

Refleksje nad polską służbą cywilną z perspektywy setnej rocznicy uchwalenia ustawy o państwowej służbie cywilnej

Wstęp

Szczęśliwym zbiegiem okoliczności Jubileusz 70-lecia Profesora Tadeusza Kuczyńskiego przypadł na bardzo znaczącą dla polskiego prawa urzędniczego 100. rocznicę uchwalenia pierwszej w historii polskiej ustawy o państwowej służbie cywilnej¹, która na zawsze już pozostanie punktem odniesienia dla oceny stanu aktualnego prawa urzędniczego w Polsce. Choć w dorobku naukowym Jubilata dominuje problematyka głównie prawa pracy, to nie brakowało wątków badawczych odnoszących się do prawa urzędniczego², które nosi raczej charakter prawa publicznego, skoro jego regulacje mają na celu zapewnienie w pierwszej kolejności właściwej organizacji służby publicznej w państwie³, a dopiero w dalszej kolejności zapewnienie godnych i stabilnych warunków przy wypełnieniu powierzonych zadań⁴. W ofiarowanym Jubilatowi artykule przeprowadzona zostanie analiza prawnych uwarunkowań organizacji służby cywilnej w Polsce na przestrzeni wspomnianych 100 lat, poczynawszy od ustawy z 1922 r., oraz doktrynalnych refleksji nad ich skutkami.

1. Geneza służby cywilnej

Wskazanie źródła pochodzenia terminu „służba” w odniesieniu do administracji wydaje się przedsięwzięciem tyle ryzykownym, co niemożliwym, bowiem bez

¹ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm.).

² Jedynie dla przykładu przywołam udział Jubilata w 11. tomie *Systemu Prawa Administracyjnego* pod. red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, poświęconym stosunkom służbowym: rozdział I. *Pojęcie i przedmiot stosunków służbowych*, rozdział II § 10. *Kierunki rozwoju prawa stosunków służbowych*, rozdział V. *Zmiana stosunku zatrudnienia*, rozdział VIII. *Uprawnienia funkcjonariusza i pracownika*, rozdział IX. *Obowiązki funkcjonariusza i pracownika*, rozdział X. *Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna*. Bez wątplenia ciągle aktualna pozostaje monografia *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.

³ Zob. M. Wiącek, *Glosa do wyroku TK z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.

⁴ Zob. wyrok SN z 18 listopada 2004 r., II PZP 10/04, OSNP 2005, nr 19, poz. 297.

wątpienia pełnienie służby i przynależność do służby jest stanem sięgającym początków cywilizacji ludzkiej, a zwłaszcza pierwszych jej form zinstytucjonalizowanych. Jednak dopiero w pracach policystów z przełomu XVIII i XIX w. pojawia się w nich termin „służba” (niem. *Dienst*), który ma charakteryzować zatrudnienie urzędników i pozostałych pracowników ówczesnych urzędów administracyjnych w zalecanym przez nich systemie organizacji korpusu urzędniczego⁵. Terminologia ta oddawała założenia twórcy państwa pruskiego elektora Fryderyka Wilhelma I, który administrację chciał zorganizować na wzór służby wojskowej, co miało zapewnić jej sprawność i bezwzględne posłuszeństwo. Jego następcy kontynuowali proces budowania potęgi państwa, które w ciągu kilkudziesięciu lat zajęło dominującą pozycję w ówczesnej Europie dzięki nie tylko silnej armii, ale również silnej gospodarce, nad którą kontrolę sprawowała coraz bardziej rozbudowana i coraz potężniejsza administracja. Choć początkowo była to w istocie służba na rzecz samego monarchy, to już w XIX w. ideologicznie i doktrynalnie zaczęła być określana jako służba na rzecz państwa, co oddawała terminologia używana w tekstach normatywnych i doktrynalnych, w której pierwotny termin *Dienst* został dookreślony jako *öffentliche Dienst*, czyli „służba publiczna”, lub *staatliche Dienst*, czyli „służba państwowa”⁶.

W XIX w. niemiecka koncepcja służby państwowej rozprzestrzeniała się na inne państwa europejskie wraz z pojawiającymi się pierwszymi regulacjami prawa urzędniczego za wyjątkiem Wysp Brytyjskich, gdzie w połowie XIX w. pojawiła się koncepcja *civil service* jako odmienna od wojskowej służba na rzecz korony i społeczeństwa⁷. To właśnie służba cywilna za sprawą carskiego ukazu z 1858 r.⁸ weszła jako pierwsza do języka polskiego, w tym języka normatywnego, i pozostała w nim, mimo że w języku doktryny oba pochodzące z języka niemieckiego terminy pozostały równoległe, a do 1996 r. były właściwie dominujące. Niewątpliwie jednak użyty w nim termin „służba cywilna” mimo odmienności ustrojowej carskiej Rosji od Zjednoczonego Królestwa oddawał ten sam zamysł odróżnienia dwóch rodzajów służby na rzecz państwa⁹, choć w istocie rzeczy

⁵ Dla Jana Zimmermanna jest oczywiste, że służba kojarzy się administratywiście przede wszystkim z łacińskim źródłosłowem administracji, czasownikiem *ministrare*, do którego dodano przedrostek „ad-” sugerujący służebność administracji względem społeczeństwa – J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 133.

⁶ Zob. J. Korczak, *Koncepcje służby publicznej w polskim prawie urzędniczym*, [w:] M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 572-573.

⁷ Zob. M. Balicki, *Dotychczasowe rozwiązania i nowe trendy w brytyjskiej służbie cywilnej. Wzory dla Polski*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 1, s. 62-63.

⁸ Ustawa z dnia 10 marca 1859 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Kr.P. Nr 162, t. LIII). O zakresie służby cywilnej w tym ukazie zob. J. Korczak, *Stulecie polskiego prawa urzędniczego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3888, „Prawo” 2019, t. CCCXXVII. J. Korczak (red.), *Sto lat polskiej administracji publicznej*, s. 86-87.

⁹ Podobnie podkreśla uzasadnienie tego terminu J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 133, pisząc, że wynika ono „z przeciwstawienia «służby cywilnej» «służbie wojskowej», czyli zmilitaryzowanej. Służba cywilna to też służba dla ojczyzny, jednak bez munduru, bez broni i przy pomocy zupełnie innych metod”.

w XIX-wiecznej Europie mundur był strojem urzędowym większości ówczesnych urzędników¹⁰.

2. Służba cywilna w II Rzeczypospolitej

Odradzające się po 123 latach zaborów państwo polskie scalało nie tylko trzy odmiennie ukształtowane społeczeństwa i trzy odmiennie porządki prawne, ale też trzy odmiennie zorganizowane administracje wraz z ich kadrami. Pod koniec I wojny światowej częściowo próbowała tę mozaikę porządkować Rada Regencyjna swoimi krótkotrwałymi aktami prawa, a bezpośrednio po objęciu urzędu także Naczelnik Państwa, a następnie Sejm wraz z powołaną Radą Ministrów¹¹. Jednak dopiero w 1922 r. doszło do przełomowego momentu w historii polskiego prawa urzędniczego, którym było uchwalenie wspomnianej już ustawy o państwowej służbie cywilnej.

Jak oceniał po latach Emanuel Iserzon, ustawa została oparta na wzorcach austriackich¹² i odpowiadała powszechnemu wówczas przekonaniu o potrzebie nadania stanowi urzędniczemu jednolitej pragmatyki określającej prawa i obowiązki korpusu cywilnego w stopniu najwyższym odpowiadającego potrzebom państwa¹³. Ustawa opierała się na podzielanym raczej wówczas poglądzie o publicznoprawnym charakterze zatrudnienia urzędników państwowych¹⁴, co deklarowała w art. 1, toteż przewidywała mianowanie jako podstawową, a w zasadzie wyłączną formę nawiązania stosunku służbowego zgodnie z art. 4 bez względu, czy było to mianowanie na stałe, czy do odwołania w rozumieniu art. 5. Jedynie wobec pracowników kontraktowych zatrudnianych głównie na stanowiskach technicznych jako tzw. personel kancelaryjny i manipulacyjny przewidywano zatrudnienie na podstawie umów o pracę¹⁵. Urzędnicy mieli być zorganizowani w korpus podzielony zgodnie z art. 3 na urzędników i niższych urzędników, a ponadto w myśl art. 11 na trzy kategorie w zależności

¹⁰ Publikacje: J. Mierzwa, *O umundurowaniu urzędników administracji ogólnej w Polsce międzywojennej*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2016, nr 9; Z. Naworski, *Służba publiczna od monarchii absolutnej po czasy współczesne. Zarys problematyki*, [w:] A. Górak, K. Łatawiec, D. Magiera, *Dzieje biurokracji, t. IV, cz. 1*, Lublin-Siedlce 2011, s. 28 oraz J. Szczepański, *Urzędnicy administracji państwowej Królestwa Polskiego w latach 1815-1866 (na przykładzie guberni radomskiej)*, Kielce 2015, s. 32-33, ilustrują to dokumentacją, przywołanymi przepisami prawa, a także opisem wzorów takich mundurów.

¹¹ Relację z tych zabiegów legislacyjnych przedstawiłem w *Stulecie polskiego...*, s. 87-90.

¹² Zob. E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 182.

¹³ Tak charakteryzował prace nad projektem W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. I, Poznań 1961, s. 90-98.

¹⁴ J. Kociołek, *Państwowa służba cywilna. Jednolity tekst pragmatyki i komentarz*, Łódź 1947, s. 9, przywoływał sprawozdanie sejmowej Komisji Administracyjnej z 1922 r., w którym jako przyczynę nadania mu charakteru publicznoprawnego podawano „okoliczność, że państwo porucza funkcjonariuszowi szereg zadań, związanych z interesem publicznym, który to funkcjonariusz ma je wykonywać w interesie publicznym”.

¹⁵ Z zastosowaniem przepisów rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 16 marca 1928 r.: o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz. U. Nr 35, poz. 323 z późn. zm.) i o umowie o pracę robotników (Dz. U. Nr 35, poz. 324 z późn. zm.).

od posiadanego wykształcenia, do których dostosowano wprowadzony art. 17 podział 12 stopni służbowych z zasadą starszeństwa służbowego urzędników ze względu na posiadany stopień. Zgodnie z tradycją korpusową¹⁶ urzędnicy byli poddani odpowiedzialności dyscyplinarnej przed komisjami dyscyplinarnymi, a jedynie za wykroczenia służbowe ponosili odpowiedzialność porządkową przed przełożonym.

Stosowanie ustawy niemal od początku wywoływało spory między politykami, którzy próbowali na różne sposoby obchodzić przepisy pragmatyki ograniczające swobodę zatrudnienia wbrew posiadanym kwalifikacjom oraz z pominięciem obowiązkowej służby przygotowawczej, ale też szczególnym rygorom awansowym, a przedstawicielami doktryny, co podnosił Maurycy Jaroszyński, zaledwie po 10 latach jej obowiązywania¹⁷. W efekcie ustawa w pierwotnym brzmieniu obowiązywała dosyć krótko, bo już w 1924 r. dokonano pierwszej z 12 zmian do momentu wybuchu II wojny światowej, przy czym największe zmiany nastąpiły po przewrocie majowym z 1926 r. i jak oceniał to E. Iserzon, „Wyższa służba państwowa stała się dostępna tylko dla «pretorianów reżimu»”¹⁸, zaś zdaniem Wiktora Jaśkiewicza zmiany te odpowiadały potrzebom coraz bardziej scentralizowanego państwa¹⁹. Przed wszystkim zniesiono stopnie służbowe wraz ze starszeństwem stopnia na rzecz grup uposażeń²⁰, a także awans uzależniono od uznania władzy przełożonej zmianami z 1932 i 1933 r.

3. Odejście od modelu służby cywilnej

Mimo kontynuacji działalności władz państwa na emigracji²¹, począwszy od lipca 1944 r., nowy ośrodek władzy zaczął porządkować wyzwolane spod okupacji terytoria przyszłego państwa według nowych założeń ustrojowych, co przejawiało się początkowo jedynie dostosowywaniem przedwrześniowego prawa do warunków tzw. państwa ludowego. Początkowo następowało to w drodze dekretów PKWN²²,

¹⁶ O znaczeniu korpusu w organizacji zatrudnienia urzędników zob. J. Korczak, *W kwestii potrzeby wyodrębnienia prawa urzędniczego i korpusowego charakteru służby publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 45, s. 299-308.

¹⁷ Zob. M. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej. Tom X Materiałów Komisji do usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, Warszawa 1933.

¹⁸ E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, s. 162.

¹⁹ W. Jaśkiewicz, *Sytuacja prawna pracowników administracji państwowej*, [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Ossolineum 1984, s. 45.

²⁰ Na podstawie art. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 28 października 1934 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 86, poz. 661) stopnie zastąpiono grupą uposażenia (również dwunastoma) i zniesiono starszeństwo służbowe z art. 18.

²¹ Prezydent RP dwukrotnie zmieniał pragmatykę urzędniczą dekretami z 1939 r. i 1940 r., co oczywiście nie odgrywało znaczenia dla terytoriów okupowanych, a odnosiło się wyłącznie dla zatrudnionych w administracji emigracyjnej.

²² Dekret PKWN z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowania funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 16, poz. 89).

a następnie Rady Ministrów²³, ale ich znaczenie jest porównywalne z dokonaniem ustawowymi, skoro to dzięki nim odstąpiono od publicznoprawnego charakteru zatrudnienia w administracji wówczas już wyłącznie państwowej, co symbolizowało zastąpienie terminu „urzędnik” i terminu „funkcjonariusz państwowy” terminem „pracownik państwowy”²⁴, który pozostał przez następne 34 lata w języku normatywnym i doktrynalnym. Jeśli nawet formalnie pozostawiono mianowanie jako formę nawiązania już stosunku pracy, a nie stosunku służbowego, to w praktyce mianowań nie stosowano²⁵. Działania legislacyjne wspierała rodząca się doktryna socjalistycznego prawa pracy, w której opinii „Państwo socjalistyczne z istoty swej jako zwierzchnia organizacja ludu pracującego, nie jest zainteresowane w wyodrębnianiu społecznym i prawnym zawodowych pracowników aparatu państwowego. Wprost przeciwnie: podporządkowuje ich organom władzy, złożonym z przedstawicieli całego społeczeństwa, któremu mają służyć”²⁶. Co prawda działania te nie były konsekwentne, skoro w ustawie z 1968 r. mimo zdominowania zatrudnienia pracowników rad narodowych umową o pracę pozostawiono jako relikty publicznego prawa urzędniczego odpowiedzialność służbową i dyscyplinarną²⁷.

Symbolicznym momentem było uchwalenie Kodeksu pracy, z racji którego ostatecznie uchylono ustawę z 1922 r., wykreślając z języka normatywnego termin „służba cywilna”²⁸, a wydane na podstawie art. 298 k.p. rozporządzenie z 1974 r. nie tylko że unikało jakichkolwiek „służbowych” konotacji²⁹, jedynie nieco modyfikując terminologią obowiązującą po 1948 r., na wersję „pracownik urzędu państwowego”, ale też nie wykorzystało w pełni delegacji z art. 298 § 3 pkt 1 k.p. przewidującego możliwość wprowadzenia nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania. Okres rozporządzeniowy jest zresztą w doktrynie prawa urzędniczego oceniany jako czas zapaści przejawiający się dezintegracją środowiska urzędniczego i coraz niższą jego pozycją społeczną³⁰.

²³ Dekret z dnia 25 października 1948 r. o zmianie ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 50, poz. 381 z późn. zm.).

²⁴ Na mocy art. 1 dekretu z dnia 25 października 1948 r.

²⁵ Zalecał tę praktykę ókólnik nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 1949 r. (Dz. Urz. MAP Nr 12, poz. 57).

²⁶ Tak W. Jaśkiewicz, *Sytuacja prawna...*, s. 55; zob. też *idem*, *Stosunek służbowy, a stosunek pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1960, nr 2, s. 36. Podobnie M. Świącicki, *Przedmiot prawa pracy*, [w:] Z. Salwa, W. Szubert, M. Świącicki (red.), *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957, s. 12.

²⁷ Zob. art. 48-56 ustawy z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych (Dz. U. Nr 25, poz. 68).

²⁸ Na mocy art. IV § 1 i pkt 20 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142) uchylono pragmatykę z 1922 r. (pkt 2), co prawda również i ustawę z 1968 r. (pkt 20).

²⁹ Zrezygnowano zupełnie z odpowiedzialności służbowej na rzecz zwykłej odpowiedzialności pracowniczej z art. 108 k.p.

³⁰ Pisałem o tym: J. Korczak, *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, Wrocław listopad 1997, Wrocław-Poznań 1999, s. 43-56.

Próba restytucji prawa urzędniczego z 1982 r.³¹ mimo początkowego entuzjastycznego przyjęcia w doktrynie przywrócenia do języka normatywnego terminu „urzędnik” oraz aktu mianowania jako formy nawiązywania stosunku pracy ze wszystkimi typowymi dla korpusu cechami jak stabilizacja zatrudnienia i odpowiedzialność dyscyplinarna³², po pierwsze, nie doprowadziła do odtworzenia korpusu urzędników państwowych³³, po drugie, dosyć szybko ustąpiła przed oporem ze strony niechętnych jej polityków z urzędów centralnych, a nawet terenowych. Niechętnie mianowano, coraz rzadziej organizowano aplikacje administracyjne i coraz mniej uczestniczyło w nich pracowników urzędów. Na fali przygotowań do stworzenia od nowa służby cywilnej w sposób nieprzemyślany uchylono przepisy art. 4-6³⁴, co współcześnie powoduje, że mianowanie urzędników państwowych ma charakter niszowy³⁵.

4. Restytucja służby cywilnej

Jeszcze przed rozpoczęciem procesu transformacji ustrojowej przełomu 1989 i 1990 r. rozpoczęła się na nowo dyskusja nad kształtem i stanem regulacji statusu prawnego pracowników administracji publicznej, ale po restytucji samorządu terytorialnego i wydzieleniu odrębnej kategorii pracowników samorządowych³⁶, a także rozdzieleniu administracji państwowej i rządowej³⁷, uznano, że jej pracownicy muszą zostać również poddani osobnej od urzędników państwowych pragmatyce urzędniczej. Na efekt trzeba było jednak czekać do 1996 r., kiedy uchwalono pierwszą z czterech, jak się potem okazało, ustawę o służbie cywilnej³⁸, bowiem burzliwe politycznie początki III Rzeczypospolitej nie sprzyjały krystalizacji legislacyjnej licznych projektów.

Ustawa realizowała bardzo ambitne cele legislacyjne nie tylko odtworzenia korpusu służby cywilnej o wyraźnie publicznoprawnym charakterze, ale przede

³¹ Ustawa z dnia 26 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 537).

³² Por. J. Korczak, *Pojęcie urzędnika państwowego w ustawie o pracownikach urzędów państwowych*, „Organizacja – Metody – Technika” 1984, nr 10, s. 6-12.

³³ Nad czym ubolewała T. Górczyńska, *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, Warszawa 2016.

³⁴ Na mocy ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach państwowych (Dz. U. Nr 136, poz. 704 z późn. zm.). Szerszą ocenę przeprowadza J. Korczak, *Stulecie polskiego...*, s. 99-100.

³⁵ Zob. J. Korczak, *Pracownicy administracji publicznej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 350-354.

³⁶ Na mocy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593), zastąpionej obecnie obowiązującą ustawą z 21 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 530).

³⁷ Dokonanej ustawą z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123 z późn. zm.).

³⁸ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.).

wszystkim uniezależnienia go od politycznych wpływów, co deklarował aksjologiczny w swej treści art. 1 wskazujący, że poza zawodowym, rzetelnym i bezstronnym charakterem korpus miał także gwarantować neutralność polityczną wykonywania zadań państwa, co oprócz zakazu przynależności do partii politycznych członków korpusu miało przejawiać się w instytucji dyrektorów generalnych oddzielających pracowników urzędów od politycznych piastunów organów administracji rządowej (art. 32), a także podporządkowaniu korpusu Szefowi Służby Cywilnej (nieznanemu dotąd organowi centralnemu) oraz poddania go kontroli również niezależnej Rady Służby Cywilnej. Oprócz innych słabości ustawy (np. zbyt wysokich wymagań kwalifikacyjnych z art. 28 w stosunku do kwalifikacji reprezentowanych na ówczesnym rynku pracy) to owa neutralność okazała się największą słabością, bowiem doszło do naruszeń prawa już przy powołaniu pierwszych dyrektorów generalnych³⁹, co doprowadziło nie tylko do rezygnacji pierwszego Szefa Służby Cywilnej i niektórych członków pierwszej Rady Służby Cywilnej, ale też do zablokowania naboru do korpusu i w konsekwencji zastąpienia ustawy nową – drugą w kolejności – ustawą z 1998 r.⁴⁰

5. Erozja idei służby cywilnej

Jednak i ta ustawa uchwalona pośpiesznie w atmosferze gorącej dyskusji o ideę służby cywilnej i politycznych sporów⁴¹ nie spowodowała istotnego przełomu, a wprowadzony dualizm korpusu podzielonego na pracowników zatrudnianych na podstawie umowy o pracę i minowanych urzędników służby cywilnej w odróżnieniu od monicznego korpusu z 1996 r.⁴² nastęrczał kłopotów przy naborach na wolne stanowiska urzędnicze oraz postępowaniach kwalifikacyjnych do mianowania. Próby naprawiania słabości tej ustawy z 2005 r.⁴³ nie uchroniły korpusu przed politycznymi naciskami i obchodzeniem jej przepisów, co ostatecznie doprowadziło do

³⁹ Opisała to T. Rabska, *Kontrowersje wokół służby cywilnej i dyrektorów generalnych urzędów*, „Rzeczpospolita” 27.02.1997, nr 49 (4606), s. 15; zob. też J. Kornaś, *Polska służba cywilna – problemy rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2009, nr 803, s. 28-33.

⁴⁰ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.).

⁴¹ Prowadzony był m.in. w czasopiśmie „Rzeczpospolita”: A. Bida, *Po co komu służba cywilna*, „Rzeczpospolita” 6.03.1998, nr 55 (4915), s. 8; A.K. Kluczny, *Komu przeszkadza służba cywilna*, „Rzeczpospolita” 24.03.1998, nr 70 (4930), s. 10; D. Długosz, *Jaki system dla Polski*, „Rzeczpospolita” 1.04.1998, nr 77 (4937), s. 8; M. Gintowt-Jankowicz, *O służbie cywilnej inaczej*, „Rzeczpospolita” 1.04.1998, nr 77 (4937), s. 8.

⁴² W efekcie komplikował istotnie ustalanie ich pozycji prawnej, o ile bowiem urzędnicy służby cywilnej podlegali przede wszystkim pragmatyce z 1998 r., o tyle pracownicy służby cywilnej zasadniczo Kodeksowi pracy i w niewielkim zakresie niektórym przepisom pragmatyki z 1998 r.

⁴³ W ustawie z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 132, poz. 1110) wprowadzającej bardzo szczegółowe uregulowania ogłoszenia naboru, jego przeprowadzania oraz ogłoszenia wyników – zob. na ten temat J. Korczak, *Procedury naboru do służby cywilnej – biurokratyzacja czy modelowa biurokracja*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja – Bureaucracy. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica Zdrój, 2-4 czerwca 2006 r.*, Rzeszów 2006, s. 290-301.

zastąpienia jej w 2006 r. zupełnie nowymi regulacjami prawnymi⁴⁴ związanymi z nową koncepcją stworzenia państwowego zasobu kadrowego, z którego mieli być rekrutowani funkcjonariusze zajmujący wyższe stanowiska państwowe⁴⁵. Dla korpusu oznaczało to w konsekwencji odstąpienie od kluczowych jego zasad – zlikwidowano stanowisko Szefa Służby Cywilnej, podporządkowując korpus Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wbrew konstytucyjnej już wtedy zasadzie neutralności służby cywilnej, podobnie jak wbrew art. 153 ust. 1 Konstytucji RP Radę Służby Cywilnej zastąpiono Radą Służby Publicznej umiejscowioną przy Prezesie Rady Ministrów. Z korpusu wydzielono też grupę wyższych stanowisk nazwanych w myśl drugiej z ustaw sierpniowych „wysokimi stanowiskami państwowymi”, które w odróżnieniu od pragmatyki z 1998 r. poddano niejasnym zasadom obsadzania.

Przełom polityczny wywołany przedterminowymi wyborami parlamentarnymi z 2007 r. i nowym składem Rady Ministrów przyniósł próbę odwrócenia tych negatywnych skutków czwartą z kolei ustawą o służbie cywilnej⁴⁶, co polegało nie tylko na uchyleniu obu ustaw sierpniowych z 2006 r., ale przede wszystkim na przywróceniu w art. 10 Szefa Służby Cywilnej (co prawda pozbawionego już własnego urzędu, ale ponownie w randze centralnego organu administracji rządowej) oraz Rady Służby Cywilnej (z jej funkcją kontrolną i opiniodawczo-doradczą), ale – co najważniejsze – na ponownym scaleniu korpusu przez przywrócenie wyższych stanowisk służby cywilnej wraz z zasadami ich obsadzania. Natomiast nowa pragmatyka utrzymała rolę Krajowej Szkoły Administracji Publicznej jako nie tylko instytucji kształcącej kandydatów do korpusu z określonymi preferencjami w zakresie samego zatrudnienia, a przede wszystkim mianowania na urzędnika służby cywilnej, ale też prowadzącej postępowania kwalifikacyjne do mianowania. Entuzjazm wywołany tymi działaniami legislacyjnymi nie był długotrwały, oto bowiem po kolejnej zmianie układu sił politycznych w wyniku wyborów z 2015 r. jednym z pierwszych jego posunięć była nowelizacja grudniowa pragmatyki z 2008 r.⁴⁷, której autorzy projektu wprost jako jej uzasadnienie wskazywali, że przepisy obowiązujące uniemożliwiały „w sposób elastyczny i mniej sformalizowany” obsadzanie „wyższych stanowisk w służbie cywilnej, które to stanowiska są szczególnie związane z wykonywaniem polityki rządu oraz zapewnieniem sprawnego administrowania i zarządzania kadrami”⁴⁸.

Proces niszczenia idei służby cywilnej nie ograniczył się tylko do dopuszczenia do wyższych stanowisk osób spoza korpusu i to bez żadnych procedur, bowiem w skandaliczny sposób pozbawiono stanowisk osoby, które zajmowały je przed wejściem

⁴⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.).

⁴⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm.).

⁴⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1233).

⁴⁷ Ustawa z dnia 15 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 34).

⁴⁸ Druk nr 119 z dnia 15 grudnia 2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=119> [dostęp 24.02.2016]. Swego czasu ocenilem ten zabieg legislacyjny jako „antywartość” – zob. J. Korczak, *Antywartość w prawie administracyjnym jako zamierzony skutek legislacyjny*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartość w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkania Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2016, s. 146-157.

w życie skutków nowelizacji⁴⁹. Ponownie przekształcono Radę Służby Cywilnej w Radę Służby Publicznej, ograniczając jej skład wyłącznie do osób powołanych przez Prezesa Rady Ministrów i pozbawiając ją wpływu na mianowanie Szefa Służby Cywilnej.

Zakończenie

Sytuację opisaną można ująć klasycznym angielskim powiedzeniem *have your cake and eat it*, które najlepiej oddaje ambicje polskich polityków od ponad 20 lat. Demokratyczne państwa europejskie zawsze opierają swoją administrację na korpusach służby cywilnej, wypada zatem taki korpus posiadać, tyle tylko, że cechą tamtych korpusów jest nie tylko deklarowana, ale i rzeczywista neutralność polityczna, przy tym dostęp do nich obwarowany jest wysokimi wymaganiami kwalifikacyjnymi potwierdzanymi wynikami postępowań w ramach przeprowadzanych naborów. Odstępstwa są rzadkością i raczej racjonalnie uzasadnianą. W zamian jednak za to członkowie korpusów cieszą się dosyć wysoką pozycją społeczną, nawet jeśli nie jest to związane z odpowiednio wysokimi wynagrodzeniami⁵⁰.

W Polsce idea służby cywilnej nie zyskała ani pełnej realizacji, ani nie stała się istotną wartością ustroju demokratycznego państwa prawa, mimo wspomnianej deklaracji z art. 153 Konstytucji RP. Powoduje to, że stan korpusu pozostawia wiele do życzenia, a zatrudnienie w administracji rządowej nie jest nadzwyczaj atrakcyjne, o czym mogą świadczyć ogłoszenia o naborach na wolne stanowiska urzędnicze, na które brak zgłoszeń chętnych do przystąpienia i późniejszego zatrudnienia, podobnie jak niewyczerpane przez wiele lat limity mianowań na urzędnika służby cywilnej⁵¹. Stąd też wspomniana tytułowa teza z pośmiertnej publikacji Teresy Górzyńskiej wydaje się być ciągle aktualna.

Mimo tak niepokojącego wyniku przeprowadzonej analizy przepisów prawa oraz praktyki ich stosowania mam nadzieję, że formułowane w niniejszym artykule poglądy zyskają przychylną oceną Jubilata znanego z rzeczowego podejścia do tematyki prowadzonych przez Niego badań, która obejmowała też zagadnienia polskiej służby cywilnej.

Ad multos annos, Honestus Jubilatus.

⁴⁹ Szerszą analizę wszystkich skutków ustawy przeprowadziłem w: *Sytuacja prawna osoby zajmującej wyższe stanowisko w służbie cywilnej z perspektyw zmian w ustawie o służbie cywilnej*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2016, s. 284-305. Zdaniem J. Zimmermanna „nowela ta spowodowała powstanie nowego modelu służby cywilnej, który zdecydowanie osłabia transparentność doboru kandydatów oraz niektóre inne zasady jej działania” – J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 139-140.

⁵⁰ Tylko dla ilustracji można przywołać publikację A. Suławko-Karetko, *Służby cywilne w wybranych krajach*, [w:] B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 462 i n.

⁵¹ Opieram te stwierdzenia na wynikach badań przeprowadzonych przeze mnie przed kilku laty, zob. J. Korczak, *Stan kadr administracji publicznej z perspektywy ogólnokrajowej i regionalnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 9-24.

Bibliografia

- Balicki M., *Dotychczasowe rozwiązania i nowe trendy w brytyjskiej służbie cywilnej. Wzory dla Polski*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 1.
- Bida A., *Po co komu służba cywilna*, „Rzeczpospolita” 6.03.1998, nr 55 (4915).
- Długosz D., *Jaki system dla Polski*, „Rzeczpospolita” 1.04.1998, nr 77 (4937).
- Gintowt-Jankowicz M., *O służbie cywilnej inaczej*, „Rzeczpospolita” 1.04.1998, nr 77 (4937).
- Górzyńska T., *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, Warszawa 2016.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968.
- Jaroszyński M., *Problemy personalne w administracji publicznej. Tom X Materiałów Komisji do usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, Warszawa 1933.
- Jaśkiewicz W., *Stosunek służbowy, a stosunek pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1960, nr 2.
- Jaśkiewicz W., *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. I, Poznań 1961.
- Jaśkiewicz W., *Sytuacja prawna pracowników administracji państwowej*, [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Ossolineum 1984.
- Kluczny A.K., *Komu przeszkadza służba cywilna*, „Rzeczpospolita” 24.03.1998, nr 70 (4930).
- Kociołek J., *Państwowa służba cywila. Jednolity tekst pragmatyki i komentarz*, Łódź 1947.
- Korczak J., *Antywartość w prawie administracyjnym jako zamierzony skutek legislacyjny*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartość w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkania Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2016.
- Korczak J., *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego. Materiały z sesji naukowej na temat przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, Wrocław listopad 1997, Wrocław-Poznań 1999.
- Korczak J., *Koncepcje służby publicznej w polskim prawie urzędniczym*, [w:] M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021.
- Korczak J., *Pojęcie urzędnika państwowego w ustawie o pracownikach urzędów państwowych*, „Organizacja – Metody – Technika” 1984, nr 10.
- Korczak J., *Pracownicy administracji publicznej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Korczak J., *Procedury naboru do służby cywilnej – biurokratyzacja czy modelowa biurokracja*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja – Bureaucracy. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica Zdrój, 2-4 czerwca 2006 r.*, Rzeszów 2006.
- Korczak J., *Stan kadr administracji publicznej z perspektywy ogólnokrajowej i regionalnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 1.

- Korczak J., *Stulecie polskiego prawa urzędniczego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3888, „Prawo” 2019, t. CCCXXVII. J. Korczak (red.), *Sto lat polskiej administracji publicznej*.
- Korczak J., *Sytuacja prawna osoby zajmującej wyższe stanowisko w służbie cywilnej z perspektyw zmian w ustawie o służbie cywilnej*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2016.
- Korczak J., *W kwestii potrzeby wyodrębnienia prawa urzędniczego i korpusowego charakteru służby publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 45.
- Kornaś J., *Polska służba cywilna – problemy rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2009, nr 803.
- Kuczyński T., *Kierunki rozwoju prawa stosunków służbowych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Kuczyński T., *Obowiązki funkcjonariusza i pracownika*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Kuczyński T., *Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Kuczyński T., *Pojęcie i przedmiot stosunków służbowych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Kuczyński T., *Uprawnienia funkcjonariusza i pracownika* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.
- Kuczyński T., *Zmiana stosunku zatrudnienia*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Mierzwa J., *O umundurowaniu urzędników administracji ogólnej w Polsce międzywojennej*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2016, nr 9.
- Naworski Z., *Służba publiczna od monarchii absolutnej po czasy współczesne. Zarys problematyki*, [w:] A. Górak, K. Latawiec, D. Magiera, *Dzieje biurokracji*, t. IV. Cz. 1, Lublin-Siedlce 2011.
- Rabska T., *Kontrowersje wokół służby cywilnej i dyrektorów generalnych urzędów*, „Rzeczpospolita” 27.02.1997, nr 49 (4606).
- Suławko-Karetko A., *Służby cywilne w wybranych krajach*, [w:] B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009.
- Szczepański J., *Urzednicy administracji państwowej Królestwa Polskiego w latach 1815-1866 (na przykładzie guberni radomskiej)*, Kielce 2015.

Święcicki M., *Przedmiot prawa pracy*, [w:] Z. Salwa, W. Szubert, M. Święcicki (red.), *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957.

Wiącek M., *Glosa do wyroku TK z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1

Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.