

Wojciech Drobny¹

Naruszenia ustrojowych wytycznych służby cywilnej

Słowa kluczowe: służba cywilna, prawo urzędnicze, administracja rządowe

Keywords: civil service, clerical law, apoliticality, government administration

Streszczenie

W artykule przedstawiono problematykę pokonstytucyjnej praktyki ustawodawczej w części dotyczące prawa służby cywilnej. W ocenie autora, polska Konstytucja z 1997 r., wyznacza solidne podstawy funkcjonowania korpusu służby cywilnej oraz jasno określa zasady i cele jego funkcjonowania, którymi są przede wszystkim zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa. Przegląd ustawodawstwa po 1997 r. oraz towarzyszącego mu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego został zaprezentowany w przedziałach czasowych wyznaczonych obowiązywaniem kolejnej pragmatyki urzędniczej służby cywilnej.

Zgromadzone, liczne przykłady naruszeń postanowień ustawy zasadniczej w badanym czasie i obszarze pozwoliło na sformułowanie wniosków na temat charakteru i praktycznego znaczenia prawa urzędniczego, a także na ogólną ocenę, że jego budowa (w zgodzie z ustrojowymi wytycznymi) jest zadaniem trudnym, niezrealizowanym wciąż w prawie polskim.

¹ ORCID ID: 0000-0002-7956-4348, doktor, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie. E-mail: w.drobny@inp.pan.pl.

Abstract**Violations of the Constitutional Guidelines of the Civil Service**

The article presents the issues of post-constitutional legislative practice, in part concerning the law of the civil service. In the author's opinion, the Polish Constitution of 1997 sets a solid basis for the functioning of the civil service corps and clearly defines the principles and goals of its functioning (which are: professional, reliable, impartial and politically neutral performance of state tasks). The review of the legislation after 1997 and the jurisprudence of the Constitutional Tribunal was presented at intervals determined by the next civil service law pragmatics.

The collected examples of violations of the provisions of the Constitution (in the analyzed time and area) allowed for the formulation of conclusions on the nature and practical significance of civil service law. General assessment is that Polish civil service law construction (in accordance with the Constitution) is a difficult task, still unrealized in the law Polish.

✱

I. Uwagi wstępne

Choć za wprowadzeniem do ustawy zasadniczej² norm regulujących służbę cywilną przemawiała troska ustrojodawcy o stabilne, sprawne i profesjonalne wykonywanie zadań publicznych przez urzędników poddanych aksjologicznie uzasadnionemu reżimowi, to owa konstytucjonalizacja nie była przesądzona na etapie tworzenia projektu tej ustawy³. Ostatecznie w Konstytucji znalazły się trzy przepisy wprost odnoszące się do służby cywilnej, tj. przepis *explicite* przesądzający o jej utworzeniu w administracji rządowej i określający jej aksjomaty (art. 153), przepis gwarantujący publiczne prawo podmiotowe w zakresie prawa dostępu do służby publicznej (art. 60) oraz wprowadzający zasadę *incompatibilitas* statusu urzędnika służby cywilnej (art. 103). Razem, stanowią one tytułowe ustrojowe wytyczne służby cywilnej w prawie polskim,

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: „Konstytucja”.

³ P. Sarnecki, *Biuletyn KKZN nr XLV*, Warszawa 1997, s. 10.

których wprowadzenie do Konstytucji potencjalnie umożliwiło obronę przed naruszeniami jej charakteru. Ryzyko tych naruszeń przez ustawy niehonoryujące wytycznych konstytucyjnych w przypadku instytucji służby cywilnej jest realne. Umieszczenie szeroko rozumianej służby publicznej pomiędzy obszarem wpływów politycznych a społeczeństwem, jak również faktyczne stosowanie przez członków korpusu służby cywilnej władztwa państwowego wytwarza przestrzeń wystąpienia nadużyć i nieprawidłowości. Rolą ustawodawstwa pokonstytucyjnego było ustanowienie takiego prawa urzędniczego, które ryzyko wystąpienia negatywnych sytuacji zniwelowałoby w stopniu najwyższym. Zadanie to nie zostało nigdy wykonane, czego dowodem jest katalog ustawowych naruszeń Konstytucji w perspektywie wszystkich dotychczasowych, pokonstytucyjnych pragmatyk urzędniczych służby cywilnej.

II. Naruszenia w czasie obowiązywania ustawy o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r.⁴

Jedną z najdalej idących niekonstytucyjnych ingerencji ustawodawcy w wyznaczony schemat działania służby cywilnej było zaliczenie do korpusu służby cywilnej w ustawie z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej regionalnych izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych. Wprowadzona mocą art. 2 ust. 1 pkt 6 i 7 przywołanej ustawy kwalifikacja tych podmiotów do korpusu dotyczyła w swojej istocie problematyki poszczególnych segmentów kadr administracji publicznej, dopuszczalności przenikania kadr pomiędzy nimi, a także wzajemnej relacji administracji rządowej i samorządowej. To na kanwie tej sprawy Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 kwietnia 1999 r. (K 3/99)⁵ sformułował dogmatyczne tezy o kluczowych instytucjach służby cywilnej. Wskazał że konstytucyjne umiejscowienie korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej i ustanowienie jego podległości Prezesowi Rady Ministrów jako zwierzchnikowi wyklucza ustawowe rozciągnięcie tego korpusu na segmenty państwa nie należące do administracji rządowej a art. 153 ogranicza zasięg służby cywilnej, podległej zwierzchnictwu Prezesa Rady Ministrów, do urzędów administracji rządowej. Przepisy nor-

⁴ Ustawa z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 1999, Nr 49, poz. 483).

⁵ Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999/4/73, LEX nr 37318.

mujące zakres działania i kompetencje organów władzy należy interpretować w sposób ścisły, a ewentualne odstępianie od tej dyrektywy musiałoby mieć mocne oparcie w innych normach konstytucyjnych; względy celowościowe czy argumenty odwołujące się do zasad racjonalnej organizacji same przez się nie mogą stanowić uzasadnienia dla wykładni rozszerzającej. Rozciągnięcie korpusu służby cywilnej na inne niż administracja rządowa segmenty państwa przez ustawodawcę zwykle jest niedopuszczalną modyfikacją ustroju konstytucyjnego. Czym innym jest bowiem administracja rządowa, a czym innym administracja samorządowa lub państwowa, chociaż wszystkie trzy mogą być uznane za administrację publiczną. W tym zakresie zatem Trybunał nie miał wątpliwości co do oceny niekonstytucyjności badanych przepisów.

Miał natomiast wątpliwości w zakresie oceny konstytucyjności, również badanych w tej samej sprawie, postanowień art. 15 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., formułujących związanie Prezesa Rady Ministrów wskazaniem klubów parlamentarnych przy powoływaniu ich reprezentantów do Rady Służby Cywilnej. Istotą tego zagadnienia była problematyka praktycznego dopuszczenia do udziału w organach władzy wykonawczej (w składzie Rady Służby Cywilnej) aktywnych przedstawicieli władzy ustawodawczej (parlamentarzyści). Trybunał w tym zakresie wskazał, budzące wątpliwości twierdzenie zgodnie z którym posłowie i senatorowie zasiadający w Radzie nie tylko nie będą w niej występować w imieniu Sejmu czy Senatu, lecz także nie będą uczestniczyć w sprawowaniu władzy wykonawczej. Rada jest tylko organem opiniodawczo-doradczym i nie ma żadnych kompetencji władczych wobec korpusu służby cywilnej. Nie ma też wpływu na indywidualne decyzje personalne w stosunku do członków lub kandydatów na członków korpusu służby cywilnej. Opinie Rady Służby Cywilnej – kształtowane przy udziale zasiadających w niej posłów i senatorów – mogą tylko pośrednio wpływać na wykonywanie kompetencji władczych przez Prezesa Rady Ministrów i Szefa Służby Cywilnej. Stąd, zdaniem Trybunału, badane przepisy mają walor konstytucyjności⁶.

⁶ Krytycznie o tym rozstrzygnięciu m.in. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 153*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 10; P. Sarnecki, *Czy poseł może łączyć mandat ze stanowiskiem członka Rady Służby Cywilnej*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz”, Warszawa 1997, s. 104, P. Czarny, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r (sygn. akt K. 3/99)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 5, s. 189.

Zasadniczej ingerencji w system służby cywilnej dokonały postanowienia ustawy z 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁷. Na podstawie wskazanego aktu prawnego do ówczesnej pragmatyce służby cywilnej wprowadzono art. 144a, na mocy którego wdrożono mechanizm obejmowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej (tj. dyrektora generalnego urzędu oraz osób kierujących departamentami i ich zastępców). Tryb ten sprowadzał się do ustawowej kompetencji, odpowiednio Prezesa Rady Ministrów lub Szefa Służby Cywilnej do obsadzenia w każdym czasie tych stanowisk przez osoby niebędące członkami korpusu służby cywilnej, pod warunkiem wystąpienia uzasadnionej potrzebami urzędu.

Ten tzw. epizodyczny przepis został zaskarżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu do skargi Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że dla uzyskania przez korpus służby cywilnej, nakazanego normą art. 153 Konstytucji RP, charakteru służby, zasadnicze znaczenie ma, oparta na możliwie zobiektywizowanych kryteriach procedura rekrutacji i awansowania, a art. 144a dopuszczał prowadzenie naboru na zasadach niestwarzających przesłanek dla obiektywnego i merytorycznego wyboru osoby, której powierza się pełnienie obowiązków na wyższych stanowiskach w korpusie, a tym samym nie zabezpieczał jego zawodowego statusu. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i orzekł w wyroku z 12 grudnia 2002 r. (K 9/02)⁸, że art. 144a narusza Konstytucję RP, pozwala bowiem na powołanie na stanowiska osób, które nie muszą być poddawane przewidzianym ogólnym mechanizmom weryfikacji i konkursu, co jest warunkiem koniecznym dla realizacji zasad otwartości i konkurencyjności dostępu do służby publicznej.

W mojej ocenie⁹ kolejnym, jaskrawym przykładem istotnego naruszenia konstytucyjnie wymaganego statusu służby cywilnej były przepisy ustawy

⁷ Ustawa z 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 1800).

⁸ Wyrok TK z 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK-A 2002/7/94, LEX nr 57103.

⁹ Ocena ta nie została potwierdzona merytorycznym rozstrzygnięciem Trybunału, gdyż skrócenie kadencji Sejmu spowodowało umorzenie postępowania; postanowienie TK z 27

z 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej¹⁰, w części w jakiej umożliwiały przenoszenie pracowników samorządowych i pracowników Najwyższej Izby Kontroli na stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej. Zasygnalizowane wątpliwości zostały wyłożona w skardze konstytucyjnej z 17 maja 2006 r. w której wskazano m.in. na naruszenia które dewastując ideę służby cywilnej. Trafnie zauważono, że odejście od jawności, otwartości i konkurencyjności naboru narusza art. 60 Konstytucji a rezygnacja z konkursowej formy obsadzania kluczowych stanowisk w administracji rządowej prowadzi do rzeczywistego upolitycznienia tych stanowisk.

III. Naruszenia w czasie obowiązywania ustawy o służbie cywilnej z 24 sierpnia 2006 r.¹¹

Zmiany zapoczątkowane uchwaloną 10 marca 2006 r. ustawą o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej zostały zaadaptowane i powielone przez ustawę z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej oraz – systemowo ją dopełniającą – ustawę z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych¹².

Zakres podmiotowy dotychczasowego korpusu służby cywilnej, określony w art. 2 tej ustawy o służbie cywilnej został ograniczony jedynie do pracowników na stanowiskach średniego szczebla zarządzania, koordynujących, specjalistycznych i wspomagających w wymienionych w ustawie urządach. Pozostałe stanowiska w urządach administracji rządowej zostały wyelimi-

listopada 2007 r. K 14/06, OTK-A 2007/10/150, LEX nr 338171. Jednak negatywna ocena tych rozwiązań występuje w doktrynie, np. T. Górzyńska, *Służba cywilna w Konstytucji RP*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 227.

¹⁰ Ustawa z 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 79, poz. 549), dalej: ustawa z 10 marca 2006 r.

¹¹ Ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218).

¹² Ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. Nr 170, poz. 1217).

nowane z korpusu służby cywilnej, a kandydaci na nie byli rekrutowani z państwowego zasobu kadrowego. Stanowiska urzędnicze mogli zajmować pracownicy przeniesieni z urzędów państwowych, Najwyższej Izby Kontroli i pracownicy samorządowi¹³. Z dniem przeniesienia uzyskiwali status pracowników służby cywilnej, bez weryfikacji merytorycznej. Powyższe rozwiązania wraz z likwidacją konkursowej formy obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej i ustanowienie w to miejsce swobody powoływania wyższych urzędników spośród kandydatów Państwowego Zasobu Kadrowego stanowiły jedno z uzasadnień ich niezgodności z art. 60 i 153 Konstytucji w części nieuprawnionej ingerencji ustawodawcy w konstytucyjny zakres podmiotowy służby cywilnej¹⁴.

Państwowy Zasób Kadrowy jako zbiór kandydatów na stanowiska państwowe, zgodnie z ustawową deklaracją¹⁵, utworzony został w celu zawodowego, bezstronnego, rzetelnego wykonywania zadań na tych stanowiskach. Pominięcie w tym katalogu aksjomatu „neutralności politycznej” o którym mowa w art. 153 Konstytucji, zdaniem doktryny stanowi wyraz wyraźnego wskazania politycznego charakteru zasobu, co jest nie do pogodzenia z wytycznymi konstytucyjnymi¹⁶.

Głębokiej zmianie uległa system podmiotów i organizacja służby cywilnej. Przyjęty kierunek zmian miał na celu organizacyjne i polityczne podporządkowanie korpusu Prezesowi Rady Ministrów. Zniesiona została Rada Służby Cywilnej oraz funkcja Szefa Służby Cywilnej jako centralnego organu administracji rządowej wraz z Urzędem Służby Cywilnej. Prezesowi Rady Ministrów ustawa przypisała nadzór nad służbą cywilną upoważniając szefa jego Kancelarii do wykonywania zadań z zakresu służby cywilnej. Zmiany te, zdaniem doktryny to „dowody polityzacji zagrażającej konstytucyjnej zasadzie neutralności politycznej [służby cywilnej]. Szef Służby Cywilnej był wprawdzie organem politycznym, ale zarazem organem kadencyjnym o pew-

¹³ Na zasadach analogicznych do rozwiązań ustawy z 10 marca 2006 r.

¹⁴ K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej (Aspekt prawno-konstytucyjny)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 10 i n.

¹⁵ Art. 1 ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych.

¹⁶ T. Górznińska, *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?* red. W. Drobny, Warszawa 2016, s. 138.

nej niezależności. Takiego, choć też skromnie ocenianego, marginesu niezależności szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie miał¹⁷.

Poważne wątpliwości budziła też przyjęta, wspomniana konstrukcja ustawowego upoważnienia szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do wykonywania zadań z zakresu służby cywilnej. Konstytucyjnym zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej jest Prezes Rady Ministrów (odpowiednio art. 153 ust. 2 i art. 148 pkt 7), stąd „nie mógł on jednak wraz z upoważnieniem przekazać szefowi swojej Kancelarii zwierzchnictwa, o którym mowa w przepisach Konstytucji”¹⁸.

Ustawy o służbie cywilnej i o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych z 2006 r. bezprecedensowo naruszyły wyznaczony normami Konstytucji ład ustrojowy w części służby cywilnej. Pogląd ten opieram o przywołane poglądy doktryny i solidnie, merytorycznie uzasadnione dwa poselskie wnioski o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny ich zgodności z Konstytucją. Z uwagi na upływ kadencji Sejmu, ze względów formalnych wnioski te nie mogły być ostatecznie rozpatrzone¹⁹. Z procesu legislacyjnego pozostały jednak eksperckie opinie na temat projektów tych dwóch ustaw²⁰, które niemal wszystkie były druzgocące i zarzucały im naruszenie konstytucji. Z dużą pewnością można założyć, że analogiczną ocenę sformułowałby Trybunał.

IV. Naruszenia w czasie obowiązywania ustawy o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r.²¹

W okresie obowiązywania ustawy o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r. pierwsza poważna próba naruszenia konstytucyjnych zasad służby cywilnej zaistniała w związku z ustawą z 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednost-

¹⁷ T. Górczyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 133.

¹⁸ Ibidem, s. 134.

¹⁹ Wspólna sygnatura wniosków: K 41/06.

²⁰ Całkowicie zlekceważone przez ustawodawcę.

²¹ Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. 2020, poz. 265).

kach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013²². Deklarowanym celem tych przepisów było ograniczenie zatrudnienia w części jednostek wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej, zwiększenie efektywności wykonywania zadań przez zmiany w strukturze zatrudnienia oraz stworzenie możliwości obniżenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej. Przyjęta procedura zakładała obowiązek (pod rygorem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) kierownika danego urzędu do opracowania kryteriów wyboru pracowników, z którymi w trybie ustawy rozwiązane zostaną stosunki pracy. Ustawodawca wprost i bezwarunkowo wskazał, że „w ramach racjonalizacji zatrudnienia przeprowadzane jest zmniejszenie zatrudnienia pracowników w jednostce co najmniej o 10% liczby ich etatów”²³. Zakres podmiotowy ustawy obejmował urzędy administracji rządowej, a tym samym członków korpusu służby cywilnej, bez względu na podstawę ich zatrudnienia.

Skierowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego ustawa o racjonalizacji zatrudnienia z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych jej przepisów uznana została za niekonstytucyjną. Oceniając mechanizm racjonalizacji, Trybunał w wyroku z 14 czerwca 2011 r. Kp 1/11²⁴ stwierdził, że unormowanie przewidziane przez ustawodawcę umożliwiać ma rozwiązywanie stosunków pracy m.in. z urzędnikami służby cywilnej. Ustawodawca, decydując się na wprowadzenie mechanizmu mającego doprowadzić do obniżenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej, a przez to poprawy kondycji budżetowej państwa, zastosował najbardziej dolegliwy środek powodujący obniżenie poziomu zatrudnienia w ramach tej części administracji, którą tworzyć ma korpus służby cywilnej. Posłużenie się takim środkiem oznaczało trwałe i całkowite wyłączenie ochrony stabilizacji zatrudnienia gwarantowanej urzędnikom służby cywilnej. Jednocześnie, co może budzić wątpliwości, Trybunał dopuścił możliwość redukcji zatrudnienia urzędników służby cywilnej, wskazał jednak, że taka redukcja musi opierać się na jasnych i przejrzystych kryteriach umożliwiających dokonanie wyboru urzędników podlegających zwolnieniu.

²² http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/ustawy/35200_u.htm (20.03.2021).

²³ Art. 6 ust. 1 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia.

²⁴ Wyrok TK z 14 czerwca 2011 r. Kp 1/11, OTK-A 2011/S/41, LEX nr 950589.

Kolejna radykalna ingerencja w prawne urządzenie służby cywilnej nastąpiła mocą ustawy z 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw²⁵. Na tej podstawie zmianie uległ tryb obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej poprzez zastąpienie dotychczasowego naboru konkursowego na tryb powołania. Powołania dokonywał – w zależności od typu urzędu i rodzaju wyższego stanowiska – minister, kierownik urzędu centralnego, Szef Kancelarii PRM, wojewoda lub dyrektor generalny urzędu. Akt powołania oznaczał nawiązanie stosunku pracy w rozumieniu Kodeksu pracy. Ta zmiana, jak również nowe przepisy dotyczące wymagań dla kandydata na urząd Szefa Służby Cywilnej (tj. usunięcie wcześniej obowiązującego zakazu 5-letniego członkostwa w partii politycznej kandydata przed objęciem stanowiska) oraz wprowadzony ustawowy mechanizm wygaszania stosunku pracy z osobami zajmującymi wyższe stanowiska w służbie cywilnej w dniu wejścia w życie ustawy stał się przedmiotem uzasadnionej merytorycznej krytyki tego aktu prawnego jako niekonstytucyjnego²⁶.

Suma zarzutów naruszenia wytycznych ustrojowych przez nowe przepisy została sformułowana we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego. Słusznie w nim stwierdzono, że zawodowy charakter służby cywilnej nakłada na ustawodawcę obowiązek tworzenia reguł stabilności zawodowej, a także transparentnych standardów naboru i weryfikacji zdobytej wiedzy oraz doświadczenia zawodowego. Zasady bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa zakładają, że członek korpusu służby cywilnej działa w interesie państwa, a nie grup politycznych. Ustawodawca, uchylając konkursowy tryb obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej, przywrócił arbitralność w ich obsadzaniu. Stanowi to – moim zdaniem bezsprzecznie – zaprzeczenie, wynikające z art. 60 Konstytucji, prawa obywateli dostępu do służby cywilnej na jednakowych zasadach. Choć Trybunał nie rozpatrzył połączonych wniosków w tym zakresie²⁷, wcześniejsza linia

²⁵ Dz.U. 2016, poz. 34.

²⁶ A. Łukaszczyk, *Służba cywilna po zmianach z 2015 r.*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 11, s. 55–67.

²⁷ Połączony wniosek grupy posłów z 22 stycznia 2016 r. sygn. K 6/16 oraz Rzecznika Praw Obywatelskich z 1 lutego 2016 r., sygn. K 8/16, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo> (20.03.2021). Postępowanie zostało umorzone postanowieniem TK z 19 listopada 2019 r., K 6/16, OTK-A 2019/59, LEX nr 2754018.

orzecznicza pozwala nie mieć wątpliwości co do negatywnej oceny konstytucjonalności tych przepisów²⁸.

Również ostatnie działania ustawodawcy, w mojej ocenie potencjalnie naruszające ustawę zasadniczą, nie tylko nie zostały zweryfikowane przez Trybunał Konstytucyjny ale nawet nie stały się przedmiotem wniosku któregokolwiek z uprawnionych podmiotów. Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2²⁹ dodała w ustawie z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁰ przepis na mocy którego Rada Ministrów, na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zaopiniowany przez Szefa Służby Cywilnej, może, w drodze rozporządzenia, określić rodzaj stosowanych rozwiązań w zakresie ograniczenia kosztów wynagrodzeń osobowych m.in. w urzędach administracji rządowej³¹.

Zgodnie z tą ustawą, w przypadku gdy negatywne skutki gospodarcze COVID-19 spowodują stan zagrożenia dla finansów publicznych państwa, w szczególności wyższy od zakładanego w ustawie budżetowej wzrost deficytu budżetu państwa lub państwowego długu publicznego, Rada Ministrów może nałożyć obowiązek zmniejszenia zatrudnienia m.in. w urzędach administracji rządowej, w tym do członków korpusu służby cywilnej. Taka konstrukcja w świetle dotychczasowych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest „nie do pogodzenia choćby z wymogami dotyczącymi trwałości stosunku pracy urzędników mianowanych”³².

²⁸ Przede wszystkim wyroki TK z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99 i z 12 grudnia 2002 r., K 9/02.

²⁹ Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 695).

³⁰ Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374).

³¹ Art. 15 ustawy z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach.

³² J. Itrich-Drabarek, *Zwolnienia w służbie cywilnej – to nie jest dobry pomysł (rozmowa T. Siudem)*, „Rzeczpospolita” z 21 kwietnia 2020 r., s. 13.

V. Wnioski końcowe

Przeprowadzony przegląd ważniejszych naruszeń (formalnie potwierdzonych i potencjalnych) Ustawy zasadniczej pozwala na sformułowanie kilku wniosków i ocen. Przede wszystkim, co wielokrotnie było już stwierdzane w piśmiennictwie ocena pokonstytucyjnej praktyki ustawodawczej w obszarze służby cywilnej nie może być pozytywna³³. Nagminność ingerencji w status prawny tej instytucji, radykalizm zmian niejednokrotnie związanych z cyklem polityczno-parlamentarnym wręcz uwypukla praktyczne znaczenie prawa urzędniczego oraz faktyczne ryzyko instrumentalnego, doraźnego traktowania jego postanowień. Dotychczasowe, wieloletnie negatywne doświadczenia w traktowaniu tego prawa przez ustawodawcę potwierdza potrzebę istnienia bezpieczników jego kształtu w treści Konstytucji. Tylko ich istnienie w powiązaniu z prawidłowym systemem kontroli konstytucyjności prawa jest potencjalnie gwarantem działania kadr administracji rządowej jako służby cywilnej. Rola i znaczenie tej instytucji, tj. korpusu urzędniczego, którego funkcjonowanie oparte jest o aksjologiczne założenia i którego celem jest solidnie zdefiniowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „zawodowe, rzetelne, bezstronne i neutralne politycznie wykonywanie zadań publicznych” jest jednym z warunków prawidłowego działania państwa prawa.

Perspektywy dla polskiego prawa służby cywilnej, w mojej ocenie, są złe. Przyjęty potransformacyjny paradygmat, zgodnie z którym prawo urzędnicze zostało w znacznej części zawłaszczone przez prawo prywatne (prawo pracy), kosztem prawa publicznego (prawa administracyjnego), spowodował zanik w pragmatykach urzędniczych klasycznych instytucji służby publicznej (np. stosunki służbowe, kognicja sądów administracyjnych). Funkcjonujące hybrydy prawne – zawierające przepisy bliskie rozwiązaniom Kodeksu pracy oraz niekonsekwentnie przypadkowe instytucje prawa administracyjnego coraz słabiej się broną przed zdroworoządkową oceną ich celowości³⁴. Doktrynalnym zmianom tego paradygmatu towarzyszyły – zilustrowane wyżej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – pozbawione głębszej refleksji

³³ T. Górczyńska, *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 415 i n.

³⁴ Np. kwestia miejsca i roli w systemie służby cywilnej „urzędników mianowanych”.

prawniczej, punktowe nowelizacje wynikające z potrzeby chwili. W świetle ostatnich doniesień Stałego Komitetu Rady Ministrów kolejne zmiany ustawy o służbie cywilnej są już przedmiotem prac³⁵. Planowana rezygnacja z postępowania kwalifikacyjnego, całkowita likwidacja mianowania, wygaszenie kształcenia stacjonarnego w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, powtórzenie w ustawie o służbie cywilnej rozwiązań z ustawy o pracownikach urzędów państwowych³⁶, a nawet nowa prerogatywa dla Prezesa Rady Ministrów do decydowania w których komórkach urzędów administracji rządowej będzie funkcjonował korpus służby cywilnej czy wreszcie próba włączenia stanowisk podsekretarza stanu do korpusu służby cywilnej³⁷ – ponownie naruszają konstytucyjny model służby cywilnej. Jeżeli wejdą w życie wówczas służba cywilna stanie się do tego stopnia fasadową, że pytanie o sens istnienia takiej instytucji pozostać będzie musiało bez odpowiedzi.

Literatura

- Czarny P., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r (sygn. akt K. 3/99)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 5.
- Działocha K., Łukaszcuk A., *Nowa ustawa o służbie cywilnej (Aspekt prawno-konstytucyjny)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11.
- Górzyńska T., *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Górzyńska T., *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?* red. W. Drobny, Warszawa 2016,
- Górzyńska T., *Służba cywilna w Konstytucji RP*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- Itrich-Drabarek J., *Zwolnienia w służbie cywilnej – to nie jest dobry pomysł (rozmowa T. Siudem)*, „Rzeczpospolita” z 21 kwietnia 2020 r.
- Łukaszcuk A., *Służba cywilna po zmianach z 2015 r.*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 11.

³⁵ A. Radwan, *Rewolucja w służbie cywilnej część druga – ostatnia*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 21 października 2020 r., Nr 206, s. B7.

³⁶ Ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz.U. 2020 poz. 537).

³⁷ Art. 40 Ustawy z 20 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw; http://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/738_u.htm (18.03.2021) (niepodpisana przez Prezydenta).

Radwan A., *Rewolucja w służbie cywilnej część druga – ostatnia*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 21 października 2020 r., nr 206.

Sarnecki P., *Biuletyn KKZN nr XLV*, Warszawa 1997.

Sarnecki P., *Czy poseł może łączyć mandat ze stanowiskiem członka Rady Służby Cywilnej*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz”, Warszawa 1997.

Sokolewicz W., *Komentarz do art. 153, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

CZĘŚĆ II

RECENZJE, SPRAWOZDANIA