

Hubert Izdebski

SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny, Polska

e-mail: hizdebski@swps.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3390-4167

WPLYW ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH I TRADYCJI SŁUŻBY CYWILNEJ RP NA OBECNY MODEL SŁUŻBY CYWILNEJ

THE INFLUENCE OF THE LEGAL SOLUTIONS AND THE CIVIL SERVICE TRADITION OF THE REPUBLIC OF POLAND ON THE CURRENT MODEL OF THE CIVIL SERVICE

Abstract

The presented article is of a historical and legal nature. It analyzes the impact of the legal solutions and the tradition of the Polish civil service on the current model of the civil service. The results of the conducted research lead to the conclusion that despite the considerable passage of time – and despite the fact that while the 1922 Act on the State Civil Service was formally maintained until 1974, the continuity of tradition was interrupted in the period of “People’s Poland” – the classic solutions of the Act from before a century have survived to such extent that there are grounds for talking about the impact of the 1922 Act on the current model of the civil service – a model far from perfect, and even “decapitated”.

KEYWORDS

Poland, civil service, Act, tradition, interrupted, model, decapitated

SŁOWA KLUCZOWE

Polska, służba cywilna, ustawa, tradycja, przerwany, wzorcowy, zdekapitalizowany

Rok 1922 – pierwszy, w którym odrodzone państwo polskie nie toczyło już działań wojennych, i ostatni, w którym obradował Sejm Ustawodawczy (do 27 listopada), tworząc fundamenty prawa Rzeczypospolitej – pozostawił po sobie obfite ustawodawstwo, w tym mające podstawowe znaczenie dla administracji publicznej.

17 lutego 1922 r. uchwalono ustawę o państwowej służbie cywilnej (dalej: u.p.s.c.)¹, której poświęcone jest niniejsze opracowanie. Warto jednak pamiętać także o następującej po niej ustawie z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich², gdyż pomiędzy nią a ustawą o państwowej służbie cywilnej było określone *iunctim* (zwłaszcza w odniesieniu do statusu urzędników pierwszej i drugiej kategorii). Nie wolno zapominać zwłaszcza o ustawie z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym³ – drugim obok państwowej służby cywilnej podstawowym elemencie instytucjonalnej infrastruktury demokratycznego państwa prawnego. Pojęcie demokratycznego państwa prawnego wówczas nie było jeszcze używane, ale takie właśnie państwo budowano – tyle że część tego, co zbudowano, zdemontowano po przewrocie majowym 1926 r.

Po 1944 r., gdy tworzone państwo niebędące demokratycznym państwem prawnym, albo zaniechano odbudowy instytucji, co dotyczyło Naczelnego Trybunału Administracyjnego, albo formalnie utrzymując dawne przepisy, gruntownie zmieniono ich treść i sens, co stało się udziałem ustawy o państwowej służbie cywilnej. Ustawa, w mało już następnie zmienionym brzmieniu tekstu jednolitego z 1949 r.⁴, mogła dotrzeć do 1974 r.; wraz z wprowadzeniem w 1950 r. systemu jednolitości władzy terenowej została rozciągnięta na pracowników rad

¹ Dz.U. nr 21, poz. 164, z późn. zm.

² Dz.U. nr 32, poz. 256, z późn. zm.

³ Dz.U. nr 67, poz. 600, z późn. zm. – tekst jedn. Dz.U. z 1926 r. nr 68, poz. 400. Ustawę zastąpiło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. (Dz.U. nr 94, poz. 806, z późn. zm.).

⁴ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 1949 r. (Dz.U. nr 11, poz. 72).

narodowych, by w 1968 r. jej zakres stosowania został poważnie ograniczony w następstwie odrębnego unormowania statusu pracowników rad narodowych⁵.

Nazwa „państwowa służba cywilna”, jeżeli chodzi o zastosowanie przymiotnika „państwowa”, została przyjęta nieprzypadkowo. Ustawa obejmowała wyłącznie⁶ osoby określone jako „funkcjonariusze państwowej służby cywilnej”, zatrudnione w administracji państwowej. To odróżniało ją od wypracowywanych we Francji od 1871 r. projektów ustaw określających status funkcjonariuszy publicznych i tym samym normujących „funkcję publiczną” (*fonction publique* – termin w szerokim zastosowaniu już przed I wojną światową), obejmującą także zatrudnionych na podstawie stosunku publicznoprawnego w samorządzie terytorialnym (kształtowanym we Francji powoli i bez używania tej nazwy)⁷. Warto dodać, że w II Rzeczypospolitej w 1939 r. pracowano nad równoległą ustawą o pracownikach samorządowych.

Co do przymiotnika „cywilna”, należy mieć na uwadze fakt, że początkowo, poczynając od czasów Rady Regencyjnej, nie był on używany – mowa była o służbie państwowej czy służbie publicznej. Oznaczało to przyjęcie niemieckiego rozumienia tych terminów (*Staatsdienst, öffentlicher Dienst*). Przymiotnik „cywilna” został dodany w ramach prac, które doprowadziły do uchwalenia ustawy, nie tyle jednak jako wyraz nawiązania do brytyjskiego modelu *civil service*, ile w celu uściślenia zakresu ustawy poprzez wyłączenie zawodowej służby wojskowej⁸; istniał zresztą przykład instytucjonalny – od końca 1918 r. funkcjonowała Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa (jako następczyni Gabinetu Cywilnego Rady

⁵ Ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych (Dz.U. nr 25, poz. 164) – która straciła moc równoległe z ustawą o państwowej służbie cywilnej wraz z wejściem w życie Kodeksu pracy. Przemiany ustawodawstwa omawia w szczególności B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012; zob. także A. Łukaszczyk, *Służba cywilna II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. 83, s. 233 i n. Teksty aktów normatywnych: J. Itrich-Drabarek, A. Filak, K. Mrocza (red.), *Służba cywilna w Polsce 1922–2012. Ciągłość i zmiany w aktach prawnych*, Warszawa 2012.

⁶ Poza tym jedynie ministrów oraz „konstytucyjnie odpowiedzialnych kierowników innych władz naczelnych i urzędów centralnych” – jeżeli konstytucja lub ustawa nie zawierała przepisów odmiennych (art. 2 u.p.s.c.).

⁷ Zob. G. Thuiller, *Le statut des fonctionnaires de 1941*, „La Revue Administrative” 1979, nr 191, s. 480 i n.; J.Ch. Savignac, *L'Etat et la fonction publique*, „Revue Juridique de l'Ouest” 2009, nr 2, s. 144 i n. Ogólny status funkcjonariuszy publicznych stał się, wobec nieprzyjęcia rządowego projektu z 1920 r. (można założyć, że znanego twórcom naszej ustawy z 1922 r.), przedmiotem unormowania po raz pierwszy w 1941 r., w okresie Vichy, a regularnie jest takim przedmiotem od 1946 r. i obejmuje trzy gałęzie „funkcji”: państwową, terytorialną (samorządową) i szpitalną.

⁸ Odpowiadało to konwencji językowej przyjmowanej w XIX w. w Prusach – zob. H.A. Mascher, *Die Preussische Civil-Staatsdienst oder systematische Darstellung der Rechte und Pflichten der unmittelbaren und mittelbaren Civil-Beamten in Preussen. Ein Handbuch für die Preussischen Civil-Staatsdiener aller Klassen un alle Die, welche solche warden wollen*, Leipzig 1863.

Regencyjnej), obok której występowała Kancelaria Wojskowa (w składzie Adiu-
tantury Generalnej Naczelnika Państwa i Naczelnego Wodza)⁹.

*

Przywołanie – ustalonej przed przyjęciem ustawy o państwowej służbie
cywilnej – terminologii francuskiej, niemieckiej i brytyjskiej prowadzi do przy-
pomnienia ogólnego kierunku kształtowania się służby cywilnej, w ramach któ-
rego sytuować trzeba ustawę z 17 lutego 1922 r.

Idee, jakie można powiązać ze współczesnymi koncepcjami merytokracji czy
wręcz technokracji¹⁰, oraz pierwsze rozwiązania powstały w starożytnych Chi-
nach (które z tego powodu zostały nazwane „państwem egzaminów” – *exami-
nation state*) i nawiązywały do myśli Konfucjusza. Na nowo rozwiązania takie,
w określonym zakresie równoległe do przyjmowanych dla zawodowej służby
wojskowej, wypracowano w dobie oświecenia w Niemczech, przede wszystkim
w Prusach, i były one tam następnie rozwijane. We Francji do systemowego unor-
mowania doszło dopiero (pomijając prawodawstwo Vichy) w 1946 r., jednakże
status funkcjonariuszy publicznych zaczął być przedmiotem zdekoncentrowanego
normowania (w odniesieniu do poszczególnych „korpusów”) jeszcze przed rewo-
lucją 1789 r., a kształtujący się w XIX w. parlamentaryzm spowodował utrwalenie
się maksymy afirmującej stabilność aparatu urzędniczego: „rządy i parlamenty
odchodzą, administracja zostaje”. Szczególne znaczenie trzeba przypisać, nie
tylko ze względu na rozpowszechnione następnie określenie, wprowadzeniu *Civil
Service* w administracji centralnej Wielkiej Brytanii, zresztą z wykorzystaniem
wzorów pruskich¹¹. Należy wspomnieć o roli admiratora administracji pruskiej,
Thomasa Woodrowa Wilsona. W głośnym wykładzie, *The Study of Administra-
tion*, nawoływał do rozdzielenia od siebie polityki oraz profesjonalnej administra-
cji stanowiącej przedmiot nauki i nauczania. Dostarczyło to istotnego argumentu
zwolennikom *civil service movement* na rzecz stworzenia i umacniania służby
cywilnej w administracji federalnej i następnie stanowej USA. Nie wymaga uza-
sadnienia znaczenie dla kształtu współczesnej administracji publicznej koncepcji
idealnego typu biurokracji Maxa Webera.

⁹ Adiu-tantura Generalna (już Prezydenta Rzeczypospolitej) została w 1923 r. przekształcona
w Kwaterę Wojskową; po przewrocie majowym utworzono Gabinet Wojskowy Prezydenta.

¹⁰ Zob. A. Woolridge, *The Aristocracy of Talent. How Meritocracy Made the Modern World*,
London 2021.

¹¹ Termin *civil service* wystąpił po raz pierwszy na przełomie XVIII i XIX w. w administracji
Kompanii Wschodnioindyjskiej, gdzie wypracowywano system (nie bez wpływu tradycyjnych
rozwiązań chińskich), który stał się następnie podstawą brytyjskiego modelu służby cywilnej –
zob. M. Coolican, *No Tradesmen and No Women – The Origins of the British Civil Service*, Lon-
don 2018.

*

W ustawie o państwowej służbie cywilnej przyjęto klasyczny model służby, w znacznym stopniu oparty na wzorach niemieckich i wzorze austriackim – zasadniczo model kariery, który opierał się na założeniu związania się funkcjonariusza ze służbą na cały okres aktywności zawodowej. Jedynie takim założeniem można wytłumaczyć sens art. 8 u.p.s.c., zgodnie z którym mianowanie urzędnika (i odpowiednio niższego funkcjonariusza, zgodnie z art. 89 u.p.s.c.) wymagało zezwolenia właściwej władzy naczelnej, nie tylko gdy kandydat nie ukończył 18. roku życia (taki wymóg nie powinien bowiem dziwić), lecz również jeżeli ukończył 40. rok życia, a przedtem nie pozostawał w służbie państwowej; wynikało z tego, że nie oczekiwano także doświadczenia zdobytego w trakcie zatrudnienia np. w sektorze przedsiębiorczości prywatnej czy prowadzenia własnej działalności zawodowej lub gospodarczej.

W obrębie państwowej służby cywilnej występowały dwie kategorie funkcjonariuszy: urzędnicy i niżsi funkcjonariusze (art. 3 u.p.s.c.), rozróżniane już we wcześniejszym ustawodawstwie odradzającego się państwa¹². Kategorie te nie różniły się od siebie w sposób istotny. Do funkcjonariuszy niższych stosowała się większość przepisów dotyczących urzędników, z tym że pewne elementy ich statusu były unormowane nie w ustawie, lecz w aktach niższego rzędu. Przykładowo, o ile urzędnicy musieli mieć odpowiednie wykształcenie (art. 11 u.p.s.c.; kategoria pierwsza – wykształcenie wyższe, druga – wykształcenie średnie ogólnokształcące lub zawodowe, trzecia – ukończenie szkoły powszechnej lub niższych klas szkoły średniej), o tyle od „ubiegających się o posadę funkcjonariusza niższego” ustawowo wymagano jedynie umiejętności czytania i pisania po polsku (urzędnik powinien władać biegle językiem polskim w mowie i piśmie – art. 6 u.p.s.c.). Specjalne wymagania na poszczególne stanowiska miała ustalać właściwa władza naczelna (art. 90 u.p.s.c.)¹³.

Ustawa zawierała przepisy ogólne, stanowiła *lex generalis*, a wobec tego obok niej mogły lub musiały funkcjonować pragmatyki szczegółowe oraz inne osobne przepisy, do których zresztą również sama odsyłała: o uposażeniu (art. 39 i 106 u.p.s.c.)¹⁴, o opiece lekarskiej (art. 44 i 109 u.p.s.c.), o uposażeniu emerytalnym (art. 46 i 111 u.p.s.c.), o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym (art. 88 u.p.s.c.). Dzięki ogólnemu charakterowi ustawa mogła objąć szeroki krąg osób zatrudnionych przez państwo w ramach stosunków publicznonprawnych, w tym nawet ministrów, choć w nie do końca klarownym zakresie

¹² Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o uposażeniu urzędników i niższych funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. nr 65, poz. 429, z późn. zm.); obowiązywała do 1923 r.

¹³ Zob. M. Krzymkowski, *Kwalifikacje zawodowe urzędników w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2015, t. 67, z. 2.

¹⁴ Zbiór przepisów w: A. Karwowska-Sokołowska, A. Stawicka, P. Stawicki, J. Woźniczko, *Kształtowanie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Cz. II. Wynagrodzenia urzędników w II RP*, Warszawa 2021.

(art. 2 u.p.s.c.). Jej zakres podmiotowy opierał się w jakimś stopniu na domniemaniu objęcia nią danej grupy zatrudnionych przez państwo – inaczej bowiem nie można byłoby wytłumaczyć wyraźnego wyłączenia sędziów, prokuratorów, aplikantów sądowych, pracowników państwowych kolei żelaznych, poczt, telegrafów i telefonów oraz nauczycieli wszystkich szkół państwowych (art. 118 u.p.s.c., dotyczący także nauczycieli akademickich). Wyjątkiem od tej enumeracji negatywnej były wskazania pozytywne: ustawa stosowała się do urzędników Najwyższej Izby Kontroli, jeżeli inaczej nie stanowiła ustawa o Kontroli Państwowej (art. 118 u.p.s.c.), jak również stosowała się, jeżeli odpowiednie przepisy odrębne nie stanowiły inaczej, do funkcjonariuszy policji państwowej, straży celnej oraz dozorców więziennych, lecz już tylko do czasu wydania odpowiednich pragmatyk służbowych (także art. 118 u.p.s.c.); z kolei po trzech latach ustawę zastosowano odpowiednio, w zakresie nieuregulowanym odrębnie, do funkcjonariuszy dyrekcji lasów państwowych i nadleśnictw¹⁵.

Funkcjonariusze państwowej służby cywilnoprawnej pozostawali, co zostało podkreślone w art. 1 u.p.s.c., w stosunku o charakterze publicznoprawnym – w art. 3 u.p.s.c. określonym jako stosunek służbowy – który mógł „być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego, a w szczególności postanowień ustawy niniejszej”. W ramach tego klasycznego statusu znajdowali się oni całkowicie poza zakresem zastosowania przepisów prawa pracy – pozostawali w służbie, a nie świadczyli pracy. Przymiotnik „służbowy” odnosił się nie tylko do stosunku służbowego, który był zawiązywany przez mianowanie (na stałe albo do odwołania, czyli prowizoryczne – art. 5 u.p.s.c.), lecz także do odpowiedzialności (art. 66 i n. u.p.s.c.); w ramach odpowiedzialności służbowej wyróżniano odpowiedzialność dyscyplinarną (za występki służbowe) i porządkową (za wykroczenia służbowe). Funkcjonariuszom przysługiwały szczególne uprawnienia: urlopowe, emerytalne, lecznicze, rodzinne, jak również zasadniczo (co jednak nie dotyczyło mianowania prowizorycznego) zapewniano im stabilizację stosunku służbowego („urzędnik stały posiada wszystkie prawa, zastrzeżone w ustawie niniejszej, i może być wydany lub usunięty ze służby jedynie prawomocnym zarządzeniem władzy, wydanym na mocy niniejszej ustawy lub orzeczenia komisji dyscyplinarnej” – art. 33 i 104 u.p.s.c.). Z drugiej strony nałożono na nich szczególne obowiązki, określone w rozdziale II tytułu drugiego w stosunku do urzędników oraz, częściowo odrębnie, w rozdziale II tytułu trzeciego w stosunku do niższych funkcjonariuszy.

Choć ustawa nie posługiwała się – wówczas jeszcze nieutrwalonymi i niewprowadzanymi do ustawodawstwa – określeniami takimi jak „etyka” czy „deontologia”, zawierała liczne przepisy dotyczące tego obszaru. Za ich wspólny mianownik można uznać kategorię i wartość służby. Urzędnikiem i niższym

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o organizacji lasów państwowych (Dz.U. nr 119, poz. 1079), które obowiązywało do 1950 r.

funkcjonariuszem mógł być mianowany jedynie obywatel polski „o nieskazitelnej przeszłości” (art. 6 i 89 u.p.s.c. – może warto też zastanowić się, na ile określenie to jest tożsame z obecnym wymogiem cieszenia się nieposzlakowaną opinią). Wśród „zasad zachowania się” w ustawie wymieniono (art. 25 u.p.s.c.) m.in. takie obowiązki urzędnika jak: „w służbie i poza służbą strzec powagi swego stanowiska [...] i unikać wszystkiego, co mogłoby obniżyć poważanie i zaufanie, którego stanowisko tego wymaga; również po przejściu w stan nieczynny [...] zachowywać się w sposób, który by powadze jego stanowiska nie ubliżał”; przepis ten nie obowiązywał niższego funkcjonariusza, co do którego sformułowany został nakaz „unikania wszystkiego, co mogłoby obniżyć poszanowanie, którego wymaga jego stanowisko” (art. 100 pkt 1 u.p.s.c.). Nieco inaczej brzmiały przepisy dotyczące „stosunków urzędowych z interesantami”: urzędnik powinien „zachowując należytą powagę, być bezstronnym, uprzejmym i w granicach dopuszczalnych służyć im radą i pomocą”, a niższy funkcjonariusz – „być zawsze uprzejmym”.

Przed wszystkim jednak i urzędnik, i niższy funkcjonariusz miał obowiązek – czego niestety nie ma w aktualnym naszym ustawodawstwie, a co określało podstawę aksjologii służby – „dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co by mu mogło szkodzić” (art. 21 i 95 u.p.s.c.). Zarazem obok „dobra sprawy publicznej” w ustawie występowało „dobro publiczne” – jako przesłanka utrzymywania posiadanych informacji w ścisłej tajemnicy wynikająca z oceny samego urzędnika (art. 24 u.p.s.c., nie miał on w tym zakresie odpowiednika w stosunku do niższych funkcjonariuszy) oraz, jeżeli dobro to narażane było na szkodę, jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 69 u.p.s.c., stosowany analogicznie w stosunku do niższych funkcjonariuszy na mocy art. 114 u.p.s.c.). Dobro wspólne nie zostało przy tym uznane za tożsame, jak zapewne byłoby obecnie, z interesem publicznym – obraza interesu publicznego była alternatywną (na zasadzie alternatywy łącznej) przesłanką odpowiedzialności dyscyplinarnej obok narażenia na szkodę dobra publicznego.

*

Jak wspomniano, ustawa o państwowej służbie cywilnej nie funkcjonowała w pełni po 1926 r. W szczególności naruszana była zasada stabilizacji stosunku służbowego osób mianowanych na stałe¹⁶.

Od 1944 r. ustawa, dalej formalnie obowiązująca, zmieniła charakter. Kategorie urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej zastąpiła jedna kategoria pracowników państwowych, co już samo w sobie wskazywało na kierowanie się w stronę prawa pracy – mimo formalnego zachowania brzmienia art. 1 u.p.s.c. o publicznoprawnym charakterze stosunku państwowej służby

¹⁶ Zob. np. A. Łukaszczyk, *op.cit.*, s. 256 i n.

cywilnej. W Polsce Ludowej przejęto rozwiązania formalne, ale ich w istocie nie przestrzegano.

*

Ustawa o państwowej służbie cywilnej utraciła moc wraz z wejściem w życie 1 stycznia 1975 r. Kodeksu pracy. Oznaczało to odrzucenie dotychczasowego podstawowego elementu techniki – w postaci służby opartej na stosunku publicznoprawnym, a przyjęcie dla pracowników państwowych konstrukcji regularnego stosunku pracy, tyle że z szerokim zastosowaniem najprostszego do rozwiązania stosunku pracy na podstawie powołania. W warunkach „realnego socjalizmu” oznaczało to również podkreślenie faktu pełnej polityzacji aparatu administracyjnego. W rozporządzeniu Rady Ministrów z 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych¹⁷ (przykładowe) wyliczenie obowiązków zaczynało się (§ 8) od tego, że pracownik państwowy powinien „postępować zgodnie z zasadami praworządności ludowej, kierując się interesem społecznym i zadaniami budownictwa socjalistycznego, strzec autorytetu władzy ludowej oraz dążyć do pogłębiania zaufania obywateli do władzy ludowej i jej organów”.

Kontraktualizacja, a tak można ją określić w wydaniu Kodeksu pracy, zatrudnienia w sektorze publicznym nie była czymś wyjątkowym. Stanowiła istotną cechę nieco późniejszych idei i praktyk *new public management*. W demokratycznych państwach prawnych miała jednak służyć zapewnieniu bardziej efektywnego wykonywania zadań publicznych – przy zachowaniu profesjonalizmu i politycznej neutralności administracji publicznej, dla której w Polsce Ludowej nie było miejsca. Mowa zatem o innych motywach kontraktualizacji i samej kontraktualizacji w 1974 r. wprowadzonej w celu sformalizowania polityzacji.

*

„Festiwal Solidarności” lat 1980–1981 zachwiał podstawami ortodoksji realnego socjalizmu także w obszarze modelu zatrudnienia pracowników państwowych. Siłowe zdławienie wielkiego ruchu społecznego, którego podstawowym hasłem było „socjalizm tak, wypaczenia nie”, nie tylko nie stało po grudniu 1981 r. na przeszkodzie przejściu przez władzę niektórych pomysłów reformatorskich, lecz wręcz zachęcało do mniej czy bardziej technicznych reform.

Za próbę takiej reformy można uznać ustawę z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁸. Przywracała ona – co można także uznać za wyraz „nostalgii prawniczej”, czyli przejawiającego się od połowy lat 70. XX w. powracania do elementów rozwiązań II Rzeczypospolitej, aczkolwiek w nowym otoczeniu ustrojowo-prawnym – część technik właściwych ustawie o państwowej służbie cywilnej, przy wykluczeniu jednak powrotu do zasady pełnej odrębności

¹⁷ Dz.U. nr 49, poz. 300.

¹⁸ Dz.U. nr 31, poz. 214, z późn. zm.

stosunku publicznoprawnego od stosunku pracy. Wyrazem przywracania technik był przede wszystkim powrót do instytucji mianowania i związanej z nią względnej stabilizacji zatrudnienia; zauważyć też trzeba np. powrót do podziału odpowiedzialności na porządkową i dyscyplinarną.

*

W warunkach transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 r. powrót do idei państwowej służby cywilnej wydawał się więcej niż oczywisty. Przywrócenie całości rozwiązań ustawy z 1922 r. po siedmiu dekadach od jej przyjęcia nie było jednak, w też oczywisty sposób, możliwe – ze względu na nowe otoczenie prawne, w szczególności Kodeks pracy, jak i na efekty dokonującej się w państwach zachodnich ewolucji w kierunku uelastyczniania formuł zatrudnienia w administracji publicznej.

W konsekwencji opracowywano różne projekty ustaw: o państwowej służbie publicznej (1991 r.), o państwowej służbie cywilnej (lata 1992–1993) – i wreszcie o służbie cywilnej. Ten ostatni projekt sprowadzony, inaczej niż poprzednie, do administracji rządowej stał się podstawą ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (dalej: u.s.c.)¹⁹. Miała ona również ten skutek, że w art. 153 Konstytucji RP z 1997 r. przesądzono o tym, że korpus służby cywilnej działa w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa (co stanowiło powtórzenie brzmienia art. 1 u.s.c.) w urzędach administracji rządowej. Wrócono do nazwy (choć już bez przymiotnika „państwowa”) i podstawowych idei (jednak bez uznania całkowicie odrębnego publicznoprawnego charakteru służby), lecz kierowanie się tradycją miało znaczące ograniczenia.

Ustawowe, a następnie konstytucyjne, ograniczenie – nieznanie ustawie z 1922 r. – służby cywilnej do urzędów administracji rządowej spowodowało, że poza konstrukcją służby cywilnej pozostała administracja parlamentarna czy prezydencka, a tym samym pojawiła się potrzeba ich odrębnego unormowania. Najprostszym rozwiązaniem, które też zostało przyjęte, było pozostawienie w mocy ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r., podlegającej jedynie stopniowym nowelizacjom. Konstytucyjne ograniczenie służby cywilnej do osób zatrudnionych w urzędach administracji rządowej miało charakter w pewnym sensie przypadkowy, lecz przesądziło ono o innym niż w 1922 r. obszarze funkcjonowania tej służby.

Z drugiej strony kontynuowana jest tradycja odrębnego normowania statusu urzędników samorządowych – czego może ubocznym skutkiem było niezadeklarowanie w dotyczącym go ustawodawstwie, tj. ustawie z dnia 22 marca 1990 r.²⁰,

¹⁹ Dz.U. nr 89, poz. 402, z późn. zm.

²⁰ Dz.U. nr 21, poz. 124, z późn. zm.; tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1593, z późn. zm.

jak również zastępującej ją ustawie z dnia 21 listopada 2008 r.²¹, politycznej neutralności tej kategorii urzędników publicznych.

*

Nie można powiedzieć, że nasz kraj miał w ciągu ostatnich dekad szczęście do ustawodawstwa o służbie cywilnej. Ustawa z 1996 r. została zastąpiona przez ustawę z dnia 18 grudnia 1998 r.²², na miejsce której wydane zostały 24 sierpnia 2006 r. dwie ustawy: o służbie cywilnej²³ oraz o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych²⁴, które z kolei zostały uchylone przez ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²⁵, ta zaś po licznych nowelizacjach, w tym zasadniczej w 2016 r., doczekała się sześciu kolejnych tekstów jednolitych²⁶.

To, co zostało nazwane brakiem szczęścia do ustawodawstwa, nie było skutkiem działania siły wyższej, lecz wynikało z braku przekonania kolejnych ekip rządzących o pożytku, jaki miałyby nie tylko dla państwa, ale i dla nich, ustabilizowana, profesjonalna i politycznie neutralna służba cywilna (pod tym względem najwyżej można ocenić starania, które doprowadziły do uchwalenia ustawy z 2008 r.), a wobec tego z „majstrowania” przy instytucji, która od 1997 r. musiała w jakiejś formule występować, bowiem miała umocowanie konstytucyjne – ale też w tradycji z czasów II Rzeczypospolitej.

Kolejne ustawy zawierały różne konkretne rozwiązania. Łączyła je, poza wskazanym ograniczeniem zakresu podmiotowego – a rychło także wyłączeniem osób zatrudnionych w służbie zagranicznej²⁷ – ogólna „depublicyzacja” rozwiązań, wyrażająca się w ograniczaniu zakresu mianowania wraz ze związanymi z nim szczególnymi uprawnieniami (mianowanie w ogóle zniesiono w ustawie o pracownikach samorządowych), jak również w przenoszeniu w coraz większym stopniu rozpoznawania sporów w sprawach zatrudnienia do sądów pracy. Ograniczanie mianowania oznaczało zarazem odchodzenie od modelu kariery do – w najlepszej mierze – systemu mieszanego. Wprowadzono też nowe, w stosunku do klasycznych rozwiązań ustawy z 1922 r., elementy: Szefa Służby Cywilnej oraz dyrektora generalnego urzędu, postępowanie kwalifikacyjne w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, obowiązek regularnego szkolenia, zwiększenie zainteresowania ustawodawcy problematyką etyki. Być może innym stałym nowym elementem – ograniczającym jednak spójność i znaczenie całej

²¹ Dz.U. nr 223, poz. 1458, z późn. zm.; obecnie Dz.U. z 2022 r., poz. 530.

²² Dz.U. z 1999 r. nr 49, poz. 483, z późn. zm.

²³ Dz.U. nr 170, poz. 1218, z późn. zm.

²⁴ Dz.U. nr 170, poz. 1217, z późn. zm.

²⁵ Dz.U. nr 227, poz. 1505, z późn. zm.

²⁶ Obecny – Dz.U. z 2021 r., poz. 1233, z późn. zm.

²⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. nr 128, poz. 1403, z późn. zm. – cztery teksty jedn., ostatni Dz.U. z 2020 r., poz. 1854 r., zastąpiona przez ustawę z dnia 21 stycznia 2021 r., Dz.U. poz. 464, z późn. zm., tekst jedn. z 2022 r. poz. 1076).

konstrukcji – okaże się „dekapitacja” służby cywilnej, polegająca na wyodrębnieniu i szczególnie unormowaniu statusu wyższych stanowisk z brakiem wymagania neutralności politycznej w odniesieniu do osób je piastujących; w latach 2006–2008 doszło do niej w ramach odrębnej ustawy, obecnie następuje w obrębie ustawy o służbie cywilnej.

*

Mimo znacznego upływu czasu – i mimo faktycznego, przy formalnym utrzymaniu do 1974 r. ustawy z 1922 r., przerwania ciągłości tradycji w okresie Polski Ludowej – z klasycznych rozwiązań ustawy o państwowej służbie cywilnej sprzed stulecia zachowało się do naszych dni na tyle dużo (co nie znaczy bardzo dużo), że są podstawy do tego, by można było mówić o wpływie ustawy z 1922 r. na obecny model służby cywilnej – model daleki od doskonałości, a do tego jeszcze „zdekapitowany”.

Model ten i tak jest lepszy, co nie wydaje się wymagać uzasadnienia, od tego, co było przyjęte w pełni w latach 1975–1982, a także od modelu, który poważnie rozważano u nas w latach 1997–1998, a praktykowanego w niektórych państwach – przodownictwo przypadło Nowej Zelandii – pod wpływem idei *new public management*. Model ten polegał na odejściu od tradycyjnego rozumienia służby cywilnej i oparciu funkcjonowania administracji publicznej i zatrudnienia w administracji publicznej na zasadzie kontraktowej, odpowiadającej zatrudnieniu, w szczególności menedżerów, w sektorze prywatnym. Mógł on w pewnym zakresie odegrać pozytywną rolę w państwach, w których długo praktykowane i utrwalone były zasady tradycyjnej służby cywilnej. Polsce w 1997 r. groził przeskok od raczkujących rozwiązań z 1996 r. połączonych z rozwiązaniami z 1982 r. do negującego te rozwiązania systemu kontraktowego. Udało się jednak przekonać decydentów, że aby stosować to, co jest uważane (ściślej, było wówczas uważane) za najnowocześniejsze, trzeba najpierw porządnie kreować i ugruntować to, co jest klasyczne, a czego byliśmy przez wiele lat pozbawieni – to, co znajdowało wyraz w ustawie o państwowej służbie cywilnej.

Jak dotąd tego – tj. systemu zawodowej, bezstronnej i politycznie neutralnej służby cywilnej – ani wystarczająco nie kreowano, ani tym bardziej nie ugruntowano. Model przyjęty w ustawie o państwowej służbie cywilnej, jak była o tym mowa, też nie miał okazji ugruntować się w II Rzeczypospolitej. Służba cywilna – nawiązująca do zasad, na których oparła się ustawa z 1922 r., a zarazem dostosowana do wyzwań, które stawia czas dzisiejszy – stanowi, co zostało podniesione na początku niniejszego opracowania, jeden z podstawowych składników instytucjonalnej infrastruktury demokratycznego państwa prawnego.

Jeżeli III Rzeczpospolita, jak określa się ją w preambule Konstytucji z 1997 r., ma być demokratycznym państwem prawnym, potrzebuje służby cywilnej, która w nowych warunkach pozostanie wierna zasadom i wartościom, jakie znalazły wyraz w ustawie o państwowej służbie cywilnej.

REFERENCES

- Coolican M., *No Tradesmen and No Women. The Origins of the British Civil Service*, London 2018
- Itrich-Drabarek J., Filak A., Mroczka K. (red.), *Służba cywilna w Polsce 1922–2012. Ciągłość i zmiany w aktach prawnych*, Warszawa 2012
- Karwowska-Sokołowska A., Stawicka A., Stawicki P., Woźniczko J., *Kształtowanie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Cz. II. Wynagrodzenia urzędników w II RP*, Warszawa 2021
- Krzykowski M., *Kwalifikacje zawodowe urzędników w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2015, t. 67, z. 2
- Łukaszczuk A., *Służba cywilna II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. 83
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 1949 r. (Dz.U. nr 11, poz. 72)
- Przywora B., *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o organizacji lasów państwowych (Dz.U. nr 119, poz. 1079)
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. (Dz.U. nr 94, poz. 806, z późn. zm.)
- Savignac J.Ch., *L'Etat et la fonction publique*, „Revue Juridique de l'Ouest” 2009, nr 2
- Thuiller G., *Le statut des fonctionnaires de 1941*, „La Revue Administrative” 1979, nr 191
- Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o uposażeniu urzędników i niższych funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. nr 65, poz. 429, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. nr 21, poz. 164, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz.U. nr 32, poz. 256, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. nr 67, poz. 600, z późn. zm. – tekst jedn. Dz.U. z 1926 r. nr 68, poz. 400)
- Ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych (Dz.U. nr 25, poz. 164)
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. nr 31, poz. 214, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 21, poz. 124, z późn. zm.; tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1593, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 89, poz. 402, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. nr 49, poz. 483, z późn. zm.; po zmianach obecny – Dz.U. z 2021 r., poz. 1233, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. nr 128, poz. 1403, z późn. zm. – cztery teksty jedn., ostatni Dz.U. z 2020 r., poz. 1854 r., zastąpiona przez ustawę z 21 stycznia 2021 r., Dz.U. poz. 464, z późn. zm., tekst jedn. z 2022 r., poz. 1076)
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej r. (Dz.U. nr 227, poz. 1505, z późn. zm.)
- Woolridge A., *The Aristocracy of Talent. How Meritocracy Made the Modern World*, London 2021