

Rozdział I. Służba cywilna – podstawowe informacje, organizacja, funkcjonowanie

Jeśli ktoś zadaje sobie pytanie o to, czym jest służba cywilna, to proponujemy najpierw zajrzeć do ustawy zasadniczej, a konkretnie do art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa KSC.

Z przepisu tego wynika, iż intencją ustawodawcy było zdefiniowanie wizji służby cywilnej (zawodowa, rzetelna, bezstronna, politycznie neutralna) oraz jej misji (wykonywanie zadań państwa). Umieszczenie zapisu powołującego KSC w tak ważnym akcie, jak Konstytucja RP, ma jeszcze jedną zaletę: zabezpiecza działania służb państwowych przed destabilizującym wpływem zmian układów politycznych, wynikających czy to z wyborów parlamentarnych, czy też z powstania i upadania koalicji rządowych. Konstytucja RP daje obywatelom prawo do wymagania jakości pracy od KSC, bez względu na podział ról na scenie politycznej czy też kierunek polityk publicznych.

W art. 153 Konstytucji RP znajdujemy jeszcze jedną ważną informację: Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem KSC.

Powyższy przepis czyni Prezesa Rady Ministrów odpowiedzialnym za ogólny stan służby cywilnej, a także stanowi podstawę do przypisania PRM konkretnych uprawnień. A teraz przejdźmy do przepisów SłużbaCywilU.

Na początku aktu, w art. 1, mamy przypomnienie wizji służby cywilnej z Konstytucji RP, określonej czterema przymiotnikami: zawodowa, rzetelna, bezstronna, politycznie neutralna. Dlaczego akurat te cztery atrybuty uznano za ważne na tyle, aby umieścić je w Konstytucji RP i SłużbaCywilU? Przyjrzyjmy się każdemu z nich po kolei:

- 1) zawodowa – umieszczając wymóg zawodowego wykonywania zadań państwa przez KSC w aktach prawa powszechnego, polski ustawodawca wskazał jednoznacznie na profesjonalizację służby cywilnej, odrzucając koncepcję pełnienia jej społecznie. Oznacza to, że członkowie KSC wykonują swoją pracę w określonych jednostkach organizacyjnych administracji rządowej, traktują ją jako stałe źródło utrzymania oraz jako zawód wykonywany. Równocześnie ustawodawca zakłada, że członkowie KSC traktując pracę jako zajęcie tymczasowe lub drugorzędne w sto-

sunku do innych rodzajów zarobkowania, nie będą w stanie wykonywać zadań w sposób zawodowy;

- 2) rzetelna – rzetelne wykonywanie zadań państwa przez KSC nie tylko świadczy o profesjonalizmie, ale również zwiększa poziom zaufania obywateli do KSC, administracji rządowej, a także ogólnie do państwa. Wymóg rzetelności został przywołany w przepisach dotyczących obowiązków członka KSC (art. 76 ust. 1 pkt 4 SłużbaCywilU – członek KSC jest obowiązany w szczególności rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania), a oprócz tego „rzetelność i terminowość” jest jednym z czterech kryteriów obowiązkowych służących dokonaniu oceny okresowej członka KSC;
- 3) bezstronna – wymóg bezstronności można rozwijać, powołując się na takie zalety jak obiektywizm, praworządność czy równe traktowanie. Pojawia się on również w przywoływanym w poprzednim punkcie art. 76 ust. 1 pkt 4 SłużbaCywilU. Ponadto egzekwowaniu bezstronności w KSC mają służyć:
 - a) zakaz stronniczości (kierowania się interesem jednostkowym lub grupowym – art. 78 SłużbaCywilU),
 - b) nakaz unikania korupcji i nepotyzmu (konfliktu interesów w ujęciu zarobkowym – art. 80 SłużbaCywilU, oraz w ujęciu powiązań rodzinnych – art. 79 SłużbaCywilU);
- 4) politycznie neutralna – neutralność polityczna jest szczególnym rodzajem bezstronności, który ze względu na specyfikę zadań KSC jest wysoce pożądany. Z reguły w ustroju demokratycznym mamy do czynienia ze zmiennością politycznego układu sił, której cykle wyznaczają daty graniczne kolejnych kadencji. Bez wątpienia można wskazać kilka krajów będących wyjątkami od tej reguły, jednak nie jest to temat naszych rozważań.

Aby spełnić wymóg politycznej neutralności, konieczne są dwa rodzaje działań:

- 1) minimalizacja wpływu sił politycznych na działalność KSC;
- 2) bezstronność podczas sporów toczonych przez siły polityczne, ich frakcje czy też poszczególnych polityków.

Podobne stanowisko można znaleźć w wyroku TK z 13.11.2003 r. (K 51/02, OTK-A 2003, Nr 8, poz. 86) zgodnie z którym neutralność polityczna KSC stanowić ma gwarancję stabilności kadry urzędniczej w sytuacji zmieniających się w demokratycznym państwie rządów, zaś jedną z wartości wynikających z powołania KSC jest perspektywa zapewnienia profesjonalnej, stabilnej i odpowiedzialnej obsługi aparatu państwowego oraz interesantów administracji.

Wymogi zawodowości, rzetelności, bezstronności czy neutralności politycznej SC będą pojawiać się jeszcze wielokrotnie w analizowanych przepisach, w połączeniu z obowiązkami, prawami, zakazami i nakazami. Obfitość przepisów już na poziomie ustawy, a także liczne akty wykonawcze są wynikiem troski, z jaką ustawodawca podchodzi do zapewnienia profesjonalizacji KSC. Co prawda odpowiednie przepisy to zdecydowanie nie wszystko, ale od przepisów należy zacząć.

1. Szef Służby Cywilnej

Wiemy już, że konstytucyjnym zwierzchnikiem SC jest PRM. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach SC jest natomiast Szef SC. Nie posiada on swojego aparatu pomocniczego, jak to miało miejsce w latach 1997–2006. Jest obsługiwany przez KPRM, a konkretnie przez Departament Służby Cywilnej, który powstał w wyniku inkorporacji zniesionego Urzędu Służby Cywilnej (ewolucja Szefa SC jako organu administracji rządowej to temat na inne opracowanie).

Artykuł 15 ust. 1 SłużbaCywilU zawiera zakres zadań Szefa SC, wśród których znajdziemy zadania o charakterze:

- 1) nadzorczo-zarządczym (czuwa nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej, kieruje procesem zarządzania zasobami ludzkimi w SC, monitoruje i nadzoruje wykorzystanie środków na wynagrodzenia oraz szkolenia członków KSC, planuje, organizuje i nadzoruje szkolenia centralne w SC);
- 2) organizacyjnym (przygotowuje projekty aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej, prowadzi współpracę międzynarodową w sprawach dotyczących służby cywilnej);
- 3) informacyjnym (np. gromadzi informacje o KSC, upowszechnia informacje o SC, zapewnia warunki upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy).

Artykuł 15 SłużbaCywilU nie jest katalogiem zamkniętym, dlatego rekomenduje się podchodzenie do roli Szefa SC w sposób szerszy, obejmujący zagadnienia, które nie pojawiają się wprost w przepisach SłużbaCywilU.

Taka postawa jest szczególnie uzasadniona w przypadku uprawnień Szefa SC w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi SC. Skupmy się więc na tym zagadnieniu. Otóż Szef SC:

- 1) kieruje procesem zarządzania zasobami ludzkimi w SC (art. 15 ust. 1 pkt 2 SłużbaCywilU);
- 2) monitoruje i nadzoruje wykorzystanie środków na szkolenia członków KSC (art. 15 ust. 1 pkt 5 SłużbaCywilU);
- 3) planuje, organizuje i nadzoruje szkolenia centralne w SC (art. 15 ust. 1 pkt 6 SłużbaCywilU);
- 4) przygotowuje i przedstawia Radzie Ministrów projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w SC (art. 15 ust. 2 SłużbaCywilU);
- 5) określa standardy zarządzania zasobami ludzkimi w SC (art. 15 ust. 9 SłużbaCywilU – akt wszedł w życie 30.3.2012 r. jako zarządzenie Nr 3 Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi; zarządzenia Szefa SC nie są publikowane w dziennikach urzędowych, a jedynie na stronie www.dsc.kprm.gov.pl).

Biorąc pod uwagę uprawnienia Szefa SC w stosunku do członków KSC, które możemy znaleźć w innych miejscach SłużbaCywilU, oraz omówione powyżej przepisy, dochodzimy do wniosku, że nie tylko wdraża on politykę rządu wobec SC, ale też ma możliwość wpływania na kształt tej polityki. Należy w tym momencie nadmienić, że Szef SC, niemający swojego aparatu pomocniczego i uzależniony od zasobów będących w dyspozycji Szefa KPRM, nie byłby w stanie wdrażać polityk, strategii i planów bez wsparcia ze

strony DG. Mówi o tym art. 17 ust. 1 SłużbaCywilU, zgodnie z którym Szef SC realizuje zadania określone w SłużbaCywilU przy pomocy DG.

W 2016 r. ZmSłużbaCywilU15 wprowadziła zmiany w przepisach dotyczących Szefa SC, który jest już powoływany i odwoływany samodzielnie przez Prezesa Rady Ministrów. Usunięto także przepisy określające przesłanki i tryb odwołania Szefa SC (art. 12 i 13), co oznacza, że PRM ma pełną swobodę w tym zakresie. Ponadto zrezygnowano z wymogu posiadania doświadczenia na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub jednostkach sektora finansów publicznych, co umożliwi powołanie na to stanowisko osoby spoza sektora publicznego.

W latach 1997–2006, czyli kiedy Szef SC miał swój aparat pomocniczy w postaci Urzędu Służby Cywilnej, funkcję tę pełnił najpierw Jan Szachułowicz (1997), a następnie Jan Pastwa. Jan Pastwa był Szefem SC najdłużej, bo do 2006 r., kiedy na mocy PańZasKadrU Urząd Służby Cywilnej oraz stanowisko Szefa SC zostały zniesione. Z kolei po przywróceniu w 2008 r. stanowiska Szefa SC został na nie powołany Sławomir Brodziński, który piastował stanowisko do grudnia 2013 r. Następnie obowiązki pełnił zastępujący Szefa SC Dagmir Długosz. Od października 2014 r. do grudnia 2015 r. Szefem SC była Klaudia Torres-Bartyzel.

2. Rada Służby Publicznej

Oprócz Szefa SC funkcjonuje jeszcze organ opiniodawczo-doradczy przy PRM – Rada Służby Publicznej. Oprócz wyrażania opinii w sprawach określonych w art. 19 ust. 2 SłużbaCywilU Rada ma prawo do:

- 1) oceniania przebiegu postępowań kwalifikacyjnych w SC, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wnioskować do Szefa SC o ponowne przeprowadzenie postępowania;
- 2) występowania do Szefa Służby Cywilnej z wnioskiem o zajęcie stanowiska w sprawach określonych przez Radę w zakresie stosowania zasad służby cywilnej oraz w sprawach skargi skierowanej do Rady przez członka korpusu służby cywilnej lub w sprawach uwag i wniosków przedstawicieli związków zawodowych i stowarzyszeń urzędniczych działających w ramach administracji publicznej;
- 3) określania kierunków modernizacji służby cywilnej pod kątem zmieniających się zadań, potrzeb i oczekiwań Prezesa Rady Ministrów;
- 4) upowszechniania najlepszych europejskich standardów, wzorców i doświadczeń w zakresie funkcjonowania służby publicznej, we współpracy z KSAP.

Rada Służby Publicznej została powołana na mocy ZmSłużbaCywilU15, wchodzącej w życie 23.1.2016 r., zajmując w systemie służby cywilnej miejsce zniesionej tą samą ustawą Rady Służby Cywilnej. Nowa Rada, w porównaniu do poprzedniej, posiada inaczej określony zakres zadań: zmniejszono kompetencje w zakresie monitorowania postępowań w SC z jednej strony, z drugiej strony przyznano uprawnienia do interweniowania u Szefa SC w sprawach dotyczących SC.

Zmiany dotyczące Szefa SC i organu opiniodawczo-doradczego PRM zestawiono w tabeli poniżej. Inne modyfikacje wprowadzone przepisami ZmSłużbaCywilU15 zostaną opisane w kolejnych rozdziałach.

Tabela 1. Zestawienie zmian wprowadzonych ZmSłużbaCywilU15 w zakresie Szefa SC i Rady Służby Publicznej.

Zakres	SłużbaCywilU	ZmSłużbaCywilU15
Powołanie i odwołanie Szefa SC	Powoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród urzędników po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej. Odwoływany w przypadku wystąpienia którejś z przesłanek z katalogu zamkniętego.	Powoływany i odwoływany samodzielnie przez Prezesa Rady Ministrów.
Wymagania formalne wobec osoby na stanowisku Szefa S.C.	1) wybierany spośród urzędników SC, 2) musi posiadać doświadczenie na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub jednostkach sektora finansów publicznych, 3) nie jest i w okresie ostatnich 5 lat nie była członkiem partii politycznej.	1) może być urzędnikiem SC, 2) może posiadać doświadczenie na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub jednostkach sektora finansów publicznych, 3) nie jest członkiem partii politycznej.
Zakres zadań organu opiniodawczo-doradczego PRM	1) monitoruje przebieg postępowań kwalifikacyjnych w SC, procesu naboru na wyższe stanowiska w SC, procesu naboru przeprowadzanego na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, ma prawo wnioskować do właściwego organu o przeprowadzenie procesu ponownie, 2) opiniuje w sprawach powołania i odwołania Szefa SC.	1) monitoruje przebieg postępowań kwalifikacyjnych w SC, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, ma prawo wnioskować do Szefa SC o przeprowadzenie procesu ponownie, 2) współpracuje z KSAP w zakresie wprowadzania standardów w SC.
Skład organu opiniodawczo-doradczego PRM	15 członków powoływanych przez PRM, z czego 8 bezpośrednio (na 6 lat), 7 na wniosek klubów parlamentarnych (na 4 lata).	7–9 członków powoływanych przez PRM na 4 lata.
Wynagrodzenie	Otrzymują wynagrodzenie ryczałtowe.	Wykonują zadania społecznie.

3. Dyrektorzy generalni

Stanowisko DG zostało utworzone w 1996 r. i jest to najwyższe stanowisku urzędnicze w SC. Przepisy SłużbaCywilU (art. 25 ust. 1 i 2) precyzują, w których urzędach administracji rządowej tworzone są stanowiska DG.

Opis roli DG w strukturze SC należy zacząć od tego, że pomiędzy nimi oraz pracownikami urzędu dochodzi do nawiązania stosunku pracy. Wyjątkiem są osoby na stanowiskach politycznych (powołanie lub umowa na czas pełnienia funkcji). W przypadku zaś samych DG dochodzi do nawiązania stosunku pracy z kierownikami urzędów. Oznacza

to, że w przypadku zdecydowanej większości pracowników urzędów administracji rządowej rolę pracodawcy odgrywa DG.

Jeśli chodzi o ogólny zakres zadań DG, to kluczowy jest art. 25 SłużbaCywilU. W ust. 4 mamy obszerny, otwarty katalog, w ramach którego można wyróżnić dwie zasadnicze grupy zadań DG:

- 1) zapewnienie funkcjonowania urzędu,
- 2) dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy oraz prowadzenie polityki personalnej w urzędzie.

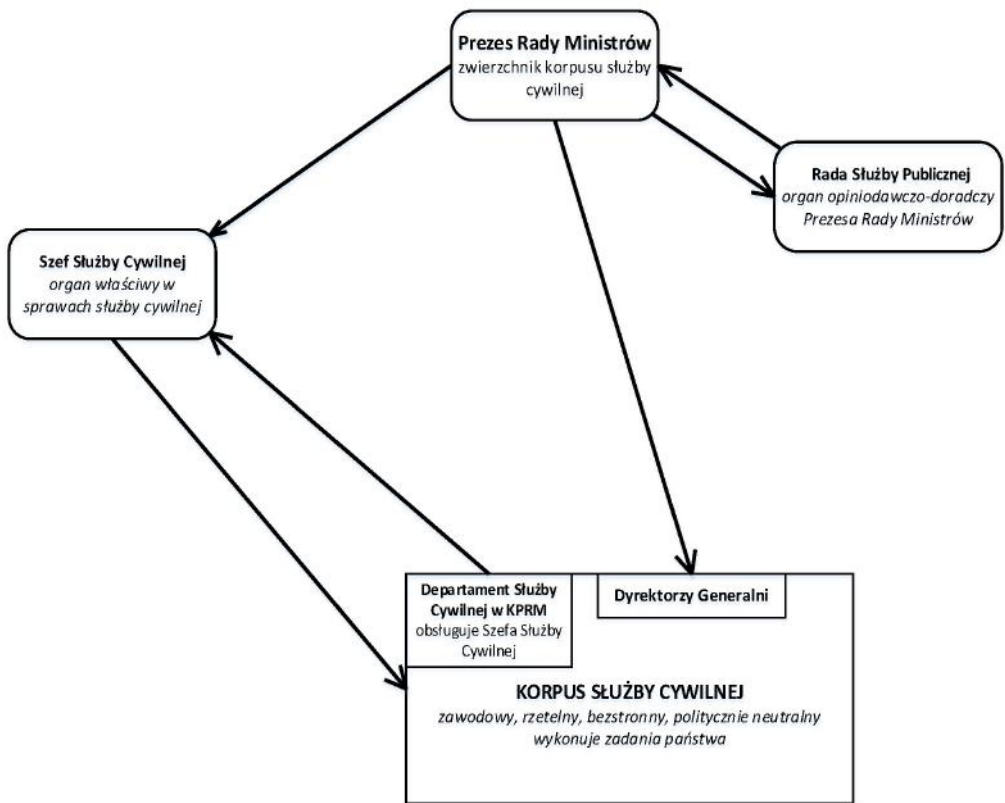
Ustawodawca zadbał także, aby maksymalnie zapewnić ciągłość funkcjonowania urzędu. W tym celu nałożono na DG obowiązek wyznaczenia osoby zastępującej DG (art. 25 ust. 6 SłużbaCywilU), a w przypadku, gdy nie jest to możliwe, zastępującego DG wyznacza Szef SC (art. 25 ust. 8 SłużbaCywilU). Zastępujący DG ma wszystkie uprawnienia i kompetencje DG, wśród których należy zwrócić szczególną uwagę na delegację do wydawania zarządzeń w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 25 ust. 4 SłużbaCywilU. Zarządzenia DG są wewnętrznymi aktami prawnymi, w związku z czym nie są publikowane. Mają kapitalne znaczenie z punktu widzenia organizacji pracy urzędu, a także precyzują sposoby egzekwowania praw i obowiązków pracowniczych w urzędzie (oprócz oczywiście aktów prawa powszechnego).

Przejęcie przez DG zadań w zakresie organizowania pracy urzędu czy też wykonywania czynności pracodawcy znacznie odciążało kierowników urzędów. W efekcie doszło w urzędach administracji rządowej do sytuacji, w której DG faktycznie pełni funkcję odrębnego organu administracyjnego. Ponadto doszło także do ograniczenia wpływu polityków na zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędach administracji rządowej.

4. Ogólna struktura służby cywilnej

Na poniższym rysunku zobrazowano ogólną strukturę polskiej służby cywilnej.

Rysunek 1. Ogólna struktura służby cywilnej



Podstawa prawna:

- art. 153 Konstytucji RP,
- art. 15, 25 Służba CywilU,
- art. 1 pkt 3-7 ZmSłużba CywilU 2015.