

Kaja Gadowska

Relacje między polityką i administracją w procesie tworzenia służby cywilnej w Polsce. Perspektywa nowego instytucjonalizmu¹

Służba cywilna stanowi ważny element systemu administracji rządowej i wywiera zasadniczy wpływ na sposób wykonywania zadań państwa. Utworzenie służby cywilnej w Polsce służyć miało temu, by zadania administracji publicznej wykonywane były w sposób profesjonalny, bezstronny i niezakłócony przez partykularne interesy polityczne. Celem niniejszego artykułu jest analiza przebiegu procesu tworzenia służby cywilnej w Polsce po 1989 r. i pokazanie, jak od początku transformacji, pod rządami kolejnych ugrupowań politycznych, kształtował się w praktyce podział na sferę polityczną i administracyjną oraz w jakim stopniu faktyczne relacje między polityką i administracją stanowiły odzwierciedlenie formalnych uregulowań zawartych w kolejnych ustawach o służbie cywilnej. Artykuł koncentruje się w szczególności na polityce kadrowej dotyczącej wyższych stanowisk, bowiem ich obsadzenie wiąże się z przejęciem kontroli nad procesami decyzyjnymi i polityką personalną w urzędach. W badaniach wykorzystano zróżnicowane, wzajemnie uzupełniające się metody o charakterze jakościowym i ilościowym. Wielowymiarowa analiza danych prowadzi do wniosku, że partie polityczne dążą do ograniczenia autonomii administracji rządowej. Legislacja w zakresie służby cywilnej podporządkowana była (i nadal jest) w znacznym stopniu doraźnym interesom politycznym, a nie długofalowemu interesowi państwa. Dzięki przyjęciu perspektywy neoinstytucjonalnej możliwe stało się, po pierwsze, wskazanie faktycznych powodów przyjmowania określonych rozwiązań prawnych, po drugie zaś – rzeczowy sposób wywoływanych przez nie skutków.

Słowa kluczowe: administracja rządowa, służba cywilna, relacje między polityką i administracją, wyższe stanowiska w służbie cywilnej, polityka kadrowa, nowy instytucjonalizm.

Wprowadzenie

Służba cywilna stanowi ważny element systemu administracji rządowej i wywiera zasadniczy wpływ na sposób wykonywania zadań państwa. W latach 90. XX wieku Polska, podobnie jak inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej, koncentrując się na reformach gospodarczych i politycznych, zaniedbała reformę sektora administracji

publicznej i proces tworzenia służby cywilnej, co przyczyniło się do nadmiernego upolitycznienia administracji (Czaputowicz 2005; Kamiński 2004). Pierwsza po zmianie ustrojowej ustawa o służbie cywilnej została uchwalona dopiero w lipcu 1996 r. Dwa i pół roku później została ona zastąpiona drugą, najdłuższą obowiązującą, wielokrotnie nowelizowaną ustawą z grudnia 1998 r., zaś ponad siedem i pół roku później

Kaja Gadowska
Instytut Socjologii
Wydział Filozoficzny
Uniwersytet Jagielloński
ul. Grodzka 52, 31-044 Kraków
kaja.gadowska@uj.edu.pl

¹ Artykuł opiera się na monografii *Dysfunkcje administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej* (2015), której podstawę stanowiły badania sfinansowane z przyznanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego środków na realizację kierowanego przeze mnie

w latach 2006–2009 projektu badawczego nr N116 029 31/3130 *Prawo w działaniu. Problem stosunków polityczno-administracyjnych w Polsce po 1989 roku w świetle reformy służby cywilnej*. Badania kontynuowane były w ramach kierowanego przeze mnie w latach 2009–2010 projektu badawczego *Korupcja w administracji publicznej w Polsce. Analiza zjarwiska*, finansowanego ze środków Instytutu Socjologii Wydziału Filozoficznego Uniwersytetu Jagiellońskiego, a następnie w ramach badań własnych realizowanych przeze mnie w Instytucie Socjologii UJ w latach 2010–2017.

zasady organizacji służby cywilnej uległy kolejnej zmianie, co wiązało się z przyjęciem dwóch wzajemnie powiązanych ustaw z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej oraz o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Od marca 2009 r. zasady funkcjonowania służby cywilnej określa ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Zasady te zostały jednak w istotnym stopniu zmienione w związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 30 grudnia 2015 r.

Utworzenie służby cywilnej w Polsce po zmianie ustrojowej 1989 r. służyć miało temu, by zadania administracji publicznej wykonywane były w sposób profesjonalny, bezstronny i niezakłócony przez partykularne interesy polityczne. Jak trafnie zauważają Antoni i Bartłomiej Kamiński (2004, s. 235–270), koniecznym warunkiem sprawnego funkcjonowania państwa jest wysoki poziom moralny i intelektualny służby publicznej, do spełnienia owego warunku niezbędne jest zaś stworzenie konkurencyjnego, opartego na kryteriach merytorycznych systemu rekrutacji urzędników, właściwe ich wynagradzanie, stabilizacja zatrudnienia oraz zapewnienie powagi i niezależności urzędu, tj. ograniczenie do minimum możliwości wywierania nacisków przez polityków i inne zewnętrzne grupy interesu w celu uzyskania specjalnych korzyści. Zawodowi urzędnicy administracji winni być neutralni politycznie, czyli niezależnie od tego, które ugrupowanie polityczne sprawuje władzę, realizować jego politykę w ramach obowiązującego prawa.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. celem ustanowienia służby cywilnej jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa przez urzędników administracji rządowej. Ustanowienie służby cywilnej służyć miało zatem utrzymaniu ciągłości instytucji oraz zachowaniu pamięci systemowej państwa. Założeniem leżącym u podstaw utworzenia służby cywilnej w Polsce było także jej ukształtowanie, aby niezależny, bezstronny, apolityczny i kompetentny aparat urzędniczy, wyłoniony w drodze otwartego postępowania konkursowego, mógł wykonywać zadania na rzecz państwa i obywateli niezależnie od zmian na stanowiskach politycznych. Podział na sta-

nowiska polityczne, obsadzone przez każdą nową ekipę rządzącą, i stanowiska urzędnicze, z założenia apolityczne i stabilne bez względu na orientację polityczną kolejnych gabinetów, w założeniu gwarantować miał ciągłość pracy administracji państwowej niezależnie od zmian władzy politycznej.

W Polsce jednak nadal obserwujemy przewagę czynników politycznych nad administracyjnymi. Partie polityczne dążą do ograniczenia autonomii administracji i podporządkowania jej swym interesom. W praktyce polityka kadrowa w administracji rządowej sprowadza się do tego, że po każdych wyborach parlamentarnych następuje wymiana urzędników na osoby cieszące się poparciem partii, które objęły władzę, mimo że decyzje dotyczące zatrudnienia i awansów w służbie cywilnej winny zapadać na podstawie kryteriów merytorycznych, nie zaś politycznych (Burnetko 2003; Burnetko 2008; Filipowicz 2004; Informacja NIK 2005; Gadowska 2015). Wyższe stanowiska w służbie cywilnej traktowane są jak łup polityczny. W konsekwencji każda zmiana koalicji rządzącej pociąga za sobą daleko idące zmiany personalne w korpusie służby cywilnej. Istnieje poważne zagrożenie, że osoby zawdzięczające swoją pozycję politycznej protekcji, nie zaś merytorycznym kwalifikacjom, gotowe będą realizować interesy swych patronów, nawet jeśli byłoby to sprzeczne z interesem urzędu, a nawet państwa. W opinii zdecydowanej większości Polaków (85%) najczęstszym przejawem patologii życia publicznego jest stosowanie pozamerytorycznych kryteriów przy obsadzaniu wysokich lub strategicznie ważnych stanowisk w urzędach, spółkach i innych pozostających w gestii państwa instytucjach (CBOS 2014).

Celem artykułu jest analiza słabości organizacyjnych i prawnych systemu służby cywilnej w Polsce, mających bezpośredni wpływ na kształtowanie profesjonalnej kadry urzędników publicznych. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, jak od początku transformacji, pod rządami kolejnych ugrupowań politycznych, kształtował się w praktyce podział na sferę polityczną i administracyjną oraz w jakim stopniu faktyczne relacje między polityką i administracją stanowiły odzwierciedlenie formalnych uregulowań zawartych w kolejnych ustawach o służbie

cywilnej. Interesowały mnie rzeczywiste powody przyjmowania określonych rozwiązań prawnych normujących funkcjonowanie służby cywilnej w Polsce w okresie rządów kolejnych ugrupowań sprawujących władzę – czy faktyczne motywy ustawodawcy były zbieżne z oficjalnie deklarowanymi, tj. czy dysfunkcyjny dla służby cywilnej skutek działania określonego przepisu był niezamierzony, czy też przyjęcie określonego rozwiązania umożliwiającego w efekcie realizację celów niezgodnych z oficjalnie deklarowanymi było z góry zaplanowane.

Celem badań była analiza przebiegu procesu tworzenia służby cywilnej w Polsce po 1989 r., w szczególności zaś analiza polityki kadrowej w odniesieniu do wyższych stanowisk i określenie, w jakim stopniu rzeczywiste zasady i praktyki nią rządzące były i są zbieżne z formalnie zdefiniowanymi. Wychodzę z założenia, że zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia podstawowych celów związanych z ustanowieniem służby cywilnej ma oparta na obiektywnych kryteriach rekrutacja kandydatów. W badaniach skupiłam się na polityce kadrowej dotyczącej wyższych stanowisk, ich obsadzenie wiąże się bowiem z przejęciem kontroli nad polityką kadrową w urzędach. Upolitycznienie wyższych stanowisk niesie ze sobą niebezpieczeństwo powielenia manipulacji kadrowych na niższych szczeblach. Badania opierały się na hipotezie, że im większy jest wpływ czynników politycznych, a nie kryteriów merytorycznych na proces obsadzania stanowisk urzędniczych i im słabsze są gwarancje stabilnego zatrudnienia, w tym większym stopniu urzędnicy będą skłonni ulegać sugestiom politycznych patronów (i realizować partykularne interesy ze szkodą dla interesu ogólnospołecznego) i tym trudniej będzie im oprzeć się naciskom.

Horyzont teoretyczny

Horyzont teoretyczny prowadzonych badań wyznaczony został przez podstawowe założenia teorii neoinstytucjonalnych (zob. Hall, Taylor 1996; Peters 2005; March, Olsen 2005, 2009; Meyer, Rowan 1991; Powell, DiMaggio 1991; North 1990, 1991, 1998; Nee 1998, 2005; Scott 1995; Scott, Meyer 1994 i in.). Ujęcie to pozwala

z jednej strony prześledzić wpływ dokonujących się od początku transformacji zmian o charakterze instytucjonalno-prawnym na zachowania społeczne, z drugiej zaś uchwycić wpływ czynników kulturowych na funkcjonowanie instytucji.

W świetle podjętej problematyki badawczej szczególną uwagę poświęciłam relacjom między instytucjami formalnymi i nieformalnymi (North 1990; Lauth 2000, 2015; Helmke, Levitsky 2004; Chavence 2008). Instytucje pojmuję w sposób bliski rozumieniu Douglasa Northa, jako swego rodzaju ograniczenia (*constraints*) ludzkich działań i wyborów. Składają się na nie ograniczenia nieformalne w postaci sankcji, zwyczajów, tradycji i zasad postępowania oraz reguły formalne w postaci prawa (North 1991, s. 98). Interesowały mnie dwa wymiary owych relacji: pierwszy dotyczy konwergencji instytucjonalnej, czyli stopnia, w jakim skutki przestrzegania obu rodzajów reguł są zbieżne; drugi związany jest ze skutecznością regulacji formalnych, czyli prawdopodobieństwem, że zapisane prawa i obowiązki będą realizowane w praktyce (Helmke, Levitsky 2004). Przyjęłam, że w realizowanych strategiach aktorzy z jednej strony wykorzystują strukturę szans stworzoną przez formalne reguły gry w postaci prawa, z drugiej zaś sięgają do własnych, odziedziczonych historycznie zasobów kulturowych, dokonując rekombinacji obu elementów (Tatur 2004). Zmian instytucji formalnych można dokonać z dnia na dzień, jednak zmiana przyswojonych w dłuższym okresie nawyków, rutynowych schematów działania i dyspozycji wymaga czasu. W efekcie dochodzić może do napięć między przekształconymi regułami formalnymi a utrzymującymi się ograniczeniami nieformalnymi (North 1990). Decydując się na podjęcie określonego działania, aktorzy społeczni dokonują kalkulacji kosztów związanych z dostosowaniem się do formułowanych przez oba typy instytucji oczekiwań. Jeśli instytucje oficjalne mają do zaoferowania nagrody mniej atrakcyjne od tych, które można osiągnąć, łamiąc lub omijając formalne reguły działania, jednocześnie zaś mechanizmy egzekwowania przestrzegania reguł formalnych nie są wystarczająco skuteczne, wówczas rośnie prawdopodobieństwo, że reguły te nie będą przestrzegane.

Metody badawcze

W badaniach wykorzystano zróżnicowane, wzajemnie uzupełniające się metody o charakterze jakościowym i ilościowym. Analiza zmieniających się podstaw prawnych funkcjonowania systemu służby cywilnej – ustaw i aktów wykonawczych – uzupełniona została o badanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zagadnień związanych z konstytucyjnym umocowaniem służby cywilnej w polskim porządku prawnym. Dokonano analizy treści artykułów prasowych opublikowanych w wybranych dziennikach ogólnopolskich i tygodnikach na temat organizacji i funkcjonowania służby cywilnej. Przeprowadzona została ponadto szczegółowa analiza materiałów źródłowych, w tym sprawozdań Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji jej zadań oraz raportów Najwyższej Izby Kontroli na temat funkcjonowania służby cywilnej w Polsce. Podczas realizacji badań przeprowadzono 198 wywiadów pogłębionych z wytypowanymi członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionymi w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach i urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich oraz terenowych urzędach administracji zespolonej i niezespolonej, a także ekspertami ds. służby cywilnej, politykami i przedsiębiorcami². Zrealizowano ponadto

² Większość wywiadów (143) zrealizowana została przez studentów Instytutu Socjologii UJ w trakcie czterech odbywających się w kolejnych latach obozów naukowo-badawczych, a 55 przeprowadziłam osobiście. Rozmówcy w większości rekrutowali się spośród osób znanych osobiście prowadzącym wywiady, w tym członków rodziny i znajomych zatrudnionych w służbie cywilnej, oraz – na zasadzie kuli śnieżkowej – osób przez nie poleconych. Mniej więcej jedna czwarta respondentów wytypowana została do udzielenia wywiadu przez dyrektorów generalnych urzędów, do których zwracano się z oficjalną prośbą o umożliwienie przeprowadzenia badań, lub upoważnione przez nich osoby. Z około jedną piątą respondentów kontaktowano się ponownie, by uzyskać komentarz do aktualnych wydarzeń. Wywiady, prowadzone na podstawie przewodnika zawierającego wyodrębnione bloki tematyczne, trwały od 30 minut do dwóch godzin, średnio około godziny. W zdecydowanej większości przypadków były – po uprzednim wyrażeniu zgody przez rozmówcę – nagrywane. W przypadkach gdy respondenci nie wyrazili zgody na nagranie, wywiady były rekonstruowane przez prowadzących na podstawie sporządzanych w trakcie roz-

trzy wywiady zogniskowane z wytypowanymi respondentami.

Tło historyczne. Służba cywilna w okresie II Rzeczypospolitej. Ustawa z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej

Warto przypomnieć, że w Polsce idea służby cywilnej obecna była już w okresie międzywojennym. Pierwszą regulacją porządkującą kwestie dotyczące urzędników państwowych, a zarazem pierwszą próbą powołania do życia pragmatyki urzędniczej na ziemiach polskich po I wojnie światowej były Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych, stanowiące załącznik do Reskryptu Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z 11 czerwca 1918 r. (por. Szewczyk 2010, s. 19–20; Mikułowski 2004, s. 86–87). Uregulowania dotyczące statusu prawnego urzędników państwowych zawarte zostały w przepisach uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 17 lutego 1922 r. ustawy o państwowej służbie cywilnej. Co warte odnotowania, ustawa ta, kilkanaście razy nowelizowana, została formalnie uchylona dopiero z dniem 1 stycznia 1975 r. na mocy Przepisów wprowadzających Kodeks pracy. Nawiązywała ona do austriacko-pruskiego modelu służby państwowej o charakterze publicznoprawnym. Dzieliła funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej na dwie kategorie, urzędników oraz niższych funkcjonariuszy państwowych, i zawierała odrębne regulacje dla każdej z grup. Podkreśla się, że „w dwudziestolecie międzywojennym doprowadzono do wytworzenia się w Polsce profesjonalnych kadr administracji, które służbę państwu traktowały jako misję publiczną” (Izdebski, Kulesza 2004, s. 68). Zawarte w ustawie z 1922 r. rozwiązania nadal stanowią

mowy notatek. Formuła prowadzenia wywiadu, charakter oraz zakres pytań i poruszanych zagadnień dopasowywany był do konkretnych respondentów, dysponujących różnym zasobem wiedzy, zależnie od zajmowanego stanowiska i przebytej drogi zawodowej. Transkrypcje wywiadów i sporządzone przez prowadzących notatki umożliwiły szczegółową analizę uzyskanych informacji. Szczegółowy opis metod badawczych – zob. Gadowska 2015, s. 53–64.

źródło inspiracji dla współczesnego ustawodawcy (Dostatni 2011, s. 79)³.

Rządy ugrupowań postsolidarnościowych w latach 1989–1993. Brak ustawy o służbie cywilnej

W okresie pierwszych rządów solidarnościowych w latach 1989–1993 brakowało wyraźnego instytucjonalnego rozgraniczenia między obszarem politycznym i wykonawczym w ramach administracji rządowej. Podjęte zostały dwie próby stworzenia całościowego projektu prawnej regulacji statusu administracji publicznej w postaci ustawy o państwowej służbie cywilnej, jednak obie zakończyły się porażką, u źródeł której leżała fragmentacja i niestabilność sceny politycznej oraz związane z nią częste zmiany rządzących koalicji (zob. Rydlewski 2001, s. 30; Itrich-Drabarek 2010, s. 127; Dostatni 2011, s. 83; Gadowska 2015, s. 93–116). Przygotowany przez rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego, przedłożony u schyłku kadencji sejmowi projekt nie został już poddany procedurze legislacyjnej. Niewątpliwym sukcesem tego okresu było natomiast uchwalenie w przez parlament w czerwcu 1991 r. ustawy o Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Następną próbą reformy administracji publicznej podjęta została w roku 1993 przez rząd Hanny Suchockiej. Zespół pod przewodnictwem specjalnego pełnomocnika rządu ds. reformy administracji publicznej prof. Michała Kuleszy przygotował kompleksowy pakiet ustaw dotyczących zasadniczej reformy administracji państwowej, którego element stanowić miała ustawa o służbie cywilnej (więcej na ten temat zob. Rydlewski 2002, s. 82–86; Kulesza, Barbasiewicz 2007, s. 34–37). Jednak po dojściu do władzy ugrupowań postkomunistycznych w wyniku przedterminowych wyborów parlamentarnych przygotowany przez poprzedników pakiet reform został wycofany.

Zapoczątkowane w 1989 r. przeobrażenia ustrojowe wymagały zaangażowania w ten proces

kadry urzędniczej. Rządy solidarnościowe nie miały w tym względzie zaufania do zastanych pracowników urzędów. Jednocześnie z oczywistych powodów nie dysponowały własnym, wystarczającym szerokim zapleczem odpowiednio przygotowanych kadr. Już wówczas uwidoczniła się tendencja do czynienia z afiliacji partyjnych istotnego kryterium oceny przydatności do pracy w administracji (zob. *Interpelacja nr 26 1992; Odpowiedź Szefa Urzędu Rady Ministrów na interpelację nr 26 1992*). Jak zauważył jeden z respondentów, były działacz opozycyjny, piastujący w owym czasie wysokie stanowisko w jednym z ministerstw: „To zrozumiałe, że chcieliśmy się pozbyć komunistycznych aparatczyków”. „Początkowo – jak pisał Antoni Kamiński – podjęto próby usunięcia ze stanowisk kierowniczych w aparacie państwa osób zawdzięczających pozycje zasługom na rzecz poprzedniego ustroju. Działanie to było uzasadnione względem praktycznym, ale operacja ta nie została przeprowadzona w sposób podporządkowany jakimkolwiek obiektywnym, precyzyjnie sformułowanym kryteriom. Nie przyjęto też żadnego terminu jej zakończenia. Nie było tu reguł ani konsekwencji, a regularne czyszczenie administracji po każdych wyborach, by stworzyć miejsca dla »swoich«, trwa po dziś dzień” (Kamiński 2009, s. 123).

Rządy ugrupowań postkomunistycznych w latach 1993–1997. Ustawa o służbie cywilnej z 1996 r.

Pomimo deklaracji, że zmiany personalne w administracji zostaną ograniczone do minimum, zaś koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego przeprowadzi reformę administracji rządowej, która nada jej apolitycznej charakter, w praktyce działania premiera Waldemara Pawłaka doprowadziły do skrajnego upolitycznienia administracji, przy czym istotnym kryterium obsadzania wyższych stanowisk stały się, obok przynależności do PSL, osobiste koneksje (Dudek 2004, s. 356). Z powodu ograniczonej liczby odpowiednio przygotowanych osób w szeregach PSL przywracano na wysokie stanowiska w administracji urzędników z okresu PRL, w tym także byłych członków PZPR

³ Więcej na temat ustawy z 1922 r. zob. Górski 2001; Itrich-Drabarek 2010, s. 89–96 oraz Dostatni 2011, s. 75–79.

(Dudek 2004, s. 364). Wskazuje się, że w tym okresie Urząd Rady Ministrów stał się swoistym „państwem w państwie”, zaś decyzje dotyczące polityki zatrudnienia w administracji państwowej spoczywały w rękach szefa tego resortu (Jednaka 2000, s. 120–123). Po objęciu stanowiska premiera przez Józefa Oleksego nastąpiły kolejne zmiany kadrowe na szczeblu centralnym i wojewódzkim, tym razem umacniające pozycję SLD.

Jesienią 1996 r., za czasów gabinetu Włodzimierza Cimoszewicza, rozpoczęła się reforma centrum rządowego, której element stanowiło przyjęcie ustawy o służbie cywilnej. Skierowana do sejmu jeszcze przez rząd Waldemara Pawlaka ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. wytyczyła linię podziału między sferą polityczną i administracyjną. Ustanowiono Szefa Służby Cywilnej jako centralny organ administracji rządowej, któremu pomocą w wykonywaniu zadań służył powołany w tym celu Urząd Służby Cywilnej. Ustanowiona została ponadto Komisja Kwalifikacyjna, której zadaniem było prowadzenie postępowań kwalifikacyjnych podczas rekrutacji do służby cywilnej. Rozwiązania zawarte w ustawie opierały się na założeniu, że służba cywilna kształtowana będzie w sposób ewolucyjny. W początkowym okresie większość pracowników administracji rządowej miała być zatrudniona na dotychczasowych zasadach i podstawach prawnych, następnie zaś stopniowo, po przejściu postępowania kwalifikacyjnego pracownicy mieli być mianowani do jednej z czterech kategorii urzędniczych w ramach korpusu służby cywilnej (Rydlewski 2001, s. 32–33). Jednak wprowadzenie warunku co najmniej siedmioletniego stażu pracy, w tym czteroletniego na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych, dla kandydatów na stanowiska urzędnicze najwyższej kategorii w praktyce uniemożliwiło ubieganie się o nie osobom związanym z obozem solidarnościowym, uprzywilejowując urzędników związanych z systemem komunistycznym. W opinii respondenta zatrudnionego w tym czasie w jednym z urzędów administracji „tak sformułowane przepisy w praktyce zamknęły drogę awansu ludziom o solidarnościowym rodowodzie. Naturalnie wprowadzenie tego rozwiązania to właśnie miało na celu”.

Wdrażanie ustawy o służbie cywilnej z 1996 r. rozpoczęło się od powołania Szefa Służby Cywilnej, Sekretarza Rady Ministrów i dyrektorów

generalnych poszczególnych urzędów. Jak jednak słusznie zauważono, powołanie na początku 1997 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Leszka Millera 48 nowych dyrektorów generalnych w urzędach wojewódzkich miało podłoże polityczne. Zarówno opozycja, jak i PSL wskazywały, że większość nowych dyrektorów generalnych określających się jako bezpartyjni, co w myśl przepisów ustawy stanowiło warunek objęcia urzędu, to osoby związane uprzednio z aparatem PZPR. Jak się wyraził jeden z respondentów „wróciła komuna”.

Przyspieszenie procesu rekrutacji i mianowań, który objął w głównej mierze wyższe stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej, nastąpiło tuż przed wyborami parlamentarnymi. Wskazywano na nieprawidłowości przy przeprowadzaniu postępowań kwalifikacyjnych. Wśród 244 osób, które przeszły postępowanie z wynikiem pozytywnym, znalazło się 24 dyrektorów generalnych ministerstw i urzędów centralnych, 35 dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich, 60 dyrektorów i wicedyrektorów departamentów, 44 dyrektorów i zastępców dyrektorów wydziałów urzędów wojewódzkich i zaledwie 77 osób zatrudnionych na innych stanowiskach w urzędach administracji rządowej. Status urzędnika służby cywilnej nadano 115 osobom, z których 91 zostało mianowanych do kategorii A, zaś 24 do kategorii B, przy czym okazało się, że niemal połowie osób, które uzyskały mianowanie, wcześniej w wyniku uzgodnień politycznych powierzono pełnienie funkcji dyrektorów generalnych urzędów (Derdziuk i in. 1998, s. 5–12; Stawowiak 1997, s. 10–12; Rydlewski 2001, s. 34; Burnetko 2003, s. 28–29).

Rządy ugrupowań postsolidarnościowych w latach 1997–2001.

Ustawa o służbie cywilnej z 1998 r.

Po wyborach parlamentarnych wyniki postępowań kwalifikacyjnych zostały uznane przez zwycięskie ugrupowania za powodowane motywami politycznymi i niewiarygodne, w rezultacie czego znaczna część dyrektorów generalnych urzędów została odwołana ze stanowisk (Rydlewski 2001, s. 35; Dostatni 2011, s. 97). Rządy Akcji

Wyborczej „Solidarność” i Unii Wolności, podobnie jak poprzedniej koalicji, rozpoczęły się od przeprowadzenia daleko idących zmian kadrowych w administracji centralnej i wojewódzkiej (Dudek 2004: 455–456).

Nowy rząd zdecydował się przygotować własny projekt ustawy o służbie cywilnej, na co wpłynęły zarówno względy merytoryczne, jak i polityczne (Szewczyk 2010, s. 25; por. Dostatni 2011, s. 98; Mikułowski 2004, s. 95; Górzyńska 2009, s. 196). Ustawa z 1998 r. miała się stać podstawą procesu tworzenia profesjonalnej i neutralnej politycznie służby cywilnej, mającej umocowanie w Konstytucji z 1997 r., stąd też w art. 1 ustawy powtórzone zostało sformułowanie zawarte w art. 153 ust. 1 Konstytucji, że służba cywilna ustanowiona zostaje w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa. W sferze organizacji służby cywilnej nowa ustawa zachowała rozwiązania wprowadzone przez ustawę z 1996 r. Znaczącemu rozszerzeniu uległ natomiast jej zakres podmiotowy, w przeciwieństwie do poprzedniej włączyła ona bowiem do korpusu służby cywilnej wszystkie osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej, których status w dniu jej wejścia w życie regulowały przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r. (Rydlewski 2001, s. 35). Podczas gdy w dniu 1 stycznia 1999 r. korpus służby cywilnej, który zgodnie z ustawą z 5 lipca 1996 r. tworzyli wyłącznie mianowani urzędnicy, liczył 104 członków, w efekcie rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy i nowego zdefiniowania korpusu w dniu 31 grudnia 1999 r. liczył on powyżej 116 000 członków, w tym 99 urzędników służby cywilnej. Równocześnie w ministerstwach, urzędach centralnych i wojewódzkich istniało 1630 wyższych stanowisk (*Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej* 2000, s. 7, zał. 1).

Członkowie korpusu służby cywilnej zostali podzieleni na dwie kategorie: pracowników służby cywilnej, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, i urzędników służby cywilnej, zatrudnionych na podstawie mianowania. Warunkiem uzyskania mianowania było – oprócz odbycia służby przygotowawczej oraz posiadania co najmniej dwuletniego stażu pracy w służbie

cywilnej – przejście z wynikiem pozytywnym postępowania kwalifikacyjnego, przeprowadzanego przez Szefa Służby Cywilnej. Przepisy ustawy zapewniały mianowanym urzędnikom wzmocnioną stabilizację zatrudnienia w porównaniu z pozostałymi członkami korpusu.

Ustawa wprowadziła ponadto obligatoryjny otwarty, jawny i konkurencyjny system naboru do służby cywilnej, co było zjawiskiem bezprecedensowym, zarówno w polskiej administracji, jak i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (*Sprawozdanie...* 2000, s. 3). Nie określała jednak sposobu ani trybu wyłaniania najlepszych kandydatów, w rezultacie dyrektor generalny mógł prowadzić nabór wedle dowolnie sformułowanych przez siebie kryteriów. Podstawowym mechanizmem rekrutacji na wyższe stanowiska w służbie cywilnej stać się miał konkurs, do którego dopuszczani mieli być mianowani urzędnicy służby cywilnej. Konkursy na wyższe stanowiska przeprowadzał Szef Służby Cywilnej przy pomocy powołanych w tym celu zespołów konkursowych.

Wprowadzenie przejrzystych procedur konkursowych, służących wyborowi najlepszych kandydatów na podstawie merytorycznych kryteriów, przyczynić się miało do ograniczenia klientelizmu politycznego w administracji. Od początku obowiązywania ustawy z 1998 r. stosowano jednak rozmaite furtki służące ich omijaniu. Obok konkursu wprowadzane były rozwiązania przejściowe lub równoległe, pozwalające na obsadzenie wyższych stanowisk osobami z zaplecza politycznego rządzących partii. Odwoływano się przy tym do rozmaitych argumentów, począwszy od zbyt małej liczby urzędników spełniających ustawowe kryteria upoważniające do ubiegania się o wyższe stanowiska, kończąc na fikcyjnym charakterze dotychczasowej praktyki konkursów, w których w wielu wypadkach wygrywali z góry ustaleniu kandydaci. Nawet w początkowym okresie po wprowadzeniu ustawy o służbie cywilnej jej zapisy obchodzono, aby osiągnąć doraźne zyski polityczne. Wykorzystywano w tym celu przepis przejściowy, dopuszczający w okresie pięciu lat od wejścia w życie ustawy możliwość ubiegania się o wyższe stanowiska osób spoza korpusu urzędniczego. Przyjęcie takiej regulacji uzasadnione było niedostateczną w momencie uchwalenia ustawy liczbą urzędników służby cywilnej. Interpretacja

tęgo przepisu jako formalnego przyzwolenia na obsadzanie wyższych stanowisk z pominięciem trybu konkursowego – wbrew opinii Rady Służby Cywilnej, zgodnie z którą nie mógł on być uznany za podstawę zmiany trybu ich obsadzania – otworzyła możliwość bezpośredniej ingerencji systemu politycznego w system służby cywilnej (zob. Burnetko 2003, s. 34–35).

Równolegle stosowano całą gamę środków, by uniknąć ogłoszenia konkursu i zatrudnić na określonym stanowisku preferowaną osobę lub gdy konkurs został rozstrzygnięty wbrew oczekiwaniom zwierzchnika politycznego, by nie powoływać na stanowisko nieakceptowanego zwycięzcy. Dyrektor generalny urzędu na prośbę ministra bądź wojewody nie zgłaszał wakatów na wolnym stanowisku, co umożliwiało obsadzenie go przez wskazaną osobę w charakterze pełniącego obowiązki, w rezultacie czego Szef Służby Cywilnej nie mógł ogłosić na nie konkursu. W niektórych urzędach stosowano taktykę celowego przedłużania zatrudnienia na zasadzie pełnienia obowiązków dyrektorów przez pracowników do tego wyznaczonych. W przypadkach zgłoszenia wakatów przez dyrektorów generalnych urzędów Szef Służby Cywilnej często przez wiele miesięcy nie był w stanie ustalić z danym ministrem lub wojewodą wymagań, jakie winien spełniać kandydat na określone stanowisko, co stanowiło warunek ogłoszenia konkursu. Nawet pomyślnie przeprowadzenie konkursu nie gwarantowało obsadzenia stanowiska w związku z możliwością wyrażenia sprzeciwu wobec wyłonionego kandydata przez politycznego przełożonego (zob. *Sprawozdanie...* 2001, s. 5–7; Burnetko 2003, s. 36–37).

Opinie respondentów różniły się w tej kwestii: „Owszem, przypominam sobie, że [w owym czasie] w niektórych urzędach centralnych procedury konkursowe [przy obsadzaniu wyższych stanowisk] nie były stosowane – wspominał jeden z polityków, członek rządzącej wówczas koalicji. – Ale uważam, że było to usprawiedliwione, po pierwsze, faktem, że liczba urzędników była [w tamtym okresie] ograniczona, a po drugie, wcale tak wielu specjalistów nie było zainteresowanych objęciem funkcji kierowniczych [w służbie cywilnej]. Tu chodziło o ludzi z odpowiednimi kwalifikacjami. A uruchomienie całej procedury

[konkursowej] zabrałoby tyle czasu, że na pewno zdążyliby się zniechęcić”. Inny z uczestników badań fokusowych argumentował jednak, że „takie praktyki podważały zasadniczą ideę, która przyświecała przyjęciu tej ustawy”. Jeden z byłych ministrów tłumaczył rzecz w następujący sposób: „Chciałem współpracować z dyrektorem [generalnym], któremu mogłem zaufać. Dobra współpraca między ministrem i dyrektorem ma zasadniczy wpływ na efektywność działania”. Inny z rozmówców podważył takie stanowisko, zwracając uwagę, że „praktyka zatrudniania w charakterze pełniących obowiązki osób zaufanych politycznie, osób, które w wielu wypadkach nie miały wcześniejszego doświadczenia [pracy] w administracji, no, w praktyce paraliżowała pracę urzędów na parę miesięcy”.

Rządy ugrupowań postkomunistycznych w latach 2001–2005. Nowelizacje ustawy o służbie cywilnej z 1998 r.

Po ponownym objęciu władzy przez ugrupowania lewicowe – utworzeniu rządu koalicyjnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy – jesienią 2001 r. proces upolitycznienia służby cywilnej uległ nasileniu (zob. Burnetko 2003; Majcherkiewicz 2006). Do przeprowadzenia czystek na wyższych stanowiskach wykorzystywano przepis umożliwiający przeniesienie urzędnika do innego urzędu lub wyznaczenie mu innego stanowiska ze względu na „ważny interes służby cywilnej” (zob. Matys 2002a, 2002b). Równocześnie w drodze zwykłego wypowiedzenia rozwiązywano umowy o pracę z zajmującymi wyższe stanowiska osobami niebędącymi urzędnikami służby cywilnej. Zmian personalnych na wyższych stanowiskach dokonywano również pod pozorem reorganizacji urzędów. W wyniku zmian w statutach i regulaminach urzędów ich komórki organizacyjne ulegały połączeniu, podziałowi lub likwidacji, co umożliwiało pozbawienie stanowiska niewygodnej osoby, by zatrudnić politycznego nominanta. Sposobem na ominięcie konkursów w urzędach centralnych stało się tworzenie wydziałów w miejsce departamentów, obsadzenie stanowisk naczelników wydziałów – inaczej

niż dyrektorów departamentów – nie wymagało bowiem procedury konkursowej. Dochodziło również do przypadków przekształcania urzędów w państwowe jednostki budżetowe, tych ostatnich bowiem nie obejmowały przepisy ustawy o służbie cywilnej (*Sprawozdanie...* 2003, s. 4–5).

Nie kwestionując otwarcie prawnych regulacji gwarantujących polityczną neutralność służby cywilnej, rząd podejmował działania zmierzające do przejęcia nad nią ścisłej kontroli politycznej. W tym celu dokonano nowelizacji ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., wprowadzając do jej przepisów przejściowych artykuł, który umożliwił obejmowanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej przez osoby spoza korpusu bez zachowania procedury konkursowej, na podstawie nieostrej przesłanki „uzasadnionych potrzeb urzędu”. Posłużono się przy tym argumentem o braku kandydatów zdolnych spełnić kryteria umożliwiające przystąpienie do konkursu w związku ze zbyt małą liczbą urzędników mianowanych. W rezultacie przyjęcia powyższego przepisu w okresie rządów premiera Millera powszechna stała się forma zatrudniania na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej na zasadzie powierzenia pełnienia obowiązków, czego wymowną ilustracją stanowił fakt, że stanowisko dyrektora generalnego w Kancelarii Premiera, będącego konstytucyjnym zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej, pozostawało nieobsadzone, funkcję tę pełniła zaś faktycznie w zastępstwie osoba, która jednocześnie pełniła obowiązki dyrektora departamentu. O ile w grudniu 2001 r., niejako w spadku po rządach gabinetu Jerzego Buzka, na 1758 wyższych stanowisk w służbie cywilnej 440 obsadzonych było przez osoby pełniące obowiązki, to w grudniu 2002 r. spośród 1498 wyższych stanowisk już 693 obsadzonych było przez pełniących obowiązki (*Sprawozdanie...* 2002, zał. 5; 2003, zał. 10). Odejście od dotychczasowych rozwiązań ustawowych spowodowało podważenie zasady apolityczności służby cywilnej, stając się furtką do obsadzania wyższych stanowisk w urzędach administracji osobami z klucza politycznego, nie rzadko pozbawionymi odpowiednich kwalifikacji merytorycznych (zob. Informacja NIK 2005; *Sprawozdanie...* 2003, s. 4, 20; Burnetko 2003, s. 56–59; Górzyńska 2009). Wielu respondentów wyrażało opinię, że w okresie rządów Millera

nastąpiło upolitycznienie służby cywilnej na niespotykaną wcześniej skalę. „Wróciły najgorsze komunistyczne tradycje”.

W grudniu 2002 r. Trybunał Konstytucyjny, uznawszy za zasadne obawy, że przepis dopuszczający możliwość powoływania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej osób spoza korpusu z pominięciem procedury konkursowej stwarza zagrożenie upolitycznienia administracji, prowadząc do podważenia istoty samej instytucji służby cywilnej, orzekł, iż jest on niezgodny z ustawą zasadniczą. Mimo to wiele miesięcy po ogłoszeniu wyroku duża liczba wyższych stanowisk w służbie cywilnej nadal pozostawała obsadzona przez osoby pełniące obowiązki (Burnetko 2003, s. 42–43).

W okresie rządów gabinetu Millera, podobnie jak za kadencji Jerzego Buzka, dochodziło do blokowania przez ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W skrajnych przypadkach listy wymagań na stanowisko dyrektora generalnego urzędu – stanowiącej warunek ogłoszenia konkursu – nie udawało się uzgodnić przez kilka lat, mimo że obowiązki dyrektorów pełnili w nich osoby obsadzone poza konkursem na podstawie przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją. Zdarzały się również sytuacje, gdy premier odmawiał nominacji zwycięzcy konkursu na stanowisko dyrektora generalnego urzędu lub z nią zwlekał. W kilku przypadkach osoby, które wygrały konkurs, nie objęły stanowiska w związku z negatywną opinią ministra bądź wojewody. Opóźnianie procedur konkursowych w celu przedłużenia zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej w charakterze pełniących obowiązki osób niespełniających profesjonalnych standardów i niemających wymaganego doświadczenia niejednokrotnie wynikało z konieczności wywiązania się przez kierujących urzędami ze zobowiązań natury politycznej lub koteryjnej (*Sprawozdanie...* 2004, s. 4, zał. 16; 2005, s. 14).

Nieprawidłowości związane z obsadzaniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej pojawiały się zarówno na etapie przygotowań do konkursów, jak i na etapie ich przeprowadzania. Podejmowano próby dostosowywania wymagań konkursowych do doświadczenia zawodowego osób, którym

uprzednio powierzono pełnienie obowiązków na stanowisku, którego dotyczył konkurs. Zdarzało się, że nad kryteriami dla kandydatów na dyrektorów pracowały właściwe departamenty, w których pełniącymi obowiązki dyrektora były osoby planujące wziąć udział w konkursie. Faktycznie określały one zatem kryteria dla samych siebie. Wynikały trudności w powoływaniu zespołów konkursowych powodowane opóźnieniem zgłaszania do nich przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów lub przedstawicieli urzędu, co uniemożliwiało przeprowadzenie konkursu, bądź wskazywaniem jako przedstawicieli osób, których neutralność polityczna okazywała się problematyczna, lub przyszłych podwładnych osoby, która wygra konkurs. Dochodziło do faworyzowania przez członków zespołów konkursowych wybranych kandydatów. Wątpliwości budziła przewaga uzyskiwana w konkursach przez osoby, którym wcześniej powierzono obowiązki na stanowisku objętym konkursem. Odnotowano wiele przypadków, gdy pełniący obowiązki dyrektorów po upływie dozwolonej kadencji wygrywali konkursy, niekiedy stając do nich jako jedyni kandydaci. Szeroko rozpowszechnione przeświadczenie, że o wynikach konkursu decydują układy polityczne lub towarzyskie, decyzje zapadają z wyprzedzeniem, zaś samo postępowanie konkursowe jest w rzeczywistości fikcją, sprawiało, że do konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej zgłaszało się stosunkowo niewielu kandydatów. W wielu wypadkach konkursy nie spełniały swych założonych funkcji, co działo się zgodnie z zamierzeniami politycznych zleceńodawców oraz samych organizatorów postępowań konkursowych i części ich uczestników, wbrew interesowi ogólnospołecznemu (*Sprawozdanie...* 2003, s. 4, 8, 12; 2004, s. 4; 2005, zał. 14; Informacja NIK 2005, s. 36–51; Filipowicz 2004).

Również proces naboru do służby cywilnej nie był wolny od nieprawidłowości. Nierzadko, w szczególności w pierwszych latach obowiązywania ustawy, urzędy nie przestrzegały ustawowego obowiązku umieszczenia ogłoszenia o naborze w Biuletynie Służby Cywilnej. Ukrywano przed zainteresowanymi fakt prowadzenia naboru, nie wywieszając ogłoszenia w siedzibie urzędu. Niejednokrotnie wymagania w ogłoszeniu formułowane były w taki sposób, by speł-

niała je wyłącznie wybrana wcześniej osoba. Liczne były przypadki, gdy w związku z naciskami przełożonych rekrutacja prowadzona była w sposób nieobiektywny, tak by zakończyła się wyborem faworyzowanego kandydata, nawet jeśli wiązało się to z odrzuceniem kandydatów ewidentnie lepiej spełniających stawiane wymagania (*Sprawozdanie...* 2003, s. 10). Jak bowiem zauważył jeden z respondentów: „Jeżeli łamie się te zasady w przypadku [obsadzania] wyższych stanowisk [w służbie cywilnej], to nie można się spodziewać, że one będą przestrzegane w przypadku pozostałych. Jest oczywiste, że nie będą. W ten sposób służba cywilna staje się zależna od polityki, a w zasadzie od partii politycznych. Tworzą się sieci powiązań w urzędach. [...] Interes partii wypiera interes publiczny”.

W okresie rządów gabinetu premiera Marka Belki podjęte zostały działania mające na celu ograniczenie nieprawidłowości związanych z obsadzaniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej i zwiększenie przejrzystości procesu naboru na stanowiska urzędnicze w korpusie. Wprowadzone w 2005 r. w drodze nowelizacji ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. uregulowania prawne nałożyły obowiązek jawności procedur konkursowych przy ubieganiu się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Szef Służby Cywilnej został zobowiązany do podania do wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej listy kandydatów, którzy zgłosili się do danego konkursu, następnie zaś – w Biuletynie Służby Cywilnej i w Biuletynie Informacji Publicznej – nazwiska zwycięzcy wraz z uzasadnieniem dokonanego wyboru bądź uzasadnienia niewyłonienia żadnego kandydata, a ponadto do niezwłocznego upowszechnienia informacji o obsadzeniu stanowiska w drodze konkursu lub o powodach jego nieobsadzenia. Istotną zmianę z punktu widzenia ograniczenia upolitycznienia służby cywilnej stanowiło doprecyzowanie zasad powierzania pełnienia obowiązków na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej w razie ich nieobsadzenia w drodze konkursu. W świetle nowelizacji pełnienie obowiązków można było powierzyć na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, z możliwością jednokrotnego przedłużenia o trzy miesiące, członkowi korpusu służby cywilnej zatrudnionemu w urzędzie. Nowe przepisy wyznaczyły po-

nadto dwutygodniowy termin na wydanie opinii przez właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewodę na temat urzędnika wyłonionego w konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, precyzując jednocześnie, że jej brak jest równoznaczny z opinią pozytywną. Z punktu widzenia ograniczenia możliwości manipulacji podczas przeprowadzania naboru do korpusu służby cywilnej istotne znaczenie miało natomiast wprowadzenie obowiązku sporządzania protokołu z przeprowadzonego naboru. Interesy polityczne sprawiły jednak, że przepisy te obowiązywały zaledwie przez kilkanaście miesięcy.

Rządy Prawa i Sprawiedliwości w latach 2005–2007. Nowelizacje ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. Ustawy o służbie cywilnej oraz o państwowym zasobie kadrowym z 2006 r.

Po zwycięstwie Prawa i Sprawiedliwości w wyborach parlamentarnych 2005 r. niezwłocznie podjęte zostały działania mające na celu ułatwienie powrotu do uznaniowego doboru kadr w służbie cywilnej. Dokonano w tym celu nowelizacji ustaw o służbie cywilnej oraz o pracownikach samorządowych i o Najwyższej Izbie Kontroli. Nowelizacja umożliwiła zajmowanie stanowisk urzędniczych w urzędach objętych przepisami ustawy o służbie cywilnej przez osoby przeniesione z samorządów lub NIK, jeżeli przemawiał za tym szczególny interes służby cywilnej. Przepisy nowelizacji dopuściły ponadto możliwość ubiegania się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej członków korpusu niebędących urzędnikami służby cywilnej, w wyniku czego ubiegać się o nie mogli również nowo przyjęci pracownicy. W opinii Rady Służby Cywilnej umożliwienie pracownikom samorządowym oraz pracownikom NIK przechodzenia do administracji rządowej bez jawnego naboru i z pominięciem procedury kwalifikacyjnej stanowiło naruszenie konstytucyjnej zasady równości, jawności i transparentności naboru do służby cywilnej. Równocześnie pozbywano się pracowników zatrudnionych w okresie rządów poprzedniej koalicji w charakterze pełniących obowiązki,

argumentując, że brak im merytorycznych kwalifikacji, ponieważ objęli stanowiska na podstawie politycznej nominacji. Podejmowano również starania, by pozbawić stanowisk osoby, które objęły je w wyniku konkursu.

Po zmianie na stanowisku premiera, kiedy nowym szefem rządu został Jarosław Kaczyński, doszło do uchwalenia dwóch merytorycznie powiązanych z sobą ustaw: zastępującej ustawę z 1998 r. nowej ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Sprowadzały się one w istocie do rezygnacji z podstawowych instytucji i procedur obowiązujących dotychczas w służbie cywilnej. Nowa ustawa zlikwidowała stanowisko Szefa Służby Cywilnej i obsługujący go Urząd Służby Cywilnej. Realizację zadań Szefa Służby Cywilnej powierzono Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, natomiast zadania Urzędu Służby Cywilnej przejęła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. W miejsce zlikwidowanej Rady Służby Cywilnej utworzono Radę Służby Publicznej. Prowadzenie postępowań kwalifikacyjnych dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie powierzono Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Zasadniczą zmianą wprowadzoną na mocy nowych przepisów było wyłączenie dotychczasowych wyższych stanowisk w służbie cywilnej z zakresu podmiotowego ustawy o służbie cywilnej i objęcie ich przepisami ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Spośród wszystkich ugrupowań sprawujących władzę jedynie Prawo i Sprawiedliwość zdobyło się na jawne zakwestionowanie wartości politycznej neutralności urzędników, rezygnując z konkursów i wprowadzając w zamian zasadę powołania na wysokie stanowiska państwowe z państwowego zasobu kadrowego osób cieszących się politycznym poparciem i zaufaniem rządzących. Modyfikacji uległy również regulacje dotyczące naboru do korpusu służby cywilnej. Utrzymany został co prawda obowiązek sporządzania protokołu z przeprowadzonego naboru, jednak w świetle przepisów ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. dyrektor generalny urzędu nie miał obowiązku podawania do publicznej wiadomości, kto i dlaczego objął dane stanowisko, skutkiem czego opinia publiczna utraciła

możliwość kontrolowania decyzji personalnych w urzędach.

Regulacje z 2006 r. spotkały się z powszechną krytyką. Wskazywano, że wprowadzenie powołania jako trybu obsadzania wyższych stanowisk było niezgodne z podstawowym założeniem, jakie przyświecało tworzeniu służby cywilnej, tj. zagwarantowaniem jej stabilności bez względu na zmiany polityczne, jakie następują po wyborach parlamentarnych. Wyłączenie wyższych stanowisk z korpusu służby cywilnej doprowadziło w rezultacie do pozbawienia tej grupy neutralności politycznej, stając się zagrożeniem dla realizacji podstawowego, wskazanego w Konstytucji celu służby cywilnej, jakim jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Wątpliwości budziło również powierzenie kompetencji Szefa Służby Cywilnej Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który jest powoływany i odwoływany przez premiera, co zwiększało niebezpieczeństwo bezpośredniej ingerencji polityki w działalność korpusu. Z zarzutem sprzeczności z konstytucyjnym prawem dostępu obywateli do służby publicznej spotkały się także regulacje umożliwiające przenoszenie na stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej pracowników objętych przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych, ustawy o pracownikach samorządowych i ustawy o NIK na mocy porozumienia między pracodawcami (zob. *Ocena funkcjonowania...* 2008, s. 1–7; Dostatni 2011, s. 159–167; Działocha, Łukaszczyk 2006, s. 3; Działocha 2006; Galińska-Raczy 2006; Ura 2006; Stelina 2006; Kulesza 2006; Stec 2006). Wniesiony przez opozycję do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów obu ustaw z Konstytucją nie został jednak wobec upływu kadencji sejmu rozpatrzony.

Uzasadniając konieczność wprowadzenia zmian, politycy PiS wskazywali, że mają one na celu zapewnienie sprawnego współdziałania między aparatem urzędniczym a poziomem politycznym, zapewniając nie tylko kompetencje urzędników, ale też ich polityczną lojalność. Podnosili przy tym argument, że dotychczasowe konkursy na wyższe stanowiska w wielu wypadkach stanowiły fikcję (Służba cywilna... 2006). Nieprawidłowości, jakie

zdarzały się podczas przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, nie powinny jednak prowadzić do przekreślenia tej idei i rezygnacji z konkursowego sposobu obsady stanowisk. Jedynie bowiem oparty na obiektywnych kryteriach konkursowych system rekrutacji kandydatów na wyższe stanowiska urzędnicze stanowić może gwarancję realizacji konstytucyjnych celów ustanowienia służby cywilnej. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują na istnienie związku między sposobem obsady wyższych stanowisk i podatnością na wpływy polityczne w procesie podejmowania decyzji. Osoby, które objęły stanowisko w wyniku politycznej nominacji bądź dzięki nieformalnym powiązaniom, w większym stopniu były skłonne ulegać naciskom politycznym i działać zgodnie z oczekiwaniami patronów aniżeli urzędnicy zawdzięczający stanowisko rzeczywistym kwalifikacjom. Jak bowiem zauważył Antoni Kamiński, zastąpienie kryteriów merytokracyjnych w polityce personalnej kryteriami partykularnymi prowadzi do demoralizacji personelu oraz erozji norm i wartości będących podstawą funkcjonalna kultury administracyjnej (Kamiński 2009, s. 143). Przyjęte w 2006 r. rozwiązania ustawowe umożliwiły wprowadzenie w miejsce niezależnych, profesjonalnych i apolitycznych urzędników osób dyspozycyjnych wobec władzy, skłonnych przy realizacji przypisanych im zadań kierować się interesem partii, której zawdzięczali powołanie na stanowisko (zob. Uhlig 2006; Heywood, Meyer-Sahling 2008, s. 46). Presja związana z możliwością utraty stanowiska – w świetle przepisów ustawy o państwowym zasobie kadrowym osoby powołane na wysokie stanowiska państwowe mogły bowiem zostać w każdym czasie odwołane – dodatkowo osłabiała ich zdolność do obrony własnego zdania, wzmacniając uzależnienie od politycznych promotorów.

Regulacje zawarte w ustawach z 2006 r. stanowiły niewątpliwie przekroczenie dotychczasowych barier w zakresie deklarowanych przez sferę polityki postaw wobec służby cywilnej, zrywając jednocześnie z pozornością działania, czego trafnym podsumowaniem wydają się słowa jednego z wyższych urzędników likwidowanego Urzędu Służby Cywilnej: „Wszystkie partie, cokolwiek by nie mówiły, cieszą się z tego, co się stało. Nowe przepisy dotyczące urzędników

są na rękę politykom, bo rozwiązują im rękę w sprawach kadrowych” (cyt. za: Koniec służby cywilnej 2006). W opinii ekspertów ustawa sankcjonowała ustalony i od lat praktykowany przez kolejne ugrupowania rządzące sposób działania: zwycięzca bierze wszystko. „Takie rozwiązanie – pisał Michał Kulesza – wypacza cel i sens służby cywilnej, oddaje bowiem administrację rządową na łup partii politycznych, dla których – z natury rzeczy – horyzont myślenia wyznacza kadencyjny rytm pracy parlamentu” (Kulesza 2006, s. 5–6). Podobnie w ocenie respondentów: „Oni [Prawo i Sprawiedliwość] zrobili jawnie to, co wszyscy wcześniej robili po cichu”.

Rządy Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego w latach 2007–2011 i 2011–2015. Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r.

Po wygranej w przedterminowych wyborach parlamentarnych rządy objęła koalicja Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Jak można się było spodziewać, nowy rząd szybko wykorzystał obowiązujące przepisy w celu pozbawienia stanowisk urzędników powołanych w okresie rządów PiS i zastąpienia ich własnymi zaufanymi kadrami. Rezygnując z konkursów i wprowadzając w zamian zasadę powoływania na wysokie stanowiska osób z państwowego zasobu kadrowego, PiS sam dał swoim następcom do ręki argument na rzecz wymiany kadry kierowniczej urzędów i jednocześnie narzędzie do jej przeprowadzenia. W świetle obowiązujących wówczas regulacji na wysokie stanowiska państwowe mogły jednak zostać powołane jedynie osoby zarejestrowane w państwowym zasobie kadrowym. Zastosowanym przez Platformę Obywatelską sposobem na obejście tego przepisu było zatrudnienie dyrektorów departamentów w urzędach, m.in. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i kilku ministerstwach, jako „kierujących” (Partyjne Zabiegi Kadrowe 2008; Kadrowe obejścia... 2008; Grochal, Uhlig 2008). Pomimo przedstawianej argumentacji, że nie udało się znaleźć w PZK osób z odpowiednimi kwalifikacjami, nic jednak nie stało na przeszkodzie, by przeprowadzić na te stanowiska konkursy.

Odbudowa i rozszerzenie zakresu działania służby cywilnej stanowiło jedną z obietnic wyborczych złożonych przez Platformę. W listopadzie 2008 r., zgodnie z poczynionymi w kampanii zapowiedziami, doszło do uchwalenia nowej ustawy o służbie cywilnej. Przywróciła ona główne rozwiązania prawne ustawy z 1998 r., wprowadzając równocześnie rozwiązania nieznane wcześniej. Jedną z najistotniejszych zmian wprowadzonych mocą nowej ustawy było przywrócenie Szefa Służby Cywilnej jako centralnego organu administracji rządowej. Powierzenie jego obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, nie zaś – jak w przypadku ustawy z 1998 r. – odrębnemu urzędowi, należy jednak uznać za rozwiązanie niewystarczające, wskazujące na chęć zachowania politycznej kontroli nad służbą cywilną (zob. Stec 2008, s. 34; AKOP 2008, s. 15; Górzyńska 2009, s. 198; Kamiński 2009, s. 137–138; Radwan 2009).

Zasadnicza zmiana wprowadzana na mocy ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. polegała na likwidacji państwowego zasobu kadrowego i ponownym włączeniu do służby cywilnej wyższych stanowisk w służbie cywilnej, objętych uprzednio przepisami ustawy z 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych i obsadzanych w drodze powołania. Ustawa wprowadziła zasadę otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Przepisy stanowiły, że nabór ma być przeprowadzany niezwłocznie po powstaniu wakat lub utworzeniu nowego wyższego stanowiska. Informacja o naborze miała być ogłaszana przez umieszczenie ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu i w Biuletynie KPRM. Inaczej niż ustawa o służbie cywilnej z 1998 r., która wprowadziła scentralizowany system przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, ustawa z 2008 r. zdecentralizowała kompetencje w zakresie przeprowadzania naboru na wyższe stanowiska. W przypadku naboru na stanowiska dyrektora generalnego urzędu nabór prowadził zespół powoływany przez Szefa Służby Cywilnej, natomiast w przypadku naboru na stanowisko dyrektora departamentu i jego zastępcy – zespół powoływany przez dyrektora generalnego

urzędu. W wyniku procedur naboru wyłanianio maksymalnie dwóch najlepszych kandydatów.

Wprowadzenie procedur konkursowych w procesie obsadzania wyższych stanowisk stanowiło krok w kierunku wzmocnienia politycznej neutralności służby cywilnej. Jednak fakt, że przepisy ustawy nie określały obiektywnych kryteriów ani metod wyłaniania najlepszego kandydata lub kandydatów, pozostawiając decyzje w tym zakresie zespołowi prowadzącemu nabór, mógł wzbudzać wątpliwości odnośnie do obiektywizmu procesu naboru (Jagielski, Rączka 2010, s. 243). Ponadto możliwość wyłonienia przez zespół prowadzący nabór dwóch kandydatów, spośród których kierownik urzędu (w przypadku naboru na stanowisko dyrektora generalnego) lub dyrektor generalny (w przypadku naboru na pozostałe wyższe stanowiska) według własnego uznania wybiera nowego pracownika, rodził obawy o możliwość upolitycznienia decyzji (Drobny, Mazuryk, Zuzankiewicz 2010, s. 273; Radwan 2012). Jak zauważył jeden z respondentów, „pojawia się w tej sytuacji zagrożenie, że decyzje dotyczące obsady stanowiska dyrektora generalnego będą miały czysto polityczny charakter”.

Zastrzeżenia budziły również wymagania formułowane przez ustawodawcę w stosunku do kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W świetle obowiązujących przepisów ubiegające się o nie osoby nie tylko nie muszą być urzędnikami, ale nawet członkami korpusu⁴. Przyjęcie tego rozwiązania zbliża polski model służby cywilnej do modelu stanowiskowego, podczas gdy w rodzimym kontekście kulturowym korzystniejsze wydaje się oparcie zasad polityki personalnej w korpusie na modelu kariery (Działocha 2008, s. 59). Właściwszym rozwiązaniem byłoby ograniczenie możliwości ubiegania się o wyższe stanowiska w pierwszej

⁴ Przepisy stanowiły, że osoby ubiegające się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu powinny mieć co najmniej sześćoletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych, a osoby ubiegające się o pozostałe wyższe stanowiska w służbie cywilnej powinny mieć co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym w jednostkach sektora finansów publicznych.

kolejności do urzędników służby cywilnej, w razie ich braku – do pozostałych członków korpusu, dopiero zaś w sytuacji braku odpowiednich kandydatów z tej grupy umożliwienie ubiegania się o nie osobom spoza korpusu służby cywilnej (Stec 2008, s. 27, 37).

Ustawa dopuszczała odstępstwa od konieczności przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska. Obsadzenie stanowisk zastępców dyrektorów departamentów mogło nastąpić w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej, czyli tzw. awansu wewnętrznego. Ponadto w świetle przepisów ustawy wyższe stanowiska w urzędach, z wyjątkiem stanowiska dyrektora generalnego, mogły zajmować także osoby oddelegowane na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione. Przeniesienie jest procedurą szybszą i łatwiejszą do przeprowadzenia niż organizowanie naboru w trybie konkursowym, konkurs umożliwia jednak bardziej obiektywną weryfikację kompetencji kandydatów. W przypadku przeniesienia decyzja podejmowana jednoosobowo przez dyrektora generalnego ma z natury rzeczy charakter arbitralny (zob. Góra-Ojczyk 2010a). Choć nadrzędną ustawową zasadą obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej jest procedura otwartego i konkurencyjnego naboru, najczęściej stosowanym trybem obsadzania stanowisk zastępców dyrektorów departamentów stało się – jak można się było spodziewać – przeniesienie (*Sprawozdanie...* 2011, s. 19; 2012, s. 23).

Przepisy ustawy przewidują również możliwość przeniesienia członka korpusu zajmującego wyższe stanowisko na inne stanowisko urzędnicze, jeżeli przemawiają za tym uzasadnione potrzeby urzędu lub interes służby cywilnej. Przyjęcie tego rozwiązania, służącego tzw. uwalnianiu stanowisk, osłabia jednak niezbędną do zagwarantowania politycznej niezależności stabilizację zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (Liszczyk 2010, s. 49). Respondenci wskazywali na przypadki wykorzystywania tego przepisu do pozbycia się niewygodnych dyrektorów, mimo braku merytorycznych podstaw do takich decyzji.

Od momentu wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. obserwowano nieprze-

strzeżenie ustawowej zasady niezwłoczności obsadzania wyższych stanowisk. Nadmiernemu wydłużeniu ulegały uzgodnienia między Szefem Służby Cywilnej a kierownikami urzędów dotyczące wymagań, jakie powinny się znaleźć w opisie stanowisk pracy dyrektorów generalnych i w ogłoszeniach o naborach. Ponadto zdarzały się sytuacje, gdy pomimo wyłonienia kandydatów na stanowisko dyrektora departamentu dyrektor generalny nie podejmował decyzji co do wyboru jednego z nich w celu obsadzenia stanowiska. Wykształciła się również praktyka powtarzania konkursów w przypadku gdy ministrowi, kierownikowi urzędu centralnego lub wojewodzie nie odpowiadają wyłonieni kandydaci. Zdarzały się przypadki organizowania konkursów pod wskazaną przez zwierzchnika politycznego osobę. W sytuacji ustawowego zakazu powierzania pełnienia obowiązków na wyższym stanowisku w służbie cywilnej stosowane było rozwiązanie polegające na wykonywaniu obowiązków dyrektora generalnego przez zastępującą go osobę (*Sprawozdanie...* 2012, s. 44; Informacja NIK 2012, s. 16–18; Góra-Ojczyk 2010b; Radwan 2011).

W okresie rządów Platformy Obywatelskiej podjęte zostały próby zmniejszenia zatrudnienia w administracji rządowej. W 2009 r. do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych trafił projekt ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych, zakładający ograniczenie liczby zatrudnionych tam pracowników o co najmniej 10%. Pod wpływem fali krytyki rząd zdecydował się jednak z niego wycofać (Góra-Ojczyk 2009). Kolejna próba podjęta została rok później, przy czym nowy projekt w znacznym zakresie stanowił powielenie wcześniejszych rozwiązań. Celem ustawy było wymuszenie redukcji zatrudnienia w podmiotach objętych jej zakresem, w tym podmiotach wchodzących w skład administracji rządowej i jednostkach im podległych lub przez nie nadzorowanych, o co najmniej 10%. Projekt spotkał się z szeroką krytyką. Zwracano m.in. uwagę na brak zdefiniowania w ustawie kryteriów przeprowadzania redukcji zatrudnienia. Pozostawienie decyzji w tym zakresie uznaniu kierowników jednostek mogło prowadzić do zwalnia-

nia pracowników na podstawie arbitralnych kryteriów, bez uzasadnionych merytorycznie przyczyn. Wskazywano, że planowana redukcja zatrudnienia nie była poprzedzona rzetelnymi analizami zadań realizowanych przez poszczególne jednostki i ich potrzeb kadrowych. Ze szczególnie krytyczną oceną spotkał się brak wyłączenia spod rygoru ustawy mianowanych urzędników służby cywilnej (zob. Pracodawcy RP 2010; Prezydium KK NSZZ „Solidarność” 2010; OPZZ 2010; Sąd Najwyższy 2010). Mimo licznych zastrzeżeń ustawa została uchwalona przez sejm. Prezydent przed jej podpisaniem złożył jednak wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o weryfikację zgodności jej postanowień, m.in. w części, w jakiej dopuszczała ona wypowiedzenie stosunków pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania, z Konstytucją. W wyroku z 2011 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy ustawy w zakresie, w jakim dotyczą urzędników służby cywilnej, są niezgodne z Konstytucją. Ze względu na określone w Konstytucji cele powołania korpusu służby cywilnej w administracji rządowej urzędnicy służby cywilnej powinni podlegać szczególnej ochronie prawnej. Trybunał podkreślił, że gwarancje stabilności zatrudnienia urzędników służby cywilnej służą niezależnieniu obsadzania stanowisk w korpusie od kryteriów politycznych, stanowiąc warunek bezstronności politycznej i kompetencji tej służby. Wprowadzenie przez ustawodawcę mechanizmów wymuszających mechaniczną redukcję zatrudnienia skutkowało wyłączeniem ochrony stabilizacji zatrudnienia gwarantowanej urzędnikom. Zdaniem Trybunału brak wytycznych w zakresie kryteriów zwolnień mógł doprowadzić do znacznej uznaniowości decyzji podejmowanych przez kierowników jednostek odnośnie do kategorii i liczby etatów, które miałyby zostać zlikwidowane, ponadto zaś stwarzała możliwość arbitralnego doboru urzędników podlegających zwolnieniom.

Systematyczne obniżanie limitu mianowań w ostatnich latach, aż do poziomu 200 osób rocznie w planie przyjętym na lata 2013–2016, doprowadziło do zahamowania procesu budowy profesjonalnego, neutralnego politycznie korpusu urzędniczego. Przygotowany w 1999 r. program rozwoju służby cywilnej zakładał, że docelowy udział grupy urzędników w korpusie wyniesie

15%. (*Sprawozdanie...* 2000, s. 14). Założenia tego nie udało się jednak do tej pory zrealizować nawet w połowie. Według stanu na koniec 2015 r. w służbie cywilnej zatrudnionych było 7744 urzędników, co oznacza, że udział procentowy tej grupy w ogólnej liczbie członków korpusu wynosił zaledwie 6,5%. Jednocześnie spośród 1588 wyższych stanowisk w służbie cywilnej jedynie 649 (41,9%) obsadzonych było przez urzędników (*Sprawozdanie...* 2016, zał. 1).

Rządy Prawa i Sprawiedliwości od 2015 r. Nowelizacje ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.

W grudniu 2015 r., wkrótce po objęciu władzy przez Prawo i Sprawiedliwość w wyniku wygranych wyborów parlamentarnych, uchwalona została nowelizacja ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. W programie politycznym z 2014 r. PiS deklarował przywrócenie rzeczywistego wymiaru idei profesjonalnej, apolitycznej kadry urzędniczej, zapowiadając jednocześnie powrót do koncepcji państwowego zasobu kadrowego, z którego rekrutować się będą kandydaci do wyższych stanowisk w administracji (*Program Prawa i Sprawiedliwości* 2014, s. 51). Rezygnacja z konkursów na wyższe stanowiska i wprowadzenie w ich miejsce w pełni uznaniowego trybu ich obsadzania w drodze powołania w celu przejścia politycznej kontroli nad korpusem nie była zatem zaskoczeniem. Projekt ustawy, pospiesznie przyjęty przez sejm, został zgłoszony jako projekt poselski przez grupę posłów partii rządzącej, co pozwoliło uniknąć przeprowadzenia konsultacji społecznych, obligatoryjnych w przypadku projektów rządowych. Krytyczne opinie ekspertów, w tym Rady Służby Cywilnej, Prokuratora Generalnego, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Sądu Najwyższego oraz organizacji pozarządowych i opozycji, wskazujące na niezgodność proponowanych zmian z Konstytucją zostały zignorowane (zob. Sąd Najwyższy 2016; Prokurator Generalny 2015; Naczelna Rada Adwokacka 2015; Krajowa Rada Radców Prawnych 2015; Izdebski 2015; PO, PSL i Nowoczesna... 2015). W lakonicznym uzasadnieniu do projektu ustawy

posłowie Prawa i Sprawiedliwości wskazywali, że dotychczas obowiązujące procedury konkursowe niejednokrotnie ulegały wydłużeniu i były nieefektywne, stąd proponuje się, aby zatrudnienie na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej „odbywało się w sposób elastyczny i mniej sformalizowany”. Obsadzanie tych stanowisk będzie zatem następowało w drodze powołania przez uprawnione organy, co umożliwi zatrudnianie kandydatów, których umiejętności i predyspozycje będą „dostosowane do aktualnych potrzeb urzędu”. Należy jednak mieć na uwadze, że powołanie jest najsłabszym stosunkiem pracy, bowiem osoby zatrudnione na jego podstawie mogą być w każdym czasie odwołane ze stanowiska. Ponadto zrezygnowano z wymogu posiadania przez kandydatów co najmniej sześcioletniego stażu pracy, w tym co najmniej trzyletniego na stanowisku kierowniczym, w jednostkach sektora finansów publicznych, w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu oraz najmniej trzyletniego stażu pracy, w tym co najmniej rocznego na stanowisku kierowniczym lub dwuletniego na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych, w przypadku ubiegania się o pozostałe wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Obniżenie wymogów rekrutacyjnych stwarza zagrożenie upolitycznienia kluczowej grupy urzędników administracji rządowej.

Zgodnie z przepisami nowelizacji stosunki pracy z osobami zajmującymi w dniu jej wejścia w życie wyższe stanowiska w służbie cywilnej wygasają po upływie 30 dni, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostały im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków. W przypadku osób będących mianowanymi urzędnikami służby cywilnej, w odniesieniu do których wygaszenie stosunków pracy (w razie nieotrzymania lub nieprzyjęcia nowych warunków) nie było możliwe na gruncie obowiązujących przepisów, dokonywano przeniesienia na inne stanowisko w tym samym lub innym urzędzie. To rozwiązanie prawne, jak można sądzić, miało na celu ułatwienie dokonania masowej wymiany osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej na osoby odpowiadające politycznym potrzebom aktualnego rządu i więk-

szości parlamentarnej (Izdebski 2015). Przyjęty mechanizm wygaszania stosunków pracy naruszył jednak zasadę stabilności zatrudnienia, która jest istotnym gwarantem apolityczności i zawodowego charakteru służby cywilnej (Rzecznik Praw Obywatelskich 2016)⁵.

Ustawa nowelizująca wprowadziła ponadto znaczące zmiany w odniesieniu do Szefa Służby Cywilnej i jego zastępcy. Kandydaci na te stanowiska nie muszą już być urzędnikami służby cywilnej. W świetle nowych przepisów nie mogą być członkami partii politycznych w dniu powołania na stanowisko, podczas gdy wcześniej zakaz ten obowiązywał pięć lat wstecz. Nie muszą również mieć żadnego doświadczenia zawodowego, podczas gdy w dotychczasowym stanie prawnym musieli legitymować się co najmniej pięcioletnim doświadczeniem na stanowisku kierowniczym w administracji rządowej lub – wyłącznie w przypadku kandydatów na Szefa Służby Cywilnej – co najmniej siedmioletnim doświadczeniem na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych. W obecnym stanie prawnym Szef Służby Cywilnej może zostać odwołany przez Prezesa Rady Ministrów w każdym czasie bez podania przyczyny. Zmiany te prowadzą do zwiększenia politycznej kontroli nad Szefem Służby Cywilnej i osłabienia jego niezależności.

Ponadto Radę Służby Cywilnej zastąpiła Rada Służby Publicznej ze zmienionym składem (ograniczoną o połowę liczbą członków powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów, bez zachowania parytetu reprezentacji wszystkich klubów parla-

mentarnych) i z ograniczonymi kompetencjami, co czyni z niej organ fasadowy.

Wprowadzone zmiany spotkały się z powszechną krytyką. Wskazywano, że mimo że wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie zostały wyłączone z korpusu służby cywilnej, jak to miało miejsce w przypadku ustaw przyjętych przez Prawo i Sprawiedliwość w 2006 r., zastąpienie otwartej konkursowej procedury ich obsadzania całkowicie arbitralnym trybem powołania stwarza ryzyko ograniczenia politycznej neutralności osób, którym zostaną one powierzone. Ciągłe zagrożenie możliwością utraty stanowiska, w przypadku gdy zajmujące je osoby przestaną odpowiadać politycznej linii partii rządzącej, może dodatkowo osłabić ich niezależność. W opinii ekspertów nowo przyjęte przepisy stoją w sprzeczności z podstawowymi konstytucyjnymi zasadami zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa przez urzędników administracji rządowej, a ponadto ograniczają konstytucyjne prawo obywateli do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Posłowie Platformy Obywatelskiej i Rzecznik Praw Obywatelskich złożyli wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności nowych regulacji z Konstytucją (PO kieruje wniosek... 2016; Wójcik 2016; RPO zaskarżył... 2016; Grupa Posłów na Sejm VIII kadencji 2016; Rzecznik Praw Obywatelskich 2016).

Według informacji Szefa Służby Cywilnej spośród 1580 członków korpusu służby cywilnej zajmujących wyższe stanowiska w przededniu wejścia w życie nowelizacji w ustawowo wyznaczonym okresie przejściowym (23 stycznia – 22 lutego 2016 r.) 293 osoby (19%) zostały przeniesione na inne stanowiska w służbie cywilnej, a wraz z upływem tego okresu wygasły stosunki pracy 212 osobom zatrudnionym na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (13%). W tym okresie wyższe stanowiska objęło 1124 członków korpusu służby cywilnej, wśród których były też osoby zajmujące wcześniej wyższe stanowiska, przy czym w *Sprawozdaniu* nie została podana ich liczba. Natomiast 131 osób (8%) powołano spoza służby cywilnej (*Sprawozdanie...* 2017, s. 29–30).

Z sondy przeprowadzonej przez *Gazetę Prawną* po roku obowiązywania omawianych przepisów wynika, że w wielu urzędach dokonano wymiany

⁵ Warto dodać, że analogiczne rozwiązanie zastosowane zostało później podczas reformy administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej, przy czym objęło ono wówczas ogół zatrudnionych. Mocą przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (z dnia 16 listopada 2016 r.) stosunki pracy osób zatrudnionych w izbach administracji skarbowej, które nie otrzymały we wskazanym w ustawie trzymiesięcznym terminie pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, wygasły. Złożenie lub niezłożenie propozycji zatrudnienia pozostawiono swobodnemu uznaniu organu dokonującemu czynności prawnych w stosunkach pracy lub stosunkach służby, przy czym przepisy nie przewidują możliwości weryfikacji i kontroli instancyjnej tej decyzji w postępowaniu administracyjnym (szerzej – zob. Gadowska 2017).

większości osób zajmujących wyższe stanowiska. Brak właściwej weryfikacji kandydatów odbija się niekorzystnie na funkcjonowaniu urzędów, powodując konieczność odwoływania powoływanych spoza korpusu służby cywilnej osób, które nie dysponowały należytych kwalifikacjami (Radwan 2017).

Podsumowanie i wnioski

Przyjęcie perspektywy neoinstytucjonalnej umożliwiło przeprowadzenie wielowymiarowej analizy procesu tworzenia i funkcjonowania służby cywilnej w Polsce w kontekście relacji z systemem politycznym. Badanie wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań działania służby cywilnej miało na celu, po pierwsze, wskazanie faktycznych powodów przyjmowania określonych rozwiązań prawnych, po drugie zaś – rzeczywistych wywoływanych przez nie skutków.

Analiza zmieniających się podstaw prawnych określających zasady funkcjonowania służby cywilnej prowadzi do wniosku, że regulacje projektowane jako instrument mający zapewnić efektywność systemu wykorzystywane były po części zgodnie z oficjalnie głoszoną intencją ustawodawcy, po części zaś wbrew owej intencji – jako narzędzie upolitycznienia służby cywilnej. Powtarzalność działań systemu politycznego polegająca na przeprowadzaniu czystek kadrowych w służbie cywilnej, bądź przy wykorzystaniu instrumentów prawnych, które w założeniu służyć miały innym celom, bądź przy pomocy doraźnych zmian ustaw o służbie cywilnej, świadczy o tym, że rzeczywisty stosunek systemu politycznego do służby cywilnej jest inny niż oficjalnie głoszony. W świetle przeprowadzonych badań uprawniona wydaje się teza przypisująca politykom intencjonalne projektowanie instytucji służby cywilnej w taki sposób, by przejąć nad nią kontrolę. Z drugiej wszelako strony wyniki badań wskazują, że wiele właściwie zaprojektowanych rozwiązań instytucjonalnych mających służyć profesjonalizacji służby cywilnej wykorzystywanych było w sposób niezgodny z zamierzeniami ustawodawcy.

Wyniki przeprowadzonych badań prowadzą do wniosku, że zasadniczą przeszkodę dla realizacji

konstytucyjnego modelu służby cywilnej stanowi niski poziom kultury politycznej klasy rządzącej, wyrażający się brakiem wspólnych ponadpartyjnych wartości niezbędnych do realizacji interesów państwa. Ugrupowania sprawujące władzę, dążąc do jej zachowania i umocnienia, nie troszczą się o konsekwencje przyjmowanych rozwiązań, dyktowanych często doraźnymi względami taktyki partyjnej. Jedną z istotnych przyczyn zawłaszczania służby cywilnej przez politykę stanowi przewaga w polskiej tradycji kulturowej kapitału spajającego/wykluczającego (*bonding/exclusive*) nad kapitałem pomostowym/łączącym (*bridging/inclusive*) w rozumieniu Roberta Putnama (2008), z czym wiąże się dominacja gęstego, spartykularyzowanego zaufania społecznego przy niedostatku zaufania uogólnionego (Newton 1999). Silne więzi i zaufanie ograniczone do członków własnej grupy, wewnątrzgrupowa solidarność i lojalność, którym towarzyszy nieufność do świata zewnętrznego, powodują, że do wyższych stanowisk w służbie cywilnej, które powinny być dostępne na podstawie jasno zdefiniowanych kryteriów konkursowych, w praktyce dopuszczani są członkowie określonej sieci społecznej, czyli osoby dysponujące poparciem ugrupowań rządzących, od których oczekuje się następnie zatrudnienia na podległych im stanowiskach kolejnych protegowanych. W rezultacie po każdym wyborach parlamentarnych dochodzi do wymiany osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, którym odmawia się kredytu zaufania, ponieważ kojarzone są z poprzednią ekipą rządzącą, na osoby cieszące się zaufaniem ugrupowań, które przejęły władzę. Praktyka ta stanowi w pewnej mierze następstwo realizowanej w początkowym okresie transformacji polityki kadrowej, u której podstaw leżał – poniekąd zrozumiały w warunkach zmiany ustrojowej – niski poziom zaufania w stosunku do urzędników przejętych po poprzednim systemie. W późniejszych latach doszło do utrwalenia się tej tendencji. Raz uruchomiony mechanizm okazał się niezwykle trudny do wyrugowania.

Istotę podejmowanych przez kolejne ugrupowania rządzące działań związanych z polityką kadrową w służbie cywilnej oddaje koncepcja działań pozornych Jana Lutyńskiego (Lutyński 1990; Gadowska 2009). W sferze deklaratywnej

większość ugrupowań rządzących podzielała przekonanie, że służba cywilna ma służyć nie partiom politycznym sprawującym władzę, a państwu i jego obywatelom. Przyjmowane rozwiązania ustawowe mające, jak głoszono, przyczynić się do umocnienia służby cywilnej okazywały się jednak w wielu przypadkach wyrazem wartości uznawanych, nie zaś konsekwentnie realizowanych. Wprowadzane przez kolejne ugrupowania rządzące regulacje prawne dotyczące organizacji i działania służby cywilnej, w szczególności przepisy normujące zasady obsadzania wyższych stanowisk, miały charakter w dużej mierze pozorny. Rzeczywiste powody ich przyjmowania niejednokrotnie różniły się od oficjalnie deklarowanych. Analiza funkcjonowania służby cywilnej w Polsce po 1989 r. prowadzi do wniosku, że legislacja w tym zakresie podporządkowana była (i nadal jest) w znacznym stopniu doraźnym interesom politycznym, a nie długofalowemu interesowi państwa. Równocześnie należy podkreślić, że pewne rozwiązania formalne wykorzystywane były niezgodnie z intencją ustawodawcy w celu realizacji partykularnych interesów poszczególnych ugrupowań politycznych, stanowiących zaplecze kolejnych rządów. Wyniki badań wskazują, że dysfunkcje służby cywilnej mają swe źródło zarówno w wadliwie zaprojektowanych instytucjach formalnych, jak i w instytucjach nieformalnych.

Formalne rozwiązania instytucjonalne wyznaczające ramy działania administracji rządowej są bez wątpienia niezwykle istotne. Jak jednak wskazują wyniki przeprowadzonych badań, sam kształt obowiązujących przepisów prawa nie stanowi wystarczającej gwarancji zachowania politycznej neutralności korpusu służby cywilnej. Równie ważny okazuje się kontekst kulturowy, w którym funkcjonują instytucje, utrwalone wzorce postępowania – w tym obyczaje panujące na styku sfery politycznej i administracyjnej. Zmiany instytucji formalnych – poprzez wyznaczanie ram działania aktorów i strukturyzację oczekiwań co do zachowań innych – wywierają jednak wpływ na kulturę, w związku z tym implementacja określonych rozwiązań prawnych w dłuższej perspektywie czasowej wpływa na zmianę obowiązujących norm społecznych i wartości.

Literatura

AKOP (2008). *Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku. I Raport podsumowujący*. Warszawa: Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych, <http://www.akop.pl/materialy/publikacje.html> (dostęp: 15.12.2016).

Arcimowicz, J. (2010). *Urzędnicy w służbie demokratycznego państwa*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Burnetko, K. (2008). Administracja publiczna. W: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce* (s. 77–83). Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Burnetko, K. (2003). *Służba cywilna III RP. Punkty krytyczne*. Raport na zamówienie Programu przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego. Warszawa, http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/sluzba_cywilna.pdf (dostęp: 15.12.2016).

CBOS (02.2014). *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*. Warszawa: CBOS, http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_014_14.PDF (dostęp: 15.12.2016).

Chavence, B. (2008). Formal and Informal Institutional Change. The Experience of Postsocialist Transformation. *The European Journal of Comparative Economics*, 5 (1), 57–71.

Czaputowicz, J. (2005). Służba cywilna w Polsce – między polityzacją a profesjonalizacją. *Służba Cywilna*, 9, 27–46.

Derdziuk, Z., Gintowt-Jankowicz, M., Stępień, J., Kochanowski, J., Warakomski, J. (1998). Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996–wrzesień 1997). *Biuletyn Służby Cywilnej*, 4 (10), 5–12.

Dostatni, G. (2011). *Koncepcja służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Drobny, W., Mazuryk, M., Zuzankiewicz P. (2010). *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Dudek, A. (2004). *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*. Kraków: Wydawnictwo Arcana.

Działocha, K. (2006). *Opinia o zgodności z Konstytucją RP projektów ustaw: o służbie cywilnej (druk sejmowy nr 552) oraz o państwowym zasobie kadrowym, obsadzeniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druki sejmowe nr 553 i 553-A)*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych.

- Działocha, K. (2008). *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 595)*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych.
- Działocha, K., Łukaszczuk, A. (2006). Nowa ustawa o służbie cywilnej (Aspekt prawno-konstytucyjny). *Państwo i Prawo*, 11, 3–16.
- Filipowicz, W. (2004). *Służba cywilna III RP. Zapomniany obszar*. Raport na zamówienie Programu Przeciwdziałania Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego. Warszawa, <http://www.batory.org.pl/doc/filipowicz.pdf> (dostęp: 15.12.2016).
- Gadowska, K. (2009). Działania pozorne. Problem upolitycznienia procesu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej w Polsce. *Przegląd Socjologiczny*, LVIII (1), 51–90.
- Gadowska, K. (2015). *Dysfunkcje Administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Gadowska, K. (2017). Praktyka obsadzania stanowisk w administracji skarbowej III RP w świetle wartości konstytucyjnych. *Rocznik Lubuski*, 43, cz. 2, 25–48.
- Galińska-Rączy, I. (2006). *Opinia prawna na temat projektów ustaw o służbie cywilnej (druk sejmowy nr 552) oraz o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 553 i 553-A)*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych.
- Góra-Ojczyk, J. (2009). Rząd wycofuje się z ustawowego zwalniania urzędników. *Gazeta Prawna*, 19.10.
- Góra-Ojczyk, J. (2010a). Urzędnicy omijają przepisy o otwartym naborze. *Gazeta Prawna*, 26.01.
- Góra-Ojczyk, J. (2010b). Etat w urzędzie tylko z politycznym poparciem. *Gazeta Prawna*, 24.03.
- Górski, A. (2001). Ustawa o służbie cywilnej z 18 grudnia 1998 r. w świetle aktów prawnych o państwowej służbie cywilnej z lat 1918–1922. *Służba Cywilna*, 1, 73–96.
- Górznińska, T. (2009). Służba cywilna w Polsce – problemy z tradycją, problemy z przyszłością. W: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi* (s. 189–199). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Grochal, R., Uhlig, D. (2008). Pracują u premiera bez egzaminu. *Gazeta Wyborcza*, 23.09.
- Grupa Posłów na Sejm VIII kadencji (2016). *Wniosek Grupy Posłów na Sejm VIII kadencji do Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa, Sygn. akt K 6/16.
- Hall, P., Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV (5), s. 936–957.
- Helmke, G., Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics. A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2 (4), 725–740.
- Heywood, P., Meyer-Sahling, J.-H. (2008). *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*. Raport Ernst & Young, Program Sprawne Państwo, http://www.ey.com/global/content.nsf/Poland/Issues_&_Perspectives_-_Sprawne_Panstwo_-_Raport_-_Zarzadzanie_administracja_publiczna (dostęp: 20.05.2012).
- Informacja NIK (2005). *Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej*, nr 014. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Informacja NIK (2012). *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, nr 014. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Interpelacja nr 26 – do Prezesa Rady Ministrów – w sprawie kryteriów oceny przydatności do pracy w administracji państwowej* (1992). Warszawa.
- Itrich-Drabarek, J. (2010). *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Izdebski, H. (2015). *Opinia prawna na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie projektu nowelizacji ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 119)*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Wydawnictwo Liber.
- Jagielski, J., Rączka, K. (2010). *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Jednaka, W. (2000). Proces decyzyjny w administracji rządowej. W: L. Habuda (red.), *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej* (s. 111–128). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kadrowe obejścia w ministerstwach (2008). *Newsweek*, 6.10.
- Kamiński, A.Z. (2004). Administracja publiczna we współczesnym państwie. *Służba Cywilna*, 7, 9–28.
- Kamiński, A.Z. (2009). „Polityczne uwarunkowania sprawności administracji publicznej. Przypadek pokomunistycznej Polski”. W: J. Kochanowski (red.), *W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989–2009* (s. 107–145), materiały z konferencji

- naukowej 3.06.2009, Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12440173220.pdf> (dostęp: 15.12.2016).
- Kamiński, A.Z., Kamiński, B. (2004). *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Trio, ISP PAN.
- Koniec służby cywilnej (2006). *Gazeta Wyborcza*, 27.10.
- Krajowa Rada Radców Prawnych (2015). *Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 119)*. Warszawa: Krajowa Rada Radców Prawnych.
- Kulesza, M. (2006). *Opinia na temat systemu funkcjonowania służby cywilnej w obszarach projektowanych ustaw (druki sejmowe nr 552, 553 i 553-A)*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych.
- Kulesza, M., Barbasiewicz, A. (2007). Gabinety polityczne w polskim ustroju administracyjnym. W: D. Bach-Golecka (red.), *Gabinety polityczne. Narzędzie skutecznego rządzenia* (s. 29–52). Kraków – Nowy Sącz: Ośrodek Myśli Politycznej, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University.
- Lauth, H.-J. (2000). Informal Institutions and Democracy. *Democratization*, nr 7 (4), 21–50.
- Lauth, H.-J. (2015). Rule of Law and Informal Institutions. W: A. Mica, J. Winczorek, R. (red.), *Sociologies of Formality and Informality* (s. 149–172). Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Liszcz, T. (red.) (2010). *Prawo urzędnicze*. Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba.
- Lutyński, J. (1990). Działania pozorne. W: J. Lutyński, *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa* (s. 105–120). Warszawa: Polski Instytut Wydawniczy.
- Łukaszczuk, A. (2014). *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Majcherkiewicz, T. (2006). Nomenclature Versus Civil Service in Poland. Defining Politico-administrative Relations under Leszek Miller's Government. W: A. Rosenbaum, J. Nemeč (red.), *Democratic Governance in Central and East European Countries. Challenges and Responses for the XXI Century* (s. 115–131). Bratislava: NISPACEE Press.
- March, J.G., Olsen, J.P. (2005). Elaborating the „New Institutionalism”. *ARENA Working Papers*, nr 11, Oslo: Centre for European Studies, University of Oslo.
- March, J.G., Olsen, J.P. (2009). The Logic of Appropriateness. *ARENA Working Papers*, nr 4, Oslo: Centre for European Studies, University of Oslo.
- Matys, M. (2002a). Brama dla swoich. *Gazeta Wyborcza*, 13.06.
- Matys, M. (2002b). W służbie cywilnej, w służbie partyjnej. Rozmowa z Markiem Wagnerem, Szefem Kancelarii Premiera i Michałem Toberem, rzecznikiem rządu. *Gazeta Wyborcza*, 18.06.
- Meyer, J.W., Rowan B. (1991). Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. W: W.W. Powell, P.J. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (s. 41–62). Chicago–London: The University of Chicago Press.
- Mikułowski, W. (2004). Sprawność służby cywilnej jako instrumentu zarządzania państwem. W: W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo* (s. 77–110). Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego.
- Mrocza, K. (2015). *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Naczelna Rada Adwokacka (2015). *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 119)*. Warszawa: Naczelna Rada Adwokacka.
- Nee, V. (1998). Sources of New Institutionalism. W: M.C. Brinton, V. Nee (red.), *The New Institutionalism in Sociology* (s. 1–16). New York: Russell Sage Foundation.
- Nee, V. (2005). The New Institutionalism in Economics and Sociology. W: N.J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology* (s. 49–74). Princeton – Oxford: Princeton University Press; New York: Russel Sage Foundation.
- Newton, K. (1999). Social Capital and Democracy in Modern Europe. W: J.W. van Deth, M. Maraffi, K. Newton, P.F. Whiteley (red.), *Social Capital and European Democracy* (s. 3–24). London – New York: Routledge.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge – New York – Port Chester – Melbourne – Sydney: Cambridge University Press.
- North, D.C. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, nr 5 (1), 97–112.
- North, D.C. (1998). Economic Performance Through Time. W: M.C. Brinton, V. Nee (red.), *The New Institutionalism in Sociology* (s. 247–257). New York: Russell Sage Foundation.
- Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. „o służbie cywilnej” (Dz.U. 2006.170.1218*

z późn. zm.) oraz ustawy o „państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych” (Dz.U. 2006.170.1217 z późn. zm.) (2008). Informacja dla Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego.

Odpowiedź Szefa Urzędu Rady Ministrów na interpelację nr 26 w sprawie kryteriów oceny przydatności do pracy w administracji państwowej (1992). Warszawa.

OPZZ (2010). *Dot. Pisma SMB-10-2(3)/10 z dnia 21 sierpnia 2010 r. w sprawie projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych*. Warszawa: Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

Paczocho, J. (2018). *Partia w państwie. Bezprecedensowa wymiana kadr w administracji rządowej i jej legislacyjne podstawy*. Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Partyjne Zabiegi Kadrowe (2008). *Newsweek*, 22.09.

PO kieruje wniosek do TK ws. ustawy o służbie cywilnej (2016). *Rzeczpospolita*, 22.01.

PO, PSL i Nowoczesna: Chcemy odrzucenia projektu PiS noweli ustawy o służbie cywilnej (2015). *Gazeta Prawna*, 17.12.

Peters, B.G. (2005). *Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism”*. London – New York: Continuum.

Powell, W.W., DiMaggio, P.J. (red.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago – London: University of Chicago Press.

Pracodawcy RP (2010). *Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej do projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013*. Warszawa: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezydium KK NSZZ „Solidarność” (2010). *Decyzja Prezydium KK nr 216/10 ws. opinii o rządowym projekcie ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych*. Gdańsk: Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”.

Program Prawa i Sprawiedliwości (2014). <http://pis.org.pl/dokumenty> (dostęp: 15.12.2016).

Prokurator Generalny (2015). *Stanowisko w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw*. Warszawa: Prokurator Generalny.

Putnam, R.D. (2001). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. London: Simon & Schuster.

Radwan, A. (2009). Brak urzędu osłabia pozycję Szefa Służby Cywilnej. Debata Gazety Prawnej. *Gazeta Prawna*, 17.04.

Radwan, A. (2011). W urzędach naginają przepisy. Urzędnik może być p.o. nawet przez kilka lat. *Gazeta Prawna*, 10.11.

Radwan, A. (2012). Konkursy w urzędach to formalność. Kierownicy ustawiają kryteria naboru. *Gazeta Prawna*, 3.08.

Radwan, A. (2017). Urzędy: Powoływanie szefów bez konkursów, częste zmiany – to destabilizuje pracę. *Gazeta Prawna*, 10.01.

RPO zaskarżył zmiany w ustawie o służbie cywilnej do TK (2016). *Gazeta Prawna*, 1.02.

Rydlewski, G. (2001). *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Rydlewski, G. (2002). *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

Rzecznik Praw Obywatelskich (2016). *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa, Sygn. akt K 8/16.

Sąd Najwyższy (2010). *Uwagi do projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013*. Warszawa: Sąd Najwyższy, Biuro Studiów i Analiz.

Sąd Najwyższy (2016). *Opinia o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, przedstawionym przez posłów Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość”*. Warszawa: Sąd Najwyższy, Biuro Studiów i Analiz.

Scott, R.W. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks – London – New Delhi: Sage Publications.

Scott, R.W., Meyer, J.W. (1994). *Institutional Environments and Organisations. Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks – London – New Delhi: Sage Publications.

Służba cywilna nie spełnia swoich zadań (2006). *Gazeta Wyborcza*, 8.06.

Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2009 r., w 2010 r., w 2011 r., w 2012 r., w 2013 r., w 2014 r., w 2015 r., w 2016 r. (2010, 2011, 2012, 2013, 2014,

2015, 2016 / 2017), <http://dsc.kprm.gov.pl/sprawozdania-szeffa-sluzby-cywilnej> (dostęp: 15.12.2016).

Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 1999 r., za 2000 r., za 2001 r., za 2002 r., za 2003 r., za 2004 r., za 2005 r. (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006). <http://www.usc.gov.pl/> (dostęp: 5.04.2006).

Stawowiak, Z. (1997). Działalność Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej. *Biuletyn Służby Cywilnej*, 5–6, 10–12.

Stec, M. (2006). Kaleki korpus. *Tygodnik Powszechny*, 8.05.

Stec, M. (2008). *Opinia o projektach ustaw: rządowym – o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 595) i poselskim – o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druki sejmowe nr 125, 125a)*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych.

Stelina, J. (2006). *Opinia do poselskich projektów ustaw o służbie cywilnej (druk sejmowy nr 552) oraz o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 553) oraz autopoprawki do ww. projektu (druk sejmowy nr 553-A)*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych.

Shewczyk, H. (2010). *Stosunki pracy w służbie cywilnej*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Tatur, M. (2004). Introduction: Conceptualising the Analysis of „Making Regions” in Post-Socialist Europe. W: M. Tatur (red.), *The Making of Regions in Post-Socialist Europe. The Impact of Culture, Economic Structure and Institutions. Case Studies from Poland, Hungary, Romania and Ukraine* (s. 15–47). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Uhlig, D. (2006). Eksperci: Propozycje PiS godzą w neutralność służby cywilnej. *Gazeta Wyborcza*, 18.07.

Ura, E. (2006). *Opinia dotycząca projektu ustawy o służbie cywilnej (druk sejmowy nr 552) i ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 553) oraz autopoprawki do projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 553-A)*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych.

Wójcik, K. (2016). Ustawa PiS o służbie cywilnej do Trybunału Konstytucyjnego. *Rzeczpospolita*, 22.01.

Wykaz ustaw

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 1982 r. Nr 31, poz. 214 ze zm., tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1996 r. Nr 89, poz. 402 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów, ustawy o działaniach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 102, poz. 1116).

Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005 r. Nr 132, poz. 1110).

Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz.U. z 2006 r. Nr 79, poz. 549).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1217 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1218 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 maja 2007 r. o zmianie ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r. Nr 123, poz. 847).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. Nr 0, poz. 34).

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. Nr 0, poz. 1947 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. Nr 0, poz. 1948 ze zm.).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r. Sygn. akt K 9/02 (Dz.U. z 2002 r. Nr 238, poz. 2025).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r. Sygn. akt Kp 1/11 (M.P. z 2012 r. Nr 57, poz. 577).

Relations between politics and administration in the process of creating civil service in Poland. The perspective of New Institutionalism

Civil service is an important element in the system of public administration and has a major impact on a state's manner of functioning. The creation of civil service in Poland was intended to ensure that the public administration performed its duties in a professional and impartial manner, unhindered by special political interests. The aim of the paper is to analyze the process of creating civil service in Poland after 1989, and to show how, in practice, from the beginning of the transformation and under the governments of successive political groups, a division was formed between the political and administrative spheres, and to what degree the actual relations between politics and public administration reflect the formal regulations contained in civil service acts. The paper concentrates in particular on personnel policy in regard to senior positions in civil service, because these appointments are connected with assuming control of decision making processes and human resource policy in administrative offices. In the research, various complementary qualitative and quantitative methods were used. Multidimensional analysis of the data leads to the conclusion that political parties in Poland strive to limit the autonomy of the government administration and to make it subordinate to their interests. The legislation in the area of civil service has been largely subjugated to the political interest of the moment, and not to the long-term interest of the state. The use of neo-institutional perspective helps to identify the reasons behind the adoption of specific legal measures and to show their actual effects.

Keywords: government administration, civil service, politico-administrative relations, senior civil servants, personnel policy, new institutionalism