

Beata Springer

Wybrane instytucje polskiej służby cywilnej na przestrzeni lat 1996–2009. Perspektywa porównawcza

Przedmiotem studium jest analiza ewolucji funkcjonowania służby cywilnej w latach 1996–2009. W artykule za pomocą wprowadzanych w życie aktów prawnych dokonano analizy w zakresie tworzenia korpusu służby cywilnej, organizacji jej struktur, m.in.: Urzędu Służby Cywilnej, Szefa Służby Cywilnej, Państwowego Zasobu Kadrowego, Dyrektora Generalnego oraz Rady Służby Cywilnej. Ponadto analizie poddano zasady rekrutacji, organizację służby przygotowawczej, oceny pracownicze i wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Założeniem artykułu jest omówienie regulacji prawnych opracowywanych i uchwalanych przez parlament i rząd. Artykuł uzupełniony został danymi empirycznymi ukazującymi realizację założeń ustawowych bądź ich brak. Założeniem niniejszego opracowania jest również ukazanie dysfunkcjonalności systemu i wynikającego z tego chaosu. W konkluzji wyłania się obraz braku wizji ustawodawcy oraz lekceważenia niezwykle istotnego elementu życia publicznego, jakim jest korpus służby cywilnej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, służba cywilna, polityczni zwierzchnicy administracji, politycy, urzędnicy.

Analizowanie administracji publicznej ze względu na złożoność problematyki może być dokonywane w różnorodnych wymiarach. Zdaje sobie sprawę, że przedstawiona w niniejszym studium orientacja badawcza jest jedną z wielu występujących w nauce i niewątpliwie może wywoływać swoisty „niedosyt” badaczy. Jednakże ramy tego opracowania nie pozwalają na dokonanie szerszej analizy umożliwiającej obserwowanie administracji z wielu różnych punktów widzenia. Wielość aspektów badawczych powoduje konieczność wyboru jednego z nich, przy jednoczesnym uwzględnieniu innych możliwości, których obficie dostarcza nam współczesna nauka. Formalistyczne podejście do badań nad polską służbą cywilną należałoby uznać za dobry punkt wyjścia do pogłębionych analiz w innych kontekstach, w których można prześledzić nie tylko kwestie związane z ustawodawstwem, lecz także aspekty zarządcze, aspekty New Public Management, Good Governance czy też rolę administracji jako czynnika modernizacji państwa.

Proces ewolucji polskiej służby cywilnej po przełomie 1989 r. był burzliwy i trwa do dnia dzisiejszego. Kolejne losy polskiej administracji rządowej niezmiennie związane są z niestabilno-

ścią sceny politycznej, brakiem skonsolidowania charakterystycznym dla państw demokratyzujących się. Pojawiające się w tym okresie problemy polityczne i organizacyjne ukazują spektrum dylematów związanych z budową stabilnego, profesjonalnego korpusu służby cywilnej. Często zmiana regulacji kluczowych zagadnień/instytucji służby powodowała dysfunkcjonalność systemu oraz chaos w tej materii. Służba cywilna potrzebuje długofalowej perspektywy, lat doświadczeń i utrwalenia pewnych schematów funkcjonowania. Eliminowanie rozwiązań normatywnych po roku czy dwóch ich obowiązywania nie daje możliwości sprawdzenia, analizy i wyciągnięcia wniosków. Nie sposób po tak krótkim okresie w sposób rzetelny ocenić realizowanie celów ustawy. Stąd też nadzieja, że obecnym uregulowaniom pozwoli się na „dojrzewanie” w stabilnych warunkach. Idea powrotu do międzywojennej instytucji służby cywilnej kielkowała od początku lat 90., z chwilą utworzenia pierwszego niekomunistycznego rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego. Konieczność podjęcia się przedsięwzięcia w postaci reformy administracji publicznej wynikała z potrzeby zmian w systemie zarządzania państwem, poprawy skuteczności jego funkcjonowania i jakości ob-

sługi obywateli oraz przede wszystkim zmian systemowych wynikłych bezpośrednio z transformacji ustrojowej (Domańska 1997, s. 49).

W dniu 5 lipca 1996 r. została uchwalona Ustawa o służbie cywilnej¹ jako pierwsza powojenna regulacja normująca funkcjonowanie korpusu służby cywilnej, jednakże wyłącznie w obrębie administracji rządowej. Ustawa, której byt prawny, ze względów czysto politycznych i partykularnych interesów partyjnych, zakończył się z dniem 1 lipca 1999 r. w momencie wejścia w życie kolejnej ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej². Jednocześnie Zgromadzenie Narodowe uchwalając w 1997 r. Konstytucję, która w art. 153 określiła podstawy funkcjonowania służby cywilnej, zawęziło jej zakres podmiotowy jedynie do administracji rządowej. Kolejne ustawy z 24 sierpnia 2006 r.: o służbie cywilnej³ i o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych⁴ zmieniły jej idee, w pewnym sensie zakłócając dotychczas wypracowaną formułę. Podstawową zmianą było wyłączenie wysokich stanowisk państwowych z zakresu Ustawy o służbie cywilnej i włączenie ich do Państwowego Zasobu Kadrowego – specjalnego „zbioru” osób, którymi można obsadzić wysokie stanowiska państwowe na podstawie powołania decyzją Prezesa Rady Ministrów lub konkretnego ministra. Ostatnią z ustaw jest obecnie obowiązująca, z 21 listopada 2008 r. Ustawa o służbie cywilnej⁵, która eliminując rozwiązania wprowadzone w roku 2006, powróciła w znacznej mierze do tych obowiązujących pod rządami uregulowań z 1998 r.

W dalszej części moich rozważań przedstawię analizę kluczowych instytucji służby cywilnej na przestrzeni lat 1996–2009.

1. Zakres podmiotowy ustaw o służbie cywilnej

Ustawą z 1996 r. postanowiono, że: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bez-

stronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną”. Przepis ten w zasadzie w niezmienionej formie znalazł się w kolejnych ustawach o służbie cywilnej z lat 1998, 2006 oraz 2008. Jednakże, co najważniejsze, tego rodzaju sformułowanie znalazło odzwierciedlenie w art. 153 Konstytucji z 1997 r. Umocowanie konstytucyjne świadczy o doniosłości materii, ważności instytucji. Konstytucja przesądziła, że korpus działa jedynie w administracji rządowej, zawężając tym znacznie jego zakres podmiotowy. W żadnej z ustaw powojennych nie znajdziemy definicji służby cywilnej (nie było jej również w ustawie z 1922 r.). Ustawodawca poprzez wskazanie celu, jakim jest wykonywanie zadań państwa (ale w odpowiedni, opisany przez niego sposób, czyli – neutralnie, zawodowo, rzetelnie i bezstronnie) określa istotę korpusu. Traktuje go przedmiotowo, jak podają Zbigniew Cieślak, Jacek Jagielski i Krzysztof Rączka (1998, s. 11): „(...) jako kategorię oznaczającą swoistą, szczególną formułę realizowania zadań państwa przez kadrę pracowniczą”. Innymi słowy, korpus definiowany jest poprzez wskazanie sposobów wykonywania zadań państwowych przez szczególną kategorię pracowników. W przeciwieństwie do publiczno-prawnego charakteru stosunku pracy, jaki wprowadzała ustawa z 1922 r., żadna po 1989 r. nie zawierała takiego rozwiązania.

Najwięcej jednak zmian na przestrzeni dziesięciu lat dotyczyło zakresu podmiotowego korpusu służby cywilnej. Ów zakres znacznie zawężono pierwszą ustawą o służbie po politycznym przełomie. Określała ona, że członkami korpusu są urzędnicy zatrudnieni w administracji rządowej jedynie na podstawie mianowania. Poza kognicją ustawy pozostali urzędnicy państwowi kontraktowi, pracownicy obsługi oraz doradcy polityczni, jak również administracja samorządowa i część administracji państwowej. Do tych grup zastosowanie miała ustawa z 1982 r. Objęła ona więc wyłącznie wąską grupę urzędników wykonujących zadania w urzędach podległych Prezesowi Rady Ministrów, naczelnym organom administracji państwowej, centralnym organom administracji oraz organom terenowym (zob. *ibidem*, s. 18, 19).

Dwa i pół roku później ustawodawca zmienił koncepcję podmiotową korpusu, włącza-

¹ Dz. U. Nr 89, poz. 402.

² Dz. U. Nr 49, poz. 483.

³ Dz. U. Nr 170, poz. 1218.

⁴ Dz. U. Nr 170, poz. 1217.

⁵ Dz. U. Nr 227, poz. 1505.

jąc doń wszystkich pracowników zatrudnionych w administracji rządowej, bez względu na fakt posiadania statusu urzędnika służby cywilnej. Jednocześnie wyodrębnił dwie kategorie członków korpusu: pracowników i urzędników, oraz określił wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W efekcie korpus ze 104 członków (stan na 1 stycznia 1999 r.) powiększył się do ok. 116 tys. osób, w tym 99 urzędników służby cywilnej (stan na 31 grudnia 1999 r.). W 2006 r. ustawodawca zdecydował się wprowadzić w życie odmienne rozwiązania w postaci nowych aktów prawnych zmieniających w znacznym stopniu dotychczasowe regulacje. Zakres podmiotowy korpusu służby cywilnej został zawężony wskutek wyeliminowania z niego wyższych stanowisk i przeniesienia ich do nowo utworzonego **Państwowego Zasobu Kadrowego**. W korpusie pozostali więc pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających (art. 2 ust. 1 Ustawy z 2006 r.). Z art. 1 Ustawy o służbie usunięto określenie, że korpus działa w administracji rządowej. Natomiast do PZK – czyli zbioru kandydatów na wysokie stanowiska państwowe – włączeni zostali: kierownicy centralnych urzędów i ich zastępcy, prezesi agencji państwowych i ich zastępcy, prezesi zarządów państwowych funduszy i ich zastępcy, Sekretarz Rady Ministrów, wojewódzcy lekarze weterynarii i ich zastępcy. Ponadto do Państwowego Zbioru Kadrowego (PZK) zaliczono: kierowników państwowych jednostek organizacyjnych wraz z zastępcami podlegających premierowi, kierowników w służbie zagranicznej, dyrektorów generalnych urzędów oraz kierujących departamentami lub komórkami równorzędnymi w ministerstwach, urzędach centralnych, urzędach obsługujących przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach wojewódzkich. Ustawa wprowadziła swoistego rodzaju dualizm, poddając PZK odrębnemu reżimowi prawnemu, wydzielając z korpusu służby cywilnej szczególną kategorię urzędników (*notabene* najwyższych, czyli najważniejszych). Jednocześnie spowodowała, że w zasadzie w każdej jednostce organizacyjnej administracji (np. urządzie, Komitecie, ministerstwie) mieliśmy do czynienia z osobami zatrudnio-

nymi w służbie cywilnej oraz z osobami należącymi do Państwowego Zasobu Kadrowego. Najnowsza ustawa o służbie cywilnej zlikwidowała Państwowy Zespół Kadrowy, włączając z powrotem w szeregi korpusu służby cywilnej wysokie stanowiska państwowe. Powrócono więc do rozwiązań przyjętych w roku 1998.

2. Charakter prawny stosunku pracy

Ustawą z 1996 r. stworzono ramy instytucjonalno-prawne korpusu służby cywilnej, w którego skład wchodził jedynie urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie mianowania. Jednocześnie w ustawie stworzono katalog przesłanek, jakie musiał spełniać kandydat na urzędnika (art. 4); należały do nich: obywatelstwo polskie, korzystanie z pełni praw publicznych, niekaralność za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, posiadanie kwalifikacji i predyspozycji wymaganych do mianowania do służby cywilnej, nieskazitelność charakteru, stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie w służbie cywilnej, możliwość zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. Spełnienie powyższych warunków stwarzało jedynie formalną możliwość ubiegania się o zatrudnienie w służbie cywilnej, czyli przystąpienia do postępowania kwalifikacyjnego. Ustawa wprowadziła podział urzędników na cztery kategorie (A, B, C, S), konstruując dla każdej z nich charakterystykę jedynie w postaci zbyt ogólnikowego określenia wykształcenia, przygotowania zawodowego, umiejętności i cech osobowościowych. Premierowi pozostawiono przy tym możliwość ustalenia, w formie rozporządzenia, dodatkowych wymagań kwalifikacyjnych w stosunku do osób przystępujących do postępowania.

Zarzucono ustawie, że wprowadzone kryteria stanowią zwroty niedookreślone, niezbyt klarowne oraz niejednoznaczne (np. umiejętność współdziałania, kreatywność, zdolność do kierowania dużymi zespołami ludzkimi). Brak czytelnego systemu wartościowania stanowisk mógł być podstawą do dokonywania subiektywnych ocen, a w konsekwencji prowadzić do obsadzania stanowisk w sposób odbiegający od idei służby cywilnej (Ura 1998, s. 125–126; Cieślak, Jagielski, Rączka 1998, s. 92, 93). W praktyce, nie zdołano stwierdzić, czy nieprecyzyjność legisla-

cyjna będzie prowadzić do nadużyć, gdyż ustawodawca zmienił strukturę korpusu. W ustawie z 1998 r. wprowadzono generalny podział członków korpusu służby cywilnej na:

- pracowników służby cywilnej – czyli osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę;
- urzędników służby cywilnej – czyli osoby zatrudnione na podstawie mianowania.

Poszerzono korpus o wszystkie osoby zatrudnione w administracji rządowej bez względu na sposób nawiązywania stosunku pracy. Zlikwidowano jednocześnie kategorie urzędnicze. Przesłanki zatrudnienia wymienione w art. 4 musiały ulec pewnej modyfikacji. Kwalifikacje i predyspozycje wymagane do mianowania zastąpiono kwalifikacjami w służbie cywilnej. Niedookreślony zwrot „nieskazitelny charakter” zamieniono na „nieposzlakowaną opinię”. Usunięto rygor w postaci odpowiedniego stanu zdrowia oraz zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. Z drugą z kategorii członków korpusu służby cywilnej – urzędnikami – nawiązywano stosunek pracy na podstawie mianowania. Ustawa o służbie cywilnej z 2006 r. niewiele w zasadzie zmieniła w tym zakresie. Pozostawiła podział na pracowników i urzędników służby. W stosunku do pracowników istniały identyczne kryteria selekcyjne, natomiast w przypadku urzędników zrezygnowano z obowiązku odbycia służby przygotowawczej i zawężono wymóg znajomości języków obcych do roboczych Unii Europejskiej. Rozwiązanie to także poddane zostało krytyce, wydawać by się mogło zgoła słusznej. Szczególnie, jeżeli chodzi o osoby zatrudnione w urzędach administracji terenowej⁶. Wymóg dwuletniego stażu pracy został zastąpiony trzyletnim z możliwością wcześniejszego ubiegania się o przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego za zgodą dyrektora generalnego urzędu, jednakże nie wcześniej niż po dwóch latach od nawiązania stosunku pracy⁷.

⁶ Postulowano, aby jednym z kryteriów było wprowadzenie dobrej znajomości języka polskiego: „(...) który w Polsce jest podstawowym językiem urzędowym, z którym to część pracowników administracji publicznej ma niestety problemy”, zob. Szewczyk 2006.

⁷ Rozwiązanie to zostało poddane krytyce ze względu na dużą swobodę decydowania przez dyrektora generalnego oraz brak określenia okoliczności powodujących odstępstwo od reguły; zob. Galińska-Rączy 2006.

Utrzymano również w zasadzie w niezminionej formie postępowanie kwalifikacyjne, zmienił się jedynie organ odpowiedzialny za jego przeprowadzenie (Szef Służby Cywilnej został zastąpiony przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej – KSAP). Wyłączenie wyższych stanowisk ze służby cywilnej i umiejscowienie ich w Państwowym Zasobie Kadrowym spowodowało pojawienie się jeszcze jednej kategorii – wyższych urzędników państwowych, do których stosowano odrębny reżim prawny. Z punktu widzenia sfery wykonawczej państwa, stanowiska strategiczne, które w poprzednim stanie prawnym (ustawa z 1998 r.) należały do wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Przy czym ustawodawca w art. 1 ustawy nie zawarł zasady neutralności politycznej, określając, że PZK tworzy się w celu zapewnienia zawodowego, bezstronnego i rzetelnego wykonywania zadań.

W świetle ustawy Państwowy Zasób Kadrowy tworzyli: urzędnicy służby cywilnej⁸, osoby, które złożyły z wynikiem pozytywnym egzamin, osoby, które wygrały konkurs ogłoszony przez Prezesa Rady Ministrów, osoby mianowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, osoby posiadające stopień naukowy doktora. Przynależność do zasobu trwała przez dziesięć lat, po czym niezbędne było zdanie egzaminu upoważniającego do powtórnego wejścia w skład zasobu. Trzecią zmianą zasadniczo zmniejszającą poziom wymagań w stosunku do kandydatów na wysokie stanowiska państwowe było skrócenie koniecznego stażu pracy z lat pięciu do trzech dla osób przystępujących do egzaminu do PZK. Zmiany te, wprowadzone dość szybko (w okresie rządów koalicji PiS–LPR–Samoobrona), wyraźnie wskazują na stosowanie mniej rygorystycznych wymogów. Można wysnuć wniosek, że rządząca wówczas koalicja, nie mając zaufanych, lojalnych i dyspozycyjnych kadr zdolnych zasilić PZK (spełniających wszystkie warunki), postanowiła sięgnąć po takie właśnie rozwiązanie. Najnowsza Ustawa

⁸ W efekcie urzędnicy służby cywilnej zostali poddani dwóm odrębnym reżimom prawnym, zarówno ustawie o służbie cywilnej, jak też ustawie o państwowym zasobie kadrowym.

o służbie cywilnej powraca w tym zakresie do rozwiązań z 1998 r., dzieląc członków korpusu służby cywilnej na pracowników zatrudnionych na podstawie umowy oraz mianowanych urzędników. Nie zmieniły się również rygory selekcyjne dotyczące pracy w służbie, z wyjątkiem ograniczonej możliwości zatrudnienia osób nieposiadających polskiego obywatelstwa (art. 4 w zw. z art. 5). Pozostawiono również wymóg nieposzlakowanej opinii. Wszystkie trzy ustawy (z lat 1998, 2006, 2008) określają nabór (przynajmniej w sferze werbalnej) jako otwarty i konkurencyjny i zapewniają każdemu obywatelowi prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy. Przy czym należy pamiętać, że otwartość i konkurencyjność dotyczą tu zatrudnienia jedynie pracowników korpusu, natomiast nabór na urzędników nie w pełni ma już taki charakter. Z kolei ustawa z 1996 r. nie wprowadziła ani otwartości, ani przejrzystości jako zasad przyjmowania do służby. Nie stworzyła też preferencji dla absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w przeciwieństwie do ustaw z lat 1998, 2006 oraz 2008 (identycznych również w tym zakresie).

3. Sposób nawiązywania stosunku pracy

Nawiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej (w świetle ustawy z 1996 r.) następowało na podstawie mianowania w pełnym wymiarze czasu pracy⁹, w imieniu państwa na czas nieokreślony bądź, w wyjątkowych sytuacjach, na czas określony. Poza spełnieniem ustawowych warunków omówionych wcześniej niezbędne było stwierdzenie przez Komisję Kwalifikacyjną, że w wyniku postępowania kwalifikacyjnego zaliczono kandydata do jednej z kategorii urzędniczych (art. 27 ust. 3). Ocenie podlegały: wiedza, doświadczenie, umiejętności, cechy osobowościowe, osiągnięcia zawodowe, staż pracy w ad-

ministracji publicznej oraz oceny wyników pracy (art. 30 ust. 1). Brak jednak w ustawie, a także w aktach wykonawczych sprecyzowania kryteriów służących ocenie. Mianowania dokonywał Szef Służby Cywilnej na wniosek dyrektora generalnego urzędu, w którym urzędnik miał być zatrudniony. Również dyrektor generalny wyznaczał urzędnikowi stanowisko odpowiadające jego kategorii urzędniczej.

Wejście w życie nowej ustawy z 1998 r. diametralnie zmieniło sposoby nawiązywania stosunku pracy ze względu na inną konstrukcję korpusu. Stało się tak w związku z pojawieniem się dwóch rodzajów członków korpusu służby cywilnej zatrudnianych w innym trybie i z zastosowaniem odmiennych metod. Dyrektor generalny był i nadal pozostawał odpowiedzialny za organizowanie naboru do korpusu służby cywilnej. W obu następnych ustawach przepisy te w zasadzie nie uległy zmianie, z wyjątkiem zastąpienia Biuletynu Służby Cywilnej Biuletynem Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (oczywiście ze względu na likwidację w ustawie z 2006 r. Urzędu Służby Cywilnej).

W zasadzie poza drobnymi korektami procedura naboru począwszy od 1998 r. wygląda niemal identycznie. Po upowszechnieniu informacji o wolnym stanowisku pracy ogłasza się listę kandydatów, a następnie sporządza protokół z przeprowadzonego naboru. Jednakże ustawa z 2006 r. w art. 2 ust. 4 w zw. z art. 34 zezwoliła na zatrudnianie na stanowiskach urzędniczych (bez przeprowadzania postępowania – na zasadzie przeniesienia) pracowników dotychczas zatrudnionych na podstawie odrębnych prakmatyk urzędniczych: z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli oraz z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. Przeniesienia dokonywał dyrektor generalny urzędu, który został wyłączony z zakresu obowiązywania Ustawy o służbie cywilnej i włączony do Państwowego Zasobu Kadrowego. Rozwiązanie to w najnowszej ustawie nie zostało wprowadzone.

W żadnej z ustaw nie znalazły się konkretne zasady i metody przeprowadzania rekrutacji na wolne stanowisko pracy. Jedynie w czasie obowiązywania ustawy z 2006 r. Prezes Rady Ministrów w dniu 28 listopada 2006 r. wydał pi-

⁹ Ustawa w art. 65 zezwalała na zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy na wniosek dyrektora generalnego za zgodą Szefa Służby Cywilnej osobę, która ukończyła 55. rok życia i ma co najmniej dziesięć lat stażu pracy w służbie cywilnej, sprawującej opiekę nad dzieckiem do lat ośmiu, będącą pracownikiem naukowym ze stopniem naukowym co najmniej doktora oraz przeniesioną do pracy do innego urzędu w innej miejscowości.

smo „DP.122-1(1)/06/JK w sprawie ustanowienia standardów postępowania przy zatrudnianiu pracowników w administracji rządowej”, do wiadomości i stosowania, w którym określono, że o zatrudnieniu powinny decydować jedynie względy merytoryczne, przesłanki obiektywne, potwierdzone kompetencjami oraz kwalifikacjami kandydata (Szewczyk 2010, s. 94–95). Ustawa z 1998 r. wprowadziła reguły nawiązywania stosunku pracy z pracownikiem korpusu na podstawie: umowy o pracę na czas określony, nie dłuższy niż trzy lata lub umowy o pracę na czas nieokreślony. Ustawa z 2006 r. recypowała powyższe rozwiązanie, natomiast w roku 2008 zrezygnowano z określenia maksymalnego trzyletniego okresu umowy na czas określony (art. 35). Novum w ustawie z 2008 r. stanowi obowiązek zawarcia umowy o pracę na dwanaście miesięcy w przypadku osób podejmujących pracę po raz pierwszy w służbie cywilnej (art. 35 ust. 3).

4. Służba przygotowawcza

Jednym z istotniejszych rozwiązań służących procesowi profesjonalizacji kadry w administracji publicznej jest instytucja służby przygotowawczej. Wprowadzona ustawą z 1998 r. (istniała także pod rządami ustawy z 1922 r.) jako element obowiązkowego, teoretycznego i praktycznego przygotowania pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Zapewne celem ustawodawcy było nie tylko teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do wykonywania zadań w imieniu państwa, lecz także ustanowienie kolejnego elementu weryfikacji. Tego typu selekcję odnajdziemy w innych ustawach (np. aplikacja legislacyjna czy administracyjna). W ustawie z 2008 r. powrócono do obligatoryjnego odbywania służby przygotowawczej przez pracowników korpusu służby cywilnej. Unormowanie z 2006 r. zezwalało dyrektorom generalnym na zupełną dowolność w tym zakresie i spotkało się z ostrą krytyką środowiska naukowego. Obecnie, normując instytucję służby przygotowawczej, pozostawiono dość dużą swobodę jej kształtowania przez dyrektora generalnego urzędu, nie doprecyzowując przepisów, co w przyszłości może rodzić konsekwencje w postaci braku obiektywizmu czy rzetelności¹⁰.

5. Pierwsza ocena w służbie cywilnej

Zupełnym novum w Ustawie o służbie cywilnej z 2008 r. jest pierwsza ocena w służbie cywilnej (art. 37). Zgodnie z tym przepisem każda osoba podejmująca po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej podlega pierwszej ocenie, z wyjątkiem absolwentów KSAP, którzy złożyli wnioski o mianowanie w służbie (art. 37 ust. 3). Szczegółowe zasady, sposób postępowania, wzór arkusza pierwszej oceny, zakres i wzory formularzy normuje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 94, poz. 772). Pierwszej oceny należy dokonać nie wcześniej niż po upływie ośmiu miesięcy od nawiązania stosunku pracy i nie później niż miesiąc przed zakończeniem umowy o pracę. Wynik oceny determinuje zawarcie bądź niezawarcie przez dyrektora generalnego umowy o pracę na czas nieokreślony z ocenianym pracownikiem. Przy czym dyrektor generalny nie może zatrudnić na czas nieokreślony osoby, która otrzymała negatywną ocenę (szerzej: Dubowik 2010, s. 25). Wprowadzone zmiany należy ocenić pozytywnie, gdyż obowiązek oceny pozwoli pracodawcy na skuteczniejszą selekcję pozwalającą na zatrudnianie najlepszych. Oczywiście, z punktu widzenia zarządzania zasobami ludzkimi pewne niebezpieczeństwa niesie za sobą dokonywanie oceny przez bezpośredniego przełożonego.

6. Mianowanie jako forma stosunku pracy

W każdej z „polskich” ustaw występowało mianowanie jako podstawa prawna zatrudniania urzędników służby cywilnej. Jednakże na przestrzeni lat i zmieniających się koncepcji korpusu służby cywilnej ulegało ono znacznym modyfikacjom. W ustawie z roku 1996 było

¹⁰ „Fachowości kadr nie będzie służyła ani uznaniowość w kierowaniu pracownika do odbycia służby, ani skrócenie służby do 3 miesięcy (...)”; zob. Galińska-Rączy 2006. Z kolei Kazimierz Działocha i Agnieszka Łukaszczyk zwracali uwagę na obniżenie profesjonalizmu urzędników wskutek braku obligatoryjności służby cywilnej (zob. Działocha, Łukaszczyk 2006, s. 12).

podstawową i jedyną formą zatrudniania urzędników. Kandydaci do korpusu służby cywilnej musieli m.in. mieć kwalifikacje i predyspozycje wymagane do takiego mianowania. Ustawa z 1998 r. diametralnie zmieniła zakres podmiotowy korpusu, wyodrębniając dwie kategorie jego członków: pracowników i urzędników, oraz określiła sposób nawiązywania stosunku pracy z urzędnikami na podstawie mianowania. W konsekwencji w dniu 31 grudnia 1999 r. korpus służby cywilnej liczył ponad 116 613 członków, w tym 99 urzędników¹¹. Uzyskanie mianowania, w świetle ustawy z 1998 r. wiązało się z następującymi przesłankami: zatrudnienie w służbie cywilnej, dwuletni staż w służbie, odbycie służby przygotowawczej, tytuł magistra bądź równorzędny, znajomość jednego języka obcego potwierdzona określonym certyfikatem, bycie żołnierzem rezerwy lub niepodleganie powszechnemu obowiązkowi obrony. Pracownik ubiegający się o mianowanie musiał w pierwszym etapie skierować do Szefa Służby Cywilnej niezbędne dokumenty o dopuszczeniu do postępowania kwalifikacyjnego. W następnym etapie, pracownik po spełnieniu wymagań mógł przystąpić do postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego przez Szefa Służby Cywilnej. W sytuacji wypełnienia przewidzianych prawem przesłanek, tzn. uzyskania wymaganej liczby punktów, zyskiwało się prawo do otrzymania mianowania. Dokonywał go Szef Służby Cywilnej w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. W terminie siedmiu dni od dnia mianowania dyrektor generalny urzędu przyznawał urzędnikowi najniższy z dziewięciu stopni służbowych¹². Rokrocznie tworzony był (i jest nadal) limit mianowań. Limit dotyczący urzędników w służbie cywilnej na dany rok budżetowy oraz limity i środki finansowe na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu służby cywil-

nej określała (i nadal określa) ustawa budżetowa. Limit mianowań wiązał się i wiąże bezpośrednio z zagwarantowaniem środków na wynagrodzenie dla urzędników, a także miał zapewniać stały, ale ograniczony do najlepszych, dostęp do sfery urzędniczej.

Ustawa z 2006 r. normując mianowanie, uściśliła wymóg znajomości języka obcego do któregoś z języków roboczych Unii Europejskiej. Ponadto nie honorowano certyfikatów językowych na poziomie podstawowym – B1. Egzamin na urzędnika składał się z trzech części: sprawdzianu wiedzy, umiejętności oraz predyspozycji kierowniczych. Warunkiem koniecznym jego zdania było uzyskanie z każdej części co najmniej 60% punktów, a w sumie – więcej niż 60% wszystkich możliwych punktów. To bardzo wygórowane wymagania, stąd też wyniki pierwszego postępowania kwalifikacyjnego pod rządami ustawy z 2006 r. nie napawały optymizmem: do egzaminu przystąpiło jedynie 718 osób, a zdało go 159. Warunki mianowania zawarte w ustawie z 2008 r. w zasadzie nie uległy zmianie. Różnice dotyczą rozszerzenia listy języków obcych, których udokumentowana znajomość dopuszcza do udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym. Zamiast umiejętności i predyspozycji kierowniczych weryfikowane będą predyspozycje do wypełniania zadań służby cywilnej, a mianowania dokonywać będzie Szef Służby Cywilnej, a nie jak dotychczas Prezes Rady Ministrów.

Czy ograniczenie możliwości ubiegania się o mianowanie tylko i wyłącznie do pracowników korpusu służby cywilnej (przesłanka zatrudnienia) nie jest jednocześnie ograniczeniem wolnego, konkurencyjnego naboru? Przy takich zasadach nabór na urzędnika staje się rekrutacją wewnętrzną, zamykającą drogę osobom niezatrudnionym w korpusie. W doktrynie postuluje się rezygnację z postępowania kwalifikacyjnego na urzędnika mianowanego w obecnym kształcie (Szewczyk 2010, s. 127, 128). Pamiętać należy, że trzyletni plan dotyczący limitu mia-

¹¹ Podana liczba nie uwzględnia członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w powiatowych służbach, inspekcjach i strażach w województwie lubelskim i pomorskim ze względu na brak danych. Zob. „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 1999”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, s. 8.

¹² Stopnie służbowe zostały unormowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 października 1999 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaga-

nych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 99 z późn. zm.).

nowań na lata 2011–2013, przedłożony przez Szefa Służby Cywilnej, przewidywał jedynie 500 osób rocznie. Podyktowane to zostało oszczędnościami w budżecie, a uzasadnione – racjonalizacją wydatków budżetowych. Najnowszy limit na lata 2012–2014 Rada Ministrów przyjęła w dniu 5 maja 2011 r. – na rok 2012 wynosi on również 500 osób.

Urzędnicy mianowani stanowią niewielki procent wszystkich zatrudnionych, obecnie (stan na koniec grudnia 2010 r.) według wyników kontroli NIK z 2011 r. jest to zaledwie 5,6% (*Funkcjonowanie Służby Cywilnej...* 2012, s. 12–13). Następuje niestety bardzo powolny wzrost liczby mianowanych urzędników służby cywilnej. W momencie tworzenia ustawy z 1998 r. szacowano, że powinni oni stanowić 15% całego korpusu, gdyż kandydatów na wyższe stanowiska należy rekrutować właśnie spośród tej kategorii (Rydlewski 2000, s. 44). Natomiast w „Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na lata 2011–2012” zakładano, że docelowo w 2020 r. udział urzędników służby cywilnej w ogóle zatrudnionych powinien wynieść 10% (*Funkcjonowanie Służby Cywilnej...* 2012, s. 13). Do dnia dzisiejszego, począwszy od roku 1996, nie udało się dotrzeć do progu ani 10%, ani tym bardziej 15% (czyli zrealizować pierwotnych założeń), a mając jednocześnie na względzie tempo, jakość i ilość zmian w służbie cywilnej, nie rokuje to poprawy sytuacji. Nadto należy wziąć pod uwagę ograniczenia finansowe, kryzys ogólnoswiatowy i wynikający z tego mechanizm obniżania limitów mianowań.

7. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej

Termin „wyższe stanowiska w służbie cywilnej” wprowadzony został po raz pierwszy do ustawy w 1998 r., co nie oznacza, że wcześniej takowy nie istniał. Według ustawy z 1996 r. urzędnicy należący do kategorii A zdolni byli do zajmowania stanowisk kierowniczych wyższego szczebla, uznawano ich więc za przygotowanych do zajmowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Ustawa z 1998 r. wyodrębniła je w rozdziale czwartym, zaliczając do nich: stanowisko dyrektora generalnego urzędu, Głównego

Inspektora Audytu Wewnętrznego, osobę kierującą departamentem (komórką równorzędną) w administracji centralnej i jej zastępców, osobę kierującą wydziałem i jej zastępców w urzędach wojewódzkich, wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępców. Wyższe stanowiska obsadzone były w drodze konkursu¹³, do którego mógł przystąpić jedynie urzędnik służby cywilnej. Wyjątkiem od powyższej reguły była sytuacja, gdy w wyniku dwukrotnie przeprowadzonego konkursu spośród urzędników służby cywilnej nie został wyłoniony kandydat; wówczas w kolejnym konkursie możliwe było uczestnictwo osób niebędących urzędnikami służby cywilnej. Szef Służby Cywilnej mógł dopuścić do konkursu osoby niebędące takimi urzędnikami, jeżeli do pracy na tym stanowisku wymagano szczególnych umiejętności zawodowych lub doświadczenia. Konkursy przeprowadzał Szef Służby Cywilnej, powołując zespół konkursowy składający się z co najmniej pięciu osób, który weryfikował wiedzę niezbędną do wykonywania zadań na stanowisku objętym konkursem. Ponadto, badano predyspozycje i zdolności ogólne oraz umiejętności kierownicze.

Praktyka obsadzania wyższych stanowisk przedstawiała się następująco. Od 13 lipca 1999 r. (czyli od momentu przeprowadzenia pierwszego konkursu) do 31 grudnia 2004 r., odbyło się 1669 konkursów na wyższe stanowiska (tyle zarejestrowano w Urzędzie Służby Cywilnej), z czego 130 to konkursy na stanowiska dyrektora generalnego. W sumie zakończono tylko 872 procedury konkursowe, w wyniku których obsadzono jedynie 635 wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Przyczyn tego stanu rzeczy było wiele. Z pewnością zaliczyć do nich należy problemy związane z uzgodnieniem wymagań konkursowych dla kandydatów. Przykładowo, aż przez dwanaście miesięcy 2004 r. nie udało się ustalić wymagań konkursowych na stanowisko dyrektora generalnego w Urzędzie Regulacji Energetyki, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,

¹³ W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie sposobu organizowania i szczegółowych zasad przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 91, poz. 1028) uregulowano szczegółowy tryb przeprowadzania konkursów.

a także w Biurze ds. Substancji i Preparatów Chemicznych¹⁴. Przez cały rok 2003 m.in. Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Urząd Regulacji Energetyki również nie mogły dojść do porozumienia w tej sprawie¹⁵.

Wprowadzony Ustawą z dnia 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) słynny art. 144a dodany do Ustawy o służbie cywilnej zezwalał Szefowi Służby Cywilnej (na wniosek dyrektora generalnego) na obsadzanie wyższych stanowisk z omińnięciem trybu konkursowego. Jeżeli uzasadniały to potrzeby urzędu, obowiązki można było w każdym czasie powierzyć osobie spoza korpusu służby cywilnej. Przy tak enigmatycznie sformułowanej i niedookreślonej przesłance w zasadzie istniała możliwość uzasadnienia każdego wyboru.

Znamienny jest fakt, że jesienią 2001 r. odbyły się wybory parlamentarne, w których większość zdobyła koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy (41,04% głosów – 216 mandatów), tworząc gabinet wraz Polskim Stronnictwem Ludowym, na czele z premierem Leszkiem Millerem. Rząd ten zaledwie w dwa miesiące po ukonstytuowaniu się zmienił ustawę o służbie cywilnej. Nowelizacja miała w zasadzie jeden cel: upolitycznienie wyższych stanowisk w tym obszarze¹⁶. Pamiętać należy, że „pełniący obowiązki” nie przechodzili postępowania konkursowego, co wpływało nie tylko na sprawność zatrudnienia, lecz dawało także możliwość obsadzenia stanowisk przez osoby z tego samego

kręgu politycznego bądź też w różnorodny sposób zależne. W grudniu Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 144a jest niezgodny z Konstytucją, gdyż podważa idee obsadzania wyższych stanowisk, wprowadzając nieczytelne zasady funkcjonowania służby¹⁷. Jednak z orzeczeniem Trybunału nie wiązała się automatyczna utrata stanowisk, więc osoby te w części przypadków wciąż pełniły swoje funkcje. Skutkiem obowiązywania przez rok niekonstytucyjnego przepisu art. 144a było zatrudnienie 16 osób jako pełniących obowiązki dyrektorów generalnych ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich, a także 70 dyrektorów departamentów i wydziałów oraz ich zastępów. W pół roku po uznaniu za niekonstytucyjny art. 144a nadal obsadzonych było 13 najwyższych stanowisk urzędniczych w administracji rządowej na zasadzie pełnienia obowiązków, m.in. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji czy też w Urzędzie Zamówień Publicznych. Przyczyny tego stanu rzeczy należało upatrywać w braku uzgodnionych reguł konkursów, bez czego nie było możliwe ich przeprowadzenie. Wydaje się, że był to zabieg celowy, opóźniający rozpoczęcie procedur konkursowych, powodowany niepewnością i strachem przed zmianą na wyższych stanowiskach. W związku z tym na dzień 1 kwietnia 2003 r. na 1515 wyższych stanowisk w służbie cywilnej pozostawało 779 wakatów, które obsadzone zostały 705 osobami tymczasowo „pełniącymi obowiązki”¹⁸.

¹⁷ Nie zgadzając się z wnioskiem RPO, przedstawiciel Sejmu uzasadniał, iż: „(...) zaskarżone rozwiązania mają charakter jedynie epizodyczny (mogą być stosowane do końca 2002 r.) i mają na celu, jak cała ustawa którą zmianę tę wprowadzono, usprawnienie pracy aparatu państwowego. Odejście na pewien czas od zasady konkursowego obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej miało na celu uzdrowienie sytuacji polegającej na istnieniu wakatów na tych stanowiskach w momencie obejmowania władzy przez nowy rząd. Fakt ten powodował istotne utrudnienia w funkcjonowaniu urzędów, którymi kierować miały osoby obsadzone w drodze konkursu. Takie rozwiązanie miało właśnie zapewnić „niczym niezakłóconą ciągłość funkcjonowania korpusu służby cywilnej”. Zob. Wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02.

¹⁸ Ponadto, w tamtym okresie pojawiła się interpretacja, że sześciomiesięczny termin przewidujący powierzenie obowiązków dotyczy jedynie dyrektorów departamentów,

¹⁴ „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 2005”, s. 3.

¹⁵ „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 2003”, s. 4.

¹⁶ Na ciągle zmiany powodujące upolitycznienie korpusu zwracano uwagę, szczególnie w prasie. W 2002 r. Janina Paradowska, publicystka Polityki pisała: „Jedną z największych armii w Polsce – korpus służby cywilnej – liczy dziś ponad 110 tys. urzędników administracji rządowej. W rytm politycznych zmian przechyla się ona na prawą lub na lewą nogę. Być może od tego ciągłego chwiania wkrótce się przewróci...” Zob. Janina Paradowska, Korpus w rozkładzie, Polityka, Nr 42(2372) z dnia 19 października 2002 r.

Nie napawały optymizmem również wyniki kontroli przeprowadzonej w 2004 r. przez NIK w 33 urzędach: 15 ministerstwach, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Urzędzie Służby Cywilnej oraz 16 urzędach wojewódzkich. Jednym z jej celów była m.in. kwestia obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, a dotyczyła okresu od 1 stycznia 2000 r. do 30 czerwca 2004 r. Ogólna ocena kontrolerów NIK okazała się miążżąca, gdyż: „(...) mimo 5 lat obowiązywania ustawy o służbie cywilnej [ustawa z 1998 r. – przyp. autorki] nie udało się zrealizować podstawowego celu przyświecającego ustanowieniu służby cywilnej, czyli zapewnienia bezstronnego, apolitycznego i kompetentnego wykonywania zadań państwa, bez względu na zachodzące zmiany personalne na stanowiskach politycznych w administracji rządowej” (*Informacja o wynikach...* 2005, s. 5).

Reasumując, obraz, jaki wyłania się z kontroli przeprowadzonej przez NIK ukazuje indolencję instytucji, brak poszanowania przepisów ustawy, brak środków kontrolnych przysługujących Szefowi Służby Cywilnej i przede wszystkim niezrozumienie idei służby cywilnej. Osoby piastujące stanowiska polityczne nie pojmowały i zdaje się, że nie pojmują do dziś, iż sprawne, profesjonalne i neutralne politycznie wykonywanie zadań państwa nie musi wiązać się z całkowitą wymianą kadr urzędniczych po wygranych wyborach.

Największe zmiany nastąpiły w związku z ustawami z 2006 r. W wyniku uchwalenia Ustawy o służbie cywilnej oraz Ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych wyodrębniono z korpusu służby cywilnej wyższe stanowiska i włączono je do państwowego zasobu kadrowego, czyli zbioru kandydatów na wysokie stanowiska państwowe. W korpusie służby cywilnej został jedynie średni szczebel zarządzania, stanowiska koordynujące, samodzielne, specjalistyczne i wspomagające. Ustawodawca zrezygnował z konkursu na wyższe stanowiska, a ich obsadzanie następowało w drodze powołania spośród kandydatów z PZK przez właściwy organ, którym był Prezes

zatrudnianych przez Szefa Służby Cywilnej. Nie stosuje się go zaś do dyrektorów generalnych, z którymi umowę podpisuje premier; zob. Burnetko, s. 42.

Rady Ministrów bądź właściwy minister, ewentualnie kierownik urzędu centralnego i czasami Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (art. 10 ustawy o państwowym zasobie kadrowym). Spowodowało to rodzaj dychotomii w postaci rozdzielania osób zatrudnionych w jednym urzędzie na poddane reżimowi ustawy o służbie cywilnej oraz poddane reżimowi ustawy o państwowym zasobie kadrowym. Zarówno powołanie, jak też odwołanie mogło nastąpić w każdym czasie i w jednakowym trybie, co oznaczało całkowitą dowolność i uznaniowość w tym zakresie. W doktrynie zwracano uwagę na niekonstytucyjność powyższych przepisów (już na etapie przygotowania opinii do projektów obydwu ustaw) ze względu na zawężenie zakresu podmiotowego korpusu służby cywilnej.

Fakt uchwalenia obydwu ustaw w takim kształcie świadczy o politycznych racjach przyświecających ustawodawcy. Choć może również być argumentem, że oto obserwujemy brak poszanowania reguł demokratycznego państwa prawa przyznającego konstytucji i jej rozwiązaniom kluczowe miejsce w hierarchii źródeł prawa. Niezrozumiałe jest też bagatelizowanie opinii specjalistów w tym zakresie, jednoznacznie wskazujących, z jednej strony, na niekonstytucyjność części przepisów, a z drugiej – na ich rozmięczenie się z regułami demokratycznego państwa prawa. Wprowadzenie reguł, które z najważniejszych urzędniczych stanowisk w państwie czynią łup polityczny, kłóci się z wymogiem dbałości o profesjonalne, wolne od nacisków wykonywanie zadań państwa. Konstrukcja ustawy o państwowym zasobie kadrowym odbiegała od deklarowanych w uzasadnieniu zasad odseparowania sfery politycznej i administracyjnej; wprost przeciwnie, powodowała zbytne przenikanie się obu sfer. Wyłączenie wyższych stanowisk ze służby cywilnej powodowało destabilizację i niepewność wyższej kadry urzędniczej.

Jednym z elementów budowania lojalnej, profesjonalnej kadry jest zapewnienie jej trwałości oraz możliwości rzetelnego wykonywania zadań bez względu na zawirowania i zmiany na scenie politycznej. Wyłączenie z korpusu oraz uzależnienie nominacji od swobodnej decyzji politycznego zwierzchnika zburzyło poczucie bezpieczeństwa i stabilizację. Brak zaufania pomiędzy nową sferą polityczną a zastaną sferą administracyjną powo-

duże natychmiastową wymianę wyższych (i nie tylko tych) kadr urzędniczych. Nakładający się na to brak lojalności oraz chęć zawłaszczenia administracji rządowej doprowadziły do uchwalenia czwartej od przełomu 1989 r. ustawy o służbie cywilnej (2008 r.) z jednoczesnym wyeliminowaniem uchwalonych w 2006 r.

Najnowsza ustawa o służbie cywilnej powraca do rozwiązań z 1998 r., likwidując państwowy zasób kadrowy i włączając wyższe stanowiska do korpusu służby. Jednakże w stosunku do przepisów z 1998 r. nastąpiła wyraźna zmiana. Obsadzanie wyższych stanowisk następuje w trybie konkursowym, przy czym ustawa zezwala na przystąpienie do konkursu osobom spoza służby, czyniąc go otwartym i konkurencyjnym. Ustawa nie przewiduje scentralizowanego systemu przeprowadzania ww. konkursów, jak ta z 1998 r., skoro przeprowadzał je Szef Służby Cywilnej. W zakresie tym dokonano decentralizacji kompetencji, przyznając je dyrektorom generalnym urzędów. Wyjątek stanowią nabory na stanowiska dyrektorów generalnych urzędów, których dokonuje zespół powoływany przez Szefa Służby Cywilnej. Art. 54 ust. 6 wprost zakazuje obsadzenia wyższego stanowiska w drodze powierzenia obowiązków.

Stanowiska te, najważniejsze w strukturze służby cywilnej, w założeniu miały być obsadzone przez urzędników korpusu. Ustawodawca, najprawdopodobniej z wielu różnych przyczyn, zdecydował się na zmianę przepisów i ustanowił formalną możliwość ich obsady przez inne osoby, nienależące do korpusu i niebędące mianowanymi urzędnikami. Po pierwsze, przyczyniła się do tego zbyt mała liczba urzędników, po drugie, w rzeczywistości uczyniło to nabór otwartym dla wszystkich obywateli, nie tylko dla członków korpusu służby cywilnej.

8. Organizacja Służby Cywilnej

Ustawa z 1996 r. o służbie cywilnej zorganizowała struktury wewnętrzne korpusu. Powołując organy działające w służbie, ustawodawca przypisał im role i funkcje w zakresie zarządzania służbą, realizowania zadań, uprawnień i obowiązków, kreowania wizerunku oraz misji i wizji służby, realizowania przewidzianych w usta-

wie uprawnień i obowiązków. W skład struktury w momencie tworzenia służby powołano: Szefa Służby Cywilnej, Radę Służby Cywilnej, Dyrektorów Generalnych Urzędów, Wyższą Komisję Dyscyplinarną, komisje dyscyplinarne urzędów oraz aparat organizacyjno-pomocniczy w postaci Urzędu Służby Cywilnej. W ustawie z 2006 r. zlikwidowano instytucję Szefa Służby Cywilnej wraz z obsługującym go Urzędem, a jego kompetencje przejął Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i obsługujące go Departamenty w Kancelarii Premiera: Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego. Ustawą z 2008 r. przywrócono instytucję Szefa Służby Cywilnej, ale bez Urzędu Służby Cywilnej, pozostawiając Departament Służby w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Ponadto, w 2006 r. zastąpiono (chwilowo) Radę Służby Cywilnej – Radą Służby Publicznej.

8.1. Szef Służby Cywilnej

Punktem wyjścia dla tworzenia służby cywilnej była oczywiście ustawa z 1996 r.; to ona spowodowała instytucjonalizację korpusu, powołała do życia struktury zarządzające służbą. W jej ramach stworzono instytucje i struktury, w kolejnych latach modyfikowane bądź zmieniane, ale które (oczywiście nie wszystkie) przez długi okres – niemal dziesięciu lat – funkcjonowały. Stworzenie struktur było niezbędne dla sprawnego zarządzania korpusem oraz uniezależnienia (do pewnego stopnia) od zwierzchnika, którym został Prezes Rady Ministrów. Powołany został Szef Służby Cywilnej jako centralny organ administracji rządowej, podległy Premierowi i przez niego wyznaczany, właściwy we wszystkich sprawach służby (art. 23 ustawy z 1996 r.). Szef Służby Cywilnej oraz jego zastępcy (również wyznaczani przez premiera) musieli mieć status urzędnika kategorii A przewidzianej ustawą. Ze względu na fazę tworzenia korpusu, ustawodawca przewidział, że w okresie dwóch lat od momentu wejścia w życie ustawy stanowisko to można powierzyć osobie niebędącej urzędnikiem¹⁹, z którą zawiera się umowę o pra-

¹⁹ Jednak, jak słusznie zauważają Cieślak, Jagielski i Rączka, w stosunku do zastępców szefa korpusu usta-

cę (z możliwością wcześniejszego rozwiązania z dwutygodniowym wypowiedzeniem). Osoba powołana na to stanowisko, niebędącą urzędnikiem, musiała natomiast spełniać warunki przewidziane ustawowo dla wszystkich kandydatów na urzędników. Nadto od kandydata wymagano, aby jego wiedza, doświadczenie oraz autorytet moralny zapewniały realizację zadań służby.

Pierwszym szefem korpusu, powołanym dopiero w dniu 24 grudnia 1996 r.²⁰, został Jan Szachułowicz, który 29 października 1997 r. złożył na ręce premiera Włodzimierza Cimoszewicza rezygnację (co zbiegło się wyborami parlamentarnymi i przejęciem władzy przez prawicę). Kolejny premier, Jerzy Buzek, powołał w dniu 7 listopada 1997 r. na to stanowisko Jana Pastwę²¹, który sprawował swoją funkcję do momentu likwidacji tej instytucji. Ustawą z 18 grudnia 1998 r. recypowano część przepisów dotyczących Szefa Służby Cywilnej, pozostał on nadal organem centralnym podległym premierowi i przez niego powoływanym spośród urzędników. Natomiast ustawa z 2006 r. wprowadziła niemal rewolucyjne zmiany, likwidując tę strukturę. Zgodnie z art. 119 i art. 120 Ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. zniesiony został centralny organ administracji rządowej, jakim był Szef Służby Cywilnej, wraz z likwidacją jego urzędu. Zadania i kompetencje leżące do tej pory w ich gestii realizował z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów Szef jego Kancelarii, a w zakresie postępowań kwalifikacyjnych dla pracowników ubiegających się o mianowanie czyniła to Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

Ustawą z 1996 r. powołano również Urząd Służby Cywilnej będący aparatem wykonaw-

czym Szefa Służby Cywilnej, działającym pod jego kierownictwem wraz z dyrektorem generalnym i dyrektorami poszczególnych departamentów. Organizację i tryb działania określił premier nadając Urzędowi statut. Przepisy dotyczące Urzędu Służby Cywilnej powielono w ustawie z 1998 r., natomiast w roku 2006 jednostka ta uległa likwidacji, jej zadania zaś przejęła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, w której utworzono Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego. Niewątpliwie stanowiska Szefa Służby Cywilnej nie można było zaliczyć do kategorii stanowisk *stricto* urzędniczych. Status prawny tego organu wyraźnie wskazywał na duży stopień zależności od politycznego zwierzchnika, z tym że bardziej widoczne było to w ustawie z 1996 r. Wprawdzie ograniczyła ona krąg podmiotowy kandydatów na Szefa Służby Cywilnej do urzędników służby cywilnej, jednak sposób kreacji nie pozostawiał wątpliwości co do jego politycznego charakteru. Zmiany wprowadzone ustawą z 1998 r. ograniczyły wprawdzie wpływ polityczny poprzez element kadencyjności (pięcioletnia kadencja niepokrywająca się z kadencją parlamentu) oraz enumeratywne przesłanki odwołania, nie eliminując go jednak całkowicie. Usytuowanie Szefa SC jako centralnego organu administracji rządowej wpisuje go z jednej strony w bieżący układ polityczny, natomiast z drugiej zobowiązuje do przestrzegania zasad służby, w tym zasady neutralności politycznej (wyrażonej zarówno w Konstytucji, jak też w obu ustawach).

Zastąpienie Szefa Służby Cywilnej Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który – o czym należy pamiętać – działał tylko z upoważnienia premiera, wyraźnie wskazuje na chęć całkowitego podporządkowania go temu ostatniemu. Jest to prosta droga do polityzacji. Wszak Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jest jednym z najbliższych współpracowników premiera, stanowisko to obsadza się z klucza politycznego, w każdym momencie może nastąpić wymiana personalna na tym stanowisku. Z założenia zalicza się go do sfery politycznej, nie korzysta z gwarancji niezależności. W tej sytuacji nie zapewnia służbie cywilnej nawet względnego odizolowania od wpływów politycznych (Stelina 2006). Nie charakteryzuje go samodzielność przy podejmowaniu decyzji, którą powinien dys-

wa nie zezwala na tymczasowe powierzenie obowiązków osobom niebędącym urzędnikami kategorii A. Z tego wniossek, że do momentu pierwszych mianowań nie było możliwości obsadzenia tych stanowisk; zob. Cieślak, Jagielski, Rączka 1998, s. 71.

²⁰ Przepisy dotyczące struktur organizacyjnych służby zaczęły obowiązywać z dniem 25 sierpnia 1996 r., aby umożliwić jak najszybsze realizowanie założeń ustawy. Wyznaczenie przez premiera Szefa Służby nastąpiło więc dopiero po pięciu miesiącach od momentu wejścia w życie tych unormowań.

²¹ Jak podaje Jerzy Kornaś, Jan Pastwa powołany został z pominięciem opinii Rady Służby Cywilnej, pomimo ustawowego wymogu; zob. Kornaś 2001, s. 30.

ponować Szef Służby Cywilnej. Obawy mogła w tamtym czasie rodzić również niestabilność sceny politycznej i wynikające z niej częste rotacje rządu, premiera, a w konsekwencji jego szefa kancelarii. Ponadto Szef SC w świetle ustawy był centralnym organem administracji rządowej, a statusu tego nie miał natomiast Szef Kancelarii Premiera (Stelina 2006, s. 47; Ura 2006).

Ustawą z 2008 r. przywrócono instytucję Szefa Służby Cywilnej, a premier Donald Tusk w dniu 14 kwietnia 2009 r. po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej powołał na to stanowisko Sławomira Marka Brodzińskiego. Powrót do rozwiązań z 1998 r. w zakresie instytucji Szefa Służby Cywilnej to kolejny ustawowy element mający ograniczyć możliwość politycznego wpływu. Brak bezpośredniego zwierzchnictwa Szefa Kancelarii Premiera będącego podmiotem, bez wątpienia, *stricte* politycznym i zastąpienie go apolitycznym urzędnikiem stanowi dobry krok ku budowie neutralnej służby cywilnej (poczynając, zgodnie z regułami, od najistotniejszych stanowisk w służbie). Zgodnie z najnowszą ustawą Szef Służby Cywilnej to centralny organ administracji rządowej podlegający bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (który jest konstytucyjnym zwierzchnikiem). Obsługę administracyjną zapewnia natomiast Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, nie przywrócono więc Urzędu Służby Cywilnej.

Niewątpliwie dobrze się stało, że stanowisko Szefa Służby Cywilnej, przynajmniej częściowo, zostało wyłączone z bieżącej polityki, chociażby poprzez zakaz przynależności partyjnej obejmujący również pięcioletni okres wstecz. Być może przyczyni się to do częściowego odpolitycznienia stanowiska.

8.2. Rada Służby Cywilnej

Kolejnym ogniwem organizacyjnym jest Rada Służby Cywilnej, organ powołany pierwszą Ustawą o służbie cywilnej. Rada wykonuje zadania związane z tworzeniem służby cywilnej oraz jej funkcjonowaniem. Brak w ustawie jednoznacznego rozstrzygnięcia dot. pozycji prawnej tego organu. Miała ona charakter opiniodawczy i doradczy w sprawach służby cywilnej (zob. Cieślak, Jagielski, Rączka 1998, s. 34). Ustawa

z 1998 r. uściśliła charakter prawny Rady, określając, że jest ona organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów. Takie samo rozwiązanie przyjmuje najnowsza ustawa, natomiast ta z 2006 r. nie zawierała uregulowań dotyczących Rady, która została zlikwidowana, a w jej miejsce powołano Radę Służby Publicznej, będącą również organem opiniodawczo-doradczym (unormowania umieszczone zostały w ustawie o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych). Częściowej modyfikacji uległy zadania Rady, część z nich zmieniono, część wyrugowano, wprowadzając w te miejsca całkowicie nowe.

Powoływanie i kadencja Rady Służby Cywilnej w zasadzie nie uległy istotnym modyfikacjom. Pierwszą tworzyło 27 osób²² (premier wręczył nominacje w dniu 16 października 1996 r.). Ustawa z 1998 r. określiła liczbę członków Rady na 16, ustawa z 2006 r. wprowadziła przepis mówiący, że liczy ona od 15 do 24 osób, natomiast najnowsza ustawa określa liczbę 15 członków. Niezmiennie przez wszystkie lata kadencja członków Rady trwa sześć lat, licząc od dnia powołania, przy czym co trzy lata kończy się kadencja połowy liczby jej członków. Wszystkich, poczynając od 1996 r., powoływał, i nadal powołuje, Prezes Rady Ministrów – spośród osób, których wiedza, doświadczenie i autorytet stanowią rękojmię prawidłowej realizacji zadań Rady (znawcy problematyki urzędniczej) oraz z reprezentantów klubów parlamentarnych. Ustawa z 1996 r. przewidywała jedynie pierwszą z grup, w pozostałych zaś ustawach w różnych proporcjach znalazły się obie z nich. W ustawie z 1998 r. premier powoływał po ośmiu reprezentantów, w ustawie z 2006 r. 1/3 to reprezentanci parlamentarzystów, natomiast według uregulowań z 2008 r. parlamentarzystów reprezentuje siedmiu członków Rady. Reprezentanci klubów parlamentarnych powoływani są na okres kadencji Sejmu i Senatu.

W podsumowaniu można stwierdzić, że Rada Służby Cywilnej, pełniąc jedynie funkcje opi-

²² Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1996 r. w sprawie liczby członków Rady Służby Cywilnej i ich wynagradzania (Dz. U. Nr 122, poz. 574) Rada liczyła 24 członków i dodatkowo 3 przewodniczących komisji służby cywilnej. Zob. Cieślak, Jagielski, Rączka 1998, s. 40.

niodawczo-doradcze, jest istotnym elementem struktury korpusu służby cywilnej. Zajmuje się ważnymi z punktu widzenia zarządzania służbą zagadnieniami zarówno na wysokim poziomie ogólności, jak i mającymi konkretny wymiar i charakter, jak np. opiniowanie na stanowisko Szefa Służby Cywilnej (Jagielski, Rączka 2001, s. 63). Nie bez znaczenia zdaje się fakt, że w skład Rady wchodzi m.in. osoby będące wysokiej klasy specjalistami z zakresu administracji publicznej.

8.3. Dyrektor generalny

Ostatnim z omawianych ogniw struktury służby cywilnej jest stanowisko dyrektora generalnego urzędu. Zostało ono utworzone na mocy ustawy z 1996 r. w celu zapewnienia w urzędach administracji kadry działającej w sposób apolityczny, profesjonalny, dającej gwarancję ciągłości funkcjonowania struktur administracyjnych i wykonującej zadania z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi w organach administracji. Taka formuła miała na celu oddzielenie stanowisk administracyjnych (profesjonalnych) od politycznych, obsadzanych z klucza partyjnego, często na podstawie niemerytorycznych kryteriów.

W przeciwieństwie do stanowisk politycznych (wojewoda, minister) stanowisko dyrektora generalnego miało być niezależne od aktualnego układu sił politycznych (ibidem, s. 77). Jak czas pokazał, praktyka rozminęła się z teorią, a stanowisko to okazało się łakomym kąskiem, na tyle atrakcyjnym dla ekip rządowych, że każda z nich w różnorodny sposób je upolityczniała.

Konstrukcja stanowiska dyrektora generalnego była od początku istnienia ustaw o służbie cywilnej taka sama. Jedynie w momencie obowiązywania ustawy z 2006 r. przynależało ono do państwowego zasobu kadrowego. Zatrudnianie na przestrzeni lat odbywało się poprzez konkurs (ustawa z 1998 r.), następnie poprzez powołanie przez właściwy organ (ustawa z 2006 r.), a w końcu przez otwarty i konkurencyjny nabór (ustawa z 2008 r.). Zadania dyrektora generalnego w kolejnych ustawach określane były z coraz większą precyzją.

Celem utworzenia stanowiska dyrektora generalnego było niewątpliwie odciążenie od pra-

cy urzędniczej organów *stricte* politycznych – ministrów, wojewodów, kierowników urzędów centralnych. Tworzy się je w sytuacji, gdy stanowisko kierownika urzędu ma charakter ściśle polityczny i przy obsadzie stosuje się kryteria polityczne, tam zaś, gdzie obsada następuje na podstawie kryteriów merytorycznych (profesjonalnych), nie istnieje potrzeba takiego stanowiska. Dyrektor generalny zarządza służbą cywilną danego urzędu (w zakresie osobowym oraz materiałowym), stanowi ogniwo łączące sferę administracyjną ze sferą polityczną. Ideą utworzenia tego stanowiska było zapewnienie apolitycznych, profesjonalnych, stabilnych i trwale wykonujących zadania urzędnicze kadr administracji oddzielonych od politycznego kierownictwa²³. Dyrektor ma za zadanie zapewnić sprawne funkcjonowanie urzędu niezależnie od tego, kto będzie u steru władzy.

Obsadzanie stanowisk dyrektorów generalnych w latach 1996–2009 nie przebiegało łatwo. Przyczyny tego stanu rzeczy były bardzo różne: począwszy od niechęci zwierzchników politycznych do zatrudniania profesjonalistów niezwiązanych z żadną partią polityczną, a skończywszy na próbie upolitycznienia tych stanowisk na poziomie normatywnym (omawiany wcześniej art. 144a). Dlatego w pierwszej Ustawie o służbie cywilnej znalazł się przepis zezwalający w okresie dwóch lat od dnia wejścia jej w życie na obsadzenie stanowiska dyrektora generalnego urzędu przez osobę niebędącą urzędnikiem służby cywilnej, spełniającą jednakże ogólne warunki ustawowe do mianowania oraz taką, której wiedza, doświadczenie i autorytet moralny zapewnią realizację zadań służby. Dwuletni okres nie zdążył jedna upłynąć, gdyż wcześniej Sejm uchwalił kolejną ustawę, wstrzymując mianowania do korpusu na podstawie pierwszej ustawy, co również wiązało się z problemami w obsadzeniu stanowisk dyrektorów generalnych.

²³ Należy zauważyć, że art. 38 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tj. Dz. U. z 2003, Nr 24, poz. 199 z późn. zm.) w sposób jasny i definitywny wskazuje stanowiska polityczne poprzez sformułowanie, że: „w razie przyjęcia dymisji Rządu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dymisję składają sekretarze i podsekretarze stanu oraz wojewodowie i wicewojewodowie”; zob. Jagielski, Rączka 2001, s. 80–87.

Ustawa z 1998 r. przewidywała dłuższy – pięcioletni termin zezwalający na zatrudnianie na stanowisku dyrektora generalnego osoby niebędącej urzędnikiem służby cywilnej. Inne rozwiązanie przyjęła ustawa z 2008 r., określając w art. 196 ust. 1 i ust. 2, że w okresie roku od dnia wejścia jej w życie należy przeprowadzić nabór na stanowiska dyrektorów generalnych urzędów, jeżeli są one zajmowane przez osoby zatrudnione na podstawie powierzenia pełnienia obowiązków (w świetle Ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych) i jednocześnie nie były urzędnikami służby cywilnej, nie zdały egzaminu w KSAP, nie wygrały konkursu ogłoszonego przez premiera, nie zostały mianowane przez prezydenta na pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych (Drobny, Mazuryk, Zuzankiewicz 2010, s. 628, 629).

Reasumując, w okresie dwunastu lat kolejne rządy czterokrotnie wprowadzały nowe akty prawne regulujące funkcjonowanie służby, nie wspominając o wielokrotnych nowelizacjach ustaw. Nie ma szczęścia polska administracja rządowa. Nie daje się jej nawet szansy na wypróbowanie nowych uregulowań. Być może nie należy w tym miejscu mówić o szczęściu, a jedynie o poziomie klasy politycznej i nieokreślonych apetytach na „zawłaszczenie” kadry urzędniczej. Obsadzenie tzw. swoimi ludźmi wydaje się pierwszym i najważniejszym krokiem po wygranych wyborach. Bez względu na barwy polityczne, każda z rządzących opcji politycznych „majstruje” przy służbie cywilnej. W efekcie po niemalże dwudziestu latach od zmiany systemu politycznego Polska nie ma wykształconego korpusu służby cywilnej, a perspektywy nowych rozwiązań nie napawają optymizmem.

Można odnieść wrażenie, że kolejne rządy obawiają się nielojalności urzędników, uważając, że rządzenie będzie możliwe tylko i wyłącznie przy pomocy osób, które same zatrudnią. Wydaje mi się, że polska klasa polityczna nie pojmuje idei służby cywilnej, zachowując się tak, jakby nie znała zasady wykształconej już w III Republice Francuskiej, że: „rządy i parlamenty odchodzą, a administracja pozostaje”. Odnosi się wrażenie, iż polscy politycy nie traktują administracji jako strażnika chroniące-

go interes publiczny, zachowującego jednocześnie lojalność wobec każdego rządu. Nasuwa się wniosek, że każdorazowo kierownictwo instytucji (bez względu na barwy polityczne) boi się współpracy z urzędnikami, którzy pracowali pod rządami ich politycznych przeciwników. Zresztą, trudno się temu dziwić.

Budowanie korpusu będzie niewątpliwie możliwe. Długotrwały okaże się nie tyle proces powołania do życia struktur, ile ukształtowania zasad, wpojenia zachowań odzwierciedlających ideę służby dla państwa. Z całą pewnością można stwierdzić, że na tym etapie nie został w Polsce wykształcony sprawnie funkcjonujący korpus służby cywilnej. Pomimo formalnego powołania go do życia (jest to jedynie element wstępny), 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. Elementy te nie będą poprawnie funkcjonować li tylko przy precyzyjnie skonstruowanych normach prawnych; do tego potrzeba także wzajemnego poszanowania statusu prawnego (odmienności) sfery politycznej i urzędniczej. Istnieje konieczność ułożenia relacji na zasadach partnerstwa (z zachowaniem reguł określających administrację jako sferę wykonawczą) oraz wypracowania mechanizmów, z jednej strony, hamujących chęć wywierania wpływu przez polityków na sektor urzędniczy (upolityczniania administracji), a z drugiej – eliminujących biurokratyzowanie polityki.

Na zakończenie należy stwierdzić, że pewną dozą optymizmu napawają wyniki ostatniej kontroli NIK w służbie cywilnej (wielokrotnie w tekście przywoływane). Okazuje się bowiem, że od poprzedniej kontroli z 2004 r. sytuacja uległa znacznej poprawie, zarówno w zakresie przeprowadzania naborów, jak też obsadzania wyższych stanowisk w służbie. Z wyników tych jasno przebija się wniosek, że taki stan funkcjonowania korpusu dobrze rokuje na przyszłość. Kontrolerzy NIK wyrazili przekonanie, iż stwarza to szansę na zbudowanie profesjonalnego, kierującego się europejskimi standardami korpusu służby cywilnej.

Bibliografia

- Burnetko K. (2003). *Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne*. Raport sfinansowany ze środków Fundacji im. Stefana Batorego.
- Cieślak Z., Jagielski J., Rączka K. (1998). *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze.
- Domańska E. (1997). „Kapitał nowoczesnej administracji”, *Biuletyn Służby Cywilnej*, nr 1.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P. (2010). *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Dubowik A. (2010). „Podstawy nawiązania stosunku pracy z członkami korpusu służby cywilnej”, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, nr 1.
- Działocha K., Łukaszczuk A. (2006). „Nowa ustawa o służbie cywilnej”, *Państwo i Prawo*, nr 11.
- Funkcjonowanie Służby Cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych* (2012). Informacja o wynikach kontroli NIK. Warszawa.
- Galińska-Rączy I. (2006). Opinia prawna na temat projektów ustaw o służbie cywilnej (druk 552) oraz o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553 oraz 553-A). Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych; (opinia zlecona).
- Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej* (2005). Raport Najwyższej Izby Kontroli. Warszawa.
- Jagielski J., Rączka K. (2001). *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*. Warszawa: Lexis-Nexis.
- Kornaś J. (2001). „Koncepcje polskiej służby cywilnej w świetle ustaw z 1996 i 1998 r.”, *Zeszyty Naukowe*, nr 571.
- Paradowska J. (2002). „Korpus w rozkładzie”, *Polityka*, nr 42(2372).
- Rydlewski G. (2001). *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 1999”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 2003”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za rok 2005”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- „Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2009 roku”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, marzec 2010.
- Stelina J. (2006). Opinia prawna do poselskich projektów ustaw: o służbie cywilnej (druk 552), o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553) oraz autopoprawki do ww. projektu (druk 553-A). Gdańsk: Biuro Analiz Sejmowych; (opinia zlecona).
- Szewczyk H. (2006). Opinia prawna do projektu ustawy o służbie cywilnej (druk sejmowy 552 z dnia 29 marca 2006 r.), projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy 553 z dnia 29 marca 2006 r.) oraz autopoprawki do projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy 553-A z dnia 8 czerwca 2006 r.). Katowice: Biuro Analiz Sejmowych; (opinia zlecona).
- Szewczyk H. (2010). *Stosunki pracy w służbie cywilnej*. Warszawa: Wolters Kluwer Business.
- Ura E. (2006). Opinia na temat projektu ustawy o służbie cywilnej (druk 552) oraz projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553) oraz autopoprawki do projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553-A). Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych; (opinia zlecona).
- Ura E. (1998). „Służba cywilna w Polsce”, w: *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, t. II. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002r., sygn. akt K 9/02.

Selected institutions of the Polish civil service in the years 1996–2009. A comparative approach

The study analyzes the evolution of the civil service in the years 1996–2009. It is based on incorporated legal acts which refer to the creation of the civil service corps and its organization structures, i.e. the Civil Service Office, the Head of the Civil Service, the Civil Service Council, The National Staff Resources, General Director, the Public Service Council. What is more, the author studies recruitment rules, the organization of preparatory service, staff evaluation and executive posts in the civil service. The aim of the paper is to discuss legal regulations developed and passed by the parliament and the government. It includes empirical data showing whether the statutory provisions were implemented. Moreover, it shows how the confusion in the matter resulted in problems of the entire system. In conclusion, it shows the lack of imagination on the part of the legislator or their disregard for the extremely important element of public life which is the civil service corps.

Keywords: public administration, civil service, political supervisors in public administration, politicians, public officers.