

HELENA SZEWCZYK

PODSTAWOWE PROBLEMY REFORMY PRAWA
SŁUŻBY CYWILNEJ W NOWYM USTROJU
SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM

I. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Zgodnie z tradycyjną koncepcją prawa urzędniczego praca w aparacie publicznym była służbą publiczną pełnioną przez jednostkę, której osobiste interesy podporządkowano naczelnym interesom państwa. Między państwem a urzędnikami istniały stosunki o charakterze administracyjnoprawnym, oparte na hierarchii służbowej, której towarzyszyła daleko posunięta dyspozycyjność urzędnika piastującego swój urząd na podstawie mianowania. W zamian za wierną służbę i posłuszeństwo urzędnik korzystał ze specjalnych przywilejów w postaci wysokiego uposażenia, stabilizacji zatrudnienia oraz odrębnego, korzystniejszego niż powszechne, zaopatrzenia emerytalnego¹. Do założeń biurokratycznego modelu służby publicznej nawiązywała ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej² oraz ustawa śląska z 22 czerwca 1934 r. o stosunkach służbowych śląskich funkcjonariuszów wojewódzkich³.

Obecnie problem dostępu do służby publicznej znajduje odzwierciedlenie w prawie wspólnotowym. Zgodnie z art. 39 ust. 4 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej do pracowników zatrudnionych w służbie publicznej nie stosuje się zasady swobody przepływu osób (wolności pracy)⁴. Ustalenie zakresu podmiotowego „zatrudnienia w służbie publicznej” pozostawiono regulacjom wewnętrznym. Niemniej jednak w orzecznictwie ETS przyjmuje się, że zakwalifikowanie danego stanowiska do służby publicznej opierać się musi na kryteriach

¹ Zob. T. Zieliński, *Podstawowe problemy reformy prawa służby państwowej w PRL*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 9, s. 45 i n. z cyt. tam literaturą; A. Dubowik, *Mianowanie jako instytucja prawa pracy – podstawowe problemy*, w: B.M. Ćwiertniak (red.), *Prawo Pracy; Ubezpieczenia Społeczne. Polityka Społeczna. Wybrane zagadnienia*, Opole 1998, s. 184–185; B. Kudrycka, *Kodeks etyki służby cywilnej na tle reform administracji publicznej*, w: W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, Białystok 2001, s. 96 i n.; G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2001, s. 13 i n.

² Dz.U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm.

³ Dz.U. Śl. Nr 18, poz. 37; H. Szewczyk, *Zakres działania Województwa Śląskiego jako jednostki autonomiczno-samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, *passim*.

⁴ Zob. M. Tomaszewska, *Zasada wolności pracy w europejskim prawie wspólnotowym*, Poznań 2003, s. 222; D. Dzienisiuk, *Sytuacja urzędników w prawie Unii Europejskiej*, w: W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy...*, op. cit., s. 237.

takich, jak rodzaj zadań oraz odpowiedzialności, jaką ponosi osoba zatrudniona. Trybunał Sprawiedliwości sprecyzował dwie przesłanki, które muszą być spełnione kumulatywnie w celu objęcia określonego stanowiska zakresem art. 39 ust. 4 Traktatu WE, a więc pośrednie lub bezpośrednie sprawowanie władzy oraz ochrona ogólnych interesów państwa lub władz publicznych. Zdaniem Trybunału w odniesieniu do zatrudnienia w urzędach państwowych w celu zastosowania wyjątku przewidzianego w tym przepisie konieczne jest wykazanie, że dane stanowisko łączy się z bezpośrednim lub pośrednim sprawowaniem władzy⁵. Komisja Europejska dokładnie określiła rodzaj stanowisk, które należy zaliczyć do służby publicznej⁶.

W zaleceniu nr 1322 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 19 marca 1997 r. o służbie publicznej w poszerzonej Europie uznano, że Europejska Konwencja Praw Człowieka powinna służyć jako podstawa do sformułowania wspólnych wartości służby publicznej w europejskich społeczeństwach demokratycznych. Zdaniem Zgromadzenia wymaga to istnienia profesjonalnej administracji publicznej, która jest lojalna wobec wybranych członków władz państwowych, a jednocześnie okazuje szacunek obywatelom, którym służy⁷.

W literaturze europejskiej powszechnie uznaje się koncepcję tzw. efektywnej administracji, która powinna skutecznie stosować obowiązujące prawo, działając w interesie państwa i społeczeństwa⁸.

Komitet Rady Europy w przyjętej 24 lutego 2000 r. rekomendacji nr R/2000/6 dotyczącej statusu pracowników publicznych w Europie⁹ uznał znaczącą rolę administracji publicznej w społeczeństwach demokratycznych, jej neutralny charakter, oraz wskazał równocześnie na europejskie tendencje do reformowania administracji, w tym statusu prawnego zatrudnionych w niej osób, tak by była coraz bardziej skuteczna i wydajna. Rekomendacja powinna służyć poszukiwaniu wspólnych reguł dobrej praktyki administracyjnej oraz wprowadzaniu ich do ustawodawstw krajowych. W związku z tym zalecono państwom członkowskim Unii Europejskiej wzięcie pod uwagę tekstu rekomendacji przy przygotowywaniu projektów ustaw dotyczących służby publicznej¹⁰.

Według rekomendacji dokonywanie rekrutacji ma się odbywać zgodnie z zasadą równego dostępu do służby publicznej oraz według kryteriów merytorycznych,

⁵ Zob. L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Kraków 2006, s. 319–324.

⁶ Zob. J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, s. 62–63.

⁷ Zob. R. Mizerski, *Rekonstrukcja europejskich standardów organizacyjnych*, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 488 i n.

⁸ Por. T. Rabska, *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 3 i n. z cyt. tam literaturę; Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003, s. 77 i n.

⁹ Zob. T. Górzyńska, *Standardy europejskie dotyczące pracowników administracji publicznej*, „Studia Prawnicze” 2001, nr 3–4, s. 129 i n.

¹⁰ Por. T. Górzyńska, *Służba nie drużba. Rekomendacja o statusie pracowników publicznych w Europie*, „Rzeczpospolita” z 21 marca 2001 r., nr 75, s. C3; idem, *Standardy europejskie...*, op. cit., s. 119 i n.; D. Dzienisiuk, *Sytuacja urzędników...*, s. 234 i n.

wolnej konkurencji i bez dyskryminacji¹¹. Jawne i jasno określone procedury rekrutacji powinny zapewnić wybór najlepszych kandydatów oraz gwarantować im ochronę zatrudnienia. Zaprzestanie pełnienia funkcji powinno nastąpić jedynie w okolicznościach i z powodów przewidzianych w ustawie. Z rekomendacji wynika również, iż powinnością państwa jest zapewnienie ochrony członkom korpusu służby cywilnej wykonującym funkcje publiczne. Pracownikom publicznym powinna przysługiwać, jako środek ochrony ich praw i interesów, droga odwoławcza do sądu i innych niezależnych organów.

Szczególnie ważne dla prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej w Polsce jest właściwe unormowanie statusu prawnego jej pracowników, a zwłaszcza pracowników merytorycznych stanowiących kadre „zawodowców”, zatrudnionych na podstawie nominacji na stanowiskach kierowniczych i innych samodzielnych związanych z wykonaniem zadań na rzecz państwa poprzez wydawanie decyzji, ich przygotowywanie lub realizowanie¹². We wszystkich bowiem skomplikowanych sprawach z zakresu administracji decyzja powinna być podejmowana przez odpowiedniego fachowca, posiadającego odpowiednie przygotowanie teoretyczne i praktyczne oraz będącego w stanie poświęcić się dla dobra służby¹³, ponieważ uprawianie sztuki administracji na pewnym poziomie, odpowiadającym dzisiejszym stosunkom społeczno-gospodarczym, wymaga zawodowego pełnienia funkcji publicznych¹⁴. W dyskusji nad przyszłym kształtem tzw. służby cywilnej w Polsce należy stanowczo opowiedzieć się za zawodowym statusem wykwalifikowanych pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania oraz bezterminowych umów o pracę¹⁵.

Pracownicy fachowi, pełniący profesjonalnie służbę w administracji, powinni być zatrudniani na stałe i korzystać z ustawowych gwarancji zachowania pracy na zajmowanych stanowiskach, poza sytuacjami wyjątkowymi określonymi w ustawie; stałość zatrudnienia fachowej kadry urzędniczej jest bowiem niezbęd-

¹¹ Por. M. Jabłoński, *Prawo dostępu do służby publicznej*, w: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 628–640; Z. Witkowski, *Prawo dostępu do służby publicznej*, w: W. Skrzydło (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. III, *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 194–196.

¹² Por. T. Liszcz, *Pragmatyki pracownicze a nowy kodeks pracy*, w: Z. Salwa (red.), *Przesłanki reformy prawa pracy*, cz. 1, „Studia i Materiały IPiSS”, Warszawa 1990, z. 1, s. 182.

¹³ Por. A. Chobot, *Dobro służby jako podmiot obowiązków pracowników mianowanych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 2, s. 8–18. Zob. też *Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 roku* (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607); F.L. Knemeyer, *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, „Die Öffentliche Verwaltung” 1988, nr 23, s. 997 i n.

¹⁴ Por. T. Zieliński, *Podstawowe problemy...*, op. cit., s. 48–49; J. Jończyk, *Wprowadzenie do problematyki służb publicznych*, w: *Służby Publiczne*, Wrocław 1982, s. 10–20; T. Öhlinger, *Der Öffentliche Dienst zwischen Tradition und Reform*, t. 3, Wien 1993, s. 7–88.

¹⁵ Por. H. Szewczyk, *Problemy personalne w samorządzie*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 10, s. 5; M. Jaroszyński, *Zagadnienie samorządu* 1974, nr 6, s. 12; W. Szubert, *Refleksje nie – historia nad historią prawa*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 1, s. 4–14; H. Izdebski, *Reforma administracji publicznej w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 9, s. 50 i n.; C. Jabloner, *Das Personal der Yerwaltung*, w: *Die öffentliche Yerwaltung in Österreich*, Wien 1992, s. 243–246; R. Gruner, *Österreichisches Berufsbeamtentum*, w: *Der Rechts in der Krise. Festschrift für E. Loebenstein*, Wien 1991, s. 45 i n.

na przesłanką racjonalizacji organizacji wszelkich służb publicznych¹⁶. Wynika to z przekonania o konieczności zapewnienia stabilności kadr w administracji publicznej tak, aby większość urzędników wykonywała ten zawód do emerytury. Praca w służbie publicznej nie powinna być odskocznią do objęcia atrakcyjnej posady w sektorze prywatnym, czasem wymagającej bezprawnego wykorzystywania byłego stanowiska, co w ostatnich latach było stale praktykowane w naszym kraju.

Zwiększenie stabilizacji zatrudnienia, jako podstawowy instrument prawny wpływający na kształcenie i doskonalenie kadr (z czym wiąże się usprawnienie administracji), powinno dotyczyć tych stanowisk pracy, gdzie rygory selekcyjne przy naborze kandydatów są wysokie, a proces selekcji jest długotrwały oraz wymagający intensywnego przygotowania zawodowego. Trudno bowiem oczekiwać od pracownika, któremu nie zapewni się ochrony, przede wszystkim w postaci gwarancji prawnych, przed arbitralnym i nieuzasadnionym zwolnieniem z pracy, że będzie on stale podwyższał swe umiejętności zawodowe. Pracownik powinien bowiem mieć świadomość tego, że trud włożony w proces doskonalenia zawodowego będzie procentował w przyszłości¹⁷.

Ochrona trwałości zatrudnienia jest uzasadniona także dlatego, że praca w administracji, aby mogła być wykonywana rzetelnie, wymaga intensywnego przygotowania i doskonalenia zawodowego, a nabytych kwalifikacji i zdobytego wykształcenia nie da się często spożytkować w innych sferach zatrudnienia.

Istnieją uzasadnione obawy, iż zbyt łatwe i częste przesunięcia kadrowe w administracji będą godzić w zawodowość kadry urzędniczej, w jej fachowość i kompetencje¹⁸.

II. ODRĘBNY STATUS CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

W społecznej dyskusji na temat reformy prawa urzędniczego w Polsce ujawniły się po 1989 r. dwie sprzeczne ze sobą tendencje, a mianowicie, z jednej strony dążenie do dalszego ujednolicenia prawa służby publicznej i powszechnego prawa pracy, aż do granic ich pełnej integracji, a z drugiej przeciwnie, akcentowanie potrzeby daleko idącej odrębności statusu prawnego pracowników administracji publicznej w stosunku do statusu tzw. pracowników najemnych. W owej dyskusji na temat „odrębności” czy też „powszechności” regulacji stosunków zatrudnienia w administracji publicznej opowiedziano się ostatecznie za odrębnością tej regulacji w odniesieniu do powszechnego prawa pracy.

¹⁶ Zob. T. Zieliński, *Podstawowe problemy...*, op. cit., s. 52–54; H. Lewandowski, W. Suchowicz, Z. Sypniewski, *Status prawny służby państwowej wybranych krajów europejskich*, IPiSS, Warszawa 1985, s. 27.

¹⁷ Zob. Z. Sypniewski, *Problemy stabilizacji stosunku pracy*, w: W. Piotrowski (red.), *Zagadnienia prawne stosunków pracy w administracji państwowej*, Poznań 1981, s. 62–65.

¹⁸ Zob. C. Jabloner, *Das Personal...*, op. cit., s. 233.

W Polsce począwszy od 1990 r. korpus pracowniczy administracji publicznej składa się z pracowników zatrudnionych w administracji rządowej oraz pracowników zatrudnionych w administracji samorządowej¹⁹.

Wraz z wejściem w życie reformy administracji publicznej zaprzeczona została jednak możliwość „uporządkowania” stosunków zatrudnienia w administracji publicznej.

Generalne zmiany ustroju administracyjnego państwa dokonywane pod hasłami uporządkowania i ujednolicenia oraz racjonalizacji struktur kompetencji winny natomiast wywoływać logiczne konsekwencje polegające na uporządkowaniu, ujednoliceniu i racjonalizacji sfery zatrudnienia w administracji publicznej. Jednolita regulacja statusu pracowników administracji publicznej występuje i sprawdza się w wielu krajach Europy²⁰. Zawarcie jej w jednej pragmatyce zawodowej zgodne jest też z powszechnie głoszonymi w literaturze prawa pracy postulatami uporządkowania i znaczącej redukcji liczby pragmatyk zawodowych²¹ oraz głoszonymi w literaturze prawa administracyjnego postulatami wprowadzenia w Polsce prawa urzędniczego, odpowiedniego pod względem materialnym i formalnym²². Wskazać tu można przykładowo dość powszechną krytykę „rozczłonkowania” statusu urzędników państwowych na skutek niekonsekwentnego wprowadzenia reform w rządowej administracji publicznej (poddanie części urzędników przepisom ustawy o pracownikach urzędów państwowych, części zaś ustawy o służbie cywilnej).

III. ZAKRES PODMIOTOWY USTAWY O SŁUŻBIE CYWILNEJ

Zgodnie z wymogiem konstytucyjnym należy utworzyć w pełni niezależny korpus służby cywilnej. Od kilku lat toczy się dyskusja nad wprowadzeniem zmian w tym zakresie²³.

Przyjmując ustawy: z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej²⁴ oraz z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwo-

¹⁹ Por. Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny”: 2002, nr 1–2, s. 64 i n. Przykładowo w Wielkiej Brytanii pracownicy służby cywilnej i samorządu terytorialnego mają odrębny status prawny. Zob. S. Horton, *Ewolucja służby cywilnej w Zjednoczonym Królestwie Brytyjskim. Od konstytucyjnej biurokracji i administracji publicznej do konstytucyjnej adhokracji i zarządzania publicznego*, w: W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy...*, op. cit., s. 267 i n.

²⁰ Por. H. Izdebski, *Współczesne modele administracji publicznej*, Warszawa 1993, s. 114 i n., s. 122.

²¹ Por. W. Piotrowski, *Ocena pragmatyk i propozycje ich uporządkowania*, w: Z. Salwa, M. Matey (red.), *Przesłanki i kierunki reformy prawa i ubezpieczeń społecznych*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1987, s. 110 i n.; Z. Sypniewski, *Stosunki pracy i mianowania a nowelizacja kodeksu pracy*, w: Z. Salwa (red.), *Przesłanki reformy prawa pracy*, op. cit., cz. I, s. 154 i n.; B.M. Cwiertniak, *Pragmatyki zawodowe (Stan obecny i perspektywy przemian)*, w: A. Nowak (red.), *Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej*, t. 10, Katowice 1992, s. 54 i n.

²² Por. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995, s. 213 i n.

²³ Por. T. Rabska, *Administracja...*, op. cit., s. 3 i n.

²⁴ Dz.U. Nr 170, poz. 1218.

wych²⁵, ustawodawca nie ustrzegł się jednak błędów. Poza tym mimo wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej ustawodawca utrzymał nadal w mocy ustawę z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁶. Powoduje to, że układ stosunków pracy w służbie cywilnej jest wciąż bardzo skomplikowany, a umiejscowienie członków korpusu służby cywilnej niejasne.

W aktualnym stanie prawnym mamy do czynienia z dualizmem prawnym. Ustawa o służbie cywilnej oraz ustawa o pracownikach urzędów państwowych funkcjonują równocześnie w tej samej sferze, tzn. normują stosunki pracy pracowników zatrudnionych w urzędach państwowych. Zakres podmiotowy obowiązywania obu ustaw pokrywa się, choć nie w pełni. Zakres podmiotowy ustawy o pracownikach urzędów państwowych jest szerszy. Jej przepisy mają zastosowanie do pracowników zatrudnionych w urzędach wymienionych w art. 2 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, a ponadto jeszcze w innych urzędach administracji rządowej²⁷. O tym, która z dwóch ustaw ma zastosowanie do osoby zatrudnionej w urzędzie administracji rządowej, jeżeli zakresy obowiązywania obu ustaw się krzyżują, decyduje stanowisko zajmowane przez pracownika, a konkretnie jego włączenie do struktury stanowisk w korpusie służby cywilnej. Tak określone stanowiska urzędnicze w rozumieniu ustawy o pracownikach urzędów państwowych w znacznej mierze się pokrywają ze stanowiskami, których zajmowanie jest równoznaczne z przynależnością do korpusu służby cywilnej, co nie wydaje się prawidłowe²⁸.

Obecnie w służbie cywilnej są zatrudniane trzy kategorie osób:

- 1) mianowani urzędnicy służby cywilnej;
- 2) pracownicy służby cywilnej mianowani na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych przed jej nowelizacją ustawą z 2 grudnia 1994 r., która zniosła mianowanie jako podstawę nawiązania stosunku pracy w urzędzie państwowym, ale utrzymała w mocy już istniejące stosunki pracy z mianowania z ich odrębną regulacją;
- 3) pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umów o pracę (pracownicy kontraktowi).

Dodatkowe komplikacje wiążą się z tym, że większość osób powołanych na wysokie stanowiska państwowe w administracji rządowej na podstawie ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych nie wchodzi obecnie w skład korpusu służby cywilnej. W nowej ustawie o służbie cywilnej ograniczono bowiem zakres podmiotowy tej służby przez wyłączenie z niej tzw. wyższych stanowisk, co budzi poważne zastrzeżenia. Złamano w ten sposób dotychczasową zasadę, w świetle której o wyższe stanowisko w służbie cywilnej mógł się ubiegać tylko urzędnik służby cywilnej wyłącznie w drodze

²⁵ Dz.U. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.

²⁷ Zob. A. Dubowik, *Podstawy zatrudnienia w służbie cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 10, s. 15.

²⁸ Szerzej na ten temat A. Dubowik, *Zmiany zakresu podmiotowego ustawy o pracownikach urzędów państwowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 3, s. 19–21.

konkursu. Pozostaje to w sprzeczności z zasadą politycznej neutralności służby cywilnej, czyli politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez powołaną do tego służbę cywilną zgodnie z art. 153 Konstytucji RP²⁹.

IV. ZATRUDNIENIE NA PODSTAWIE MIANOWANIA

Ustawa o służbie cywilnej nadal nie urzeczywistnia w pełni zasady dostępu wszystkich obywateli do służby cywilnej na ogólnych warunkach równości. Dotyczy to zarówno naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej, jak i udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie.

Ustawa o służbie cywilnej stanowi jedynie o prawie ubiegania się o zatrudnienie w służbie cywilnej na podstawie mianowania i określa wymagania, które muszą być spełnione. Władza administracyjna zachowuje natomiast pełną swobodę wyboru osób, które mianuje spośród osób spełniających wymagania określone w ustawie.

Mianowanie jest podstawą nawiązania stosunku pracy, której uzyskanie wymaga spełnienia szeregu wymogów (rygorów selekcyjnych). O mianowanie może starać się tylko pracownik służby cywilnej, a nie osoba, która dopiero ubiega się o przyjęcie do korpusu służby cywilnej. Aby zostać mianowanym urzędnikiem służby cywilnej, należy z pozytywnym wynikiem przejść postępowanie kwalifikacyjne, w toku którego sprawdzane są: wiedza, kwalifikacje i predyspozycje niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej.

Mianowań pracowników służby cywilnej dokonuje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej Prezes Rady Ministrów w ramach limitu urzędników w służbie cywilnej na dany rok budżetowy. Limit mianowań urzędników służby cywilnej ustalany jest w ustawie budżetowej. Premier nie może przekroczyć tego limitu i dokonać nowych mianowań, ponieważ jest nim związany.

Warto zauważyć w tym miejscu, iż mianowany może być tylko ten pracownik służby cywilnej, który ukończył w danym roku postępowanie kwalifikacyjne z liczbą punktów wyższą od minimalnej liczby punktów określonej w cytowanym wyżej rozporządzeniu i z miejscem uprawniającym do mianowania lub który jest absolwentem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Oznacza to, że pozytywne zakończenie postępowania kwalifikacyjnego nie gwarantuje uzyskania mianowania, ponieważ kandydat musi jeszcze znaleźć się na liście na miejscu uprawniającym do mianowania z uwagi na to, że liczba miejsc jest limitowana (ograniczona).

Przy ustalaniu miejsc uprawniających do mianowania uwzględnia się jeszcze liczbę mianowań absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, którzy mają gwarancję uzyskania mianowania po spełnieniu przez nich rygorów selekcyjnych.

²⁹ Por. K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej (aspektprawno-konstytucyjny)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 6.

Ponieważ o mianowanie może ubiegać się tylko ten kandydat, który w danym roku ukończył z wynikiem pozytywnym postępowanie kwalifikacyjne, osoba, która nie uzyskała nominacji tylko z powodu istniejących limitów mianowań, w świetle utrwalonego poglądu musi w przyszłości ponownie przejść postępowanie kwalifikacyjne, mimo że ukończyła postępowanie z wynikiem pozytywnym³⁰, co budzi uzasadnione wątpliwości.

Zasadne jest też pytanie, czy przepisy ustawy o służbie cywilnej w zakresie, w jakim uprzywilejowują absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, naruszają wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadę równości wobec prawa.

Po pierwsze, art. 21 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej uwidacznia, że każdy absolwent Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – pracownik służby cywilnej znajduje się w lepszej sytuacji od tych pracowników służby cywilnej, których wiedza, kwalifikacje i predyspozycje do wypełniania zadań w służbie cywilnej zostały sprawdzone w postępowaniu kwalifikacyjnym, ponieważ o mianowaniu przesądza sam fakt ukończenia ww. szkoły (domniemanie prawne co do sprawdzenia wiedzy, kwalifikacji i predyspozycji na najwyższym możliwym poziomie) i złożenie wniosku, a nie uzyskane w trakcie kształcenia wyniki, które przelicza się na punkty. Ponadto w stosunku do absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej sprawdzenie to następuje w toku kształcenia, a więc jest rozłożone na poszczególne partie tematów, co pozwala na lepsze przygotowanie się do sprawdzenia.

Po drugie, absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej z tytułu jej ukończenia nabywają prawo do składania wniosku o mianowanie nie tylko bezpośrednio po jej ukończeniu, ale i w kolejnych latach. Oznacza to, że korzystają oni z ochrony praw nabytych, tzn. sprawdzenie ich wiedzy, kwalifikacji i predyspozycji ma charakter trwały. Niestety z takiej samej ochrony nie korzystają ci pracownicy służby cywilnej, których wiedza, kwalifikacje i predyspozycje zostały sprawdzone w postępowaniu kwalifikacyjnym, a tylko ze względu na limit mianowań określony ustawą budżetową nie mogą uzyskać mianowania. W ustawie o służbie cywilnej brak bowiem przepisu, który osobom tym gwarantuje pierwszeństwo mianowania w ramach limitu mianowań określonego w kolejnych latach w ustawie budżetowej. Oznacza to, że osoby, których wiedza, kwalifikacje i predyspozycje zostały przecież sprawdzone, są w gorszej sytuacji od absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Jest to ewidentny przykład nierównego traktowania tych osób.

Po trzecie, brak w ustawie odpowiednich przepisów regulujących status pracowników służby cywilnej, którzy nie uzyskali mianowania w związku z limitem określonym ustawą budżetową, pozwala na postawienie dwóch przeciwstawnych tez, tj. niekorzystnej dla tych osób, zakładającej, że muszą one ponownie przystąpić do postępowania kwalifikacyjnego w kolejnych latach, oraz korzystnej,

³⁰ Zob. J. Jagielski, w: J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 140.

że powinny one uzyskać mianowanie w ramach limitu określonego na kolejny rok, ponieważ ich wiedza, kwalifikacje i predyspozycje zostały już sprawdzone. Za przyjęciem tezy korzystnej przemawia argument, że sprawdzenie dokonane w trakcie postępowania kwalifikacyjnego korzysta z powagi rzeczy osądzonej. Nie może być przecież tak, że ta sama osoba w jednym roku ma odpowiednią wiedzę, kwalifikacje i predyspozycje, a w kolejnym już ich nie posiada. Nie może również umknąć uwadze i ten argument, że postępowanie kwalifikacyjne jest odpłatne, a osoba, która nie uzyskała mianowania w związku z limitem, nie jest zwolniona z opłat w kolejnym roku. W ten sposób osoba taka musi ponosić dodatkowe koszty, których nie muszą ponosić absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, jeżeli złożą wniosek o mianowanie w kolejnych latach po ukończeniu szkoły.

Mając na uwadze podniesione argumenty, należałoby w pierwszej kolejności podjąć działania zmierzające do zmiany ustawy budżetowej poprzez zmianę limitu mianowań w ten sposób, aby wszyscy pracownicy służby cywilnej, których wiedza, kwalifikacje i predyspozycje zostały stwierdzone w trakcie postępowania kwalifikacyjnego, uzyskali mianowanie, a następnie doprowadzić do zmiany ustawy o służbie cywilnej w celu jej dostosowania do norm konstytucyjnych.

Wniosek o zmianę ustawy budżetowej uzasadniony jest interesem osób, które nie mogą uzyskać mianowania ze względu na zawarty w tej ustawie limit. Należy podnieść, że w poprzednich latach nie wykorzystano 3973 mianowań z przyznanego limitu.

Powstaje też wątpliwość, czy zapewnienie Absolwentom Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP) statusu urzędników mianowanych niejako z urzędu jest zgodne z zasadą równego dostępu do służby publicznej. Dostęp do mianowania zostaje bowiem zróżnicowany na podstawie kryterium formalnego ukończenia określonej szkoły, a nie kryterium merytorycznego, czyli rzeczywistocie posiadanych przez kandydata kwalifikacji³¹.

Pracownicy służby cywilnej, którzy nie ukończyli KSAP, muszą natomiast ubiegać się o uzyskanie mianowania, uczestnicząc w postępowaniu kwalifikacyjnym, pomimo posiadania często wysokich kwalifikacji zawodowych i umiejętności oraz długoletniego stażu pracy. Osoba taka musi spełnić określone warunki, aby przystąpić do postępowania kwalifikacyjnego. I jak już wspomniano, pozytywne zakończenie przez uczestnika postępowania kwalifikacyjnego, czyli uzyskanie przez niego liczby punktów wyższej od ustalonej minimalnej, i tak nie gwarantuje mu jeszcze uzyskania mianowania na urzędnika służby cywilnej, ponieważ zależy to od limitu mianowań określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy.

Przewidziane w ustawie postępowanie kwalifikacyjne na urzędnika służby cywilnej nie ma *de facto* charakteru *stricte* konkursowego, nie następuje w nim bowiem ustalenie kolejności, w jakiej powinny następować mianowania, ale tylko

³¹ Zob. J. Skoczyński, *Ustawowa regulacja naboru do służby publicznej w świetle konstytucyjnej zasady równego dostępu do służby publicznej*, w: W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy...*, op. cit., s. 161.

ustalenie, czy kandydat spełnia wymagania kwalifikacyjne kategorii urzędniczej, o którą się ubiega.

Rekrutacja do służby cywilnej ma więc w zasadzie charakter rekrutacji wewnętrznej spośród pracowników administracji publicznej, a nie otwartej.

Postępowanie kwalifikacyjne, w wyniku którego może nastąpić mianowanie, dotyczy tylko członków korpusu służby cywilnej, czyli pracowników już zatrudnionych i nie spełnia warunków postępowania rekrutacyjnego. Z pewnością nie jest to jasna i czytelna procedura, o której mowa w rekomendacji nr R/2000/6. Należy więc podać w wątpliwość celowość istnienia postępowania kwalifikacyjnego w obecnym kształcie i na obecnym etapie ze względu na „sztucznie” utrudniony dostęp do kręgu mianowanych urzędników służby cywilnej³².

Kolejne ustawy o służbie cywilnej wprowadziły wprawdzie bardziej przejrzyste niż dotychczas zasady przeprowadzania naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej, nie rozwiązały jednak wyżej przedstawionych problemów, choć celem nowych rozwiązań prawnych powinna być realizacja konstytucyjnego wymogu równego dostępu do służby publicznej przez zapewnienie przejrzystości procedur związanych z obsadzaniem wolnych stanowisk w służbie cywilnej.

Celowi temu należy podporządkować również regulację prawną dotyczącą zasad publicznego ogłaszania wolnego stanowiska oraz zasad wyboru najlepszego kandydata.

Dokonane zmiany nie miały bowiem na celu wprowadzenia zasady jawności postępowania konkursowego, nie objęły również merytorycznej strony postępowania konkursowego ani sposobu prowadzenia prac przez zespół konkursowy³³.

Ustawa o służbie cywilnej nadal bowiem nie określa wymagań dla danego stanowiska ani metod rekrutacji kandydatów do pracy w służbie cywilnej, pozostawiając w tym zakresie swobodę pracodawcy. Poważne wątpliwości budzi również zatrudnianie w służbie cywilnej na podstawie umów o pracę na zastępstwo na stanowiska wymagające określonego stażu pracy.

Skądinąd nikt nie kwestionuje dziś, gdy polityka regionalna jest priorytetowym kierunkiem działania Unii Europejskiej, potrzeby znajomości języków obcych wśród członków korpusu służby cywilnej. Ustanowienie jednak wymogu znajomości języka obcego, jako warunku dostania się do grona urzędników służby cywilnej, zwłaszcza zatrudnionych w tzw. administracji terenowej, jest niewątpliwie dalece niefortunne, szczególnie że nie ma wymogu co do znajomości języka polskiego, który w Polsce jest podstawowym językiem urzędowym, z którym to część pracowników administracji publicznej ma niestety problemy. Trudno doprawdy znaleźć podobne rozwiązanie prawne w innych krajach Unii Europejskiej³⁴.

³² Zob. T. Górzyńska, *Służba...*, op. cit., s. C3; *Przemójny strach przed mianowaniem*, „Gazeta Prawna” z 29 czerwca 2004 r., nr 125, s. 3.

³³ Zob. A. Dubowik, *Nowe zasady naboru do służby cywilnej a zasada równego dostępu obywateli do służby publicznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 2, s. 23; T. Duraj, *Pojęcie i klasyfikacja konkursów na stanowiska kierownicze*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 12, s. 12.

³⁴ Art. 25 przedwojennego projektu ustawy w sprawie kodeksu służby w samorządzie terytorialnym zawierał wymóg władania językiem polskim w mowie i piśmie. Podobny wymóg zawierał art. 6

Jeden z projektów nowelizacji ustawy o służbie cywilnej wprowadził wprawdzie dwie kategorie urzędnicze A i B, uwzględniając rozszerzenie zakresu ustawy na tych urzędników, nie rozwiązał jednak problemu do końca. Projekt zakładał dla kategorii B eliminację znajomości języka obcego i konieczności posiadania tytułu magistra³⁵. Nowe przepisy dotyczące służby cywilnej zmierzają jednak w kierunku zaostrzenia wymogów językowych. Do postępowania kwalifikacyjnego nie zostaną dopuszczone osoby, które posiadają certyfikat potwierdzający znajomość języka obcego jedynie na poziomie podstawowym. Z listy certyfikatów uprawniających do ubiegania się o mianowanie w służbie cywilnej wykreślono bowiem wszystkie certyfikaty na poziomie B1.

Do niedawna dominował pogląd, iż kandydatom, którzy nie uzyskali pozytywnego wyniku postępowania kwalifikacyjnego, nie przysługiwał żaden środek odwoławczy, tak aby mogli zakwestionować jego wyniki³⁶, co było niewątpliwie sprzeczne z konstytucyjną zasadą powszechnego dostępu do sądu. Jeden z projektów nowelizacji ustawy o służbie cywilnej w art. 7 ust. 2 wyraźnie stanowił, iż spory dotyczące postępowań kwalifikacyjnych i konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej są rozpatrywane przez sądy pracy.

W literaturze przedmiotu można było spotkać również pogląd, że ówczesny akt Szefa Służby Cywilnej w przedmiocie wyniku postępowania kwalifikacyjnego można zaskarżyć do sądu administracyjnego. Według tego zapatrywania postępowanie kwalifikacyjne jest postępowaniem administracyjnym, którego wynik zasadniczo przesądza, czy kandydat zostanie włączony w poczet urzędników służby cywilnej. Rozstrzygnięcie w tej sprawie zaliczano do aktów regulowanych wcześniej art. 16 ust. 1 pkt 4 uchylonej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a obecnie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, którego prawidłowość podlega kontroli sądu administracyjnego³⁷.

Kandydatom na wolne stanowiska w służbie cywilnej również odmawiano kwestionowania wyników naboru w postępowaniu przed sądem pracy. W przypadku osób uczestniczących w naborze nie mamy – w świetle tych poglądów – do czynienia z pracownikami, tylko z kandydatami do pracy, wobec których ustawa o służbie cywilnej nie zawiera materialnoprawnych podstaw roszczeń o nawiązanie stosunku pracy czy też roszczeń odszkodowawczych. Osoby uczestniczące w naborze nie mogą zatem co do zasady kwestionować jego wyników w postę-

ustawy z 22 czerwca 1934 r. o stosunkach służbowych śląskich funkcjonariuszów wojewódzkich oraz art. 6 ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm.).

³⁵ Zob. Projekt Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (Druk Sejmowy, nr 2926 z 9 maja 2001 r.).

³⁶ Zob. J. Jagielski, w: J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy...*, op. cit., s. 132; A. Dubowik, *Podstawy zatrudnienia...*, op. cit., s. 19; Projekt Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (Druk Sejmowy, nr 2926 z 9 maja 2001 r.).

³⁷ Zob. T. Kuczyński, *Tryby załatwiania sporów członków korpusu służby cywilnej*, w: B.M. Cwiertniak (red.), *Prawo pracy, zabezpieczenie społeczne (z aktualnych zagadnień)*, Opole 2001, s. 183 i n.

powaniu przed sądem pracy. Osoby te mogą jednak wystąpić do sądu pracy, jeśli w trakcie naboru doszło do stosowania praktyk dyskryminacyjnych³⁸.

Obecnie na tle kształtującej się linii orzeczniczej coraz częściej pojawia się zapatrywanie, iż spory na tle legalności postępowania kwalifikacyjnego należą do kategorii sporów o roszczenia związane ze stosunkiem pracy, ponieważ nie należy ono do spraw z zakresu administracji publicznej. Kandydatowi na urzędnika służby cywilnej przysługuje więc w tym zakresie roszczenie do sądu pracy³⁹. Nie ulega wątpliwości, że realizacja zasady równego dostępu do służby nie może być wyłączona spod kontroli sądowej. Wynika to również z konstytucyjnej zasady prawa obywatela do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły sąd.

Dotychczasowy dualizm w rozpoznawaniu spraw związanych z naborem do służby cywilnej nie wpływał natomiast korzystnie na realizację zasady równego dostępu do służby cywilnej.

V. OCENIANIE CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

Zapewnienie państwu dobrych urzędników wymaga nie tylko stworzenia właściwych procedur rekrutacji do służby, lecz także wytyczenia czytelnej drogi kariery. Tego warunku omawiana ustawa również nie spełnia.

W przeciwieństwie do ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych ustawa o służbie cywilnej nie określa trybu i zasad dokonywania ocen czy też powszechnie obowiązującego zestawu kryteriów oceny wobec członka korpusu służby cywilnej będącego pracownikiem. Już przepisy poprzednio obowiązującej ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej były w tym zakresie dość lakoniczne, co budziło uzasadnione wątpliwości w doktrynie, zwłaszcza w aspekcie prawidłowego dokonywania ocen. Natomiast w nowej ustawie o służbie cywilnej w ogóle nie unormowano zasad przeprowadzania ocen pracowników służby cywilnej. Ustawa nie odsyła też w tym zakresie do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, które ma regulować jedynie szczegółowe zasady przeprowadzania ocen urzędników służby cywilnej.

W związku z powyższym wydaje się, że zasady dokonywania ocen pracowników służby cywilnej powinien określić dyrektor generalny urzędu lub kierownik urzędu w formie aktu wewnątrzzakładowego, np. regulaminu dokonywania ocen, czy też zarządzenia. Nie można jednak sądzić, że pracodawca nie jest w tym zakresie ograniczony żadnymi wymaganiami ustawowymi i ma całkowitą swobodę przy ustalaniu zasad oceniania członków korpusu służby cywilnej. Jest on bowiem związany powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w tym zasadami prawa pracy, np. zasadą równego traktowania pracowników, czy też obo-

³⁸ Por. A. Dubowik, *Nowe zasady naboru...*, op. cit., s. 22–23; postanowienie NSA z 9 września 2001 r., II SA 3381/00, LEX, nr 53779; wyrok NSA z 27 lutego 2002 r., II SA 2629/01, „Prawo Pracy” 2003, nr 2, s. 35; wyrok NSA z 14 lutego 2001 r., II SA 2908/00, „Prawo Pracy” 2001, nr 4, s. 42.

³⁹ Zob. H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 58.

wiązkiem stosowania obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów oceny, a także celem, dla którego instytucja oceniania została powołana⁴⁰.

Pozostają jednak wątpliwości. Wydaje się, że zróżnicowanie pozycji prawnej obu grup pracowniczych – urzędników i pracowników służby cywilnej – w zakresie zasad przeprowadzania ocen oraz trybu odwoławczego od oceny jest nieuzasadnione. Aby temu zapobiec w przyszłości, ustawodawca powinien wprowadzić jednolity system oceniania i towarzyszące temu systemowi procedury dla urzędników i pracowników służby cywilnej.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że problematyka dokonywania ocen przedstawiona została w ustawie w sposób lakoniczny, a niezbyt przejrzysta redakcja przepisów rodzi trudności interpretacyjne, co w istotny sposób utrudnia stosowanie ustawy oraz stwarza niepewność w zakresie prawidłowego oceniania członków korpusu służby cywilnej. Prawidłowość oceny wpływa natomiast istotnie na stabilizację zatrudnienia w tej służbie. Przykładowo pracodawca ma bowiem obowiązek zwolnić urzędnika, gdy otrzyma on dwukrotną, następującą po sobie, negatywną ocenę.

Szczególnie ważne wydaje się też znalezienie obiektywnych kryteriów, dzięki którym pracodawca mógłby rozstrzygnąć kwestię, czy dany kandydat cieszy się nieposzlakowaną opinią, a także stworzenie procedury, która dawałaby urzędnikowi służby cywilnej pełną gwarancję ustosunkowania się do stawianych mu zarzutów. Zapobiegnie to różnym formom dyskryminacji pracowników⁴¹. Obecnie nie ma w tym zakresie żadnych wymogów ustawowych i pracodawca ma w związku z tym formalnie znaczną swobodę ze względu na to, że omawiana przesłanka ma charakter ocenny (została sformułowana przy użyciu zwrotu o nieostrym zakresie). Stąd też należy postulować stworzenie rozwiązań prawnych, wyraźnie określających zasady postępowania przy stwierdzaniu utraty nieposzlakowanej opinii przez urzędnika służby cywilnej⁴².

Trudno również na tle obowiązującego ustawodawstwa znaleźć podstawę prawną dla uzyskania rekompensaty przez urzędnika służby cywilnej za okres dłuższy niż trzy miesiące pozostawania bez pracy z powodu toczącego się postępowania karnego bezwarunkowo umorzonego lub gdy zapadł wyrok uniewinniający. Widoczny jest w tym miejscu brak synchronizacji przepisów ustawy o służbie cywilnej z przepisami karnymi⁴³.

VI. WYNAGRODZENIE CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

Zwiększonym obowiązkom członków służby cywilnej odpowiadać powinny zwiększone uprawnienia. Do najważniejszych uprawnień, które będą decydować

⁴⁰ Zob. Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 187; H. Szewczyk, *Zagadnienie wzmoczonej ochrony przed wypowiedzeniem stosunku pracy z mianowania urzędnikowi służby cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 11, s. 25.

⁴¹ Zob. K. Stefański, *Kryteria rekrutacji pracowników służby cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 4, s. 17; H. Szewczyk, *Zagadnienie wzmoczonej ochrony...*, op. cit., s. 28.

⁴² Zob. K. Rączka, w: J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy...*, op. cit., s. 199–200.

⁴³ Ibidem, s. 201–202.

o przyszłych kadrach służby cywilnej, należą wynagrodzenia dla tej grupy społeczno-zawodowej.

Wynagrodzenie za pracę jest podstawowym świadczeniem pieniężnym ze stosunku pracy. O pozycji społecznej i zaangażowaniu w proces pracy członka korpusu służby cywilnej decyduje przede wszystkim odpowiednia wysokość wynagrodzenia i sposób jego kształtowania. Obecnie wysokość wynagrodzenia w służbie cywilnej nadal znajduje się na niepokojąco niskim poziomie. Gdy tymczasem ustawodawca poprzez warunki zatrudnienia powinien dążyć do nadania korpusowi służby cywilnej wysokiej pozycji społecznej, a także do stworzenia motywacyjnego systemu wynagrodzenia odpowiadającego istocie stabilnego stosunku pracy.

Z doświadczeń praktycznych wynika, że brak odpowiednich relacji pomiędzy wynagrodzeniami a wynikami pracy członków korpusu służby cywilnej oraz należytej koordynacji pomiędzy płacami w poszczególnych urzędach doprowadził do nadmiernego zróżnicowania systemów płacowych w administracji publicznej. Zaobserwowano bowiem rażące, sięgające nawet do 300%, nieuzasadnione dysproporcje płacowe⁴⁴. Szczególną uwagę należy zwrócić na nadmierną rozpiętość wynagrodzeń na tych samych stanowiskach w różnych resortach i urzędach centralnych, co jest skutkiem nieuzasadnionej preferencji niektórych resortów i urzędów, mającej przełożenie na wielkość przyznawanych im środków na wynagrodzenia.

Świadczy to o tym, że dotychczas nie było czytelnych zasad zarządzania wynagrodzeniami w służbie cywilnej, które powinny być podporządkowane koncepcji zarządzania kadrami w całej administracji rządowej. Płace powinny być bowiem powiązane z kwalifikacjami oraz charakterem pracy na stanowisku, przy uwzględnieniu celów realizowanych przez dany urząd. Wydaje się, że podstawowy problem tkwi w doborze właściwych kryteriów wartościowania, a jest to warunek konieczny, aby zapewnić prawidłową politykę płacową w służbie cywilnej. Ostateczne wyniki wartościowania powinny być wykorzystywane przy ustalaniu mnożników. Skutkiem racjonalizacji wydatków budżetowych na płace nie może być też minimalizacja wynagrodzeń w służbie cywilnej, niekorzystnie wpływająca na dobór odpowiednich kadr⁴⁵.

Ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej stanowi wprawdzie w art. 54 ust. 1, że stanowiska urzędnicze w korpusie służby cywilnej podlegają opisowi i wartościowaniu, jednak szczegółowe zasady dokonywania tych czynności mają być określone dopiero w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów. Należy mieć nadzieję, że ten bardzo ogólny przepis znajdzie swą konkretyzację w stosownym akcie prawnym, a następnie dojdzie do jego realizacji w praktyce.

⁴⁴ Por. T. Wydra, *Wynagrodzenia w służbie cywilnej*, „Służba Cywilna” 2005, nr 11, s. 83 i n.

⁴⁵ Por. Z. Czajka, *Racjonalizacja systemów wynagradzania w sektorze publicznym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 2, s. 5–7.

VII. PRACA W GODZINACH NADLICZBOWYCH

Kolejny problem wiąże się z pracą w godzinach nadliczbowych. Poprzednio obowiązująca ustawa o służbie cywilnej posługiwała się terminem „praca poza normalnymi godzinami pracy”, a nie „praca w godzinach nadliczbowych”.

W doktrynie przyjmowano nawet, że jest to odmienna konstrukcja prawna, oparta na innych zasadach niż obowiązujące w stosunku do pracy w godzinach nadliczbowych⁴⁶. *Prima facie* należałoby więc uznać, iż do członków korpusu służby cywilnej nie stosuje się przepisów dotyczących godzin nadliczbowych, w tym ustanowionego w kodeksie pracy dobowego i rocznego limitu godzin nadliczbowych.

Przyjęcie takiego stanowiska byłoby jednak zbyt ryzykowne ze względu na to, iż przepisy o czasie pracy nie mogą być interpretowane na niekorzyść pracownika. Poza tym naruszałoby to zasadę prawa pracownika do wypoczynku oraz prawa pracownika do prywatności⁴⁷. Moim zdaniem nie można więc było w tym przypadku twierdzić, iż pracodawca mógł w sposób nieograniczony dysponować czasem członka korpusu służby cywilnej, zwłaszcza że członkowie korpusu służby cywilnej mają 40-godzinną normę tygodniową czasu pracy.

Jak sądzę, należało wykonywanie tego rodzaju pracy traktować jako wykonywanie pracy w godzinach nadliczbowych⁴⁸. Obecnie obowiązujący art. 67 ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej stanowi wyraźnie o pracy w godzinach nadliczbowych, co należy przyjąć z zadowoleniem.

Nierozwiązany pozostaje jednak nadal problem dotyczący rekompensaty za pracę wykonywaną poza normalnymi godzinami pracy. W świetle art. 67 ust. 6 ustawy o służbie cywilnej pracownikowi służby cywilnej za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje czas wolny w tym samym wymiarze. Na wniosek pracownika czas wolny może być udzielony bezpośrednio przed lub po urlopie wypoczynkowym.

Natomiast urzędnikowi służby cywilnej za pracę wykonywaną w godzinach nadliczbowych przysługuje czas wolny w tym samym wymiarze tylko wówczas, gdy praca ta wykonywana jest w porze nocnej, oraz zgodnie z art. 67 ust. 8 ustawy o służbie cywilnej za pracę w niedzielę przysługuje dzień wolny od pracy w najbliższym tygodniu, a za pracę w święto przysługuje inny dzień wolny.

Mamy tu do czynienia z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej pracowników i urzędników służby cywilnej, naruszającym zasadę równego traktowania osób zatrudnionych⁴⁹.

⁴⁶ Zob. K. Rączka, w: J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy...*, op. cit., s. 290.

⁴⁷ Zob. A. Dubowik, *Treść, zmiany i ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 11, s. 24; A. Nycz, *Ochronny charakter przepisów o czasie pracy – wybrane zagadnienia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 3, s. 2–9.

⁴⁸ Zob. H. Szewczyk, *Regulacja prawna szczególnych obowiązków członków korpusu służby cywilnej a ograniczenie zasady równego dostępu do służby publicznej*, w: A. Nowak (red.), *Z problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej*, t. 15, Katowice 2002, s. 101; idem, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, op. cit., s. 143 i n.

⁴⁹ Por. K. Rączka, w: J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy...*, op. cit., s. 292–293.

Z unormowań tych jednoznacznie wynika też, że członkom korpusu służby cywilnej nie przysługuje prawo do odrębnego wynagrodzenia z tytułu wykonywania pracy poza normalnymi godzinami pracy. Oznacza to, że jedynym ekwiwalentem pracy „w godzinach nadliczbowych” członka korpusu służby cywilnej jest czas wolny⁵⁰.

Trudno więc zrozumieć, czym kierował się ustawodawca, po pierwsze – pozbawiając urzędników służby cywilnej prawa do wynagrodzenia i prawa do czasu wolnego za pracę poza normalnymi godzinami pracy wykonywaną w dni powszednie; po drugie – pozbawiając pracowników służby cywilnej prawa do wynagrodzenia za pracę poza normalnymi godzinami pracy, przyznając im jedynie czas wolny. O ile w tym drugim przypadku można to jeszcze uzasadniać prawem do prywatności i odpoczynku, to pozbawienie urzędników służby cywilnej prawa do wynagrodzenia i czasu wolnego narusza zasadę równości osób zatrudnionych.

W dalszym ciągu liczne kontrowersje budzi też stosowanie do członków korpusu służby cywilnej limitów pracy w godzinach nadliczbowych oraz odpowiednie stosowanie w służbie cywilnej norm ochronnych wynikających z art. 131 § 1 i art. 151 § 3 k.p. Konieczna jest w tym zakresie ingerencja ustawodawcy przy uwzględnieniu prawa wspólnotowego nieprzewidującego wyjątków w tym zakresie w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w administracji publicznej⁵¹.

Można więc odnieść wrażenie, że regulacja czasu pracy w służbie cywilnej jest nie tylko niespójna wewnętrznie, ale tworzy nieuzasadnioną dyferencjację uprawnień pracowników i urzędników służby cywilnej.

VIII. ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA

Ze względu na wagę zadań wykonywanych przez członków korpusu służby cywilnej w przepisach określających ich pozycję prawną w sposób szczególnie określono nie tylko ciężące na nich obowiązki, ale także ustanowiono surową odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie tych obowiązków.

Odpowiedzialność dyscyplinarna oddziałuje na wykonanie obowiązków pracowniczych. Jej istnienie w stosunku do osób zatrudnionych w służbie publicznej ze względu na szczególny charakter ich pracy jest zapewne uzasadnione. Trudno jednak stawiać tezę, iż w społecznej gospodarce rynkowej środki represyjne (w tym odpowiedzialność dyscyplinarna) mają być podstawowym instrumentem prawnym oddziałującym na postawy osób zatrudnionych⁵².

⁵⁰ Ustawa o pracownikach urzędów państwowych w art. 30 ust. 2 korzystnie ustala ekwiwalent za pracę w godzinach nadliczbowych, przyznając za nią według wyboru pracownika wynagrodzenie albo czas wolny.

⁵¹ Por. A. Tomanek, *Czas pracy w urzędach państwowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 1, s. 23–24.

⁵² Por. Z. Góral, *Środki prawa pracy stymulujące wykonywanie obowiązków pracowniczych*, w: H. Lewandowski, T. Wyka (red.), *Problemy prawa pracy i polityki społecznej*, Łódź 1993, s. 10 i n.; Z. Sypniewski, *Charakter prawny środków zabezpieczających przestrzeganie obowiązków pracowniczych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1997, nr 4, s. 104.

Tym bardziej że odpowiedzialność dyscyplinarna jest stosowana z reguły na mocy przepisów pragmatyk pracowniczych do pracowników mianowanych. Tymczasem w świetle art. 80 o służbie cywilnej nie tylko mianowany urzędnik służby cywilnej, ale i pracownik tej służby odpowiada dyscyplinarnie za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej. Zwiększonym obowiązkom i odpowiedzialności pracowników służby cywilnej nie odpowiadają jednak większe uprawnienia, tak jak to ma miejsce w przypadku urzędników służby cywilnej, którym przysługuje dodatek służby cywilnej i inne dodatkowe uprawnienia.

IX. ZBIOROWE PRAWO PRACY

Kolejny problem wiąże się z pozbawieniem urzędników służby cywilnej możliwości sprawowania przez nich funkcji związkowych, co jest istotnym ograniczeniem wolności związkowej oraz jest równoznaczne z uniemożliwieniem stworzenia urzędnikom własnej organizacji związkowej. Urzędnicy służby cywilnej mogą natomiast zrzeszać się w związki zawodowe tylko wtedy, gdy członkami władz związkowych są osoby spoza kręgu urzędniczego⁵³.

To ograniczenie jest niezgodne z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi dotyczącymi wolności związkowej. Dopuszczalne przez organy kontrolne MOP ograniczenia prawa zrzeszania się w związkach zawodowych odnoszą się bowiem zawsze do ograniczenia możliwości zrzeszania się tych osób z innymi grupami pracowników, nigdy zaś do pozbawienia ich możliwości utworzenia własnej organizacji związkowej. Zakaz pełnienia funkcji związkowych przez urzędników pozostaje także pośrednio w sprzeczności z prawem organizacji związkowej do swobodnego wyboru władz⁵⁴.

Wyłączenie władz politycznych *de lege lata* jako strony sporów zbiorowych z pracownikami służby cywilnej w poważnym stopniu ogranicza skuteczność sposobów rozwiązywania tych sporów, przewidzianych w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych⁵⁵. Nieuznawanie w tej ustawie władz publicznych jako strony sporu zbiorowego może zostać uznane za naruszenie art. 7 i 8 konwencji nr 151 MOP i art. 6 ust. 2 i 3 Europejskiej Karty Społecznej, ponieważ jest to bariera utrudniająca skuteczne funkcjonowanie procedur rozwiązywania sporów zbiorowych z pracownikami służby publicznej. Polskie prawo pracy nie zapewnia więc właściwych mechanizmów rozwiązywania sporów zbiorowych dotyczących warunków zatrudnienia pracowników służby publicznej, jakie są wymagane przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Naruszenia te polegają na braku odpowiednich uregulowań w prawie krajowym⁵⁶.

⁵³ Zob. J. Skoczyński, *Reprezentacja praw i interesów pracowników służby cywilnej*, w: G. Goździewicz (red.), *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001, s. 266–267.

⁵⁴ Ibidem, s. 266–267; G. Goździewicz, *Wpływ instytucji zbiorowego prawa pracy na status prawni pracowników służby cywilnej i samorządu terytorialnego*, w: W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy...*, op. cit., s. 43–45; K. Rączka, w: J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy...*, op. cit., s. 239–242.

⁵⁵ Zob. J. Skoczyński, *Reprezentacja praw...*, op. cit., s. 273.

⁵⁶ Ibidem, s. 274.

Polskie ograniczenia, zawarte zwłaszcza w art. 19 ust. 3 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁵⁷, w wielu wypadkach wykraczają więc poza granice dopuszczane przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe, a także pozostają w niezgodzie z ich wykładnią dokonywaną przez kompetentne organy międzynarodowe. Ograniczeniom tym nie towarzyszy wprowadzenie odpowiednich mechanizmów udziału reprezentantów pracowników służb publicznych w ustalaniu przez władze publiczne ich warunków zatrudnienia, co jest wymagane przez wiążącą nasz kraj konwencję nr 151 MOP⁵⁸.

Ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej w art. 49 ust. 1 pkt 3 wprowadziła wyraźny zakaz uczestniczenia członków korpusu służby cywilnej w strajku lub w akcji protestacyjnej, która zakłócałaby normalne funkcjonowanie urzędu. Znamienne jest, że przepis ten dotyczy nie tylko mianowanych urzędników tej służby, ale również pracowników służby cywilnej i innych osób zatrudnionych w urzędach państwowych⁵⁹. Wydaje się, iż wystarczającym ograniczeniem prawa do strajku w służbach publicznych byłoby pozbawienie go mianowanych urzędników służby cywilnej, co w przypadku urzędników służby cywilnej korespondowałoby z istniejącymi ograniczeniami w zakresie sprawowanych funkcji związkowych⁶⁰.

Wyrazem niekonsekwencji jest też pozbawienie członków korpusu służby cywilnej prawa do strajku, podczas gdy mają oni możliwość wszczynania sporu zbiorowego w zakresie obrony praw i interesów pracowników, w których obronie podejmuje się zazwyczaj akcję strajkową, gdy nie skutkują inne sposoby rozwiązania sporu⁶¹.

Z mocy art. 239 § 3 pkt 1 k.p. układów zbiorowych pracy nie zawiera się dla członków korpusu służby cywilnej. Brak rozszerzenia zakresu stosowania przynajmniej ponadzakładowych układów zbiorowych pracy na te kategorie osób zatrudnionych w administracji publicznej jest co najmniej kontrowersyjny. Niestety w aktualnym stanie prawnym pozbawiono członków korpusu służby cywilnej możliwości zawierania jakichkolwiek układów zbiorowych.

Dla tej grupy społeczno-zawodowej zakres uprawnień i obowiązków określą – jak wiadomo – pragmatyka pracownicza, tj. ustawa o służbie cywilnej. Podstawowa materia będąca tradycyjnie przedmiotem rokowań zbiorowych – wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia związane z pracą – zostały ujęte w pragmatyce przy zastosowaniu systemu parametrycznego (mnożników prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w państwowej sferze budżetowej). Szczegółowe zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego oraz określenia stopni służbowych urzędników służby cywilnej i związanych z tym dodatków reguluje Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzeń. Pracodawca

⁵⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 874 z późn. zm.

⁵⁸ Zob. J. Skoczyński, *Reprezentacja praw...*, op. cit., s. 281.

⁵⁹ Zob. B. Cudowski, w: M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński (red.), *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, Warszawa 2006, s. 492–493.

⁶⁰ Zob. G. Goździewicz, *Wpływ instytucji...*, op. cit., s. 47.

⁶¹ Ibidem, s. 48.

powinien zapewnić członkom korpusu służby cywilnej właściwe warunki realizacji ich obowiązków przewidzianych w ustawie. Jednostronna metoda kształtowania statusu prawnego członków korpusu służby cywilnej w formie regulacji ustawowej, a nie układowej, oznacza, że państwo przejmuje na siebie rolę gwaranta w zakresie ochrony interesów zawodowych i socjalnych tej grupy pracowniczey⁶², z czego niezbyt dobrze do tej pory się wywiązywało.

Członkowie korpusu służby cywilnej mają bowiem swoje interesy na równi z pozostałymi grupami pracowników. Do form realizacji wolności związkowej należą natomiast rokowania zbiorowe⁶³ i udział w nich umożliwiłby tej grupie społeczno-zawodowej lepszą ochronę swoich interesów.

X. UWAGI KOŃCOWE

Na podstawie wyżej przeprowadzonych wywodów można postawić tezę, że konieczna jest głębsza nowelizacja ustawy o służbie cywilnej i innych aktów prawnych normujących poszczególne elementy statusu prawnego członków korpusu służby cywilnej. Nadal aktualny pozostaje też postulat całościowego uregulowania podstaw prawnych stosunków pracy w całym sektorze publicznym, co pozwoliłoby na znowelizowanie i usystematyzowanie przepisów rozrzuconych w różnych aktach prawnych oraz podporządkowanie ich wspólnym regułom ogólnym w jednym akcie rangi ustawowej, który powinien być zharmonizowany zarówno z kodeksem pracy, jak też z odpowiednimi przepisami prawa wspólnotowego. Od wielu już lat powszechnie akceptowany w doktrynie postulat reformowania pragmatyk pracowniczych nadal nie znajduje jednak zrozumienia u ustawodawcy⁶⁴.

BASIC PROBLEMS RELATED TO CIVIL SERVICE LAW REFORMS IN NEW SOCIAL AND ECONOMIC SYSTEM

The critical issue for proper functioning of civil services in Poland is proper normalization of legal status of civil servants, notably those assigned to managerial positions and other independent positions related to performance of tasks for the State, by issuing decisions, their procurement or execution.

Civil Service Act dated 24 August 2006 has however some shortcomings. Among most serious are: too narrow itemized scope of Act, no implementation of

⁶² Zob. G. Goździewicz, *Wpływ instytucji...*, op. cit., s. 52.

⁶³ Por. J. Wratny, *Niektóre problemy wolności związkowej w krajach kapitalistycznych*, w: *Z problematyki związków zawodowych i współuczestnictwa pracowników w zarządzaniu i współuczestnictwie pracowników w zarządzaniu. Ujęcie prawnoporównawcze*, Warszawa 1982, s. 31.

⁶⁴ Por. Z. Salwa, *Ogólne założenia i kierunki reformy prawa pracy*, w: Z. Salwa (red.), *Przesłanki reformy prawa pracy*, op. cit., s. 9 i n.; W. Sanetra, *Kierunki i zakres nowelizacji kodeksu pracy*, w: Z. Salwa i M. Matey (red.), *Przesłanki i kierunki reformy...*, op. cit., s. 59 i n.; A. Świątkowski, *Przyszłość prawa pracy*, w: A. Świątkowski (red.), *Polskie prawo pracy w procesie przemian*, Kraków 1991, s. 9 i n.

equal access to Civil Service principle, which affects the transparency of recruitment to Civil Service and competition status of CS qualification procedure. Some other regulations, concerning remunerations, working time in Civil Service, and some Solutions of collective employment law, are to be altered.

Based on discussions the thesis can be put forward that deeper amendment to Civil Service Act, as well as other regulations, is required to normalize individual elements governing civil servants' legal status, one compliant with international law.