
Agnieszka Filak

Służba cywilna po zmianach

Trudno pozbyć się wrażenia, że jedyne uzasadnienie dla wprowadzonych zmian stanowi zabezpieczenie interesów partyjnych obozu rządzącego, a tym samym upolitycznienie służby cywilnej

Misja i wartości służby cywilnej

Podstawę funkcjonowania korpusu służby cywilnej w Polsce określa Konstytucja RP. Artykuł 153 ustawy zasadniczej stanowi, że służbę cywilną powołuje się w urzędach administracji rządowej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.

Zwierzchnikiem służby cywilnej, zgodnie z art. 153 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest Prezes Rady Ministrów, który powołuje Szefa Służby Cywilnej. W tym kontekście przywołać należy również art. 7 konstytucji, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Służba cywilna działa na podstawie prawa administracyjnego, czyli w oparciu o normy regulujące organizację i zachowanie się administracji rządowej jako części aparatu państwowego oraz osób fizycznych, w zakresie nieunormowanym przez inne przepisy prawa.

W świetle wartości, na których opiera się Konstytucja RP, administrację publiczną wyróżniają cztery podstawowe cechy (właściwości), tj. kompetencja, sprawność, neutralność polityczna (apolityczność) oraz słu-

...służbę cywilną powołuje się w urzędach administracji rządowej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.

żebny charakter¹. Szczegółowe zasady funkcjonowania służby cywilnej określa ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej² zmieniona ustawą z 30 grudnia 2015 r. i ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej i niektórych innych ustaw.³

Pojęcie służby cywilnej jest definiowane jako „system obsadzania stanowisk publicznych oraz wykonywania obowiązków funkcjonariusza publicznego oparty na zasadzie profesjonalizmu, apolityczności, bezstronności i legalizmie. W znaczeniu przedmiotowym oznacza korpus urzędniczy powstały na podstawie powyższych zasad i posiadający szczególny status zawodowy w państwie (stabilność zatrudnienia w oparciu o – mianowanie – uprzywilejowane regulacje płacowe i emerytalne). W znaczeniu czynnościowym oznacza reguły zatrudniania i zarządzania kadrami administracji, które gwarantują ich wysokie kwalifikacje i sprawne wykonywanie zadań publicznych przez państwo niezależnie od zmienności politycznego zwierzchnictwa nad administracją”.⁴

Pojęcie służby cywilnej jest definiowane jako „system obsadzania stanowisk publicznych oraz wykonywania obowiązków funkcjonariusza publicznego oparty na zasadzie profesjonalizmu, apolityczności, bezstronności i legalizmie.

Korpus służby cywilnej tworzą osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w urzędach administracji rządowej, w następujących urzędach:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- ministerstwach oraz urzędach obsługujących komitety, których przewodniczący wchodzi w skład Rady Ministrów;
- urzędach centralnych organów administracji rządowej (np. Urząd Zamówień Publicznych, Główny Urząd Statystyczny, Wyższy Urząd Górniczy, Urząd Regulacji Energetyki);
- urzędach wojewódzkich;
- administracji niezespólonej, a więc w urzędach podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej (np. urzędy i izby skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, urzędy statystyczne, regionalne zarządy gospodarki wodnej, wojewódzkie sztaby wojskowe);

¹ T. Mołdawa, *Konstytucyjny system wartości a jakość administracji publicznej – wybrane problemy* [w:] *Praworządność – sprawność – rozwój lokalny a samorząd terytorialny*, Warszawa 2004, Zeszyty Naukowe CSSTiRL, nr 8, s. 16.

² Dz. U. Nr 227 poz. 1505.

³ Dz. U. 2016 poz. 34.

⁴ J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce* [w:] J. Hauser (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 167.

- administracji zespolonej, a więc w komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników wojewódzkich oraz powiatowych zespolonych służb, inspekcji i straży (np. wojewódzkie, powiatowe i miejskie komendy policji, wojewódzkie, powiatowe i miejskie komendy Państwowej Straży Pożarnej, kuratoria oświaty, wojewódzkie i powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego, wojewódzkie inspektoraty weterynarii i inne);
- Centralnym Biurze Śledczym Policji;
- Biurze Nasiennictwa Leśnego;
- jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej.

W skład korpusu służby cywilnej wchodzi pracownicy oraz urzędnicy służby cywilnej (rozdzielenie to wynika z przepisów prawa, które kształtują stosunek pracy – odpowiednio: przepisy prawa pracy i powołanie na mocy ustawy o służbie cywilnej). Na dzień 31 grudnia 2014 r. liczył on 120 412 członków, w tym około 7 675 urzędników służby cywilnej⁵.

Na dzień 31 grudnia 2014 r. liczył on 120 412 członków, w tym około 7 675 urzędników służby cywilnej⁵.

Uzasadnieniem istnienia służby cywilnej jest jej misja: służba obywatelom i efektywne wykonywanie zadań państwa. Dokonuje się to w oparciu o następujące standardy: wierność Konstytucji RP i zasadom państwa prawa, neutralność polityczną, bezstronność, lojalność wobec przełożonych, stabilność zatrudnienia, rzetelność i profesjonalizm, równość szans, równość dostępu i konkurencyjności przy rekrutacji do służby w administracji publicznej.

Uzasadnieniem istnienia służby cywilnej jest jej misja: służba obywatelom i efektywne wykonywanie zadań państwa.

Dla porównania w Wielkiej Brytanii wskazuje się na uczciwość, bezstronność, polityczną neutralność czy zakaz wykorzystywania stanowisk do celów osobistych, we Francji natomiast na bezstronność, neutralność (obejmującą również zakaz dyskryminacji) profesjonalizm i zaangażowanie⁶.

⁵ Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za rok 2014, s. 13, https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/sprawozdanie_ssc_tresc_2015.03.27_do_druku_z_podpisem.pdf, dostęp: 01.03.2016.

⁶ The civil service code, 16 marzec 2015, <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>, dostęp: 01.02.2016; K. Decker, A Guide to the Laws Governing the Conduct of French Public Servants, PRMPS, lipid 2003, www1.woldbank.org, dostęp: 01.02.2016 r.

Służba cywilna w XX i XXI wieku w Polsce

Tradycje służby cywilnej w Polsce sięgają XX-lecia międzywojennego, kiedy 17 lutego 1922 roku uchwalono ustawę, która wyczerpująco regulowała status prawny i socjalny urzędnika II Rzeczypospolitej⁷. Ustawa ta, po wielokroć nowelizowana, formalnie obowiązywała do 31 grudnia 1974 r., kiedy wszedł w życie, uchwalony 24 czerwca 1974 r., Kodeks pracy.

Należy zaznaczyć, że po roku 1945 idea służby cywilnej została odrzucona. Powrót do niej nastąpił po przemianach, które miały miejsce w roku 1989. Przejawem tego było utworzenie w 1991 r. Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, a następnie uchwalenie 5 lipca 1996 r. ustawy o służbie cywilnej⁸. Przy czym ustawa ta odnosiła się tylko do urzędników mianowanych w naczelnych i centralnych organach administracji rządowej oraz terenowych organach administracji rządowej.

Sytuacja uległa zmianie wraz z uchwaleniem 18 grudnia 1998 r. nowej ustawy o służbie cywilnej⁹, której regulacje odnosiły się do wszystkich pracowników administracji rządowej. Co ważne obie ustawy (z 1996 i 1998 r.) w art. 1 odwoływały się do zasad profesjonalizmu, rzetelności, bezstronności i neutralności politycznej jako obowiązujących członków korpusu służby cywilnej.

Istotne zmiany w sposobie funkcjonowania korpusu służby cywilnej wprowadzono 24 sierpnia 2006 r. na mocy ustaw: o służbie cywilnej¹⁰ oraz państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych¹¹.

Ustawa o służbie cywilnej wyłączała z zakresu podmiotowego wyższe stanowiska w służbie cywilnej, a ponadto, zgodnie z art. 2 ust. 3, przewidywała możliwość, iż stanowiska urzędnicze mogą zajmować także

Tradycje służby cywilnej w Polsce sięgają XX-lecia międzywojennego, kiedy 17 lutego 1922 roku uchwalono ustawę, która wyczerpująco regulowała status prawny i socjalny urzędnika II Rzeczypospolitej⁷.

⁷ Ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz. U. R. P., Nr 21, poz. 164 ze zm.

⁸ Dz.U. 1996, Nr 89, poz. 402.

⁹ Dz. U. 1999, Nr 49, poz. 483.

¹⁰ Dz.U. 2006, Nr. 170, poz. 1218.

¹¹ Dz. 2006, Nr. 170, poz. 2017.

„osoby oddelegowane lub przeniesione na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione, jeżeli za przeniesieniem przemawia szczególny interes służby cywilnej”¹².

Wyższe stanowiska wyłączone z zakresu podmiotowego ustawy o służbie cywilnej regulowały przepisy ustawy o państwowym zasobie kadrowym. Umożliwiały one zatrudnianie osób, które z pozytywnym wynikiem zdały egzamin do państwowego zasobu kadrowego oraz posiadały 5-letni staż pracy.

Na mocy noweli z dnia 11 maja 2007 r.¹³ wymagany staż pracy został obniżony do 3 lat, a do zasobu kadrowego – *ex lege* – włączono wszystkie osoby posiadające stopień naukowy doktora. I choć ustawa o służbie cywilnej odwoływała się do zasad bezstronności i neutralności politycznej, to ustawa o państwowym zasobie kadrowym odnosiła się już jedynie do zasady bezstronności, co stanowiło zabieg celowy, uzasadniony realizacją bieżących celów politycznych.

Do idei bezstronnej i neutralnej politycznie służby cywilnej odnoszącej się do wszystkich pracowników administracji rządowej powrócono ustawą z dnia 21 listopada 2008 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, kluczowa dla działania służby cywilnej wydaje się zasada neutralności politycznej. Dokonując wykładni pojęcia neutralności politycznej, którym posługuje się art. 153 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten nakazuje ustawodawcy takie ukształtowanie organów funkcjonujących w służbie cywilnej, które wyeliminuje oddziaływanie o charakterze politycznym.

Neutralność polityczna korpusu ma gwarantować niezbędną dla prawidłowego wykonywania zadań państwa stabilność kadry urzędniczej

...kluczowa dla działania służby cywilnej wydaje się zasada neutralności politycznej.

¹² Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej, Dz. U., Nr 79, poz. 549.

¹³ Por. art. 1 ustawy o zmianie ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2007, Nr. 123, poz. 847.

w obliczu zmieniających się w demokratycznym państwie rządów¹⁴. Co istotne w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że nakaz przestrzegania zasady neutralności politycznej oznacza jednocześnie zakaz przynależności do partii politycznej¹⁵.

Zasada neutralności politycznej stanowi wyraz odrębności świata polityki i administracji, a skoro taki rozdział istnieje, to oznacza zakaz stosowania kryteriów politycznych w administracji. W tym kontekście należy przytoczyć pogląd przedstawiony w literaturze przez B. Kudrycką, która stwierdza, że: „zagadnienie neutralności politycznej urzędników zawiera się w dwóch aspektach: (...) wdrażania polityki rządu przez administrację oraz (...) równego traktowania wszystkich obywateli (...). Z pierwszego punktu widzenia lojalni politycznie urzędnicy wdrażają program tych partii rządzących, które posiadają demokratyczną legitymację do sprawowania rządów. Aby to było możliwe, urzędnicy nie mogą się kierować własnymi poglądami lub sympatiami politycznymi. Z punktu widzenia równego traktowania obywateli przez administrację urzędnicy powinni zachować neutralność polityczną wobec nieformalnych, politycznych nacisków polityków, wewnątrzorganizacyjnego oddziaływania partii politycznych”.¹⁶

W podobnym tonie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 kwietnia 1999 r., gdzie odnosząc się do poglądów doktryny stwierdził, że neutralne politycznie postępowanie członków korpusu służby cywilnej jest niezbędne dla zachowania lojalności wobec demokratycznie wybranych władz, ale także dla zapewnienia równego traktowania obywateli.¹⁷ Ponadto, „neutralność polityczna (tzw. apolityczność) zakłada przede wszystkim, że urzędnicy służby cywilnej nie mogą być w żadnym stopniu w swoim działaniu determinowani własnymi przekonaniem politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi, grupowymi itd. Apolityczność urzędnika służby cywilnej należy rozumieć w tym

¹⁴ Wyrok TK z 13 listopada 2003 r., sygn. K 51/02, OTK Z.U. 2003, nr 8, poz. 86.

¹⁵ Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK Z.U. 2002, nr 2A, poz. 18.

¹⁶ B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, Wydawnictwo Sejmowe, s. 25.

¹⁷ Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, M.P. 1999, Nr 16, poz. 227.

znaczeniu, że nie bierze on udziału w szeroko pojmowanej grze politycznej i jest wolny w swym funkcjonowaniu od swoistego „kompleksu” jakiegokolwiek partii, opcji politycznej, ideologii, religii, determinant i uwarunkowań. (...) Zapewnieniu neutralności politycznej służby cywilnej służyć ma rozdzielenie stanowisk o charakterze politycznym, obsadzanych według kryteriów politycznych, od stanowisk urzędniczych, administracyjnych, obsadzanych na podstawie przesłanek natury merytorycznej”.¹⁸

Zasada neutralności jest naczelną zasadą służby cywilnej w państwach demokratycznych, w tym w Wielkiej Brytanii, Francji czy Niemczech¹⁹.

Zasada neutralności jest naczelną zasadą służby cywilnej w państwach demokratycznych, w tym w Wielkiej Brytanii, Francji czy Niemczech¹⁹.

Skutki nowelizacji autorstwa posłów PiS

Dopiero w kontekście rozważań nad rolą, misją i zasadami obowiązującymi w służbie cywilnej, w szczególności zasadą neutralności politycznej, można ocenić zmiany wprowadzone ustawą z 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej i niektórych innych ustaw.

Do sposobu funkcjonowania służby cywilnej ustawa wprowadza istotne zmiany:

- wyższe stanowiska w służbie cywilnej będą obsadzone w drodze powołania przez uprawnione organy (art. 53a); w praktyce zmiana ta oznacza odejście od organizowania otwartych i konkurencyjnych naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej;
- wygaszone zostają stosunki pracy z osobami zajmującymi w dniu jej wejścia w życie wyższe stanowiska w służbie cywilnej (art. 194 i 194);
- zmiana regulacji statusu osób piastujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, w tym: zniesienie obowiązku odbywania przez nich służby przygotowawczej, poddania się ocenie okresowej, zawieszeniu w pełnieniu obowiązków z mocy prawa na czas tymczasowego aresztowania, wreszcie przyznanie dodatku funkcyjnego (art. 3 p. 3, 36, 68, 69, 72, 74, 75, 81, 85);

¹⁸ J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, LexisNexis, s. 17.

¹⁹ A. Śledzińska-Simon, *Zasada neutralności politycznej. Obowiązek zachowania neutralności czy ochrona wizerunku korpusu służby cywilnej*, „Przegląd służby cywilnej”, czerwiec 2014.

- dopuszczenie możliwości powołania na stanowisko Szefa Służby Cywilnej osób nie będących członkami korpusu służby cywilnej poprzez zniesienie wymogu posiadania doświadczenia w administracji rządowej (por. art. 11); nadto powołanie i odwołanie Szefa Służby Cywilnej może nastąpić w każdym czasie (art. 10 ust.3); wreszcie Szef Służby Cywilnej jedynie w momencie powołania nie może być członkiem partii politycznej, a nie w okresie 5 lat poprzedzających objęcie stanowiska;
- likwidacja Rady Służby Cywilnej.

Jako uzasadnienie wprowadzonych zmian wskazano nieefektywne i przedłużające się procedury rekrutacji w otwartych i konkurencyjnych naborach na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. I choć sposób przeprowadzania otwartych naborów podlegał niejednokrotnie krytyce, niekiedy uzasadnionej, to jednak NIK w raporcie pokontrolnym w roku 2012 stwierdziła, że: „nowelizowana ustawa o służbie cywilnej dobrze służy budowaniu profesjonalnego i apolitycznego korpusu urzędników państwowych. Nabory do pracy w korpusie są jawne i przejrzyste, a postępowania kwalifikacyjne prowadzone przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej dają gwarancję rzetelności kandydatów”²⁰.

Wydaje się zatem, że wskazane przez autorów nowelizacji uzasadnienie ma charakter pozorny, a rzeczywisty cel wprowadzonych zmian jest inny.

Zastosowanie trybu powołania w miejsce otwartego naboru wiąże się z istotnym ryzykiem stosowania kryteriów politycznych przy wyborze urzędników na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Stosowanie kryteriów politycznych, o czym była mowa wcześniej, stanowi naruszenie zasady neutralności politycznej. Wreszcie odejście od koncepcji konkursów może stanowić naruszenie art. 60 Konstytucji RP, który gwarantuje obywatelom posiadającym pełnię praw publicznych równe szanse w ubieganiu się o zatrudnienie w służbie cywilnej.

Zastosowanie trybu powołania w miejsce otwartego naboru wiąże się z istotnym ryzykiem stosowania kryteriów politycznych przy wyborze urzędników na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

²⁰ Komunikat NIK z dnia 18 kwietnia 2012 po ogłoszeniu wyników kontroli w zakresie Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych, www.nik.gov.pl, dostęp: 01.03.2016.

Wygaszenie stosunków pracy osób piastujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej po upływie 30 dni od wejścia w życie noweli, o ile nie zostały zaproponowane nowe warunki pracy i płacy, stanowi przede wszystkim naruszenie gwarancji stabilności zatrudnienia ściśle związanej z istotą służby cywilnej. Rozwiązanie to może sprzyjać przeprowadzeniu swoistej weryfikacji urzędników pod kątem zgodności ich poglądów z obozem rządzącym.

Co więcej profesor Hubert Izdebski w opinii dla „Rzeczpospolitej”, w kontekście powyższych zmian wyraził następujący pogląd: „Urzędnicy, których stosunek pracy wygaśł po 30 dniach od wejścia w życie nowelizacji ustawy o służbie cywilnej, mogą wystąpić z roszczeniem do sądu. Pozew przeciwko Skarbowi Państwa mogą złożyć także ci członkowie korpusu, którym zaproponowano niższe stanowisko, a co za tym idzie – niższą płacę. Nowelizacja ustawy o służbie cywilnej wydaje się bowiem niezgodna z ustawą zasadniczą. (...) Nie jest jasne, czego mógłby się domagać członek urzędniczego korpusu. Wydaje się, że najlepiej wystąpić o ustalenie stosunku pracy. Sąd może w takiej sytuacji orzec, że stosunek pracy nie wygaśł, i ewentualnie zasądzić odszkodowanie za czas, kiedy pracownik nie świadczył pracy”²¹. A zatem wprowadzone nowelą wygaszenie stosunków pracy może prowadzić do chaosu w służbie cywilnej w przypadku ewentualnego przywrócenia do pracy. Wygeneruje również koszty dla budżetu w przypadku zasądzenia odszkodowań.

Należy zwrócić uwagę, że ukształtowanie instytucjonalnych ram działania służby cywilnej, w tym sposobu naboru i zwalniania, stanowią gwarancję praworządnego i obiektywnego funkcjonowania administracji, będącej elementem władzy publicznej podporządkowanej dobru wspólnemu²². Zatem naruszenie kształtu tych ram godzi w same fundamenty służby cywilnej i stanowi zagrożenie dla funkcjonowania administracji rządowej.

²¹ K. Wójcik, Służba cywilna: wymiana kierowników w urzędach, „Rzeczpospolita”, www.rp.pl, dostęp: 01.03.2016 r.

²² J. Jagielski, uwagi do art. 1 [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s.1.

Szczególne regulacje odnoszące się do osób piastujących wyższe stanowiska, w tym również do Szefa Służby Cywilnej – poza naruszeniem zasady neutralności politycznej – zdają się również naruszać zasady profesjonalizmu i rzetelności. Realizacji tych zasad miało służyć m.in. odbycie służby przygotowawczej, a także proces oceny okresowej, któremu urzędnik miał się poddać. Wyłączenie tych obowiązków, a także dopuszczenie powołania Szefa Służby Cywilnej spoza jej korpusu może świadczyć o tym, że poziom merytoryczny powoływanych osób i ich ocena mają dla organów powołujących znaczenie drugorzędne.

Szczególne regulacje odnoszące się do osób piastujących wyższe stanowiska, w tym również do Szefa Służby Cywilnej – poza naruszeniem zasady neutralności politycznej – zdają się również naruszać zasady profesjonalizmu i rzetelności.

W tym kontekście należy postawić z gruntu retoryczne pytanie, czy takie podejście ma stanowić remedium na wskazane przez Claudię Torres-Bartyzel zagrożenie dla funkcjonowania służby cywilnej w postaci spadku zainteresowania pracą na stanowiskach wymagających wysokich i specjalistycznych kwalifikacji²³, do jakich niewątpliwie należą wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Zagadnienie likwidacji Rady Służby Cywilnej i zastąpienie jej Radą Służby Publicznej należy analizować przede wszystkim w kontekście zadań obu podmiotów.

Do zadań Rady Służby Cywilnej, zgodnie z art. 19 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., należało wyrażanie opinii w sprawach dotyczących służby cywilnej przedstawianych jej przez Prezesa Rady Ministrów lub Szefa Służby Cywilnej oraz z własnej inicjatywy; projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej; projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej służby cywilnej oraz corocznego wykonania budżetu państwa w tym zakresie; proponowanego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w zakresie służby cywilnej; projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej; planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej; etyki korpusu służby cywilnej; dotyczących powołania i odwołania Szefa Służby Cywilnej, w zakresie określonym w ustawie; projektu regulaminu określającego tryb pracy Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej; sprawozdania Szefa Służby Cywilnej.

²³ Sprawozdanie Szefa Służby cywilnej (...), s. 7.

Rada ponadto ocenia przebieg postępowań kwalifikacyjnych w służbie cywilnej. Może wystąpić do Szefa Służby Cywilnej z wnioskiem o zajęcie stanowiska w sprawach określonych przez Radę w zakresie stosowania zasad służby cywilnej; może skierować swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na wyższe stanowisko w służbie cywilnej oraz postępowania kwalifikacyjnego; może skierować swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, na które na podstawie odrębnych przepisów przeprowadza się otwarty i konkurencyjny nabór.

Należy zwrócić również uwagę na fakt, że w przypadku ustawy z 2008 roku przy powoływaniu 7 członków Rady Służby Cywilnej wskazanych przez kluby parlamentarne zachowany zostaje parytet.

Rada Służby Publicznej natomiast liczy 7-9 członków powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów bez zachowania parytetu. Jej kompetencje zostają ograniczone, w tym o istotną możliwość wnioskowania o ponowne przeprowadzenie naboru. Członkowie RSP z tytułu zasiadania w Radzie nie otrzymują wynagrodzenia, które dotychczas mogło stanowić element motywujący. Wydaje się zatem, że Rada Służby Publicznej będzie organem fasadowym i nieobiektywnym. Z ostateczną oceną warto się powstrzymać do momentu jej powołania.

*Rada Służby Publicznej
natomiast liczy 7-9 człon-
ków powoływanych przez
Prezesa Rady Ministrów
bez zachowania parytetu.*

Wprowadzone nowelą z 30 grudnia 2015 r. zmiany budzą szereg wątpliwości zarówno merytorycznych, jak i dotyczących ich zgodności z polską konstytucją. Wątpliwości te odzwierciedlają wnioski złożone do Trybunału Konstytucyjnego przez Platformę Obywatelską i Rzecznika Praw Obywatelskich. Na orzeczenie TK przyjdzie z pewnością jeszcze poczekać, natomiast już dziś trudno pozbyć się wrażenia, że jedyne uzasadnienie dla wprowadzonych zmian stanowi zabezpieczenie interesów partyjnych obozu rządzącego, a tym samym upolitycznienie służby cywilnej. Podobna próba zresztą miała już miejsce w 2006 r., wraz z utworzeniem Państwowego Zasobu Kadrowego.

Zmiany te świadczą również o braku zaufania do zasad funkcjonowania i struktur demokratycznego państwa. Zdają się przesądzać, że członkowie korpusu służby cywilnej dotychczas zatrudnieni w administracji rządowej nie będą realizowali zadań nałożonych przez rząd, co należy do ich obowiązków niezależnie od opcji sprawującej władzę, o ile legitymuje się ona mandatem uzyskanym w wyborach.

Zmiany te świadczą również o braku zaufania do zasad funkcjonowania i struktur demokratycznego państwa.

Z perspektywy oceny wprowadzonych zmian kuriozalne wydaje się pozostawienie w tekście ustawy z 2008 r. po jej nowelizacji artykułu 1 w brzmieniu: „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”, skoro z analizy noweli z 2015 r. jasno wynika, że jej rzeczywistym celem było uzależnienie korpusu służby cywilnej od rządu, a tym samym jego istotne upolitycznienie.

W tym kontekście nasuwa się pytanie, czy skoro do istoty służby cywilnej należy neutralność polityczna, której na mocy noweli w istotny sposób została pozbawiona, to mamy wciąż do czynienia z korpusem służby cywilnej, czy też z nową strukturą, do której stosowanie tej nazwy jest nieuprawnione?

Wnioski

- 1.** Choć wnioski o zbadanie konstytucyjności ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej i niektórych innych ustaw dopiero wpłynęły do Trybunału Konstytucyjnego, a zatem brak jest jego stanowiska w tym względzie, z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że co najmniej część przepisów noweli zostanie uznana za niezgodną z Konstytucją RP.
- 2.** Na podstawie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można antycypować, że za naruszające Konstytucję RP zostaną uznane te przepisy noweli, które godzą w zasadę neutralności politycznej korpusu służby cywilnej.
- 3.** W przypadku uznania noweli lub jej części za niezgodną z prawem powstanie tzw. luka prawna, którą ustawodawca powinien jak najszybciej

usunąć. Niemniej jednak obserwując stosowaną przez większość parlamentarną Sejmiku VIII kadencji praktykę można założyć, że będzie ona kontestować orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. W takiej sytuacji uzasadnioną wątpliwość budzić może legitymacja osób piastujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, powołanych na mocy przepisów noweli do realizacji powierzonych im zadań.

***Agnieszka Filak** – z wykształcenia prawnik, ukończyła studia podyplomowe LL.M. z zakresu prawa europejskiego na Technische Universität Dresden oraz studia MBA (Gdańska Fundacja Kształcenia Menadżerów); od niemal 15 lat związana zawodowo z sektorem publicznym (administracją rządową i spółkami Skarbu Państwa); specjalizuje się w problematyce prawa pracy, zarządzania zasobami ludzkimi, związków zawodowych oraz służby cywilnej.