz do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 29.01.2016 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 cywilnej¹³⁷, można przyjąć, że zarówno urzędnicy, jak i pracownicy służby cywilnej są zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych¹³⁸. Tego rodzaju opcja interpretacyjna ma swoje uzasadnienie w argumentacji *lege non distinguente*, a zważywszy na obecne w innych pragmatykach prawa urzędniczego wyodrębnianie obok struktur urzędniczych również grupy innych pracowników¹³⁹, można przyjąć także argument *a rubrica*.

- 2.3. Komentowana norma, posiadając instruktywny charakter w odniesieniu do definicyjnego wymiaru osoby zatrudnionej w strukturach służby cywilnej, wprowadza swoistą nomenklaturę, koherentną w relacji do powszechnego prawa pracy. Pojęcie „członka korpusu służby cywilnej” wykazuje zbieżny normatywny charakter z określeniem pracownika jako strony stosunku pracy w powszechnym prawie pracy, zaś różnicowanie w oparciu o podstawę nawiązania stosunku pracy na urzędników służby cywilnej, pracowników służby cywilnej oraz osoby zajmujące

¹³⁶ Por. W. Drobny [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 73; J. Stelina [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 54.

¹³⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 689.

¹³⁸ Por. J. Stelina, *Refleksje na temat stabilizacji zatrudnienia w służbie cywilnej*, GSP 2010, t. XXIV, s. 518.

¹³⁹ Por. art. 4 u.p.s.