

Teresa Górzyńska

Instytut Nauk Prawnych PAN

## **Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej**

**I.1.** Raz jeszcze nadeszła dobra wiadomość: “kończy się okres udawanej służby cywilnej”.<sup>1</sup> Dotychczas jednak nie przypisywano służbie cywilnej (sc) takiej właściwości. Przeciwnie, przekonywano że wprawdzie z pewnymi kłopotami, ale tworzenie, kształtowanie i rozwój tej instytucji zmierza we właściwym kierunku. Trzeba tylko trochę cierpliwości i czasu, bo to skomplikowany i trudny proces. A teraz, okazuje się, że to była służba cywilna udawana. Nie wszystkich taka ocena zaskoczyła, wiele osób od dawna nie miało co do tego wątpliwości. Jak jednak znaleźć wiarę i nadzieję, że ta nowa służba cywilna będzie prawdziwa, to znaczy służebna, zawodowa, rzetelna, bezstronna i politycznie neutralna?

Polska służba cywilna, podobnie jak polska administracja w ogóle, nie miała szczęścia kształtować się i rozwijać, bez większych zakłóceń. Przeciwnie, wraz z państwem przeżywała okresy dramatyczne, złe i trudne, pełne wydarzeń które nie pozwalały na, w miarę normalny, rozwój wielu instytucji państwowych i prawnych. Zdarzenia te nie mogły pozostać bez śladu. Dobrze o tym pamiętać. To właśnie związane z historią państwa przekształcenia, gwałtowne, nie zawsze przemyślane zmiany koncepcji, w poważnym stopniu przyczyniły się do obecnego, niezadowolającego stanu tej ważnej dziedziny życia publicznego, bez której ani państwo, ani społeczeństwo, ani nikt z nas nie może dobrze funkcjonować.

**2.** Państwowa służba cywilna w Polsce powstała w okresie międzywojnia (1922). Niezłe już ukształtowana i mająca opinię prestiżowego zawodu, zaczęła być – po 1945 r., w wyniku zmian ustrojowych – poddawana licznym przekształceniom pod hasłem: “od prawa urzędniczego, a więc prawa administracyjnego, prawa publicznego do prawa pracy”. Wprawdzie ustawę z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej uchylono ostatecznie dopiero w

---

<sup>1</sup> G. Wróblewska, Bój o urzędnika. Rozmowa z Janem Pastwą, szefem służby cywilnej, Gazeta Prawna, 17-19 grudnia 2004. Cytat z exposé Premiera M. Belki, czerwiec 2004 r.; zob. też wystąpienie Premiera M. Belki w Sejmie 3. 11. 2004 r., [www.usc.gov.pl](http://www.usc.gov.pl)

1974 r. w przepisach wprowadzających kodeks pracy, w ciągu tych 30 lat dokonywano zabiegów, które całkowicie ją zniekształciły, odbierając publicznoprawny charakter.

Po II wojnie światowej, wobec braku nowej koncepcji przyjęto konieczność zastosowania przepisów ustawy z 1922 r. , *“wykorzystując to, co nadawało się do adaptacji w państwie demokracji ludowej”*.<sup>2</sup> Nie był to już zatem ten sam akt, bowiem: *“Sam fakt, że ustawa ta miała służyć państwu nowego typu: państwu socjalistycznemu, przesądził o zmianie treści klasowej jej przepisów i funkcji społecznej. Zmiany ustawy były ukierunkowane przez przewodnie zasady socjalistycznej służby państwowej oraz zasady socjalistycznego prawa pracy”*.<sup>3</sup>

Uważam za konieczne przypomnienie o gwałtownych i radykalnych przekształceniach sposobu myślenia o służbie cywilnej w okresie powojennym, ponieważ zaważyły one na jej historii. Powodowały częste zmiany koncepcji dotyczące roli tej instytucji w państwie, celów, zasad jej funkcjonowania i statusu osób wykonujących jej zadania. Zaczęto od porzucenia przedwojennej koncepcji, bez wypracowania nowej. Kwintesencją przekształceń powojennych było zaprzeczenie zasadności istnienia państwowej służby cywilnej i w efekcie, zniszczenie tego co zbudowano przed wojną: *Uznano, że: “Razem ze starą maszyną państwową stare kadry, które ją utrzymywały w ruchu, muszą być usunięte i zastąpione nowymi, oddanymi sprawie socjalizmu. Możliwość wykorzystania starych kadr do nowych celów jest nader ograniczona i sprowadza się raczej do poszczególnych osób i nielicznych grup. I te możliwości są jednak uwarunkowane tworzeniem nowych kadr o dostatecznie wysokim poziomie fachowym i ideologicznym, zdolnych do szybkiej asymilacji rozbitków starej kadry”*.<sup>4</sup>

W okresie powojennym zaprzeczono w ogóle potrzebie istnienia zawodu urzędniczego. Pogląd taki obowiązywał i w tym kierunku zmierzało ustawodawstwo. Odrzucono zatem model zawodowego pracownika aparatu państwowego, który według kontestatorów myśli politycznej, społecznej i prawnej Polski międzywojennej był równoznaczny z kastowością, przywilejami i biurokracją w negatywnym tego słowa znaczeniu. *“Międzywojenny system prawa urzędniczego stał się nieprzydatny w nowych warunkach. (...) Niepotrzebne stało się samo pojęcie “zawodu” urzędnika. Znikł nawet sam*

<sup>2</sup> W. Jaśkiewicz, *Rozwój sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej w Polsce Ludowej*, w: *Pracownicy administracji w PRL*, red. J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź, 1984 Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wydawnictwo Polskie Akademii Nauk, s. 43

<sup>3</sup> W. Jaśkiewicz, *Rozwój...*, s.43

<sup>4</sup> M. Jaroszyński, *Służba państwowa w administracji*, w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, rozdz. VIII, Warszawa 1965, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 292

*termin "urzędnik" i został zastąpiony, nawet formalnie, terminem "pracownik państwowy" (...). Nie ma już u nas zawodu urzędniczego, jest jednak służba państwowa (...) i są normy prawne, które tę służbę regulują (...). Nie tworzą one jednolitej kodyfikacji. Niemniej pod względem treści tworzą one system, dostosowany do potrzeb państwa ludowego. Ogólną, charakterystyczną cechą prawa kształtującego stosunek służbowy jest tendencja do zrównania sytuacji pracownika służby państwowej z sytuacją ogółu pracowników".<sup>5</sup>*

Cytuję obszernie fragmenty ówczesnego piśmiennictwa, ponieważ oddają one klimat i obowiązujący kierunek zmian tego okresu. To była totalna zmiana koncepcji. Przedwojenna służba cywilna przestała istnieć, zaczęto posługiwać się pojęciem "służba państwowa". Nie można jednak było ich porównywać. W obrębie tej ostatniej znaleźli się niemal wszyscy pracownicy: pracownicy administracji państwowej, nauczyciele, zecerzy, hutnicy, aktorzy, milicjanci, szwaczki...

**3.** Ostatecznym efektem przyjęcia kierunku: "od prawa urzędniczego do prawa pracy" stało się uchwalenie w 1974 r. kodeksu pracy. Pod rządami jego przepisów – i tak jest do dzisiaj – znalazły się wszystkie stosunki pracy powstałe na podstawie umowy o pracę, mianowania, powołania, wyboru i spółdzielczej umowy o pracę. Unormowanie stosunku pracy z mianowania kodeks pracy odsyła do ustaw szczególnych. Miejsce pragmatyk zajęły rozporządzenia Rady Ministrów (1974), które regulowały status różnych grup pracowniczych, m.in. pracowników urzędów państwowych.

**4.** Ogólny ton zmian ustawodawczych dotyczących pracowników administracji: "od statusu publicznoprawnego do statusu zobowiązaniowego" utrzymywał się do początku lat 80-tych. W związku z trudną sytuacją społeczno-polityczną, z napięciem spowodowanym przybierającą na sile opozycją przeciwko władzy, poszukiwano sposobów wzmocnienia państwa. Sposobem takim wydała się m. in. reforma pozycji prawnej pracownika administracji państwowej. Odezwały się wyraźniej głosy o iluzji równości i unifikacji statusu pracowniczego, o uzasadnionych celami administracji państwowej prawach i obowiązkach, różnych od powszechnych, o nieszczerości intencji, o potrzebie rychłego zreformowania

---

<sup>5</sup> M. Jaroszyński, Służba państwowa..., s. 301

dotychczasowych koncepcji.<sup>6</sup> Idea uniformizacji pozycji prawnej wszystkich pracowników – nierealna i nieuzasadniona - załamała się, ponieważ wymagały tego – raz jeszcze – względy polityczne.

Tak więc na początku lat 80-tych, zaledwie kilka lat po wejściu w życie kodeksu pracy i rozporządzenia Rady Ministrów o pracownikach urzędów państwowych, postanowiono stworzyć ponownie zawód urzędnika, a więc powrócić do – tak jeszcze niedawno – krytykowanej koncepcji. Myślano nawet o odrębnej ustawie, która byłaby kompleksowym aktem z dziedziny prawa pracy i prawa administracyjnego.<sup>7</sup>

Wynikiem tych zamierzeń było uchwalenie ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>8</sup>. Powstała odrębna ustawa regulująca status prawny tych pracowników, a przepisy kodeksu pracy miały wobec nich zastosowanie w zakresie przez nią nieuregulowanym. Zwracano uwagę, że nie tworzy ona jednak osobnego i odrębnego prawa państwowej, ale jest zbiorem przepisów szczególnych w stosunku do ogólnych zawartych w Kodeksie.

W ustawie z 1982 r. zastosowano terminologię właściwą prawu pracy: „pracownik”, „stosunek pracy”, „zatrudnienie”. Jednocześnie, przywrócono pojęcie „urzędnik” (nie dość precyzyjnie zresztą zdefiniowane), dzięki czemu nawet specjaliści z zakresu prawa pracy uznali, że ponownie można mówić o prawie urzędniczym, ponieważ termin ten oddaje treść i zakres regulacji.<sup>9</sup> Przyjęto założenie statusu pracownika administracji państwowej, podporządkowanego i lojalnego zwierzchnikom, zarówno w sensie hierarchicznym jak i politycznym, pełniącego swe obowiązki na zasadzie służby państwu i partii zarazem.

---

<sup>6</sup> M. Jełowicki, Instytucje prawa urzędniczego, Warszawa 1986, Instytut Organizacji, Zarządzania i Doskonalenia Kadr, s. 29

<sup>7</sup> T. Zieliński, Podstawowe problemy reformy prawa służby państwowej w PRL, Państwo i Prawo, 1982, nr 9. s. 57

<sup>8</sup> Ustawa z 16 września 1982 r., Dz.U. nr 31, poz. 214

<sup>9</sup> W. Muszalski, Podstawa prawna zatrudnienia pracowników administracji państwowej, w: Pozycja prawna urzędników państwowych. Materiały i Studia, Warszawa 1984, Instytut Organizacji, Zarządzania i Doskonalenia Kadr, s. 27

Główne kierunki koncepcji ustawodawcy to: zatrudnienie w urzędach państwowych ma charakter służby państwowej; urzędy państwowe i ich personel to administracja rządowa o znacznym stopniu polityzacji; urzędy państwowe są jednostkami administracji cywilnej scentralizowanej – przepisom ustawy podlegają urzędnicy państwowi i inni pracownicy na wszystkich szczeblach. Powrócono nie tylko do odrębnego statusu urzędnika państwowego, ale też otwarcie do zasady pierwszeństwa interesu państwa przed interesem indywidualnym, zastosowano rozwiązania o charakterze administracyjnoprawnym: mianowanie jako podstawę nawiązania stosunku pracy, zmiany stosunku pracy, zawieszenie w pełnieniu obowiązków, odpowiedzialność dyscyplinarną i w konsekwencji, skargę do sądu administracyjnego w określonych w ustawie sprawach spornych z zakresu stosunku pracy.

Takie założenia prowadziły niektórych autorów do przekonania, że ustawa z 1982 r. wraz z towarzyszącymi jej aktami wykonawczymi stworzyła po raz pierwszy po wojnie – podstawy prawa urzędniczego.<sup>10</sup> Ustawa wyraźnie nawiązywała do rozwiązań międzywojennych, choć nie przyjęto w niej koncepcji ustawy z 1922 r. – to znaczy regulacji z zakresu prawa publicznego. Usiłowano - i tak jest do dzisiaj - łączyć pod “sztandarem” prawa pracy, regulacje dla tego prawa charakterystyczne z instytucjami prawa publicznego, publicyzując – w dowolny i nie zawsze uprawniony sposób - to pierwsze., to znaczy uznając, że instytucje prawa administracyjnego stają się instytucjami prawa pracy dzięki temu, że się je tak nazwie. Jednocześnie odstąpiono od przekonania o słuszności koncepcji ujednoczenia regulacji statusu wszystkich pracowników. Założenie regulacji przyjęte w ustawie z 1982 r. podzieliło tę regulację pomiędzy przepisy prawa administracyjnego i prawa pracy, chociaż wyrażano także zdanie, że udział prawa administracyjnego zmalał do zera. Podzieliło też środowisko administratywistyczne i środowisko specjalistów z zakresu prawa pracy, a spór ten trwa do dzisiaj, choć jego natężenie znacznie osłabło (część adwersarzy odeszła).

---

<sup>10</sup> Por. J. Łętowski, Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego, Państwo i Prawo, 1983 r., nr 8, s.17-31; T. Zieliński, Podstawowe problemy ..., passim

Trudności w ocenie tego aktu wynikały z faktu, że *“Nowa regulacja sytuacji prawnej urzędników państwowych stanowi z jednej strony kontynuację dotychczasowej ewolucji w zakresie, z drugiej zaś odejście od niektórych tendencji rozwojowych na rzecz nowych rozwiązań polityczno-prawnych. Przejawem kontynuacji dotychczasowej linii rozwojowej prawa urzędniczego jest zachowanie stosunku pracy jako podstawy zatrudnienia urzędnika państwowego, (...)”*.<sup>11</sup>

W poszukiwaniu nowej koncepcji próbowano pogodzić regulacje o charakterze administracyjnoprawnym z regulacjami typowymi dla prawa pracy. Nie było już mowy o koncepcji wyłącznie publicznoprawnego charakteru statusu pracownika administracji, ale też nie dało się – moim zdaniem - zaakceptować poglądu o regulacji należącej wyłącznie z zakresu prawa pracy. Gdyby przyjąć ten ostatni, należałoby stwierdzić powstanie nowej gałęzi prawa: “urzędniczego prawa pracy”, co jest sprzecznością samą w sobie. To znaczyłoby, że część prawa administracyjnego, wbrew ustalonym dotychczas charakterystykom, została wchłonięta przez prawo pracy. Ale czy tym samym mogła stać się prawem pracy? Znane są takie zjawiska jak konwencjonalizacja prawa publicznego, czy publicyzacja prawa pracy. I nie ma w tym nic złego. Na pograniczu tych dwu gałęzi prawa może dochodzić i dochodzi do wzajemnego przyjmowania pewnych instytucji (np. mediacje, porozumienia, umowy, itd. są coraz popularniejsze na gruncie prawa administracyjnego, przyjęcie mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy na gruncie prawa pracy z jednoczesnym odesłaniem regulacji do przepisów szczególnych).

W 1994 r. ustawa z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (która w części dotyczącej pracowników mianowanych obowiązuje do końca 2010 r.<sup>12</sup>), została znowelizowana.<sup>13</sup>Zniesiono w urzędach państwowych mianowanie. Pozostali jednak w urzędach pracownicy mianowani przed tą nowelizacją, co spowodowało, że identyczne

---

<sup>11</sup> L. Florek, Uwagi o sytuacji prawnej urzędnika państwowego, *Państwo i Prawo* 1984, nr. 4, s. 44

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 11 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej, Dz.U. nr 228, poz. 2257

stanowiska zajmowali pracownicy o dwu różnych statutach. Jedni pozostawali w sytuacji o cechach stabilności – można lub trzeba było rozwiązać z nimi stosunek pracy tylko w okolicznościach przewidzianych przez ustawę, z innymi zgodnie z przepisami o umowie o pracę, co wyraźnie naruszało zasadę równości. Czy można było mówić o ogólnej koncepcji statusu pracownika administracji publicznej, w tym pracownika urzędu państwowego? Moim zdaniem nie.

5. Przekształcenia ustrojowe końca lat 80-tych ponownie skłoniły do zastanowienia się nad koniecznością przemyślenia nowej koncepcji statusu pracownika administracji publicznej. Powstał pomysł restytuowania służby cywilnej. Prace nad projektem ustawy rozpoczęły się dość szybko (1990). Z powodu zmian władz państwowych prace te nie przebiegały ani bezkonfliktowo, ani płynnie, ani szybko. Każdy nowy rząd usiłował zbudować służbę cywilną dla siebie, tak jakby zamierzał trwać wiecznie. Klasyczna koncepcja przewiduje, że służba cywilna służy każdemu państwu, niezależnie od ideologii.

Pierwszą polską ustawę o służbie cywilnej po II wojnie światowej uchwalono 5 lipca 1996 r.<sup>14</sup> Inspirowana wyraźnie polskimi regulacjami z czasów przedwojennych, a także współczesnymi publicznoprawnymi rozwiązaniami zachodnioeuropejskimi, zwłaszcza francuskimi, przewidywała także oryginalne pomysły. Budowała służbę cywilną o charakterze publicznoprawnym, przyjmując system kariery. Przewidywała mianowanie do służby, a nie na stanowisko, weryfikację kandydatów z punktu widzenia wiedzy, umiejętności przydatnych w służbie cywilnej, predyspozycji zawodowych. Przewidywała kategorie urzędników według pełnionych funkcji (kierowniczych, koncepcyjnych, wykonawczych, pomocniczych) oraz przygotowania i predyspozycji (np. poziom wykształcenia, takie cechy jak: kreatywność, umiejętność kierowania zespołami ludzkimi, współdziałania, analizy, syntezy, specjalistyczne kwalifikacje) oraz instrumenty zapewniające mobilność wewnątrz

---

<sup>13</sup> Dz.U. nr 136, poz. 704, art. 1

<sup>14</sup> Dz.U. nr 89, poz. 402

służby. Służba cywilna nie była dożywotnia, mimo że prasa tak ją przedstawiała. Istniały narzędzia, np. oceny kwalifikacyjne, czy odpowiedzialność dyscyplinarną, które w konsekwencji mogły eliminować urzędników nieprzydatnych. Koncepcja była jasna.

Wadą – moim zdaniem – był wąski zakres podmiotowy. Przepisom ustawy podlegali tylko mianowani urzędnicy administracji rządowej. Nie przewidywała ona innych podstaw nawiązania stosunku pracy. Wszyscy pozostali pracownicy administracji publicznej podlegali innym ustawom: powołanej już ustawie z 1982 r., znowelizowanej w 1994 r. w sposób odbierający służbie cywilnej w poważnym stopniu jej cechy, a zarazem pozbawiający jakiegokolwiek koncepcji oraz ustawie z 1990 r. o pracownikach samorządowych, która z powodu pośpiechu była kopią tej z 1982 r., z koniecznymi zmianami, a więc także aktem pozbawionym pomysłu na nowy, szczególnie status pracownika samorządowego.

Nie było koncepcji statusu pracownika administracji publicznej w ogóle. Ustawa z 1996 r. regulowała pozycję prawną wyłącznie pracowników administracji rządowej, bardzo wąsko zakreślonej. Przepisem o charakterze politycznym wprowadzono obowiązek 7-letniego stażu pracy przed wstąpieniem do służby, co powodowało możliwość przyjęcia do służby osób zatrudnionych w poprzednim systemie politycznym. Ten właśnie przepis był szczególnie krytykowany przez przeciwników.

Ustawa z 1996 r. o służbie cywilnej obowiązywała krótko, nieco ponad dwa lata. Nowy rząd przygotował projekt nowej ustawy, dla siebie, i doprowadził do jej uchwalenia. Tak powstała ustawa z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej<sup>15</sup>, a przyczyny jej powstania – także tym razem – miały charakter polityczny. Przyjęto, w stosunku do poprzedniej ustawy odmienną koncepcję.

Bliskie związki służby cywilnej z państwem i wykonywaniem jego zadań, jej znaczenie dla osiągnięcia politycznych celów, nie mogą być jednak – według mnie – usprawiedliwieniem naruszania zasad państwa prawnego, pewności prawa, zaufania do władz

państwowych. Zasady te zostały naruszone - rażąco. Ustawa z 1996 r. mogła być z powodzeniem nowelizowana. Nie można narażać tak ważnej dziedziny życia na niestabilność, nie można narażać personelu administracji publicznej na niepewność, a odbiorców usług administracyjnych na złą jakość tych usług, w związku z atmosferą zagrożenia z powodu przedkładania interesów poszczególnych rządów, a w zasadzie partii, ponad państwowe. Nie można zmieniać koncepcji, dostosowując ją do interesów każdego i każdej z nich. A dotychczas tak się działo. Od 1989 r. wszystkie kolejne rządy, niezależnie od ich orientacji politycznej działały tak samo: dla siebie. A to co innego niż dla państwa i jego obywateli .

6. Ustawa z 1996 r. o służbie cywilnej sformułowała cel stworzenia tej instytucji. Było nim zapewnienie w urzędach administracji rządowej zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa. Formułę tę powtórzono w Konstytucji RP z 1997 r.<sup>16</sup> (art. 153). Służba cywilna stała się więc w Polsce kategorią konstytucyjną. Znaczy to, że ustrojodawca nałożył na organy państwowe obowiązek: 1/ powołania korpusu służby cywilnej, 2/ działającego w urzędach administracji rządowej, 3/ pozostającego pod zwierzchnictwem Prezesa Rady Ministrów, 4/ spełniającego określone cele.<sup>17</sup>

Obowiązek ten miał wprawdzie wcześniej podstawę prawną w ustawie z 1996 r., nie mogło być jednak jeszcze mowy o jego spełnieniu. Proces kształtowania się służby cywilnej wymaga czasu. Nie należało więc oczekiwać, że nazajutrz, po wejściu w życie ustawy (.01.1997) służba cywilna będzie dziełem gotowym, satysfakcjonującym i działającym w praktyce. Nie jest takim dziełem do dziś.<sup>18</sup>

Konstytucja z 1997 r. przewiduje także prawo dostępu obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych, do służby publicznej, na jednakowych zasadach

---

<sup>15</sup> Dz.U. z 1999 r., nr 49, poz. 483

<sup>16</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483

<sup>17</sup> W. Sokolewicz, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz II, art. 153, s. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001

<sup>18</sup> Zob. Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby za rok 2002 oraz 2003 [http://www.usc.gov.pl/pl/archiw/urząd/sprawozdanie\\_2002/00.html](http://www.usc.gov.pl/pl/archiw/urząd/sprawozdanie_2002/00.html); <http://www.usc.gov.pl>

(art. 60). Znaczy to, że każdy obywatel spełniający warunki ustawowo przewidziane może ubiegać się o zatrudnienie, między innymi w służbie cywilnej.

7. Sformułowanie celu służby cywilnej sformułowany w ustawie z 1996 r. i w Konstytucji z 1997 r. zostało powtórzone w ustawie z 1998 r. o służbie cywilnej. Ustawa ta przyjęła jednak inną koncepcję tej instytucji, niż poprzednia. Przyjęła mieszany model, co znaczy, że są w nim elementy modelu kariery, ale dominują elementy modelu stanowisk, inaczej zwanym modelem łupów.<sup>19</sup> Nie przewiduje się zatem rekrutacji do służby cywilnej, ale na poszczególne stanowiska.

Po kilkunastu latach od zmian ustrojowych, które były latami nadziei na powstanie nowych, dobrze służących państwu i społeczeństwu instytucji – nadal nie można powiedzieć, że polska służba cywilna pełni swoje zadania i jest już w miarę dojrzała, skoro dopiero teraz (2004), ponownie zaczyna się od początku. Nie może być udawana. To znaczy, że dotychczas taka była.

Z jednej strony, to normalne że nie mogła ona powstać zbyt szybko, że proces taki wymaga długotrwałego kształtowania i weryfikacji założeń. Z drugiej jednak wiemy że poszukiwania koncepcji trwały zbyt długo i najczęściej nie zmierzały do ukształtowania służby cywilnej, która mogłaby działać w miarę uniwersalnie, tzn. profesjonalnie, rzetelnie i neutralnie politycznie, ale była podporządkowana interesom tych, którzy byli u władzy i mieli wpływ na tę służbę wizerunek. Tak, jak gdyby władza była wieczna, dana na zawsze. Istnieją nadal wątpliwości czy koncepcja, choćby “na teraz” rzeczywiście została znaleziona.

Słowa obiektywnej krytyki pod adresem sposobu kształtowania się płyną – między innymi - z samego źródła, od Szefa Służby Cywilnej. Sprawozdanie o stanie służby cywilnej

---

sprawozdanie 2003; zob. też J. Czaputowicz, Służba cywilna w Polsce – między polityzacją a profesjonalizacją, Służba Cywilna, jesień-zima 2004/2005, nr 9. s. 27-46

<sup>19</sup> J. Czaputowicz, Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej, Służba Cywilna jesień-zima 200/2001, s. 48; Model przyjęty w ustawie nie jest jednak łatwy do rozszyfrowania – zdaniem ekspertów OECD jest to model kariery, według ekspertów z Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej (EIPA), jest to model mieszany, bliższy systemowi kariery niż systemowi stanowisk

za rok 2002<sup>20</sup> było –moim zdaniem wyrazem klęski (sprawozdanie za rok 2003 pozwala na pewne nadzieje). Krytyczne słowa nie były więc wymysłem dziennikarzy, naukowców czy innych malkontentów. Główną przyczyną niepowodzeń, od początku tworzenia są sądzania zmierzające do jej upolitycznienia, do jej upartyjnienia.<sup>21</sup> Wiele spośród tych działań, zbyt wiele, to działania skuteczne, w negatywnym tego słowa znaczeniu. Ich skutki mają fatalny wpływ na proces powstawania i rozwoju są, a tym samym na jej jakość. Punktami newralgicznymi, przez które ten wpływ się sączy to, przede wszystkim, metody rekrutacji i selekcji kandydatów, nabór pracowników według reguł dopuszczających wskazane osoby do pełnienia służby, stawianie zbyt niskich wymagań selekcyjnych, wprowadzanie przepisów pozwalających na omijanie procedur konkursowych, ustawowe wprowadzenie do Rady S.C. polityków związanych z partiami i działającymi na ich rzecz.

To przecież działania antykonstytucyjne. W ten sposób nie można stworzyć są, która zgodnie z polską ustawą zasadniczą zapewnić powinna zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa, to znaczy takiej są, która wykonuje je niezależnie od ustroju, niezależnie od woli i dyktatu partii dominującej. Konstytucyjne zwierzchnictwo Prezesa RM nie może mieć charakteru ideologicznego, ale hierarchiczny.

## **II. Czy ustawa z 1998 r. o służbie cywilnej rozstrzygnęła wybór koncepcji?**

Nie ma potrzeby, aby taki wybór koncepcji był ostateczny, raz na zawsze. Służba cywilna jest żywym organizmem, powinna i musi się zmieniać. Jednakże dotychczasowe zmiany w tym zakresie, które z rozmysłem przedstawiałam dość obszernie nie były, w większości, poszukiwaniem racjonalnych, dobrych dla państwa, społeczeństwa i nas wszystkich rozwiązań. Były politycznymi próbami podporządkowania służby cywilnej

---

<sup>20</sup> Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za rok 2002, [www.usc.gov.pl](http://www.usc.gov.pl)

<sup>21</sup> J Czaputowicz, Służba cywilna..., passim

partyjnym interesom. Nie znaczy to jednak, że nie można mówić także o dobrych stronach kolejnych regulacji.

1. Ustawa z 1998 r. o służbie cywilnej znacznie rozszerzyła w stosunku do poprzedniej z 1996 **zakres podmiotowy** Sc i to należy zaliczyć do jej zalet. Obowiązującej ustawie podlegają pracownicy umowni – zwani pracownikami i pracownicy mianowani - zwani urzędnikami (jedni i drudzy są pracownikami sc, ale terminologia i język nie są mocną stroną ustawy), zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w urzędach administracji rządowej.

Niemniej jednak uważam, że sprawa statusu prawnego pracowników administracji publicznej w ogóle – po raz kolejny - nie została tym samym rozwiązana. Poza przepisami ustawy o sc pozostają ci, którzy podlegają ustawie o pracownikach urzędów państwowych, m.in. pracownicy Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta, Biur: RPO, GIODO, KRRiTv, ale także pracownicy w urzędach administracji rządowej, wobec których nie mają zastosowania przepisy ustawy o sc. Obowiązywanie ustawy z 1982 r. , w każdym razie wielu jej przepisów, zostało przedłużone do 2010 r. (art. 137 ustawy o służbie cywilnej). Zabieg ten jest – moim zdaniem – świadectwem braku koncepcji regulacji statusu pracowników administracji publicznej w ogóle. Poza sc pozostają też pracownicy samorządowi. Ustawa o pracownikach samorządowych, czyli skopiowana niegdyś ustawa o pracownikach urzędów państwowych wciąż oczekuje nowelizacji. Pada nie tak rzadko pytanie o zasadność stworzenia samorządowej służby cywilnej.<sup>22</sup>Status pracownika samorządowego z pewnością powinien być przedmiotem doskonalenia. Doświadczenia związane z tworzeniem służby cywilnej w administracji rządowej skłaniają jednak do poniechania, przynajmniej w najbliższym czasie, takiej próby. Wizja powtórki tworzenia służby cywilnej w administracji samorządowej jest dla ludzi dobrej woli nie do przyjęcia.

---

<sup>22</sup> T.G. Grosse, Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna? Samorząd Terytorialny, nr 7-8/2000; T. Mordel, Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej, Samorząd Terytorialny, nr 7-8/2002; T. Mordel, Samorządowa służba cywilna. O potrzebie normatywnych gwarancji profesjonalizmu pracowników

2. Uregulowanie ustawowe problemu **rekrutacji i selekcji** pracowników w administracji publicznej nie było i nie jest przypadkowe. I być nie powinno. Nie można go jednak dobrze oceniać. Nadal, z wyjątkiem obowiązku konkursu na wyższe stanowiska w sc, przepisy ustaw normujących status członków korpusu sc (1998), pracowników urzędów państwowych (1982) i pracowników samorządowych (1990) nie przewidują procedur kwalifikacyjnych, pozwalających na wyłonienie najlepszych kandydatów do pracy w administracji. Nie ma sprawdzianów, testów, konkursów. Pozostaliśmy przy ogólnych kryteriach: obywatelstwo, pełnia praw publicznych, niekaralność, nieposzlakowana opinia, wymagane kwalifikacje (określone "z grubsza" w rozporządzeniu). I to koniec.

Często powtarza się za ustawą o sc, że nabór jest otwarty i konkurencyjny. Otwarty, bo została w końcu wprowadzona reguła informowania o wolnych stanowiskach, co nie jest ewenementem w demokratycznych służbach cywilnych. Informacje te są rozpowszechniane obowiązkowo przez dyrektora generalnego (przez ogłoszenie w miejscu powszechnie dostępnym w urzędzie oraz przez publikowanie ich w Biuletynie S.C). Oczywiście należy pochwalić uznanie prawa do informacji o wolnych stanowiskach, choć dotyczy ono tylko sc, ale należy przede wszystkim zganić fakt, że do 1996 nie było ono praktykowane w ogóle i do dzisiaj nie jest powszechne - stanowiska w administracji publicznej poza sc nie podlegają tej zasadzie.

Konkurencyjność – moim zdaniem - pojawia się dopiero na etapie postępowania kwalifikacyjnego, poprzedzającego mianowanie. Jest to dobrowolne przystąpienie do konkurencji, na własny wniosek. Nie ma obowiązku, można pozostać do końca życia zawodowego pracownikiem umownym, godząc się na gorszą pozycję. Pracownicy umowni są równie potrzebni w służbie cywilnej jak mianowani. Trzeba jednak przewidzieć taki ich status, aby nie sytuował ich w gorszej, choć przecież innej, pozycji.

Nabór wstępny nie jest konkurencyjny, wbrew deklaracji zawartej w ustawie; nie można przecież konkurować w zakresie obywatelstwa czy praw publicznych, albo się je ma, albo się ich nie ma. Konkurencja co do wykształcenia? To za mało. Nie decyduje ono ostatecznie o przydatności do wykonywania określonych zadań, ani o zakresie i jakości koniecznej wiedzy, ani o predyspozycjach, ani o umiejętnościach, np. kierowniczych, ani o właściwościach takich jak np. kreatywność, łatwość kojarzenia, umiejętność współzycia, zdolność kierowania ludźmi, itd.

Uważam więc, że kwestia naboru w polskiej administracji publicznej, w tym w sc, a którą uważam za kluczową dla jakości pracy administracyjnej, jest uregulowana w taki sposób, aby można było bez większych przeszkód, ulokować osoby według uznania, a nie według kryteriów merytorycznych.

Administracja polska nie jest jeszcze przyzwyczajona do myśli o korzyściach płynących z profesjonalizmu, rzetelności, nieuleganiu wpływom. Utrzymuje się przekonanie, że lepszy swój, niż dobry pracownik. Zdarza się, że przeszkadzają nawet te, tak przecież łagodne wymagania ogólne, które znalazły się w ustawie o sc. W sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej. z 2002 wspomina się o nieprawidłowościach w prowadzeniu otwartego i konkurencyjnego naboru do sc. Zaczynają się one *“(...) od zatrudniania bez umieszczenia ogłoszenia w Biuletynie S.C., poprzez takie formułowanie wymagań w ogłoszeniu, aby spełniała je wyłącznie umówiona wcześniej osoba, ukrywanie przed zainteresowanymi faktu prowadzonego naboru, nieobiektywne prowadzenie rekrutacji aż do wyboru faworyzowanego kandydata, z odrzuceniem kandydatów ewidentnie lepiej spełniających stawiane wymagania”* (s.10).

W sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej z 2003 r.<sup>23</sup> przez konkurencyjność rozumie się organizowanie procedury naboru przez dyrektorów generalnych tak, by w jej wyniku wybrać, spośród zgłaszających się kandydatów, osobę najlepiej spełniającą wymagania dla

danego stanowiska. Czy znaczy to więc, że w każdym urzędzie będzie obowiązywała inna procedura, określona przez dyrektora generalnego?

Procedury weryfikacyjne powinny być jasne, dostępne, zróżnicowane w zależności od zadań, stanowisk, rodzaju funkcji, unormowane ustawowo.

Ustawa z 1998 r., przeciwnie niż ta z 1996 r. nie przewiduje – należy sądzić, że świadomie – konkretnych kryteriów merytorycznych naboru, pozostawiając swobodę dyrektorom generalnym.<sup>24</sup> Intencja ustawodawcy wydaje się jasna i równocześnie przecząca konstytucyjnej profesjonalizacji służby cywilnej.<sup>25</sup> Konstytucja w art. 60 przewiduje, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Te zasady, na podstawie których będzie można wyselekcjonować najlepszych kandydatów, trzeba jednak przewidzieć. Polski prawodawca ma wzory. Rekomendacja Rady Europy z 2000 r.<sup>26</sup>, zaleca rekrutację według kryteriów merytorycznych, prowadzoną zgodnie ze znanymi i jasnymi procedurami. To nie jest szczególnie wymyślna zasada. Nie trzeba nawet znać rekomendacji, choć osoby odpowiedzialne za służbę cywilną powinny mieć świadomość jej istnienia (może mają, ale nie powołują się na ten dokument), aby regułę tę uważać za kluczową dla jakości administracji.

W prawdziwej, a nie udawanej – jak dotychczas służbie cywilnej - zapowiada się zmiany przy obsadzaniu stanowisk w administracji rządowej. Są propozycje (planowana nowelizacja ustawy o służbie cywilnej) wprowadzenia medialnej kontroli naboru pracowników do służby cywilnej, pracowników samorządowych, pracowników rządowych agencji, ZUS, KRUS. Każdy z nas będzie mógł dowiedzieć się na właściwej stronie internetowej kto ubiega się o stanowisko i kto je otrzymał.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> [Www.usc.gov.pl](http://www.usc.gov.pl) s. 21

<sup>24</sup> J. Czaputowicz, Służba cywilna..., s. 35

<sup>25</sup> Zob. Profesjonalizm w administracji publicznej, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2004

<sup>26</sup> N° R (2000) 6 Le statut des agents publics en Europe, Ed. du Conseil de l'Europe

<sup>27</sup> Powołana już rozmowa z J. Pastwą, Gazeta Prawna, 17-19 grudnia 2004

Nie ma jednak w planowanej nowelizacji ustawy ani słowa o wprowadzeniu jakichkolwiek sprawdzianów wiedzy, predyspozycji, umiejętności w trakcie naboru wstępnego.

Rozwiązanie takie przewidywała ustawa z 1996 r. o służbie cywilnej. Postępowanie kwalifikacyjne weryfikowało, a w każdym razie powinno było weryfikować wszechstronnie kandydata, z punktu widzenia przydatności do służby cywilnej. To było dobre rozwiązanie, pod warunkiem że nie zostanie poddane presjom i politycznym zabiegom. Zostało im poddane.

**3. Mianowania** w sc, poprzedzone postępowaniem kwalifikacyjnym, odbywają się zgodnie z limitem określonym na dany rok budżetowy. Limit ten nie zawsze był wykorzystywany. Stosunkowo niska liczba mianowań wynikała z tego, że pracownicy nie byli jeszcze przyzwyczajeni do poddawania się komisyjnym egzaminom i sprawdzianom. Nie przywykli do tego – w czym sprzyjały im i nadal sprzyjają dotychczasowe zwyczaje – że merytoryczne przygotowanie, wiedza, doświadczenie, predyspozycje są kryteriami przyjęcia do pracy, a następnie awansu, tak jak nie przywykli do tego, że negatywne okresowe oceny ich pracy mogą, a w służbie cywilnej muszą być powodem rozwiązania stosunku pracy. Przyczyną niewyczerpania limitu mianowań był często wymóg znajomości języka obcego. Od dłuższego już czasu oczywista stała się konieczność znajomości przynajmniej jednego języka obcego. Poprawa wymaga jednak czasu, choć sytuacja w tym zakresie nie ma porównania z okresem poprzednich “beżjęzycznych” generacji. Ewentualni kandydaci boją się zatem kompromitacji w środowisku i w związku z tym żywią obawy co do swojej przyszłości. Lęk powoli ustępuje potrzebie przystosowania się do nowych warunków i nowych wyzwań.<sup>28</sup>

Rada Służby Cywilnej w 2003 r. uznała przebieg postępowania kwalifikacyjnego za prawidłowy.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za rok 2003 s. 24 i n.

<sup>29</sup> Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za rok 2003, s. 24

4. Należy wprawdzie pochwalić wprowadzenie **konkursu** do sc, ale też trzeba stwierdzić, że radość z tego powodu jest nader ograniczona.

Po pierwsze – dotyczy on wyłącznie wyższych stanowisk w sc.<sup>30</sup> (ok. 1600 stanowisk w 2004). Wobec żadnych innych stanowisk, nie tylko w sc, ale w całej administracji publicznej nie stosuje się tego cennego dla doboru pracowników instrumentu. Konkurs jako metoda selekcji kandydatów jest w Polsce znany, np. tak się rekrutuje dyrektorów szpitali, dyrektorów szkół, profesorów wyższych uczelni, ale ani nauczyciele, ani służba zdrowia, ani nauczyciele akademicy nie są według polskiego prawa zaliczani do administracji publicznej, w tym do sc.

Reguły ustawowe przewidują, że do konkursu na wyższe stanowiska przystąpić może urzędnik sc, a więc osoba, zatrudniona już w służbie, która odbyła służbę przygotowawczą, poprzedzającą zatrudnienie na czas nieokreślony, a następnie – na własny wniosek – postępowanie kwalifikacyjne, poprzedzające mianowanie. Należy zatem sądzić, że nawet przy krytycznym stosunku do metod naboru, następne etapy kariery wymogły na pracowniku edukację, która zbliżyła go do modelu przygotowanego, doświadczonego i odpowiedzialnego urzędnika sc. Ustawa przewiduje też wyjątki od zasady (art. 144) i gdyby były one wykorzystywane zgodnie z jej duchem, tzn. gdyby do konkursu przystępowały wprawdzie osoby spoza sc, ale będące wybitnymi specjalistami i znawcami, a ich obecność w sc byłaby usprawiedliwiona koniecznością wykonania określonych, szczególnych zadań, wymagających specjalistycznej wiedzy, to byłoby to dobre i racjonalne rozwiązanie. Sc nie może być przecież hermetyczna i samowystarczalna. Jednakże wyjątki te, źle i nieuczciwie wykorzystane muszą przynosić szkodę. Zatrudnienie na takiej podstawie osób zaufanych politycznie lub osobiście, występujących w roli specjalistów, nie mogło przynieść służbie

---

<sup>30</sup> Dyrektor generalny urzędu, Główny Inspektor Audytu Wewnętrznego, dyrektor departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędach, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1,2 i 4, dyrektor wydziału (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędzie wojewódzkim, wojewódzki lekarz weterynarii i jego zastępcy

cywilnej profitów. Przepis dopuszczający ten wyjątek przestał obowiązywać, skutki jednak pozostały.

Konkurs na wyższe stanowiska w polskiej sc został upolityczniony i upartyjniony, a powrót do ustawowych zasad odbywa się z największym trudem. Przykładem była “polityczna” nowelizacja ustawy z 1998 r.<sup>31</sup> przez dodanie art. 144a. Wbrew konstytucyjnym zasadom, wbrew regułom przyjętym w ustawie, odstąpiono na okres roku od konkursu na wyższe stanowiska. Intencja była oczywista, w ciągu roku można wprowadzić na nie sporo osób, wedle własnego uznania. Tak się też stało.

Według Szefa S.C., ocena konsekwencji art. 144a była jednoznaczna: efektem wprowadzenia tego przepisu *“(…) było przede wszystkim zatrzymanie procedur konkursowych i zarzuty opinii publicznej o stosowanie (...) innych niż merytoryczne kryteriów. (...) w wielu przypadkach zatrudnienie osoby na podstawie art. 144a nie było etapem przejściowym do czasu zorganizowania konkursu na dane stanowisko, a formą zatrudnienia osoby preferowanej na to miejsce. Podkreślenia wymaga również fakt, że kilkanaście osób nadal zajmuje stanowiska dyrektorów generalnych powierzone im w trybie 144a, mimo upływu 6 miesięcy i uznania przez Trybunał Konstytucyjny (...) tego artykułu za niezgodny z art. 153 Konstytucji.”*<sup>32</sup>

Trzeba jednak stwierdzić, że osoby mające wpływ na funkcjonowanie sc, ale także osoby które ewentualnie chcą lub muszą być poddane postępowaniu konkursowemu, wyraźnie są niechętne tej procedurze. Dla tych pierwszych, jej omięcie pozwala na obsadzanie wyższych stanowisk wedle własnych potrzeb, bez skrupowania wymogami merytorycznymi, dla drugich to ulga z powodu możliwości uniknięcia sprawdzianu, uniknięcia zmuszającego do opanowywania wiedzy z różnych dziedzin nauki, a być może także

---

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. nr 154, poz. 1800

<sup>32</sup> Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej z 2002 r., s. 11 i n. i za rok 2003, s. 3, 26 i 27

kompromitacji. Toteż, na różne sposoby, przy ogólnym przyzwoleniu najwyższych władz, przez długi czas starano się zaniechać konkursu (wydłużanie przez urzędy procesu uzgadniania wymagań,<sup>33</sup> długi okres oczekiwania na zgłoszenie przedstawicieli właściwego urzędu lub przedstawicieli Prezesa RM do zespołu konkursowego, dokonywanie zmian organizacyjnych).

Przepis art. 144a został przez TK uznany za niezgodny z konstytucją,<sup>34</sup> ale spełnił cele jakie postawili sobie autorzy nowelizacji. Wprowadzili oni w ten sposób swoich ludzi do służby cywilnej. Przepis ten naruszał konstytucyjną koncepcję służby cywilnej jako formacji wykonującej zadania państwa zawodowo, rzetelnie, bezstronnie i neutralnie politycznie. Podważył, co podkreślił w uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny, istotę samej służby.

Uchylenie, w wyniku wyroku Trybunału przepisu nowelizującego ustawę o służbie cywilnej powinno być nauczka, że stosowanie arbitralnych zachowań władz publicznych, zmienianie ustaw w trybie nagłym, z naruszeniem przyjętych w państwie prawnym zasad i procedur przeszkadza nowym instytucjom prawnym rozwijać się, zniekształca je u progu ich powstania. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie był jednak respektowany z należytą powagą. Osoby, którym powierzono pełnienie obowiązków na podstawie art. 144a pozostawały długo, a niektóre pozostają nadal na tych stanowiskach. Problemy obsadzania wyższych stanowisk pod rządami obu powojennych polskich ustaw o służbie cywilnej, z 1996 i 1998 r. były przedmiotem interwencji skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego. Usiłowano im nadać charakter sporu o prawo, ale przecież intencje krytykowanych działań aż nadto są widoczne i rażąco przeczą konstytucyjnej koncepcji neutralnej politycznie służby cywilnej. Dlatego właśnie najnowsza historia polskiej służby cywilnej nie jest historią sukcesów.

---

<sup>33</sup> Do uzgodnień takich nie doszło do końca 2003 r. m.in. w Kancelarii Rady Ministrów, Ministerstwie Skarbu Państwa, Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Urzędzie Regulacji Energetyki, Urzędzie Transportu Kolejowego, informacje w sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej za rok 2003, s. 4

<sup>34</sup> Wyrok TK K 9/02 OTK-A 2002/7/94

5. Szef S.C. wyraził optymistycznie zdanie w sprawozdaniu za rok 2002, że trzy lata obowiązywania ustawy o sc pozwalają na *“sformułowanie wniosków potwierdzających słuszność jej ogólnych założeń”*, ale jednocześnie na dostrzeżenie konieczności nowelizacji ustawy. Nie podzielałam wówczas optymizmu Szefa S.C. Dzisiaj okazuje się, że następny rząd uznał, że tak nie było, skoro trzeba budować nową, prawdziwą służbę cywilną.

Za czasów tej udawanej. projektowano zmiany. Planowano wzmocnienie pozycji Szefa S.C. przez m.in.: - wyposażenie go w kompetencje pozwalające skutecznie kierować procesem zarządzania kadrami sc, przy zachowaniu samodzielności dyrektorów w tym zakresie, w podległym im urzędzie; - sprecyzowanie kompetencji w zakresie planowania i nadzorowania wykorzystania limitów zatrudnienia oraz środków na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu sc. Podniosły się głosy krytyki przeciw wzmocnieniu pozycji Szefa S.C. i jego większej niezależności. Pozycja Szefa S.C. powinna być mocniejsza i bardziej niezależna. Prezes RM jako konstytucyjny zwierzchnik wszystkich pracowników administracji rządowej, także Szefa S.C. powinien jednak respektować zasady zwierzchnictwa hierarchicznego przewidziane w ustawie. Ustawowe podporządkowanie nie może polegać na bezwolnej subordynacji.

Zdarzały się też propozycje niepokojące, np stworzenie możliwości obsadzania wyższych stanowisk w sc w drodze awansu wewnętrznego, bez konkursu, według nieokreślonej procedury. To był rodzaj ucieczki od koncepcji stworzenia profesjonalnej kadry. Nadal nie proponuje się procedury, która pozwoliłaby ocenić w sposób obiektywny wartość kandydata do służby cywilnej.

6. W związku z przedstawionymi wydarzeniami, nazywanymi tworzeniem polskiej służby cywilnej, z wielką rezerwą przyjmuję zapewnienia co do uzdrowienia tej instytucji, tak ważnej dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Uważam bowiem, że rozważania o prawnym kształcie sc są nadal drugorzędne. Na pierwszy plan wysuwa się bezwzględna

konieczność zmiany stosunku najwyższych władz publicznych do służby cywilnej. Uchwalanie nowej ustawy, mimo że poprzednia nie została wdrożona (96/98), wprowadzanie nowelizacji z pominięciem właściwych procedur, z naruszeniem prawa i przyjętych konstytucyjnie założeń sc (2001), omijanie na różne sposoby respektowania przepisów -to najnowsza historia służby cywilnej. Czy słuszna jest zatem mozolna praca nad koncepcją, nad szczegółowymi rozwiązaniami, jeżeli "jednym ruchem" mogą zostać wprowadzone wyjątki od reguł, wyjątki wygodne dla dominującej siły politycznej? Niepohamowana polityzacja i upartyjnienie służby cywilnej to zarzut pod adresem nie jednej partii. Kolejne ekipy rządzące, działały podobnie. Trzeba więc najpierw zrozumieć, że sc nie tworzy się aby służyła polityce, lecz państwu i społeczeństwu. Można powiedzieć, to niemożliwe, bo przecież zawsze jest ona bliska wielkiej polityki. Tak, to prawda, ale chodzi o wymiar bliskości i skalę tych związków. Z polskiego doświadczenia kilkunastu ostatnich lat wynika, że władze mające wpływ na związki ze służbą cywilną nie oceniły właściwie relacji. Uważały, że sc jest w ich dyspozycji.

To oczywiście nie wszystkie problemy sc, o których trzeba i można dyskutować i oceniać ich aktualne rozwiązanie. Mimo tych minorowych tonów, chcę powiedzieć, że nie wszystko zasługuje na totalną krytykę. Wiele – być może - można usprawiedliwić faktem, że to dopiero początki budowania tej ważnej instytucji. Od razu trzeba jednak dodać, że te początki zbyt długo trwają i znamy przyczyny tego stanu. Trzeba też powiedzieć, że są pewne jasne miejsca: wydanie rozporządzenia o ocenach okresowych i dość nowatorskiego (2002), Kodeksu Etyki S.C. (2002). W praktyce są jeszcze kłopoty ze stosowaniem tych aktów. Trzeba jednak mieć nadzieję, że sc powstanie, że będzie spełniała swoją ważną rolę.

Jednakże, na pytanie: czy istnieje dzisiaj (2005 rok) w Polsce jasna koncepcja służby cywilnej, nie mogłabym bez wahania powiedzieć: tak. Są przepisy konstytucyjne, jest ustawa i akty wykonawcze, a więc podstawa prawna istnieje. Moim zdaniem wymaga ona jednak zmian, które nie będą zmierzały w dobrym kierunku do czasu, kiedy instytucja ta nie

przestanie być uważana jako instrument kolejnych rządów do urzeczywistniania ich partyjnych celów.

Warszawa, 25 stycznia 2005 r.

Teresa Górzyńska