

Ma Mędrala

Wyższe stanowiska w służbie cywilnej – uwagi na tle ostatnich nowelizacji

Zarządzanie Publiczne nr 43 (1), 88-103

2018

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Małgorzata Mędrala

Wyższe stanowiska w służbie cywilnej – uwagi na tle ostatnich nowelizacji¹

W dniu 30 grudnia 2015 r. została uchwalona nowelizacja ustawy o służbie cywilnej oraz innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 34), która obowiązuje od 23 stycznia 2016 r. Nowelizacja ta wprowadziła istotne zmiany w naborze na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zmiany te w wielu aspektach mogą wydawać się kontrowersyjne, w tym z perspektywy konstytucyjnej. Celem niniejszego artykułu jest ocena wprowadzonych zmian w kontekście zasady równego dostępu, w tym otwartego i konkurencyjnego naboru do służby publicznej. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatyczną oraz analityczną. Autorka dokonuje analizy regulacji znowelizowanej ustawy, odnosząc się do najważniejszych wprowadzonych nowelizacją zmian w naborze na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Konkludując swoje rozważania, autorka wyraża pogląd, iż nowo wprowadzone regulacje w zakresie naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej niezupełnie dają się pogodzić z modelem politycznie neutralnego i zawodowego korpusu służby cywilnej.

Słowa kluczowe: służba publiczna, służba cywilna, pracownik, powołanie

Wprowadzenie

Uchwalona 30 grudnia 2015 r. nowelizacja ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej² oraz innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 34), która obowiązuje od 23 stycznia 2016 r., zwana dalej „ustawą nowelizującą”, wprowadziła istotne zmiany w naborze na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zmiany te pod wieloma względami mogą wydawać się kontrowersyjne, między innymi z perspektywy konstytucyjnej.

Małgorzata Mędrala
Katedra Prawa Publicznego
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27
31-510 Kraków
m.medrala@gmail.com

¹ Publikacja została dofinansowana ze środków Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na badania dla młodych naukowców i uczestników studiów doktoranckich.

² Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1345; w dalszej części artykułu na określenie tej ustawy używam skrótów „u.s.c.”

³ *Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej*, LEX Omega, 2017.

Ponadto stanowią one istotne novum w stosunku do przyjętych u nas do tej pory standardów naboru na stanowiska w służbie cywilnej. Jak czytamy w uzasadnieniu projektu ustawy, celem nowelizacji miała być taka modyfikacja procedur, by zatrudnienie przebiegało „w sposób elastyczny i mniej sformalizowany” niż do tej pory³.

Wprowadzone w styczniu 2016 r. radykalne, nieznanne powojennemu polskiemu prawu urzędniczemu rozwiązania dotyczące zatrudniania osób na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej wymagają pogłębionych badań co do zgodności z uwarunkowaniami konstytucyjnymi i systemowymi w ramach wyodrębnionych gałęzi prawa, w szczególności prawa konstytucyjnego, urzędniczego, prawa pracy i prawa administracyjnego. Co więcej, po upływie ponad roku obowiązywania nowych przepisów możliwe jest także dokonanie pierwszych ocen skutków ich wprowadzenia dla praktycznego funkcjonowania korpusu służby cywilnej i administracji rządowej. Powstaje zatem pytanie o zasadność zastosowanego nowego modelu zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, jak również rodzą się pytania o źródła niedoskonałości funkcjonowania ustawy

w stosunku do tej właśnie grupy korpusu służby cywilnej, także w poprzednim stanie prawnym. Nie da się przy tym zatuzszować faktu, że zmiana ustawy w zakresie naboru do tej grupy stanowisk już kilkakrotnie zbiegła się czasowo ze zmianą ekipy rządzącej. W niniejszym tekście chciałam przedstawić kilka refleksji związanych z powyższymi kwestiami. Ze względu na jego ograniczoną objętość skupiam się przede wszystkim na analizie i ocenie konstrukcji samego wprowadzonego modelu, dlatego niektóre szczegółowe zagadnienia, np. kwestie wynagrodzeniowe, będące skutkiem dokonanej nowelizacji, zostaną jedynie zasygnalizowane.

Zasada otwartego i konkurencyjnego naboru do służby cywilnej oznacza, że może brać w nim udział każda osoba spełniająca wszystkie wymogi ustawowe, a wybór odpowiedniej osoby na dane stanowisko powinien zostać dokonany po porównaniu kwalifikacji poszczególnych kandydatów. Aby porównać te kwalifikacje, nabór na wolne stanowiska organizowany jest na zasadzie konkursowej⁴. Zgodnie z art. 60 Konstytucji RP⁵ obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Ponadto na podstawie art. 153 ust. 1 Konstytucji, w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycz-

⁴ Cecha otwartości w odniesieniu do konkursu jest definiowana w następujący sposób: „konkurs otwarty” to „konkurs, do którego może stanąć każdy” (por. *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. 5, PWN, Warszawa 1969, s. 525). Należy przyjąć, że otwartość naboru oznacza powszechność, jawność i równość ubiegania się o zatrudnienie w służbie cywilnej. Powszechność to łatwy i bezwarunkowy dostęp do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej dla wszystkich zainteresowanych. Jest ona powiązana z równością w dostępie do informacji o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej. Oznacza to, że żadna grupa nie jest wyłączona z możliwości uzyskania informacji o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej, ponieważ ustawa wskazuje obligatoryjne sposoby rozpowszechniania informacji. Jawność natomiast jest zapewniona między innymi również przez ustawy obowiązek upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, podawanie w ogłoszeniu listy kandydatów spełniających wymagania formalne i upublicznianie wyniku naboru – zob. Drobny 2012.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

nie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Jednakowy dostęp do służby cywilnej oznacza wolny i równy dla wszystkich osób spełniających określone wymogi dostęp do określonej pracy w służbie cywilnej. Konkurencyjność i otwartość w dostępie do stanowisk powinna być realizowana na zasadach wykluczających wszelką arbitralność ocen spełnienia przez kandydatów wymagań dotyczących kwalifikacji zawodowych (Szewczyk 2010, s. 13). Rozwinięciem tych przepisów jest art. 6 u.s.c., który wskazuje, że każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty i konkurencyjny⁶. Od dnia wejścia w życie zmian w ustawie o służbie cywilnej w styczniu 2016 r. przepis ten nie dotyczy już wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Najważniejsze zmiany wprowadzone na podstawie nowelizacji grudniowej dotyczą:

- 1) zastąpienia konkursowego naboru na stanowiska w służbie cywilnej stosunkiem pracy na podstawie powołania,
- 2) obniżenia wymagań kwalifikacyjnych i wymogów w zakresie neutralności politycznej na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej,
- 3) zniesienia Rady Służby Cywilnej, która została zastąpiona Radą Służby Publicznej,
- 4) wygaśnięcia nawiązanych według starego trybu naboru stosunków pracy w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Poniżej przedstawiam wybrane refleksje na temat nowo wprowadzonych regulacji oraz ich skutków prawnych i społecznych.

⁶ Zob. Stelina 2014. W komentarzu do art. 6 ustawy o służbie cywilnej J. Stelina zwraca uwagę, że z jednej strony, prawo równego dostępu do służby publicznej musi uwzględniać dwa podstawowe aspekty – jawność procedur naboru oraz sprawiedliwe dla wszystkich mechanizmy rekrutacji. Z drugiej strony, rzetelność i profesjonalizm kadr administracyjnych zależy w dużej mierze, choć nie tylko, od jakości kandydatów do służby, stąd bardzo ważną rolę odgrywają obiektywne i merytoryczne kryteria selekcji kandydatów do służby.

1. Powołanie zamiast konkursu na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej

Zmiany dokonane ustawą grudniową objęły zatrudnianie na stanowisku: dyrektora generalnego urzędu, kierującego departamentem w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwie, urzędzie centralnym organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób; wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy; kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego oraz zastępcy tej osoby (art. 25 u.s.c.). W wyniku zmian ustawowych w październiku 2016 r. katalog wyższych stanowisk w służbie cywilnej powiększył się o stanowiska powiatowego lekarza weterynarii i jego zastępcy⁷. Stanowiska te znajdowały się dotychczas w grupie stanowisk średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej. W 2016 r. stanowiska te zajmowało 514 osób⁸. Od 1 marca 2017 r. do grupy wyższych stanowisk w służbie cywilnej należą także stanowiska dyrektora izby skarbowej i jego zastępcy; dyrektora Biura Krajowej Informacji Podatkowej i jego zastępcy oraz naczelnika urzędu skarbowego⁹.

Zasadnicza różnica polega na tym, że po nowelizacji zasada otwartego i konkurencyjnego naboru do służby cywilnej nie obowiązuje przy obsadzaniu wskazanych wyższych stanowisk (art. 26 u.s.c.). Z tego też powodu zmianie uległy przepisy art. 6 i 26 u.s.c.¹⁰, będące wyrazem tej zasady.

⁷ Wejście w życie ustawy z dnia 23 września 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt – zob. art. 52 pkt 3a dodany przez art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 23 września 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1605) zmieniającej u.s.c. z dniem 18 października 2016 r.

⁸ Tak wynika z przekazanego przez Szefa Służby Cywilnej Dobrosława Dowiaty-Urbańskiego 31 marca br. *Sprawozdania o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2016 roku* na ręce Prezesa Rady Ministrów, <https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/sprawozdanie-szefa-sluzby-cywilnej-za-2016-rok>.

⁹ Zob. art. 52 pkt 5 dodany przez art. 112 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948) zmieniającej u.s.c. z dniem 27 lutego 2017 r.

¹⁰ Zgodnie z art. 6 u.s.c. każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cy-

W wyższe stanowiska w służbie cywilnej obecnie są obsadzane w drodze powołania w rozumieniu przepisów kodeksu pracy¹¹, a nie konkursu, przez uprawnione organy. Wiąże się to tym samym z wprowadzeniem do ustawy nowej podstawy nawiązania stosunku pracy (powołania – obok umowy o pracę oraz mianowania), jak również rozszerzeniem definicji członka korpusu służby cywilnej na osoby zatrudnione na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, obok pracowników oraz urzędników korpusu służby cywilnej (art. 3 u.s.c.).

Powołanie przewidziane w nowelizacji jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy w trybie powołania określonym w art. 68 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (dalej: k.p.). Przesądza o tym wprost dodany art. 53a ust. 3 u.s.c. Ze względu na fakt, iż nowelizacja nie przewiduje terminowego powołania, należy przyjąć, że bezwzględnie musi być ono ustalone na czas nieokreślony¹². W myśl bowiem art. 68 § 1¹ k.p. stosunek pracy z powołania nawiązuje się na czas nieokreślony, a jeżeli na podstawie przepisów szczególnych pracownik został powołany na czas określony, stosunek pracy nawiązuje się na okres objęty powołaniem.

Niewątpliwą zaletą omawianego rozwiązania jest przynajmniej to, iż ustawodawca wprost przesądza, że w tym przypadku chodzi o stosunek pracy nawiązany na podstawie powołania¹³. Jest to o tyle istotne, że na gruncie innych regulacji prawnych niezupełnie wiadomo, czy chodzi o stosunek pracy na podstawie powołania, czy o powołanie w znaczeniu powierzenia funkcji¹⁴. Pomimo to uważam, że rozwiązanie to zasługuje na krytykę. W najnowszej literaturze prawa pracy zwraca się bowiem uwagę, że stosunki pracy z powołania to

wilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty i konkurencyjny, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 4. Według art. 26 ust. 1 ustawy dyrektor generalny urzędu organizuje nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 4.

¹¹ Zob. art. 68 i n. k.p.

¹² Por. wyrok Sądu Najwyższego z 5 sierpnia 2008 r., sygn. akt I PK 29/08, Legalis nr 170440.

¹³ Zgodnie z art. 2 k.p. pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

¹⁴ Więcej na ten temat – zob. Mędrała 2016.

był minionego ustroju, pochodzenia radzieckiego, dlatego też stopniowo powinny być eliminowane z ustaw (zob. Płażek 2016). Tak było zresztą na gruncie ustawy o pracownikach samorządowych i pracownikach spółek handlowych. Powstaje także pytanie o sens wprowadzania kolejnej nowej podstawy nawiązania stosunku pracy w ustawie o służbie cywilnej.

Stosunek pracy z powołania charakteryzuje się najmniejszą stabilnością i najmniejszą ochroną zatrudnienia. Powołany pracownik może być w każdej chwili odwołany (art. 70 k.p.), nie przysługuje mu roszczenie o przywrócenie do pracy, a jedynie o odszkodowanie (art. 69 k.p.). Może to niejednokrotnie prowadzić do wykorzystywania wyższych stanowisk do celów politycznych. Moim zdaniem rozwiązaniem alternatywnym mogłaby być po prostu umowa o pracę na czas określony.

Powołanie wprawdzie może być poprzedzone konkursem (art. 68 k.p. w zw. z art. 9 ust. 1 u.s.c.), ale biorąc pod uwagę cel nowelizacji, którym miało być przyspieszenie naboru, prawdopodobnie będzie on rzadko (jeśli w ogóle) organizowany. Co do wagi konkursu w ramach naboru do służby cywilnej, to na uwagę zasługuje w szczególności bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Podkreśla się w nim także zawodowy charakter służby cywilnej. Wprowadzone nowe rozwiązania przeczą zarówno modelowi naboru konkursowego, jak i zawodowego do służby cywilnej.

Z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że służba cywilna ma mieć charakter zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Dlatego też w literaturze¹⁵ wskazuje się, że zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma z założenia charakteru zajęcia przejściowego, lecz stanowi źródło utrzymania i miejsce pracy, które zapewnia osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej. Członek korpusu służby cywilnej, podejmując swoją pracę jako służbę, podejmuje ją w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a ponadto w sposób lojalny wobec państwa i urzędu – podporządkowuje się polece-

niom służbowym przełożonego. W wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r.¹⁶ Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganii pewności prawa, a więc zespoleniu tych cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą jej działania. Bezpieczeństwo prawne jednostki może kolidować z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednakże prawodawca nie może w sposób całkowicie dowolny kształtować treści obowiązującego prawa, traktując je jako instrument do osiągnięcia dowolnie wyznaczonego celu. Nawet w wypadku faktycznego braku obsady stanowisk konieczne jest przeprowadzenie konkursu, który jest podstawowym instrumentem gwarantującym realizację wymogów konstytucyjnych¹⁷.

Podobnie w wyroku z dnia 29 listopada 2007 r.¹⁸ Trybunał Konstytucyjny uznał, że regułą powinien być dostęp do stanowisk w służbie publicznej w drodze konkursu przeprowadzanego na podstawie jasnych, określonych w ustawie kryteriów. Takie rozwiązanie odpowiada nie tylko wymogom sprawiedliwości, wykluczając arbitralność rozstrzygnięć, ale ponadto służy realizacji dobra wspólnego, umożliwiając nabór najlepszych kandydatów na poszczególne stanowiska w służbie publicznej. Ustawodawca powinien dążyć do coraz szerszego wprowadzania procedury konkursowej przy obsadzaniu stanowisk w służbie publicznej. Również w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. Trybunał Konstytucyjny¹⁹ wskazał, że konstytucyjne cele służby cywilnej ograniczają swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej. Realizacja tych celów jest bowiem możliwa jedynie przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów ustawowych.

¹⁶ Sygn. akt P 3/00, OTK z 2000 r. Nr 5, poz. 138.

¹⁷ Wyrok TK z 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02.

¹⁸ Sygn. akt SK 43/06, OTK z 2007 r., Nr 10/A, poz. 130.

¹⁹ Sygn. akt K 9/02.

¹⁵ Por. Leoński 2006; Wojtczak 1999.

W tym miejscu warto także zwrócić uwagę na uzasadnione argumenty doktryny prawa administracyjnego, czyli oceny wskazujące, że narzędzia prawa pracy (tj. „powołanie”), nie powinny rugować i zastępować narzędzi właściwych prawu publicznemu/prawu administracyjnemu, takich jak np. akt mianowania czy powołania. W polskiej literaturze prawa pracy – zarówno przed, jak i po uchwaleniu kodeksu pracy – do niedawna przeważał pogląd, że nominacja jest aktem jednostronnym, a w szczególności władczym aktem administracyjnym, regulującym stosunki pracy także pod rządami kodeksu pracy (zob. Górczyńska, Łętowski 1986, s. 43). W świetle tego poglądu akt mianowania jest władczą decyzją administracyjną, do której w sprawach nieuregulowanych w ustawie o służbie cywilnej należy stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Być może więc wprowadzenie na wyższych stanowiskach zatrudnienia na podstawie aktów administracyjnych byłoby rozwiązaniem bardziej właściwym. Dałoby się ono uzasadnić wagą powierzanej funkcji i zadań publicznych. Rozwiązanie to tym bardziej warto by rozważyć, gdyby miało zostać zastosowane w obrębie korpusu służby cywilnej, przy utrzymaniu jego zawodowego charakteru, i ograniczałoby się do samego powierzania funkcji w trybie administracyjnym. Niemniej jednak obecnie w literaturze częściej spotykany jest pogląd, że oprócz tradycyjnego ujęcia akt nominacji nie jest tylko aktem powierzającym stanowisko i nawiązującym stosunek pracy, ale jest także czynnością w sprawach z zakresu prawa pracy wywierającą skutki materialnoprawne, a w istocie oświadczeniem uprawnionego podmiotu o nawiązaniu stosunku pracy (zob. Stelina 2005, s. 102 i n.; Kalina-Prasznick 2007, s. 595).

Warto nadmienić, że ustawa nowelizująca w tym zakresie została także zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich²⁰, który argumentował, że związana z powołaniem możliwość swobodnego

odwołania urzędnika z zajmowanego stanowiska przez organ powołujący jest zaprzeczeniem stabilności służby i zachowania przez urzędnika politycznej neutralności. Wykonywanie zadań państwa w urzędach administracji rządowej powinno być wolne od jakichkolwiek wpływów i nacisków politycznych. Stabilność zatrudnienia w służbie cywilnej ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa. Brak poczucia bezpieczeństwa prawnego i permanentna obawa przed możliwością zwolnienia z pracy z pewnością nie sprzyjają zasadzie bezstronności i politycznej neutralności.

Zgodnie z uzasadnieniem ustawy nowelizującej²¹ taki tryb nawiązywania stosunku pracy ma umożliwić sprawne zatrudnienie na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej osób spełniających wymagania przewidziane dla tych stanowisk w ustawie o służbie cywilnej, posiadających wykształcenie, umiejętności i predyspozycje dostosowane do aktualnych potrzeb urzędu. Uzasadnienie takie nie jest moim zdaniem w pełni przekonujące. W wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r.²² Sąd Najwyższy orzekł, że nie budzi wątpliwości, że stosunek pracy na podstawie powołania charakteryzuje się najmniejszą (w porównaniu do stosunku z umowy, wyboru czy nawet mianowania) ochroną pracownika na wypadek jego rozwiązania. Wyraża się to w szczególności w normie art. 69 k.p., w świetle którego nie stosuje się do pracownika powołanego regulacji kodeksu pracy dotyczących trybu rozwiązania stosunku pracy, a także orzekania o bezskuteczności wypowiedzenia lub przywracaniu do pracy. Uważam, że stosowanie powołania jako podstawy zatrudnienia byłoby uzasadnione w przypadku obsadzania stanowisk typowo politycznych. Nie ma ono jednak uzasadnienia wówczas, gdy obsada dotyczy stanowisk wchodzących w skład stanowisk urzędniczych zaliczanych do korpusu służby cywilnej. W tym przypadku w mojej ocenie konsekwencją stosowania powołania jest nieuniknione przenikanie wpływów politycznych do kadry urzędniczej zatrudnionej w służbie cywilnej.

²⁰ Wniosek RPO z 1 lutego br. do TK, sprawa połączona z wnioskiem poselskim w sprawie niekonstytucyjności ustawy – sygn. K 6/16; <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarzy-do-trybunalu-zmiany-w-ustawie-o-sluzbie-cywilnej>.

²¹ Zob. uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej.

²² Sygn. akt I PK 112/09, LEX nr 577682.

2. Rada Służby Publicznej zamiast Rady Służby Cywilnej

Na mocy ustawy nowelizującej zniesiono Radę Służby Cywilnej²³. W jej miejsce działa obecnie Rada Służby Publicznej, z okrojonymi – w porównaniu z dotychczasową Radą Służby Cywilnej – kompetencjami²⁴.

Zmianie uległy także zasady powoływania i odwoływania centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach służby cywilnej, jakim jest Szef Służby Cywilnej. Wprowadzono możliwość powołania na stanowisko Szefa Służby Cywilnej i jego zastępcy osób niebędących urzędnikami służby cywilnej. Od stycznia 2016 r. powołanie i odwołanie Szefa Służby Cywilnej może nastąpić w dowolnym momencie.

Przed wejściem w życie zmian Szefa Służby Cywilnej powoływał Prezes Rady Ministrów spośród urzędników służby cywilnej, po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej. Nowelizacja pozostawiła kompetencję do powołania Prezesowi Rady Ministrów, przy czym nie ma już ograniczenia osobowego odnoszącego się do Szefa Służby Cywilnej – nie musi to być osoba będąca urzędnikiem służby cywilnej. Stanowi to zatem kolejne osłabienie koncepcji kształtowania stałego, zawodowego korpusu służby cywilnej. Wyłączono także konieczność zasięgnięcia przy powołaniu opinii Rady Służby Cywilnej (a obecnie – działającej w miejsce tej rady na podstawie nowelizacji – Rady Służby Publicznej).

Zniesiono równocześnie ograniczenia w zakresie odwoływania Szefa Służby Cywilnej. Przed nowelizacją ustawa o służbie cywilnej zawierała postanowienia doprecyzowujące obowiązki w zakresie fakultatywnego odwołania. Niezbędna była opinia Rady Służby Cywilnej, a zwracając się do niej z pisemnym wnioskiem o zaopiniowanie, Prezes Rady Ministrów wskazywał przyczyny uzasadniające odwołanie Szefa Służby Cywilnej. Przyczyny odwołania oraz opinia Rady Służby Cywilnej stanowiły informację publiczną. Rada przedstawiała opinię w terminie 14 dni. Niewyrażenie opinii w tym terminie nie wstrzymywało możliwości odwołania Szefa Służby

Cywilnej. Prezes Rady Ministrów musiał jednak oczekiwać na opinię, nie mógł dokonać odwołania z przyczyn wskazanych w art. 13 u.s.c. przed otrzymaniem opinii lub upływem tego terminu.

Po zmianach nie ma w u.s.c. jakichkolwiek ograniczeń w zakresie odwoływania Szefa Służby Cywilnej. Dotyczące tej kwestii przepisy art. 12 i art. 13 ustawy zostały uchylone i w ich miejsce nie pojawiają się inne regulacje. Obecnie Prezes Rady Ministrów może podejmować decyzję w tym zakresie swobodnie (bez konieczności zasięgnięcia niczyjej opinii), przy czym w ustawie o służbie cywilnej odwołanie nie jest ograniczone tylko do wystąpienia określonych sytuacji.

Inaczej także wygląda procedura wyznaczenia osoby zastępującej Szefa Służby Cywilnej. Do dnia wejścia w życie zmian Szef Służby Cywilnej niezwłocznie wyznaczał, w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, zastępującą go osobę spośród urzędników służby cywilnej. O ustanowieniu zastępstwa Szef Służby Cywilnej informował Radę Służby Cywilnej, przedstawiając uzasadnienie wyznaczenia określonej osoby. Po zmianach Szef wyznacza zastępującą go osobę w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Nie informuje o tym Rady i nie uzasadnia w tej informacji okoliczności wyznaczenia tej czy innej osoby. Na podkreślenie zasługuje, że zastępca nie musi być także urzędnikiem służby cywilnej, jak również mieć co najmniej pięcioletniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej – tego wymagano w poprzednich przepisach²⁵. Taki tryb powoływania i odwoływania Szefa Służby Cywilnej i jego zastępcy stanowi kolejny wyraz przyjęcia przez ustawodawcę odmiennego niż do tej pory modelu kształtowania korpusu Służby Cywilnej.

Obecnie członkowie Rady Służby Publicznej pełnią swoje funkcje społecznie. Ich kadencja trwa 4 lata. W poprzednim stanie prawnym członkom Rady Służby Cywilnej przysługiwało zryczałtowane wynagrodzenie miesięczne, a kadencja trwała 6 lat. Skład rady został jednocześnie zmniejszony do 7–9 członków (w miejsce poprzednich 15). Przyjęcie takiego modelu może świadczyć o osłabieniu roli i pozycji Rady. Rada nadal jest organem opiniodawczo-doradczym działają-

²³ Zob. art. 10 ustawy nowelizującej.

²⁴ Zob. art. 19–23 u.s.c.

²⁵ Art. 11 ust. 2 u.s.c.

cym przy Prezesie Rady Ministrów. Obecnie Rada Służby Publicznej może skierować swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu postępowania kwalifikacyjnego jedynie na poziomie średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu postępowania kwalifikacyjnego może zwrócić się do Szefa Służby Cywilnej o zarządzenie przeprowadzenia ponownego postępowania kwalifikacyjnego. Na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów Rada Służby Cywilnej mogła skierować swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu przeprowadzania naboru na wyższe stanowisko w służbie cywilnej oraz postępowania kwalifikacyjnego; mogła także skierować swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu naboru na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej podległej Prezesowi Rady Ministrów albo właściwemu ministrowi lub przez nich nadzorowanej, na które na podstawie odrębnych przepisów przeprowadza się otwarty i konkurencyjny nabór. Ponadto w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu procesu naboru na wyższe stanowisko w służbie cywilnej lub na stanowisko wskazanego kierownika jednostki organizacyjnej Rada mogła zwrócić się do Szefa Służby Cywilnej o zarządzenie przeprowadzenia ponownego naboru. Tego rodzaju zmiany oznaczają niewątpliwie zmniejszenie roli Rady w zakresie wpływu na obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej i są jednocześnie konsekwencją zmiany całościowego modelu w zakresie naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

3. Kwalifikacje i neutralność polityczna na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej

Przyjęty obecnie w Polsce model naboru na wyższe stanowiska w ramach służby cywilnej wzbudza wątpliwości z punktu widzenia profesjonalizmu i neutralności politycznej, gwarantowanych w art. 153 Konstytucji. Zmianą mogącą wzbudzać wiele kontrowersji jest w mojej ocenie znaczne obniżenie wymagań kwalifikacyjnych wobec osób ubiegających się o zatrudnienie na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej.

Zlikwidowany został też wymóg, aby nowy szef służby cywilnej w okresie ostatnich 5 lat nie był członkiem partii politycznej. Obecnie obowiązuje zasada, żeby jedynie w momencie powołania na stanowisko nowy szef służby cywilnej nie był członkiem partii.

Wprowadzone zmiany mogą moim zdaniem budzić wątpliwości w świetle konstytucyjnych gwarancji zasad ustroju służby cywilnej. W świetle art. 153 Konstytucji na plan pierwszy wybijają się zasada politycznej neutralności (politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez korpus służby cywilnej) i zasada profesjonalizmu, stanowiące główną *ratio legis* służby cywilnej (Łukaszczyk 2012, s. 485 i n.; Łukaszczyk 2014, s. 115 i n.). Znaczenie mają także niektóre nadrzędne zasady ustrojowe, w szczególności zasada dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji), zasada równości (art. 32 Konstytucji) i prawo równego dostępu obywateli do służby publicznej (art. 60 Konstytucji). Należy ponadto uwzględnić Preambułę do Konstytucji w zakresie, w jakim stanowi o woli prawodawcy konstytucyjnego, by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność” (Łukaszczyk 2016). W doktrynie słusznie przy tym zwrócono uwagę, że ustawa nowelizująca z 2015 r. zalicza wyższe stanowiska tylko formalnie do korpusu służby cywilnej (art. 3 pkt 3, art. 52 zd. 1 u.s.c.). Uchylenie art. 56-61 u.s.c. i wprowadzenie systemu powoływania osób na wyższe stanowiska wyprowadza *de facto* wyższe stanowiska poza korpus jako całość ukształtowaną konstytucyjnymi zasadami ustroju służby cywilnej (Łukaszczyk 2016, s. 59).

Według aktualnych regulacji wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która ma kompetencje kierownicze (art. 53 pkt 3 u.s.c.). Przepisy jednakże nie wskazują, w jaki sposób powinna odbywać się ocena tych kompetencji. Organ powołujący daną osobę na wyższe stanowisko powinien ocenić, czy dana osoba je posiada. Ocena może zostać dokonana na podstawie istniejących dokumentów, analizy doświadczenia zawodowego lub innych metod, które pozwalają na sprawdzenie posiadania kompetencji kierowniczych. Niemniej rezygnacja ze ścieżki kariery zawodowej i brak doprecyzowania przez ustawodawcę modelu weryfikacji osób na stanowiska w służbie cywilnej w znaczącym stopniu zwiększają pole do nadużyć

w tym zakresie. Nie ma także już wymogu stażu pracy, jaki stawiano na gruncie poprzednich regulacji. W przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej był to sześćoletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu – oraz trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o pozostałe wyższe stanowiska. Odstąpiono więc od wymogu posiadania kompetencji kierowniczych potwierdzonych doświadczeniem zawodowym, które w przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej mają szczególne znaczenie. Oznacza to faktyczną zmianę modelu kariery na rzecz modelu stanowisk przy obsadzaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej, o czym szerzej będzie mowa w przedostatnim podrozdziale niniejszego artykułu. Ścieżka kariery zawodowej w ramach korpusu służby cywilnej nie obejmuje szczebla wyższych stanowisk urzędniczych w tej służbie.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie są już objęte systemem ocen okresowych, nadal jednak podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej. Osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej mogą uczestniczyć w szkoleniach, ale nie będzie dla nich ustalany indywidualny program rozwoju zawodowego²⁶. Świadczy to również o obniżeniu wymagań kwalifikacyjnych.

W doktrynie (Łukaszcuk 2016, s. 57) słusznie zwrócono uwagę, że nowelizacja ustawy o służbie cywilnej z 2015 r. głęboko ingeruje w materię konstytucyjną i może być porównywana tylko z ustawami z 2006 r.²⁷ Zwraca się uwagę także na argumentację o podłożu politycznym wysuwaną przez posłów przedkładających i popierających projekt ustawy²⁸. Do argumentacji i koncepcji

²⁶ Uzasadnienie ustawy nowelizującej.

²⁷ Chodzi o ustawę z 24.08.2006 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 170, poz. 1218, oraz ustawę z 24.08.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz. U. Nr 170, poz. 1217.

²⁸ Szerzej na temat historii projektu ustawy nowelizującej o służbie cywilnej z 2015 r. – zob. Łukaszcuk 2016, s. 55–57.

nowej obsady stanowisk kierowniczych w służbie cywilnej odnieśli się zdecydowanie krytycznie posłowie opozycji, wskazując na niezgodność zmian z Konstytucją, w tym z zasadą neutralności politycznej i profesjonalizmu służby cywilnej.

Uważam, że przyjęty obecnie przez ustawodawcę model weryfikacji kwalifikacji na wyższe stanowiska w służbie cywilnej prowadzić może do utraty merytorycznego znaczenia służby cywilnej. Osoby na niższych stanowiskach nie będą bowiem zmotywowane do lepszej pracy, mając świadomość, że mają niewielkie szanse na awans na stanowisko dyrektorskie. Może to prowadzić do sytuacji, że na pracę w służbie będą często decydować się osoby o słabszych umiejętnościach i kwalifikacjach.

W tym kontekście należy też zauważyć, iż ze Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za rok 2016 wynika, że zniechęcenie wielu osób pracujących w służbie cywilnej w dużej mierze wynika także z pobudek pozafinansowych. Jego powodem jest niespójny system zarządzania rozwojem pracownika, ukierunkowany na procedury, a nie na efekt. Brak jest przejrzystych ścieżek rozwoju, a w szczególności nie ma systemowych rozwiązań pozwalających na kreowanie i rozwój przyszłej kadry kierowniczej. Rok 2016 był kolejnym rokiem spadku zatrudnienia i pogłębienia się procesu starzenia się korpusu służby cywilnej.

4. Wynagrodzenie na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej

Wynagrodzenie osoby na wyższym stanowisku w służbie cywilnej składa się obecnie z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla zajmowanego stanowiska pracy, dodatku funkcyjnego i dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej. Nowością jest wprowadzenie dodatku funkcyjnego zamiast poprzedniego dodatku dla służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego, przy czym wynagrodzenie zasadnicze i dodatek funkcyjny ustala się z zastosowaniem mnożników kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej²⁹. Tzw. dodatek funkcyjny jest

²⁹ Rozporządzenie z 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji

powiązany z wykonywaniem pracy na wyższym stanowisku w służbie cywilnej.

W sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej za rok 2016 wskazuje się, że wprowadzony nowelizacją nowy składnik wynagrodzenia osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, mający postać dodatku funkcyjnego, występuje także w systemach wynagradzania innych grup pracowników administracji publicznej. Wysokość dodatku funkcyjnego dla członków korpusu służby cywilnej zajmujących wyższe stanowiska (przedział od 0,2 do 2,05 mnożnika kwoty bazowej) określiło nowe rozporządzenie stanowiskowo-płacowe³⁰. Przyjęty zakres wysokości dodatku dał możliwość uwzględnienia specyfiki urzędu, charakteru zadań i zakresu kompetencji na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej w poszczególnych komórkach organizacyjnych. Pozwolił także na wzięcie pod uwagę możliwości funduszu wynagrodzeń i prowadzonej w urzędzie polityki wynagradzania członków korpusu służby cywilnej. Dodatek funkcyjny umożliwił też zrekompensowanie urzędnikom służby cywilnej powołanym na wyższe stanowiska utraty dodatku służby cywilnej.

Należy zauważyć, że zmiana ustawy polegająca na wyodrębnieniu trzeciej grupy członków korpusu służby cywilnej w postaci wyższych stanowisk w służbie cywilnej (art. 3 pkt 3 u.s.c.) może także powodować pewne wątpliwości praktyczne w za-

zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej zostało wydane na podstawie ustawy z 30 grudnia 2015 r. o zmianie Ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 34). To tzw. rozporządzenie stanowiskowo-płacowe określiło mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości dodatku funkcyjnego dla osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej w przedziale od 0,2 do 2,05. Określa to załącznik nr 3 do rozporządzenia.

³⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych 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. z 2016 r., poz. 125).

kresie naliczania wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej. W tym kontekście analizy wymagają na przykład następujące kwestie: uprawnienia osób piastujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej w zakresie wliczania okresu urlopu bezpłatnego do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze; w jaki sposób ustalić wymiar urlopu wypoczynkowego i dodatkowego urlopu wypoczynkowego urzędnika służby cywilnej powołanego na wyższe stanowisko w służbie cywilnej; w jaki sposób należy liczyć okres pracy uprawniający do nagrody jubileuszowej osobie, której udzielono urlopu bezpłatnego na czas powołania na wyższe stanowisko w służbie cywilnej; czy obecnie przysługujące dodatki służby cywilnej mają być naliczane do czasu zmiany podstawy zatrudnienia na powołanie.

Zgodnie z art. 53a u.s.c. osoby na stanowiskach dyrektora generalnego urzędu powołuje i odwołuje właściwy minister, kierownik urzędu centralnego, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub wojewoda. Osoby na stanowisko kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także na stanowisko zastępcy tych osób powołuje i odwołuje dyrektor generalny urzędu. Osoby na stanowisko wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy powołuje i odwołuje Główny Lekarz Weterynarii, w porozumieniu z właściwym wojewodą. Osoby na stanowisko kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby powołuje i odwołuje dyrektor Biura Nasiennictwa Leśnego.

Według art. 53 ust. 6–9 u.s.c. urzędnikowi służby cywilnej i pracownikowi służby cywilnej powołanemu na stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 2–5, dyrektor generalny urzędu, w którym jest on zatrudniony, udziela urlopu bezpłatnego na czas powołania. Urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej powołanemu na stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 1, w urzędzie, w którym jest on dotychczas zatrudniony, urlopu bezpłatnego udziela kierownik tego urzędu. Dyrektorowi generalnemu

powołanemu na stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 1–4 urlopu bezpłatnego udziela kierownik urzędu, w którym jest on dotychczas zatrudniony. Ustawodawca wprowadza gwarancję dalszego zatrudnienia dla osób powołanych, a jednocześnie już wcześniej zatrudnionych w służbie cywilnej. Nie jest to jednak gwarancja tego samego stanowiska (sprzed powołania), jak również nie przewidziano gwarancji płacowych. Zgodnie bowiem z art. 53a ust. 9 u.s.c. po zakończeniu urlopu bezpłatnego dyrektor generalny urzędu wyznacza urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej stanowisko pracy zgodnie z jego kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi. Wykładnia celowościowa przemawia za tym, że nie powinno to być stanowisko niższe od poprzedniego, jednakże można przewidzieć sytuacje, gdy kwalifikacje czy umiejętności pracownika uległy obniżeniu, i w takiej sytuacji ocena tego może wzbudzać spore emocje w konkretnych sytuacjach. W przypadku powołania osób spoza korpusu służby cywilnej przepisy te nie znajdują zastosowania.

Zasadą wynikającą z art. 174 § 2 k.p. w zw. z art. 9 ust. 1 u.s.c. jest, że okresu urlopu bezpłatnego nie wlicza się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. W tym przypadku jednak przyjęcie takiej wykładni może w mojej ocenie rodzić zasadnicze wątpliwości natury aksjologicznej. Nie jest to bowiem urlop udzielany na pisemny wniosek pracownika i pozostawiony do uznania pracodawcy, ale jak wskazuje brzmienie ustawy, pracodawca ma obowiązek jego udzielenia. Ponadto po zakończeniu urlopu pracownik ma gwarancje powrotu nie na to samo stanowisko, ale stanowisko pracy zgodne z jego kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi. W przeciwieństwie do urlopu bezpłatnego w związku z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie wyboru z art. 74 k.p. omawiany urlop ma charakter obligatoryjny, a nie fakultatywny. Dlatego też uważam, że argumenty natury funkcjonalnej i celowościowej przemawiają za tym, by urlop ten traktować jako obowiązkowy urlop ustawowy, wliczany do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Tym bardziej za taką wykładnią przemawia także okoliczność, że osoba na wyższym stanowisku urzędniczym pozostaje nadal członkiem korpusu służby cywilnej.

Stąd też instytucja tego urlopu pozostaje bardziej zbliżona do urlopu z art. 174¹ k.p., udzielanego w celu wykonywania pracy u innego pracodawcy przez okres ustalony w zawartym w tej sprawie porozumieniu między pracodawcami. W takim przypadku w myśl ust. 2 art. 174¹ k.p. okres urlopu bezpłatnego wlicza się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze u dotychczasowego pracodawcy. Dodatkowym argumentem przesądzającym o zasadności takiego poglądu jest brzmienie § 4 ust. 3 rozporządzenia stanowiskowo-płacowego, zgodnie z którym członkowi korpusu służby cywilnej, który wykonuje pracę w urzędzie w czasie urlopu bezpłatnego udzielonego przez pracodawcę w celu wykonywania tej pracy, okres zatrudnienia u tego pracodawcy poprzedzający dzień rozpoczęcia urlopu bezpłatnego wlicza się do okresu pracy uprawniającego do dodatku za wysługę lat.

Urzędnikowi i pracownikowi służby cywilnej przysługuje prawo do corocznego urlopu wypoczynkowego w wymiarze kodeksowym, tj. 20 lub 26 dni (art. 154 k.p. w zw. z art. 9 u.s.c.). Ponadto niezależnie od tego urlopu na podstawie art. 105 u.s.c. urzędnikowi służby cywilnej przysługuje corocznie dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze wynoszącym po 5 latach zatrudnienia w służbie cywilnej 1 dzień. Urlop ten wzrasta z każdym rokiem pracy o 1 dzień aż do osiągnięcia 12 dni. Do okresu zatrudnienia uprawniającego do dodatkowego urlopu wypoczynkowego wlicza się okres zatrudnienia w administracji publicznej. Tym samym uzasadniony jest pogląd, że również okres zatrudnienia na wyższym stanowisku w służbie cywilnej, które jest niewątpliwie zatrudnieniem w administracji publicznej, ulega wliczeniu do stażu urlopowego urzędników służby cywilnej.

Istnieją także argumenty zarówno wynikające z wykładni literalnej przepisów, jak i natury funkcjonalnej, aby dotychczasowy okres pracy osobie, której udzielono urlopu bezpłatnego na czas powołania na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, liczył się jako okres pracy uprawniający do nagrody jubileuszowej. Przede wszystkim jest to wciąż okres zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej (art. 3 pkt 3 u.s.c.). Ponadto z literalnego brzmienia art. 91 ust. u.s.c. regulującego prawo do nagrody jubileuszowej wynika, że do

okresów pracy uprawniających do takiej nagrody wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia oraz inne udowodnione okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Dodatkowo na podstawie § 5 ust. 2 rozporządzenia stanowiskowo-płacowego członkowi korpusu służby cywilnej, który wykonuje pracę w urzędzie w czasie urlopu bezpłatnego udzielonego przez pracodawcę w celu wykonywania tej pracy, okres zatrudnienia u tego pracodawcy poprzedzający dzień rozpoczęcia urlopu bezpłatnego wlicza się do okresu pracy uprawniającego do nagrody jubileuszowej.

Obecnie dodatki przysługujące służbie cywilnej mają być naliczane do czasu zmiany podstawy zatrudnienia na powołanie. Po zmianie podstawy zatrudnienia nie jest naliczany dodatek z tytułu posiadanego stopnia służbowego, a w jego miejsce przewidziano dodatek funkcyjny. Przysługuje w dalszym ciągu dodatek za wieloletnią pracę. Istnieją jednak argumenty przemawiające za tym, by przyjąć, że dodatek zadaniowy przysługuje w przypadku zmiany stanowiska – pod warunkiem, że powierzone dodatkowe zadania są nadal wykonywane (art. 88 u.s.c.).

5. Wygaśnięcie stosunków pracy na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej

Bardzo duże kontrowersje może wzbudzać regulacja pozwalająca na wygaśnięcie stosunków pracy z osobami zajmującymi wyższe stanowiska służbowe w służbie cywilnej po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy. Zgodnie z art. 6 ustawy nowelizującej: „stosunki pracy z osobami zajmującymi w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej, będące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, wygasają po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im

zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy”.

Do wygaśnięcia nie dojdzie tylko wówczas, gdy przed upływem wskazanego terminu osobom tym zostaną zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres i warunki te zostaną przez pracownika przyjęte. Należy zwrócić uwagę, że przepis ten jest niezupełnie dobrze sformułowany, albowiem nie określono w nim, w jakim terminie te warunki winny być przyjęte, jeśli zostały zaproponowane, albo też w jakim terminie może nastąpić odmowa ich przyjęcia, a także jakie znaczenie przypisać milczeniu pracownika. Ustawodawca nie przewidział zarazem żadnej regulacji, która pozwalałaby osobom zajmującym dotychczas wyższe stanowiska na przeniesienia na inne odpowiednie stanowiska za ich zgodą, pod warunkiem, że dotychczasowe stanowisko było w myśl nowej ustawy wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej, a kandydat spełniał warunki wymagane na tym stanowisku. Możliwość taką stwarzały natomiast przepisy przejściowe ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. (art. 193 ust. 1) (por. Łukaszczyk 2014, s. 253).

Jednocześnie ww. przepisów dotyczących wygaśnięcia stosunków pracy nie stosuje się do mianowanych urzędników służby cywilnej, do których mają zastosowanie przepisy rozdziału 5 ustawy o służbie cywilnej, tj. dotyczące zmiany i ustania stosunku pracy w służbie cywilnej, w szczególności przeniesienia urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko w tym samym urzędzie w tej samej lub w innej miejscowości albo do innego urzędu w tej samej miejscowości.

Należy zwrócić uwagę, że taki mechanizm zwalniania wszystkich z mocy prawa był już wprowadzany podczas reformy samorządowej w 1990 r. i 1998 r. Przedstawiciele nauki prawa oraz praktycy z zakresu administracji publicznej wskazują, że to rozwiązanie obroniło się wówczas nawet przed Konstytucją (Radwan 2015). Wprowadzone zasady stanowią niestety kolejny wyraz upolitycznienia służby cywilnej.

Ponadto na uwagę zasługuje regulacja wprowadzająca możliwość wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem. Wprowadzono tutaj szczególną możliwość wypowiedzenia, „oderwaną” od zwykłych przesłanek wskazanych

w ustawie, odnoszących się do urzędników służby cywilnej. Zgodnie z art. 7 ustawy nowelizującej w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, lub wypowiedzenia, przysługuje odprawa pieniężna przewidziana dla pracowników, z którymi stosunki pracy rozwiązuje się z powodu likwidacji urzędu. Ponadto postępowania dotyczące naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej wszczęte na podstawie dotychczasowych przepisów i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy ulegają zakończeniu z tym dniem.

Z tej perspektywy powstaje także pytanie, czy przyjęty mechanizm wygaszania stosunków pracy jest zgodny z zasadą zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji RP), ponieważ bez konstytucyjnie uzasadnionego powodu narusza bezpieczeństwo prawne osób dotychczas zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Zakończenie stosunku pracy w związku z jego wygaśnięciem lub wypowiedzeniem, w konsekwencji zastosowania art. 6 ustawy nowelizującej, skutkuje nabyciem prawa do odprawy pieniężnej przewidzianej dla pracowników, z którymi stosunki pracy rozwiązuje się z powodu likwidacji urzędu (art. 7 ustawy nowelizującej).

Regulacja stanowiąca o odprawie z powodu likwidacji urzędu jest niejasna. Ciekawe jest, że ustawodawca nie odnosi się w tym miejscu do świadczenia pieniężnego przysługującego w razie rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej z powodu likwidacji urzędu (art. 73 u.s.c.). Po pierwsze, świadczenie to odnosi się do urzędników służby cywilnej, gdy tymczasem ustawa nowelizująca wskazuje na pracowników. Po drugie, świadczenie nie ma charakteru jednorazowej odprawy związanej z samym faktem wypowiedzenia. Przysługuje ono zwolnionemu urzędnikowi w okresie między ustaniem zatrudnienia w likwidowanym urzędzie a podjęciem pracy lub działalności gospodarczej (z ograniczeniem czasowym do 6 miesięcy). Świadczenie to nie przysługuje urzędnikowi, który nabył prawo do emerytury.

Wyrażam pogląd, że w przepisie powinno raczej wystąpić odesłanie do regulacji dotyczących zwolnień z przyczyn niedotyczących pracowników, ponieważ ze względów funkcjonalnych i systemowych regulacja ta dotyczyć może jedynie odprawy wynikającej z ustawy z 13 marca

2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników³¹.

Kwota otrzymywana z tego tytułu przez poszczególnych pracowników uzależniona jest jedynie od zakładowego stażu pracy. Pracownik może więc otrzymać z tego tytułu:

- miesięczne wynagrodzenie – jeżeli był zatrudniony krócej niż 2 lata,
- 2-miesięczne wynagrodzenie – jeżeli był zatrudniony od 2 do 8 lat,
- 3-miesięczne wynagrodzenie – jeżeli był zatrudniony dłużej niż 8 lat.

Wysokość odprawy pieniężnej nie będzie mogła przekraczać kwoty 15-krotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu rozwiązania stosunku pracy. Odprawę pieniężną będzie się ustalało według zasad obowiązujących przy obliczaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy.

Na marginesie należy dodać, że analogiczne zasady w zakresie naboru na wyższe stanowiska urzędnicze wprowadzono w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej³².

W tym kontekście analizy wymaga oczywiście faktyczna skala zastosowanego rozwiązania. Z przekazanego przez Szefa Służby Cywilnej w dniu 31 marca br. *Sprawozdania o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2016 roku*³³ wynika, że zastosowany mechanizm wygaszania stosunków pracy nie dotyczył jednak znacznej części członków korpusu służby cywilnej. Być może wynikało to z dotychczasowych przyzwyczajeń i przyjętej kultury i praktyki w zakresie obsadzania stanowisk. Z informacji zgromadzonych przez Szefa Służby Cywilnej wynika, że w przededniu wejścia w życie nowelizacji wyższe stanowiska w służbie cywilnej zajmowało 1580 członków korpusu służby cywilnej. W ustawowo wyznaczonym okresie przejściowym 293 osoby (19%) zostały przeniesione na inne stanowiska w służbie cywilnej, a wraz z upływem tego okresu wyga-

³¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 192 ze zm.

³² Dz.U. Nr 128, poz. 1403 z późn. zm.; zob. art. 28a tej ustawy.

³³ <https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/sprawozdanie-szefa-sluzby-cywilnej-za-2016-rok>.

sły stosunki pracy 212 osobom zatrudnionym na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (13%). Powołanie w przeważającej większości otrzymywali członkowie korpusu służby cywilnej. We wskazanym okresie wyższe stanowiska objęło 1124 członków korpusu służby cywilnej, wśród których były też osoby zajmujące wcześniej wyższe stanowiska. Jedynie 131 osób powołano spoza służby cywilnej. Sposób obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze powołania, umożliwiający zajmowanie wyższych stanowisk przez osoby, które doświadczenie zawodowe zdobywały także poza sektorem finansów publicznych, nie został więc w praktyce zastosowany w szerokim zakresie, co być może nieco łagodzi skalę wysoce kontrowersyjnej problematyki.

6. Wątpliwości wokół modelu służby cywilnej w Polsce

Omawiana w ramach niniejszego tekstu nowelizacja ustawy o służbie cywilnej w zakresie naboru na wyższe stanowiska urzędnicze zmusza niewątpliwie do postawienia pytania o przyjęty model służby cywilnej w Polsce. Czy nadal wpisujemy się w model niezależnego politycznie korpusu urzędniczego? Czy w Polsce mamy model kariery służbowej, zwany inaczej modelem awansowym czy też model zatrudnienia służbowego, zwany inaczej modelem stanowisk lub modelem pozycyjnym³⁴?

Należy zwrócić uwagę, że we współczesnych ustawodawstwach spotykamy dwa podstawowe modele prawa urzędniczego, wyróżniane ze względu na sposób ukształtowania zasad zatrudniania osób tworzących aparat administracyjny państwa (Dubownik, Pisarczyk 2011, s. 70 i n.). W zachodnioeuropejskiej doktrynie prawa publicznego przyjęta została systematyka modeli służby cywilnej dzieląca je na model kariery i model stanowisk. Model kariery przywiduje zawodowe i stopniowe kształcenie korpusu służby cywilnej, od najniższego stanowiska po najwyższe. Oparty jest na stopniowym kształceniu członków służby cywilnej i długoletnim rozwoju kariery. Osoba

przystępująca do pracy w administracji zostaje włączona do korpusu urzędniczego na najniższe stanowisko w hierarchii, by następnie w sposób ewolucyjny w drodze awansu zawodowego stopniowo przechodzić na coraz wyższe stanowiska. Model kariery zakłada zatrudnienie urzędnika w imieniu państwa, a więc związanie go w istocie stosunkiem prawnym nie z danym urzędem, ale z państwem. Jest to więc docelowo zatrudnienie na całe życie zawodowe, aż do osiągnięcia wieku emerytalnego. Stabilizacji zatrudnienia towarzyszy zapewnienie urzędnikom wysokiego statusu materialnego i społecznego (Stelina 2013, s. 11).

Z kolei w przypadku tzw. modelu stanowisk (pozycyjnego) występuje większa elastyczność, polegająca na tym, że angaż pracownika następuje na konkretne stanowisko, a nie do korpusu jako takiego. W konsekwencji zatrudnienie odbywa się w imieniu konkretnego urzędu, a nie państwa (por. Rydlewski 2001, s. 18). Mamy więc do czynienia ze ścisłym powiązaniem osoby ze stanowiskiem i zadaniami, które są mu przypisane. W związku z tym większe znaczenie ma w tym przypadku wiedza specjalistyczna i konkretne kwalifikacje oraz doświadczenie, mniejszą rolę odgrywają zaś takie elementy, jak wykształcenie ogólne czy staż pracy. Bardziej elastyczne i zróżnicowane są też wynagrodzenia urzędników (Rydlewski 2001). Model stanowisk wprowadza możliwość powoływania spoza administracji publicznej osób mających unikalną, ekspercką wiedzę do czasowego wykonywania zadań. Skrajną odmianą modelu stanowisk jest typowy dla systemu amerykańskiego tzw. system podziału łupów, którego cechą charakterystyczną jest przyznanie partii (osobie), która wygrała wybory, swobody w podziale pewnej części stanowisk administracyjnych (Stelina 2013, s. 13).

Do tej pory polskie standardy naboru do służby cywilnej oparte były na modelu kariery. Obecne regulacje dotyczące naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej model ten w znacznym stopniu podważają, a wobec wyeliminowania postępowania konkursowego jako zasadniczego trybu naboru do służby cywilnej stawiają pod dużym znakiem zapytania gwarancje w zakresie profesjonalizmu i neutralności politycznej służby cywilnej. W przypadku przyjęcia pierwszego ze wskazanych modeli aktualne rozwiązania,

³⁴ Więcej na temat modeli służby publicznej – zob. Chochowski 2013.

godzące w podstawowe założenia rządzące tym modelem, z pewnością nie znajdują żadnego uzasadnienia. Duże wątpliwości budzi odejście przez ustawodawcę od gwarancji neutralności politycznej urzędników, brak ścisłego oddzielenia korpusu urzędniczego od politycznego, obniżenie wymogów merytorycznych i etycznych stawianych członkom korpusu, jak również brak zapewnienia tym osobom ścieżki awansu służbowego powiązanej z ich obiektywnymi zasługami.

7. Podsumowanie

Wprowadzone nowelizacją z grudnia 2015 r. zmiany w ustawie o służbie cywilnej pozostają wysoce kontrowersyjne z punktu widzenia zasad konstytucyjnych. W doktrynie wskazuje się, iż nie można powiedzieć, że ustawa zmieniająca z 2015 r. zlikwidowała jedynie konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej i zastąpiła je powołaniem. W rzeczywistości akt ten ukształtował wyższe stanowiska w służbie cywilnej na wzór państwowego zasobu kadrowego³⁵, z naruszeniem konstytucyjnych założeń dotyczących ustroju służby cywilnej. W nauce prawa zwraca się także uwagę, że zjawisko upolitycznienia służby cywilnej rozciąga się nie tylko na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, ale obejmuje również cały korpus służby cywilnej usytuowany poniżej tych stanowisk. Osoby zatrudniane na wyższych stanowiskach urzędniczych, wykonując swoje uprawnienia w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunków pracy, organizacji i kontroli przebiegu służby przygotowawczej, organizacji naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej, kontroli spełniania warunków przez osoby ubiegające się o mianowanie na urzędnika służby cywilnej, przenoszenia urzędnika na inne stanowisko pracy lub do innego urzędu, przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu, a nawet w zakresie powoływania członków komisji

dyscyplinarnych i rzecznika dyscyplinarnego czy wykonywania kar dyscyplinarnych, mają dostateczne możliwości kształtowania kariery pracowników i urzędników służby cywilnej zgodnie z linią polityczną osób piastujących wyższe stanowiska (Łukaszczuk 2016, s. 63).

Aby utrzymać model politycznie neutralnego i zawodowego korpusu służby cywilnej, konieczne jest zapewnienie odpowiedniej ścieżki kariery zawodowej i stabilności zawodowej jego członkom. Przepisy ostatniej nowelizacji pogłębiły wątpliwości w tym zakresie. Przede wszystkim negatywnie należy ocenić pozostawienie swobody podmiotowi zatrudniającemu w zakresie określenia wymagań kwalifikacyjnych na wyższe stanowiska urzędnicze. Niewątpliwie zniechęca to do robienia kariery w służbie cywilnej. Moim zdaniem powinno być tak, że im wyższe stanowisko, tym wyższe powinny być wymagania kwalifikacyjne i etyczne wobec kandydata do jego objęcia. Ponadto powinna istnieć jasna, otwarta i przejrzysta procedura naboru na stanowiska w służbie cywilnej. Zawodowy charakter służby cywilnej, gwarantowany konstytucyjnie, musi cechować się stabilnością zatrudnienia oraz istnieniem jasnej ścieżki awansu zawodowego.

Rezygnacja z otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej rodzić może duże wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady równego dostępu do służby publicznej dla obywateli, wynikającego z art. 60 Konstytucji. Brak jawnego i opartego na obiektywnych kryteriach naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej prowadzić może *de facto* do tego, że powołanie określonej osoby na stanowisko będzie przedmiotem jednoosobowej decyzji kierownika danego urzędu, niepodlegającej jakiegokolwiek weryfikacji.

Wątpliwe pozostaje także wprowadzenie kolejnej podstawy nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej. Taka zmiana powoduje, że w korpusie służby cywilnej będą obok siebie pracowali ludzie o najmniejszej (powołanie) i największej (mianowanie) stabilności zatrudnienia. Niewątpliwą zaletą stosunku pracy nawiązanego na podstawie powołania jest łatwość dokonywania zmian kadrowych. Z drugiej strony, rodzi to jednak bardzo często pokusę arbitralności i nadużyć. Ponadto tę samą zaletę i te same efekty można

³⁵ Por. opinia H. Izdebskiego z 21.12.2015 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 119), s. 1, <http://www.batory.org.pl/upload/files/HIzdebski-opiniaustawasc2015.pdf> (dostęp: 16.07.2017 r.). Podobnie: Łukaszczuk 2016, s. 63.

osiągnąć chociażby dzięki umowie o pracę w czas określony.

Poważne wątpliwości budzą regulacje w zakresie wygaszania i rozwiązywania istniejących w chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej stosunków pracy na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Nieposzanowanie zasady ochrony stosunku pracy w stosunku do tej grupy osób stanowi kolejny wyraz polityzacji służby cywilnej. Przyjęta konstrukcja stawia po raz kolejny pod znakiem zapytania konstytucyjną zasadę neutralności politycznej korpusu służby cywilnej.

Bibliografia

- Chochowski, P. (2013). Model służby publicznej w III RP. W: S. Płażek, M. Stec (red.), *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania* (s. 38–49). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Drobny, W. (2012). Komentarz do art. 6 ustawy o służbie cywilnej. W: W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dubownik, A., Pisarczyk, Ł. (2011). *Prawo urzędnicze*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Górzyńska, T., Łętowski, J. (1986). *Urzednicy administracji państwowej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Kalina-Prasznic, U. (red.) (2007). *Encyklopedia prawa*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Leoński Z. (2006). Wyodrębnienie zawodu urzędniczego i swoistych jego cech. *Administracja* 2(3), 5–15.
- Łukaszczuk, A. (2012). Konstytucyjne zasady ustroju służby cywilnej (art. 153 Konstytucji RP). W: B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Łukaszczuk, A. (2014). *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*. Warszawa: Kancelaria Sejmu, Wydawnictwo Sejmowe.
- Łukaszczuk A. (2016). Służba cywilna po zmianach z 2015 r. *Państwo i Prawo* 11, 55–67.
- Mędrała, M. (2016). Kiedy stosunek pracy na podstawie powołania? (rozważania na przykładzie zatrudnienia dyrektorów urzędów pracy). W: B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska (red.), *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*. Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego.
- Płażek, S. (2016). Po co stosunki pracy z powołania. *Przegląd Prawa Publicznego*, 2(107), 46–63.
- Radwan, A. (2015). Płażek o zmianach w służbie cywilnej: Zwalnianie wszystkich urzędników z mocy prawa sprawdziło się już w przeszłości. Wywiad, *Gazeta Prawna*, 14.12, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/910820,szluzba-cywilna-zwalnianie-urzednikow-z-mocy-prawa-sprawdzilo-sie-w-przeslosci.html>.
- Rydlewski, G. (2001). *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2016 roku*, <https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/sprawozdanie-szefa-szluzby-cywilnej-za-2016-rok>.
- Stelina, J. (2005). *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*. Gdańsk: Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.
- Stelina, J. (2013). *Prawo urzędnicze*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Stelina, J. (2014). Komentarz do art. 6 ustawy o służbie cywilnej. W: K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szewczyk, H. (2010). *Stosunki pracy w służbie cywilnej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wojtczak, K. (1999). *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*. Poznań: „Ars Boni et Aequi”.

Higher posts in Civil Service: Some reflections on the latest amendments

The amendment to the Act on Civil Service and other acts was passed on 30 December and entered into force on 23 January 2016. The amended Act introduced significant changes concerning recruitment for higher positions in the Civil Service. The changes may be considered controversial in many aspects, especially from a constitutional perspective. The objective of this paper is the assessment of the amendments with special focus on the principle of equal treatment, especially open and competitive recruitment for public service.

Dogmatic and analytical methods were used in the paper. The Author analyzes the regulations of the amended Act, focusing on the most important changes in recruitment procedures for higher positions in Civil Service.

The Author concludes that the new regulations concerning recruitment for higher positions in Civil Service violate the principle of a politically neutral and professional Civil Service.

Keywords: public service, civil service, employee, appointment