

SEBASTIAN SAMOL

W SPRAWIE SYTUACJI PRAWNEJ CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ NA PODSTAWIE PRZEPISÓW USTAWY O SŁUŻBIE CYWILNEJ Z 2006 R.

I. UWAGI WSTĘPNE

Od 27 października obowiązują nowe przepisy regulujące status prawny zatrudnionych w służbie publicznej: ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej¹ oraz ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o Państwowym Zasobie Kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych². Zastąpiły one ustawę z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej³ oraz ustawę z 27 lipca 2005 r. o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych⁴.

Zgodnie z dyspozycją art. 153 Konstytucji, ustawowe regulacje dotyczące służby cywilnej powinny realizować wymóg utworzenia w urzędach administracji rządowej zawodowego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej do wykonywania zadań państwa. Ustawa o służbie cywilnej z 2006 r. odwołuje się w art. 1, podobnie jak ustawa o służbie cywilnej z 1998 r., do postanowień konstytucyjnych. Jednak regulacje ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. spowodowały zmianę statusu prawnego członków korpusu służby cywilnej w porównaniu ze statusem ustalonym na podstawie ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. W uzasadnieniu ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. jej autorzy wskazali, że model zatrudnienia w służbie cywilnej został ukształtowany, podobnie jak w ustawie o służbie cywilnej z 1998 r., jako tzw. model kariery (zwany też systemem zamkniętym). W literaturze⁵ wskazuje się, że w „modelu kariery” zatrudnienie rozpoczyna się od pracownika służby cywilnej i po odpowiednim okresie pracy można przystąpić do postępowania kwalifikacyjnego na urzędnika służby cywilnej – ubiegać się o mianowanie. Wraz z rosnącą liczbą lat pracy, jeżeli ocena pracy jest pozytywna, można otrzymać

¹ Dz. U. Nr 170, poz. 1218 (cytowana dalej jako: ustawa o służbie cywilnej z 2006 r.).

² Dz. U. Nr 170, poz. 1217 (cytowana dalej jako: ustawa o państwowym zasobie kadrowym).

³ Dz. U. 1999, Nr 49, poz. 483 ze zm. (cytowana dalej jako: ustawa o służbie cywilnej z 1998 r.).

⁴ Dz. U. Nr 267, poz. 2258 (cytowana dalej jako: ustawa o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierownicze).

⁵ J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, w: *Rozwój kadr administracji publicznej*, red. B. Kudrycka, Białystok 2001 r.

kolejne stopnie służbowe. Niektóre regulacje zawarte w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. pozwalają jednak wnioskować, że zatrudnienie w służbie cywilnej posiada cechy tzw. modelu stanowisk (zwanego systemem otwartym) – przeciwieństwa „modelu kariery”. W „modelu stanowisk” pracę w służbie cywilnej traktuje się jak zatrudnienie na rzecz jakiegokolwiek pracodawcy; nie stawia się kandydatom wymagań dotyczących określonego wykształcenia czy też długości stażu pracy, natomiast przy zatrudnieniu znaczenie mają kwalifikacje i doświadczenie zawodowe konieczne do zajmowania danego stanowiska i określane przez pracodawcę stosownie do jego potrzeb⁶.

Za odstępstwo od „modelu kariery” w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. należy uznać ograniczenie ilości stanowisk wchodzących w skład korpusu służby cywilnej. Tak jak dotychczas będą go tworzyć pracownicy i urzędnicy służby cywilnej, jednak zakres stanowisk wchodzących w skład korpusu służby cywilnej został znacznie zmniejszony. Z korpusu służby cywilnej wyłączono wyższe stanowiska, m.in. kierowników departamentów lub komórek równorzędnych w urzędach, dyrektorów generalnych urzędów, dyrektorów departamentów i ich zastępców, których status prawny regulują obecnie przepisy ustawy o państwowym zasobie kadrowym. W opinii autorów ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.⁷, wyłączenie części dotychczasowych członków korpusu służby cywilnej poza ramy nowej ustawy zostało spowodowane koniecznością dostosowania stosunku pracy tych osób do realizacji polityki rządu, która wymaga podejmowania szybkich decyzji kadrowych w krótkim czasie oraz w sposób elastyczny, uwzględniający wysokie kwalifikacje kandydatów, którzy mogą reprezentować inne niż administracja państwowa dziedziny życia gospodarczego i społecznego. Nadto, zdaniem autorów projektu ustawy, dotychczasowe umocowanie kadry kierowniczej w ramach stosunku pracy na podstawie mianowania i przeniesienia po wygranym konkursie było sprzeczne z zasadami efektywnego i racjonalnego zarządzania wzorowanego na sektorze prywatnym. Kadra kierownicza wyższego szczebla powinna realizować politykę rządu, ministra, kierownika urzędu centralnego i wojewody, organizować pracę członków korpusu służby cywilnej i w związku z tym wymagane jest, aby mogła być elastycznie dostosowana do aktualnych potrzeb w tym zakresie, zarówno pod względem kierunku i typu wykształcenia, posiadanych umiejętności, jak i predyspozycji osobowościowych.

W odniesieniu do tych argumentów należy zwrócić uwagę, że w „modelu kariery” akcentuje się znaczną stabilizację pozycji urzędnika mianowanego, która powinna wiązać się z jednej strony z jego wysokimi kompetencjami, a z drugiej – dawać mu dużą niezależność⁸. Pozbawienie wyższych urzędników w służbie cywilnej stabilizacji zatrudnienia spowoduje zwiększenie uzależnienia tej grupy pracowników od decyzji przełożonych, co może doprowadzić do sytuacji, w której kadra kierownicza będzie w większym stopniu lojalna wobec

⁶ Por. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004, s. 15.

⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o służbie cywilnej – druk sejmowy nr 552/2006, s. 2.

⁸ Autorzy cyklicznych raportów Komisji Europejskiej dotyczących wdrażania służby cywilnej w Polsce nieustannie zwracają uwagę na zbyt małą liczbę urzędników mianowanych wśród ogółu pracowników administracji rządowej III RP; por. K. Burnetko, *Służba cywilna w III RP – punkty krytyczne*, Warszawa 2004, s. 71.

swoich przełożonych – dysponentów politycznych, niż wobec zatrudniających ich instytucji. Taki stan jest sprzeczny z zasadą niezależności, na której istotne znaczenie w funkcjonowaniu administracji publicznej wskazuje się w raportach dotyczących służby cywilnej w krajach Unii Europejskiej⁹. Za przejaw naruszenia zasady apolitycznej służby cywilnej należy uznać także zlikwidowanie w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. funkcji szefa Służby Cywilnej, do którego zadań należało m.in. kierowanie procesem zarządzania kadrami w służbie cywilnej, organizowanie i prowadzenie postępowań kwalifikacyjnych w służbie cywilnej i prowadzenie konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej¹⁰. Kompetencje apolitycznego szefa Służby Cywilnej przejął Prezes Rady Ministrów¹¹, który dotychczas, zgodnie z art. 153 ust. 2 Konstytucji, sprawował zwierzchnictwo nad korpusem służby cywilnej.

II. WARUNKI ZATRUDNIENIA W SŁUŻBIE CYWILNEJ

Wprowadzenie do ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. elementów systemu otwartego nastąpiło także w przepisach dotyczących zatrudniania na stanowiskach urzędniczych, które na mocy przepisów ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. mogły zajmować tylko osoby z odpowiednim doświadczeniem w pracy w korpusie służby cywilnej¹². W ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. ustalono możliwość zatrudniania w służbie cywilnej na stanowiskach urzędniczych pracowników niebędących dotychczas członkami korpusu służby cywilnej bez przeprowadzenia postępowania – naboru do służby cywilnej. Zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., na zasadach określonych w tej ustawie stanowiska urzędnicze mogą zajmować pracownicy w rozumieniu ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹³, ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴ ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych¹⁵. Zatrudnienie tych pracowników będzie odbywało się na podstawie przeniesienia. Przepis art. 2 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., który przewiduje dostęp do służby cywilnej bez weryfikacji przez konkurs oraz umożliwia przejście do służby cywilnej osób, które nie spełniają wszystkich merytorycznych warunków powołania w skład służby cywilnej określonych w art. 4 i art. 19 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.), stanowi przekreślenie zasad naboru przyjętych w poprzednich ustawach. Do korpusu służby cywilnej mogą być bowiem

⁹ Por. Komunikat Końcowy Komisji Europejskiej z 9 listopada 2005 r. Dokument strategiczny w sprawie rozszerzenia – 2005 r., COM(2005) 561, s. 9 i n.

¹⁰ Por. art. 12 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r.

¹¹ Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów zadania z zakresu służby cywilnej może realizować szef Kancelarii Rady Ministrów.

¹² Na podstawie art. 28 o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej mogła ubiegać się osoba, która m.in. była pracownikiem służby cywilnej oraz posiadała co najmniej dwuletni staż pracy w służbie cywilnej.

¹³ Dz. U. 2001, Nr 86, poz. 953 ze zm. (cytowana dalej jako: ustawa o pracownikach urzędów państwowych).

¹⁴ Dz. U. 2001, Nr 85, poz. 937 ze zm.

¹⁵ Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1593 ze zm.

przeniesieni pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie umów o pracę, którzy w świetle ustawy o pracownikach samorządowych nie muszą być obywatelami polskimi ani korzystać z pełni praw publicznych¹⁶. Wymogi te, jak również wymóg niekaralności za przestępstwo popełnione umyślnie, dotyczą wyłącznie pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych¹⁷.

Naruszona więc została jedna z najważniejszych zasad „modelu kariery” – stałość zatrudnienia i awansu służbowego urzędników, która stanowiła dotychczas jedną z podstaw stabilizacji zatrudnienia w korpusie służby cywilnej. Na istotne znaczenie tej zasady zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w wyroku z 12 grudnia 2002 r.¹⁸, że zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Oznacza to, że zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym źródłem utrzymania oraz miejscem pracy, zapewniającym osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej. Ich przygotowanie zawodowe nie powinno zostać zakończone na etapie przyjmowania do korpusu, lecz osoby te powinny zdobywać również w okresie późniejszym najwyższe umiejętności i kompetencje przez stałe doskonalenie i podnoszenie swoich kwalifikacji. Aby jednak było to możliwe, konieczne jest zapewnienie stabilności zawodowej i stworzenie przejrzystych reguł naboru i weryfikacji zdobywanej wiedzy i doświadczeń.

Możliwość przenoszenia do korpusu służby cywilnej pracowników innych urzędów państwowych spowoduje też zwiększenie zatrudnienia na stanowiskach pracowniczych w porównaniu do zatrudnienia na podstawie mianowania¹⁹. Ta tendencja jest charakterystyczna dla „modelu stanowisk”, w którym preferuje się zatrudnienie pracownicze jako umożliwiający w większym zakresie dobór kadr w zależności od potrzeb pracodawcy, jak również pozwalający na szybszą wymianę pracowników, którzy okazali się mało efektywni w wykonywaniu zadań w służbie publicznej.

Możliwość przeniesienia do służby cywilnej pracowników NIK, urzędów państwowych bądź samorządowych została określona w art. 34 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. Zgodnie z tym przepisem, przeniesienia do pracy w służbie cywilnej dokonuje niewchodzący do korpusu służby cywilnej dyrektor generalny urzędu, w którym pracownik ma być zatrudniony w porozumieniu z dotychczasowym pracodawcą²⁰. Z dniem przeniesienia pracownik NIK, urzędu państwowego bądź samorządowego staje się pracownikiem służby cywilnej. O przeniesieniu informuje się szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

¹⁶ Art. 19 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. ustanawia dla ubiegających się o zatrudnienie w służbie cywilnej na stanowisku urzędniczym m.in. wymogi: stażu pracy w służbie cywilnej, obywatelstwa polskiego, posiadania pełni praw publicznych, niekaralności za przestępstwo popełnione umyślnie.

¹⁷ Na niekonsekwencje w przepisach dotyczących zatrudnienia w służbie cywilnej zwrócił uwagę Senat w opinii z 21 marca 2006 r. do ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej; por. druk senacki nr 100 z 2006 r.

¹⁸ Sygn. akt K 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94 (cytowany dalej jako: wyrok TK z 12 grudnia 2002 r.).

¹⁹ K. Burnetko, op. cit., s. 54-55.

²⁰ W przypadku pracowników NIK przeniesienia, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, na podstawie art. 68a ust. 3 ustawy o NIK, dokonuje Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Dodatkowo w razie przeniesienia do urzędu służby cywilnej akta osobowe pracownika NIK, urzędu państwowego bądź samorządowego wraz z pozostałą dokumentacją w sprawach związanych ze stosunkiem pracy przekazuje się do urzędu, w którym ten pracownik ma zostać zatrudniony²¹.

Należy zauważyć, że przeniesienie pracownika do urzędu służby cywilnej w tej samej, a szczególnie w innej miejscowości, wywołuje nie tylko zmianę stosunku pracy, lecz odnosi się także bezpośrednio do sytuacji osobistej i rodzinnej pracownika. Istotne jest zatem określenie odpowiednich warunków przeniesienia (takich jak przesłanki przeniesienia, jego okres, zasady rekompensowania przenoszonemu i jego rodzinie kosztów i nakładów poniesionych w związku z przeniesieniem). W tym zakresie przenoszonych pracowników NIK, urzędów państwowych bądź samorządowych będą obowiązywały zasady dotyczące przenoszenia członków korpusu służby cywilnej. Z art. 2 ust. 4 *in fine* ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. wynika, że do przenoszonych do służby cywilnej pracowników stosuje się zasady określone w rozdziale IV tej ustawy, który reguluje m.in. warunki zmiany stosunku pracy w służbie cywilnej, w tym przeniesienie pracowników i urzędników służby cywilnej.

Ustawa o służbie cywilnej z 2006 r. ustaliła też możliwość przenoszenia członków jej korpusu do pracy w Najwyższej Izbie Kontroli, urzędzie państwowym bądź w urzędzie samorządu terytorialnego. Przeniesienie będzie odbywało się na zasadzie porozumienia pracodawców, przy czym – podobnie jak w przypadku postanowienia zawartego w art. 53 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. – zwrot „na zasadzie porozumienia” należy rozumieć jako konieczność osiągnięcia między pracodawcami konsensusu co do wszystkich warunków przeniesienia²². Możliwość przeniesienia członka korpusu służby cywilnej uzasadnia się okolicznością, że zatrudnienie w służbie cywilnej wiąże się z większą niż w przypadku „zwykłego” pracownika dyspozycyjnością. W doktrynie podkreśla się też często, że członek korpusu, a szczególnie urzędnik, nie ogranicza się do wykonywania określonej pracy, ale oddaje cały swój czas, całą swoją osobę do dyspozycji państwa²³. To zaś oznacza, że w normalnych warunkach urzędnik pełni funkcje związane z powierzonym mu urzędem w przepisany czas, ale w miarę potrzeby państwo może żądać od niego każdej pracy w każdym czasie²⁴.

III. PRAWA I OBOWIĄZKI CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

Wprowadzenie ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. spowodowało uszczuplenie szczególnych uprawnień, które przysługiwały urzędnikom w służbie cywilnej w ustawie z 1998 r. i z 1996 r. Ograniczono w ten sposób zakres przywilejów urzędniczych stanowiących swego rodzaju rekompensatę

²¹ Por. art. 46 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.

²² K. Burnetko, op. cit., s. 174.

²³ Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 103.

²⁴ Por. J. Jagielski, w: J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 11.

za poświęcenie służbie²⁵. W „modelu kariery” uzasadnieniem stosowania szerszych uprawnień dla zatrudnionych w służbie cywilnej jest założenie, że administracja publiczna ma inne cechy niż sektor prywatny, m.in. charakteryzuje się większym zakresem powinności pracowniczych określonych sztywno w pragmatyce służbowej²⁶. W szczególności w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. pominięto dotychczasowe uprawnienie urzędnika do dodatkowego urlopu wypoczynkowego, który na podstawie ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. przysługiwał corocznie, po 10 latach pracy w służbie cywilnej²⁷, w wymiarze 6 dni roboczych, a po 20 latach pracy w służbie cywilnej – w wymiarze 12 dni roboczych. Ustawa o służbie cywilnej z 2006 r. nie przyznaje urzędnikom prawa do urlopu w rozszerzonym wymiarze. Urlop pracowników i urzędników służby cywilnej obliczany jest jednakowo – na podstawie przepisów Kodeksu pracy²⁸.

Do ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. nie wprowadzono przepisów ustalających uprawnienie do skorzystania z urlopu dla poratowania zdrowia. Urlop ten stanowił uprawnienie urzędników służby cywilnej niewystępujące w powszechnym prawie pracy²⁹. Urzędnikowi zatrudnionemu w służbie cywilnej przez okres nie krótszy niż 10 lat Szef Służby Cywilnej mógł udzielić płatnego urlopu dla poratowania zdrowia w wymiarze nieprzekraczającym jednorazowo 6 miesięcy. Zgodnie z art. 115 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., możliwe jest jedynie wykorzystanie do końca urlopów dla poratowania zdrowia, które zostały udzielone przed uchycieniem ustawy o służbie cywilnej z 1998 r.³⁰

Ustawa o służbie cywilnej z 2006 r. wyłączyła również uprawnienia urzędników służby cywilnej dotyczące możliwość przeniesienia w stan nieczynny, które były zawarte w ustawie o służbie cywilnej z 1998 r., w ustawie o służbie cywilnej z 5 lipca 1996 r.³¹ i w ustawie z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej³² i były istotnym elementem stabilizacji zatrudnienia urzędników w służbie cywilnej. Przeniesienie urzędnika w stan nieczynny polegało na zawieszeniu na czas oznaczony obowiązku świadczenia pracy, przy zachowaniu prawa do wynagrodzenia oraz innych uprawnień i świadczeń³³,

²⁵ Ibidem, s. 10-11.

²⁶ J. Czaputowicz, op. cit., s. 50-52.

²⁷ Zgodnie z art. 88 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., do okresu pracy uprawniającego do dodatkowego urlopu wypoczynkowego był wliczany okres zatrudnienia w administracji publicznej.

²⁸ Zgodnie z art. 116 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. urzędnicy służby cywilnej, którzy w 2006 r. nabyli prawa do dodatkowego urlopu na podstawie ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., swoje uprawnienia dotyczące dodatkowego urlopu zachowują do 31 grudnia 2006 r.

²⁹ Prócz urzędników służby cywilnej, o urlop dla poratowania zdrowia mogą się ubiegać m.in. nauczyciele na podstawie art. 73 ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn.: Dz. U. 2003 r., Nr 118, poz. 1112 ze zm.), sędziowie Sądu Najwyższego na podstawie art. 45 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.), prokuratorzy na podstawie art. 53 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn.: Dz. U. 2002, Nr 21, poz. 206 ze zm.).

³⁰ Zgodnie z art. 116 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., do urzędników służby cywilnej korzystających z urlopu dla poratowania zdrowia w dniu wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

³¹ Dz. U. Nr 89, poz. 402 ze zm., cytowana dalej jako ustawa o służbie cywilnej z 1996 r.

³² Tekst jedn.: Dz. U. 1949, Nr 11, poz. 72 (cytowana dalej jako: ustawa o służbie cywilnej z 1922 r.).

³³ Por. J. Jagielski, K. Rączka, op. cit., s. 181.

m.in. dodatku w służbie cywilnej³⁴. Przeniesienie w stan nieczynny stanowiło alternatywę dla rozwiązania stosunku pracy w sytuacji, gdy istniały przesłanki, by zakładać, że po upływie okresu stanu nieczynnego możliwe będzie ponowne zatrudnienie pracownika³⁵.

Na pozytywną ocenę zasługuje zmodyfikowanie w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. zakresu obowiązków członków jej korpusu. Dotychczasowy obowiązek uzyskania przez członka korpusu służby cywilnej zgody dyrektora generalnego urzędu na podjęcie dodatkowego zatrudnienia³⁶ został obwarowany dodatkowym warunkiem – zgoda musi zostać wyrażona w formie pisemnej. Wśród obowiązków kwalifikowanych³⁷ utrzymany został zakaz wykonywania przez pracowników i urzędników czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej. Naruszenie tej reguły, podobnie jak w ustawie o służbie cywilnej z 1998 r., stanowi podstawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Ustawa o służbie cywilnej z 2006 r. wprowadziła jednak w odniesieniu do urzędników dodatkową sankcję za wykonywanie czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej. Na podstawie przepisu art. 41 ust. 7 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. to zachowanie może zostać uznane za ciężkie naruszenie przez urzędnika podstawowych obowiązków członka korpusu służby cywilnej, które będzie mogło stanowić podstawę rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia.

Realizację postulatów dotyczących oddzielenia w służbach państwowych sfery publicznej od urzędniczej stanowi ograniczenie w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. aktywności politycznej członków korpusu służby cywilnej. W art. 49 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. do zakazu publicznego manifestowania poglądów politycznych dodany został przepis bezwzględnie zakazujący zarówno urzędnikom, jak i pracownikom służby cywilnej ubiegania się o mandat radnego. Poprzednia ustawa o służbie cywilnej zakazywała tylko urzędnikom łączenia pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego³⁸; urzędnik zainteresowany ubieganiem się o mandat radnego i jego wykonywaniem mógł jednak wnioskować o urlop bezpłatny na czas ubiegania się o mandat radnego i na czas pełnienia mandatu³⁹, a w trakcie trwania kadencji był zwolniony z zakazu publicznego manifestowania poglądów politycznych. Ustawa o służbie

³⁴ Zgodnie z art. 57 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., przeniesienie urzędnika w stan nieczynny mogło nastąpić na okres do jednego roku. Przeniesienie w stan nieczynny mógł dokonać Szef Służby Cywilnej, jeżeli przemawiał za tym szczególnie interes służby cywilnej. Jeżeli po upływie tego okresu nie ustały okoliczności uzasadniające przeniesienie w stan czynny, Szef Służby Cywilnej mógł przedłużyć na czas określony (nie dłuższy jednak niż 6 miesięcy) pozostawanie tego urzędnika w stanie nieczynnym.

³⁵ Może to być np. reorganizacja urzędu, likwidacja urzędu, wpływ okresu zawieszenia urzędnika w pełnieniu obowiązków, jeżeli zostało wszczęte postępowanie dyscyplinarne, które nie zakończyło się w ciągu trzech miesięcy od dnia zawieszenia (art. 59 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r.).

³⁶ Bądź podjęcie zajęć zarobkowych przez urzędnika służby cywilnej.

³⁷ Por. H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Wyd. Branta, Bydgoszcz 2006, s. 131.

³⁸ Por. art. 69 ust. 6 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r.

³⁹ Było to możliwe na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. Zgodnie z art. 55 ust. 2 tej ustawy okres urlopu bezpłatnego był zaliczany – łącznie w wymiarze nie dłuższym niż 5 lat – do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze urzędnika służby cywilnej.

cywilnej z 2006 r., wyłączając możliwości ubiegania się członka jej korpusu o mandat radnego, nie przewiduje udzielenia urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej i sprawowania funkcji radnego⁴⁰.

IV. ODPOWIEDZIALNOŚĆ SŁUŻBOWA CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

Sankcją za naruszenie powinności członka korpusu służby cywilnej jest w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r., podobnie jak w poprzednich aktach prawnych dotyczących służby cywilnej, możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej, przy czym w ustawie z 2006 r. rozszerzony został zakres kar. W art. 81 ustalono, że prócz kar znanych z ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. oraz ustawy o służbie cywilnej z 1996 r., wobec pracowników i urzędników można zastosować karę obniżenia wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej niż o 25%, przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Wprowadzenie tej kary stanowi jedną z metod realizacji postulatu obciążenia przynajmniej częściową odpowiedzialnością finansową za podejmowane działania urzędników publicznych, w tym członków korpusu służby cywilnej⁴¹. W uzasadnieniu projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa⁴² wskazano wprost, że mechanizmem skutecznie zapobiegającym wynaturzeniom w funkcjonowaniu administracji będzie przede wszystkim sprawne i nieuchronne obciążanie urzędników przynajmniej w ograniczonym zakresie materialnymi skutkami ich błędów.

Kara obniżenia wynagrodzenia zasadniczego nie jest odpowiednikiem kary pieniężnej określonej w przepisach Kodeksu pracy. Obie kary są karami majątkowymi i stanowią środek represyjno-wychowawczy. Prawdopodobnie nałożenie kary finansowej na podstawie zarówno Kodeksu pracy, jak i ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., podlega kontroli sądu powszechnego. Jednakże kara pieniężna, zgodnie z art. 108 § 3 k.p., ma charakter jednorazowy i jej nałożenie jest autonomiczną decyzją pracodawcy⁴³. Natomiast nałożenie kary obniżenia wynagrodzenia wiąże się z koniecznością przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego, a dolegliwość związana z jej wykonaniem może przyjąć charakter trwały – obniżenia wynagrodzenia przez okres do sześciu miesięcy.

⁴⁰ Członkowie korpusu służby cywilnej, którzy w dniu wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. sprawują mandat radnego, nie zostali jednak zobowiązani do jego złożenia. Na podstawie art. 114 do pracownika służby cywilnej sprawującego w dniu wejścia w życie ustawy mandat radnego zakaz łączenia pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego nie stosuje się do końca kadencji, na którą został wybrany. W praktyce oznacza to, że członkowie korpusu służby cywilnej mogli wykonywać mandat radnego do końca kadencji samorządów, która zakończyła się w 2006 r.

⁴¹ Opinia prof. dr hab. Michała Kuleszy z 31 grudnia 2004 r. odnośnie do poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa i o zmianie innych ustaw – druk sejmowy nr 3484.

⁴² Por. uzasadnienie projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa; <http://szejnfeld.sejm.pl/aktual/projekty/>, s. 1-2.

⁴³ Por. A. Kijowski, w: *Kodeks pracy – komentarz*, red. T. Zieliński, Warszawa 2005, s. 683.

Stabilizacja zatrudnienia urzędników służby cywilnej została ograniczona poprzez rozszerzenie w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. zakresu przyczyn uzasadniających rozwiązanie z urzędnikiem stosunku pracy bez wypowiedzenia. W ustawie o służbie cywilnej z 1998 r. było ono możliwe w razie nieobecności urzędnika w pracy z powodu choroby trwającej dłużej niż rok. Na podstawie art. 41 ust. 7 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. rozwiązanie z urzędnikiem stosunku pracy bez wypowiedzenia, poza wymienioną wyżej roczną nieobecnością spowodowaną chorobą, może nastąpić w razie:

- 1) ciężkiego naruszenia przez urzędnika podstawowych obowiązków członka korpusu służby cywilnej, jeżeli wina urzędnika jest oczywista;
- 2) popełnienia przez urzędnika w czasie trwania stosunku pracy przestępstwa, które uniemożliwia dalsze zatrudnienie, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem;
- 3) zawnionej przez urzędnika utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku, jeżeli nie jest możliwe wyznaczenie urzędnikowi stanowiska uwzględniającego jego przygotowanie zawodowe.

Tak samo jak w Kodeksie pracy, rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej bez wypowiedzenia z jego winy nie może nastąpić po upływie miesiąca od dnia uzyskania wiadomości o okoliczności uzasadniającej rozwiązanie stosunku pracy.

Wprowadzenie do ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. przepisu ustalającego możliwość rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia w sposób określony w powszechnym prawie pracy spowodowało ograniczenie ochrony stosunku pracy urzędników służby cywilnej⁴⁴ i w tym zakresie zbliżyło ich status prawny do statusu pracowniczego. Dotychczas w piśmiennictwie⁴⁵ i orzecznictwie⁴⁶ wskazywano, że nie bez powodu przepisy dotyczące zatrudnienia w służbie cywilnej powinny zawierać – szczególnie wobec urzędników – specjalne mechanizmy gwarantujące stabilność zatrudnienia. W opinii K. Burnetko⁴⁷, status mianowanego urzędnika służby cywilnej powinien być przyznawany najlepszym pracownikom administracji i oznaczać m.in., że zwolnienie ze stanowiska jest możliwe wyłącznie w przypadkach precyzyjnie wymienionych przez ustawę o służbie cywilnej. Miało to gwarantować urzędnikowi poczucie bezpieczeństwa zawodowego. Tymczasem na podstawie art. 41 ust. 7 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. pracodawca uzyskał możliwość natychmiastowego rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem nie tylko w przypadkach enumeratywnie wymienionych w ustawie, tak jak na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., ale także na podstawie zawartej w art. 41 ust. 7 pkt 1 klauzuli generalnej⁴⁸.

⁴⁴ W literaturze wskazuje się, że najbardziej rozpoznawalną cechą stosunków pracy z mianowania jest tzw. wzmożona stabilizacja zatrudnienia pracowników. Wyraża się ona głównie w sprecyzowaniu oraz zawężeniu katalogu przyczyn uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy; por. J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, s. 181.

⁴⁵ Por. H. Szewczyk, op. cit., s. 84-85; A. Dubowik, *Treść, zmiany i ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 11, s. 22 i n.

⁴⁶ Por. uzasadnienie wyroku TK z 12 grudnia 2002 r.

⁴⁷ K. Burnetko, op. cit., s. 71.

⁴⁸ Por. *Kodeks pracy – komentarz*, s. 409.

Ponadto art. 41 ust. 7 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. stwarza tylko możliwość rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Pracodawca nie musi jednak z tej możliwości korzystać, jeżeli uzna, że zawinione zachowanie pracownika nie uniemożliwia jego dalszego zatrudnienia. W wypadkach takiego zachowania pracownika, które uzasadnia rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia, zgodnie z zasadą *a maiori ad minus*, pracodawca może zastosować inną sankcję – podjąć czynności w celu wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

V. WYNAGRODZENIE W SŁUŻBIE CYWILNEJ

Wejście w życie ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. wiąże się ze zmianami zasad wynagradzania członków korpusu służby cywilnej – w ustawie zwiększono liczbę składników wynagrodzenia zaliczanych do grupy świadczeń przysługujących z powodów uzasadniających indywidualne zwiększenie zarobku pracowniczego⁴⁹. W szczególności w art. 55 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. ustalono, że wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej, prócz dotychczasowych składników⁵⁰, będzie obejmowało dodatek specjalny wynikający ze specyfiki i charakteru wykonywanych zadań. Ustawa o służbie cywilnej z 2006 r. nie określa maksymalnego okresu korzystania z tego świadczenia i jego górnej granicy, stanowiąc jedynie, że dodatek powinien być przyznawany ze środków na wynagrodzenia przewidziane na dodatki specjalne⁵¹. Należy przy tym zwrócić uwagę, że choć nazwa „dodatek” może wskazywać, iż świadczenie to jest stałym składnikiem wynagrodzenia za pracę umówionego rodzaju wykonywaną w uzgodnionym rozmiarze, to w rzeczywistości świadczenie to przyjmuje charakter zmienny i warunkowy⁵².

Innym świadczeniem o zmiennym charakterze jest przewidziany w art. 58 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. dodatek zadaniowy, przysługujący członkowi korpusu służby cywilnej za wykonywanie dodatkowych, powierzonych przez pracodawcę zadań, na okres wykonywania tych zadań. Treść przepisu art. 58 wskazuje, że dodatek zadaniowy będzie ruchomym składnikiem wynagrodzenia za pracę. Prawo do tego dodatku powstanie z chwilą spełnienia ustawowych przesłanek jego nabycia – powierzenia przez pracodawcę dodatkowych zadań.

⁴⁹ Por. T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. II. *Prawo stosunku pracy*, Warszawa-Kraków 1986, s. 301.

⁵⁰ W ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. zostały utrzymane składniki wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej ustalone już w poprzednich ustawach: wynagrodzenie zasadnicze przewidziane dla zajmowanego stanowiska pracy oraz dodatek za wieloletnią pracę w służbie cywilnej – dla pracowników służby cywilnej, wynagrodzenie zasadnicze przewidziane dla zajmowanego stanowiska pracy oraz dodatek za wieloletnią pracę w służbie cywilnej oraz dodatek w służbie cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego dla urzędników służby cywilnej.

⁵¹ W art. 57 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. ustalono kompetencje dla Rady Ministrów, która w drodze uchwały powinna dokonać podziału procentowego środków na wynagrodzenia na poszczególne urzędy, kierując się charakterem i specyfiką zadań wykonywanych przez urzędy w danym roku budżetowym.

⁵² Por. B. Wagner, w: *Kodeks pracy – komentarz*, s. 438.

O przyznaniu dodatku będzie decydował każdorazowo pracodawca, który decyzję o wysokości dodatku podejmie w zależności od ilości środków finansowych ustalonych w ustawie budżetowej, w której – zgodnie z dyspozycją art. 6 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. – każdego roku określone zostaną środki finansowe na wynagrodzenia, w tym na dodatki zadaniowe. Należy zauważyć, że dodatek za wykonywanie dodatkowych zadań określony w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. jest odpowiednikiem tzw. dodatku specjalnego, który mógł być wypłacany z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności i był sztywno uregulowany przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 29 października 1999 r.⁵³ – mógł być wypłacany przez czas określony, nie dłuższy niż 1 rok i nie mógł przekroczyć 40% wynagrodzenia zasadniczego członka korpusu służby cywilnej.

W opinii autorów projektu ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., nowe zasady wynagradzania, w tym zwłaszcza zróżnicowanie dodatków, powinny doprowadzić do dyferencjacji poziomu wynagrodzeń pomiędzy urzędami oraz w urzędach, z uwzględnieniem stopnia skomplikowania i ważności spraw, jakimi zajmują się członkowie korpusu służby cywilnej, oraz uelastyczyć płace, co pozwoli dostosowywać wynagrodzenie w każdym roku do planowanych i wykonywanych zadań. Taka koncepcja przyznawania wynagrodzeń jest zgodna z tendencjami występującymi w innych państwach europejskich, w których zasady ustalania wynagrodzeń dla służby cywilnej są determinowane realizacją postulatów obniżenia wydatków na służby publiczne, zwiększenia ich efektywności i wydajności⁵⁴. Należy jednak zauważyć, że wprowadzenie elementów wynagrodzenia wynikowego w systemie płac członków korpusu służby cywilnej istotnie wpływa na odejście również w tej dziedzinie od „modelu kariery” i przesunięcie w kierunku „modelu stanowisk”, którego immanentną cechą jest podobnie jak w sektorze prywatnym różnicowanie wynagrodzeń i uzależnianie ich od rezultatów pracy.

VI. WNIOSKI

Analiza nowych regulacji dotyczących zatrudnienia w służbie cywilnej pozwala na stwierdzenie, że koncepcja budowy, zgodnie z dyspozycją Konstytucji, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej do wykonywania zadań państwa nie została w tej ustawie urzeczywistniona. Omówione w niniejszym artykule przepisy regulujące status prawny członków korpusu służby cywilnej pozwalają wyciągnąć dwojaki rodzaj wniosków.

Po pierwsze, regulacje zawarte w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. dają możliwość – w większym zakresie niż w poprzednich ustawach o służbie

⁵³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 29 października 1999 r. w sprawie określenia uprawnień szczególnych w zakresie płac i innych świadczeń, zasad przyznawania tych świadczeń i ich wysokości oraz określenia dodatków do wynagrodzenia przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej; Dz. U. Nr 89, poz. 997 ze zm.

⁵⁴ J. Czaputowicz, op. cit., s. 55.

cywilnej – podejmowania arbitralnych decyzji (także o charakterze politycznym) przy zatrudnianiu i ustaleniu warunków pracy członków korpusu służby cywilnej. Przepisy ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. stoją więc w sprzeczności z wyrażoną w art. 153 § 1 Konstytucji RP zasadą bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez korpus służby cywilnej. Nadto przepisy ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., dotyczące możliwości przenoszenia do służby cywilnej pracowników niespełniających warunków zatrudnienia wyrażonych w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r., naruszają wynikającą z art. 153 § 1 Konstytucji RP zasadą zawodowego i rzetelnego wykonywania zadań państwa przez służbę cywilną, jak również zasadę równości obywateli (art. 30 Konstytucji) oraz zasadę równego dostępu obywateli do służby publicznej (art. 60 Konstytucji).

Po drugie, przepisy ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. nie wyznaczają typowego „modelu kariery” członka korpusu służby cywilnej, do którego odwoływali się autorzy projektu ustawy. Przeciwnie, przepisy dotyczące przenoszenia pracowników innych instytucji publicznych do pracy służbie cywilnej sprzeciwiają się założeniom tego modelu, ustalając możliwość zatrudniania na każdym szczeblu urzędniczym w służbie cywilnej osób wcześniej niezwiązanych ze służbą cywilną, które mogą posiadać kwalifikacje niższe od wymaganych do zatrudnienia na takim samym stanowisku dla urzędników służby cywilnej awansujących po kolejnych szczeblach kariery w służbie cywilnej. Nadto wyłączenie z korpusu służby cywilnej części stanowisk i przeniesienie ich do politycznego państwowego zasobu kadrowego powoduje nie tylko ograniczenie zakresu podmiotowego służby cywilnej, ale i umniejszenie znaczenia służby cywilnej w strukturze organizacyjnej państwa. Zmiany w funkcjonowaniu służby cywilnej wynikające z ustawy z 2006 r. prowadzą w praktyce do przekreślenia zasady niezależności i apolityczności służby cywilnej, które to przymioty stanowią istotne cechy systemu służby publicznej w Unii Europejskiej i zgodnie ze wskazówkami Komisji UE powinny być realizowane przez każdy kraj członkowski.

*Dr Sebastian Samol jest adiunktem
Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu.
samol@amu.edu.pl*

LEGAL STATUS OF THE MEMBERS OF CIVIL SERVICE CORPS UNDER THE ACT ON CIVIL SERVICE OF 2006

Summary

The paper focuses on the conditions of employment of civil servants under the new regulations and provisions of the Act on civil service of 24 August 2006 (Dz. U. No 170, item 1218). The author analyses the new provisions and their impact on the conditions of employment in civil service, the rights and duties of civil servants, the rules governing remuneration of civil servants and their disciplinary liability, as well as the constitutionality of the provisions of the Act on civil service 2006. The above analysis constitutes the grounds upon which conclusions about the change of the legal status of that employees' group are drawn.