

BEATA SPRINGER

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID: 0000-0002-2112-6556

B.Springer@wh.uz.zgora.pl

STAN I PERSPEKTYWY SŁUŻBY CYWILNEJ PO NOWELIZACJI USTAWY O SŁUŻBIE CYWILNEJ W 2015 ROKU

State and Prospects of the Civil Service after the Amendment of the Civil Service Act 2015

The article will analyse the consequences of the introduction of the 2015 statutory changes involving, among others, the abolition of competitions for senior positions in the civil service and the extinction of employment relations. The effect of these changes is excessive staff turnover, the possibility of discretionary filling of senior positions (due to lowering of competence requirements), a decrease in the number of candidates for vacant positions, a decrease in the number of appointments. The most painful effect is the noticeable regression of the civil service, resulting in an inability to retain the best qualified staff in the civil service. The lowering of standards associated with traditional features of civil service systems, such as impartiality, neutrality and professionalism, requires immediate reinforcement. A key question remains about the efficiency of the state in the context of the degradation of the civil service (especially in a pandemic situation).

Keywords: civil service, competitions for senior positions, impartiality, neutrality, professionalism.

WPROWADZENIE

Stulecie uchwalenia pierwszej ustawy o służbie cywilnej z dnia 17 lutego 1922 r. stanowi niewątpliwą okazję do spojrzenia z szerszej perspektywy na współczesny stan korpusu urzędników. W zawile losy

państwa polskiego, począwszy od odzyskania w 1918 r. niepodległości aż do dnia dzisiejszego, wpisują się także losy polskiej służby cywilnej, która od 1922 r. podlega zmianom wynikającym zarówno z sytuacji geopolitycznej, jak i wewnętrznej. Nie ominęły jej także skutki przeobrażeń systemowych w Polsce. Krótki okres istnienia w dwudziestoleciu międzywojennym oraz brak w latach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej odcisnęły głębokie piętno na obecnym jej kształcie, a przede wszystkim na postrzeganiu tej instytucji. Doświadczenia pierwszych lat po przełomie 1989 r. (brak ustawy o służbie aż do 1996 r.), a następnie wielokrotne nowelizacje i zmiany spotęgowały ten proces. W okresie od 1989 r. do 2015 r. kolejne rządy czterokrotnie wprowadzały nowe akty prawne regulujące funkcjonowanie służby. Dodatkowo owe cztery ustawy wielokrotnie były nowelizowane, czego skutkiem był brak stabilizacji niezbędny dla harmonijnego rozwoju.

Celem niniejszych rozważań jest szczegółowa analiza dotycząca nowelizacji ustawy o służbie cywilnej z grudnia 2015 r. Artykuł obrazuje bilans lat 2016–2020, ukazując skutki zmian ustawowych z 2015 r. Jednakże, aby zobrazować obecny stan całego korpusu, rozważania zostaną poprzedzone syntetycznym ukazaniem stanu liczebnego całej służby cywilnej w latach 2016–2020 (m.in. zatrudnienie, fluktuacja, liczba urzędów). W trakcie przeprowadzania badań wykorzystana została metoda badania dokumentów z wykorzystaniem oficjalnych danych statystycznych. Pozwoli ona na wnioskowanie o zmiennych ilościowych ukazujących sposób funkcjonowania instytucji. Zestawienie informacji i ich interpretacja przyczyni się do odpowiedzi na pytanie o stan i perspektywy służby cywilnej w Polsce. Ponadto dokonana została analiza porównawcza w ujęciu instytucjonalno-prawnym, mająca na celu ukazanie zmian i nieprawidłowości działania wraz z wyszczególnieniem anomalii od powszechnie stosowanych norm. Poprzez analizę zmian aktów normatywnych dokonana została ocena korpusu służby cywilnej ze szczególnym uwzględnieniem wyższych stanowisk urzędniczych jako newralgicznego jej elementu. Stanowią one niewątpliwie kluczowy element funkcjonowania tej instytucji, a w związku z tym systemu politycznego. Zastosowanie metody instytucjonalno-prawnej pozwoli na ukazanie mechanizmów i reguł skutecznego funkcjonowania instytucji oraz relacji nadrzędności i podporządkowania między ludźmi¹.

¹ A. Antoszewski, *System polityczny jako przedmiot badań politologii i nauki prawa konstytucyjnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2014, t. 8, s. 14.

Omawiana nowelizacja sprzeciwia się europejskim oraz dotychczas stosowanym w Polsce standardom służby cywilnej opierającym się na transparentnych, jawnych i dostępnych procedurach. Utworzenie korpusu służby cywilnej, a wraz z nim mechanizmów chroniących urzędników przed nadmierną ingerencją polityków, stanowi instrument względnej niezależności, rozumianej jako wolność od wpływów politycznych przy wykonywaniu zadań zleconych przez aktualnie rządzących, jednakże realizowanych nie w partykularnym interesie partyjnym, ale w interesie publicznym². Immanentną cechą służby jest jej neutralność polityczna, nieoznaczająca całkowitej izolacji od sfery politycznej. Obie sfery (polityczna i administracyjna) muszą ze sobą współpracować, musi następować komunikacja, przepływ informacji. Artykuł 153 Konstytucji wyznacza nam cel i ramy funkcjonowania korpusu – stanowiąc o jego zawodowym charakterze, rzetelności, bezstronności oraz politycznej neutralności – mające zapewnić sprawne funkcjonowanie i zarządzanie państwem – kompetentne i merytoryczne kadry. Z kolei art. 60 Konstytucji zawiera normę, zgodnie z którą obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych dysponują prawem dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Wyznacznikiem funkcjonowania służby jest niewątpliwie Rekomendacja Rady OECD dotycząca Przywództwa i Potencjału Służby Publicznej z 2018 r., której Polska jest sygnatariuszem. Wskazuje się w niej, iż obywatele oczekują od instytucji publicznych i urzędników, aby służyli ich interesom, zachowując przy tym integralne wartości, które stanowią o codziennym wykonywaniu obowiązków. Do tych wspólnych podstawowych wartości wyznawanych w sektorze publicznym zalicza się: rozliczalność, bezstronność, legalność, uczciwość, przejrzystość, równość i inkluzywność. I co najistotniejsze – merytoryczny, uczciwy i otwarty system rekrutacji, selekcji i awansu, oparty na obiektywnych kryteriach i na sformalizowanej procedurze, jak również system oceny pracowników, który wzmacnia rozliczalność i etos służby publicznej. Rekomendacja odnosi się wprost do wyższych urzędników poprzez wskazanie, że do budowania zdolności przywódczych w służbie publicznej niezbędne jest wyjaśnianie oczekiwań wobec urzędników wyższych rangą. Urzednicy ci zobowiązani są do bycia neutralnymi politycznie liderami organizacji publicznych,

² B. Springer, *Vicious Cycle. A 20 Years' Perspective on the Changes in the Civil Service Model*, [w:] J. Itrich-Drabarek, S. Mazur, J. Wiśniewska-Grzelak (red.), *The Transformations of the Civil Service in Poland in Comparison with International Experience*, Peter Lang, Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Warszawa–Wien 2018, s. 124.

którym powierzono osiągnięcie celów wyznaczonych przez rząd, stosującymi i ucieleśniającymi najwyższe standardy uczciwości w służbie publicznej, bez lęku przed politycznie motywowanymi konsekwencjami. Konieczne jest uwzględnianie kryteriów merytorycznych i przejrzystych procedur w powoływaniu wyższych rangą urzędników oraz rozliczanie ich z osiągniętych wyników. Zapewnianie, że wyżsi rangą urzędnicy mają mandat, kompetencje i warunki potrzebne do dostarczania bezstronnych, opartych na faktach, rad i do mówienia prawdy. Konieczne jest rozwijanie, zarówno u aktualnych, jak i potencjalnych wyższych rangą urzędników publicznych, zdolności przywódczych³. Państwo polskie jako sygnatariusz powinno stworzyć zestaw niezbędnych narzędzi do wdrożenia powyższej Rekomendacji, monitorować jej wdrażanie oraz w okresie 5 lat przedstawić sprawozdanie z jej wdrożenia. Omawiane zasady, zarówno polskie, jak też standardy europejskie tworzą nam model, który może funkcjonować pod warunkiem rzeczywistego realizowania i mozolnego budowania przekonania o skuteczności demokratycznych wartości służby, które przekłada się na sprawne działanie państwa.

Tak jak każda zmiana w polskim korpusie służby cywilnej, tak i ta najnowsza stanowiła konsekwencję wcześniejszych wyborów parlamentarnych, które przyniosły alternację władzy. W październiku 2015 r. władzę przejęło Prawo i Sprawiedliwość i już w grudniu tegoż samego roku zaproponowano zmianę ustawy o służbie cywilnej (zapowiadaną we wcześniejszej kampanii wyborczej). Władza dokonała nowelizacji, która diametralnie zmieniła część korpusu służby cywilnej, a ponieważ dotyczyło to newralgicznych, wyższych stanowisk, to jednocześnie koncepcja neutralnej politycznie służby stała pod znakiem zapytania. Odmienne niż w roku 2006, rządzący nie uchwalili nowej ustawy (w 2006 r. uchwalono ustawę o Państwowym Zasobie Kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych⁴), lecz dokonali nowelizacji ówczesnych obowiązujących przepisów. W rozwiązaniach tych jednoznacznie widać powrót do uregulowań z 2006 r. z pewnymi modyfikacjami, tj. pozostawieniem wyższych stanowisk w korpusie, jednakże na innych zasadach. Nowelizacja budziła i budzi do dnia dzisiejszego szereg kontrowersji. Po pierwsze, jest to zmiana podważająca elementarną zasadę funkcjonowania korpusu, czyli konkursy

³ Dokument publikowany pod auspicjami Sekretarza Generalnego OECD *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability, OECD/LEGAL/0445, OECD 2018*, s. 5.

⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o Państwowym Zasobie Kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz. U. 2006, nr 170, poz. 1217.

na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Wiąże się z tym arbitralność w obsadzaniu wyższych stanowisk, brak równych zasad, brak weryfikacji oraz możliwość upolitycznienia wyższych stanowisk. Po wtóre, aczkolwiek najważniejsze, nowelizacji zarzuca się niekonstytucyjność poprzez złamanie art. 60 Konstytucji, który zapewnia równy dostęp do służby publicznej dla wszystkich obywateli oraz art. 32, zapewniającego równość wszystkich obywateli wobec prawa. Pomniejsze zarzuty wobec nowelizacji dotyczyły braku przeprowadzenia szerokiej debaty publicznej z różnorodnymi środowiskami, ekspertami, członkami korpusu służby cywilnej czy otoczeniem akademickim, jak też szybkości procesu legislacyjnego (ok. 21 dni od momentu wniesienia projektu ustawy do złożenia podpisu przez Prezydenta RP), który w związku z tym nie pozwolił na dogłębną analizę oraz debatę, co stanowi kluczowy element w przypadku fundamentalnych zmian.

W historii polskiej służby cywilnej dwukrotnie mieliśmy już do czynienia z wprowadzaniem przepisów eliminujących konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Po raz pierwszy w roku 2002, gdy Rada Ministrów na czele z premierem Leszkiem Millerem wprowadziła do ustawy o służbie cywilnej art. 144a, który umożliwił obsadzanie wyższych stanowisk w trybie bez konkursu i poprzez osoby spoza korpusu. Przepis ten wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego został uznany za niekonstytucyjny, gdyż podważał idee obsadzania wyższych stanowisk, wprowadzając nieczytelne zasady funkcjonowania służby, zaś odstępianie od otwartego i konkurencyjnego naboru oznaczało brak proceduralnych gwarancji weryfikacji kandydatów. Było to równoznaczne z arbitralnym podejmowaniem decyzji w zakresie zatrudniania z jednoczesnym złamaniem zasad zawodowego i apolitycznego charakteru służby⁵. Po raz kolejny konkursy zlikwidowano w 2006 r., wprowadzając Państwowy Zasób Kadrowy jako instytucję, swoistego rodzaju „listę” zawierającą spis osób predysponowanych do objęcia wysokich stanowisk państwowych obsadzanych bez konkursu przez odpowiednie organy (prezes Rady Ministrów, ministrowie). Alternacja władzy w 2007r. spowodowała zmianę przepisów i uchwalenie kolejnej ustawy o służbie cywilnej, wprowadzającej tryb konkursowy przy obsadzie wyższych stanowisk.

Ta krótka charakterystyka obrazuje nam sposób myślenia polskich polityków o służbie cywilnej. Wyższe stanowiska – „serce”, „dach” korpusu – są traktowane instrumentalnie, jako środek do realizacji

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02.

partykularnych interesów partyjnych. Zmiany, których w umiarkowanym zakresie potrzebuje każda instytucja, niestety, nie są traktowane w kategoriach dobra publicznego.

STAN KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ W LATACH 2016–2020

Analiza dotycząca stanu całego korpusu służby cywilnej nie stanowi głównego nurtu niniejszych rozważań. Skrótowa charakterystyka jest niezbędna do ukazania szerszego kontekstu. Rozważania rozpocząć wypada od zestawienia poziomu zatrudnienia w całym korpusie w latach 2016–2020, z którego wynika, iż w zasadzie poziom ten nie ulegał większym odchyleniom. Jedynie w 2018 r. nastąpił spadek zatrudnienia związany z wyłączeniem ze służby cywilnej Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej wraz z zarządami regionalnymi. Poziom zatrudnienia obniżył się jedynie o 1,2 proc., tj. 1418 etatów. Pracownicy ci zostali włączeni do nowo utworzonego Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie”⁶. W 2015 r. liczba etatów wyniosła 119 257 (podczas gdy pięć lat wcześniej, w 2010 r., było ich aż 122 989). Oscyluje więc ona na przestrzeni lat wokół 120 000 i należy zaznaczyć, iż przez lata utrzymuje się na dość stabilnym poziomie (tab. 1).

TABELA 1
Przeciętne zatrudnienie w korpusie służby cywilnej
w latach 2016–2020 w etatach

Lata	2016	2017	2018	2019	2020
Liczba etatów	118 848	119 382	117 964	119 750	118 885

Źródło: Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za lata: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

Kolejną zmienną ukazującą stan służby cywilnej w przedmiotowej analizie jest ogólna liczba urzędów, w których funkcjonuje korpus służby cywilnej. W latach 2016–2020 odnotowano spadek o niecałe 3 proc., co oznacza, iż nieznacznie zmalała liczba urzędów, w których stosowane są reguły służby cywilnej. Wydaje się, iż rządzący powinni dążyć raczej do poszerzania skali instytucji objętych reżimem służby cywilnej (oczywiście tam, gdzie jest to możliwe i mieści się w regula-

⁶ Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie utworzono ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz. U. 2017, poz. 1566. Rozpoczęło funkcjonowanie od 1 stycznia 2018 r.

cji art. 153 Konstytucji). Po pierwsze, eliminowałyby to przynajmniej w części stosowanie innych porządków prawnych dotyczących administracji (np. ustawy o pracownikach urzędów państwowych⁷). Po drugie, umożliwiłyby stosowane identycznych zasad zawartych w ustawie o służbie cywilnej wobec osób zatrudnionych w administracji (tab. 2).

TABELA 2

Liczba urzędów w korpusie służby cywilnej w latach 2016–2020

Lata	2016	2017	2018	2019	2020
Liczba urzędów	1882	1844	1832	1833	1830

Źródło: Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za lata: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

Następną istotną zmienną ukazującą całokształt stanu korpusu jest fluktuacja zatrudnienia w całym korpusie. Jej poziom od 2016 r. regularnie rośnie. Najwyższy był w 2017 r. – ponad 11%. Niewątpliwie jest to czynnik, który wpływa destabilizująco na funkcjonowanie korpusu, nie sprzyjając profesjonalizacji oraz trwałości.

TABELA 3

Fluktuacja zatrudnienia w korpusie służby cywilnej w latach 2016–2020

Lata	2016	2017	2018	2019	2020
Wartość w %	7,0	11,1	9,3	8,5	9,3

Źródło: Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za lata: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

Ostatnią zmienną dotyczącą całego korpusu jest fluktuacja w zakresie naboru (średnia liczba ofert) z wyłączeniem wyższych stanowisk. Średnia liczba złożonych ofert na jedno miejsce pracy regularnie spada. W 2020 r. w stosunku do 2016 r. spadek ten wyniósł ponad 23 proc. Natomiast w stosunku do roku 2015, w którym średnio na 1 miejsce przypadało 19 ofert pracy spadek ten wyniósł aż 46,36 proc. W latach wcześniejszych liczba ta była jeszcze wyższa, np. w 2013 r. wynosiła aż 36 ofert na 1 miejsce. Dobitnie świadczy to o redukcji zainteresowania pracą w administracji rządowej (tab. 4).

⁷ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. nr 31, poz. 214 z późn. zm.

TABELA 4
Średnia liczba ofert na jedno stanowisko pracy
w korpusie służby cywilnej w latach 2016–2020
z wyłączeniem wyższych stanowisk

Lata	2016	2017	2018	2019	2020
Liczba ofert	13	11	8	7	10

Źródło: Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za lata: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

Reasumując tę skrótową charakterystykę, należy stwierdzić, iż poza stabilnym poziomem liczby etatów w korpusie pozostałe elementy świadczące o utrwalaniu i zakorzenianiu się idei służby cywilnej w Polsce są dość labilne i ukazują nam obraz w postaci spadającej liczby urzędów objętych rygiorem służby cywilnej, zwiększającej się fluktuacji zatrudnienia i spadku liczby kandydatów na wolne stanowiska, co świadczyć może o braku atrakcyjności zatrudnienia (niesatysfakcjonujące zarobki, brak elastyczności, skomplikowana materia, charakter pracy, materialne środowisko pracy czy też niezbyt atrakcyjne urządzenia socjalne).

NOWELIZACJA USTAWY O SŁUŻBIE CYWILNEJ Z 2015 ROKU W ZAKRESIE OBSADZANIA WYŻSZYCH STANOWISK ORAZ WYGASZANIA STOSUNKÓW PRACY

Ustawą z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw⁸ dokonano m.in. zmiany trybu obsadzania wyższych stanowisk, dodając do ustawy o służbie cywilnej art. 53a. Już w trakcie przebiegu procesu legislacyjnego podnoszono, iż jest on zbyt pospieszny (łącznie trwał od 15 grudnia do 7 stycznia)⁹ i nie uwzględnia opinii różnorodnych środowisk zainteresowa-

⁸ Dz.U. 2016 nr 0, poz. 34.

⁹ W dniu 15 grudnia projekt został wniesiony przez grupę posłów, stąd też nie istniał obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych, tak jak w przypadku projektów rządowych. Tego samego dnia został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się 17 grudnia 2015 r., następnie skierowano projekt do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych i w dniu 22 grudnia Komisja przedstawiła sprawozdanie wraz z wnioskiem o uchwalenie przez Sejm ustawy. W dniu 29 grudnia projekt został skierowany do drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu, a następnie znów do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Praca w Komisji trwała w dniach 29 i 30 grudnia, w tym czasie wpłynęło również stanowisko rządu. Trzecie czytanie w Sejmie odbyło się także 30 grudnia i zakończyło uchwaleniem ustawy. 31 grudnia Senat zajął stanowisko, w którym nie wniósł poprawek i tego samego dnia ustawa została przekazana Prezydentowi RP. W dniu 7 stycz-

nych zmianami (brak wysłuchania publicznego oraz brak ustawowego wymogu zasięgnięcia opinii Rady Służby Cywilnej (art. 19 ustawy)¹⁰. Skutkiem nowelizacji w korpusie służby cywilnej oprócz pracowników (zatrudnionych na podstawie umowy o pracę), urzędników (zatrudnionych na podstawie mianowania) pojawiła się trzecia kategoria – osoby zatrudnione na wyższych stanowiskach (na podstawie powołania – art. 3 ust. 3). W świetle przepisu art. 53a na wyższe stanowisko w służbie cywilnej powołania, a także odwołania dokonuje właściwy minister, kierownik urzędu centralnego, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz wojewoda. Zastępcy oraz kierownicy komórek organizacyjnych powoływani są przez dyrektora generalnego urzędu. Zmiany art. 53 ustawy o służbie cywilnej dokonał obniżenia wymogów kwalifikacyjnych dla osób zajmujących wyższe stanowiska poprzez eliminację warunku dotyczącego posiadania sześcioletniego stażu pracy na stanowisku kierowniczym dla dyrektorów generalnych oraz trzyletniego stażu pracy, w tym co najmniej rocznego na stanowisku kierowniczym lub dwuletniego na stanowisku samodzielnym dla pozostałych wyższych stanowisk. Wyłączeniem wyższych stanowisk z trybu konkursowego i poddaniem ich arbitralnemu trybowi w postaci powołania oraz odwołania (na podstawie przepisów Kodeksu pracy) usunięto merytoryczny czynnik zatrudniania najważniejszych osób w korpusie służby cywilnej. Redukując wymogi kwalifikacyjne dla wyższych stanowisk, otwarto ścieżkę do zatrudniania mniej profesjonalnie przygotowanych i doświadczonych osób. Osób, które w dużej części stanowią o profesjonalizacji, jakości pracy podległych im pracowników. Drugim, niezwykle kontrowersyjnym, rozwiązaniem wprowadzonym nowelizacją z 2015 r. było ustawowe wygaszanie stosunków pracy osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Artykuł 6 ust. 1 ustawy nowelizującej stanowi, iż stosunki pracy z osobami zajmującymi w dniu wejścia w życie ustawy wyższe stanowiska w służbie cywilnej wygasają po upływie 30 dni od dnia 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. W świetle art. 6 ust. 3 z rozwiązań tych zostali wyłączeni urzędnicy służby cywilnej. Wygaszenie z mocy prawa – czyli ustawowe zakończenie stosunku pracy w terminie 30 dni nie wymaga przede wszystkim podawania przyczyn rozwiązania

nia 2016 r. Prezydent RP podpisał ustawę nowelizującą i po 14 dniach *vacatio legis* przepisy zaczęły obowiązywać.

¹⁰ Uchwała RSC nr 135 z dnia 18 grudnia 2015 r.

stosunku pracy. W wielu przypadkach będzie terminem krótszym (niż kodeksowy trzymiesięczny) kończącym zatrudnienie dla osób, które przez szereg lat pracowały w korpusie. I w końcu, jest to niewątpliwie zbyt krótki na dokonanie rzetelnej oceny przez nowego przełożonego. Nadto ustawodawca nie unormował sytuacji wyjątkowych w odniesieniu do pracowników podlegających szczególnej ochronie trwałości stosunku pracy (np. kobiety w ciąży). W części doktryny ukuto określenie, że ustawodawca wprowadził swego rodzaju mechanizm „zwolnień grupowych” bez podania jej przyczyn¹¹. W jednym z wyroków TK celnie stwierdził, iż: „(...) trwałość stosunku pracy jest barierą przed pokusą obsadzania stanowisk w służbie publicznej przy pomocy kryteriów politycznych oraz stanowi warunek sine qua non zachowania bezstronności i profesjonalizmu”¹².

Rozwiązaniom tym zarzuca się przede wszystkim niekonstytucyjność (począwszy od Rzecznika Praw Obywatelskich¹³, Krajowej Izby Radców Prawnych¹⁴, Naczelnej Rady Adwokackiej¹⁵, Sądu Najwyższego¹⁶ czy autorytetów w tej dziedzinie – jak twierdzi prof. H. Izdebski¹⁷). Podsumowanie powinna stanowić bezbłędna opinia Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2016 r. o nowelizacji, w której napisano, że: „Zasada swobodnego obsadzania stanowisk urzędniczych w administracji publicznej jest organicznie sprzeczna z zasadami zawodowego, politycznie neutralnego i stabilnego korpusu urzędniczego w administracji państwowej”¹⁸.

Konkludując, wprowadzone zmiany pozwalają aktualnie rządzącym dokonywać arbitralnej wymiany kadry urzędniczej wyższego

¹¹ Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 119), Warszawa 2015; H. Izdebski, *Opinia prawa w przedmiocie ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016, poz. 34)*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. Akt Kp1/11.

¹³ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 1 lutego 2016 r. do Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2016.

¹⁴ Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 119), Warszawa 28 grudnia 2015 r.

¹⁵ Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej...

¹⁶ Opinia Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2016 r. o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (BSA III-021-525/15), Warszawa 2016.

¹⁷ H. Izdebski, *Opinia prawa w przedmiocie ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej...*

¹⁸ Opinia Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2016 r. o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej...

stopnia. Kluczowe stanowiska obsadzone nie w drodze merytorycznych, otwartych, transparentnych konkursów, a dyskrecjonalnej decyzji decydentów politycznych muszą mieć na celu upolitycznienie stanowisk i tzw. „wymianę na swoich”, co ewidentnie świadczy o braku zrozumienia podstawowych idei służby cywilnej.

Pięcioletnie skutki przeprowadzonej pod koniec 2015 r. nowelizacji zostaną przedstawione w podziale na wielopłaszczyznowe zmienne. Począwszy od urzędników, których stan osobowy w latach 2016–2020 uległ niewielkiemu, aczkolwiek zmniejszeniu o 0,89 proc. Liczba urzędników jest niezwykle istotną zmienną, która ukazuje nam stan służby cywilnej z perspektywy kluczowych stanowisk w całym korpusie. Sytuacja, w której liczba urzędników ulega zmniejszeniu, świadczy o redukcji profesjonalizacji służby oraz odejściu od pierwotnych założeń idei służby. Stan urzędników na dzień 31 grudnia 1999 r. wynosił jedynie 90 osób, co stanowiło niewielki promil zatrudnionych w korpusie osób, ale w założeniach twórców korpusu liczba ta miała stale utrzymywać tendencję wzrostową, aby po kilku latach osiągnąć minimum 15 proc. wszystkich zatrudnionych w korpusie. Przez lata następował powolny wzrost liczebności (np. w 2007 urzędnicy stanowili 4,60 proc. korpusu). W momencie tworzenia ustawy z 1998 r. szacowano, że 15 proc. całego korpusu powinni stanowić urzędnicy służby cywilnej, gdyż kandydatów na wyższe stanowiska należy rekrutować właśnie spośród tej kategorii¹⁹. Od 1996 r. do dnia dzisiejszego nie udało się osiągnąć progu 15 proc. mianowanych urzędników (czyli zrealizować pierwotnych założeń), a biorąc pod uwagę tempo, jakość i ilość zmian w służbie cywilnej, nie rokuje to poprawy sytuacji. W tab. 5 przedstawiona została liczba urzędników w latach 2016–2020, w tab. 6 zaś procentowy udział urzędników w ogólnej liczbie zatrudnionych w służbie.

TABELA 5

Liczba urzędników służby cywilnej w latach 2016–2020

Lata	2016	2017	2018	2019	2020
Liczba urzędników	7728	7544	7593	7890	7659

Źródło: Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za lata: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

¹⁹ G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Scholar, Warszawa 2001, s. 44.

TABELA 6
Procentowy udział urzędników w ogólnej liczbie zatrudnionych
w służbie cywilnej w latach 2016–2020

Lata	2016	2017	2018	2019	2020
Udział urzędników w %	6,50	6,31	6,43	6,58	6,44

Źródło: Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za lata 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

W roku 2015 r. liczba urzędników wyniosła 7744. W stosunku do 2016 r. nastąpił spadek o 16 etatów, tj. 0,2 proc. Natomiast stan na 31 grudnia 2020 r. wynosił 7659 urzędników. W porównaniu z 2019 r. ubyło ich 231, tj. o 2,9 proc.

Kolejnym elementem świadczącym o stanie korpusu służby cywilnej jest projektowany w ustawie budżetowej limit mianowań (jako trzyletni plan, oczywiście podlegający korektom ze względu na sytuację). W 2020 r. Rada Ministrów planowała, iż limit na lata 2021–2023 będzie następujący: w 2021 r. – 30 osób, w 2022 r. – 40 osób, w 2023 r. – 40 osób (co oczywiście związane było z trudną sytuacją finansów publicznych i problemami gospodarczymi w okresie pandemii – celem tak niskiego limitu było ograniczenie kosztów osobowych w administracji). Jednakże już w 2021 r. Rada Ministrów postanowiła, iż limit na lata 2022–2024 będzie następujący: w 2022 r. – 245 osób, w 2023 r. – 275 osób, w 2024 r. – 300 osób, co wielokrotnie zwiększa możliwości mianowania kolejnych osób i dobrze służy rozwojowi całego korpusu.

TABELA 7
Limit mianowań w korpusie służby cywilnej
wraz z jego wykorzystaniem w latach 2016–2020

Lata	2016	2017	2018	2019	2020
Limit mianowań	200	280	350	420	490
Wykorzystanie limitu mianowań w %					
Lata	2016	2017	2018	2019	2020
	77	98,2	68,85	98,80	6,93

Źródło: Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za lata: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

W związku z powyższym liczba osób mianowanych kształtowała się następująco (tab. 8):

TABELA 8
Liczba mianowań w korpusie służby cywilnej w latach 2016–2020

Lata	2016	2017	2018	2019	2020
Liczba osób mianowanych	154 w tym: 120 – prac. sc 34 – KSAP	275 w tym: 236 – prac. sc 39 – KSAP	241 w tym: 206 – prac. sc 35 – KSAP	415 w tym: 381 – prac. sc 34 – KSAP	Odwołane 34 – KSAP

Źródło: Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za lata: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

W 2021 r. mianowani zostali również tylko absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, natomiast postępowanie kwalifikacyjne zostało odwołane identycznie jak w roku 2020, co uzasadniano sytuacją związaną z pandemią COVID-19.

Ostatnią zmienną charakteryzującą stan liczbowy korpusu jest liczba wyższych stanowisk (tab. 9). W roku 2015 liczba wyższych stanowisk wynosiła 1588. W wyniku zmian ustawowych²⁰ w październiku 2016 r. katalog wyższych stanowisk w służbie cywilnej powiększył się o stanowiska powiatowego lekarza weterynarii i jego zastępcy. Stanowiska te znajdowały się dotychczas w grupie stanowisk średniego szczebla zarządzania. W 2016 r. stanowiska te zajmowało 515 osób. Wzrost liczby urzędników w stosunku do 2015 r. wyniósł aż 32,4 proc. W roku 2017 r. nastąpiły kolejne zmiany ustawowe dotyczące struktur administracji skarbowej. Wprowadzono Krajową Administrację Skarbową, jednocześnie ustanawiając jako wyższe kolejne stanowiska: dyrektora izby administracji skarbowej, dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego oraz ich zastępców. W przypadku izb administracji skarbowej oraz urzędów skarbowych stanowiska te były wcześniej stanowiskami średniego szczebla zarządzania. Przyrost wyższych stanowisk w 2017 r. w relacji do roku 2015 wyniósł aż 101,32 proc., natomiast w relacji do roku 2016 był to wzrost o 52,02 proc.

W roku 2020 dokonano włączono do katalogu stanowiska wojewódzkich inspektorów jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych

²⁰ Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, Dz.U. 2016 poz. 1605, art. 6.

oraz ich zastępców²¹ powiększając liczbę wyższych stanowisk do 3389. Przyrost liczby wyższych stanowisk obrazuje tab. 9.

TABELA 9
Liczba wyższych stanowisk w korpusie służby cywilnej
w latach 2016–2020

Lata	2016	2017	2018	2019	2020
Liczba wyższych stanowisk	2103	3197	3296	3297	3389
Wzrost procentowy w stosunku do poprzedniego roku	32,4%	52,02%	3,09%	0,03%	2,80%

Źródło: Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za lata: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

Optymizmem nie napawa również fluktuacja zatrudnienia w grupie wyższych stanowisk. W roku 2016 wyniosła ona 17,9 proc. (co tłumaczono jako wynik zmiany sposobu obsadzania tych stanowisk). Następnie w roku 2017 zmalała do 9 proc., natomiast w 2018 r. wyniosła już 12,2 proc., a w 2020 r. – 13,1 proc. Jak widać, wyraźnie zarysowuje się tutaj tendencja wzrostowa. Nadto fluktuacja ta (szczególnie w ostatnich latach) jest wyższa od fluktuacji liczonej dla całego korpusu, która w latach 2016–2020 wahała się w granicach od 7 proc. do 11,1 proc. (co przedstawione zostało w tab. 3).

Tradycyjnie udział zatrudnienia urzędników służby cywilnej w przeliczeniu na etaty, według kategorii urzędów największy jest w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w placówkach zagranicznych. W latach 2016–2020 w KPRM ok. 20 proc. spośród tu zatrudnionych to pracownicy o statusie urzędników SC, zaś w placówkach zagranicznych stanowią oni blisko 24 proc. zatrudnionych, co oznacza, że w tych instytucjach pracuje ok. 44 proc. wszystkich urzędników w Polsce. W 2016 r. – na wyższych stanowiskach zatrudniono 24,4 proc. osób o statusie urzędnika, w służbie zagranicznej – 25,6 proc., na stanowiskach średniego szczebla zarządzania – 21,7 proc. W 2017 r. te dane wyglądały następująco: wyższe stanowiska – 19,6 proc., służba zagraniczna – 26,3proc., stanowiska średniego szczebla zarządzania – 6,6 proc., stanowiska koordynujące – 14,2 proc., stanowiska specjalistyczne – 11,7 proc. (jak widać największy spadek nastąpił na stanowiskach średniego szczebla zarządzania). Z kolei w 2018 r. zatrud-

²¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 285, art. 13.

nienie urzędników wyniosło: 19,8proc. na wyższych stanowiskach, 27,1proc. w służbie zagranicznej.

W związku ze zmianą sposobu obsadzania wyższych stanowisk procentowy udział powołań na wyższe stanowiska w służbie cywilnej według statusu pracowniczego przedstawiony został w tab. 10. Jak widać z powyższego wzrostowa tendencja jest niepokojąca, gdyż w roku 2020 aż 30 proc. osób powołanych na wyższe stanowiska w korpusie pochodziło spoza niego. Nie przesądzając o braku profesjonalizmu tych osób, niewątpliwie nie były wobec nich we wcześniejszych etapach zdobywania doświadczenia zawodowego stosowane reguły i zasady przyjęte w korpusie.

TABELA 10
Procentowy udział powołań na wyższe stanowiska
w korpusie służby cywilnej według statusu pracowniczego
w latach 2017–2020

Lata	2017	2018	2019	2020
Pracownicy i urzędnicy	86%	74%	76%	70%
Osoby spoza korpusu	16%	26%	24%	30%

Źródło: Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za lata: 2017, 2018, 2019, 2020.

Zmiany w służbie cywilnej zaczęto wprowadzać niezwłocznie po wejściu w życie nowelizacji ustawy z grudnia 2015 r. Ustawodawca wyznaczył okres przejściowy od 23 stycznia do 22 lutego 2016 r. na wygaszenie stosunku pracy. W tym czasie 293 osoby (19 proc. wszystkich osób zajmujących wyższe stanowiska) zostały przeniesione na inne stanowiska w służbie cywilnej, a 212 osobom (13proc.) zatrudnionym na wyższych stanowiskach stosunek pracy wygasł. W sumie na wyższe stanowiska powołano 1124 osoby, w tym spoza służby – 131 osób. W dniu 2 marca 2016 r. premier powołał Dobrosława Dowiat-Urbańskiego na stanowisko Szefa Służby Cywilnej. Nadto rozwiązano 15-osobową Radę Służby Cywilnej, powołując w jej miejsce 9-osobową Radę Służby Publicznej. Dokonano także wymiany 12 spośród 16 wojewódzkich lekarzy weterynarii.

W roku 2017 powołano 1622 osoby, a odwołano 744 osoby, z których: 209 osób (28,1 proc.) objęło inne wyższe stanowiska w tym samym urzędzie, 271 (36,42 proc.) znalazło zatrudnienie w tym samym urzędzie, ale na innym stanowisku niż wyższe. Po odwołaniu 245 osób

(32,93 proc.) przestało pracować w urzędzie, w którym zajmowały wyższe stanowiska. Wśród powołanych znalazło się 1399 osób będących członkami korpusu i 223 osoby spoza korpusu.

W roku kolejnym – 2018 – powołano 1069 osób (w tym 787 osób z korpusu). Odwołano z kolei 973 osób, z czego 353 osoby (35 proc.) przestało pracować w urzędzie, w którym zajmowały wyższe stanowiska, a 320 osób (33proc.) objęło inne wyższe stanowiska w tym samym urzędzie. W 2019 r. dokonano znacznie mniej powołań i odwołań z wyższych stanowisk w stosunku do 2018 r. Powołano 665 osób, z tego 503 pochodziły z korpusu służby cywilnej, odwołano 662. Najwięcej powołań (42 proc.) i odwołań (40 proc.) dotyczyło stanowisk zastępców dyrektora departamentu (komórki równorzędnej), gdyż jest to najliczniejszy rodzaj stanowisk wśród wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

W ostatnim badanym roku 2020 powołano 1009 osób (702 osoby to pracownicy lub urzędnicy służby cywilnej), zaś odwołano 943 osoby. Tak jak w roku poprzednim najczęściej powołań (40 proc.) i odwołań (38 proc.) dotyczyło stanowisk zastępców dyrektora departamentu (komórki równorzędnej).

PODSUMOWANIE

Po dokonaniu szczegółowej analizy należy dojść do wniosków, iż stan korpusu po likwidacji konkursów na wyższe stanowiska nie uległ poprawie, a wręcz przeciwnie, sytuacja służby pogorszyła się. Skala powołań i odwołań, szczególnie w pierwszym okresie obowiązywania nowych uregulowań, sięgała niemal 30 proc. – co stanowi znaczny odsetek. Nadto istnieje swoboda we wprowadzaniu w szeregi służby osób, które w trakcie swojej dotychczasowej kariery zawodowej nie podlegały rygorom ustawy o służbie cywilnej (w 2020 r. – ok. 30 proc.). W latach 2016–2020 zauważalny jest znaczny wzrost liczby wyższych stanowisk. W roku 2015 było ich 1588, zaś w 2020 aż 3389. Oznacza to wzrost o 113,41 proc. Jeżeli połączymy to ze zmianą sposobu obsadzania wyższych stanowisk, to okazuje się, iż rządzący zapewnili sobie bezpośredni wpływ na obsadę dużej liczby stanowisk.

Udział urzędników w ogólnej liczbie osób zatrudnionych w służbie cywilnej maleje – co oznacza spowolnienie procesu profesjonalizacji. Likwidacja otwartych i konkurencyjnych naborów na wyższe stanowiska, tj. konkursów, budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej

(związane z art. 60 i art. 32 Konstytucji). Brak merytorycznych przesłanek przy obsadzie wyższych stanowisk stanowi zaprzeczenie idei zawodowego korpusu oraz osłabienie prawnych gwarancji stabilizacji zawodowej, która jest immanentną cechą zawodowego wykonywania zadań przez administrację. Brak swoistego rodzaju „kotwic” stabilizujących stosunek pracy urzędników może doprowadzić do instrumentalnego traktowania wykonywanej pracy oraz poczucia niepewności. Brak bezpieczeństwa prawnego (rozumianego jako stabilizacja stosunku pracy), a także permanentna obawa przed możliwością zwolnienia z pracy z pewnością nie sprzyjają zasadzie bezstronności i politycznej neutralności będących kluczowymi ideami służby cywilnej. Złagodzenie wymogów kwalifikacyjnych dla osób piastujących wyższe stanowiska skutkować może obniżeniem jakości ich pracy, co niewątpliwie będzie miało wpływ na profesjonalizm zadań wykonywanych przez państwo i jego struktury. Wyłączenie osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie spod systemu ocen okresowych oraz zrezygnowanie z ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego mogą sprowadzić te osoby do funkcji biernych wykonawców zadań czy wytycznych/instrukcji politycznych. Nadto brakuje zabezpieczenia przed naciskami o charakterze politycznym w sytuacji, gdy dyskrecjonalne decyzje dotyczące obsady wyższych stanowisk podejmowane są przez decydentów politycznych przy obniżeniu kryteriów merytorycznych. Gwarancje apolityczności służby cywilnej, której reprezentantami są dyrektorzy generalni, nie będą zachowywane, gdyż brak jest buforu pozwalającego na oddzielenie sfery politycznej od administracyjnej. Pamiętać należy, iż zgodnie z art. 153 Konstytucji to prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu, zaś powinnością korpusu jest realizacja zadań wyznaczanych przez rządzących (realizacja polityki rządu). Nie ma możliwości całkowitego oddzielenia tych dwóch sfer (politycznej i administracyjnej). Muszą one, z racji wykonywanych zadań, ze sobą współpracować. Stąd też nie możemy mówić o całkowitym uniezależnieniu.

Wyższe stanowiska stały się *de facto* stanowiskami politycznymi, co stoi w opozycji do konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa. Stanowisko dyrektora generalnego może mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie niższych stanowisk (odpowiadając za politykę kadrową, osoba piastująca tę funkcję ma fundamentalny wpływ na zachowanie idei apolitycznej i neutralnej służby). Dyrektor generalny nie będzie buforem chroniącym pozostałych pracowników przed naciskami i wpływami politycznymi. Zmiany te stanowią wypaczenie

wdrażanych przez szereg lat z niemałym trudem i oporem wzorców zachowań zarówno w sferze politycznej, jak też administracyjnej²². Przekaz, jaki płynie z tego dla całego korpusu, brzmi następująco: „polityczne koneksje zamiast merytorycznych przesłanek stanowią drogę do obsadzania wyższych stanowisk”. Taki mechanizm jest prostą drogą do upartyjnienia kluczowych stanowisk administracyjnych w państwie. Prowadzi to z kolei do degradacji korpusu i wykonywania zadań nie w interesie państwowym, lecz w partykularnym interesie partyjnym. Oczywiście jest to organicznie sprzeczne z ideą służby. Wszystkie te elementy będą skutkować brakiem autorytetu oraz brakiem legitymizacji przywódczej osób piastujących wyższe stanowiska, co z kolei jest warunkiem *sine qua non* funkcjonowania całego korpusu. Nie oznacza to jednakże, iż stan służby cywilnej przed nowelizacją z 2015 r. był idealny i w pełni zadowolający. Począwszy od 1996 r. borykała się ona z problemami polityzacji oraz niejednokrotnie udanymi próbami ingerowania przez rządzących w sferę administracyjną.

Skutkiem wprowadzonych reform jest większa polityzacja służby cywilnej. Może również okazać się, iż dochodzić będzie do permanentnej wymiany kadr kierowniczych, a także obniżenia jakości tych kadr. Z pewnością spowoduje to obniżenie jakości usług administracji oraz jej wydajności. Nadmierna fluktuacja, tzw. karuzela kadrowa, nie sprzyja profesjonalizacji, rzetelności, przez co pogarsza się jakość procesów demokratycznych. Istnieje obawa, iż arbitralnie obsadzone stanowiska będą partyjnymi synekurami dla partyjnych nominantów. W perspektywie może się okazać, iż polską służbę cywilną, przy jej dotychczasowych „kruchych” podstawach i demokratycznych zasadach budowanych z problemami i oporem, czeka niekorzystna stagnacja. W literaturze wielokrotnie podnoszono problem nadmiernego upolitycznienia polskiej administracji skutkującego naruszaniem norm prawnych i etycznych (np. neutralności urzędników) oraz silną polityzacją w trakcie opracowywania i wdrażania polityk publicznych²³.

²² Słusznie konkludowała prof. Itrich-Drabarek, iż: „Opór przeciwko reformom administracji publicznej w Polsce występował wśród samych urzędników, których obarcza się winą za „ręczne hamowanie”, konserwatyzm, interesowność, umacnianie barier biurokratycznych”. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej na tle europejskim*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010, s. 77.

²³ K. Gadowska, *Law in Action: The Problem of Political Patronage in the Process of Appointing High-ranking Posts in Civil Service in Poland*, [w:] J. Nemeč, B.G. Peters (red.), *State and Administration in a Changing World*, NISPAcee, Bratislava 2010, s. 207; D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, tłum. A. Pawłowska, Instytut Europejski, Łódź 2003, s. 17–21.

Jakość funkcjonowania administracji publicznej zależna jest od wielu różnorodnych czynników. Nieodzownym elementem sprawnie funkcjonującej służby cywilnej jest stworzenie takich warunków działania, które pozwolą jej „w spokoju” rozwijać się i udoskonalać. Niewątpliwie nie służą jej ciągle zmiany uregulowań prawnych, niosących ze sobą brak stabilizacji oraz niepewność.

Jako konkluzje dotychczasowych rozważań nasuwają się następujące wątpliwości/pytania: Czy jako państwo jesteśmy w stanie zapewnić obywatelom dostęp do dobrej administracji? Czy w kontekście degradacji służby cywilnej (szczególnie w sytuacji pandemii COVID-19) możemy mówić o sprawności państwa, skuteczności jego działania na rzecz dobra wspólnego obywateli? Wydaje mi się, iż nieadekwatne jest pytanie o to, czy należałoby przywrócić uprzednio obowiązujące zasady. Należy zastanawiać się raczej, jak tego dokonać, aby koszty społeczne/administracyjne/strukturalne były jak najmniej dotkliwe dla sprawnego i skutecznego funkcjonowania państwa, czyli dobrostanu obywateli. To, co należy niezwłocznie przeprowadzić, to wzmocnić gwarancje neutralności politycznej urzędników oraz wprowadzić mechanizmy służące profesjonalizacji (merytoryczne przesłanki obsadzania wyższych stanowisk) i apolityczności. Przywrócenie poprzednich zasad obsady wyższych stanowisk nie jest oczywiście remedium na wszystkie bolączki służby cywilnej. Może jednak stanowić poważny krok na drodze ku jej profesjonalizacji. Proces zmian wymaga wielu lat i znacznych nakładów finansowych, stworzenia systemu uczenia i wychowywania nowej kadry. Sam fakt istnienia dobrze skonstruowanych przepisów wyznaczających standardy zachowań jest niezwykle pożądanym, nie przesądza jednak o istnieniu służby cywilnej. Wciąż istnieje potrzeba ukształtowania standardów obowiązujących w służbie, wypracowania mechanizmów jej skutecznego działania, zapewnienia neutralności politycznej, przestrzegania reguł demokratycznego państwa prawa oraz poszanowania zasad etyki urzędniczej. Polskie niemalże trzydziestoletnie doświadczenia związane z przywracaniem służby cywilnej nie są wolne od błędów i niedociągnięć, szczególnie w aspekcie kadrowym (zarządzania zasobami ludzkimi). Znamienne w przypadku wielu zmian jest lekkomyślność oraz lekceważenie znaczenia sprawnie funkcjonującej administracji dla rozwoju demokratycznego państwa prawa.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 119), Warszawa 2015.
- Opinia Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2016 r. o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (BSA III-021-525/15), Warszawa 2016.
- Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, Dz.U. 2016 poz. 1605, art. 6.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 285, art. 13.
- Uchwała RSC nr 135 z dnia 18 grudnia 2015 r.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. nr 31, poz. 214 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o Państwowym Zasobie Kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz.U. z 2006 nr 170, poz. 1217.
- Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 nr 0, poz. 34.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz.U. 2017, poz. 1566.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt Kp1/11.

Literatura

- Antoszewski A., *System polityczny jako przedmiot badań politologii i nauki prawa konstytucyjnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2014, t. 8, s. 13–28.
- Bossaert D., Demmke Ch., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, tłum. A. Pawłowska, Instytut Europejski, Łódź 2003.
- Dokument publikowany pod auspicjami Sekretarza Generalnego OECD Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability, OECD/LEGAL/0445, OECD 2018.
- Gadowska K., *Law in Action: The Problem of Political Patronage in the Process of Appointing High-ranking Posts in Civil Service in Poland*, [w:] J. Nemeč, B.G. Peters (red.), *State and Administration in a Changing World*, NISPAcee, Bratislava 2010.

- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej na tle europejskim*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.
- Izdebski H., *Opinia prawa w przedmiocie ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016, poz. 34)*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016.
- Rydlewski G., *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Scholar, Warszawa 2001.
- Springer B., *Vicious Cycle. A 20 Years' Perspective on the Changes in the Civil Service Model*, [w:] J. Itrich-Drabarek, S. Mazur, J. Wiśniewska-Grzelak (red.), *The Transformations of the Civil Service in Poland in Comparison with International Experience*, Wyd. Peter Lang, Berlin 2018.
- Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 119), Warszawa, 28.12.2015 r.
- Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 1 lutego 2016 r. do Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2016.