Magdalena Taraszkiewicz¹

Prawne regulacje neutralności politycznej służby cywilnej w Polsce

Słowa kluczowe: służba cywilna, apolityczność, neutralność, Konstytucja

Keywords: civil service, non-political character, neutrality, the Constitution

Streszczenie

Zasada neutralności służby cywilnej stanowi jeden z filarów funkcjonowania służby cywilnej w Polsce i winna być bezwzględnie przestrzegana przez jej członków. Problem często stanowi samo rozumienie słowa „apolityczność” i stosowanie tej zasady zarówno w życiu służbowym jak również prywatnym przez członków służby cywilnej. Celem artykułu jest omówienie prawnych w szczególności konstytucyjnych regulacji neutralności politycznej służby cywilnej w Polsce oraz przybliżenie problemu granic lojalności służby cywilnej wobec aparatu państwowego oraz granic ingerencji państwa w służbę cywilną. Weryfikacja tezy badawczej poparta będzie badaniami opierającymi się na niereaktywnych metodach badawczych. Poza analizą literatury wykorzystana zostanie metoda dogmatyczno-prawna pozwalająca na zbadanie aktów prawnych regulujących neutralność polityczną służby cywilnej w Polsce.

¹ ORCID ID: 0000-0003-1297-8279, magister, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. E-mail: mtaraszkiewicz@pwsip.edu.pl.

Abstract**Legal Regulations of the Political Neutrality of the Civil Service in Poland**

The principle of neutrality of the civil service is one of the pillars of the functioning of the civil service in Poland and should be strictly observed by its members. The problem is often the very understanding of the word “apoliticality” and the application of this principle in both official and private life by members of the civil service. The purpose of the article is to discuss legal, in particular, constitutional regulations of political neutrality of the civil service in Poland and to present the problem of the limits of the loyalty of the civil service to the state apparatus and the limits of state interference in the civil service. The verification of the research thesis will be supported by research based on non-reactive research methods. In addition to literature analysis, a dogmatic and legal method will be used to examine the legal acts regulating the political neutrality of the civil service in Poland.

I. Wprowadzenie

Wykonywanie zadań państwa wymaga zaangażowanie w nie osób fizycznych. Jedną z form zaangażowania jest służba cywilna, przez którą rozumieć należy wyodrębniony zespół pracowników administracji rządowej. Służba cywilna ma zgodnie z treścią art. 1 ustawy o służbie cywilnej² zapewniać zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa³.

Zapewnienie zawodowego charakteru wykonywania zadań państwa przez członków korpusu służby cywilnej oznacza „konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód”⁴. Zdaniem Z. Górala⁵ zatrudnienie w służbie cywilnej nie może być zajęciem przejściowym, lecz sta-

² Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 2018, poz. 1559 ze zm.), dalej: u.s.c. albo ustawa o służbie cywilnej.

³ Zob. wyrok TK z 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, LEX nr 950589.

⁴ Wyrok TK z 13 listopada 2003 r., K 51/02, LEX nr 81791.

⁵ Z. Góral, *Komentarz do art. 1 ustawy o służbie cywilnej* [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, LEX nr 587643627.

łym miejscem zatrudnienia oraz źródłem utrzymania. Zawodowość łączy się ściśle z fachowością. Członek korpusu służby cywilnej ma być dobrze przygotowany do pełnienia swojej funkcji i posiadać odpowiednią wiedzę oraz wykształcenie⁶. Profesjonalne wypełnienia obowiązków ma odpowiadać wymogowi rzetelności, a więc dbałości o wywiązywanie się z zadań w wyznaczonym terminie i bez zbędnej zwłoki.

Bezstronność jako pożądana właściwość służby cywilnej oznacza nakaz takiego wykonywania zadań państwa, które jest wyznaczone wyłącznie przez przepisy obowiązującego prawa i interes publiczny z poszanowaniem zasady równego traktowania. Szczególnym aspektem bezstronności jest neutralność polityczna członków korpusu służby cywilnej. Wykonywanie zadań państwa przez pracowników i urzędników tworzących ten korpus powinno być wolne od jakichkolwiek wpływów, a zwłaszcza bezpośrednich nacisków politycznych. Celem artykułu jest omówienie prawnych w szczególności konstytucyjnych regulacji neutralności politycznej służby cywilnej w Polsce oraz przybliżenie problemu granic lojalności służby cywilnej wobec aparatu państwowego oraz granic ingerencji polityki w służbę cywilną.

Weryfikacja tezy badawczej poparta będzie badaniami opierającymi się na niereaktywnych metodach badawczych. Poza analizą literatury wykorzystana zostanie metoda dogmatyczno-prawna pozwalająca na zbadanie aktów prawnych regulujących neutralność polityczną służby cywilnej w Polsce.

II. Konstytucyjne podstawy neutralności politycznej

Polityczna neutralność członków korpusu służby cywilnej⁷ czyli niezależność od interesów i wpływów politycznych związana jest z konstytucyjną zasadą równości wszystkich obywateli wobec prawa. Zasada równego traktowania wszystkich obywateli zobowiązuje wszystkie organy państwa: sądowne, administracyjne oraz legistacyjne do niepodejmowania działań, które skutkowałyby naruszeniem podstawowych praw każdego człowieka. W szcze-

⁶ Wyrok TK z 13 listopada 2003 r., op.cit „profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pracowników czy urzędników służby cywilnej, zaś dla zajmowania konkretnego stanowiska pewnych kwalifikacji szczególnych”.

⁷ Zob. art. 2 u.s.c.

gólności organy władzy publicznej obowiązane są do niestosowania preferencji religijnych, politycznych czy rasowych z związku z wykonywaniem zadań publicznych⁸. Dlatego też członkowie służby cywilnej winni traktować wszystkich odbiorców swych działań jednakowo, bez względu na ich przynależność, poglądy czy sympatie polityczne. Aby osiągnąć tę równość w traktowaniu wszystkich obywateli członkowie korpusu powinni wykonywać obowiązki służbowe obiektywnie, a więc nie kierować się własnymi poglądami czy preferencjami politycznymi⁹. Zauważyć jednak należy, że ustawa o służbie cywilnej nie zakazuje wyrażania publicznie przekonań politycznych lub religijnych. Nie można ich jednak w sposób nadmierny eksponować w miejscu pracy, bowiem stanowi to zdaniem H. Szewczyka naruszenie zasad współżycia społecznego¹⁰.

Nie bez znaczenia w przypadku podejmowania próby omówienia konstytucyjnych podstaw neutralności politycznej jest podkreślenie, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie ma wyroku, w którym sąd konstytucyjny dokonałby pełnej wykładni zasady neutralności służby cywilnej. W sposób szerszy orzeczenia Trybunału omówione zostaną w dalszych częściach niniejszego opracowania.

W celu umożliwienia lepszego zrozumienia omawianego zagadnienia należy krok po kroku prześledzić przepisy regulujące podstawy neutralności i wolności. Zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹¹ ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane jedynie w ustawie jeśli jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela¹² tak jak i Konstytucja RP na czoło swych postanowień wysuwa zasadę wolności. Konstytucja RP używając pojęcia „wolność człowieka” chroni w istocie możliwość dysponowania sobą

⁸ Zob. art. 78 u.s.c.

⁹ B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 49.

¹⁰ Zob. H. Szewczyk, *W sprawie neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 11, s. 75–86.

¹¹ Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

¹² <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html> (14.11.2019).

w każdym miejscu i czasie, a więc wolność osobistą jednostki¹³. Wolność człowieka jest więc wartością poddaną ochronie prawnej, dlatego też każdy obywatel jest zobowiązany szanować wolność i prawa innych osób. Wynika z tego zakaz zmuszania kogokolwiek do działań, których prawo jako podstawowy regulator stosunków społecznych mu nie nakazuje¹⁴. Oznacza to, iż wolność działania człowieka jest wszędzie tam gdzie prawo nie wprowadza zakazów. Odwrotna sytuacja ma miejsce w przypadku działań państwa i jego organów, gdyż działają one tam gdzie zostały do tego przez prawo uprawnione. Ponadto działają z powołaniem się na określoną podstawę prawną¹⁵. Obywatel może zatem działać wszędzie, gdzie ustawa nie wprowadza zakazów, czyli tam gdzie nie zabrania jakiegoś działania.

Stanowienie samych zakazów prawnych, czyli ustalanie granic wolności jednostki nie zabezpiecza jej działań. W państwach prawa istnieją różne organy wydające akty prawne, które zajmują różne miejsce w hierarchii norm prawnych. Zabezpieczając sferę wolności człowieka Konstytucja RP statuuje zasadę, iż jej ograniczenie nastąpić może wyłącznie w drodze ustawy¹⁶. Mogą zatem być dziełem wyłącznie ciała przedstawicielskiego wybieranego w drodze powszechnych wyborów. Jedynie Parlament, czyli Sejm i Senat władne

¹³ B. Banaszak, *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 217.

¹⁴ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, wyd. VII, LEX nr 587434013.

¹⁵ Zob. J. Podkowik, *Bezpośrednie konstytucyjne granice wolności człowieka*, „Państwa i Prawo” 2017, nr 8, s. 42–61 „W polskim systemie prawa wolność zagwarantowana normami konstytucyjnymi może być określana wolnością prawnopodstawową (konstytucyjnie chronioną). Nie jest ona tożsama z wolnością przynależną każdemu człowiekowi od urodzenia i z faktu bycia człowiekiem, rozumianą jako przyrodzona zdolność decydowania o sobie samym oraz działania zgodnie z własną wolą. Zakres konstytucyjnej ochrony determinują – jak wskazano – normy konstytucyjne o charakterze granic bezwzględnych, inne normy adresowane do władzy publicznej określające zakres ingerencji w wolności i prawa oraz ogólna zasada nienaruszania wolności i praw drugiego podmiotu. Dopiero po uwzględnieniu treści tych norm konstytucyjnych można ustalić konstytucyjne ramy ochrony wolności człowieka”.

¹⁶ Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110 – Zwrot „dokonane tylko w ustawie” zarówno w nauce prawa jak i orzecznictwie TK rozumiany jest w ten sposób, iż obejmuje nie tylko przypadki, w których ustawa stanowi jedyne źródło ograniczeń, ale także i takie sytuacje, w których ustawodawca formułuje jedynie podstawowe elementy ograniczeń, zaś ich rozwinięcie lub uzupełnienie może być dokonane w innym akcie.

są wprowadzić te ograniczenia, nadając im formę ustawy, a więc aktu prawnego uchwalanego w szczególnym trybie i zajmującego wysokie miejsce, tuż po Konstytucji RP w systemie źródeł prawa. W sferę tą nie mogą, więc wkrazać organy władzy wykonawczej co jest zjawiskiem częstym w państwach totalitarnych¹⁷.

Obok przedstawionego powyżej zastrzeżenia Konstytucja RP wprowadza dalsze obostrzenia. Mianowicie możliwość ograniczenia wolności w drodze ustawy może być wprowadzone jedynie, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym w celu: zapewnienia bezpieczeństwa, w szczególności w przypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, a także zapewnienia porządku publicznego. Nadto mogą one zostać wprowadzone w celu ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, jak również ochrony wolności i praw innych osób. Zasadą generalną w tej dziedzinie, wyraźnie podkreśloną przez Konstytucję RP jest to, iż wymienione ograniczenia w żaden sposób naruszać nie mogą istoty wolności i praw. Konstytucja RP ustanawiając tą zasadę jednocześnie określa jej gwarancje i granice, a także warunki stosowania niezbędnych ograniczeń. Nie pozostawia, więc ustawodawcy pełnej swobody w ustalaniu ograniczeń w sferze wolności i praw jednostki. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 stycznia 1998 r. ustawowe ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych „dopuszczalne jest o ile są konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”. Analiza konstytucyjnych ograniczeń ustawowych „nie sprowadza się do zagadnień prawnej dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochodzenia konstytucyjnych ram w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane”¹⁸.

Trybunał Konstytucyjny do konstytucyjnego zakazu naruszania istoty prawa, które ograniczane jest przez ustawodawcę dodał jeszcze jedno kryterium – zasadę proporcjonalności. W zasadzie tej chodzi o to, aby ingerencja ustawodawcy w zakres praw lub wolności konstytucyjnej nie była nadmierna. Oznacza to, że „spośród możliwych środków działania należy wybierać moż-

¹⁷ Trybunał Konstytucyjny słusznie w wyroku z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, Nr 1, poz. 3 uznał, że niedopuszczalne jest przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej oraz organom samorządu terytorialnego swobodę normowania ostatecznego kształtu ograniczeń wolności i praw jednostki.

¹⁸ Wyrok TK z 27 stycznia 1998 r., K 1/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 3, s. 34.

liwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu”. Dokonując badania, czy zasada proporcjonalności nie została naruszona przez ustawodawcę sąd konstytucyjny uwzględnia specyfikę poszczególnych praw jednostki i stwierdza „z istoty tych praw powinny wynikać granice dopuszczalności ograniczeń”¹⁹. Zasada proporcjonalności winna być postrzegana jako dyrektywa adresowana do organów stanowiących prawo, zgodnie z którą organy te czyniąc użytek z przyznanych kompetencji nie powinni ustanawiać nadmiernych ograniczeń w korzystaniu przez jednostkę z podstawowych praw i wolności²⁰.

Odnosząc omówioną powyżej konstytucyjną zasadę wolności do neutralności służby cywilnej zauważyć należy, iż część jej członków z uwagi na uregulowaną w ustawie o służbie cywilnej apolityczność nie uczestniczy w wyborach. W opinii autora niniejszego opracowania postawa taka jest zasadna jedynie w jednym przypadku – biernego prawa wyborczego. Jednak bardzo często się zdarza, że w ogóle nie biorą oni udziału w głosowaniu. Uważając, iż w ten sposób naruszają nakaz bycia neutralnym, narażając się przy tym na odpowiedzialność dyscyplinarną. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj jednak treść art. 62 ust. 1 Konstytucji RP zgodnie z którym, obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Czynne prawo wyborcze w Polsce jest więc prawem, a nie obowiązkiem każdego obywatela. Nie można nikogo zmusić do uczestnictwa w wyborach. Jednakże powszechnie przyjmuje się, iż każdy obywatel winien wziąć w nich udział, gdyż w ten sposób wpływa na funkcjonowanie państwa. Powoływanie się na to, iż ze względu na bycie członkiem korpusu służby cywilnej nie powinno się brać udziału w wyborach jest bezzasadne i sprzeczne z zasadą wolności jednostki. Ponadto podkreślić należy, iż głosowanie jest tajne, a więc nikt nie będzie w stanie udowodnić członkowi służby cywilnej jego preferencji politycznych.

Naruszeniem neutralności politycznej byłoby publiczne wskazywanie na partię, której jest się sympatykiem, bądź też co gorsze namawianie na gło-

¹⁹ Wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 25.

²⁰ Wyrok NSA z 16 grudnia 2009 r., II FSK 1172/08, LEX nr 582773.

sowanie na konkretną frakcję. Sam udział w wyborach czy to parlamentarnych, prezydenckich czy samorządowych w żaden sposób nie narusza nakazu apolityczności korpusu. Wręcz przeciwnie świadczy o godnej naśladowania postawie obywatelskiej. Nadto w przekonaniu autora niniejszego opracowania wpływa to także na pogłębianie zaufania obywateli do służby cywilnej, gdyż, w ten sposób czynnie uczestniczą w „życiu” państwa. Kreując także pozytywne postawy wśród obywateli.

Kolejną istotną z punktu widzenia neutralności politycznej służby cywilnej zasadą konstytucyjną jest uregulowana w art. 54 Konstytucji RP swoboda wyrażania poglądów, a także pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Uprawnienia te wcześniej określane były jako wolać słowa i druku, jednakże przyjęte w obecnym stanie prawnym sformułowania są zdaniem W. Skrzydło „pojemniejsze i bardziej odpowiadające środkom masowego przekazu”²¹. Wolność wypowiedzi w indywidualnym wymiarze służy doskonaleniu intelektualnemu jednostki, rozwojowi jej osobowości oraz samorealizacji, zaś w wymiarze zbiorowym jest ona warunkiem koniecznym funkcjonowania demokracji, która umożliwia debatę publiczną, artykułowanie swoich potrzeb oraz kontrolę osób sprawujących w imieniu suwerena władzę²².

Przenosząc jednak omawianą regulację na płaszczyznę apolityczności służby cywilnej zauważyć należy, iż nie ma ona zastosowania. Członek korpusu służby cywilnej nie może na zewnątrz pokazywać swoich preferencji politycznych, a więc nie może w sposób swobodny wyrażać poglądów politycznych. Istotne przy tym jest, iż Konstytucja RP nie umożliwia wprowadzenia mocą ustawy odstępstw od tej zasady, tak jak w przypadku możliwości ograniczenia zasady wolności jednostki. Nasuwa się, więc pytanie czy uregulowana w treści art. 153 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 u.s.c. zasada neutralności nie pozostaje w sprzeczności z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP? Zauważyć, należy iż zasada swobody wyrażania poglądów usytuowana została przez prawodawcę w rozdziale II Konstytucji, co świadczyć może o jej ogromnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa i jego obywateli. Jednak treść dwóch przepi-

²¹ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 54*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, wyd. VII, LEX nr 587434013.

²² Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 54 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX nr 587806648; wyrok TK z 20 lutego 2007 r., P 1/06, LEX nr 245357.

sów konstytucyjnych wydaje się pozostawać ze sobą w pewnej rozbieżności. Słusznym wydaje się, więc wniosek iż członek korpusu służby cywilnej nie może w związku z wykonywaniem zadań służbowych wskazywać na swoje upodobania i poglądy polityczne. Jednakże, poza pracą umożliwia mu to treść art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

Następnym ważnym elementem wolności politycznych jest wolność zrzeszania się uregulowana w art. 58 Konstytucji RP²³. Dążąc do realizacji różnorodnych celów oraz programów społecznych, politycznych, oświatowych i innych wymagane jest wykorzystanie w szerokim zakresie czynnika organizacji. Społeczeństwo pluralistyczne cechuje wielość i zróżnicowanie form czego wyrazem są liczne organizacje działające w różnych sferach życia²⁴. W celu umożliwienia społeczeństwu organizowania się ustawodawca w Konstytucji deklaruje wolność zrzeszania się. Wolność ta określona została bardzo szeroko, jednak ustawa zasadnicza wprowadza generalną zasadę, iż zakazane jest tworzenie zrzeszeń, których cel byłby sprzeczny z Konstytucją bądź ustawami. Organizacje te mogą powstawać w oparciu o przepisy prawa i na jego podstawie mogą prowadzić swoją działalność.

Wolność zrzeszania się podlega jednak ograniczeniu w przypadku członków korpusu służby cywilnej, którzy nie mogą być członkami partii politycznych²⁵, a w przypadku osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej dodatkowo nie mogą oni pełnić funkcji w związkach zawodowych²⁶. Celem tej regulacji jest zagwarantowanie neutralności i bezstronności służby cywilnej. Jednakże niemożność bycia członkiem partii politycznej nie zawsze idzie w parze z rzeczywistą neutralnością. Bardzo często się zdarza, iż sympatyzowanie z programem wyborczym partii przenosi się na życie zawodowe. Przeglądając artykuły prasowe, czy też fora internetowe członków służby cywilnej można zauważyć, iż wraz ze zmianą frakcji rządzącej zmieniają

²³ Zob. postanowienie SA w Warszawie z 24 kwietnia 1998 r., I ACa 17/98, LEX 34832, z art. 12 i 58 Konstytucji RP wynika, że wolność zrzeszania się należy do wolności obywatelskich, które umożliwiają postępowanie według własnej woli zainteresowanych osób, niezależnie od państwa i jego ustaw, nie mogą być jednostkom przyznawane i cofane. W wypadku sporu organ państwowy powinien wskazać podstawę prawną dla ograniczenia wolności obywateli”.

²⁴ W. Sokolewicz, K. Wojtyśzek, *Komentarz do art. 58, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. II, red. L. Garlicki, LEX nr 587744268.

²⁵ Por. art. 78 ust. 5 u.s.c.

²⁶ Por. art. 78 ust. 6 u.s.c.

się dyrektorzy generalni urzędów. Jako przykład można podać dyrektorów izb skarbowych oraz naczelników urzędów skarbowych²⁷, którzy zmienieni zostali w 2015 r. Takie działania budzą niepokój w społeczeństwie, gdyż korpus który winien być całkowicie wolny od zewnętrznych wpływów zmienia się wraz z wyborami parlamentarnymi.

Wskazać nadto należy, iż zgodnie z treścią art. 153 ust. 1 Konstytucji RP nakaz zachowania neutralności politycznej przez urzędników jest obecnie niekwestionowanym standardem w państwach demokratycznych²⁸. Zdaniem P. Winczorka u podstaw tego nakazu leży założenie, iż z punktu widzenia państwa pożądane jest, by aparat urzędniczy nie podległ ciągłym zmianom personalnym. Decydującą przesłanką zmian winny być merytoryczne kwalifikacja pracownika, a nie rządząca w danym momencie partia polityczna. U podstaw tej tezy, leży założenie, iż z punktu widzenia ciągłości funkcji państwa pożądane jest, aby aparat polityczny poniżej określonego szczebla nie podlegał wpływom sceny politycznej²⁹. Zapewni to przede wszystkim stabilną pracę w administracji publicznej i sprzyjać będzie efektywnemu wykonywaniu powierzonych zadań. Dodatkowo A. Śledzińska-Simon dostrzega, iż wyżej wskazane gwarancje oddziałują na prawa jednostki w zakresie dobrej administracji i równego traktowania przez urzędników³⁰.

Apolityczność urzędników we współczesnych państwach demokratycznych pojmowana jest jako zbiór ograniczeń jakim podlega urzędnik w związku z wykonywaniem zadań publicznych. Jako jedno z ograniczeń B. Kudrycka wymienia „zakaz łączenia stanowisk, zakaz aktywnego uczestnictwa w działalności partyjnej, zakaz kierowania się własnymi poglądami politycznymi w realizacji obowiązków służbowych, zakaz manifestowania osobistych poglądów politycznych w urzędzie, zakaz publicznego głoszenia poglądów

²⁷ Zob. <http://www.echodnia.eu/strefa-biznesu/firma/a/totalna-wymiana-szefow-w-skarbowce-co-tydzien-nowe-odwolania-i-nominacje,10144666/>; <https://www.epiotrkow.pl/news/Zmiana-na-stanowisku-naczelnika-Urzedu-Skarbowego,24930>; <http://www.skarbowcy.pl/blaster/forum/viewtopic.php?f=6&t=3599&start=84> (17.11.2016).

²⁸ W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2010, s. 29.

²⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 312.

³⁰ A. Śledzińska-Simon, *Prawa polityczne urzędników*, Warszawa 2010, s. 223.

sprzecznych z polityką rządu, zakaz prowadzenia wszelkiej dodatkowej działalności zawodowej bez zgody przełożonego³¹. Natomiast W. Brzozowski w swojej monografii zastanawia się, czy wyliczenie B. Kudryckiej nie jest połączeniem elementów bezstronności i neutralności politycznej. Bardzo często apolityczność służby cywilnej rozumienia jest jako czynienie zadość określonym przesłankom formalnym do których na pierwszych miejscu zalicza się zasadę bezstronności oraz wymóg neutralności. Pozostałe zaś elementy wynikają z obowiązku lojalności korpusu wobec administracji rządowej, która realizuje cele polityczne państwa poprzez sprawowanie najwyższych funkcji publicznych³².

W treści art. 153 ust. 1 Konstytucji RP ustawodawca mówi nie tylko o neutralności politycznej, lecz również o bezstronności urzędników. Należy więc rozróżnić te dwa zagadnienia od siebie. Próbę odpowiedzi na pytanie jakie są różnice pomiędzy neutralnością, a bezstronnością można znaleźć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który utożsamiał bezstronności korpusu służby cywilnej z „obowiązkiem obiektywnego, wolnego od nacisków czy osobistych poglądów albo sympatii, rozważania i rozstrzygania o interesach różnych zaangażowanych podmiotów”³³. Trybunał potraktował bezstronność jako brak stronniczości. Członek korpusu służby cywilnej winien jest wykonywać swoje zadania w sposób bezosobowy, rozstrzygając sprawę na podstawie obiektywnych kryteriów bez względu na prywatne poglądy i opinie. Zdaniem W. Sokolewicza nakaz bezstronności oznacza „niezależność członka korpusu służby cywilnej od wszelkich czynników zewnętrznych i pozamerytorycznych, ale również własnych sympatii i preferencji”³⁴.

Z kolei neutralność polityczna zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego oznacza „brak możliwości wpływu świata polityki na działalność korpusu służby cywilnej”³⁵. Nie wymaga to jednak całkowitego oddzie-

³¹ B. Kudrycka, op.cit. s. 55.

³² W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2010, s. 29.

³³ Wyrok TK z 12 grudnia 2002 r., K 9/02 (Dz.U. 2002, Nr 238, poz. 2025).

³⁴ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 153, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 16.

³⁵ Wyrok TK z 12 grudnia 2002 r., K 9/02, op.cit.

lenie służby cywilnej od polityki w znaczeniu *sensu largo*, w szczególności ze względu na zwierzchnictwo organizacyjne nad korpusem służby cywilnej sprawowane przez Prezesa Rady Ministrów. W tym przypadku apolityczność rozumieć należy jako „neutralność wobec interesów ugrupowań politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania czy poszczególnych polityków”³⁶. Szukając zależności pomiędzy bezstronnością, a neutralnością służby cywilnej z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wywnioskować można, iż apolityczność traktowana jest jako gwarancja bezstronności³⁷. Oznacza to, iż konstytucyjne regulacje dotycząc służby cywilnej odcinają ją od wpływów ze strony świata polityki, jednocześnie umożliwiając rozstrzyganie i wykonywanie zadań publicznych w sposób obiektywny, niezależny i wolny od nacisków politycznych.

Zasada neutralności politycznej służby cywilnej adresowana jest wprawdzie do osób zatrudnionych w służbie cywilnej, lecz zdaniem Trybunału Konstytucyjnego można ją odnieść również do ustawodawcy, w tym sensie, że tworząc reguły weryfikowania posiadanych przez członków służby cywilnej kwalifikacji powinien on zabezpieczyć cele postępowania weryfikacyjnego przed jakimkolwiek oddziaływaniem ze strony polityków³⁸. Gdy system naboru do służby cywilnej i awansowania w niej nie będzie apolityczny nie można oczekiwać od osób w niej zatrudnionych neutralności i bezstronności. Wykonywanie zadań w sposób neutralny politycznie „stanowi główne *ratio legis* służby cywilnej”³⁹. W procedurze naboru do służby cywilnej nie powinni brać udziału politycy, zaś postępowanie weryfikacyjne dotyczące spraw personalnych winno być przeprowadzane przez osoby niezaangażowane w bieżącą działalność polityczną⁴⁰.

³⁶ Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999, nr 4, poz. 73.

³⁷ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 153, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II..., s. 2.

³⁸ Wyrok TK z 12 grudnia 2002 r., K 9/02, LEX nr 57103.

³⁹ K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej (aspekt prawno-konstytucyjny)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 11.

⁴⁰ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999, Nr 4, poz. 73 stwierdził, że tam gdzie nie chodzi o decyzje personalne, jednostkowe, ale decyzje w skali makro nie można wyłączać polityków od podejmowania decyzji w zakresie zatrudniania w służbie cywilnej.

III. Charakter prawny neutralności politycznej służby cywilnej

Neutralność polityczna, jak już wcześniej w niniejszym opracowaniu wskazywano to niezależność od zewnętrznych wpływów przy wykonywaniu zadań publicznych. Swoje źródło apolityczność służby cywilnej znajduje się w treści art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym celem działania korpusu służby cywilnej jest przede wszystkim neutralne wykonywanie zadań państwa. Należy, więc zastanowić się czy „neutralność w sprawach politycznych” i „politycznie neutralne wykonywanie zadań państwach” oznaczają podobny zakres obowiązków ciążących na członkach korpusu służby cywilnej. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zawartym w wyroku z 7 marca 2000 r., sygn. akt. K 26/98⁴¹ interpretacja zasady neutralności politycznej wymaga wzięcia pod uwagę roli określonego podmiotu, a także charakteru jego funkcji oraz kompetencji.

W odniesieniu do art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż przepis ten nakazuje ustawodawcy takie kształtowanie organów funkcjonujących w służbie cywilnej, które wyeliminuje oddziaływanie o politycznym charakterze. Apolityczność korpusu ma stanowić gwarancje stabilności kadry urzędniczej w sytuacji zmieniającej się w demokratycznym państwie prawnym frakcji rządzącej⁴².

W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego neutralność polityczna, została zrównana z apartyjnością, które to pojęcie jest węższe treściowo od pojęcia apolityczności. Trybunał Konstytucyjny doszedł jednakże do wniosku, iż nakaz przestrzegania zasady neutralności politycznej oznacza jednocześnie zakaz przynależności do partii politycznych. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zawartego w wyroku z 10 kwietnia 2002 r.⁴³ „pojęcie politycznej neutralności, którym posługuje się Konstytucja i pojęcie apartyjności wyrażające się w zakazie członkostwa w partiach politycznych określonych kategorii osób, nie są pojęciami przedmiotowo tożsamymi. Wymóg politycznej neutralności pewnych segmentów służb publicznych oznacza przede wszystkim niedopuszczalność motywowania realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań tych służb interesami ugrupowań politycznych.

⁴¹ Wyrok TK z 7 marca 2000 r., K 26/98, LEX nr 39990.

⁴² Wyrok TK z 13 listopada 2003 r., K 51/02, LEX nr 81791.

⁴³ Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, LEX nr 54052.

Apartyjność ma na celu usunięcie zagrożenia płynącego z faktu istnienia organizacyjnych i politycznych więzi pomiędzy osobą sprawującą funkcje publiczne, a partią polityczną. Zagwarantowanie apolityczności służb publicznych nie jest możliwe do realizacji w sytuacji, gdy osoby pełniące takie funkcje są członkami ugrupowań politycznych”.

W polskim porządku prawnym neutralność polityczna służby cywilnej interpretowana jest jako kategoryczny zakaz aktywności politycznej urzędników. Dokonując oceny zgodności zakazów członkostwa w partiach politycznych korpusu służby cywilnej z konstytucyjną wolnością zrzeszania się, Trybunał Konstytucyjny oparł swe stanowisko przede wszystkim na stanowisku J. Jagielskiego zgodnie, z którym apolityczność zakłada przede wszystkim, iż urzędnicy korpusu nie mogą być w żadnym stopniu w swym działaniu determinowani własnymi przekonania czy to politycznymi, czy też religijnymi. Podstawą działania urzędnika ma być obiektywizm i zdystansowanie. Neutralność służby cywilnej rozumieć należy, jako nie branie udziału w szeroko rozumianej grze politycznej i wolności w funkcjonowaniu. Apolityczność winna, być więc postrzegana jako nie tylko niezależność od partii, stronnictw politycznych, lecz również niezależność od wpływów innych organizacji. Zapewnieniu neutralności politycznej służby cywilnej służyć ma rozdzielenie stanowisk o charakterze politycznym, obsadzanych według kryteriów politycznych, od stanowisk urzędniczych, administracyjnych, obsadzanych na mocy przesłanek natury merytorycznej. Nadto podobnie jak w odniesieniu do wymaganej bezstronności, neutralność służby cywilnej mają zapewniać określone obowiązki urzędnika oraz ograniczenie w korzystaniu z praw i wolności, którym nie podlega ogół obywateli jak w szczególności: zakaz pełnienia funkcji w związkach zawodowych⁴⁴.

Stosunki pracy w służbie cywilnej w Polsce regulowane są przez przepisy prawa pracy, w przeciwieństwie do stosunków zatrudnienia we Francji czy też Niemczech, które mają charakter publicznoprawny⁴⁵. Związane jest to przede wszystkim z obowiązkami pracowniczymi, do których zalicza się w szczególności obowiązek podporządkowania się jednostronnym aktom administracyjnym, które kształtują status pracownika oraz obowiązki dyspo-

⁴⁴ Por. J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 17.

⁴⁵ B.Kudrycka, *op.cit.*, s.60.

zycyjności i mobilności urzędnika w zamian za stabilne zatrudnienie i specjalne świadczenia pracownicze. Dlatego też stosunek zatrudnienia w służbie cywilnej w wyżej wymienionych państwach ma charakter administracyjno-prawny, a nie wynikający z prawa prywatnego, jakim jest m.in. prawo pracy.

Ze względu na charakter publicznoprawny stosunku zatrudnienia związane są przede wszystkim z bezstronnością działań oraz podporządkowaniem się obowiązującym normom prawnym. Nie ma więc możliwości w sposób wyczerpujący ustalić ustrojowych obowiązków pracowniczych. Tym bardziej, iż ich treść nie stanowi niezmiennej wartości znaczeniowej⁴⁶. Rada Stanu Francji orzekła, że nauczyciel, który przyszedł na lekcje w marynarce zawierającej na guzikach treść haseł politycznych naruszył zasadę neutralności politycznej służby cywilnej, gdyż w ten sposób manifestował swoje poglądy polityczne. Z kolei Trybunał Stanu w Niemczech stwierdził, że swobodna rozmowa pomiędzy współpracownikami w urzędzie na tematy polityczne nie stanowi naruszenia apolityczności służby cywilnej pod warunkiem, iż nie przekształci się w polityczną propagandę⁴⁷.

Nasuwa się więc pytanie, dlaczego sądom pozostawia się dookreślenie ogólnie sformułowanych przez ustawodawcę obowiązków członków służby cywilnej w zakresie neutralności politycznej? Może to wynikać przede wszystkim z faktu, iż członkowie korpusu składając ślubowanie uregulowane w treści art. 50 ust.1. u.s.c. przyjmują na siebie konieczność realizacji wszystkich wskazanych w ustawie obowiązków, a więc także obowiązków wynikających z neutralności politycznej, nawet jeśli ogranicza ona ich prawa i wolności gwarantowane przez Konstytucję RP. Jednakże, co warto jest podkreślić aparat administracyjny nie może ograniczać ich praw i wolności. Zgodnie z zasadą praworządności oraz zaleceniami Rady Europy, dotyczącymi postępowania administracyjnego z 1987 r., ograniczenie praw i wolności obywateli dokonywane może być jedynie w drodze ustawy i zabezpieczone kontrolą sądową⁴⁸. Stąd organy administracji publicznej nie mogą działać w sposób zupełnie dowolny, kwalifikując do określonej kategorii, awansując bądź nagradzając urzęd-

⁴⁶ J. Raz, *Ethics in the public Domain. Essay in the Morality of Law and Politics*, Oxford 1995, s. 75–90.

⁴⁷ J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 94.

⁴⁸ J. Schwarze, *European Administrative Law*, London 1992, s. 97.

nika⁴⁹. Nadto organy co do zasady nie mogą dokonywać dowolnej interpretacji obowiązków ustrojowych urzędników. Zadaniem sądów jest sprawdzenie, czy przełożeni, a także komisje dyscyplinarne nie działały w sposób dowolny oraz nie przekraczały swych kompetencji stosując niedookreślone przez ustawę pojęcia, jak na przykład „zakaz manifestowania poglądów politycznych”. Skoro jednak prawodawca nie wyjaśnił w treści przepisów jak należy rozumieć dane pojęcie, to pozostawił pewną lukę, która może być rozumiana w sposób dowolny.

Konkludując stwierdzić należy, iż konstytucyjne podstawy i ustawowe regulacje obowiązku neutralności politycznej oraz innych obowiązków urzędniczych są o tyle ważne, że naruszenie ich wiąże się z ponoszeniem odpowiedzialności dyscyplinarnej przez członków korpusu służby cywilnej, a spory występujące między urzędnikami, a dyrektorami generalnymi urzędów, czy też zwierzchnikami rozstrzygane są przez niezawisłe sądy. Bowiem jedynie w ten sposób można stwierdzić w sposób najbardziej obiektywny czy rzeczywiście doszło do naruszenia obowiązku apolityczności i wykazania kto ponosi ewentualną odpowiedzialność za to naruszenie.

IV. Neutralność polityczna służby cywilnej w orzecznictwie

Dużą rolę w precyzowaniu przypadków naruszeń neutralności politycznej przez urzędników odgrywa orzecznictwo. To właśnie dzięki orzecznictwu stwarza się legalne podstawy do rozumienia granic manifestowania poglądów politycznych, działalności politycznej czy też wstrzemięźliwości w wypowiadaniu swoich poglądów. Ponadto orzecznictwo sądowe zdaniem B. Kudryckiej „przeciera szlaki dla demokratyzowania stosunków między zwierzchnikami, a podwładnymi urzędnikami oraz pomaga w określeniu granic lojalności urzędników wobec ich zwierzchników”⁵⁰.

Podstawowym problemem spotykanym na gruncie praktycznego stosowania art. 78 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej jest konieczność rozstrzygania przez komisje dyscyplinarne czy doszło, a jeżeli tak to w jakim stopniu do naruszenia neutralności politycznej przez członka korpusu.

⁴⁹ B. Kudrycka, op.cit., s. 61.

⁵⁰ Ibidem, s. 64.

W nauce prawa unormowała się teoria uznawania, że fakt kandydowania z listy danej partii bądź ugrupowania politycznego nie stanowi sam w sobie przejawu manifestowania poglądów politycznych⁵¹. Należy więc z dużą stanowczością podzielić stanowisko Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, zgodnie z którym członek korpusu służby cywilnej nie może w drodze przepisu rangi ustawowej zostać pozbawiony biernego prawa wyborczego gwarantowanego przez Konstytucję RP. Skoro prawodawca dopuszcza możliwość uzyskania przez członka korpusu służby cywilnej mandatu poselskiego lub senatorskiego, a także radnego to tym samym dopuszcza możliwość wzięcia przez niego udziału w kampanii wyborczej, gdyż nie ma innej możliwości, aby uzyskać mandat niż start w wyborach czy to parlamentarnych czy samorządowych.

Ustalenie, gdzie w danym stanie faktycznym znajdowała się granica między działaniem członka korpusu służby cywilnej będącym realizacją biernego prawa wyborczego, a działaniem, które zakwalifikować można jako manifestowanie poglądów politycznych należy każdorazowo do komisji dyscyplinarnych i sądów. Wypada w tym miejscu zwrócić szczególną uwagę, na tezę wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 11 grudnia 2012 r. zgodnie, z którą „przypisanie odpowiedzialności dyscyplinarnej o charakterze deliktowym nie może opierać się na uprawdopodobnieniu, ale musi wynikać z wykazanych w sposób niezbity i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości faktów, które oczywiście dowodzą o naruszeniu obowiązków członka korpusu. Wymaga to zawsze dowodów nie budzących wątpliwości, spójnych i precyzyjnych”⁵².

Ponadto badając czy rzeczywiście doszło do przewinienia dyscyplinarnego trzeba przeanalizować powiązania określonego członka korpusu służby cywilnej z daną opcją politycznym. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie, wyrażonym w treści wyroku z 22 listopada 2012 r.⁵³ znaczenie słów „publicznie manifestować poglądy polityczne” jest jednoznaczne i przekłada się na publiczne głoszenie przekonań, poglądów, własnego sposobu myślenia. Aby publicznie manifestować poglądy polityczne, należy je publicznie wypo-

⁵¹ M. Frąckiewicz, J. Kwieciński, *Neutralność polityczna członków korpusu służby cywilnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwie dyscyplinarnym*, „Przegląd Służby Cywilnej”, czerwiec 2014, s. 7.

⁵² Wyrok SA w Szczecinie z 11 grudnia 2012 r., III APo 5/12, LEX nr 1293037.

⁵³ Wyrok SA w Warszawie z 22 listopada 2012 r., III APo 14/12, LEX nr 1259800.

wiedzieć. Samo kandydowanie z listy określonej opcji polityczne nie może być utożsamiane z manifestowaniem poglądów politycznych. Możliwość umieszczenia na listach kandydatów niebędących członkami partii nie jest uzależnione od zaakceptowania w całości światopoglądu partii i jej programu wyborczego. Skoro członek korpusu służby cywilnej nie wypowiada publicznie poglądów dotyczących kwestii politycznych, socjalnych, gospodarczych które są mu bliskie, to tym samym nie manifestuje poglądów politycznych i nie narusza obowiązków członków korpusu.

Najistotniejsze z punktu widzenia potencjalnej odpowiedzialności dyscyplinarnej jest ustalenie trójstronnego powiązania pomiędzy daną osobą, jej członkostwem w korpusie służby cywilnej, a działalnością o charakterze politycznym. Wydaje się, iż karanie osoby nawet za publiczne manifestowanie poglądów politycznych, wobec osoby, która nie wie, iż jest ona członkiem korpusu byłoby nadmiernie restrykcyjne. Celem treści art. 78 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej jest zapobieżenie uwikłaniu powagi, godności oraz dobrego imienia służby cywilnej w grę polityczną⁵⁴. Natomiast w sytuacji, gdy nie można nawet pośrednio powiązać manifestującego ze służbą cywilną to karanie takiej osoby wydaje się pozbawione podstaw materialnych.

Naruszeniem zasady neutralności politycznej byłoby z pewnością akcentowanie w materiałach wyborczych członkostwa w korpusie służby cywilnej oraz wynikających z tego faktu pewnych predyspozycji kandydata. Natomiast za naruszenie tego zakazu nie można uznać anonimowej wypowiedzi o charakterze politycznym w stacji radiowej lub telewizyjnej. Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej w orzeczeniach z 21 września 2011 r.⁵⁵ oraz z 12 października 2011 r.⁵⁶ stanęła na stanowisku, iż ubieganie się o mandat radnego nie narusza zakazu ustanowionego w art. 78 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej, a w konsekwencji art. 78 ust. 2, gdyż samo umieszczenie nazwiska w obwieszczeniu Komisji Wyborczej nie jest zabronione, a stanowi tylko potwierdzenie kandydowania.

⁵⁴ M. Frąckiewicz, J. Kwieciński, *Neutralność polityczna członków korpusu...*, s. 8.

⁵⁵ Orzeczenie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej z 21 września 2011 r., DSC-3602–28(2)/2011.

⁵⁶ Orzeczenie Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej z 12 października 2011 r., DSC-3602–20(2)/2011.

Problem stanowi, także szczegółowe określenie jakie działania należy uznać za manifestowanie poglądów politycznych, w odniesieniu do działań niepodjętych w związku z kampanią wyborczą. Ustawodawca zabronił urzędnikom służby cywilnej publicznego manifestowania poglądów politycznych, a także tworzenia partii politycznej i udziału w nich. Oznacza to, iż w zasadzie każde działanie urzędnika służby cywilnej o charakterze politycznym należy za niedozwolone i skutkujące poniesieniem odpowiedzialności dyscyplinarnej. Problem dotyczy przede wszystkim pracowników służby cywilnej. Wprawdzie w treści art. 78 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej zapisane jest, że członkowie korpusu służby cywilnej nie mogą publicznie manifestować poglądów politycznych, jednak pośrednio ustawodawca zezwolił pracownikom służby cywilnej na uczestniczenie w działalności politycznej, w tym na tworzenie partii politycznych zakazując wprost w art. 78 ust. 5. tego typu działań jedynie urzędnikom korpusu.

Prawodawca uznał, że możliwe jest takie członkostwo i takie działanie pracowników służby cywilnej w partiach politycznych, które jednocześnie nie będzie stanowiło publicznego manifestowania ich poglądów politycznych. Za działanie, które nie będzie naruszało zasady neutralności politycznej z pewnością nie można uznać członkostwa w partii politycznej, gdyż stanowi to manifestowanie poglądów politycznych zgodnych z poglądami reprezentowanymi przez tę partię.

Naruszenie sformułowanych przez ustawodawcę obowiązków, związanych z neutralnością polityczną służby cywilnej, które wynikają z treści art. 78 u.s.c. oznacza naruszenia prawa i jako takie podlega odpowiedzialności. Natomiast prawidłowe rozumowanie apolityczności określa poza ustawodawcą, także orzecznictwo, które rozstrzyga spory powstałe na tle stosowania tejże odpowiedzialności.

V. Zakończenie

Neutralność polityczna służby cywilnej zaliczona została przez ustawodawcę do obowiązków państwowych. Z postanowień art. 78 u.s.c. wynikają ogólne standardy wykonywania zawodu przez członków korpusu służby cywil-

nej⁵⁷. Członkowie korpusu służby cywilnej nie mogą w trakcie wykonywania czynności zawodowych kierować się interesem jednostkowym lub grupowym. Ograniczona została ponadto przez prawodawcę sfera politycznych oraz związkowych preferencji służby cywilnej. Uzasadnieniem wprowadzenia tych zakazów jest z pewnością budowa fachowego, profesjonalnego i wolnego od jakichkolwiek wpływów, w tym wpływów politycznych aparatu urzędniczego.

Normy prawne wynikające z art. 78 u.s.c. ograniczają konstytucyjne prawa i wolności członków służby cywilnej w szczególności prawa i wolności wynikające z art. 54, 58 oraz 59 Konstytucji RP. Jakkolwiek wskazane przepisy nie zawierają w swej treści wyraźnego upoważnienia do wprowadzenia ograniczeń, to jednak możliwe jest to na mocy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który to przepis znajduje zastosowanie, o ile konkretny przepis konstytucyjny nie zabrania wprost ograniczania wolności lub praw obywatela⁵⁸. W sposób wyraźny możliwość wprowadzenia ograniczeń przewidziana została przez ustawodawcę w przypadku prawa do strajku⁵⁹.

Zakazy sformułowane w art. 78 u.s.c. mają charakter bezwzględny i nie mogą zostać wyłączone bądź ograniczone nawet za zgodą dyrektora generalnego (pracodawcy)⁶⁰. Wskazać jednakże należy, że ograniczenia sfery wolności i praw obywatela winno stanowić efekt wyważenia dwóch wartości gwarantowanych Konstytucją, zaś ingerencja w tą sferę, w niniejszym przypadku w członka korpusu służby cywilnej powinna następować jedynie w niezbędnym zakresie.

Literatura

Banaszak B., *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Brzozowski W., *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Warszawa 2010.

⁵⁷ Zob. J. Nowosielski, *Obowiązki członków korpusu służby cywilnej o charakterze państwowym*, [w:] *Zatrudnianie w administracji publicznej*, red. H. Szewczyk, Warszawa 2014, s. 303.

⁵⁸ Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, LEX nr 54052.

⁵⁹ Zob. art. 59 ust. 4 Konstytucji RP.

⁶⁰ Ł. Pisarczyk, *Komentarz do art. 78 u.s.c.*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, LEX nr 587673705.

- Działocha K, Łukaszczyk A., *Nowa ustawa o służbie cywilnej (aspekt prawno-konstytucyjny)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11.
- Frąckiewicz M., Kwiecieński J., *Neutralność polityczna członków korpusu służby cywilnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwie dyscyplinarnym*, „Przegląd Służby Cywilnej”, czerwiec 2014.
- Góral Z., *Komentarz do art. 1 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, LEX nr 587643627.
- Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001.
- Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995.
- Nowosielski J., *Obowiązki członków korpusu służby cywilnej o charakterze państwowym*, [w:] *Zatrudnianie w administracji publicznej*, red. H. Szewczyk, Warszawa 2014.
- Pisarczyk Ł., *Komentarz do art. 78 u.s.c.*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, LEX nr 587673705.
- Podkowik J., *Bezpośrednie konstytucyjne granice wolności człowieka*, „Państwa i Prawo” 2017, nr 8.
- Raz J., *Ethics in the public Domain. Essay in the Morality of Law and Politics*, Oxford 1995.
- Schwarze J., *European Administrative Law*, London 1992.
- Szewczyk H., *W sprawie neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 11.
- Skrzydło W., *Komentarz do art. 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Komentarz, wyd. VII, LEX nr 587434013.
- Skrzydło W., *Komentarz do art. 54*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Komentarz, wyd. VII, LEX nr 587434013.
- Śledzińska-Simon A., *Prawa polityczne urzędników*, Warszawa 2010.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 153*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 58* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, wyd. II, red. L. Garlicki, LEX nr 587744268.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 62 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX nr 587806656.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 54 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX nr 587806648.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.