

Jerzy Kornaś

Katedra Nauk Politycznych

Polska służba cywilna – problemy rozwoju

1. Wprowadzenie

Polska służba cywilna, podobnie jak w innych państwach pokomunistycznych, należy do najmłodszych struktur administracji publicznej. Formalnie w procesie ponad 10-letniego tworzenia przeszła ona (od momentu uchwalenia pierwszej po przełomie transformacyjnym ustawy) różnie interpretowane przez ekspertów i polityków, eksperymenty prawne i praktyczne. Użyto świadomie słowa eksperymenty, ponieważ dość zgodne są opinie o wielu niedostatkach w budowaniu tej służby, a zwłaszcza permanentnych zmian regulacji podstaw prawnych dezorganizujących stabilny rozwój tej instytucji¹. Uchwalenie w latach 1996–2006 aż trzech ustaw o służbie cywilnej i jednej dotyczącej wyższych stanowisk urzędniczych (pomijamy nowelizacje w czasie obowiązywania każdej z nich) urąga założeniom i praktyce demokratycznego państwa prawnego, którego jedną z wielu gwarancji legislacyjnych jest przejrzystość i stabilność stanowionego prawa. Problem jest istotny, gdyż dotyczy kształtu i kondycji „kręgosłupa” administracji publicznej demokratycznego państwa, w którym rządzący zmieniają się, ale aparat państwa działa nieustannie sprawnie i profesjonalnie. Nie może on być poddawany ciągłym wstrząsom z uwagi na cele i funkcje, jakie spełnia wobec państwa i obywateli, a tym bardziej stanowić strefy „łupów” kolejnych koalicji rządzących².

¹ Por. K. Burnetko, *Administracja publiczna* [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyka, J. Zbieranka, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 182.

² *Ibidem*, s. 182–183. Por. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe dokumenty*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001, s. 56–57.

Ciągłe zmiany prawne, niezależnie od motywacji ich inicjatorów, destabilizują realizację celów państwa, a w dłuższej perspektywie czynią je mało sprawnym i pozbawiają należnego prestiżu administrację rządową, stanowiącą rdzeń aparatu wykonawczego państwa. Nie przypadkiem podstawowe instytucje państwa w wielu programach partyjnych i wypowiedziach polityków, a przede wszystkim w praktycznych działaniach, stosowały strategię lojalności politycznej urzędników administracji rządowej wobec partii rządzących, a nie kierowały się wykształceniem i profesjonalizmem³. Problem ten przyjął strategiczny wymiar pod rządami partii deklarujących budowę „IV Rzeczypospolitej”, które zakwestionowały dotychczasową koncepcję służby cywilnej, a zwłaszcza konkursową formę mianowania na wyższe stanowiska w administracji rządowej i przegłosowały w parlamencie 24 sierpnia 2006 r. dwie ustawy regulujące politykę kadrową w administracji rządowej⁴. W kontekście tego doniosłego faktu prawodawczego warto ponownie porównać najważniejsze legislacyjne dokonania ostatnich dziesięciu lat w zakresie służby cywilnej i spróbować odpowiedzieć na pytanie o perspektywę jej dalszego rozwoju.

2. Kształt służby cywilnej w ustawie z 5 lipca 1996 r.

Podstawowym celem ustawy było stworzenie korpusu służby cywilnej posiadającego profesjonalne przygotowanie zawodowe, rzetelne i bezstronne oraz neutralne politycznie przy wykonywaniu zadań państwa⁵. Korpus służby cywilnej z mocy ustawy tworzyć mogli tylko urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni w urzędach administracji rządowej lub innych urzędach określonych odrębnymi przepisami, na podstawie mianowania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Zwierzchnikiem służby cywilnej według ustawy został prezes Rady Ministrów powołujący i nadzorujący wszystkie centralne ogniwa służby cywilnej bezpośrednio lub poprzez szefa Służby Cywilnej, stanowiącego organ administracji rządowej. Z kolei szef służby cywilnej miał za zadanie realizować za pomocą Urzędu Służby Cywilnej politykę państwa wobec służby cywilnej oraz koordynować działania w zakresie planowania i wykorzystania środków budżetowych dla niej przeznaczonych. Tworzenie i realizację zadań w służbie cywilnej zgodnie z ustawą powierzono dyrektorom generalnym urzędów, jako najważniejsze stanowisko funkcjonowania służby cywilnej.

³ Por. L. Sobkowiak, *Państwo jako obiekt socjotechniki* [w:] *Nowoczesny Lewiatan. Studia nad współczesnym państwem*, red. J. Kornaś, Wydawnictwo WSEiA im. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2006, s. 149–150.

⁴ Dz.U. 2006, nr 170, poz. 1217 i 1218.

⁵ Dz.U. 1996, nr 89, poz. 402.

Kolegialnymi składnikami służby cywilnej zawartymi w ustawie z 5 lipca 1996 r. były Rada i Komisje do spraw Służby Cywilnej. Ustawa nakazywała prezesowi Rady Ministrów powołanie: Rady Służby Cywilnej (RSC), Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej (KKSC), Komisji Odwoławczej Służby Cywilnej i Wyższej Komisji Dyscyplinarnej. Szerokie uprawnienia opiniodawcze w zakresie służby cywilnej otrzymała RSC, powoływana na sześcioletnią kadencję (z wymianą po trzech latach połowy składu). Ograniczono możliwość uznaniowego odwoływania przez prezesa Rady Ministrów członków lub całej Rady do przypadków określonych ustawą. Zapewniono prawnie również możliwość swobodnego wyrażania opinii przez ten organ we wszystkich istotnych dla służby cywilnej kwestiach. Członkowie powołani w skład RSC mieli spełniać warunki zapisane w art. 4, pkt. 1 – 3 i 5 oraz posiadać wiedzę, doświadczenie i autorytet gwarantujący realizację zadań Rady. W RSC zgodnie z ustawą nie mogła zasiadać więcej niż jedna trzecia urzędników służby cywilnej. Względną niezależność Rady wobec politycznego kierownictwa służby cywilnej umożliwiono poprzez wybór ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczących.

Trzy wyżej wymienione Komisje, powoływane przez prezesa Rady Ministrów na wniosek szefa Służby Cywilnej do realizacji konkretnych zadań, stanowiły swoisty substytut struktury samorządu zawodowego, w wypadku KKSC uzupełniony o czynnik profesjonalny spoza urzędników służby cywilnej. Miało to gwarantować funkcjonalną autonomię w realizacji zadań wynikającą również z przyjęcia kadencyjności oraz trybu powoływania i odwoływania członków Komisji na warunkach określonych ustawą. Szef Służby Cywilnej, RSC i przede wszystkim KKSC mieli zgodnie z ustawą zapewnić proces tworzenia i funkcjonowania korpusu służby cywilnej.

Według art. 4. ustawy osoba, zgłaszając chęć zostania urzędnikiem służby cywilnej, musiała spełniać następujące warunki:

- być obywatelem polskim,
- korzystać z pełni praw publicznych,
- niekarana za przestępstwo popełnione z winy umyślnej,
- posiadać kwalifikacje i predyspozycje wymagane do mianowania w służbie publicznej,
- mieć nieskazitelną charakter,
- posiadać stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie w służbie cywilnej,
- być zatrudniona w pełnym wymiarze czasu pracy.

Ustawa otwierała możliwości zatrudnienia w służbie cywilnej tym wszystkim obywatelom, którzy spełnią wymogi art. 4 niezależnie od wcześniejszej kariery i zatrudnienia. Istotne znaczenie dla formowania korpusu służby cywilnej miał art. 4, pkt. 4, dotyczący posiadania kwalifikacji i predyspozycji do mianowania w służbie cywilnej. Sprawdzenie tego wymagało rozpoczęcia specjalnych

procedur kwalifikacyjnych. Z tego powodu w ustawie znalazły się przepisy określające powołanie i zasady funkcjonowania KKSC. Podstawowym jej zadaniem było stwierdzenie czy kandydat do służby cywilnej spełnia wymogi merytoryczne do danej kategorii urzędniczej. Ustawa o służbie cywilnej określiła cztery kategorie urzędników korpusu służby cywilnej A, B, S i C⁶. W celu otrzymania jednej z nich trzeba było legitymować się odpowiednim wykształceniem i zróżnicowanym stażem zatrudnienia⁷ oraz poddać się wielostopniowemu pod względem przygotowania psychozawodowego postępowaniu kwalifikacyjnemu. To ostatnie miało kluczowe znaczenie dla procesu rekrutacji i mianowania do służby cywilnej. Warto jednak podkreślić, że KKSC nie przyznawała określonej kategorii kandydatom, którzy przeszli pomyślnie postępowanie kwalifikacyjne, ale zgodnie z ustawą stwierdzała tylko spełnianie przez nich wymogów do kategorii, o którą się ubiegali. Mianowanie urzędnika do służby cywilnej i przyznanie mu kategorii według ustawy zostało przekazane szefowi służby cywilnej na wniosek dyrektora generalnego urzędu lub z jego upoważnienia dyrektorowi generalnemu urzędu. Wyznaczenie zaś stanowiska odpowiadającego jego kategorii i przysługującego mu wynagrodzenia – dyrektorowi generalnemu urzędu. W wypadku stanowisk sekretarza Rady Ministrów, dyrektora generalnego w ministerstwie i urzędzie centralnym oraz określenia ich wynagrodzeń ustawa upoważniła prezesa Rady Ministrów, a w stosunku do dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego – ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej na wniosek szefa służby cywilnej. W ustawie nie przewidziano konkursowego systemu naboru do służby, a jedynie dobrowolne zgłoszenie wniosku o przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego po ogłoszeniu przez szefa Służby Cywilnej liczby wolnych miejsc. Rekrutacja do służby cywilnej miała dokonywać się stopniowo przy zachowaniu stanu prawnego, wynikającego z ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 16 września 1982 r.⁸ i na podstawie umów o pracę do 2007 r.

Korpus służby cywilnej powstawać miał w świetle tej ustawy jako prawnie wyodrębniony i stopniowo powiększający się zespół urzędników o wysokich kwalifikacjach potwierdzonych przez KKSC. Oznaczało to, że mimo otwartości

⁶ Wymagania dla poszczególnych kategorii urzędników służby cywilnej precyzuje ustawa w art. 28 ust. 1, pkt. 1–4.

⁷ Problem stażu zatrudnienia określonych dla kategorii A, B, C a szczególnie tej pierwszej, budził w części środowisk politycznych zaniepokojenie. Znalazło to odbicie w poselskim projekcie nowelizacji ustawy przedłożonym sejmowi we wrześniu 1996 r. (Druk sejmowy nr 1914 z 7 września 1996 r.) oraz w odrębnym zdaniu T. Rabskiej z 10 lutego 1997 zgłoszonym do opinii Rady Służby Cywilnej o projekcie nowelizacji z 24 stycznia 1997 r. Proponowano w nich skrócenie wymaganego okresu pracy w kategoriach A, B, C, aby umożliwić dostęp do wyższych stanowisk w służbie cywilnej młodszym stażem pracy osobom i absolwentom KSAP.

⁸ Dz.U. 1982, nr 31, poz. 214 z późn. zm.

naboru do służby cywilnej, najbardziej zainteresowani kwalifikacją, mianowaniem i wyznaczeniem stanowiska w służbie cywilnej będą dotychczasowi urzędnicy administracji rządowej i absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP).

Profil etyczny członka korpusu służby cywilnej określiła ustawa w rozdziale dotyczącym obowiązków urzędnika służby cywilnej. W art. 47 wymieniała siedem następujących zobowiązań i pożądanych zachowań urzędnika służby cywilnej:

- przestrzega Konstytucji RP i innych przepisów prawa,
- chroni interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela,
- racjonalnie gospodaruje środkami publicznymi,
- rzetelnie, bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonuje powierzone zadania,
- dochowuje tajemnicy państwowej i służbowej,
- rozwija własną wiedzę zawodową,
- godnie zachowuje się w służbie i poza nią.

W pozostałych artykułach rozdziału dotyczącego obowiązków urzędnika sprecyzowano szczegółowo jego postępowanie zawodowe. Niezwykle istotne uznano zachowanie neutralności politycznej przez urzędników służby cywilnej, które w świetle art. 1 było jednym z zasadniczych celów ustawy⁹. Zgodnie z ustawą w czasie wykonywania obowiązków urzędnik służby cywilnej nie mógł kierować się przekonaniem politycznymi, religijnymi, interesem jednostkowym i grupowym¹⁰. Nie mógł też publicznie manifestować swoich przekonań politycznych. Większe wymagania w zakresie apolityczności przewidziano w ustawie dla urzędników kategorii A, wobec których dodatkowo wprowadzono zakaz tworzenia oraz uczestnictwa w związkach zawodowych i partiach politycznych. Mianowanie urzędnika do kategorii A skutkowało z mocy prawa wygaśnięciem członkostwa w związkach zawodowych i partiach politycznych. W celu zagwarantowania bezstronności oraz przeciwdziałania nepotyzmowi i korupcji w ustawie określono w stosunku do urzędników służby cywilnej zakazy związane z układem służbowej podległości, dodatkowym zatrudnieniem lub podejmowaniem zajęć sprzecznych z obowiązkami urzędnika służby cywilnej albo podważających zaufanie do tej służby. Ponadto zgodnie z ustawą zastosowano do nich przepisy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹¹.

⁹ Szerzej na ten temat, zob. B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 136–165. Por. J. Kornaś, *Apolityczność służby cywilnej w Polsce*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 2, s. 19–20.

¹⁰ Przepis art. 49. ust. 1 o niekierowaniu się podczas pełnienia obowiązków przez urzędnika służby cywilnej przekonaniem religijnym członek Rady Służby Cywilnej – T. Rabska w odrębnym zdaniu uznała za dyskryminujący ludzi wierzących. Por. J. Kornaś, *op. cit.*, s. 20.

¹¹ Por. B. Kudrycka, *Podstawy kodeksów etycznych służby cywilnej w Polsce (na tle porównawczym)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 2, s. 32.

Po otrzymaniu statusu urzędnika służby cywilnej proces doskonalenia zawodowego był kontynuowany. Zgodnie z ustawą nałożono na urzędników służby cywilnej obowiązek permanentnego dokształcania zawodowego poprzez udział w szkoleniach służących rozwijaniu ich wiedzy zawodowej. Z kolei indywidualnie nakreślony przez dyrektora generalnego program kształcenia urzędników miał służyć podnoszeniu kwalifikacji i umiejętności podejmowania decyzji kierowniczych, opartych na znajomości i przestrzeganiu prawa oraz zgodnie z interesem państwa i obywateli. W wyniku ciągłego doskonalenia urzędnik służby cywilnej miał zdobyć w świetle założeń ustawy wysokie umiejętności sprawnego działania na pełnionym i wyższym stanowisku oraz osiągnąć wysoki stopień świadomości obywatelskiej, pozwalający na silną identyfikację obowiązków zawodowych z moralnymi¹². Wysokie wymagania zawodowe i etyczne wobec urzędnika służby cywilnej, w tym także ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności obywatelskich, zrekompensowane zostały stabilizacją zatrudnienia, stosunkowo wysoką płacą w porównaniu z pozostałymi urzędnikami administracji rządowej i przywilejami socjalnymi oraz prawem do bezpłatnego szkolenia i doskonalenia zawodowego przewidzianego dla służby cywilnej.

3. Konfliktowe problemy wdrażania ustawy

U podstaw stosunku do ustawy z 5 lipca 1996 r. i jej realizacji leżały przesłanki ideowo-polityczne związane z ówczesnym wyraźnym podziałem sceny politycznej na postkomunistów i postsolidarność. Ta ostatnia strona konfliktu odrzucała możliwość tworzenia korpusu służby cywilnej na podstawie dotychczasowych kadr urzędników zatrudnionych w administracji rządowej rozszerzanych stopniowo o nowe pochodzące z innych środowisk zawodowych i absolwentów KSAP. Dla polityków obozu postsolidarnościowego uchwalenie ustawy z inicjatywy rządu SLD-PSL było przejawem dążenia do zachowania ciągłości politycznie ukierunkowanej administracji w dużym stopniu wywodzącej się z PRL (nie brano pod uwagę dużego zasięgu zmian personalnych w latach 1989–1993 oraz istniejącego *de facto* zróżnicowania politycznego kadr administracji rządowej) i wzmocnienia wpływów lewicy postkomunistycznej w administracji¹³. Najczęściej jednak nie tymi argumentami posługiwano się w krytyce wdrażanej ustawy. Umiarkowani politycznie przedstawiciele ówczesnej opozycji i nieprzychylnie rządowi media wskazywały przede wszystkim na uchybienia merytoryczne ustawy. Najważniejsze z nich dotyczyły:

¹² J. Szachułowicz, *Perspektywy służby cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 1.

¹³ Por. A. Hall, *Jaka Polska*, Wydawnictwo Rosner & Wspólnicy, Warszawa 2004, s. 135.

– wysokiego progu stażu pracy wymaganego przy staraniu się o kategorię urzędniczą, w tym przede wszystkim kategorię A (z 7 do 5 lat), co uprzywilejowywało starszą stażem grupę pracowników administracji i stwarzało podejrzenia, że stanowiska te obejmą urzędnicy „zasłużeni” w PRL¹⁴,

– potrzeby określenia wyższych preferencji dla absolwentów KSAP przy ubieganiu się o kategorię urzędniczą (postulowano automatyczną kwalifikację do kategorii B) i mianowanie do służby, których brak w ustawie podważał sens istnienia profesjonalnej szkoły kształcącej kadry do pracy w administracji publicznej¹⁵,

– nieuwzględniania zasady konkursu przy mianowaniu na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, co w ówczesnej sytuacji rodziło ze strony opozycji obawy, że najważniejsze stanowiska zostaną obsadzone przez zwolenników koalicji SLD–PSL¹⁶,

– braku jurysdykcji sądowej decyzji Komisji Kwalifikacyjnej, Komisji Odwoławczej i Wyższej Komisji Dyscyplinarnej z wyjątkiem przypadków przewidzianych ustawą (art. 82, 35, 37, 38, 46 i 63), co stwarzało przekonanie, że korpus służby cywilnej będzie „tym jedynym aparatem, który sam sobie ustali wykładnię treści ustrojowych obowiązków urzędniczych przez niekontrolowane z zewnątrz orzekanie w sprawie ich naruszeń”¹⁷.

Zastrzeżeń pod adresem ustawy stawiano więcej, chociaż dużo większe zainteresowanie wzbudzały nominacje personalne – instytucjonalne: powołanie składu osobowego Rady Służby Cywilnej, szefa Służby Cywilnej, dyrektora generalnego Urzędu Służby Cywilnej, dyrektorów generalnych ministerstw i urzędów centralnych oraz urzędów wojewódzkich czy wreszcie składu osobowego Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej.

Wszystkie mianowania przeprowadzone przez premiera i ministra spraw wewnętrznych i administracji od połowy października 1996 r. do początków maja 1997 r. obserwowane były przez opinię publiczną i komentowane na łamach prasy krajowej i lokalnej oraz w mediach publicznych¹⁸. Opozycja szczególnie krytycznie komentowała wszelkie nominacje personalne na wysokie stanowiska w administracji, które przypadły na końcowy okres kadencji parlamentarnej i w naturalny sposób zostały włączone w kampanię przedwyborczą ugrupowań opozycyjnych. Przykładem mogą być wywiady dla prasy udzielane przez czoło-

¹⁴ *Ibidem*, s. 135. Por. J. Paradowska, *Silny korpus na lewej nodze*, „Polityka” 1996, nr 32.

¹⁵ *Ibidem*, s. 25.

¹⁶ Por. B. Kudrycka, *op. cit.*, s. 33.

¹⁷ *Ibidem*, s. 33. Por. J. Szachulowicz, *Kognicja sądów na tle ustawy o służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 2, gdzie autor, profesor prawa i szef Służby Cywilnej jednocześnie, wyjaśnia od strony prawnej te wątpliwości.

¹⁸ *Prasa o służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 3, s. 60–63.

wych polityków AWS i Unii Wolności, którzy już w początkach wdrażania ustawy o służbie cywilnej formułowali opinie o „nieuniknionej czyszcze” i zmianie ustawy o służbie cywilnej¹⁹. Mniejsze zainteresowanie prasy wywołało powołanie przez premiera Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej²⁰, chociaż w niektórych komentarzach prasowych można było zauważyć zróżnicowane spektrum sympatii politycznych w tym gronie osób²¹, inne zaś kwestionowały powołanie w skład Komisji dyrektorów generalnych urzędów, którzy sami zamierzali się poddać procedurze kwalifikacyjnej przed tą Komisją²².

Niektóre przepisy ustawy oraz tworzenie zrębów korpusu służby cywilnej od początku uchwalenia, a potem wdrażania w życie ustawy, stały się przedmiotem permanentnej krytyki rządzącej koalicji, sporów kadrowych w łonie rządzących oraz istotnym argumentem kampanii przedwyborezej głównych partii opozycyjnych. Dla osiągnięcia głównych celów ustawy oraz budowania apolitycznej i profesjonalnej służby cywilnej był to klimat bardzo niekorzystny.

Powołana w maju KKSC podjęła merytoryczną pracę w czerwcu 1997 r. i do 16 lipca tego roku przygotowała niezbędne instrumenty²³ umożliwiające ogłoszenie przez szefa Służby Cywilnej naboru do służby cywilnej, a następnie przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego²⁴. Właściwe postępowanie kwalifikacyjne przeprowadzono w trakcie sesji kwalifikacyjnej i przebiegało w pięciu etapach. Wszystkie fazy postępowania kwalifikacyjnego odbywały się przed

¹⁹ Zob. „Czystka będzie nieunikniona” wywiad z J. Rokitą, „Dziennik Zachodni” z 20 lutego 1997. Oświadczenie rzecznika prasowego Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego – Michała Kamińskiego, „Gazeta Współczesna” z 10 lutego 1997. Wywiad z T. Syryjczykiem, „Gazeta Wyborcza” z 18 stycznia 1997 r.

²⁰ Premier powołał Komisję 9 maja 1997 r., ale oficjalne wręczenie aktów nominacyjnych nastąpiło 20 maja tegoż roku.

²¹ Zob. S.J. Mac, *Inkubator władzy*, „Wprost” 1997, nr 22.

²² Zob. J. Paradowska, *Instruktor tańca przed egzaminem*, „Polityka” 1997, nr 28. Przejściowe przepisy ustawy przewidywały z uwagi na brak urzędników służby cywilnej możliwość powołania, na okres dwuletni lub trzyletni w przypadku Rady i Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej, pracowników urzędów państwowych (art. 93 ust. 1–3 i art. 94 ust. 1).

²³ Komisja Kwalifikacyjna przyjęła 16 lipca 1997 r. dwie uchwały wraz z załącznikami: w sprawie Regulaminu Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej i w sprawie ustalenia zakresów postępowania kwalifikacyjnego do kategorii urzędniczych. Zob. „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 2.

²⁴ Zob. Obwieszczenie Szefa Służby Cywilnej 25 lipca 1997 r. w sprawie ogłoszenia liczby wolnych miejsc w służbie cywilnej, terminu składania wniosków o dopuszczenie do postępowania kwalifikacyjnego, terminów przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego oraz rodzaju dokumentów poświadczających spełnienie warunków określonych w art. 4, pkt. 1–4 i 6 ustawy o służbie cywilnej z 5 lipca 1996 r., „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 2. Pierwsza sesja postępowania kwalifikacyjnego odbyła się w 8–10 września 1997 r. i objęła kandydatów ubiegających się o kategorię A.

pięcioosobowymi składami orzekającymi KKSC, przy czym badanie inteligencji ogólnej i za pomocą arkusza biograficznego przeprowadzali eksperci – psycholodzy. Oni też sporządzali wyniki badań i przekazywali je składom orzekającym przed rozmowami kwalifikacyjnymi, natomiast test wiedzy i pisemne rozwiązania zadań sytuacyjnych oceniał bezpośrednio skład orzekający. Postanowienie składu orzekającego o spełnieniu bądź niespełnieniu przez kandydata warunków do określonej kategorii służby cywilnej poprzedzone było poufną naradą, a następnie głosowaniem i przekazane ustnie kandydatowi przez przewodniczącego składu w obecności pozostałych członków²⁵.

Ogółem postępowaniem kwalifikacyjnym od 8 września do 29 października 1997 r. objętych zostało 307 kandydatów, z tego 202 do kategorii urzędniczej A i 105 do kategorii urzędniczej B. Pozytywne wyniki postępowania uzyskało 244 kandydatów, w tym 157 do kategorii urzędniczej A i 87 do kategorii urzędniczej B²⁶. Z tego mianowanych do służby cywilnej zostało 115 osób. Prowadzone przez KKSC postępowanie komentowane było przez media, a uwagi na temat przebiegu podawane do opinii publicznej. Politycy AWS i Unii Wolności domagali się przed i po wyborach z 21 września 1997 r. od premiera W. Cimoszewicza przerwania postępowania kwalifikacyjnego i zaprzestania dokonywania nominacji na stanowiska w służbie cywilnej²⁷.

Problem ten radykalnie rozwiązał nowy premier J. Buzek mianując nowego szefa Służby Cywilnej²⁸, a za jego pośrednictwem wpłynął na odwołanie przygotowanej kolejnej sesji postępowania kwalifikacyjnego. Wkrótce potem odwołano z funkcji kierownictwo Komisji Kwalifikacyjnej. Przeprowadzenie tych czynności zamknęło postępowanie kwalifikacyjne do służby cywilnej, wprowadzając stan zawieszenia do czasu wykonania zapowiedzianej przez premiera kontroli dotychczasowego procesu tworzenia służby cywilnej.

Próba budowania służby cywilnej na podstawie ustawy z 5 lipca 1996 r. została oceniona i podana do wiadomości publicznej w marcu 1998 r. Raport opracowany przez Zespół pod kierownictwem Z. Derdziuka poddał analizie proces tworzenia

²⁵ Szerzej na temat pracy KKSC zob.: *Działalność Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej*, 9.05.–7.11. 1997 r., „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 5–6, s. 10–12. Por. J. Kornaś, *Koncepcje służby cywilnej w świetle ustaw z 1996 i 1998 r.*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 571, Kraków 2001, s. 30.

²⁶ *Ibidem*, s. 12.

²⁷ Zob. *Prasa o służbie cywilnej* (wrzesień–październik 1997), „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 5–6, s. 81–83.

²⁸ Po rezygnacji ze stanowiska dotychczasowego szefa służby cywilnej premier powołał na to stanowisko 7 listopada Jana Pastwę – absolwenta KSAP. Nominacja nowego szefa Służby Cywilnej odbyła się z pominięciem konieczności zasięgnięcia opinii Rady Służby Służby Cywilnej do czego zobowiązywała premiera ustawa o służbie cywilnej. Nowy szef Służby Cywilnej był przed powołaniem kierownikiem Urzędu Rejonowego w Gdyni.

służby cywilnej od sierpnia 1996 do września 1997 r. i wskazał na przypadki rzekomego naruszenia prawa oraz nieprawidłowości w działaniach prezesa Rady Ministrów, szefa Służby Cywilnej, Urzędu Służby Cywilnej i KKSC²⁹. Zarzuty i oceny zawarte w raporcie odpierały osoby kierujące tymi instytucjami i odpowiedzialne za realizację wdrażania ustawy o służbie cywilnej³⁰. Przedstawione w raporcie przypadki naruszenia prawa i uchybienia w realizacji ustawy o służbie cywilnej oraz kontrargumenty przedstawicieli stosownych instytucji wskazywały odmienne podejście interpretacyjne do tych samych problemów prawnych i praktycznych. Nie ulega wątpliwości, że pewne uchybienia musiały wystąpić, ponieważ była to pierwsza próba budowania po wojnie korpusu służby cywilnej. Sposób rozstrzygnięcia tego sporu przez rząd dowodzi jednak, że nie o obronę prawa chodziło w odnośnym raporcie, ale potwierdzenie wcześniej formułowanych, głównie przez ówczesną opozycję, ocen o upartyjnieniu i upolitycznieniu służby cywilnej przez rządzącą koalicję³¹.

Okres tworzenia struktur, ogłoszenia naboru oraz postępowania kwalifikacyjnego i mianowania do służby cywilnej przypadł na dwa znaczące wydarzenia: uchwalenie Konstytucji RP i przegranie przez opozycję pozaparlamentarną referendum konstytucyjnego oraz kampania wyborcza poprzedzająca wybory parlamentarne we wrześniu 1997 r. W atmosferze ostrej walki wyborczej o przejęcie rządów w nowej kadencji i braku consensusu dla samej ustawy ze strony opozycji pozaparlamentarnej, a także dwuznacznego zachowania opozycji parlamentarnej³², budowa neutralnej politycznej administracji rządowej od początku powstawania stanowiła problem polityczny. Raport miał uwiarygodnić, że chodziło o praktykę, o łamanie prawa po to, by przekonać opinię publiczną, że zablokowanie procesu tworzenia służby cywilnej było uzasadnione i dalsza jego kontynuacja wymaga

²⁹ Zob. *Raport z przeprowadzonej analizy...*, s. 5–12.

³⁰ Zob. J. Szachułowicz, *Uwagi do „Raportu z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej, sierpień 1996–wrzesień 1997”*; Z. Stawowiak, *Stanowisko do „Raportu z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996–wrzesień 1997) w zakresie oceny funkcjonowania Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej*; J. Gąciarz, *Odpowiedź na zarzuty zawarte w „Raporcie z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996–wrzesień 1997)”* przedstawiona na posiedzeniu Rady Służby Cywilnej 3 kwietnia 1998 r., „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 5, s. 12–20.

³¹ Podobne stanowisko po opublikowaniu raportu zajął profesor T. Zieliński, pisząc m.in.: „Pomysł uchylenia ustawy o służbie cywilnej przyjętej przez poprzedni rząd, to przejaw mentalności rewolucyjnej, obcej państwu prawnemu. W państwie rządów prawa nie można kwestionować ustaw przyjętych pod rządami poprzedniej formacji tylko dlatego, że ustawy te mają złą metrykę”. T. Zieliński, *Kto upolitycznia służbę cywilną?* „Gazeta Wyborcza” z 16.03.1998, s. 16.

³² Dotyczyło to przede wszystkim Unii Wolności, która zmieniła stanowisko wobec ustawy i jej wdrażania, licząc, że przyszłym układzie politycznym parlamentu i rządu będzie realizatorem procesu tworzenia służby cywilnej w Polsce.

nowych podstaw prawnych. Takie też rozwiązania nowa koalicja rządząca przyjęła, aprobując trzeci scenariusz postępowania w sprawie służby cywilnej proponowany przez „Raport Derdziuka”, a przede wszystkim:

- odwołanie członków Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej, w trybie art. 19 w związku z art. 10 ust. 2, pkt. 3, tj. z powodu „rażącego” naruszenia przepisów ustawy³³,
- podjęcie odpowiednich kroków celem pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej b. szefa Służby Cywilnej,
- unieważnienie dotychczasowego postępowania kwalifikacyjnego i zahamowanie naboru do Służby Cywilnej,
- przygotowanie i uchwalenie nowej ustawy o służbie cywilnej, która zastąpi ustawę z 5 lipca 1996 r. oraz ustawę z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych³⁴.

Na podstawie głównie tego raportu prezes Rady Ministrów i koalicja rządząca poparła prace nad przygotowaniem i uchwaleniem nowej ustawy o służbie cywilnej. W czasie trwania prac nad nową ustawą zgodnie z sugestią raportu premier odwołał 3 lipca 1998 r. członków KKSC, przekreślając ostatecznie możliwość kontynuowania naboru do służby cywilnej na podstawie ustawy z 5 lipca 1996 r.³⁵

4. Modyfikacje służby cywilnej w ustawie z 18 grudnia 1998 r.

Zmiany w konstrukcji służby cywilnej wprowadzone nową ustawą zakładały inną niż poprzednio filozofię tworzenia służby cywilnej. Polegała ona na objęciu wszystkich urzędników administracji rządowej jednolitym ustawodawstwem i włączeniu ich w skład służby cywilnej jako pracowników (zatrudnionych na podstawie umowy o pracę) lub urzędników (zatrudnionych na podstawie mianowania po uprzednim pozytywnym przejściu postępowania kwalifikacyjnego)

³³ Zastosowano w tym wypadku odpowiedzialność zbiorową, ponieważ żadnemu z członków indywidualnie tego zarzutu nie przedstawiono, a niektórzy z nich nawet awansowali, jak np. A. Radziwiłł, która została doradcą politycznym w rządzie J. Buzka.

³⁴ Z czterech zarzutów trzeciego scenariusza rząd J. Buzka zrealizował częściowo trzeci i w całości czwarty, co potwierdza rzeczywiste intencje przygotowania tego raportu.

³⁵ Rada Służby Cywilnej w uchwale z 27 listopada 1998 r. w sprawie realizacji ustawy z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej skonstatowała, że odwołanie Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej nastąpiło bez podstaw prawnych i stwierdziła, że działania administracji rządowej „cechuje pogarda dla obowiązującego prawa, jego naruszanie (łamanie) i traktowanie spraw publicznych w kategoriach wąskiego, partyjnego myślenia”. Zob. „Biuletyn Służby Cywilnej” 1999, nr 1 (19), s. 5.

służby cywilnej. Przy czym zarówno jedna jak i druga grupa stanowiły w świetle tej ustawy korpus służby cywilnej³⁶. Nowa ustawa wprowadziła również konkursowy sposób obsadzania wyższych stanowisk³⁷. Przy czym określenie sposobu przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego, organizowanie i szczegółowe zasady przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej ustawa powierzyła prezesowi Rady Ministrów w drodze rozporządzenia.

Zgodnie z ustawą z 18 grudnia 1998 r. wprowadzone zostały również istotne zmiany w organizacji służby cywilnej, rozszerzające kompetencje i ustanawiające kadencyjność powoływania na stanowisko szefa Służby Cywilnej, zmieniające skład i niektóre funkcje Rady Służby Cywilnej oraz sposób powoływania jej przewodniczącego. Jednocześnie uznała ona za zbędne istnienie takich autonomicznych Komisji do Służby Cywilnej, jak: Kwalifikacyjna i Odwoławcza.

W świetle ustawy szefa Służby Cywilnej powoływał prezes Rady Ministrów na pięcioletni okres spośród urzędników służby cywilnej po zasięgnięciu opinii RSC. Przyjęcie kadencyjnej formy mianowania bezpośredniego kierownika służby cywilnej miało służyć profesjonalnemu rozwojowi tej instytucji i zapewnić autonomię organizacyjną wobec urzędników politycznych³⁸. Formalnie szef Służby Cywilnej uzyskał wyższą rangę niż w poprzedniej ustawie, co uwidocznione zostało również w nałożeniu na niego nowych obowiązków. Były one konsekwencją przydzielenia rozszerzonych zadań szefowi Służby Cywilnej określonych w ustawie. Szef Służby Cywilnej był najważniejszym organem w strukturze służby cywilnej zarówno podczas jej tworzenia, jak i funkcjonowania. Zaznaczone to również zostało w zmianie kolejności przepisu w ustawie, gdzie w rozdz. 2 dotyczącym organizacji służby cywilnej usytuowano szefa Służby Cywilnej na pierwszym miejscu (poprzednio na trzecim po Radzie i Komisjach do Służby Cywilnej). W porównaniu z ustawą „lipcową” nowa pozbawiła go wykonywania takich obowiązków, jak: współdziałania w sprawach pracowniczych z ogólnokra-

³⁶ W art. 139 ust. 1–2 ustawa zachowała minimalny status urzędników służby cywilnej na podstawie ustawy z 5 lipca 1996 r., przyznając im niezależnie od uzyskanej wcześniej kategorii najniższy stopień służbowy w służbie cywilnej. Zob. ustawa z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 1999, nr 49, poz. 483 z późn. zm.

³⁷ Do wyższych stanowisk według ustawy w art. 41, ust. 1 zaliczono: sekretarza Rady Ministrów, dyrektora generalnego urzędu, dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędach centralnych oraz dyrektora wydziału (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędzie wojewódzkim.

³⁸ W ustawie przewidziano możliwości odwołania szefa Służby Cywilnej z powodu: rezygnacji ze stanowiska, utraty zdolności do pełnienia obowiązków na skutek długotrwałej choroby, trwającej co najmniej 6 miesięcy oraz gdy przestanie on odpowiadać jednemu z warunków określonych w art. 4, przy czym w sytuacji postawienia zarzutu braku wymaganych kwalifikacji lub utraty nieposzlakowanej opinii odwołanie może nastąpić za zgodą co najmniej 2/3 składu Rady Służby Cywilnej (art. 4, pkt 4 i 5).

jowymi organizacjami związków zawodowych oraz organizowania współpracy z zagranicą w zakresie służby cywilnej.

Niewielkie różnice rysowały się również przy porównaniu statusu prawnego RSC w obu ustawach. Na mocy nowej ustawy RSC uzyskała wyraźnie określoną rolę organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów i oceniającego przebieg postępowań kwalifikacyjnych i konkursowych. Ta ostatnia funkcja związana z nową koncepcją tworzenia korpusu służby cywilnej, ograniczona została do możliwości skierowania swojego obserwatora do oceny egzaminu kwalifikacyjnego lub przebiegu konkursu na stanowisko. W przypadku ewentualnego naruszenia procedur postępowania kwalifikacyjnego mogła ona tylko zgłosić swoje zastrzeżenia premierowi i szefowi Służby Cywilnej, a w wypadku naruszenia zasad konkursu zgłoszenia wniosku do szefa Służby Cywilnej o jego ponowne przeprowadzenie. Funkcja ta przypominała rolę „męża zaufania” w komisji wyborczej. Podobnie jak w poprzedniej ustawie rola opiniodawczo-doradcza RSC pozostała zasadniczym sposobem działania tej instytucji służby cywilnej.

W istotny zaś sposób uległy zmianie zasady i tryb powoływania jej składu osobowego. Ustawa „grudniowa” określiła 16-osobowy (poprzednia odsyłała uregulowanie liczby członków do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów) skład Rady powoływany przez Prezesa RM, w tym: połowę mianowanych spośród osób „odpowiadającym warunkom określonym w art. 4, pkt. 1–3 i 5, których wiedza, doświadczenie i autorytet dają rękojmię prawidłowej realizacji zadań Rady” oraz drugą połowę „spośród osób reprezentujących wszystkie kluby parlamentarne, odpowiadających warunkom określonym w art. 4, pkt. 1–3 i 5”. Uzasadnione wątpliwości wzbudził przepis o przedstawicielstwie klubów parlamentarnych w RSC³⁹. Potencjalnie otworzył on drogę do upolityczniania służby cywilnej z uwagi na obecność posłów partyjnych oraz zrodził obawy o naruszanie zasady rozdziału władzy pomiędzy ustawodawczą a wykonawczą.

Mało wiarygodny był pogląd o „równoważeniu wpływów politycznych jako najlepszym sposobie na zapewnienie neutralności politycznej służby cywilnej”⁴⁰. RSC nie miała wprawdzie charakteru organu stanowiącego w służbie cywilnej, lecz opiniodawczy, ale reprezentacja wszystkich klubów parlamentarnych bynajmniej nie równoważyła wpływów politycznych w tej instytucji, a jedynie głośy

³⁹ Prezydent RP we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego podważył zgodność z konstytucją przepisu art. 15. ust. 3 jako kwestionującego logikę podziału władz. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił w orzeczeniu tego zarzutu.

⁴⁰ Opinię taką wyraził szef Służby Cywilnej w wywiadzie dla „Biuletynu Służby Cywilnej” 1999, nr 4 wydanie specjalne. W skład powołanej 6 sierpnia 1999 r. Rady Służby Cywilnej weszło 8 członków wskazanych przez kluby parlamentarne po trzech z AWS i SLD i po jednym z UW i PSL, natomiast pozostałych ośmiu przedstawicieli prezesa Rady Ministrów to przede wszystkim osoby związane z ówczesną koalicją rządzącą w tym dwóch posłów AWS. Por. Skład Rady Służby Cywilnej, http://www.usc.gov.pl/powolanie_rady.html

ekspertów i polityków (posłów). W okresie wdrażania ustawy w obszarze różnych działań w służbie cywilnej powstawały przesłanki konfliktów na tle politycznym, a poczynione wobec poprzedniej ustawy precedensy znalazły zwolenników wśród przeciwników tej ustawy po następnej zmianie rządów⁴¹. Powoływanie przez prezesa RM przewodniczącego RSC stanowiło kolejne odejście od przepisów poprzedniej ustawy, w której to Rada wybierała przewodniczącego. Niewykluczone, że ustawodawca chciał w ten sposób zapewnić większy wpływ premiera na prace RSC. Konsekwencją powyższego sposobu tworzenia składu RSC była zróżnicowana kadencyjność osób powoływanych do Rady z mocy ustawy: w odniesieniu do pierwszej połowy Rady – sześć lat (z wymianą połowy co 3), a w drugiej – w zależności od długości kadencji parlamentu.

Ustawą z 18 grudnia 1998 r. wprowadzono ponadto wiele innej rangi przepisów, które zmieniały lub dokładniej regulowały tworzenie i funkcjonowanie służby cywilnej, lecz nie miały one istotniejszego znaczenia dla jej całościowej koncepcji, jak np.: wyspecyfikowanie w ustawie obowiązków dyrektorów generalnych urzędów, wskazanie sądów pracy jako głównego podmiotu prawnego dochodzenia roszczeń i odwołań, uszczegółowienie założeń szkolenia i rozwoju członka korpusu służby cywilnej czy też uwzględnienie możliwości aplikacji legislacyjnej dla prawników – członków korpusu itp.

Ustawa wprowadziła również zmiany w obowiązkach i uprawnieniach członków korpusu służby cywilnej. Związane one były z likwidacją kategorii urzędniczych i ustanowieniem podziału członków korpusu służby cywilnej na pracowników i urzędników oraz przyjęciu dziewięciu stopni służbowych awansu tych ostatnich. Wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej mogli należeć do związków zawodowych, ale ustawa nakładała na nich zakaz uczestnictwa w strajkach lub akcjach protestacyjnych zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu. W stosunku do urzędników wprowadzono dodatkowo zakaz pełnienia funkcji w związkach zawodowych. Ponadto zabraniono urzędnikom służby cywilnej tworzenia i uczestnictwa w partiach politycznych oraz łączenia pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego z wyjątkiem udzielenia mu w trybie art. 55 ust. 1 urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej i pełnienia mandatu radnego. W czasie urlopu bezpłatnego udzielonego urzędnikowi służby cywilnej w związku

⁴¹ Precedensy te to zaniechanie naboru do służby cywilnej przez rząd J. Buzka, odwołanie z pominięciem procedury ustawowej i na zasadzie zbiorowej odpowiedzialności członków Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej, uchwalenie nowej ustawy, a nie nowelizacja obowiązującej, czy wreszcie czystki w administracji rządowej. Zob. Uchwała Rady Służby Cywilnej z 18 września 1998 r. w sprawie decyzji prezesa Rady Ministrów z 3 lipca 1998 r. odwołującej członków Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 11/12, s. 4; Zob. J. Paradowska, *Kierowca z nomenklatury*, „Polityka” 1998, nr 44; R. Walenciak, *Cywilna czy partyjna*, „Przegląd Tygodniowy” 1998, nr 14; A. Frydrychowicz, *Czystki przed wielkim skokiem*, „Trybuna” 8.05.1998.

z udziałem w kampanii wyborczej i wykonywaniu mandatu radnego nie obowiązywał go art. 69 ust. 2, tj. zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych. W odniesieniu do pracowników służby cywilnej zakaz ten nie obowiązywał tylko na czas kampanii wyborczej. Pozostałe obowiązki członka korpusu służby cywilnej sformułowane w ustawie zostały powtórzone z ustawy „lipcowej”. Dyskusyjny zaś wcześniej problem stworzenia odpowiednich gwarancji prawnych neutralności politycznej urzędników służby cywilnej został w nowej ustawie potraktowany bardziej liberalnie niż w poprzedniej wobec urzędników kategorii A⁴².

Podobnie jak kwestia obowiązków, rozwiązane zostały przepisy rozdziału dotyczące uprawnień członków korpusu służby cywilnej, w którym spora część artykułów została przepisana z poprzedniej ustawy. Wyjątek stanowiły te przepisy, które wiązały się z płacą i awansem urzędników na poszczególne stopnie służbowe, uzależnione od okresowej oceny urzędnika przez bezpośredniego przełożonego i jego wniosku na wyższy stopień. Pozytywna ocena pracy i wniosek przełożonego mogły awansować urzędnika co dwa lata o jeden stopień, a z inicjatywy dyrektora generalnego za zgodą szefa Służby Cywilnej nawet co dwanaście miesięcy. System awansu poziomego urzędnika uzależniony został w ustawie od oceny przełożonych, a w ostateczności od dyrektora generalnego i szefa Służby Cywilnej.

Rzeczywista osiągalność takich celów, jak: rzetelność, bezstronność, godność, przedsiębiorczość i innowacyjność w pracy urzędnika, jak w każdym systemie biurokratycznym, była i pozostaje uwarunkowana ponadto wieloma innymi czynnikami pozamerytorycznymi, takimi jak: postawy konformistyczne, których konsekwencją jest większa lojalność wobec zwierzchnika niż wobec ogólnie sformułowanych obowiązków wynikających z konstytucji i ustawy, oportunizm wynikający z niechęci do ryzyka w warunkach podporządkowania pionowego czy też skrętnie skrywane sympatie polityczne i grupowe.

Ponad 7-letni okres obowiązywania ustawy z 18 grudnia 1998 r. nie rozwiązał wszystkich problemów formowania korpusu służby cywilnej w RP. Nie została stworzona nowa jakość w korpusie służby cywilnej⁴³ a niektóre przepisy ustawy

⁴² Dotyczyło to przynależności do związków zawodowych urzędników służby cywilnej.

⁴³ Nową jakość służbie cywilnej stanowić mieli przed wszystkim członkowie korpusu po przejściu postępowania kwalifikacyjnego i mianowaniu na stanowisko urzędnika. W latach 1999–2006 wg sprawozdania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów mianowano 5422 urzędników w tym 600 absolwentów KSAP na podstawie wniosków. W całym tym okresie nie wykorzystano limitów mianowań. Zob. Trzyletni plan limitów mianowań urzędników w służbie cywilnej w latach 2008–2010. Kancelarnia Prezesa Rady Ministrów. Departament Służby Cywilnej. Wydział Budżetu i Analiz Korpusu Służby Cywilnej, sierpień 2007, s. 4.

były w różny sposób naruszane i ignorowane⁴⁴. Precedens stworzony przez rząd AWS/UW motywowany partyjną potrzebą uchwalenia nowej ustawy o służbie cywilnej, znalazł po wyborach w 2001 r. nieudolnych kontynuatorów w następnych rządach w ramach koalicji SLD/UP–PSL, a potem rządu mniejszościowego SLD/UP. Nie potrafili oni znowelizować ustawy w taki sposób, aby osiągnąć swoje zamierzenia zgodnie z prawem, ani nie zdecydowali się uchwalić wzorem poprzedników nowej lepszej ustawy. Wybrano nietrafną nowelizację ustawy (art. 144a), umożliwiającą pominięcie procedury konkursowej przy obsadzie wyższych stanowisk w służbie cywilnej do 31 grudnia 2002 r., uznaną przez Trybunał Konstytucyjny⁴⁵ za sprzeczną z zasadami wyrażonymi w konstytucji oraz uciekano się do różnych form nadinterpretacji prawa i lekceważenia opinii organów kierujących służbą cywilną. Wprawdzie pod koniec IV kadencji sejm u rząd SLD/UP przyjął zasadę otwartych konkursów na wyższe stanowiska⁴⁶, to jednak fakty naruszania ustawy stworzyły niekorzystny klimat w procesie budowania służby cywilnej w RP.

5. Regulacje ustawowe służby cywilnej w „IV Rzeczpospolitej”

Zradykalizowane podejście dla dalszego rozwoju służby cywilnej reprezentowały ugrupowania, które przejęły rządy po wyborach parlamentarnych i prezydenckich w 2005 r., w tym szczególnie przez PiS. Partie te, podkreślając w kampanii wyborczej, że jeszcze nie rządziły w III RP (w domyśle mają „czyste ręce”), otwarcie zapowiadały w ramach odnowy „moralnej” gruntowane reformy państwa zawarte w programie tzw. IV Rzeczpospolitej. Od początków rządu K. Marcinkiewicza, a potem J. Kaczyńskiego przeprowadzano „rugi” personalne w aparacie państwa, pogłębione zawarciem koalicji rządzącej przez PiS, Samo-

⁴⁴ Szerzej na ten temat zob. K. Burnetko, *op. cit.*, s. 182–183. Śluszne niewątpliwie uwagi autora dotyczące ignorowania i łamania przepisów „grudniowej” ustawy są lekko stronnicze na korzyść rządu J. Buzka, głównie w materii minimalizowania jego negatywnych działań w tym obszarze. Pomijając nieuzasadnioną merytorycznie inicjatywę uwalenia nowej ustawy, z mocy której mianowani urzędnicy na podstawie ustawy z 5 lipca 1996 r. uzyskali najniższy stopień służbowy, nie wspomina on nic o mało cywilizowanych sposobach zwalniania ich ze stanowisk (np. dyrektorowi generalnemu Urzędu Służby Cywilnej po powrocie z wyjazdu służbowego do Japonii, odbytego za zgodą nowego premiera, wręczono zwolnienie ze stanowiska w nocy w mieszkaniu prywatnym za pomocą kuriera wysłanego motocyklem w 20 stopniowy mróz z Warszawy do Krakowa), czy też faktu utrzymywania na stanowisku p.o. szefa Służby Cywilnej do wyborów w 2001 r., aby potem mianować go na pięcioletnią kadencję.

⁴⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2002 r. Sygn. akt K 9/02.

⁴⁶ Ustawa z 27 lipca 2005 r. o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej. Dz.U. nr 267, poz. 2258.

obronę RP i Ligę Polskich Rodzin⁴⁷. Odcięcie się od dokonań poprzednich rządów skutkowało także kolejną koncepcją przebudowy służby cywilnej. Nastąpiło to, jak wyżej wspomniano, 24 sierpnia 2006 r. w drodze dwóch ustaw (ustawy weszły w życie pod koniec października 2006 r.) zmieniających dotychczasowe całościowe zasady funkcjonowania służby cywilnej i obsadzania wyższych stanowisk urzędniczych w administracji rządowej.

Nowością w obydwu ustawach było wyłączenie ze służby cywilnej wysokich stanowisk urzędniczych przeznaczonych do obsadzenia osobami z utworzonego ustawą Państwowego Zasobu Kadrowego i zrezygnowanie z otwartych konkursów na te stanowiska z wyjątkiem przypadku wymienionego w art. 8, ust. 1. Oznaczało to ograniczenie służby cywilnej do stanowisk urzędniczych średniego i niższego szczebla zarządzania w poszczególnych urzędach i jednostkach administracji rządowej, o czym wyraźnie stanowiły przepisy art. 2, ust. 1–5 nowej ustawy o służbie cywilnej.

Z kolei zgodnie z ustawą o PZK wyspecyfikowano w art. 4, ust. 1–11 wysokie stanowiska państwowe i określiła w art. 6 i 7 wymagania formalne i merytoryczne przynależności do Państwowego Zasobu Kadrowego. W świetle przepisów ustawy do PZK kwalifikowali się urzędnicy służby cywilnej z co najmniej z pięcioletnim stażem pracy⁴⁸, osoby, które złożyły z pozytywnym wynikiem egzamin do PZK przeprowadzany przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej, osoby, które wygrają konkurs ogłoszony przez prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 8, ust. 1 oraz osoby mianowane przez prezydenta RP na pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych. Przynależność do PZK miała być weryfikowana po pięciu latach ponownym obowiązkowym egzaminem. Osoby pełniące wysokie stanowiska państwowe miały być powoływane uznaniowo przez właściwe organy z zasobu PZK i odwoływane w każdym czasie, w takim samym trybie, w jakim zostały powołane. Wynika z tego, że PZK stanowić będzie znacznie liczniejsza grupa osób niż liczba wyższych stanowisk do obsadzenia, a ich zajmowanie nie daje żadnych gwarancji stabilizacji. W ustawie wymieniono jedynie w art. 12 siedem powodów obligatoryjnego odwołania osoby powołanej na wysokie stanowisko. Ponadto zlikwidowane zostały takie urzędy, jak szefa Służby Cywilnej i Urząd Służby Cywilnej, których obowiązki przejął z upoważnienia prezesa Rady Ministrów szef Kancelarii Prezesa RM i KSAP. W miejsce RSC zgodnie z ustawą stworzona

⁴⁷ Szerzej na temat sposobu i zakresu zmian personalnych w administracji rządowej w latach 2005–2007, zob. K. Burnetko, *op. cit.*, s. 188–190.

⁴⁸ Według dyrektora generalnego w Kancelarii Prezesa RM w marcu 2007 r. kwalifikowało się około 12 tys. osób (z tego do ewidencji było już wpisanych 6,5 tys. osób, głównie urzędników służby cywilnej). Zob. D. Uhlig, *Kto się nadaje na szefa urzędników*, „Gazeta Wyborcza”, 26.03.2007, dodatek: Praca, s. 3.

została podobna w kompetencjach Rada Służby Publicznej, składająca się z 15 do 24 członków, w tym dwie trzecie to eksperci, a jedna trzecia to osoby reprezentujące kluby parlamentarne, których „wiedza, doświadczenie i autorytet dają rękojmię prawidłowej realizacji zadań Rady” powoływanych przez prezesa Rady Ministrów. Kadencja dwóch trzecich członków Rady „trwa sześć lat, przy czym co trzy lata kończy się kadencja połowy liczby członków”. W wypadku reprezentantów klubów parlamentarnych stosownie do kadencji sejm i senatu.

Powierzenie nadzoru nad służbą cywilną i PZK szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oznacza bezpośrednie kierowanie tym segmentem administracji przez politycznych urzędników. Wyłączenie zaś z ustawy o służbie cywilnej dyrektorów generalnych i pominięcie w obu ustawach przepisu o neutralnym politycznie realizowaniu zadań w służbie cywilnej wzdusza podejrzenie o naruszenie zasady neutralności politycznej służby cywilnej, zagwarantowanej konstytucją w art. 153⁴⁹. Obawa o niekonstytucyjność ustawy spowodowała złożenie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego przez opozycję parlamentarną PO i SLD.

Wprowadzone zmiany okazały się niewystarczające, ponieważ w kilka miesięcy od uchwalenia ustawy posłowie koalicji rządzącej wnieśli do łaski marszałkowskiej projekt nowelizacji ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych⁵⁰. W uchwalonej 13 maja 2007 r. nowelizacji zostały rozszerzone kryteria przynależności do PZK o osoby posiadające stopień doktora nauk (obojętnie z jakiej dyscypliny), obniżono staż pracy urzędników służby cywilnej do lat trzech i wydłużono okres weryfikacji członków PZK do dziesięciu lat.

Z mocy ustawy stworzono przy formalnie otwartym systemie liczne kadry zajmujące potencjalnie, a powołanych na wyższe stanowiska realnie, pośrednią grupę między urzędnikami politycznymi a zawodowymi (średnimi i niższymi urzędnikami służby cywilnej) dyspozycyjną politycznie wobec tych pierwszych⁵¹. Wiele przesłanek wskazuje, że odejście od standardów i doświadczeń europejskiej służby cywilnej nie przyniesie zmian jakościowych w administracji rządowej. Stworzenie rezerwuaru kadr nastawionych na awans uzależniony od czynników politycznych włączy je do gry przypominającej zachowania „kamaryli dworskiej” zabiegającej o lojalność wobec decydentów politycznych kosztem jakości służby publicznej. W tak ukształtowanym systemie liczyć się mogą nie tyle postawy innowacyjne czy rzetelność i pracowitość, ile zdolności do zabiegania o nominację na wyższe stanowiska państwowe. Motywacyjne nie stanie się zdobywanie kolej-

⁴⁹ Por. G. Rydlewski, *Polityka wkroczy do urzędów*, „Gazeta Prawna”, 6.09.2006, s. B 16.

⁵⁰ Druk sejmowy nr 1552 z 16 lutego 2007 r.

⁵¹ Por. G. Rydlewski, *op. cit.*, s. B 16.

nych kwalifikacji i stopni służbowych, ale szybkie objęcie wyższego stanowiska państwowego bez potrzeby udziału w konkursie.

6. Podstawowy problem polskiej służby cywilnej

Budowanie przez jedenaście lat polskiej służby cywilnej zostało obecnie zakwestionowane. Podważona została sprawdzona w innych państwach zasada stabilizacji korpusu służby cywilnej jako jednego z ważniejszych filarów sprawności aparatu państwa demokratycznego, opartego na założeniu zmienności rządów. Polskie doświadczenia w tym zakresie od przełomu transformacyjnego wskazują, że stanowiska w administracji rządowej były i są przedmiotem ciągłych dążeń do ich upartyjnienia, a osiągnięcie konsensusu w tym obszarze między elitami politycznymi okazało się nieskuteczne.

Polityczne podłoże tego zjawiska przynajmniej do 2005 r. było dość łatwe do rozpoznania i zostało szczegółowo opisane w literaturze przedmiotu⁵². Istniejący dwubiegunowy podział sceny politycznej powodował, że wyłączenie służby cywilnej ze sporów partyjnych okazało się mało skuteczne. Prawica uważająca się moralnego i politycznego zwycięzcę w walce o odzyskanie suwerennego państwa polskiego nie aprobowała w pełni przyjętej w demokratycznym systemie legitymizacji proceduralnej rządów elit politycznych wywodzących się poprzedniego systemu państwowego. Nastąpiło to względnie szybko, gdyż po czterech latach transformacji. Z kolei lewica poturbowana i poniżona w pierwszym okresie po przełomie z gorliwością neofity zaakceptowała zasady i mechanizmy demokracji liberalnej. Uważając, że wybory są dostatecznym aktem legitymizacji rządów, próbowała realizować taką koncepcję służby cywilnej w liberalno-demokratycznym państwie, która byłaby powstającą stopniowo syntezą doświadczonych i wykształconych urzędników z korzeniami PRL i młodych dobrze przygotowanych teoretycznie adeptów tej profesji, ale o zbyt niskim jeszcze stażu do pełnienia wyższych stanowisk. Nie aprobowała tego radykalna prawica wyznająca w miarę oddalania się od przełomu transformacyjnego zasadę całkowitego odcięcia się od kadr mających związki z poprzednim systemem. W rezultacie obydwie strony konfliktu deklarowały potrzebę budowania politycznie neutralnej służby cywilnej w administracji rządowej (przy braku kompromisu substancjalnego) i zachowania tendencji etatystycznej wraz ze stopniowym wdrażaniem modelu rynkowego do

⁵² Por. M. Grabowska, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 r.*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

administracji⁵³. Na to nakładały się sympatie polityczne urzędników, o które ich podejrzewano lub z którymi się publicznie nie kryli po zmianie rządów.

Kreowanie przez rządzących po 2005 r. podziału politycznego na zwolenników III lub IV RP pozornie zacierało poprzednią różnicę poglądów, a kierujący nawą rządową uznali za możliwe odejście od wcześniej akceptowanego wzorca neutralnie politycznej służby cywilnej. Wykorzystano w tym celu również konflikt pokoleń, umożliwiając wprowadzenie na wyższe szczeble zarządzania osób posiadających formalnie wysokie kwalifikacje, ale jednocześnie, sądząc po przyjętym w ustawie stażu pracy, o niewielkim doświadczeniu zawodowym. Wyodrębnienie PZK niepozbawione było również kalkulacji partyjnych włączenia do administracji swoich zwolenników, czemu sprzyjać również mogło wykorzystanie uchwalonej i znowelizowanej ustawy lustracyjnej okrojonej przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Przeprowadzone zmiany nie kończą dyskursu na temat polskiej służby cywilnej. Podejście racjonalne podpowiada realistyczne rozwiązanie dylematu *civil servans czy politicus servans* poprzez połączenie w ramach służby cywilnej elementów fachowości i apolityczności ze sprawnością zarządzania związaną z obsadą wyższych stanowisk w administracji rządowej. Po dziesięciu latach tworzenia służby cywilnej podstawowy mankament dwóch nowych ustaw polegał na zawężeniu zakresu tej służby do średnich i niższych stanowisk i wyłączeniu z niej wyższych stanowisk w administracji rządowej oraz likwidacji urzędów służby cywilnej kierujących bezpośrednio tą służbą.

Uwzględniając dobre i złe doświadczenia budowania polskiej służby cywilnej, należało utrzymać stabilizację warunków pracy i płacy urzędników i spośród nich, przy zachowaniu wysokich kryteriów, dopuścić ustawą uznaniową rotację na wyższych stanowiskach administracyjnych po zmianie rządów lub premiera. W ten sposób preferowana byłaby fachowość, neutralność polityczna w realizowaniu zadań i stabilizacja urzędników w ramach korpusu służby cywilnej. Przywrócone też powinny być te instytucje i organy kolegialne w służbie cywilnej, które dotychczas miały obowiązek dbać o jakość, rekrutację i autonomię służby cywilnej wobec urzędników politycznych. Kontynuowanie przenoszenia konfliktów ideowo-politycznych na rekrutację, mianowania i awans w służbie cywilnej oddali Polskę od standardów nowoczesnej służby cywilnej⁵⁴.

⁵³ *Demokracja polska 1989–2003*, red. J.J. Wiatr i in., Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 133–138.

⁵⁴ Por. Standardy OECD i Unii Europejskiej przedstawione w ramach projektu Sigma, w: *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Ltd, Łódź 2003, s. 267–268.

Literatura

- Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Ltd, Łódź 2003.
- Burnetko K., *Administracja publiczna* [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Czystka będzie nieunikniona*, wywiad z Janem Rokitą, „Dziennik Zachodni” 20.02.1997.
- Demokracja polska 1989–2003*, red. J.J. Wiatr i in., Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.
- Działalność Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej 9.05.–7.11. 1997 r.*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 5–6.
- Frydrychowicz A., *Czystki przed wielkim skokiem*, „Trybuna” 8.05.1998.
- Gąciarz J., *Odpowiedź na zarzuty zawarte w „Raporcie z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996–wrzesień 1997)” przedstawiona na posiedzeniu Rady Służby Cywilnej w dniu 3 kwietnia 1998 r.*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 5.
- Hall A., *Jaka Polska*, Wydawnictwo Rosner&Wspólnicy, Warszawa 2004.
- Kornaś J., *Apolityczność służby cywilnej w Polsce*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 2.
- Kornaś J., *Koncepcje służby cywilnej w świetle ustaw z 1996 i 1998 r.*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, nr 571, Kraków 2001.
- Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
- Kudrycka B., *Podstawy kodeksów etycznych służby cywilnej w Polsce (na tle porównawczym)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 2.
- Mac S. J., *Inkubator władzy*, „Wprost” 1997, nr 22.
- Obwieszczenie Szefa Służby Cywilnej z 25 lipca 1997 r. w sprawie ogłoszenia liczby wolnych miejsc w służbie cywilnej, terminu składania wniosków o dopuszczenie do postępowania kwalifikacyjnego, terminów przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego oraz rodzaju dokumentów poświadczających spełnienie warunków określonych w art. 4, pkt. 1–4 i 6 ustawy o służbie cywilnej z 5 lipca 1996 r., „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 2.
- Oświadczenie rzecznika prasowego Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego – Michała Kamińskiego*, „Gazeta Współczesna” 10.02.1999.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2002 r. Sygn. akt K 9/02.
- Paradowska J., *Instruktor tańca przed egzaminem*, „Polityka” 1997, nr 28.
- Paradowska J., *Kierowca z nomenklatury*, „Polityka” 1998, nr 44.
- Paradowska J., *Silny korpus na lewej nodze*, „Polityka” 1996, nr 32.
- Prasa o służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 3.
- Prasa o służbie cywilnej (wrzesień–październik 1997)*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 5–6.
- Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996–wrzesień 1997)*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 4.

- Regulamin Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej i w sprawie ustalenia zakresów postępowania kwalifikacyjnego do kategorii urzędniczych*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 2.
- Rydlewski G., *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe dokumenty*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2001.
- Rydlewski G., *Polityka wkroczy do urzędów*, „Gazeta Prawna”, 6.09.2006.
- Sobkowiak L., *Państwo jako obiekt socjotechniki [w:] Nowoczesny Lewiatan. Studia nad współczesnym państwem*, red. J. Kornaś, Wydawnictwo WSEiA im. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2006.
- Stawowiak Z., *Stanowisko do Raportu z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996–wrzesień 1997) w zakresie oceny funkcjonowania Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 5.
- Szachułowicz J., *Kognicja sądów na tle ustawy o służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 2.
- Szachułowicz J., *Perspektywy służby cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1997, nr 1.
- Szachułowicz J., *Uwagi do „Raportu z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej sierpień 1996–wrzesień 1997”*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 5.
- Trzyletni plan limitów mianowań urzędników w służbie cywilnej w latach 2008 – 2010*, Kancelarnia Prezesa Rady Ministrów. Departament Służby Cywilnej. Wydział Budżetu i Analiz Korpusu Służby Cywilnej, sierpień 2007.
- Uchwała Rady Służby Cywilnej z 18 września 1998 r. w sprawie decyzji Prezesa Rady Ministrów z 3 lipca 1998 r. odwołującej członków Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 11/12.
- Uchwała Rady Służby cywilnej z 27 listopada 1998 r. w sprawie realizacji ustawy z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1999, nr 1 (19).
- Uhlig D., *Kto się nadaje na szefa urzędników*, „Gazeta Wyborcza” 26.03.2007, dodatek Praca.
- Walenciak R., *Cywilna czy partyjna*, „Przeгляд Tygodniowy” 1998, nr 14.
- Wywiad z Tadeuszem Syryjczykiem*, „Gazeta Wyborcza” 18.01.1997.
- Zieliński T., *Kto upolitycznia służbę cywilną?*, „Gazeta Wyborcza” 16.03.1998.

The Dilemma of Development Facing the Polish Civil Service

The article provides a comparative analysis of four bills concerning Poland's civil service. The presented characterization of the bills regulating the creation and development of the modern Polish civil service suggest that it is not a legal basis but rather conflict growing out of political divisions that account for form the basis of legislative changes and interference by subsequent governments interfering in them. The solution to the basic dilemma of the civil service can therefore be found within the political system itself, not in the further use of the legal system in this area.