

* Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie
b.przywora@ajd.czyst.pl

** Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
leszek.bielecki@ujk.edu.pl

*BOGUSŁAW PRZYWORA, **LESZEK BIELECKI

O potrzebie modernizacji polskiej służby cywilnej – w poszukiwaniu modelu po 20 latach reform

On the Need of the Modernization of the Polish Civil Service –
in Search of Model after 20 Years of Reforms

WPROWADZENIE

Celem niniejszego opracowania jest podjęcie próby oceny reform dotyczących służby cywilnej z perspektywy 20 lat jej funkcjonowania oraz wskazanie kierunków dalszych zmian. Nie ulega wątpliwości, że niezależnie od zmieniających się rządów oraz elit politycznych kluczowe znaczenie w każdym państwie ma zbudowanie korpusu administracji, który stanowiłby gwarancję obsługi zmieniających się politycznych ekip rządowych w sposób profesjonalny, rzetelny oraz bezstronny, przygotowany niejednokrotnie do działania w warunkach napięć politycznych. Taki standard administracji można wyprowadzić z zasady demokratycznego państwa prawnego. Przy czym brak jest jednolitego modelu, bowiem w poszczególnych państwach obowiązują różne rozwiązania instytucjonalne i funkcjonalne, co jest determinowane przede wszystkim uwarunkowaniami historycznymi, politycznymi, kulturowymi, społecznymi i gospodarczymi.

Nie ulega wątpliwości fakt, iż administracji publicznej przyświeca wspólny cel – służba państwu i społeczeństwu w sposób bezstronny i profesjonalny. Można nawet dosadniej podkreślić, iż jest to „szczególna misja publiczna” urzeczywistniana w praktyce pewnego kanonu wartości: nie tylko legalności działania, odpowiedzialności czy lojalności wobec państwa, ale również uczciwości, racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, bezstronności i spraw-

ności¹. Dał temu wyraz ustrojodawca, wprowadzając do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.² podstawowe zasady organizacji służby cywilnej³.

KILKA UWAG O CHARAKTERZE PRAWNOPORÓWNAWCZYM

W państwach demokratycznych dominują dwa systemy zatrudniania pracowników⁴. Pierwszy z nich to model kariery (zwany w literaturze anglojęzycznej *career system*, a w Polsce także modelem awansowym lub zamkniętym). Model kariery kultywuje tradycje silnego aparatu państwowego; został oparty na systemie biurokratycznym M. Webera, którego jedną z cech jest zawodowy charakter pełnienia funkcji urzędniczych za wynagrodzeniem. Generalnie rzecz ujmując, cechą charakterystyczną modelu kariery jest przede wszystkim stopniowy, szczeblowy rozwój kariery urzędniczej aż do najwyższych, kierowniczych stanowisk. W tym modelu służby ogromny nacisk kładzie się na formalnoprawne wymogi związane z odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem oraz na system weryfikujący predyspozycje kandydata do pracy w administracji publicznej. Kwestie pracownicze natomiast regulują przepisy prawa publicznego. Mamy w tym modelu do czynienia z odrębnym reżimem prawnym, szczególnie dla sektora publicznego. W tym modelu służby stosunek zatrudnienia charakteryzuje się w szczególności: wzmoczoną stabilizacją zatrudnienia, istnieniem szczególnych obowiązków pracowniczych oraz związaną z ich niewykonaniem odpowiedzialnością dyscyplinarną. Model ten występuje – przy zachowaniu narodowej specyfiki – w wielu państwach, np. w Austrii, Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Luksemburgu, Niemczech, Portugalii, Turcji. Podobny model funkcjonuje w państwach Europy Środkowo-Wschodniej⁵. Należy pamiętać, iż państwa poradzieckie przechodzą przyspieszoną reformę ustrojową, przy czym proces dochodzenia w nich do europejskich standardów w zakresie służby cywilnej będzie wydłużony w czasie i uzależniony od wielu czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Na tym tle warto podkreślić przyjęte w Rosji

¹ Por. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2001, s. 13.

² Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

³ W piśmiennictwie na ten temat: G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011; B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012; A. Łukaszczyk, *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2014; D. Długosz, *Podstawowe zasady etyki urzędniczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 13: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 276–291.

⁴ Por. E. Ura, *Pojęcie pracownika administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. E. Ura, Warszawa 2015, s. 244.

⁵ Por. J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej. Implementacja norm, procedur i wartości europejskiej służby cywilnej*, Warszawa 2013.

rozwiązania stanowiące istotny krok na drodze budowy profesjonalnego korpusu służby cywilnej. Kluczowe znaczenie mają przepisy Konstytucji Federacji Rosyjskiej, które wprost narzucają ustawodawcy zwykłemu obowiązek wprowadzenia rozwiązań gwarantujących równy dostęp do służby państwowej. Jednak problemem w państwach Europy Wschodniej jest nie tyle poprawa przepisów, co „wykorzenienie” pozostałej po poprzednim ustroju mentalności wśród polityków dążących do całkowitego podporządkowania sobie kadry urzędniczej. Jest to proces czasochłonny i wymaga zaangażowania wielu środowisk. Podstawowy problem to upolitycznienie administracji publicznej, szczególnie na poziomie obsadzania stanowisk kierowniczych. W konsekwencji trudno mówić o przestrzeganiu konstytucyjnego równego dostępu do służby publicznej jako jednego z elementów demokratycznego państwa prawnego. Wydaje się, że w obecnych warunkach politycznych, zwłaszcza w obliczu istniejących ciągle zjawisk korupcyjnych i nepotyzmu, trudno wprowadzać w państwach Europy Wschodniej rozwiązania charakterystyczne dla modelu otwartego⁶.

Modelowi kariery zarzuca się hierarchiczność oraz stosunkowo niski poziom motywacji, elementów elastyczności i umiejętności urzędników w postępowaniu w sytuacjach niestandardowych, nadzwyczajnych (jest on nazywany modelem „zamkniętej twierdzy”). Wśród zalet wymienia się stabilność zatrudnienia oraz ograniczenie uznaniowości awansów⁷.

Drugim modelem służby cywilnej jest tzw. model stanowisk (zwany w literaturze anglojęzycznej *position system*, a w Polsce również modelem pozycyjnym lub otwartym)⁸. W tym systemie status prawny urzędników nie różni się zasadniczo od pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym. Model ten funkcjonuje w państwach, które w przeszłości nie były dotknięte poważnymi konfliktami politycznymi. W modelu stanowisk – w przeciwieństwie do modelu kariery – zatrudnia się pracownika na konkretne stanowisko, a nie do korpusu jako całości. Model ten uwzględnia tzw. podejście do zarządzania publicznego *new public management*, skierowane na klienta oraz na poprawę jakości świadczonych usług, co w konsekwencji wymaga zmiany metod zarządzania zasobami ludzkimi oraz powiązania oceny i wynagradzania z osiąganymi wynikami. Kluczowe

⁶ Szerzej na temat służby cywilnej w Federacji Rosyjskiej zob. A. Poglódek, B. Przywora, *Służba cywilna w Federacji Rosyjskiej – próba oceny 25 lat doświadczeń*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 507–508 i powoływana tam literatura.

⁷ Por. H. Szewczyk, *Modele służby publicznej a układy zbiorowe pracy*, [w:] *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin profesora Wacława Szuberta*, red. Z. Góral, Warszawa 2013; J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010, s. 50; D. Bossaert, C. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003, s. 33.

⁸ Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej...*, s. 49–50.

znaczenie mają w tym zakresie kwalifikacje i umiejętności niezbędne do wykonywania czynności na danym stanowisku oraz konkretne doświadczenie zdobyte w sektorze prywatnym. Pracownika zatrudnia się na określony czas, na podstawie kontraktu. Generalnie rzecz ujmując, warunki zatrudnienia są podobne, jak w sektorze prywatnym. Model ten występuje w krajach o utrwalonej już i ukształtowanej demokracji, gdzie poziom korupcji i innych zjawisk patologicznych jest relatywnie niski, np. w Danii, Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Norwegii, USA, Nowej Zelandii. W tym modelu służby brak jest stabilizacji zatrudnienia i przywilejów takich, jak w modelu kariery, jest natomiast bardziej elastyczny niż model kariery. Ponadto jest tu system płac uzależniony od wyników pracy oraz zdecentralizowany system naboru⁹.

W ostatnim czasie w praktyce dostrzegalne jest najczęściej łączenie pewnych elementów zarówno modelu kariery, jak i modelu stanowisk: klasycznych elementów wywodzących się z koncepcji biurokracji M. Webera z nowoczesną organizacją ukierunkowaną na wyzwania społeczne, gospodarcze, ekonomiczne i technologiczne¹⁰.

Model mieszany występuje m.in. na Węgrzech, Malcie, Litwie, Łotwie, w Czechach, Szwajcarii i Polsce¹¹. Przy czym wybór konkretnego modelu służby był determinowany nierozzerwalnie historią i tradycją danego państwa, jak również przyjętym ustrojem politycznym¹². Przykładowo we Francji służba cywilna jest definiowana dość szeroko i obejmuje trzy tzw. funkcje publiczne (*fonctions publiques*):

- funkcję publiczną państwa (*fonction publique d'État*),
- funkcję publiczną terenową (*fonction publique territoriale*),
- funkcję publiczną szpitalną (*fonction publique hospitalière*).

Te podstawowe funkcje publiczne obejmują z kolei setki rozmaitych korpusów (*corps*)¹³.

Natomiast w Wielkiej Brytanii służba cywilna (*civil service*) jest ograniczona do personelu ministerstw i licznych agencji. Administracja publiczna (*public administration*) jest jednak rozumiana bardzo szeroko, choć nie jest podzielona na rozmaite formy służby, jak we Francji. Nie ma też jasnego rozróżnie-

⁹ Por. B. Przywora, *Kształtowanie kadr w administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 13, s. 49–50.

¹⁰ Por. J. Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej...*, s. 52; M. Mróz, *Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej)*, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_00/i-746.pdf [dostęp: 10.12.2017], s. 4. Por. G. Dostatni, *Model kariery a model stanowiska*, [w:] *Koncepcje służby cywilnej a realizacja...*

¹¹ Por. B. Przywora, *Kształtowanie kadr w administracji publicznej*, s. 50.

¹² Por. G. Rydlewski, *op. cit.*, s. 17.

¹³ Por. M. Kulesza, M. Niziołek, *Służba publiczna na świecie*, [w:] *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010.

nia między stanowiskami obejmowanymi na podstawie kontraktu publicznego i prywatnego¹⁴.

W Niemczech zaś w gestii rządu federalnego leżą sprawy zagraniczne, obronność i administracja fiskalna, zaś za pozostałe sfery spraw publicznych odpowiedzialne są zasadniczo kraje związkowe i gminy. Do służby cywilnej należą nie tylko urzędnicy władz wykonawczych, ale również innych władz. I tak we Francji sędziowie stanowią część służby cywilnej regulowaną specjalnym statutem. Podobnie jest we Włoszech i w Hiszpanii. W Niemczech sędziowie nie są zaklasyfikowani jako służba cywilna, posiadają jednak specjalny status regulowany kontraktem publicznoprawnym¹⁵.

Warto zwrócić uwagę na rozwiązania obowiązujące w państwach Europy Wschodniej. Przykładowo Służba Państwa Federacji Rosyjskiej składa się z państwowej służby cywilnej, służby wojskowej i służby organów ochrony prawa. Państwowa służba cywilna dzieli się na federalną państwową służbę cywilną i państwową służbę cywilną poszczególnych podmiotów Federacji Rosyjskiej¹⁶.

POCZĄTKI POLSKIEJ SŁUŻBY CYWILNEJ

Początki polskiej profesjonalnej służby cywilnej sięgają okresu dwudziestolecia międzywojennego. Zgodnie z ówczesną tradycyjną koncepcją prawa urzędniczego praca w aparacie publicznym była służbą publiczną pełnioną przez jednostkę, której osobiste interesy były podporządkowane naczelnym interesom państwa. Stosunki między państwem a urzędnikami były stosunkami o charakterze administracyjnoprawnym, opartymi na hierarchii służbowej, której towarzyszyła daleko posunięta dyspozycyjność urzędnika piastującego swój urząd na podstawie mianowania. W zamian za wierną służbę i posłuszeństwo urzędnik korzystał ze specjalnych przywilejów w postaci wysokiego uposażenia, stabilizacji zatrudnienia oraz odrębnego (korzystniejszego niż powszechne) zaopatrzenia emerytalnego¹⁷. Takie gwarancje zawierała przedwojenna ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej¹⁸, nawiązująca do zachodniego modelu służby o charakterze publicznoprawnym. Ustawie tej podlegali prawie wszyscy państwowi funkcjonariusze cywilni, z wyłączeniem sędziów i prokuratorów, na-

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*; M. Mróz, *op. cit.*

¹⁶ Por. art. 2 zd. 1 Ustawy Federalnej – O systemie służby państwowej Federacji Rosyjskiej z dnia 27 maja 2003 r.

¹⁷ Por. H. Szewczyk, *Modele służby publicznej i ich przydatność dla polskiego porządku prawnego*, [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. S. Płażek, M. Stec, Warszawa 2013.

¹⁸ Dz.U. nr 21, poz. 164 z późn. zm.

uczycieli i wykładowców wyższych uczelni oraz pracowników kolei i poczty. Początkowo częściowo podlegali jej także funkcjonariusze policji, służby więziennej i pracownicy monopoli państwowych, jednakże tylko do czasu ich wyłączenia z działania ustawy w wyniku uchwalenia przepisów szczegółowych. Ustawa obejmowała również pracowników Kancelarii Cywilnej Prezydenta i urzędników Sejmu i Senatu¹⁹.

Stosunek służbowy urzędnika nawiązywało się na podstawie mianowania. Mianowanie na stanowiska służbowe poprzedzała jednoroczna służba przygotowawcza, ale w wypadkach wyjątkowych właściwa władza naczelna mogła przedłużyć lub skrócić jednoroczny okres służby przygotowawczej lub zezwolić na mianowanie urzędnika bez obowiązku odbycia służby przygotowawczej. Dla podkreślenia wagi aktu mianowania urzędnik mianowany na stałe składał w przepisanej formie przysięgę służbową wobec przełożonej władzy służbowej. Ustawa z 1922 r. zakładała szereg obowiązków, z których najważniejszy przewidywał obowiązek wiernej służby Rzeczypospolitej, przestrzeganie ściśle ustaw i przepisów, wypełnianie obowiązków swego urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbanie według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełnianie wszystkiego, co temu dobru służy, a unikanie wszystkiego, co by mu mogło szkodzić.

Ustawa z 1922 r. przypisywała również szereg uprawnień przysługujących urzędnikom, takich jak wzrastający wraz z wysługą lat wymiar urlopu, dodatkowa opieka lekarska i środki medyczne czy prawo do uposażenia emerytalnego.

Przepisy ustawy przewidywały także możliwość przenoszenia urzędników do innych urzędów i innych miejscowości oraz znany ustawie o służbie cywilnej z 1998 r., a zlikwidowany przez ustawę z 2006 r., stan nieczynny.

Po II wojnie światowej wprawdzie nie uchylono przepisów ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r., lecz istotnie ją zmieniono, dostosowując do wymagań nowego systemu. Ustawa z 1922 r. obowiązywała formalnie do dnia 1 stycznia 1975 r., kiedy zgodnie z tendencjami występującymi w krajach komunistycznych została uchylona i zastąpiona przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Zmiana ta likwidowała wszelkie gwarancje niezależności i neutralności politycznej pracowników państwowych, co wpisywało się w obowiązujący system polityczny²⁰.

Po odzyskaniu suwerenności podjęto działania na rzecz odbudowy profesjonalnej służby cywilnej. W tym względzie warto odnotować utworzenie w początkach lat 90. ubiegłego wieku Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, a następnie uchwalenie pierwszej ustawy o służbie cywilnej z 1996 r.

¹⁹ Por. G. Dostatni, *Początki służby cywilnej w Polsce*, [w:] *Koncepcje służby cywilnej a realizacja...*

²⁰ *Ibidem*.

MODEL SŁUŻBY CYWILNEJ W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP

Konstytucja RP określa wyłącznie podstawowe założenia służby cywilnej. W świetle art. 153 Konstytucji RP w celu zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej, którego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów. Konstytucja RP stworzyła zatem wyłącznie podstawy, na których należy zbudować model służby cywilnej²¹. Do katalogu tych podstaw zaliczają się zasady: dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, dostępu do informacji publicznej o wolnych stanowiskach w służbie publicznej, zawodowości, rzetelności, bezstronności i neutralności politycznej²². Szczególne znaczenie ma zasada neutralności politycznej, którą wiąże się najczęściej z bezstronnością, przy czym apolityczność nie oznacza braku posiadania poglądów politycznych, a tylko rezygnację z ich manifestowania w działalności służbowej²³. Wymóg neutralności politycznej formułowany jest odmiennie w stosunku do różnych stanowisk publicznych:

[...] z reguły odnosząc go do zinstytucjonalizowanych stosunków politycznych, przez zakaz przynależności do partii politycznej oraz regułę zakazu prowadzenia działalności publicznej, niedającej się pogodzić z pozycją ustrojową bądź godnością danego urzędu²⁴.

MODEL SŁUŻBY CYWILNEJ W POLSCE W ŚWIETLE USTAWODAWSTWA ZWYKŁEGO – WNIOSKI

W ciągu ostatnich 20 lat pragmatyka służby cywilnej podlegała czterem zmianom ustawowym (1996, 1998, 2006, 2008) oraz kilku nowelizacjom, zwłaszcza w latach 2014–2017, które wpłynęły na kształt służby cywilnej. Aktualnie obowiązuje ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²⁵. Podejmując próbę oceny polskiego modelu służby cywilnej z perspektywy ostatnich dwóch dekad, należy stwierdzić, iż linia rozwoju służby w zasadniczym stopniu nie odbiegła od modelu kariery przyjętego w ustawie o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. Dostrzec można jednak pewne elementy modelu pozycyjnego, ale – jak słusznie zauważa A. Łukaszczyk – „bez przełamania zasadniczych założeń modelu kariery”²⁶. Aktualnie możemy odnotować takie elementy, jak: otwarty i konkurencyjny

²¹ Por. D. Dudek, *Komentarz do art. 153 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

²² Szerzej: B. Przywora, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a model polskiej służby cywilnej*, [w:] *Transformacje ustrojowe...*, s. 152–153.

²³ Por. wyrok TK z dnia 17 listopada 1998 r., K 42/97, OTK 1998, nr 7, poz. 113.

²⁴ Por. D. Dudek, *op. cit.*

²⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 1345 z późn. zm.

²⁶ Por. A. Łukaszczyk, *op. cit.*, s. 342.

nabór do służby publicznej zawężony zakresowo (w tym procesie stosowane są niejednokrotnie metody menedżerskie rekrutacji, jak w sektorze prywatnym), uelastycznienie procesu zatrudniania (przez wykorzystanie nowoczesnej organizacji pracy), uelastycznienie systemu czasu pracy (pozwalające z jednej strony osiągnąć lepsze wyniki, z drugiej zaś stworzyć warunki do rozwoju zawodowego pracownika), wreszcie uelastycznienie systemu wynagradzania oraz awansowania, w znacznym stopniu uzależnionego od wyników pracy, a także wzrost roli zbiorowego prawa pracy w służbie publicznej, w szczególności układów zbiorowych pracy (w Wielkiej Brytanii, Francji i Niemczech instytucje zbiorowego prawa pracy coraz bardziej zaznaczają swoją obecność)²⁷.

Jednym z najnowszych przykładów funkcjonowania służby cywilnej jest nowo powstała Krajowa Administracja Skarbowa. W dniu 16 listopada 2016 r. została uchwalona ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej²⁸. Określa ona zadania, organy i organizację Krajowej Administracji Skarbowej, formy realizacji niektórych zadań KAS i szczególne uprawnienia organów KAS oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, warunki pracy i służby oraz zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy. Ustawa została uchwalona celem uznania doniosłości konstytucyjnego obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w szczególności podatków i należności celnych, w trosce o bezpieczeństwo finansowe Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochronę bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej, a także w celu zapewnienia nowoczesnego i przyjaznego wykonywania obowiązków podatkowych i celnych oraz efektywnego poboru danin publicznych. KAS stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa i ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych. Organami KAS są: minister właściwy do spraw finansów publicznych, Szef Krajowej Administracji Skarbowej, dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego oraz naczelnik urzędu celno-skarbowego. Naczelnik urzędu celno-skarbowego jest także jednostką organizacyjną w rozumieniu ustawy o KAS. Trzeba również zwrócić uwagę, że w sprawach organizacyjno-finansowych izba administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi oraz urzędami celno-skarbowymi stanowi jednostkę organizacyjną, której kierownikiem jest dyrektor izby administracji skarbowej.

²⁷ Por. H. Szewczyk, *Modele służby publicznej a układy zbiorowe pracy*.

²⁸ Dz.U. z 2016 r., poz. 1947, dalej jako: ustawa o KAS.

Ponadto jest istotne, że na mocy art. 27 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej²⁹ wprowadzono zmiany w ustawie o urzędach i izbach skarbowych³⁰, polegające na tym, że w sprawach organizacyjno-finansowych (w tym z zakresu prawa pracy) izba administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi stanowi jednostkę organizacyjną, której kierownikiem jest dyrektor izby skarbowej, dodatkowo izba administracji skarbowej jest organem wyższego stopnia w stosunku do urzędu skarbowego. Trzeba podkreślić, że nowo powstała jednostka organizacyjna zatrudnia osoby zrzeszone w korpusie służby cywilnej oraz w korpusie funkcjonariuszy służby celno-skarbowej. Przepisy wprowadzające ustawę o KAS zawierają jedno niewiele znaczące, porządkowe odesłanie do ustawy o służbie cywilnej. W zakresie dotyczącym regulacji pracowniczych wypowiada się ustawa o KAS, począwszy od art. 144. W szczególności w jednostkach organizacyjnych KAS może być zatrudniona albo pełnić służbę osoba, która nie pełniła służby zawodowej ani nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 odpowiedniej ustawy³¹, ani nie była ich współpracownikiem. Przy naborze do pracy albo przyjęciu do służby w jednostkach organizacyjnych KAS kandydaci urodzeni przed dniem 1 sierpnia 1972 r. są obowiązani do złożenia kierownikowi jednostki organizacyjnej oświadczenia dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa, lub współpracy z tymi organami. Są to unormowania istotne w związku z wymogiem zachowań etycznych w służbie cywilnej.

Trzeba także zwrócić uwagę, że zadania kierownika jednostki organizacyjnej w sprawach z zakresu pracy i służby funkcjonariuszy w izbie administracji skarbowej wraz z podległymi jednostkami organizacyjnymi KAS wykonuje dyrektor izby administracji skarbowej. Natomiast zadania kierownika jednostki organizacyjnej wobec dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektorów izb administracji skarbowej, dyrektora Szkoły, dyrektora Centrum oraz funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach organizacyjnych urzędu obsługującego ministra wykonuje Szef Krajowej Administracji Skarbowej. Ustawa o KAS nie stanowi o dyrektorze generalnym urzędu, tak jak ma to miejsce w ustawie o służbie cywilnej, a jedynie o kierowniku jednostki organizacyjnej, czyli pracodawcy, jakim jest np. na szczeblu województwa dyrektor izby administracji skarbowej.

Ustawa o KAS reguluje zależności służbowe pomiędzy dyrektorem izby administracji skarbowej a naczelnikami urzędów skarbowych i celno-skarbowych w świetle m.in. przepisów pragmatyk pracowniczych. Osoby zatrudnione w izbie

²⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 1948. Przepisy ustawy o KAS oraz wprowadzające tę ustawę wejdą w życie z dniem 1 marca 2017 r.

³⁰ Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1810).

³¹ Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2016 r., poz. 1721).

administracji skarbowej oraz funkcjonariusze izby administracji skarbowej, realizujący w urzędach skarbowych i urzędach celno-skarbowych zadania związane z orzekaniem, podlegają naczelnikowi tego urzędu. Dyrektor izby administracji skarbowej nie może wydawać poleceń osobom zatrudnionym w tej izbie oraz funkcjonariuszom tej izby w indywidualnych sprawach w zakresie realizowania tych zadań. Ponadto w sprawach z zakresu pracy i służby jest wymagane uzyskanie stanowiska odpowiednio naczelnika urzędu skarbowego albo naczelnika urzędu celno-skarbowego w przypadku: zmiany warunków pracy albo służby oraz wynagrodzenia albo uposażenia; rozwiązania stosunku pracy albo zwolnienia ze służby; przeniesienia do innego urzędu w rozumieniu ustawy o służbie cywilnej oraz do Najwyższej Izby Kontroli w rozumieniu odpowiedniej ustawy³² oraz przeniesienia funkcjonariusza do innej jednostki organizacyjnej KAS. Warto zaznaczyć, że stanowisko naczelnika urzędu skarbowego albo naczelnika urzędu celno-skarbowego w omawianym względzie jest wiążące dla dyrektora izby administracji skarbowej.

Przepisy ustawy o KAS przewidują również możliwość przekształcenia stosunku pracy opartego na umowie o pracę w stosunek pracy na podstawie mianowania. Członek korpusu służby cywilnej zatrudniony w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo w jednostce organizacyjnej KAS może otrzymać propozycję przeniesienia do pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej. Propozycję przedstawia kierownik jednostki organizacyjnej. Członek korpusu służby cywilnej w terminie 7 dni od dnia otrzymania propozycji składa pisemne oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji. Przeniesienie może nastąpić za zgodą dyrektora generalnego urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub kierownika jednostki organizacyjnej wykonującego jego zadania, w której członek korpusu służby cywilnej jest zatrudniony. Dotychczasowy stosunek pracy członka korpusu służby cywilnej, który przyjął propozycję, przekształca się w stosunek służbowy na podstawie aktu mianowania. Nie jest to jednak mianowanie na urzędnika służby cywilnej, lecz na stopień służbowy funkcjonariusza służby celno-skarbowej.

Trzeba zwrócić uwagę, że do ustawy o służbie cywilnej wprowadzono przepis (art. 52 pkt 5) o włączeniu do kategorii wyższych stanowisk w służbie cywilnej – dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej, naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego, a także zastępców tych osób. Przed obowiązywaniem przepisów o KAS osoby te stanowiły tzw. korpus średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej³³.

³² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r., poz. 1096; Dz.U. z 2016 r., poz. 677).

³³ Uznane za nieobowiązujące rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stop-

W kontekście powyższego można powiedzieć, że w przykładowo podanych przepisach o KAS stanowią one regulacje swoiste z odrębnościami w sprawach prawa pracy. W pozostałym zakresie obowiązują przepisy o służbie cywilnej. Przepisy o KAS nie odbiegają od przyjętego w Polsce modelu mieszanego, a więc kariery i stanowisk.

UWAGI KOŃCOWE

W świetle prowadzonych rozważań powstaje pytanie, czy w polskiej w służbie cywilnej (czy szerzej – w służbie publicznej) powinien dominować tradycyjny, klasyczny model z elementami modelu pozycyjnego, czy też po kilkunastu latach doświadczeń ustrojowych polski ustawodawca powinien w większym stopniu skorzystać z doświadczeń państw, w których dominuje model stanowisk (pozycyjny) służby? Na tak postawione pytanie nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi, bowiem – jak pokazuje praktyka – polski model służby cywilnej zawiera elementy zarówno modelu kariery, jak i modelu stanowisk: klasycznych elementów wywodzących się z koncepcji biurokracji Webera z elementami nowoczesnej organizacji zaczerpniętymi z modelu menedżerskiego. Podkreślenia jednak wymaga fakt, iż każdy wprowadzony model – niezależnie od tego, czy będzie bardziej uwzględniał elementy właściwe dla modelu kariery czy też modelu pozycyjnego – musi odpowiadać wytycznym wynikającym z Konstytucji RP. Ta zaś wprowadza cały katalog zasad ustrojowych, które dla ustawodawcy zwykłego powinny stanowić kierunkowskaz w procesie przemodelowywania czy modernizacji struktur i zasad organizacji służby cywilnej. W procesie reformowania służby cywilnej należy mieć na względzie, iż instytucja służby cywilnej ma zakotwiczenie konstytucyjne, a zatem stanowi szczególne dobro wspólne i każda modyfikacja ustroju tej służby musi uwzględniać konstytucyjne zasady³⁴.

W celu zapewnienia realizacji konstytucyjnych założeń służby cywilnej – wobec pojawiających się nowych wyzwań oraz złożonych i zmieniających się zadań państwa – konieczne jest umiejętne dostosowywanie struktur administracji i podejmowanie działań na rzecz racjonalizacji struktur w całej służbie publicznej. Biorąc powyższe pod uwagę, należy w tym miejscu przypomnieć o projekcie nowych

ni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. z 2009 r., nr 211, poz. 1630) zastąpiono identycznym w tytule rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 125). Trzeba jednak wskazać, że w załączniku (tabeli) do nowego rozporządzenia brak jest regulacji odnoszącej się do nowo powstałych organów KAS, w szczególności do dyrektora izby administracji skarbowej.

³⁴ Szerzej zob. uzasadnienie do wyroku TK z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK ZU 2011, nr 5A, poz. 41, w sprawie racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013.

rozwiązań prawnych w obszarze służby cywilnej, mających na celu usprawnienie funkcjonowania tej służby. Jego założenia w szczególności polegały na objęciu reformą również administracji samorządowej, likwidacji konkursów na stanowiska kierownicze w służbie cywilnej, powołaniach i odwołaniach w przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej bez potrzeby organizowania konkursu. Zdaniem pomysłodawców pozwalałoby to na sprawną i płynną wymianę kadr dla potrzeb właściwego wykonania zadań, bez tworzenia „swoistej fikcji konkursów”³⁵.

W naszej ocenie założenia polskiego modelu służby cywilnej (publicznej) pozostają wciąż otwarte. Należy mieć jednak na względzie, iż obowiązująca Konstytucja RP zakłada neutralność polityczną służby cywilnej. Przy czym nie jest to wartość absolutna. Dodatkowo w preambule do Konstytucji RP ustrojodawca przesądził, iż „działaniu instytucji publicznych należy zapewnić rzetelność i sprawność”. Stąd też trudno zgodzić się z założeniem, że silnie scementowana i hermetyczna administracja zawsze będzie uczciwie i z należytą starannością wykonywać zadania państwa. Rozważyć trzeba transparentne rozdzielanie na poziomie ustawowym stanowisk politycznych od urzędniczych. Tym bardziej, że przykładowo w modelu amerykańskim administracja jest dostosowana do potrzeb wykonywania zadań państwa, a nie odwrotnie³⁶.

Nie ulega wątpliwości fakt, iż służba cywilna powinna służyć państwu i jego władzy wykonawczej, którą w rzeczywistości sama tworzy. Wyrazem potrzeby zmiany jest likwidacja np. w ustawie o KAS konkursów na stanowiska kierownicze w tej jednostce (dyrektorów, naczelników oraz ich zastępców), co wiąże się z powoływaniem i odwoływaniem z takich stanowisk. Związanie niemalże na stałe określonej osoby na stanowisko np. w drodze mianowania i przez to utrudnione odwołanie takiej osoby stwarza groźbę zaistnienia sytuacji paraliżu w wykonywaniu zadań przez osobę, która utraciła zaufanie albo predyspozycje do wykonywania określonych zadań.

Pod rozważę można by poddać postulat stworzenia pewnego rodzaju „zasobu kadrowego”, który pozwoliłby uelastyczyć system zarządzania kadrami i usprawnić realizację zadań państwa zarówno na poziomie rządowym, jak i sa-

³⁵ A. Radwan, *Wielkie zmiany dla urzędników. Nadchodzi rządowa miotła kadrowa*, „Gazeta Prawna”, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/989237,zmiany-dla-urzednikow-zasady-zatrudniania-i-wynagradzania.html> [dostęp: 20.06.2017]. O mankamentach konkursów zob. L. Bielecki, M. Münnich, *Organy podatkowe administracji rządowej podległej ministrowi finansów*, [w:] *System organów podatkowych w Polsce*, Warszawa 2009, s. 162–164.

³⁶ O wartościach konserwatywnych i roli administracji federalnej w USA zob. P. Gottfried, *Conservatism in America: Making Sense of the American Right*, New York 2007, s. 9; *idem*, *Theologies and Moral Concern*, New York 1995, s. 12. Zob. też: *System lupów*, https://zapytaj.onet.pl/encyklopedia/6407,,,,system_lupow,haslo.html [dostęp: 20.06.2017]; *United States federal civil service*, https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_federal_civil_service [dostęp: 20.06.2017]; *New Report Calls For Civil Service Reform Overhaul*, www.alec.org/press-release/new-report-calls-for-civil-service-reform-overhaul [dostęp: 20.06.2017].

morządowym. Naturalnie każda reforma powinna odpowiadać na pojawiające się nowe wyzwania społeczne i gospodarcze państwa, a przy tym uwzględniać stan finansów publicznych, bowiem tylko takie zmiany będą wpisywały się pozytywnie w realizację koncepcji tzw. administracji „responsywnej”³⁷. Warto rozważyć ujednoczenie standardów dotyczących obsadzania stanowisk urzędniczych, a także wynagradzania oraz awansowania w całej administracji publicznej. Pozwoli to na elastyczne zarządzanie zasobami ludzkimi w całej administracji publicznej, a w efekcie będzie wpisywać się w realizację wynikających z preambuły do Konstytucji zasad „rzetelności i sprawności” działania instytucji publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Barankiewicz T., *Spoleczeństwo komunikacyjne i społeczeństwo sieci*, [w:] *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, red. T. Barankiewicz, Lublin 2013.
- Bielecki L., Münnich M., *Organy podatkowe administracji rządowej podległej ministrowi finansów*, [w:] *System organów podatkowych w Polsce*, Warszawa 2009.
- Bossaert D., Demmke C., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003.
- Długosz D., *Podstawowe zasady etyki urzędniczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 13: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Dostatni G., *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011.
- Dostatni G., *Model kariery a model stanowiska*, [w:] *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011.
- Dostatni G., *Początki służby cywilnej w Polsce*, [w:] *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011.
- Dudek D., *Komentarz do art. 153 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Gottfried P., *Conservatism in America: Making Sense of the American Right*, New York 2007.
- Gottfried P., *Theologies and Moral Concern*, New York 1995.
- Itrich-Drabarek J., *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej. Implementacja norm, procedur i wartości europejskiej służby cywilnej*, Warszawa 2013.
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kulesza M., Niziołek M., *Służba publiczna na świecie*, [w:] *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010.
- Łukaszczuk A., *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2014.
- Mróz M., *Służba cywilna w państwach Unii Europejskiej (system awansowy i pozycyjny w badaniach Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej)*, http://biurosej.gov.pl/teksty_pdf_00/i-746.pdf [dostęp: 10.12.2017].

³⁷ Na temat administracji responsywnej zob. M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008, s. 76–79; T. Barankiewicz, *Spoleczeństwo komunikacyjne i społeczeństwo sieci*, [w:] *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, red. T. Barankiewicz, Lublin 2013, s. 49–50.

- New Report Calls For Civil Service Reform Overhaul*, www.alec.org/press-release/new-report-calls-for-civil-service-reform-overhaul [dostęp: 20.06.2017].
- Pogłódek A., Przywora B., *Służba cywilna w Federacji Rosyjskiej – próba oceny 25 lat doświadczeń*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015.
- Przywora B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a model polskiej służby cywilnej*, [w:] *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012.
- Przywora B., *Kształtowanie kadr w administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 13: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Przywora B., *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012.
- Radwan A., *Wielkie zmiany dla urzędników. Nadchodzi rządowa miotła kadrowa*, „Gazeta Prawna”, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/989237,zmiany-dla-urzednikow-zasady-zatrudniania-i-wynagradzania.html> [dostęp: 20.06.2017].
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 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 2009 r., nr 211, poz. 1630).
- 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).
- Rydlowski G., *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2001.
- Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.
- System lupów*, https://zapytaj.onet.pl/encyklopedia/6407,,,,system_lupow,haslo.html [dostęp: 20.06.2017].
- Szewczyk H., *Modele służby publicznej a układy zbiorowe pracy*, [w:] *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin profesora Wacława Szuberta*, red. Z. Góral, Warszawa 2013.
- Szewczyk H., *Modele służby publicznej i ich przydatność dla polskiego porządku prawnego*, [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. S. Płażek, M. Stec, Warszawa 2013.
- United States federal civil service*, https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_federal_civil_service [dostęp: 20.06.2017].
- Ura E., *Pojęcie pracownika administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. E. Ura, Warszawa 2015.
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. nr 21, poz. 164 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r., poz. 1096; Dz.U. z 2016 r., poz. 677).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1810).
- Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2016 r., poz. 1721).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1345 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1947).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948).
- Uzasadnienie do wyroku TK z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK ZU 2011, nr 5A, poz. 41, w sprawie racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013.
- Wyrok TK z dnia 17 listopada 1998 r., K 42/97, OTK 1998, nr 7, poz. 113.

SUMMARY

The reform of the civil service is one of the crucial issues of the political transformation in Poland after 1989. Constructing of the appropriate system of values, principles and procedures aiming to fulfill State's duties through the operating numerous clerks still poses a number of problems for the legislator. Thereby, the authors are also making an attempt to evaluate the regulations concerning the civil service from the perspective of anticipation of new directions of further changes in order to guarantee them compliance with the Polish Constitution from 2 April 1997 and the assurance of the effectiveness of the civil service.

Keywords: civil service; the Constitution of Poland

STRESZCZENIE

Reforma służby cywilnej należy do istotnych zagadnień w procesie transformacji ustrojowych w Polsce po 1989 r. Skonstruowanie odpowiedniego systemu wartości, zasad i procedur służących realizacji zadań państwa przez działający w jego strukturach korpus urzędników nastęrczało i w dalszym ciągu stwarza ustawodawcy wiele problemów. Dlatego autorzy niniejszego opracowania podjęli próbę oceny regulacji prawnych dotyczących służby cywilnej pod kątem wskazania kierunków dalszych zmian w celu zagwarantowania ich zgodności z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz zapewnienia efektywności działania administracji publicznej.

Słowa kluczowe: służba cywilna; Konstytucja Polski

