

Dr Jakub Szmit

Uniwersytet Gdański

ORCID: 0000-0001-9079-4630

e-mail: jakub.szmit@prawo.ug.edu.pl

Terminowe zatrudnienie w służbie cywilnej w świetle standardów konstytucyjnych

Fixed term employment in the civil service in the light of constitutional standards

Streszczenie

O szczególnym znaczeniu służby cywilnej dla funkcjonowania państwa przesądza konstytucja. Dokładniej rzecz biorąc, ustrojodawca określił cele i zadania korpusu służby cywilnej wychodząc ze słusznego założenia, że o jakości funkcjonowania każdej organizacji (w tym państwa) w olbrzymiej mierze decydują jej kadry. Bez wątplenia jednym z elementów wpływających na ich jakość są szeroko pojęte warunki zatrudnienia, które z jednej strony mogą decydować o atrakcyjności podjęcia danej pracy, a z drugiej umożliwiać przyjmowanie i utrzymywanie w pracy najlepszych osób. Artykuł skupia się na jednym z elementów kształtowania warunków zatrudnienia w służbie cywilnej, tj. na zatrudnieniu terminowym, a celem jest analiza czy obecne przepisy ustawowe skutecznie realizują założenia konstytucji.

Słowa kluczowe

służba cywilna, zatrudnienie terminowe, umowa o pracę, powołanie, mianowanie, konstytucja

JEL: K31

Abstract

The constitution determines the special importance of the civil service for the functioning of the state. More precisely, the legislator defined the goals and tasks of the civil service corps, based on the correct assumption that the quality of the functioning of any organization (including the state) is largely determined by its cadres. Undoubtedly, one of the elements determining their quality are the broadly understood employment conditions, which, on the one hand, may determine the attractiveness of taking up a given job, and, on the other hand, enable employing and retaining the best people. The article focuses on one of the elements of shaping the terms of employment in the civil service, i.e. temporary employment, and the aim is to analyze whether the current statutory provisions effectively implement the assumptions of the constitution.

Keywords

civil service, fixed term employment, employment contract, appointment, nomination, constitution

Uwagi wstępne

Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach szeroko pojętej administracji publicznej zostało unormowane na poziomie konstytucji¹ w art. 153 ust. 1. W przepisie tym ustrojodawca przesądził o samym istnieniu tego korpusu (Górzyńska, 2012, s. 427), wskazał zakres jego działania (urzędy administracji rządowej), a także określił cel jego istnienia, tj. zapewnienie zawodowego, rzetelnego bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.

Przyjmuje się, że użyte w tym przepisie pojęcie służby cywilnej można odczytywać w trzech znaczeniach:

przedmiotowym (realizacja zadań państwa), instytucjonalnym (określona struktura organizacyjna) oraz podmiotowym² (korpus urzędników wykonujących określone zadania państwa) (Stelina, 2017, s. 174 i n. oraz przywoływana tam literatura). Z punktu widzenia dalszych uwag na pierwszy plan będzie się wysuwało ujęcie podmiotowe (w tym też znaczeniu będzie używany zwrot korpus służby cywilnej), aczkolwiek w polu widzenia wyraźnie pozostawać będzie również znacznie przedmiotowe (które bardzo silnie wybrzmiewa w art. 153 ust. 1 ustawy zasadniczej).

Konstytucja przesądza również w art. 8, że jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1) oraz o za-

sadzie stosowania jej przepisów bezpośrednio, o ile sama nie stanowi inaczej (ust. 2). W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się, że z zasady tej wynika m.in. nakaz wydawania aktów prawnych rozwijających postanowienia ustawy zasadniczej. Jest to konsekwencją tego, że konstytucja zawiera jedynie normy o podstawowym charakterze i wymagają one uzupełnienia oraz konkretyzacji w normach niższego rzędu, przede wszystkim ustawowych (Banaszak, 2012, s. 82). Aktualnie w stosunku do art. 153 konstytucji rolę tę w pierwszym rzędzie pełni ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU z 2021 r. poz. 1233 ze zm.). W art. 1 tego aktu powtórzona została konstytucyjna regulacja w zakresie celu ustanowienia służby cywilnej, a jednocześnie ustawodawca wskazał, że jego realizacji służy również określenie zasad dostępu do tej służby, zasad jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju. Owa formuła — zaakcentowanie celu konstytucyjnego przy równoczesnym wzbogaceniu czy też doprecyzowaniu sposobu jego realizacji polegającym na podkreśleniu elementów organizacyjnych korpusu — wyraźnie zwraca uwagę na to, że ustawodawca przyjmuje słuszne założenie, iż ostatecznie o jakości funkcjonowania służby cywilnej w znaczeniu przedmiotowym decydują osoby ją tworzące³ (czyli służba cywilna w ujęciu podmiotowym)⁴.

Powyższe uwagi, uzupełnione o spostrzeżenie dotyczące roli i charakteru art. 1 ustawy o służbie cywilnej⁵, prowadzą do wniosku, że wszelkie mechanizmy związane z zatrudnieniem członków korpusu służby cywilnej wynikające z dalszych jej przepisów powinny być analizowane pod kątem realizacji nadrzędnego celu wyznaczonego konstytucją i uzupełnionego regulacją swoistej preambuły ustawy o służbie cywilnej⁶.

Innymi słowy, nie tylko uzasadnione, lecz wręcz wskazane jest dokonywanie wykładni i krytycznej analizy regulacji ustawy o służbie cywilnej przez pryzmat skutecznego wdrażania przez nie norm rangi konstytucyjnej.

W niniejszym artykule analizie zostanie poddany jeden z elementów składających się na konstrukcję stosunku pracy, tj. zatrudnienie terminowe. Ograniczenie rozważań wyłącznie do stosunku pracy nie oznacza uznania, że jest to jedyna forma prawna w jakiej możliwe jest funkcjonowanie członków korpusu służby cywilnej. Z całą pewnością nie przesądza tego ustawa zasadnicza, pozostawiając decyzję w tej materii ustawodawcy zwykłemu. Analiza, jaki model zatrudnienia w służbie cywilnej w najpełniejszy sposób realizowałby założenia konstytucyjne celu istnienia tej służby, wymaga dużo bardziej pogłębionych rozważań niż forma artykułowa, stąd też dalsze uwagi w sposób świadomy zostaną ograniczone właśnie do zatrudnienia pracowniczego.

Warto przy tym podkreślić, że od reaktywacji służby cywilnej w Polsce w roku 1997 (ustawą z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, DzU nr 89, poz. 402) obowiązuje w niej model zatrudnienia pracowniczego. Co więcej, przemiany, którym po drugiej wojnie światowej poddany został model zatrudnienia urzędników w Polsce, polegały w wielkim skrócie na odejściu od stosunków publiczno-

prawnych (służbowych) charakterystycznych dla wcześniejszego okresu na rzecz właśnie zatrudnienia pracowniczego (zob. Ura, 2009, s. 755 i n.).

W konsekwencji prowadzone rozważania będą się skupiały na analizie tego, jaka specyfika charakteryzuje terminowe stosunki pracy w służbie cywilnej, a przyświecać im będzie główny cel, jakim jest próba odpowiedzi na pytanie, czy (a jeśli tak to na ile) obowiązujące *de lege lata* rozwiązania realizują cele stawiane przez ustrojodawcę przed tym korpusem oraz jakie potencjalnie zmiany powinien w tej materii rozważyć ustawodawca.

Kończąc uwagi wprowadzające nie można nie wskazać, że wybór formy zatrudnienia (a w tym konkretnym wypadku zatrudnienia terminowego) wpływa właściwie na każdy z celów zawartych w art. 153 ust. 1 ustawy zasadniczej. *Prima facie* wydaje się, że największe znaczenie ma w kontekście zawodowości i rzetelności, jednakże wpływa również na bezstronność i neutralność polityczną (o czym szerzej w dalszej części).

Zatrudnienie terminowe w prawie pracy

Stosunek pracy może zostać nawiązany na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę (art. 2 kodeksu pracy⁷). Pomijając w tym miejscu problematykę zatrudnienia na podstawie spółdzielczej umowy o pracę⁸ oraz wyboru, które nie funkcjonują w służbie cywilnej, można wskazać, że od podstawy nawiązania stosunku pracy zależy rozkład relacji pomiędzy zatrudnieniem terminowym a bezterminowym.

W przypadku umownego stosunku pracy w „prawie pracy” rozróżnia się umowy bezterminowe (...) oraz terminowe, które z woli stron lub z mocy ustawy rozwiązują się z upływem oznaczonego okresu” (Florek, 2017, s. 78). Aktualnie kodeks pracy przewiduje jeden rodzaj umowy bezterminowej — umowę na czas nieokreślony oraz dwa rodzaje umów terminowych — na okres próbny oraz na czas określony. W przypadku umów terminowość zatrudnienia traktowana jest zatem jako jeden z wariantów. Kluczowe w tym kontekście jest jednak założenie, że rolę standardu pełni umowa o pracę na czas nieokreślony. Formalny wyraz temu stanowisku daje dyrektywa Rady nr 99/70/WE⁹ z 28 czerwca 1999 r., a dokładniej rzecz biorąc wprowadzony na jej mocy załącznik, którym jest porozumienie ramowe partnerów społecznych w sprawie umów na czas określony. W postanowieniach ogólnych porozumienia podkreślone bowiem zostało, że umowy o pracę zawierane na czas nieokreślony są powszechną formą stosunku pracy i przyczyniają się do podnoszenia jakości życia zainteresowanych pracowników oraz do podnoszenia efektywności (pkt 6), zaś korzystanie z umów o pracę zawieranych na czas określony, oparte na obiektywnych przesłankach, jest środkiem zapobiegania nadużyciom (pkt 7). Co więcej, klauzula 5 porozumienia nakłada obowiązek wprowadzenia przez państwa członkowskie określonych rozwiązań do krajowych porządków

prawnych w celu zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony¹⁰.

Mianowanie jest najwięcej (poza spółdzielczą umową o pracę) regulowaną na poziomie kodeksu pracy podstawą nawiązania stosunku pracy, jako że jedyny przepis mu poświęcony wskazuje, że stosunek pracy nawiązuje się w ten sposób w przypadkach określonych w odrębnych przepisach (art. 76 k.p.). Oznacza to m.in., że ilekroć ustawodawca zdecyduje się na posłużenie się tą formą zatrudnienia, ma on formalnie dużą (a nawet bardzo dużą) swobodę w kształtowaniu szczegółów konstrukcyjnych tych stosunków pracy. Faktycznie jednak zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie wypracowane zostały cechy, które charakteryzują stosunek pracy z mianowania i które powinny znaleźć odzwierciedlenie w przepisach szczegółowych. W wyroku z 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11 (OTK-A 2011/5/4), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że konstrukcja ta charakteryzuje się przede wszystkim „wzmocnionym podporządkowaniem pracownika, stabilizacją zatrudnienia, poszerzonym katalogiem obowiązków oraz objęciem pracowników odpowiedzialnością dyscyplinarną”. Cechy te zostały także powtórzone przez A. Dubowik i Ł. Pisarczyka (2011, s. 80), którzy dodatkowo zwrócili uwagę również na takie elementy jak rozbudowane rygory selekcyjne, system ocen okresowych czy szczególnie przywileje. W kontekście dalszych uwag na podkreślenie zasługuje spostrzeżenie, że „chyba najbardziej rozpoznawalną cechą stosunków pracy z mianowania jest tzw. wzmocniona stabilizacja zatrudnienia pracowników” (Stelina, 2005, s. 181). Wskazuje się, że „wyraża się ona głównie w sprecyzowaniu oraz zawężeniu katalogu przyczyn uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy” (Stelina, 2005, s. 181). Analiza przypadków, w których ustawodawca wprowadza tę podstawę zatrudnienia, pozwala dostrzec jeszcze jedną prawidłowość. Jest nią fakt, że w stosunku do mianowania zasadniczo nie stosuje się konstrukcji mianowania na z góry określony czas¹¹. Zazwyczaj ustawodawca wskazując mianowanie jako podstawę nawiązania stosunku pracy całkowicie pomija kwestię wskazania końcowego terminu trwania tego zatrudnienia¹². Niekiedy bezterminowy charakter stosunku pracy na podstawie mianowania jest wyrażony jeszcze dobitniej, czego przykładem jest rozwiązanie przyjęte w stosunku do kontrolerów NIK¹³.

W stosunku do zatrudnienia na podstawie powołania ustawodawca wprost wskazał, że taki stosunek pracy nawiązuje się na czas nieokreślony, a możliwość nawiązania stosunku pracy na z góry określony czas (okres objęty powołaniem) musi wynikać z przepisów szczególnych (art. 68 § 1¹ k.p.). Co więcej, co do zasady do stosunku pracy na podstawie powołania stosuje się przepisy dotyczące umów o pracę na czas nieokreślony (art. 69 k.p.). W tym wypadku można zatem przyjąć, że formalnie w zatrudnieniu na podstawie powołania przeważa formuła bezterminowa. *De facto* charakterystyka powołania¹⁴ powoduje jednak, że faktycznie pracownicy zatrudniani w ten sposób z góry zdają sobie sprawę z faktu, że ich stosunek pra-

cy ulegnie rozwiązaniu, a jedyną niewiadomą jest to, czy będzie to miało miejsce wcześniej czy później.

Umowa o pracę na czas określony w ustawie o służbie cywilnej

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej w sprawach dotyczących stosunku pracy w służbie cywilnej, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy. Ustawa ta jest zatem aktem szczegółowym względem kodeksu pracy (pragmatyką pracowniczą) i wyłącza jego stosowanie do członków korpusu służby cywilnej w takim zakresie, w jakim zawiera swoje rozwiązania¹⁵.

Taka relacja pomiędzy tymi aktami powoduje, że dokonując wykładni przepisów ustawy o służbie cywilnej poza zwyczajnymi problemami interpretacyjnymi należy mieć na uwadze jeszcze jedną płaszczyznę. Jest nią konieczność odpowiedzi na pytanie, czy w danej materii przepisy w niej zawarte stanowią regulację zupełną (a w konsekwencji nie tylko nie ma potrzeby, ale wręcz nie ma możliwości uzupełniającego sięgania do kodeksu pracy), czy też nie (i wówczas należy stosować przepisy kodeksowe).

Skupiając się na zasadniczym przedmiocie rozważań, tj. terminowym zatrudnieniu w służbie cywilnej, *de lege lata* ustawodawca przewiduje funkcjonowanie trzech podstaw nawiązania stosunku pracy z członkami korpusu służby cywilnej — umowę o pracę, mianowanie oraz powołanie. Zdecydowanie największe praktyczne znaczenie ma przy tym umowa o pracę — przede wszystkim pod względem liczebności¹⁶, ale również modelowo (co wyraża się zwłaszcza w traktowaniu umowy o pracę jako standardu zatrudnienia, podczas gdy mianowanie i powołanie są uzależnione od spełnienia dodatkowych przesłanek¹⁷). Stąd też zasadne jest skupienie się w pierwszym rzędzie właśnie na umowach o pracę.

Kluczowe znacznie należy w tej kwestii przypisać unormowaniu zawartemu w art. 35 ust. 1 ustawy, w świetle którego stosunek pracy pracownika służby cywilnej nawiązuje się na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony lub na czas określony. Bez wątpienia jest to zamknięty katalog rodzajów umów o pracę w służbie cywilnej, co oznacza brak możliwości zawarcia umowy o pracę na okres próbny. Tym samym jedynym rodzajem terminowej umowy o pracę jest umowa na czas określony¹⁸.

Ustawodawca przewiduje przy tym wprost, że w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej¹⁹ umowę o pracę zawiera się na czas określony wynoszący 12 miesięcy (art. 35 ust. 3). Taka konstrukcja wyjaśnia przyczynę rezygnacji z umowy na okres próbny, która służy sprawdzeniu kwalifikacji pracownika i możliwości jego zatrudnienia w celu wykonywania określonego rodzaju pracy (art. 25 § 2 k.p.). Wiąże się to bowiem ściśle z faktem, że osoba podejmująca po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej poddawana jest rozbudowanej procedurze weryfikacyjnej, przybierającej postać pierwszej oceny w służbie cywilnej²⁰, na którą składa się ocena sze-

roko pojętego wdrożenia się do pracy urzędniczej, wynik egzaminu ze służby przygotowawczej²¹ oraz sprawozdanie przygotowane przez samego ocenianego dotyczące realizowanych przez niego zadań.

Uwzględniając konstytucyjne cele funkcjonowania służby cywilnej, założenia powyższej konstrukcji zasługują na generalną aprobatę²², jako że nie tylko przewiduje, ale wręcz narzuca ona stosowanie formalnego narzędzia do dużo dokładniejszego sprawdzenia danej osoby niż sam proces naboru (który jako otwarty i konkurencyjny już sam w sobie ma na celu wyłonienie najlepszych kandydatów do zatrudnienia²³). Idąc dalej można wręcz przyjąć, iż ustawodawca założył, że kodeksowy 3-miesięczny okres próbny jest zbyt krótki dla zrealizowania założenia o konieczności dysponowania przez administrację rządową jak najlepszymi kadrami²⁴. Innymi słowy wymóg stosowania odpowiednich narzędzi nie tylko doboru kadry, ale także możliwość weryfikacji wcześniejszej decyzji o zatrudnieniu, w oparciu o bezpośrednią obserwację pracy i rozwoju nowo przyjętych do pracy osób, jest w założeniu instrumentem, który w jak najszerszym stopniu ma gwarantować zatrudnienie w służbie cywilnej takich osób, które będą się wykazywały w szczególności zawodowością oraz rzetelnością²⁵. Umowa o pracę na czas określony wpisuje się modelowo w ten schemat.

Jednocześnie jest to dobry punkt wyjścia do podjęcia kolejnego zagadnienia, a mianowicie stosowania umowy o pracę na czas określony w stosunku do osób, które nie mieszczą się już w pojęciu „osoby podejmującej po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej”²⁶. W grupie tej mieszczą się po pierwsze osoby, które właśnie otrzymały pierwszą ocenę pozytywną w danym urzędzie, a po drugie takie, które ową weryfikację przeszły wcześniej, u innego pracodawcy ze sfery administracji rządowej. Podział ten ma istotne znaczenie zarówno ze względu na przepisy ustawy o służbie cywilnej, jak i ich oceny przez pryzmat konstytucji.

Wypada zauważyć, że w założeniu obie grupy to pracownicy, którzy już udowodnili swoją przydatność do zajmowania stanowiska urzędniczego. O ile nie można wykluczyć, że założenie to nie zawsze jest spełnione w stosunku do osób, które zostały poddane owej weryfikacji wcześniej, w innym urzędzie (do tego wątku jeszcze wróć), o tyle trudno przyjąć, że osoba, która po okresie co najmniej 8 miesięcy pracy²⁷ otrzymuje pozytywną pierwszą ocenę, nadal budzi po stronie pracodawcy wątpliwości co do swojej wartości. Ostatecznie rzecz biorąc osoba taka została już formalnie uznana za pracownika, który spełnia stawiane mu oczekiwania w stopniu co najmniej zadowalającym. Mamy zatem w tym wypadku do czynienia z sytuacją, w której brak jest podstaw do tego, żeby pracodawca mógł wskazywać na niepewność co do jakości pracownika. Wręcz przeciwnie, dysponuje on osobą, która zaznajomiła się już ze specyfiką świadczonej pracy, zespołem, w którym pracuje, zasadami wewnątrzorganizacyjnymi danej jednostki i wykazała swoją przydatność. Tym samym, uwzględniając oczywiście, że ze względu na jednak krótki staż pracy będzie to osoba, która nadal będzie musiała się rozwiać i uczyć²⁸, a także to, iż będzie

ona podlegała dalszym ocenom²⁹, można przyjąć, że w największym możliwym stopniu daje ona gwarancję zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania swoich obowiązków.

Jak na tym tle przedstawia się aktualny stan prawny? Na pierwszy plan wysuwają się tu regulacje zawarte w art. 35 ust. 2 i 6 oraz 38 ust. 3 ustawy. Pierwszy z przepisów wskazuje, z kim może być zawarta umowa o pracę na czas nieokreślony³⁰. W świetle drugiego dyrektor generalny urzędu decyduje o zawarciu z pracownikiem umowy o pracę na czas nieokreślony na podstawie pozytywnej pierwszej oceny pracownika. Artykuł 38 ust. 3 przesądza z kolei, że w razie przyznania pracownikowi pozytywnej pierwszej oceny w służbie cywilnej do dyrektora generalnego urzędu kierowany jest wniosek o zawarcie z ocenionym umowy o pracę na czas nieokreślony.

Przywołane przepisy w przeważającej mierze są interpretowane w sposób zaprezentowany w wyroku Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2017 r., III PK 177/16 (OSNP 2018/9/117), zgodnie z którym „W sytuacji opisanej w art. 35 ust. 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej pracownik nie ma roszczenia o zawarcie umowy o pracę na czas nieokreślony”. Podobne zapatrywanie przeważa również w doktrynie (tak m.in. Dubowik i Pisarczyk, 2011, s. 128; Drobny, 2012, s. 211.; Rączka, 2010, s. 1970). Ze względu na wagę tej konstrukcji, zwłaszcza w kontekście przyjętego założenia o jak najszerszym uwzględnieniu perspektywy konstytucyjnej, należy jej poświęcić więcej uwagi³¹.

Pierwszym spostrzeżeniem jest fakt, że zgodnie z art. 11 k.p. dla nawiązania stosunku pracy niezbędne jest zgodne oświadczenie woli zarówno pracownika, jak i pracodawcy. Oznacza to, że zarówno pracownik jak i pracodawca muszą chcieć nawiązać więź prawną, a tym samym co do zasady nie można mówić o obowiązku zatrudnienia. Od tej reguły są wyjątki³², przy czym muszą one wynikać wprost z przepisu prawa. Tym samym należy zgodzić się z twierdzeniem, że wniosek, o którym mowa w art. 38 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, nie jest wiążący dla dyrektora generalnego (Stefański, 2009, s. 19), w zakresie w jakim dyrektor generalny nie musi proponować nawiązania stosunku pracy (co w świetle poczynionych wcześniej założeń w kontekście konstytucyjnego modelu zatrudnienia może samo w sobie budzić zastrzeżenia). Tym bardziej dotyczy to każdej innej sytuacji związanej z zawieraniem umowy o pracę w służbie cywilnej (w tym zatrudnienia osoby wyłonionej w naborze jako kandydat do zatrudnienia) (Stelina, 2014, s. 129).

Więcej jednak wątpliwości wzbudza to, że zarówno Sąd Najwyższy jak i większość doktryny przyjmują, że wówczas gdy dyrektor generalny decyduje się nawiązać stosunek pracy, może on podjąć dowolną decyzję co do rodzaju umowy o pracę, którą zaoferuje zainteresowanej osobie. Takie ujęcie w dużej mierze stawia pod znakiem zapytania sens art. 35 ust. 2 ustawy, zwłaszcza w stosunku do osoby, która właśnie uzyskała pozytywną pierwszą ocenę. Użyte w nim sformułowanie „umowa o pracę na czas nieokreślony może być zawarta” interpretowane jako wskazanie fakultatywnej możliwości po stronie praco-

dawcy nie ma w sobie nowej wartości normatywnej. Bez niego pracodawca i tak mógłby z osobami wskazanymi w tym przepisie podpisać taką umowę. Skoro bowiem w stosunku do osób podejmujących pierwszy raz pracę w służbie cywilnej istnieje wprost wyrażony nakaz zawarcia umowy na czas określony, to oznacza to *per se* dowolność wyboru rodzaju umowy z innymi osobami. Innymi słowy regulacja art. 35 ust. 2 jest przy obowiązującej wykładni zbędna. Co więcej, przyjęcie dotychczasowego zapatrywania w stosunku do osoby, która właśnie uzyskała pierwszą ocenę w służbie cywilnej, powoduje właściwie utratę znaczenia art. 35 ust. 6 oraz 38 ust. 3 ustawy.

Zasadne zatem jest poszukiwanie innego rozumienia zwrotu, którym posłużył się ustawodawca w art. 35 ust. 2 ustawy i odczytanie go jako stypulację, w świetle której umowa o pracę na czas nieokreślony może zostać zawarta tylko z osobami w nim wymienionymi³³.

Powyższe rozważania są oparte na wykładni językowej i systemowej dokonywanej w obrębie ustawy o służbie cywilnej. Zgodnie z poczynionymi założeniami, przepisy te należy oceniać także w kontekście konkretnej regulacji konstytucyjnej.

Jak już było podkreślane, konstytucyjne wymogi nakładają na służbę cywilną obowiązek dysponowania kadrami o jak najwyższej wartości merytorycznej (zawodowość i rzetelność) oraz charakterologicznej czy też osobowościowej (neutralność i bezstronność polityczna). Pewność (a nawet duże prawdopodobieństwo), że dana osoba wyrażająca chęć podjęcia pracy w służbie cywilnej ma owe cechy powoduje, że z punktu widzenia normy konstytucyjnej osoba ta powinna pozostać w korpusie służby cywilnej dopóki w toku dalszego zatrudnienia nie okaże się, że tej gwarancji już nie daje. W szczególności w stosunku do osoby, która w danym urzędzie uzyskała pierwszą ocenę pozytywną, brak jest z tej perspektywy nie tylko powodów do nieprzedłużenia zatrudnienia, ale także do dalszego zatrudnienia terminowego. Pracodawca (jednostka administracji rządowej) dysponuje bowiem osobą, której jakość jako pracownika sam formalnie stwierdził. Skoro jednocześnie spoczywa na nim obowiązek dbania o jak najlepsze wypełnianie zadań państwa, oznacza to obowiązek zatrudniania osób, które to gwarantują³⁴. Trudno byłoby wyjaśnić dlaczego z perspektywy art. 153 ust. 1 konstytucji pracownik taki miałby być zatrudniony tylko na kolejny, z góry określony okres, gdyż to oznaczałoby, że pracodawca świadomie zakłada z góry rezygnację z zatrudniania takiej osoby, gdyż właśnie to jest przecież ideą zobowiązania terminowego³⁵. Tymczasem w kontekście zawodowego charakteru służby cywilnej Trybunał Konstytucyjny zaważył, że dla realizacji tego celu konieczne jest m.in. zapewnienie stabilności zawodowej³⁶. Co prawda można założyć, że pracodawca proponuje nawiązanie kolejnej umowy terminowej po rozwiązaniu dotychczasowej, ale jest to zdarzenie przyszłe i niepewne. Nie przekonuje przy tym argument o nadmiernym usztywnieniu polityki kadrowej pracodawcy w wyniku związania się z pracownikiem umową na czas nieokreślony. Zachowuje on bowiem cały czas narzędzia kontroli pracownika oraz możliwość reagowania na ewentualne pogorszenie jako-

ści świadczonej pracy, aż po rozwiązanie umowy o pracę włącznie³⁷.

Oceniając tę kwestię z innego punktu widzenia można zwrócić uwagę na liczbę zadań stawianych przed administracją rządową. Obserwacja rzeczywistości prowadzi do wniosku, że nie tyle liczba ta nie maleje, co wzrasta. Oczywiście niektóre, konkretne zadania mogą mieć charakter tymczasowy³⁸, jednakże zasadniczo można bezpiecznie przyjąć, że nieco kolokwialnie rzecz ujmując zadań do wykonania przez administrację rządową nie zabraknie.

Wskazane spostrzeżenia są o tyle istotne, że stawiają one sytuację korpusu służby cywilnej (a zwłaszcza pracodawców w niej funkcjonujących) w zdecydowanie odmiennych okolicznościach niż te, które charakteryzują sferę prywatną. W niej bowiem najczęstszym uzasadnieniem stosowania umów na czas określony jest brak pewności co do osoby pracownika (chęć dalszego sprawdzania pracownika po zbyt krótkim dla wielu pracodawców maksymalnym okresie próbnym) oraz niepewność co do potrzeby jego zatrudnienia (w czym mieści się również problematyka łatwiejszego wypowiedzania umów na czas określony).

Podsumowując dotychczasowe spostrzeżenia należałoby stwierdzić, że konstytucyjna regulacja dotycząca korpusu służby cywilnej wzmacnia wykładnię, w myśl której terminowe zatrudnienie na podstawie umowy o pracę powinno przede wszystkim służyć rzeczywistemu, praktycznemu sprawdzeniu (a także nauce i szkoleniu) osoby zatrudnionej po raz pierwszy jako członek korpusu służby cywilnej³⁹. Po zrealizowaniu tego celu (w drodze rzetelnej weryfikacji) osoba taka powinna być zatrudniana na czas nieokreślony, a dalszy rozwój lub jego brak i jakość świadczonej pracy mogą i powinny wpłynąć na ewentualną decyzję o rozwiązaniu stosunku pracy.

Nieco inaczej można oceniać sytuację osób, które nie mieszczą się w pojęciu pierwszy raz podejmujących pracę w służbie cywilnej ze względu na wcześniejsze doświadczenie zawodowe. Po pierwsze, z punktu widzenia przepisów ustawy o służbie cywilnej nie dotyczą ich przepisy art. 35 ust. 6 oraz 38 ust. 3, co już samo w sobie oznacza brak formalnego oparcia dla roszczenia o zawarcie umowy o pracę na czas nieokreślony. Po drugie, w ich wypadku zatrudniający je pracodawca nie może mieć całkowitej pewności co do tego, jakimi są pracownikami (sam nabór nie jest w tym zakresie wystarczający). Tylko tytułem przykładu można wskazać, że w tej grupie osób będą się bowiem mieścić takie, które przez wiele lat nie pracowały już w administracji rządowej oraz które świadczyły zupełnie inną merytoryczną pracę niż ta, którą obecnie podejmują. Zestawiając to z faktem, że pracodawca nie może proponować umowy na okres próbny, zasadne jest dopuszczenie zawierania z nimi umów na czas określony (co nie oznacza, że w uzasadnionych przypadkach nie jest właściwe zatrudnienie na czas nieokreślony).

Podsumowując ten wątek, analizowane przepisy ustawy o służbie cywilnej mogą być odczytane w inny niż dotychczas sposób. Wynika z nich, że ustawodawca wprowadził zamknięty katalog osób, które mogą być zatrudnione w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę na czas

nieokreślony, a w przypadku osoby, która otrzymała w danym urzędzie pierwszą ocenę pozytywną, pracodawca może albo nie proponować jej dalszego zatrudnienia lub zaoferować umowę o pracę na czas nieokreślony. Wykładnia taka oparta jest także na próbie jak najdalej idącego uwzględnienia perspektywy konstytucyjnej, przy uniknięciu wykładni *contra legem*. Pozwala ona bowiem uznać, że ustawodawca dopuszcza do stałego zatrudnienia tylko osoby już w określony sposób zweryfikowane jako spełniające nie tylko w teorii, ale również w praktyce oczekiwania stawiane przed członkami korpusu służby cywilnej, a jeżeli owa weryfikacja nastąpiła pod okiem aktualnego pracodawcy, musi on, chcąc kontynuować zatrudnienie, zaproponować umowę na czas nieokreślony.

Powyższe stanowisko można także wzmocnić sięgając po wykładnię systemową i porównać analizowane przepisy ustawy o służbie cywilnej ze zbliżonymi regulacjami obowiązującymi na gruncie ustawy o pracownikach samorządowych. Akt ten również wskazuje rodzaje umów o pracę możliwych do stosowania w samorządzie terytorialnym (art. 16 ust. 1), jak i zawiera konstrukcję „osoby podejmującej po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym” (art. 16 ust. 3), z którą obligatoryjnie zawiera się umowę o pracę na czas określony nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 16 ust. 2), w trakcie której jest ona kierowana na służbę przygotowawczą (art. 19)⁴⁰. Co więcej, dalsze zatrudnienie takiej osoby jest także uzależnione od pozytywnego zakończenia tej służby (art. 19 ust. 6). Co jednak istotne, ustawa o pracownikach samorządowych nie zawiera odpowiedników art. 35 ust. 2 i 6 oraz 38 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej. Oznacza to, że w tym wypadku ustawodawca w żaden sposób nie wskazał na konieczność zawarcia umowy na czas nieokreślony, w szczególności po zakończeniu służby przygotowawczej, co przesądza o pełnej dowolności w wyborze rodzaju umowy o pracę z każdą osobą zatrudnioną w samorządzie terytorialnym, a jedynym jej ograniczeniem jest wymóg zawarcia umowy terminowej z osobą rozpoczynającą karierę w tej części administracji publicznej.

Pozaumowne zatrudnienie w służbie cywilnej

Przechodząc do zatrudnienia pozaumownego w służbie cywilnej zdecydowanie na pierwszy plan wysuwa się mianowanie, które zresztą do 23 stycznia 2016 r. było jedyną obok umowy podstawą zatrudnienia na gruncie obecnej ustawy o służbie cywilnej⁴¹. Zasadniczo nawiązanie stosunku pracy na podstawie mianowania odbywa się w drodze przekształcenia stosunku umownego, jako że jednym z wymogów ubiegania się o nie jest bycie pracownikiem służby cywilnej (art. 40 pkt 1 ustawy)⁴². Należy podkreślić, że ustawodawca nie określa wprost czy mianowanie odbywa się na stałe, czy na czas określony (a nie jest wykluczone, zwłaszcza w przypadku absolwentów KSAP⁴³, że mianowanie uzyska osoba dotychczas zatrudniona na podstawie umowy o pracę na czas określony). Niemniej jednak, uwzględniając istotę mianowania, należy opowiedzieć się za przyjęciem, że niezależnie od rodzaju umowy o pracę,

na podstawie której zatrudniony był pracownik służby cywilnej, z chwilą uzyskania mianowania jego stosunek pracy staje się bezterminowy.

Ustawa przewiduje jednak również możliwość zatrudnienia na podstawie mianowania niejako „od razu” (akt mianowania nie przekształca istniejącego stosunku pracy, a jest podstawą nawiązania nowego), co dotyczy osób podejmujących zatrudnienie w służbie cywilnej, a które w przeszłości uzyskały już w niej mianowanie (art. 35 ust. 7 ustawy). Także w tym wypadku regulacja ustawowa jest bardzo wąska (można stwierdzić, że sytuacja ta jest wręcz niedoregulowana), w związku z czym także tym razem stwierdzenie, że zatrudnienie w tym trybie odbywa się na czas nieokreślony, nie tyle czerpie podstawę wprost z treści przepisów, ile z przyjętych założeń doktrynalnych dotyczących mianowania.

Obecnie ustawa o służbie cywilnej przewiduje także zatrudnienie w korpusie na podstawie powołania, które jednak ma stosunkowo wąski zakres zastosowania, jako że ograniczone jest wyłącznie do obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej (jest to zresztą jedyna forma zatrudnienia tej kategorii pracowników). Pracodawca milczy na temat okresu zatrudnienia na tej podstawie, co oznacza, że zgodnie z art. 68 § 1¹ k.p. jest to formalnie stosunek pracy na czas nieokreślony. Jak już jednak było wskazywane uprzednio, w charakterystyce powołania leży jego faktyczna terminowość. W przypadku służby cywilnej swoistym potwierdzeniem powyższego może być fakt, że jeżeli wyższe stanowisko w służbie cywilnej obejmie osoba już zatrudniona w korpusie, wówczas jej dotychczasowy stosunek pracy (umowny lub z mianowania) ulega zawieszeniu (udziela się jej urlopu bezpłatnego na czas powołania), a obok niego powstaje równoległe drugie zatrudnienie. Trudno nie odczytać konstrukcji przewidzianej w art. 53a ust. 9 ustawy, zgodnie z którą po zakończeniu urlopu bezpłatnego dyrektor generalny urzędu wyznacza urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej stanowisko pracy zgodne z jego kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi, jako wyrażenie wprost założenia o przejściowym (tymczasowym) charakterze powołania.

Wnioski końcowe i *de lege ferenda*

Przed wszystkim należy podkreślić, że przedstawione uwagi opierają się na dwóch założeniach — pierwszym jest to o nadrzędnej roli i znaczeniu art. 153 konstytucji dla budowy służby cywilnej w Polsce, a także dla wykładni przepisów ustawowych. Innymi słowy, twórczenie (co jest rolą ustawodawcy) jak i wykładnia (co z kolei należy do doktryny i orzecznictwa) przepisów ustawy o służbie cywilnej powinny w sposób jak najdalej idący uwzględniać normy konstytucji. Uwzględnianie z kolei treści art. 153 (a zwłaszcza ust. 1) ustawy zasadniczej oznacza czynienie wysiłków w celu skonstruowania przepisów (lub w przypadku wykładni — takiego ich odczytania), które powinny gwarantować jak najwyższy poziom kadr urzędniczych administracji rządowej.

Drugie z kolei dotyczy tego, że w prowadzonych rozważaniach przyjęty został model zatrudnienia pracow-

niczego w służbie cywilnej. Należy jednak ponownie podkreślić, że założenie to opiera się na stanie *de lege lata* i decyzji jaką w tej materii podjął ustawodawca zwykły. Nie można bowiem nie zauważać faktu, że ustawa zasadnicza nie przesądza tej kwestii jednoznacznie (a właściwie w żaden sposób), co otwiera drogę do stawiania pytania o ewentualną zmianę obecnego rozwiązania np. w kierunku zatrudnienia służbowego⁴⁴. Tym co wynika z konstytucji jest jedynie narzucenie samego istnienia służby cywilnej oraz określonego celu funkcjonowania tego korpusu, co jak było wielokrotnie podkreślane, w dużej mierze wiąże się z zapewnieniem odpowiedniego zaplecza urzędniczego, a efekt ten może być uzyskany na różne sposoby i rolą prawodawcy (a także nauki) jest poszukiwanie rozwiązania optymalnego.

W kwestii oceny aktualnego stanu prawnego należy opowiedzieć się za taką wykładnią przepisów ustawy o służbie cywilnej, która zakłada, że w stosunku do osób, które w danym urzędzie uzyskały pierwszą ocenę pozytywną, dyrektor generalny może podjąć albo decyzję o braku dalszego zatrudnienia po upływie okresu umowy na czas określony 12 miesięcy lub zaproponować umowę na czas nieokreślony. W przypadku pozostałych osób, które nie są pierwszy raz podejmującymi pracę w służbie cywilnej, ustawodawca przewiduje swobodę wyboru umowy na czas określony lub na czas nieokreślony.

Obowiązujący model nie jest optymalny i wymaga interwencji ustawodawcy dla zapewnienia pełniejszego spełnienia założeń ustrojodawcy. Uwzględniając kontekst konstytucyjny oraz odmienny charakter funkcjonowania służby cywilnej od rynku pracy charakterystycznego dla sfery gospodarczej⁴⁵ należy przyjąć, że co do zasady model zatrudnienia w służbie cywilnej powinien się opierać na zatrudnieniu bezterminowym, gwarantującym urzędnikom pewność pracy. Przekłada się to m.in. na zwiększenie ich niezależności, a także powinno gwarantować odpowiedni poziom doświadczenia konieczny do jak najlepszego wypełniania swoich zadań. Co prawda pojawić się może zarzut, że takie podejście umożliwia skostnienie struktur, a także może prowadzić do poczucia wśród pracowników braku konieczności starania się w pracy. Jednakże te zagrożenia mogą być wyeliminowane innymi instrumentami, przede wszystkim prawidłowo skonstruowanymi i realnie egzekwowanymi ocenami okresowymi połączonymi z odpowiednim systemem nagród i kar (rozumianych potocznie, a zatem obejmujących również rozwiązanie stosunku pracy).

W kontekście poszczególnych podstaw zatrudnienia ustawodawca powinien zatem wyraźnie przesądzić

o uznaniu umowy o pracę na czas nieokreślony jako podstawowego rodzaju umowy stosowanej w korpusie. Umowa na czas określony powinna zostać ograniczona tylko do dwóch grup sytuacji. Pierwszą jest brak praktycznego sprawdzenia jakości danego pracownika. Dotyczy to osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, a także takich pracowników, którzy nie zostali poddani pierwszej ocenie w służbie cywilnej u danego pracodawcy. W tym drugim przypadku można także rozważyć wprowadzenie krótszego limitu stosowania tych umów niż przewidziany w kodeksie pracy.

Druga grupa wynika ze spostrzeżenia, że w praktyce funkcjonowania poszczególnych urzędów mogą pojawić się obiektywne okoliczności, które faktycznie uzasadniają przyjęcie z góry założenia o czasowym zatrudnieniu, np. na czas realizacji konkretnego projektu, co również uzasadniałoby stosowanie umów na czas określony.

Innymi słowy zasadą byłoby stosowanie umów na czas nieokreślony, a umów terminowych tylko i wyłącznie w ściśle określonych sytuacjach. Warto przy tym zwrócić uwagę, że byłoby to zgodne z prawem unijnym, jako że załącznik do dyrektywy Rady nr 99/70/WE, jako jeden z możliwych do wprowadzenia mechanizmów zapobiegania nadużyciom w stosowaniu umów terminowych wskazuje na obiektywne powody, uzasadniające odnowienie takich umów lub stosunków pracy. Nie byłoby to przy tym pierwsze tego typu rozwiązanie w krajowym porządku prawnym, gdyż taki model funkcjonuje zasadniczo na gruncie Karty Nauczyciela⁴⁶ w stosunku do nauczycieli⁴⁷.

Interwencji wymagają również rozwiązania dotyczące mianowania, w wyniku której jednoznacznie z przepisów powinien wynikać bezterminowy charakter takiego zatrudnienia.

Wreszcie, poważne wątpliwości budzi wprowadzenie do służby cywilnej zatrudnienia na podstawie powołania. Mimo formalnego zatrudnienia bezterminowego, zasadnicza cecha tej podstawy zatrudnienia (duża łatwość rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę) stoi bowiem w sprzeczności z podkreślaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego generalną stabilnością zatrudnienia w służbie cywilnej. Nie jest to co prawda wartość bezwzględna, lecz jej ograniczanie powinno znajdować uzasadnienie we względach ogólnospołecznych, a w szczególności ze względu na potrzebę zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej⁴⁸. Aktualne przepisy ustawy o służbie cywilnej nie realizują tej przesłanki.

Przypisy/Notes

¹ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Inaczej ten aspekt służby cywilnej można określić osobowym.

³ W pełni należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że „(...) najlepiej napisana konstytucja, i najlepiej ukształtowane organy konstytucyjne nie mogą skutecznie działać bez odpowiedniego aparatu wykonawczego (...) Z tego powodu (...) nie sposób nie docenić roli, jaką powinna odgrywać administracja publiczna, odpowiednio zorganizowana, obsadzona i wyposażona” (Izdebski i Kulesza, 2004, s. 9).

⁴ Można zauważyć, że jeszcze wyraźniej jest to zaakcentowane w art. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (DzU z 2019 r. poz. 1282 ze zm.), w którym wprost mowa jest, że zapewnienie zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny jest realizowane poprzez ustanowienie przepisów prawa pracy określających status pracowników samorządowych. Tym samym wprost następuje wskazanie, że skuteczność działania tego działu administracji zależy od jakości kadr pracowniczych.

⁵ Jak podkreśla Z. Góral (2014, s. 28) „Przepis art. 1 u.s.c. ma bardzo ogólną treść, choć niezwykle istotną z punktu widzenia uregulowań zawartych w całej ustawie, ważną zwłaszcza dla ich wykładni.”

⁶ Trudno oprzeć się wrażeniu, że treść zawarta w art. 1 ustawy pełni właśnie rolę swojej preambuły. Zresztą, w praktyce zdarza się, że „zamiast wyodrębnić preambułę, twórcy konstytucji (co tym bardziej można odnieść do ustaw zwykłych — przyp. J.Sz.) treści zwykle w niej zawarte zamieszczają w początkowych częściach (rozdziałach) ustawy zasadniczej, obojętnie, czy dzielą je na jednostki redakcyjne (artykuły, paragrafy itp.), czy nie” (Banaszak, 2018, s. 49).

⁷ Ustawa z 26 czerwca 1974 r., DzU z 2020 r. poz. 1320 ze zm.; dalej: k.p.

⁸ Która to forma nawiązania stosunku pracy zarezerwowana jest wyłącznie dla świadczenia pracy na rzecz spółdzielni pracy, co powoduje, że aktualnie ma ona szczątkowe znaczenie praktyczne. Według danych Krajowej Rady Spółdzielczej według stanu na 31 października 2018 r. w Polsce funkcjonowało 495 spółdzielni pracy (dane za https://krs.org.pl/images/PDF-KRS/Prezentacja_KRS_spotkanie_z_Ministrem_2018_12_12_final.pdf (20.01.2022)).

⁹ Dz. Urz. UE L z 1999 r. nr 175, poz. 43.

¹⁰ Implementacja tego wymogu w Polsce została dokonana przede wszystkim art. 25¹ k.p.

¹¹ Inaczej niż ma to miejsce w przypadku mianowania służbowego, gdzie mianowanie czasowe funkcjonuje powszechnie (np. w Policji, Służbie Więziennej czy Państwowej Straży Pożarnej).

¹² Tak np. w stosunku do kuratorów zawodowych art. 4 i 5 ustawy z 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (DzU z 2020 r. poz. 167) czy też w stosunku do radców Prokuratury Generalnej art. 55 ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2021 r. poz. 2180 ze zm.).

¹³ Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2020 r. poz. 1200 ze zm.) stosunek pracy z kontrolerem nawiązuje się na podstawie mianowania, poprzedzonego umową o pracę na czas nie dłuższy niż 3 lata. Przepis ten zatem wyraźnie zestawia terminowe zatrudnienie umowne z bezterminowym zatrudnieniem na podstawie mianowania.

¹⁴ P. Czarnecki wskazuje, że podstawa ta zapewnia możliwość łatwego usuwania osób zatrudnionych w ten sposób z zajmowanych stanowisk, które może zostać dokonane „w każdym czasie” (Czarnecki, 2020, s. 67).

¹⁵ Podobny efekt byłby również osiągnięty nawet bez wprowadzania art. 9 ust. 1, na podstawie art. 5 k.p.

¹⁶ W 2020 roku w służbie cywilnej zatrudnionych było 118 885 osób, z czego na podstawie mianowania 7659 osób, zaś na podstawie powołania 3389 (Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2020 r., s. 44, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/szef-sluzby-cywilnej-zlozyl-sprawozdanie-za-2020-rok>, dostęp z 20.01.2022 r.). Oznacza to, że na umowach o pracę pracowało 107 807 osób.

¹⁷ W przypadku mianowania jest tym konieczność legitymowania się wyższymi wymogami określonymi w art. 40 ustawy lub ukończenie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, zaś powołanie zarezerwowane jest wyłącznie dla wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

¹⁸ W tym tonie wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 18 lutego 2016 r., II PK 353/14 (OSNP 2017/9/11). Judykat ten dotyczył co prawda bezpośrednio zatrudnienia w służbie zagranicznej, jednakże kluczowe znaczenie ma fakt, że art. 3 obowiązującej wówczas ustawy z 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (DzU z 2020 r. poz. 1854) nakazywał w zakresie nieuregulowanym w ustawie do osób wchodzących w skład służby zagranicznej stosowanie przepisów ustawy o służbie cywilnej, co zdaniem Sądu Najwyższego obejmowało również art. 35 ustawy o służbie cywilnej.

¹⁹ Najogólniej rzecz biorąc, osobą taką jest ten, kto nie został wcześniej zweryfikowany w praktyce jako odpowiedni do bycia członkiem korpusu służby cywilnej (zob. art. 35 ust. 7).

²⁰ Nieco odmienne rozwiązanie dotyczą absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

²¹ Jest to trwające nie dłużej niż 4 miesiące swoiste szkolenie, mające na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie do należytego wykonywania obowiązków służbowych.

²² Oczywiście można wskazać obszary, które mogłyby zostać znowelizowane, np. bardzo formalistyczne podejście do kategorii osób, które mieszczą się w pojęciu pierwszy raz podejmujących pracę w służbie cywilnej (czego wyrazem jest np. objęcie nim długoletnich pracowników innych działów administracji publicznej).

²³ Nabór ten jest także instrumentem realizującym dyspozycję art. 60 konstytucji, zgodnie z którym obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

²⁴ Ciekawe jest porównanie analizowanego rozwiązania z mechanizmem przyjętym w stosunku do pracowników samorządowych, w stosunku do których funkcjonuje zbliżone rozwiązanie weryfikacji „następczej” (czyli już po naborze i zatrudnieniu), jednakże wyraźnie uproszczone (obejmuje tylko służbę przygotowawczą zakończoną egzaminem).

²⁵ Na temat rozumienia tych pojęć zob. Górzyńska, 2009, s. 226–227.

²⁶ Ramy artykułu powodują, że w dalszych rozważaniach pominięte zostaną uwagi dotyczące zatrudnienia w służbie cywilnej osób zwolnionych z zawodowej służby wojskowej (art. 34 ustawy o służbie cywilnej).

²⁷ Jest to najwcześniejszy moment dokonania pierwszej oceny.

²⁸ Co zresztą jest ustawowym obowiązkiem wszystkich członków korpusu służby cywilnej (art. 76 ust. 1 pkt 6 ustawy oraz rozdział 8 ustawy).

²⁹ Tematykę ocen okresowych regulują art. 81–83 ustawy (wyłączając spod obowiązku podlegania im osoby zatrudnione na podstawie powołania, czyli zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej).

- ³⁰ Ustawodawca wymienia w nim osoby, które otrzymały pozytywną pierwszą ocenę albo były zatrudnione w służbie cywilnej na podstawie umowy na czas nieokreślony lub na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (DzU z 2020 r. poz. 537 ze zm.), a także osobę zatrudnianą po zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej pełnionej w określonych jednostkach.
- ³¹ Ze względu na ramy artykułu jedynie sygnalizacyjnie wypada wskazać, że na gruncie wcześniejszej ustawy o służbie cywilnej (ustawa z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, DzU z 1999 r. nr 49, poz. 483), orzeczenia Sądu Najwyższego również utrzymane były w duchu podobnym do wypowiedzi z 6 grudnia 2017 r. (uchwała SN z 18 listopada 2004 r., II PZP 10/04, OSNP 2005/19/297 oraz wyrok z 8 sierpnia 2007 r., II PK 7/07, OSNP 2008/19-20/282). Należy jednak przy tym podkreślić, że art. 24 i 25 ust. 5 ustawy z 1998 r., do których odwoływały się oba judykaty, zawierały dosyć wyraźnie odmienne rozwiązania od obecnie obowiązujących.
- ³² Na przykład obowiązek ponownego zatrudnienia pracownika na podstawie orzeczenia sądu (art. 45 § 1 k.p.).
- ³³ Trzeba przy tym przyznać, że taka wykładnia również narażona jest na zarzut, że czyni ona art. 35 ust. 2 zbędnym, niemniej jednak zdaniem autora nadal jest to kierunek bardziej zasadny niż stanowisko prezentowane dotychczas w orzecznictwie.
- ³⁴ Warto zauważyć, że model taki (terminowa umowa o pracę na okres szkolenia a po nim umowa na czas nieokreślony) jest wprost stosowany w stosunku do urzędników sądów i prokuratury (art. 1–4 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury, DzU z 2108 r. poz. 577).
- ³⁵ W doktrynie podkreśla się, że zasadniczym celem umowy o pracę na czas określony jest związanie się umową tylko do pewnego terminu (Wagner, 1980, s. 34).
- ³⁶ Wyrok z 12 grudnia 2002 r., K 9/02, DzU nr 238, poz. 2025.
- ³⁷ Zob. uchwałę Sądu Najwyższego, całej Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 27 czerwca 1985 r., III PZP 10/85, OSNC 1985/11/164, a zwłaszcza wytyczną VI.
- ³⁸ Na przykład realizowanie narzędzi pomocowych uruchomionych na czas nadzwyczajnych okoliczności, takich jak pandemia.
- ³⁹ Co obecna regulacja ustawy o służbie cywilnej w znacznej mierze realizuje.
- ⁴⁰ Nie są to zresztą jedyne podobieństwa między regulacjami tych ustaw, a nie bez znaczenia pozostaje fakt, że obie zostały uchwalone tego samego dnia (prace nad nimi toczyły się równolegle).
- ⁴¹ Właściwie od reaktywowania służby cywilnej w roku 1996 aż do wspomnianego 16 stycznia 2016 r. w służbie cywilnej funkcjonowało wyłącznie mianowanie i umowa o pracę, przy czym w różnych okresach przewagę miała jedna lub druga podstawa (szerzej Ura, 2009, s. 758 i n.).
- ⁴² Co ważne, pomimo uprzywilejowania w tej procedurze absolwentów KSAP, ten warunek też ich dotyczy.
- ⁴³ Szerzej o słabościach aktualnych przepisów dotyczących przekształcenia stosunku umownego w mianowanie na gruncie ustawy o służbie cywilnej zob. Dubowik i Pisarczyk, 2011, s. 87.
- ⁴⁴ Co zresztą byłoby powrotem do rozwiązania przyjętego w ustawie z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (DzU nr 21, poz. 164), która ukształtowała model zatrudnienia urzędniczego w II RP.
- ⁴⁵ Aczkolwiek należy odnotować funkcjonowanie idei New Public Management, polegającej na próbie stosowania mechanizmów gospodarczych do funkcjonowania administracji publicznej, w tym do warunków zatrudniania w niej kadr (Zawicki, 2011).
- ⁴⁶ Ustawa z 26 stycznia 1982 r., DzU z 2021 r. poz. 1762 ze zm.
- ⁴⁷ Zob. zwłaszcza art. 10 ust. 4 i 7 Karty Nauczyciela.
- ⁴⁸ Teza 5.4 wyroku z 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11.

Bibliografia/References

- Banaszak, B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa.
- Banaszak, B. (2018). Prawne znaczenie Preambuli do Konstytucji RP z 1997 roku. W: R. Balicki i M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*. Wrocław.
- Czarnecki, P. (2020). Nawiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym. W: P. Czarnecki, A. Reda-Ciszewska i B. Surdykowska, *Zatrudnienie pracowników samorządowych*. Warszawa.
- Drobny, W. (2012). Komentarz do art. 35. W: W. Drobny, M. Mazuryk i P. Zuznakiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. Warszawa.
- Dubowik, A. i Pisarczyk, Ł. (2011). *Prawo urzędnicze*. Warszawa.
- Florek, L. (2017). *Prawo pracy*. Warszawa.
- Góral, Z. (2014). Komentarz do art. 1 ustawy o służbie cywilnej. W: K. W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*. Warszawa.
- Górzyńska, T. (2012). Konstytucyjne podstawy służby cywilnej. W: R. Hauser, A. Wróbel i Z. Niewiadomski (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego. Tom 2*. Warszawa.
- Górzyńska, T. (2009). Służba cywilna w Konstytucji RP z 1997 r. W: J. Wawrzyniak i M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*. Warszawa.
- Izdebski, H. i Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa.
- Rączka, K. (2010). Komentarz do art. 35. W: J. Jagielski i K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*. Warszawa.
- Stefański, K. (2009). Nowa ustawa o służbie cywilnej — reforma czy kontynuacja. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (5).
- Stelina, J. (2005). *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*. Gdańsk.
- Stelina, J. (2014). Komentarz do art. 29a ustawy o służbie cywilnej. W: K. W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*. Warszawa.
- Stelina, J. (2017). *Prawo urzędnicze*. Warszawa.

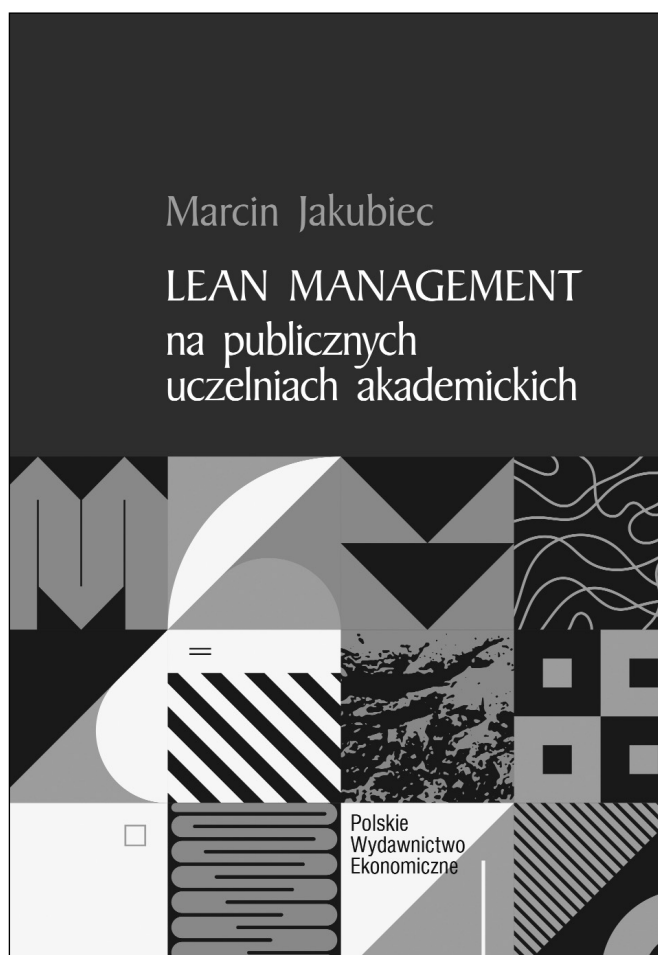
Ura, E. (2009). Służba cywilna — ciągle zmiany w regulacjach prawnych. W: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*. Wrocław.

Wagner, B. (1980). *Terminowe umowy o pracę*. Warszawa.

Zawicki, M. (2011). *Nowe zarządzanie publiczne*. Warszawa.

Dr Jakub Szmit, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu Gdańskiego. Specjalizuje się przede wszystkim w zagadnieniach z zakresu zbiorowego prawa pracy, w szczególności w tematyce dotyczącej związków zawodowych, a także w szeroko pojętym prawie urzędniczym. Autor i współautor kilkudziesięciu opracowań naukowych, w tym monografii, oraz licznych referatów wygłaszanych na konferencjach naukowych. Członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy w latach 2016–2018.

Dr Jakub Szmit, Assistant Professor at the Department of Labour Law of the University of Gdańsk, specializes primarily in issues related to collective labor law, in particular in the field of trade unions, as well as in broadly understood clerical law. Author and co-author of several dozen scientific studies, including monographs and numerous lectures at scientific conferences. Member of the Labour Law Codification Committee in 2016–2018.



PWE poleca

Badania nad szkolnictwem wyższym w Europie są realizowane od wielu dekad. Także na gruncie polskim w ostatnich latach powstało wiele prac systematyzujących wiedzę w zakresie badań nad szkolnictwem wyższym. Głównym celem prezentowanej monografii jest przeprowadzenie oceny wykorzystania założeń koncepcji Lean Management oraz jej instrumentów na publicznych uczelniach akademickich w Polsce oraz wskazanie dalszych możliwości jej implementacji. Zainteresowanie tematyką koncepcji doskonalenia, w tym Lean Management jako obszarem badawczym w ramach szkolnictwa wyższego i zarządzania uczelnią wzrosło wraz z powstaniem koncepcji New Public Management (NPM). Koncepcja NPM podkreślała nastawienie administracji na skuteczność działania, ekonomiczną wydajność, jakość oraz wyniki.

Na strukturę monografii składa się pięć rozdziałów teoretyczno-poznawczo-empirycznych. Dwa pierwsze rozdziały tworzą część teoretyczno-poznawczą monografii, trzy kolejne składają się na część empiryczną. Badania zrealizowano z wykorzystaniem

metod ilościowych i jakościowych. W konkluzji autor monografii przedstawił wkład zrealizowanych badań w rozwój dyscypliny naukowej nauki o zarządzaniu i jakości oraz rekomendacje dla zarządzających uczelniami w zakresie podjętej tematyki.

www.pwe.com.pl