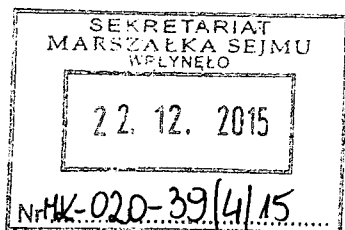




**PREZES  
NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ**  
Andrzej Zwara

Warszawa, dnia 22 grudnia 2015 roku

NRA.12-SM-1.235.2015



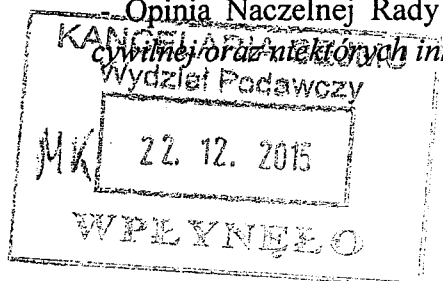
Pan  
**Marek Kuchciński**  
Marszałek Sejmu RP

Dot. GMS-WP-173-285/15

W odpowiedzi na pismo pana Adama Pogórskiego, Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu RP z dnia 16 grudnia 2015 roku, w załączeniu uprzejmie przesyłam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw.*

Załącznik:

Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie *poselskiego projektu ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw*



## **OPINIA**

### **w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 119)**

1. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze<sup>1</sup>, Adwokatura powołana jest w pierwszej kolejności do udzielania pomocy prawnej, ale także współdziałania w ochronie wolności i praw obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa. W ramach realizacji tej ustawowej misji, Naczelna Rada Adwokacka (NRA) podejmuje działania na rzecz ochrony wolności i praw człowieka, identyfikując przykłady naruszeń i podejmując działania na rzecz ich usunięcia. W ramach tych działań NRA monitoruje proces legislacyjny pod kątem projektów aktów normatywnych, które mogą prowadzić do naruszenia wolności i praw człowieka.

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 615.

2. Mając na względzie ustawową misję Adwokatury, NRA uznaje za konieczne odniesienie się do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 119, dalej jako: „Projekt”). Projekt – ze względu na skalę i szczegółowy przedmiot proponowanych zmian w systemie służby cywilnej - ma bezpośrednie znaczenie dla realizacji konstytucyjnego prawa równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji), a także wolności i praw rozległego grona podmiotów, które ponoszą skutki działań lub zaniechań organów administracji rządowej. Status i zasady funkcjonowania korpusu służby cywilnej wpływają bowiem na zdolność organów administracji do zawodowego, apolitycznego, bezstronnego i rzetelnego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach obywateli. Organy administracji rządowej, pomimo znaczącej decentralizacji władzy publicznej, zachowują wciąż szeroki wachlarz kompetencji do rozstrzygnięcia w sposób władczy o sytuacji prawnej obywatela. Przykładowo, rozstrzygają one w kwestiach podatkowych, wywłaszczeniowych czy związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Jest rzeczą fundamentalnej wagi, by status prawny członków korpusu służby cywilnej uczestniczących w podejmowaniu tych rozstrzygnięć, spełniał standardy konstytucyjne.

### **GLÓWNE ZAŁOŻENIA PROJEKTU**

3. Projekt przewiduje zmiany o charakterze fundamentalnym dla funkcjonowania systemu służby cywilnej. Pomimo stosunkowo niewielkiej liczby proponowanych w ustawie o służbie cywilnej<sup>2</sup> poprawek, skutkiem Projektu będzie zasadnicza przebudowa systemu służby cywilnej. Poniżej omówiono kluczowe elementy Projektu.
4. **[Zmiana sposobu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej]** Kategoria wyższych stanowisk w służbie cywilnej obejmuje około dwóch tysięcy stanowisk kierowniczych w urzędach administracji rządowej. Zalicza się do nich m.in. dyrektorów generalnych urzędów, dyrektorów departamentów i ich zastępców w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach i urzędach centralnych, dyrektorów i zastępców dyrektora wydziału lub komórki równorzędnej w urzędzie wojewódzkim, dyrektorów izb

---

<sup>2</sup> Dz.U. 2008 r., Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

skarbowych i ich zastępców oraz naczelników urzędów skarbowych. O wyższe stanowiska w służbie cywilnej mogą się ubiegać osoby spełniające bardziej rygorystyczne wymagania. Osoba taka musi posiadać tytuł magistra lub równorzędny, nie może być karana zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, a także posiadać kompetencje kierownicze. Ponadto, wymagany jest staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – sześćioletni w przypadku kandydatów na stanowisko dyrektora generalnego urzędu i trzyletni w przypadku pozostałych wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

5. Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej odbywa się – w świetle wciąż obowiązujących przepisów – na zasadzie otwartego i konkurencyjnego naboru. Odstąpienie od przeprowadzenia naboru na niektóre stanowiska jest możliwe w ustawowo określonych przypadkach. Przykładowo, obsadzenie stanowiska zastępcy kierującego pracami departamentu w ministerstwie lub urzędzie centralnym może nastąpić bez przeprowadzania naboru w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej spełniającego wymagania na to stanowisko oraz posiadającego ostatnią pozytywną ocenę okresową na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen, sporządzoną w okresie 24 miesięcy poprzedzających przeniesienie.
6. Projektodawca proponuje wyrugowanie zasady otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej i zastąpienie go modelem obsady tych stanowisk na drodze aktu powołania przez organ, który obsługuje dany urząd. Innymi słowy, wyższe stanowiska w każdym urzędzie będą obsadzone przez właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego, Szefa KPRM lub wojewodę. Ponadto, zasadniczo złagodzone wymogi dotyczące kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Osoby takie nie będą się musiały zadnym stażem pracy na stanowiskach kierowniczych w jednostkach sektora finansów publicznych. Zachowano jedynie wymóg posiadania wyższego wykształcenia i posiadania kompetencji kierowniczych, a także wymóg

- niekaralności<sup>3</sup>. Osoba powołana na wyższe stanowisko w służbie cywilnej będzie zwolniona z odbycia służby przygotowawczej nawet jeśli nie legitymuje się jakimkolwiek stażem pracy w urzędach administracji rządowej. Osoby te nie będą też podlegały ocenie okresowej. Staną się zatem jedyną grupą członków korpusu służby cywilnej wyłączoną spod systemu ocen okresowych. Zachowano natomiast zakaz udziału osób pełniących wyższe stanowiska w służbie cywilnej w partiach politycznych.
7. Znaczenie fundamentalne w kontekście wyższych stanowisk w służbie cywilnej ma jeden z przepisów przejściowych Projektu. Zakłada się, że stosunki pracy osób obecnie zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej wygasną po upływie 30 dni od wejścia w życie ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy. Automatyczne rozwiązanie stosunku pracy nie obejmie jedynie urzędników służby cywilnej zatrudnionych na wyższych stanowiskach urzędniczych. Projekt otwiera zatem drogę do natychmiastowej wymiany kadrowej na stanowiskach kierowniczych w administracji rządowej.
8. **[Zmiana zasad zawieszania członków korpusu służby cywilnej]** W obecnym stanie prawnym stosunek pracy członka korpusu służby cywilnej tymczasowo aresztowanego ulega z mocy prawa zawieszeniu. Zawieszenie członka korpusu służby cywilnej w pełnieniu obowiązków jest możliwe również wtedy, gdy zostało wszczęte przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne lub karne. Zasady te zachowano, jednak wyłączone z nich osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej, które nie będą podlegały zawieszeniu z mocy prawa w przypadku tymczasowego aresztowania.

---

<sup>3</sup> Na wyższe stanowisko w służbie cywilnej nie będzie mogła zostać powołana osoba skazana prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

9. **[Zmiana statusu Szefa Służby Cywilnej]** W obecnym stanie prawnym Szef Służby Cywilnej jest powoływany z grona urzędników służby cywilnej (potocznie zwanych urzędnikami mianowanymi). Kandydat na Szefa Służby Cywilnej podlega bardziej rygorystycznym wymaganiom w zakresie apolityczności. Nie tylko nie może być członkiem partii politycznej w chwili powołania na stanowisko, ale też nie mógł należeć do partii politycznej w okresie ostatnich 5 lat. Ponadto, odwołanie Szefa Służby Cywilnej było możliwe wyłącznie w przypadkach określonych enumeratywnie już w ustawie.
10. Projekt zakłada:
- możliwości powołania Szefa Służby Cywilnej spoza grona urzędników służby cywilnej, a nawet spoza grona członków korpusu służby cywilnej;
  - możliwość odwołania Szefa Służby Cywilnej przez Prezesa Rady Ministrów w każdym czasie bez konieczności wypełnienia ustawowo określonych warunków czy zasięgnięcia opinii jakiegokolwiek organu w tej sprawie;
  - ograniczenie wymagań co do apolityczności kandydata na Szefa Służby Cywilnej – osoba ta w dalszym ciągu nie będzie mogła należeć do partii politycznej w chwili powołania, ale usunięty został pięcioletni okres karencji, o którym mowa wyżej;
11. **[Likwidacja Rady Służby Cywilnej]** Rada Służby Cywilnej jest organem opiniodawczo-doradczym działającym przy Prezesie Rady Ministrów, którego zadania obejmują wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania systemu służby cywilnej, w tym w kwestiach budżetowych dotyczących aparatu urzędniczego, w sprawie projektów strategii zarządzania zasobami ludzkimi w administracji, planów szkoleń czy projektów ustaw i innych aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej. Rada ocenia również przebieg postępowań rekrutacyjnych w służbie cywilnej i może kierować swoich przedstawicieli do obserwowania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Wreszcie, RSC uczestniczy w procedurze powołania i odwołania Szefa Służby Cywilnej. W składzie rady zagwarantowano miejsce dla przedstawicieli wszystkich klubów parlamentarnych, a także ekspertów z zakresu funkcjonowania służby cywilnej.

12. Projekt przewiduje likwidację Rady Służby Cywilnej. Projektodawca milczy na temat jej ewentualnego zastąpienia innym organem o podobnych funkcjach czy zbliżonym składzie personalnym.

## ANALIZA

13. **[Konstytucyjny model służby cywilnej]** Stosownie do art. 153 ust. 1 Konstytucji „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.” Zwierzchnictwo nad systemem służby cywilnej przypisano Prezesowi Rady Ministrów. Art. 60 Konstytucji gwarantuje obywatelom polskim prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, co należy odnieść również do możliwości ubiegania się o zatrudnienie w korpusie służby cywilnej. Jak wskazuje się w doktrynie czynnikami decydującymi o dostępie do służby publicznej powinny być: wiedza, kwalifikacje i doświadczenie<sup>4</sup>.
14. Ujęcie kwestii kadr administracji rządowej w Konstytucji świadczy o fundamentalnym znaczeniu tej kwestii dla sprawnego funkcjonowania państwa. Należy podkreślić, że Konstytucja milczy na temat zasad zarządzania kadrami w administracji samorządowej czy innych organach administracji publicznej nienależących do sfery administracji rządowej. Konstytucjonalizacja służby cywilnej w tym kontekście nakłada na ustawodawcę obowiązek szczególnej troski i ostrożności przy kształtowaniu statusu kadr urzędniczych administracji rządowej oraz dokonywaniu jakichkolwiek zmian w tym zakresie. Nie oznacza to oczywiście pełnej dowolności i arbitralności przy regulowaniu zasad zatrudniania w innych sferach administracji publicznej.
15. Konstytucja nie tylko wymaga zachowania korpusu służby cywilnej, ale także określa podstawowe zasady (standardy) jego funkcjonowania, a jednocześnie cechy, którymi służba cywilna winna się wyróżniać. Wymogi dotyczące zawodowego charakteru

---

<sup>4</sup> E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.

działania, rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności nie mogą być postrzegane wyłącznie jako deklaracja celów, do których powinni w swoich działaniach dążyć członkowie korpusu służby cywilnej. Zasady te stanowią jednocześnie dyrektywę wiążącą ustawodawcę w toku kształtowania szczegółowych reguł funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Innymi słowy, ustawowa regulacja dotycząca korpusu służby cywilnej winna nie tylko deklaratywnie wyrażać przywiązanie do tych standardów, ale zawierać konkretne instrumenty zapewniające ich praktyczną realizację. Dobór tych narzędzi podlega ocenie z punktu widzenia konstytucyjności, co pokazuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przywoływane w dalszej części niniejszej opinii.

16. **[Wpływ zasad funkcjonowania służby cywilnej na sytuację obywatela]** Organy administracji rządowej, których obsługą zajmuje się korpus służby cywilnej podejmują wiele rozstrzygnięć kształtujących prawa i obowiązki obywatela. Warto wskazać, że do korpusu służby cywilnej zalicza się np. pracowników aparatu skarbowego podejmujących rozstrzygnięcia w sprawie zobowiązań podatkowych obywateli. Ministerstwa – obok zadań w zakresie tworzenia polityk publicznych – wciąż odpowiadają za przygotowywanie rozstrzygnięć administracyjnych, które ministrowie wydają jako organy pierwszej instancji lub odwoławcze. Urzędy centralne, zwłaszcza tzw. urzędy regulacyjne (UOKiK, URE czy UKE) mogą nakładać na przedsiębiorców znacznej wielkości kary administracyjne. Z kolei wojewodom przysługują kompetencje np. w sprawach wywłaszczeniowych czy sprawach cudzoziemców. Jest niezwykle ważne, by rozstrzygnięcia te były przygotowywane przez członków korpusu służby cywilnej, którzy będą w swoich działaniach kierowali się wyłącznie przepisami prawa i konstytucyjnymi zasadami służby cywilnej.
17. **[Prawo do dobrej administracji]** Sposób funkcjonowania służby cywilnej ma również kolosalne znaczenie dla ochrony prawa do dobrej administracji, które odnosi się do . Prawo do dobrej administracji związane jest ze sferą procesową (proceduralną)



administracji publicznej<sup>5</sup>. W tym sensie składa się na nie zestaw uprawnień przysługujących jednostce (stronie postępowania administracyjnego) w toku postępowań prowadzonych przed organami administracji publicznej. Tak definiowane prawo do dobrej administracji znalazło swoje odzwierciedlenie w szczególności w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). TSUE można uznać za swoistego twórcę i propagatora prawa do dobrej administracji rozumianego jako dyrektywa działania administracji przy wypełnianiu funkcji rozstrzygania (władczego) spraw obywateli<sup>6</sup>. Po kilkudziesięciu latach rozwijania treści prawa do dobrej administracji w orzecznictwie TSUE, ostateczne znalazło ono odbicie w prawie wspólnotowym. Stało się to za sprawą przyjęcia Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która w art. 41 ujęła prawo do dobrej administracji jako nowe prawo w katalogu praw podstawowych<sup>7</sup>. KPP UE uchwalona 7 grudnia 2000 r. na szczycie Rady Europejskiej w Nicei nie miała początkowo charakteru wiążącego, jednak z chwilą wejścia w życie w dniu 1 grudnia 2009 r. Traktatu Reformującego Unię Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r.<sup>8</sup> zyskała ona moc prawną równą unijnym traktatom<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym?*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 16.

<sup>6</sup> Przegląd orzecznictwa ETS, które ukształtowało prawo do dobrej administracji zob. np.: J. Raitio, *The Principle of Legal Certainty in EC Law*, Dordrecht 2003, s. 148-156.

<sup>7</sup> H. Addink, G. Anthony, A. Buyse, C. Flinterman, *Human Rights & Good Governance*, Utrecht 2010, s. 116.

<sup>8</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. UE z dnia 17 grudnia 2007 r., C 306.

<sup>9</sup> J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, Warszawa – Poznań 2010, s. 149.

18. Prawo do dobrej administracji o treści tożsamej z wyrażonym w KPP UE i orzecznictwie europejskim, przebiło się również do krajowego orzecznictwa. Kilkakrotnie powołał się na nie Trybunał Konstytucyjny. Wskazał wprawdzie, że Konstytucja RP nie przyznaje podmiotowego prawa do dobrej administracji<sup>10</sup>, ale składniki tego prawa winny być uwzględniane w działalności prawotwórczej<sup>11</sup>. Przykładowo, TK wskazał, że elementem służącym realizacji prawa do dobrej administracji jest np. stabilność zatrudnienia w służbie publicznej<sup>12</sup>. Podobnie sądy administracyjne nie unikają odwoływania się do prawa do dobrej administracji, wywodząc z niego takie zasady jak np. obowiązek bezstronnego załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym<sup>13</sup>.
19. **[Odstąpienie od otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej]** W wyroku z 12 grudnia 2002 r.<sup>14</sup> Trybunał Konstytucyjny zakwestionował zgodność z przepisami Konstytucji rozwiązania o charakterze zbliżonym do proponowanego w Projekcie modelu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Na podstawie art. 144a ustawy o służbie cywilnej w okresie do dnia 31 grudnia 2002 r.

---

<sup>10</sup> Wyrok TK z 18 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 54/05. TK powiązał tu prawo do dobrej administracji z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą praworządności, zastrzegając jednocześnie, że „obowiązki organów władzy publicznej wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z zasady praworządności należy uznać za podstawę i standard dobrej administracji, to jednak nie jest to równoznaczne z przyznaniem jednostce (każdemu) konstytucyjnego, podmiotowego prawa do dobrej administracji rozumianego jako wiązka uprawnień proceduralnych upodabniających postępowanie administracyjne do procesu sądowego, w którym stronie przysługują daleko idące gwarancje”.

<sup>11</sup> Wyrok z 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09.

<sup>12</sup> Wyrok z dnia 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02.

<sup>13</sup> Uchwała NSA z 20 maja 2010 r., sygn. akt I OPS 13/09.

<sup>14</sup> Wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r. sygn. akt K 9/02.

osoby spoza korpusu służby cywilnej mogły bez zachowania obowiązujących w tym zakresie procedur (tj. postępowania w sprawie naboru kwalifikacyjnego, w sprawie mianowania oraz konkursowego na wyższe stanowiska) obejmować wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Wprowadzono zatem wyłom od zasady otwartego i konkurencyjnego naboru, jednak w znacznie węższym zakresie niż zakłada Projekt będący przedmiotem niniejszej opinii. Po pierwsze, utrzymano tryb konkursowy jako podstawowy model naboru. Po drugie, wprowadzono czasowe ograniczenia odstępstw od trybu konkursowego. Po trzecie, wskazano że możliwość pozakonkursowej obsady stanowisk dotyczy tylko wolnych stanowisk i tylko sytuacji, gdy „jest to uzasadnione potrzebami urzędu”. Pomimo tych zastrzeżeń, Trybunał nie miał wątpliwości co do naruszenia art. 153 ust. 1 Konstytucji. Jak podkreślił w konkluzji: „Wprowadzanie tak daleko idącego wyjątku, jaki przewidziano w kwestionowanym przepisie art. 144a ustawy o służbie cywilnej, co do reguł postępowania przy obsadzie stanowisk służby cywilnej, prowadzi do podważenia istoty samej instytucji służby.” Poczynił przy tym wiele istotnych uwag natury ogólnej.

20. Trybunał sprecyzował, że dla realizacji postulatu zawodowego charakteru służby cywilnej „konieczne jest zapewnienie stabilności zawodowej i stworzenie przejrzystych reguł naboru i weryfikacji zdobywanej wiedzy i doświadczeń”, co w praktyce oznacza obowiązek zachowania konkursowego trybu naboru na stanowiska w administracji rządowej. Jak dodał TK: „Odmienne zapatrywanie, zakładające możliwość swobody w zakresie reguł decydowania o zatrudnieniu bądź mianowaniu poprzez nie podlegające weryfikacji „uznanie” profesjonalizmu określonego kandydata, prowadziłoby do stworzenia nieprzejrzystych zasad funkcjonowania służby. Oznaczałoby to w konsekwencji możliwość praktycznej eliminacji trybu konkursowego, a w konsekwencji otwierałoby drogę do pozamerytorycznego decydowania o kryteriach wyboru, a tym samym praktycznej negacji potrzeby istnienia obiektywnych i czytelnych reguł. Oznaczałoby to zatem również otwarcie możliwości wpływu kolejnych układów politycznych albo grup nacisku na obsadę różnych stanowisk obsadzanych zgodnie z ustawą przez członków korpusu służby.”

21. Apolityczność służby cywilnej wymaga – wedle Trybunału Konstytucyjnego – takiego ustawowego „ukształtowanie mechanizmu powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek, choćby przejściowych, możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę.” W status służby cywilnej wpisana jest zatem stabilność podstawowych zasad jej funkcjonowania, niezależnie od zmian na szczeblu politycznym. Nie wyklucza to oczywiście możliwości dokonywania przeglądu i zmian nakierowanych na bardziej efektywne działanie korpusu służby cywilnej. Niedopuszczalne są jednak przekształcenia motywowane chęcią do wymiany kadr administracji na skutek zmiany władzy.
22. Z tych zasad Trybunał wyprowadził konstytucyjny standard otwartego i konkurencyjnego (konkursowego) naboru na stanowiska w służbie cywilnej, nie wyłączając wyższych stanowisk. Odstąpienie od otwartego i konkurencyjnego naboru oznacza brak proceduralnych gwarancji weryfikacji kandydatów na stanowiska urzędnicze pod kątem spełniania przez nich obiektywnych i powszechnie znanych kryteriów. Otwiera drogę do arbitralnych rozstrzygnięć w zakresie naboru na stanowiska, przez co podważa zasadę zawodowego i apolitycznego charakteru służby cywilnej.
23. W tym świetle, całkowite wyeliminowanie otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej stanowi jaskrawe naruszenie art. 153 ust. 1 Konstytucji określającego status służby cywilnej, zwłaszcza wymagania co do jej zawodowego i apolitycznego charakteru.
24. Proponowany model zagraża również realizacji konstytucyjnego prawa równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP). Rezygnacja z otwartego i konkurencyjnego naboru oznacza, że informacje o wolnych wyższych stanowiskach w służbie cywilnej nie będą publicznie ogłaszane, a rekrutacja na te stanowiska nie będzie przeprowadzana w oparciu o powszechnie znane, obiektywne i transparentne kryteria. Powołanie określonej osoby na stanowisko będzie przedmiotem jednoosobowej decyzji kierownika danego urzędu niepodlegającej jakiegokolwiek weryfikacji. W takiej sytuacji

trudno mówić o realnych gwarancjach równego dostępu do służby publicznej. Warunkiem zapewnienia tego prawa pozostaje bowiem zwłaszcza jawność procedur naboru oraz oparcie tych procedur na obiektywnych i publicznie znanych kryteriach. Żadnego z tych wymogów projekt nie spełnia, ponieważ *de facto* prowadzi do zaniechania jakiegokolwiek transparentnej procedury naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

25. Prawa konstytucyjne – w tym prawo dostępu do służby cywilnej na jednakowych zasadach – może być ograniczane na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zważywszy jednak na konstytucyjne umocowanie korpusu służby cywilnej, prawo zagwarantowane w art. 60 Konstytucji, powinno być w służbie cywilnej realizowane ze szczególną determinacją. Tymczasem, Projektodawca proponuje istotne ograniczenie tego prawa, które nie jest niezbędne w społeczeństwie demokratycznym i nie ma związku z realizacją którejkolwiek z wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.
26. Należy przy tym zauważyć, że Projektodawca uzasadnia proponowaną zmianę potrzebą zapewnienia sprawnego funkcjonowania służby cywilnej. Dodaje, że: „Praktyka stosowania ustawy o służbie cywilnej wskazuje na niejednokrotnie wydłużające się i nieefektywne procedury naboru, które prowadziły do opóźnień w obsadzeniu wolnych stanowisk.” Nie odwołuje się w żadnym punkcie uzasadnienia do konstytucyjnych zasad służby cywilnej. W zakresie postulatu zapewnienia sprawnego funkcjonowania służby cywilnej, należy zauważyć, że otwarty i konkurencyjny nabór, pozwalający na kompleksową weryfikację kandydatów w oparciu o czytelnie i obiektywne kryteria, jest jedną z istotnych (choć niewystarczających) gwarancji profesjonalnego, czyli sprawnego funkcjonowania służby cywilnej. Brak otwartego i konkurencyjnego naboru oznacza jedynie szybsze obsadzanie stanowiska, ale z pewnością nie służy zapewnieniu wysokiej jego jakości.
27. Troska Projektodawcy o „sprawne funkcjonowanie służby cywilnej” wydaje się wątpliwa również z tego względu, że zasadniczo obniżono wymagania wobec kandydatów na

wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz wyłączo osoby na tych stanowiskach z systemu ocen okresowych. Usunięcie wymogu legitymowania się doświadczeniem na stanowiskach kierowniczych w jednostkach sektora finansów publicznych należy pochytywać jako kolejne zagrożenie dla zawodowego i apolitycznego charakteru służby cywilnej. Wprawdzie doświadczenie związane z pełnieniem stanowisk kierowniczych nie daje jeszcze gwarancji należytego wykonywania obowiązków. Pojawia się jednak pytanie w jaki sposób Projektodawca wyobraża sobie weryfikację posiadania przez kandydata wciąż wymaganych ustawą kompetencji kierowniczych bez konieczności wylegitymowania się określonym stażem pracy na stanowisku kierowniczym. Należy też podkreślić, że kryterium staży pracy nie zostało zastąpione jakimikolwiek innymi obiektywnymi kryteriami, które pozwalałyby w sposób czytelny oceniać przydatność danego kandydata. W ten sposób jeszcze szerzej otwiera się drogę do powołań motywowanych kryteriami politycznymi czy szerzej, nie merytorycznymi.

28. Z kolei argument odnoszący się do rzekomej nieefektywności obowiązujących procedur naboru nie został poparty jakimikolwiek dowodami. Tymczasem, ze sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za 2014 r. wynika, że w przypadku naborów na stanowiska dyrektorów generalnych, aż 83% procedur konkursowych zakończyło się wyłonieniem kandydata<sup>15</sup>. Wskaźnik ten pozostaje na wysokim poziomie od kilku lat, co dowodzi, że obowiązujące procedury naboru nie stanowią przeszkody w zapewnieniu obsady na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej.
29. **[Wygazzenie stosunku pracy osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej]**  
Praktyczna realizacja konstytucyjnych zasad dotyczących statusu służby cywilnej wymaga od ustawodawcy określonego podejścia do regulacji prawnopracowniczej dotyczącej członków korpusu służby cywilnej. Swoistą subzasadą rządzącą funkcjonowaniem służby cywilnej i wspierającą urzeczywistnianie reguł konstytucyjnych

---

<sup>15</sup> Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2014 roku*, Warszawa 2015.

jest zasada stabilizacji zatrudnienia w służbie cywilnej. Jak podkreślił TK w wyrokach z 16 czerwca 2003 r.<sup>16</sup> i 14 czerwca 2011 r.<sup>17</sup> „(...) stabilizacja zatrudnienia gwarantowana urzędnikom służby cywilnej ma istotne znaczenie, jakkolwiek nie może być rozumiana jako swoisty przywilej przysługujący określonej grupie osób. Trwałość stosunku pracy w służbie publicznej pełni bowiem niezwykle ważną funkcję związaną z zapewnieniem instytucjom państwowym odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników. Uniezależnia obsadzanie stanowisk w służbie publicznej od kryteriów politycznych i stanowi konieczny warunek bezstronności politycznej i kompetencji tej służby.” Sprzyja również zagwarantowaniu obywatelom prawa do dobrej administracji<sup>18</sup>.

30. Trybunał zajmował się kwestią ochrony stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej zwłaszcza w toku badania konstytucyjności ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011-2013<sup>19</sup>. Regulacja ta, w związku z trudnościami budżetowymi, zakładała redukcję zatrudnienia w administracji rządowej na zasadzie ustawowej „gilotyny” przewidującej obligatoryjne zmniejszenie zatrudnienia w każdym z urzędów objętych ustawą o 10%. Cięciom mieli podlegać wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej, nie wyłączając urzędników służby cywilnej.
31. Trybunał w wyroku z 14 czerwca 2011 r.<sup>20</sup> uznał, że „czasowe wyłączenie ochrony stabilizacji zatrudnienia urzędników służby cywilnej przez możliwość rozwiązywania

---

<sup>16</sup> Wyrok z dnia 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02.

<sup>17</sup> Wyrok z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt Kp 1/11.

<sup>18</sup> Tamże.

<sup>19</sup> Ustawa została skierowana do TK na zasadzie kontroli prewencyjnej przez Prezydenta RP i w związku z orzeczeniem Trybunału nigdy nie weszła w życie.

<sup>20</sup> Wyrok z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt Kp 1/11.

stosunku pracy z takimi pracownikami, z zastosowaniem niezależnej podstawy wskazanej w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia, jest niezgodne z art. 153 ust. 1 Konstytucji.” Nie oznacza to, że jakiegokolwiek ograniczenie stabilności zatrudnienia w odniesieniu do urzędników służby cywilnej jest niedopuszczalne. Trybunał zastrzegł jednak wyraźnie, że: Redukcja zatrudnienia odnosząca się do urzędników służby cywilnej musi opierać się na jasnych i przejrzystych kryteriach umożliwiającym dokonanie wyboru urzędników podlegających zwolnieniu.”

32. W odniesieniu do pozostałych grup pracowników Trybunał zaznaczył, że „(...) wymóg określenia przez ustawodawcę minimalnych elementów treściowych w odniesieniu do kryteriów stanowiących podstawę zwalniania pracowników w obrębie poszczególnych jednostek nie ogranicza się wyłącznie do urzędników służby cywilnej, ale dotyczy wszystkich adresatów ustawy o racjonalizacji zatrudnienia (...). Brak wyznaczenia jasnych i przejrzystych kryteriów wyboru pracowników podlegających zwolnieniu, a tym samym stworzenie okazji do arbitralnego i uznaniowego decydowania o kategorii oraz liczbie likwidowanych etatów, godzi także w osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy (...), które nie mają statusu urzędników służby cywilnej.” Urzędnicy służby cywilnej nie są zatem jedyną grupą podlegającą ochronie. Obowiązek sformułowania czytelnych i obiektywnych kryteriów redukcji zatrudnienia dotyczy wszystkich grup pracowników.
33. Analizowany Projekt przewiduje mechanizm natychmiastowej wymiany osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej poprzez wygaszenie ich stosunków pracy z mocy samego prawa w terminie określonym ustawą. Przepisy te nie będą miały zastosowania do urzędników służby cywilnej, którzy będą w dalszym ciągu podlegać szczególnej ochronie przez zwolnieniem. Powstaje jednak pytanie, czy Projektodawca uczynił zadość wymogowi precyzyjnego wskazania przesłanek i kryteriów, jakimi kierował się wprowadzając swoisty mechanizm „grupowego zwolnienia” osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, które nie legitymują się statusem urzędnika służby cywilnej. Otóż, w uzasadnieniu Projektu próżno szukać jakiegokolwiek merytorycznego wyjaśnienia źródeł proponowanej zmiany. Nie dowiedziono w żaden sposób konieczności jej wprowadzenia dla wzmocnienia konstytucyjnych zasad służby



cywilnej. Nie wskazano szczególnych potrzeb państwa, które uzasadniałyby tak radykalne rozwiązania legislacyjne. Nie przedstawiono nawet wyliczenia skutków finansowych nowej regulacji, które mogą się okazać znaczące, biorąc pod uwagę konieczność wypłacania odpraw osobom, których zatrudnienie wygaśnie na zasadach określonych w ustawie. W rezultacie należy przyjąć, że Projekt podważa zasadę stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej, która jest ważnym komponentem konstytucyjnego modelu służby cywilnej.

34. **[Zmiana statusu Szefa Służby Cywilnej oraz likwidacja Rady Służby Cywilnej]** Szef Służby Cywilnej oraz Rada Służby Cywilnej nie są organami konstytucyjnymi, co oznacza że zmiana ich statusu czy likwidacja pozostaje – co do zasady - przedmiotem autonomicznych rozstrzygnięć ustawodawcy. Należy jednak zwrócić uwagę na wpływ proponowanych w odniesieniu do tych organów zmian na realizację konstytucyjnych zasad służby cywilnej.
35. Projekt odzwierciedla dążenie do zwiększenia politycznej kontroli nad działalnością Szefa Służby Cywilnej. Nie będzie już konieczne rekrutowanie go z grona urzędników służby cywilnej, ograniczono też – choć nie zniesiono - wymóg apartyjności Szefa Służby Cywilnej i istotnie ułatwiono powołanie, a zwłaszcza odwołanie tego organu. Taki kierunek zmian *per se* nie oznacza jeszcze upolitycznienia tego urzędu, ale otwiera drogę do zmiany koncepcji tego organu. Szef Służby Cywilnej odpowiada zwłaszcza za politykę zarządzania zasobami ludzkimi w administracji, w tym planowanie szkoleń, opracowywanie projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej czy monitorowanie przestrzegania standardów służby cywilnej w poszczególnych urzędach. Szef Służby Cywilnej jest pośrednikiem między sferą polityczną i urzędniczą w administracji rządowej. Powinien być osobą cieszącą się autorytetem zarówno wśród politycznych przełożonych, jak i urzędników, zbudowanym na doświadczeniu i doskonałej znajomości systemu służby cywilnej. Powinien stać na straży najwyższych standardów w służbie cywilnej, ale też chronić służbę cywilną przed polityczną ingerencją.

36. Propozycje zawarte w tym Projekcie podążają w kierunku zmiany ustawowego profilu Szefa Służby Cywilnej w kierunku organu należącego raczej do politycznego segmentu administracji rządowej. Ma to być, jak się wydaje, osoba wykonująca zewnętrzne, polityczne kierownictwo nad służbą cywilną. Taka koncepcja nie musi jeszcze prowadzić do naruszenia zasady apolityczności służby cywilnej, ale od Projektodawcy należałoby przynajmniej oczekiwać uzasadnienia potrzeby dokonania takiej zmiany, opartego na kompleksowej diagnozie słabości obecnego modelu. Takiego uzasadnienia w Projekcie brak.
37. Innego rodzaju zagrożenia wiążą się z likwidacją Rady Służby Cywilnej. Organ ten – pomimo wyłącznie konsultacyjnego charakteru – pozostaje narzędziem kontroli funkcjonowania systemu służby cywilnej. Co szczególnie ważne, jego kompozycja zapewnia reprezentację również opozycji parlamentarnej, a zatem RSC można postrzegać jako instrument kontroli władzy ustawodawczej nad egzekutywą. Kompetencje RSC do badania procedur naboru na stanowiska w służbie cywilnej pozwalają natomiast na wprowadzenie do systemu służby cywilnej elementu dodatkowej, zewnętrznej kontroli. Udział RSC w procesie projektowania aktów normatywnych czy innych dokumentów istotnych dla służby cywilnej zwiększa też przejrzystość procesów decyzyjnych i może pozytywnie wpływać na jakość tworzonych regulacji.
38. Ponownie, Projektodawca nie przedstawił racjonalnego uzasadnienia dla likwidacji Rady. Nie zaproponował alternatywnego mechanizmu zewnętrznej kontroli nad funkcjonowaniem służby cywilnej. Uwzględniając jednoczesną likwidację otwartego i transparentnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej można mówić o istotnym ograniczeniu jawności, przejrzystości i zewnętrznej kontroli nad służbą cywilną. To zaś prowadzi już do bezpośredniego zagrożenia wartości konstytucyjnych, zwłaszcza apolityczności służby cywilnej. Ich realizacja nie jest możliwa bez szerokiego instrumentarium przejrzystości i zewnętrznej kontroli nad systemem służby cywilnej.

39. **[Zagadnienia pozakonstytucyjne]** Polski system służby cywilnej w kształcie tworzonym od lat dziewięćdziesiątych i usankcjonowanym zasadami konstytucyjnymi, opiera się na modelu merytokratycznym (*merit system*), którego głównym wyróżnikiem jest obsadzanie stanowisk w administracji publicznej na podstawie kompetencji i kwalifikacji. Jego antytezą pozostaje system łupów (*spoils system*), który charakteryzuje ściśle upolityczniony tryb naboru na stanowiska urzędnicze, czyli obsadzanie stanowisk w oparciu kryteria partyjnej przynależności czy przynajmniej lojalności<sup>21</sup>. System merytokracji jest powszechnie akceptowany w państwach demokratycznych. OECD włączyło go do zasad administracji publicznej wyznaczających minimalny standard funkcjonowania systemów administracyjnych<sup>22</sup>. Oczywiście, praktyka jego funkcjonowania wszędzie napotyka trudności związane z naturalnymi skłonnościami politycznych zwierzchników do bezpośredniego wpływania na obsadę stanowisk urzędniczych. System łupów kojarzony jest głównie ze Stanami Zjednoczonymi, gdzie stał się źródłem rozlicznych patologii życia publicznego i w konsekwencji został istotnie ograniczony, zwłaszcza dzięki orzecznictwu sądowemu.
40. Omawiany Projekt należy ocenić jako krok w kierunku systemu łupów. Znamionuje to zwłaszcza odejście od otwartego, jawnego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz rezygnacja z kluczowych, ustawowych wymagań pod adresem kandydatów na te stanowiska. Wprawdzie utrzymano wobec osób na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej zakaz działalności partyjnej, jednak nie gwarantuje to jeszcze ochrony przed powoływaniem osób, które wykazują się przede lojalnością wobec aktualnie rządzących sił politycznych. Brak jakichkolwiek procedur naboru, zapewniających weryfikację kandydatów na podstawie obiektywnych i czytelnych

---

<sup>21</sup> R. Denhardt, J. Denhardt, T. Blanc, *Public Administration: An Action Orientation*, Boston 2014.

<sup>22</sup> OECD, *Principles of Public Administration*, 2014.

kryteriów, to wręcz zaproszenie do stosowania praktyk charakterystycznych dla systemu łupów.

## **KONKLUZJE**

41. Analizowany Projekt zakłada rewolucyjne zmiany w systemie służby cywilnej. Najistotniejsze znaczenie ma zmiana sposobu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, czyli stanowisk kierowniczych w urzędach administracji rządowej (dyrektorów generalnych, dyrektorów i zastępców dyrektorów departamentów w ministerstwach i urzędach centralnych, dyrektorów izb skarbowych czy naczelników w urzędach skarbowych). Ustawa przewiduje odejście od otwartego i konkurencyjnego (konkursowego) naboru na te stanowiska i zastąpienie go powoływaniem przez politycznych przełożonych. Takie rozwiązanie prowadzi do jaskrawego naruszenia art. 153 ust. 1 Konstytucji określającego status służby cywilnej, zwłaszcza wymagania co do jej zawodowego i apolitycznego charakteru. Zagroza również realizacji konstytucyjnego prawa równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP).
42. Za niekonstytucyjne należy uznać również rozwiązanie przewidujące rozwiązanie z mocy samej ustawy stosunków pracy z osobami zajmującymi wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Jakkolwiek mechanizm ten nie obejmuje urzędników służby cywilnej (tzw. „urzędników mianowanych”), to w dalszym ciągu narusza on zasadę stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej, która jest istotnym elementem gwarancji apolityczności i zawodowego charakteru służby cywilnej. Wprowadzenie ustawowej „gilotyny” pozbawiającej zatrudnienia wskazaną w ustawie grup osób nie zostało poparte jakimkolwiek uzasadnieniem. Nie wskazano przesłanek czy kryteriów, na podstawie których taki kierunek zmian został przyjęty. Ustawodawca może, w szczególnych sytuacjach, wprowadzać przekształcenia dotyczące statusu pracowników służby cywilnej. Musi jednak temu towarzyszyć kompleksowe uzasadnienie i wyjaśnienie przyczyn oraz celów zmian. Tym wymaganiom Projektodawca nie sprostął.
43. Modyfikacja statusu Szefa Służby Cywilnej oraz likwidacja Rady Służby Cywilnej nie stanowi samoistnego naruszenia konstytucyjnych zasad funkcjonowania korpusu służby

- cywilnej. Zmiany te nie zostały jednak przez Projektodawcę uzasadnione. Co więcej, mogą one prowadzić do poszerzenia politycznego zwierzchnictwa nad służbą cywilną, ograniczenia transparentności jej funkcjonowania oraz osłabienia zewnętrznej kontroli.
44. Proponowane zmiany grożą odwrótem od systemu kadr administracji rządowej opartego na apolityczności i merytorycznych kryteriach naboru (*merit-based system*) w stronę systemu łupów (*spoils system*), gdzie podstawowym kryterium obsadzania stanowisk, zwłaszcza kierowniczych, w administracji publicznej będzie przynależność do określonego środowiska politycznego. Dotychczasowa praktyka funkcjonowania systemu służby cywilnej dostarczała wiele powodów do krytyki. Rozwiązania prawne i instytucjonalne nie chroniły służby cywilnej w stopniu wystarczającym przed próbami politycznego wpływu. Receptą na te problemy nie może być jednak pogłębienie politycznej zależności służby cywilnej.
45. Należy zdecydowanie podkreślić, że opisane zagrożenia związane z Projektem mają znaczenie nie tylko z punktu widzenia sprawności funkcjonowania korpusu służby cywilnej i praw osób w nim pracujących oraz ubiegających się o zatrudnienie. Odejście od merytokratycznego systemu służby cywilnej, zachwianie jej neutralności politycznej i zawodowego charakteru tworzy stan poważnego zagrożenia wolności i praw osób, o których sytuacji prawnej na co dzień decydują organy administracji rządowej. Prowadzi do naruszenia prawa do dobrej administracji, które wymaga rozstrzygnięcia przez organy administracji o prawach i obowiązkach obywateli w sposób legalny, sprawny i wolny od politycznej ingerencji. Ograniczenie tych gwarancji jest równoznaczne z zagrożeniem dla innych wolności i praw jednostki w związku z działaniami administracji. Organy administracji rządowej rozstrzygają o zobowiązaniach podatkowych obywateli, nakładają kary administracyjne czy regulują sposób prowadzenia działalności gospodarczej. Demontaż apolitycznej służby cywilnej i osłabienie prawa do dobrej administracji może w tych okolicznościach drastycznie pogorszyć poziom bezpieczeństwa prawnego obywatela w relacjach z administracją.

Prezes  
Naczelnej Rady Adwokackiej  
*Adw. Andrzej Zwara*