

**ZAŁOŻENIA DO WYTYCZNYCH
W ZAKRESIE PRZESTRZEGANIA
ZASAD SŁUŻBY CYWILNEJ ORAZ ZASAD ETYKI
KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ**

**EKSPERTYZA SPORZĄDZONA W WYKONANIU UMOWY
NR DSC-143/09/ID-513/DSC/09**

w ramach projektu

“Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”

współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej

w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

PRZEZ

SPÓŁKĘ I & Z SP. Z O.O.

02-520 Warszawa, ul. Wiśniowa 57 m. 6

Warszawa, styczeń 2010



SPIS TREŚCI

1. **Wprowadzenie** str. 3
2. **Możliwości określenia nowych regulacji w zakresie sposobu formułowania standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej - z uwzględnieniem dotychczasowych doświadczeń** str. 5
 - A. Podstawy prawne wydania regulacji str. 5
 - B. Doświadczenia w podmiotowym zakresie regulacji str. 12
 - C. Unormowania innych ustaw str. 16
3. **Ogólne założenia legislacyjne dotyczące zarządzenia Wydawanego na podstawie art. 15 ust. 10 ustawy o służbie cywilnej** str. 22
4. **Propozycja założeń projektu zarządzenia w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej i w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej** str. 25
5. **Propozycja struktury zarządzenia w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej i w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej** str. 31
6. **Uzasadnienie przedstawionej propozycji – streszczenie całości** str. 33



1. Wprowadzenie

Niniejsza ekspertyza została opracowana w ramach *Programu operacyjnego KAPITAŁ LUDZKI LATA 2007-2013, Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.a Wzmocnienie potencjału administracji rządowej, Poddziałanie 5.1.1. Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenia kompetencji kadr* - na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, udzielone w w/w umowie.

Dla opracowania ekspertyzy dokonano analizy przepisów:

- 1) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami),
- 2) ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późniejszymi zmianami), dalej zwanej „Ustawą o służbie cywilnej” lub „Ustawą”,
- 3) ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późniejszymi zmianami),
- 4) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późniejszymi zmianami),
- 5) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późniejszymi zmianami),
- 6) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240),
- 7) ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późniejszymi zmianami),
- 8) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późniejszymi zmianami)



- 9) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późniejszymi zmianami),
- 10) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późniejszymi zmianami),
- 11) ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 z późniejszymi zmianami),
- 12) Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (Mon. Pol. Nr 46, poz. 683),
- 13) Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, przyjętego przez Parlament Europejski 6 września 2001 r.,
- 14) Kodeksu Dobrej Administracji, stanowiącego załącznik do Zalecenia nr 7(2007) Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie dobrej administracji,
- 15) Wzorcowego Kodeksu Postępowania Urzędników Publicznych (*Model Code of Conduct for Public Officials*), stanowiącego załącznik do Zalecenia nr 10(2000) Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie kodeksów postępowania urzędników publicznych,
- 16) Zasad techniki prawodawczej – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).



2. Możliwości określenia nowych regulacji w zakresie sposobu formułowania standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej - z uwzględnieniem dotychczasowych doświadczeń

A. Podstawy prawne wydania regulacji

Aktualnie obowiązująca Ustawa o służbie cywilnej zawiera następujące przepisy zawierające upoważnienia do sformułowania szeroko rozumianych standardów zarządzania w służbie cywilnej:

- art. 15 ust. 9: *Szef Służby Cywilnej określi, w drodze zarządzenia, standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej;*
- art. 15 ust. 10: *Prezes Rady Ministrów określi, w drodze zarządzenia, wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasady etyki korpusu służby cywilnej –*

przy czym akty te, jak może wynikać także z systematyki art. 15, powinny być zgodne ze strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, zawierającą diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych – przyjętą przez Radę Ministrów na podstawie projektu przedstawionego przez Szefa Służby Cywilnej (art. 15 ust. 3 w związku z ust. 2).

Zestawienie ze sobą przepisów art. 15 ust. 3 w związku z ust. 2, ust. 9 i ust. 10 wydaje się wskazywać na to, że zamiarem ustawodawcy było stworzenie *systemu* szeroko rozumianych standardów zarządzania w służbie cywilnej, który to system ma umocowanie konstytucyjne (z art. 153 Konstytucji RP wynika bowiem jednolitość *korpusu*, znajdującego się pod jednolitym zwierzchnictwem Prezesa Rady Ministrów), znajduje odpowiednio silne rozwinięcie w ustawodawstwie (i to nie tylko w ustawie o służbie cywilnej – w punkcie 2.C niniejszej ekspertyzy będzie zresztą mowa o innych

istotnych w tym zakresie ustawach), a operacyjne unormowanie ma znaleźć w aktach niebędących aktami normatywnymi o mocy powszechnie obowiązującej:

- akcie programowo-planistycznym o charakterze merytorycznym - w postaci strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej uchwalonej przez Radę Ministrów,

- różnej rangi aktach normatywnych o mocy wewnętrznej (aktach prawa wewnętrznego), tj. aktach, które, zgodnie z art. 93 Konstytucji RP mogą wiązać tylko podmioty organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt i nie mogą stanowić podstawy prawnej dla decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych (choć, obowiązując ich adresatów, w tym przypadku członków korpusu służby cywilnej, zarówno na stanowiskach kierowniczych, jak i na stanowiskach wykonawczych, mogą, w razie ich naruszenia, stanowić podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej):

- zarządzeniu albo zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, odnoszących się do zasad obowiązujących w korpusie,
- zarządzeniu Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej – standardów w znaczeniu *technicznym* i przez to ścisłym,
- aktach wydanych na podstawie innych niż rozważane upoważnień zawartych w Ustawie.

Niezależnie od wystąpienia w art. 15 ust. 9 terminu „*standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*” w znaczeniu technicznym - ścisłym, trudno bowiem zaprzeczyć, by standardami takimi – w znaczeniu szerokim – nie były zasady służby cywilnej oraz zasady etyki korpusu służby cywilnej. Co więcej, te dwie kategorie zasad uznać trzeba za istotne, choć oczywiście nie jedyne, podstawy standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w znaczeniu ścisłym –



w ramach systemu standardów w znaczeniu szerszym i w ramach systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Nie ulega wątpliwości, że akty normatywne wydane na podstawie art. 15 ust. 9 i ust. 10 Ustawy stanowią – jako akty prawa wewnętrznego - akty wykonawcze do ustawy. Jak jednak zauważa się w doktrynie prawa konstytucyjnego (por. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 11, Warszawa 2007, s. 138), zasady formułowania upoważnienia ustawowego do wydawania takich aktów nie zostały w Konstytucji sprecyzowane (inaczej niż ma to miejsce w odniesieniu do rozporządzeń i w określonym stopniu także do aktów prawa miejscowego), a wobec tego nie są one poddane wymaganiu szczegółowości. Odpowiednie upoważnienia mogą zatem być – i są – szerokie, co odnosi się przede wszystkim do upoważnienia do wydania aktu najniższego szczebla, mianowicie zarządzenia Szefa Służby Cywilnej, ale też, z jednej strony, akt odpowiedniego szczebla musi być zgodny z aktami normatywnymi wyższego szczebla, przede wszystkim z aktami o mocy powszechnie obowiązującej, z drugiej strony – w ramach wyznaczonych upoważnieniem i treścią aktów normatywnych wyższej rangi upoważniony organ ma dużą swobodę w unormowaniu powierzonej mu materii.

Oznacza to, że Szef Służby Cywilnej może – pod warunkiem nienaruszania norm wynikających z aktów wyższego stopnia – unormować nie tylko takie standardy zarządzania w służbie cywilnej, które w większym czy mniejszym stopniu stanowią przedmiot unormowania aktów wyższego stopnia (w szczególności standardy takie konkretyzując), lecz również standardy, które pozostają poza zakresem innych unormowań, tj. podjąć w zarządzeniu kwestie właściwe typowym standardom zarządczym. W naszym przekonaniu, ma On do tego, w ramach upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 9 Ustawy o służbie cywilnej oraz własnej misji określonej w tej ustawie, pełne umocowanie.



Z powyższego wynika, że w rozważanym zarządzeniu Szef Służby Cywilnej może, a nawet ma obowiązek, unormowania wszelkich, także pozostających poza zakresem unormowania aktów wyższego stopnia, istotnych zagadnień zarządczych w zakresie, w szczególności, naboru i wprowadzania pracowników do pracy, rozwoju i szkolenia, motywowania do osiągania celów, zwalniania pracowników, działania komórek kadrowych, zapewniania, w granicach możliwości organizacyjno-prawnych, równowagi praca – życie - rodzina czy też przeciwdziałania patologiom organizacyjnym. Biorąc pod uwagę operacyjny cel tego aktu, opowiedzieć się należałoby za jego stosunkową szczegółowością.

Poza podniesieniem kwestii konieczności stworzenia systemu standardów i „rozpisania” go pomiędzy wskazane akty normatywne, niniejsza ekspertyza zasadniczo nie będzie rozwijać zagadnienia standardów, o których mowa w art. 15 ust. 9 Ustawy o służbie cywilnej, bowiem ma ona, zgodnie ze zleceniem, skupić się ma na materii zasad, o których mowa w art. 15 ust. 10 Ustawy.

Należy zauważyć, że odpowiedniki art. 15 ust. 9 i 10 (jak i art. 15 ust. 3 w związku z ust. 2) znajdowały się także w rządowym projekcie ustawy, na podstawie której wydana została Ustawa o służbie cywilnej (druk sejmowy nr 595) – jednakże upoważnienia do wydania przedmiotowych aktów miały charakter fakultatywny, a nie, jak w Ustawie, obligatoryjny.

Niezależnie od tego, że konstrukcje zaproponowane w powołanym projekcie oznaczałyby położenie silniejszego niż w Ustawie akcentu na strategię zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (która mogła być jedynym, poza ustawą, dokumentem określającym standardy całości służby), co znalazło też istotne odzwierciedlenie w uzasadnieniu (w którym w ogóle nie sformułowano wyjaśnień odnoszących się do obydwóch upoważnień), celowe jest wskazanie, co jeszcze, poza strategią zarządzania wskazano w uzasadnieniu projektu jako elementy proponowanej



konstrukcji zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (pkt 28 i nast. uzasadnienia).

Było to, mianowicie, objęcie systemem ocen okresowych wszystkich członków korpusu służby cywilnej (osobowo rozszerzonego w stosunku do stanu prawnego z 2008 r., o czym będzie dalej mowa), wprowadzenie obowiązku ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej (z wyjątkiem dyrektorów generalnych) oraz doprecyzowania jego zasad, jak również wyposażenie Szefa Służby Cywilnej w prawo przetwarzania informacji oraz danych o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniach członków korpusu służby cywilnej.

Rozwiązania te zostały przyjęte w Ustawie (odpowiednio: art. 81, art. 108 i art. 15 ust. 3) – przy czym w odniesieniu do dwóch pierwszych Ustawa zawiera upoważnienia do unormowania określonych kwestii w drodze aktów Prezesa Rady Ministrów: rozporządzeń (obligatoryjne upoważnienia w art. 82, ale także w art. 38 ust. 4) i zarządzenia (upoważnienie fakultatywne w art. 108 ust. 3). Przepisy wydane na podstawie tych upoważnień można zaliczyć – w odpowiednim ich wycinku – do kreowanego przez Ustawę systemu określania standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, z tym że tego rodzaju wycinkowe unormowania wykonawcze, nieskładające się jednak na system, występowały już w poprzednim stanie prawnym; niektóre z nich pozostają zresztą w mocy na podstawie przepisu art. 207 ust. 2 Ustawy.

W dotychczasowych – skomplikowanych, mimo nie tak długiego czasu (16 lat) – dziejach ustawodawstwa III Rzeczypospolitej dotyczącego służby cywilnej (kolejne ustawy: z dnia 5 lipca 1996 r. - Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm., z dnia 18 grudnia 1998 r. – Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm. oraz z dnia 24 sierpnia 2006 r. –



Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.), nie było tak zarysowanego systemu określania standardów jak w obecnej Ustawie.

Ustawa z 1996 r. zawierała w tym zakresie tylko jedno sformułowanie *explicite* odnoszące się do materii omawianych standardów: zgodnie z art. 7 ust. 3 pkt 7 Rada Służby Cywilnej miała wypowiadać się w sprawie *zasad etyki zawodowej urzędników służby cywilnej*. W kolejnej ustawie – z 1998 r. – powyższe sformułowanie uległo zmianie (jako dotyczące nie wypowiadania się, ale wyrażania przez Radę Służby Cywilnej opinii w sprawach *etyki zawodowej*, a zatem nie *zasad etyki zawodowej*, korpusu służby cywilnej – art. 14 ust. 2 pkt 7), ale zarazem pośrednio wprowadzono kategorię „*zasad służby cywilnej*” (powierzając Szefowi Służby Cywilnej czuwanie nad przestrzeganiem tych zasad – art. 12 ust. 1 pkt 1); wprowadzono także pojęcie „*procesu zarządzania kadrami w służbie cywilnej*” (wskazując kierowanie tym procesem jako inne z zadań Szefa – art. 12 ust. 1 pkt 2).

Terminologia ta została przejęta przez, ostatnią przed obecną Ustawą, ustawę z 2006 r. W art. 8 ust. 2 znalazło się sformułowanie nieco już zbliżające się do dyspozycji art. 15 ust. 10 Ustawy – Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, może wydawać wytyczne i polecenia w zakresie *przestrzegania zasad służby cywilnej*; zarazem w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 października 2006 r. w sprawie wykonywania przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zadań z zakresu służby cywilnej, wydanego na podstawie art. 8 ust. 4 ustawy (Dz.U. Nr 198, poz. 1456) wskazane zostały, wobec zniesienia urzędu Szefa Służby Cywilnej, obowiązki Szefa Kancelarii wykonywane z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów w ramach nadzoru nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej (§ 2). Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przejął także zadania kierowania procesem zarządzania kadrami w służbie cywilnej (art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy).



Wymaga zauważenia fakt, że zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 2 Ustawy o służbie cywilnej Szef Służby Cywilnej kieruje procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, przepis art. 17 ust. 2 upoważnia go do określenia warunków i trybu jego współdziałania z dyrektorami generalnymi urzędów również w zakresie kierowania procesem; odpowiednie zarządzenie zostało już zresztą wydane (Zarządzenie nr 1 z dnia 12 sierpnia 2009 r.) i weszło ono tym samym do budowanego w oparciu o przepisy Ustawy systemu zarządzania zasobami kadrowymi w służbie cywilnej.

Także już w tym miejscu trzeba zaznaczyć, że brak upoważnienia ustawowego nie stanął na przeszkodzie wydaniu przez Prezesa Rady Ministrów zarządzenia Nr 114 z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia *Kodeksu Etyki Służby Cywilnej*. W zarządzeniu nie wskazano jego podstawy prawnej, lecz powołano się na podstawowe kryteria wykonywania zadań Państwa w urzędach administracji rządowej wyrażone w art. 153 Konstytucji RP i w art. 1 ówczesnej ustawy o służbie cywilnej.

Jest oczywiste, że omawiane zarządzenie nie było zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 93 Konstytucji RP, bowiem nie miało ono podstawy ustawowej (art. 93 ust. 2 Konstytucji), nawet w rozumieniu § 134 pkt 2 Zasad techniki prawodawczej (tj. w postaci przepisu kompetencyjnego) - a zatem nie było aktem normatywnym o charakterze wewnętrznym stanowiącym jakiegokolwiek źródło prawa w rozumieniu Konstytucji (art. 93 ust. 1 w związku z art. 87 Konstytucji); uznać je można za, wprawdzie nietypowy, bo deklaratoryjny, zwykły akt kierownictwa wewnętrznego – nie będący kwalifikowanym aktem kierownictwa, tj. źródłem prawa o mocy wewnętrznie obowiązującej.

Zarządzenia, które wydaje się na podstawie art. 15 ust. 9 i ust. 10 Ustawy o służbie cywilnej, mają natomiast, co już zostało podniesione, charakter źródeł prawa o mocy wewnętrznej – obowiązujących w obrębie korpusu służby cywilnej.



Godne uwagi jest jednak także to, że zarządzenie Nr 114 odwołuje się również do treści Zalecenia (określanego w nim jako Rekomendacja) Komitetu Ministrów Rady Europy nr 10(2000) w sprawie kodeksu postępowania urzędników (jak to określono) w służbie publicznej – co oznacza, że w toku jego opracowywania kierowano się, ustalającymi na podstawie konsensu ekspertów a następnie rządów, standardami europejskimi w jego dziedzinie.

Ponieważ zarządzenie Nr 114 – ze względu na brak ustawowej podstawy wydania – nie zostało objęte przepisem art. 207 Ustawy dotyczącym dalszego obowiązywania aktów wykonawczych wydanych na podstawie wskazanych tam ustaw, nie ma podstaw, by twierdzić, że tym samym całkowicie straciło ono moc prawną wraz z wejściem w życie Ustawy. Z drugiej jednak strony, niewątpliwie nie zastępuje ono zarządzenia, które powinno być wydane na podstawie art. 15 ust. 10 Ustawy – a wobec tego, nawet z zachowaniem tej samej treści (ale przy powołaniu właściwej podstawy prawnej), jego treść, ale nie obecna postać, mogłaby dalej funkcjonować w porządku prawnym - tyle że, poza merytoryczną akceptacją takiego rozwiązania, jedynie pod warunkiem przyjęcia, że zakres upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 10 Ustawy rozdziela się na dwa zarządzenia; do kwestii możliwości takiego rozdzielenia trzeba będzie powrócić w dalszej części niniejszej ekspertyzy.

B. Doświadczenia w podmiotowym zakresie regulacji

Ze względu na nieskorzystanie z fakultatywnej dyspozycji art. 8 ust. 2 ustawy z 2006 r. i nieokreślenie tym samym wytycznych i poleceń w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej, nie ma, poza omawianym zarządzeniem Nr 114, jak również pomijając unormowania wycinkowo dotyczące tej problematyki (w szczególności, nadal obowiązujące na podstawie art. 207 ust. 2 Ustawy zarządzenie nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2007 r. w sprawie dokonywania opisów i



wartościowania pracy w służbie cywilnej – M.P. Nr 48, poz. 566), żadnych bezpośrednich doświadczeń z regulowaniem standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Nie oznacza to, że nie ma doświadczeń, które w sposób pośredni rzutują na treści aktów, które mają być wydane na podstawie art. 15 ust. 9 i art. 15 ust. 10 Ustawy.

Po pierwsze, wprowadzenie kolejnych ustaw o służbie cywilnej różniły się istotnie, gdy idzie o zakres, podstawowe konstrukcje oraz rozwiązania instytucjonalne, jednakże wspólna jest dla nich, przyjęta w ustawie z 1996 r. (tyle że z możliwością ustawowego rozszerzenia na inne urzędy) i przejęta (już bez wyraźnego otwarcia w kierunku innych urzędów) w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, zasada, zgodnie z którą korpus służby cywilnej działa w urzędach administracji rządowej. Upřednio rozważane – i projektowane – było wprowadzenie państwowej służby publicznej, która tym samym mogła być nie tylko rządowa, ale i parlamentarna oraz prezydencka.

Zasada ograniczenia służby cywilnej do administracji rządowej oznacza istotne uproszczenie mechanizmów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, bowiem pozwala na wskazanie jednego zwierzchnika służby (jak to zaznaczono już na początku niniejszej ekspertyzy, zwierzchnikiem korpusu jest, zgodnie z art. 153 ust. 2 Konstytucji, Prezes Rady Ministrów). Z drugiej jednak strony, powodowała ona konieczność pozostawienia odrębnego unormowania dla innych działów służby państwowej, w szczególności unormowania ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.), co może powodować – i powoduje w praktyce – brak „kompatybilności” odpowiednich przepisów, a wobec tego niejednakowy stopień realizacji konstytucyjnej zasady dostępu na jednakowych zasadach obywateli polskich do służby państwowej (art. 60 Konstytucji).



Ograniczenie służby cywilnej do urzędów administracji rządowej nie oznaczało jednak utrzymywania tego samego zakresu podmiotowego ustawy o służbie cywilnej. Przeciwnie, kolejne ustawy określały ten zakres w różny sposób, przy czym różnice pomiędzy ich właściwymi rozwiązaniami były dodatkowo zwiększane przez różnice w rozwiązaniach przejściowych i dostosowujących.

Zgodnie z ustawą z 1996 r. korpus służby cywilnej ograniczał się do urzędników służby cywilnej – zatrudnionych na podstawie mianowania. Nie wszyscy zatem pracownicy zatrudnieni w urzędach administracji rządowej tworzyli służbę cywilną; nie należeli do niej, znacznie liczniejsi od mianowanych, pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, do których stosowały się nadal przepisy o pracownikach urzędów państwowych, a w zakresie w niej nieuregulowanych – przepisy Kodeksu pracy. Istotniejsze zatem od zarządzania zasobami ludzkimi w – powoli „dozowanej” - służbie cywilnej mogło być w ogóle zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędach administracji rządowej.

Ustawa z 1998 r. rozszerzyła krąg osób tworzących korpus służby cywilnej - służbę cywilną tworzyli zarówno urzędnicy mianowani, jak też pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, ale jedynie na stanowiskach urzędniczych (do pozostałych pracowników urzędów stosowały się przepisy o pracownikach urzędów państwowych). W ramach korpusu służby cywilnej wystąpiły więc dwie kategorie jego członków: urzędnicy służby cywilnej (którymi stali się dotychczasowi członkowie korpusu) i pracownicy służby cywilnej. W konsekwencji, ustawa objęła swoim unormowaniem istotną część pracowników urzędów – tych wszystkich, którzy wykonywali zadania merytoryczne, co musiało wpłynąć na sposób ujmowania mechanizmów zarządzania zasobami ludzkimi w *służbie cywilnej*. Wprowadzono, w perspektywie dostępną zasadniczo tylko dla urzędników służby cywilnej, kategorię wyższych stanowisk w służbie cywilnej, obsadzanych w drodze konkursu. W



praktyce, konkursów można było nie przeprowadzać, a zdarzały się także przypadki nieuwzględniania wyników konkursu. Praktyki takie zresztą ułatwiła nowelizacja ustawy dokonana w 2001 r., uznana potem za niezgodną z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny; prowadziło to do osłabienia standardów i mechanizmów funkcjonowania służby cywilnej.

Służbę cywilną w rozumieniu art. 153 Konstytucji RP – tj. korpus działający w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa - praktycznie zniosła w ogóle ustawa z 2006 r. Przewidywała ona, że do korpusu służby cywilnej należą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, ale tylko średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających. Stworzono przy tym możliwość przeniesienia na stanowisko urzędnicze w służbie cywilnej pracowników zatrudnionych w oparciu o ustawę o pracownikach państwowych, ustawę o pracownikach samorządowych i ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli. Status osób zajmujących wyższe stanowiska – o wiele liczniejsze niż te, o których była mowa w ustawie z 1998 r. – normowały przepisy równoległe wydanej ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Osoby te wyłączono zatem z korpusu służby cywilnej, a tym samym dokonano „dekapitacji” służby cywilnej i stworzono pełną możliwość polityzacji górnej warstwy służby cywilnej.

Ustawa z 2008 r. zastąpiła obie ustawy z 2006 r. nowym unormowaniem, co do zakresu podmiotowego nawiązującym do rozwiązań z 1998 r. Oznacza to, że pod rządą Ustawy istotniejsze znaczenie mogą mieć jedynie doświadczenia z okresu obowiązywania ustawy z 1998 r.

Są to doświadczenia dobre – mowa przede wszystkim, mimo braku jego umocowania ustawowego, o Kodeksie Etyki Służby Cywilnej (do czego trzeba będzie jeszcze powrócić) – i nienajlepsze; w tym ostatnim zakresie trzeba powtórzyć



stwierdzenie o dokonującym się w praktyce osłabianiu standardów i mechanizmów funkcjonowania służby cywilnej w kierunku jego polityzacji.

Z doświadczeń okresu 2006-2008 nie można korzystać – chyba że jako z przykładu negatywnego - także w zakresie instytucjonalnym, istotnym dla zapewnienia funkcjonowania omawianych standardów i zasad. Nie występował wówczas odrębny organ właściwy w sprawach służby cywilnej, czuwający nad przestrzeganiem zasad tej służby oraz kierujący procesem zarządzania zasobami ludzkimi (kadrami) w postaci Szefa Służby Cywilnej. Zarazem jednak trzeba podkreślić, że przez cały okres od 1996 r. zachowano – prawda że zmieniając jego status prawny – stanowisko dyrektora generalnego urzędu jako podstawowego organów zarządzania urzędem, w tym zarządzania zasobami kadrowymi urzędu, i bardzo ważnego ogniwa w całym systemie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Ogólnym wnioskiem, jaki można wyciągnąć z przeglądu zmian ustawodawstwa dotyczącego służby cywilnej, jest to, że, jak dotąd, nie pozwolono na rzeczywiste stosowanie przepisów na tyle, by na tym tle ukształtowały się właściwe zachowania zarówno politycznych dysponentów służby cywilnej i osób zajmujących w niej stanowiska kierownicze, jak i członków korpusu służby cywilnej – odpowiednie do zasad służby cywilnej, które dadzą się zidentyfikować na podstawie przepisów Konstytucji, odpowiednich przepisów ustawowych oraz standardów wspólnotowych i, bardzo tu istotnych, standardów Rady Europy.

C. Unormowania innych ustaw

Treść zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej, o których mowa w art. 15 ust. 10 Ustawy, jak również określone mechanizmy zapewniania



przestrzegania zasad służby cywilnej w ramach zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej są określane także przez przepisy inne niż przepisy Ustawy i wydane na niej przepisy wykonawcze.

Zasady służby cywilnej stanowią przedmiot odrębnej, równocześnie przedstawianej, ekspertyzy – co upoważnia do przyjęcia, że, uwzględniający także te inne przepisy, ich katalog jest identyfikowany poza zakresem niniejszej ekspertyzy, a wobec tego można go uznać za dany.

Biorąc pod uwagę występujące już skodyfikowanie zasad etyki korpusu służby cywilnej w omówionym zarządzeniu Nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r., za niecelowe, naszym zdaniem, można uznać rozważanie potrzeby zastąpienia treści tego aktu aktem nowym, który by opierał się na założeniach innych niż przyjęte w 2002 r. Zmiany ustawowe, jakie dokonały się od tego czasu, w szczególności w zakresie antykorupcyjnym, nie rzutują, w moim przekonaniu, na brzmienie poszczególnych zasad sformułowanych w Kodeksie – właśnie jako zasad, a nie kazuistycznych reguł postępowania.

Podstawą konstrukcji Kodeksu z 2002 r. są (§ 2-5) konstytucyjne zasady dotyczące służby cywilnej, przy wyjściu w § 1 od podstawowej zasady służebności. Zasad tych – trafnie, w naszym przekonaniu - nie definiuje się (okazją do zdefiniowania będzie jednak zarządzenie Prezesa Rady Ministrów wydane na podstawie art. 15 ust. 10 Ustawy o służbie cywilnej), natomiast wskazuje się, w sposób ogólny, ale nie ogólnikowy, ich implikacje w sferze właściwego, godnego zachowania się (*good behaviour*) członka korpusu. Należy podkreślić, że projekt Kodeksu przygotowali wybitni znawcy przedmiotu, również obecnie czynni w sferze publicznej, a ankieta przeprowadzona w 2008 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów wśród praktyków i teoretyków służby cywilnej i zagadnień etyki w służbie publicznej wykazała, zwłaszcza w odniesieniu do dyrektorów generalnych urzędów, stosunkowo dużą akceptację formuły Kodeksu – przy wystąpieniu propozycji wprowadzenia pewnych szczegółowych zmian (które to propozycje wymagałyby, w naszym



przekonaniu, rozważenia, w razie przyjęcia kontynuacji dotychczasowej formuły ogólnej).

Przyjęcie takiego stanowiska – wynikającego z wypowiedzi ustawodawcy o *zasadach etyki*, a nie o kodeksie etyki (termin „kodeks” wydaje się narzucać formułę o wiele bardziej szczegółową, o ile nie kazuistyczną, niż „zasady”) - oznaczałoby, oczywiście, opowiedzenie się za określoną koncepcją kodeksu etyki zawodowej czy, ściślej, zasad deontologii osób należących do korpusu służby cywilnej.

W doktrynie występują przy tym różne stanowiska co do charakteru i stopnia szczegółowości odpowiednich dokumentów. Ogólnie zauważa się, że kodeks etyki zawodowej to „zbiór norm i reguł, które stanowią, jakie są moralne powinności przedstawicieli danego zawodu, kto stoi na straży ich przestrzegania i jakie sankcje mają być zastosowane wobec sprawcy niewłaściwego czy nagannego zachowania [...] Kodeks etyczny wylicza zazwyczaj uprawnienia przedstawicieli danego zawodu oraz rozstrzyga sytuacje konfliktowe, jak np. którym wartościom w zaistniałych okolicznościach przyznać pierwszeństwo, jak reagować na pogwałcenie reguł uczciwej konkurencji, naruszenie zaufania, czyli, krótko mówiąc, jak rozwiązywać najistotniejsze dylematy, które pojawiają się w trakcie wykonywania czynności zawodowych” (A. Kojder, „Etyka – przedmiot i stanowiska”, w: *Etyka zawodów prawniczych – etyka prawnicza*, red. H. Izdebski i P. Skuczyński, Warszawa 2006, s. 24). Co więcej, tak opisane kodeksy występują także, gdy opracowano je nie na zasadzie pełnej autoregulacji środowiska, ale są wydawane przez organy samorządu zawodowego na podstawie umocowania ustawowego dotyczącego określenia zasad etyki danego zawodu (np. radcy prawnego albo lekarza).

Ze wskazania, o jakie dylematy etyczne chodzi, wynika jednak, że w cytowanych słowach mowa jest o zawodach tzw. wolnych, a nie wykonywaniu czynności w ramach zorganizowanej służby publicznej, której wiele materii etycznych jest unormowanych ustawowo. Nie jest kwestią przypadku, że przyjęty, także na podstawie umocowania ustawowego, dla grupy relatywnie porównywalnej z korpusem



służby cywilnej, Zbiór zasad etyki zawodowej sędziów (załącznik do uchwały Nr 16/2003 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 19 lutego 2003 r.), choć redakcyjnie odmienny od Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (co jest oczywiste w sytuacji, gdy punktem wyjścia redakcji Kodeksu Służby Cywilnej były zasady określone w art. 153 Konstytucji), opiera się na koncepcji istotnie *zasad*, a nie kazuistycznego kodeksu.

W konsekwencji, przedmiotem odniesienia powinny być ustawy dostarczające materiału normatywnego w materii standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Są to:

- Kodeks pracy – w zakresie następujących podstawowych zasad prawa pracy: obowiązku szanowania przez pracodawcę godności i innych dóbr osobistych pracownika (art. 11¹), równego traktowania i niedyskryminacji (art. 11² i 11³ oraz art. 18^{3a}- art. 18^{3e}), zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 14 oraz art. 207-223), a także w zakresie prawa żądania od pracownika danych osobowych (art. 22¹), obowiązków pracodawcy określonych w art. 94- 94³) oraz w zakresie profilaktycznej ochrony zdrowia (art. 226-233); ochrona godności i innych dóbr osobistych pracownika wiąże się także z odpowiednimi przepisami Kodeksu cywilnego, stosującego się odpowiednio do stosunku pracy w sprawach nieunormowanych w przepisach prawa pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z zasadami prawa pracy (art. 300 Kodeksu pracy);
- Kodeks postępowania administracyjnego – w zakresie następujących zasad ogólnych: legalizmu (art. 6) i stosowanych odpowiednio zasad praworządności (art. 7), pogłębiania zaufania do organów Państwa (art. 8) i obowiązku informacyjnego (art. 9), jak również w zakresie przesłanek wyłączenia pracownika, organu i członka organu kolegiального (art. 24-26), zasady załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki (art. 35), zapewnienia przestrzegania przepisów o skargach i wnioskach (art. 221 i nast. oraz



przepisy wydane na podstawie art. 226) oraz możliwości korzystania, w ramach dekoncentracji wewnętrznej, z dyspozycji art. 268a;

- ustawa o dostępie do informacji publicznej – w zakresie obowiązku zorganizowania udostępniania informacji publicznej na zasadach i w trybie określonych w ustawie, w zakresie obowiązku ochrony prywatności osoby fizycznej i tajemnicy przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2) oraz udostępniania informacji publicznej w zakresie, w szczególności, naboru kandydatów do zatrudnienia (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g) i konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. h);
- ustawa o finansach publicznych – w zakresie zapewnienia przestrzegania przepisów o zasadach gospodarowania środkami publicznymi (art. 42 i nast.), w zakresie zapewnienia należytego wykonywania obowiązków przez głównego księgowego urzędu (art. 54) oraz w zakresie zapewnienia efektywnego funkcjonowania kontroli zarządczej (art. 68 i 69) oraz audytu wewnętrznego (art. 272 i nast.) i wykorzystywania efektów jego pracy;
- ustawy - Prawo zamówień publicznych - w zakresie zapewnienia należytego wykonywania przepisów tej ustawy;
- ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – dotycząca sankcji za nieprzestrzeganie odpowiednich przepisów ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych;
- ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne – w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej, o których mowa w art. 2 pkt 1-2a, w zakresie zakazów określonych w art. 4 (i art. 7) oraz obowiązku zapewnienia przestrzegania tych zakazów, a w odniesieniu do wszystkich członków korpusu służby cywilnej w zakresie ich obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym (art. 10) przy obowiązku dokonywania przez kierownika jednostki (tj. dyrektora generalnego) analizy oświadczeń (art. 10 ust. 4);



- ustawa o ochronie danych osobowych – w zakresie zapewnienia przestrzegania przepisów tej ustawy, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych (w tym art. 15 ust. 5 Ustawy o służbie cywilnej), w tym obowiązku zabezpieczenia danych;
- ustawa o ochronie informacji niejawnych – w zakresie zapewnienia przestrzegania przepisów tej ustawy.

Konieczne jest zaznaczenie, że treści powyższych przepisów określają treści standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, jednakże – wpływając w sposób wyraźniejszy na treści, które powinny być zawarte w zarządzeniu Szefa Służby Cywilnej wydanym na podstawie art. 15 ust. 9 Ustawy o służbie cywilnej, tylko w sposób ogólny i pośredni wpływają na treści, które wymagają rozwinięcia w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów, wydawanym na podstawie upoważnienia sformułowanego w art. 15 ust. 10 Ustawy. Dalsze partie niniejszej ekspertyzy będą, zgodnie ze zleceniem, ograniczać się do propozycji odnoszących się do tego zarządzenia.



3. Ogólne założenia legislacyjne dotyczące zarządzenia wydawanego na podstawie art. 15 ust. 10 ustawy o służbie cywilnej

Redakcja upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 10 Ustawy literalnie umożliwia, zgodnie z § 134 Zasad techniki prawodawczej (odnoszącym się tylko do uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 93 Konstytucji i zawierającym unormowanie inne niż w § 119 dotyczącym rozporządzeń), wydanie przez Prezesa Rady Ministrów zarówno dwóch zarządzeń dla każdego z obydwóch, materialnie oddzielnych, zakresów wskazanych w powołanym przepisie (wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej; zasady etyki korpusu służby cywilnej), jak i jednego aktu wykonawczego o mocy wewnętrznej, wyczerpującego całość upoważnienia.

Zarazem, ustawodawca połączył w jednym przepisie nie tylko dwie różne materie, ale też i dwie różne metody ich unormowania. W odniesieniu do zasad służby cywilnej nie przewidział *explicite* ich sformułowania w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów, lecz, nakazując określić wytyczne w zakresie przestrzegania tych zasad, pośrednio spowodował konieczność ich identyfikacji – a to ze względu na brak odrębnego upoważnienia do takiego wskazania (jak również braku wystarczająco koherentnego legislacyjnie wskazania ustawowego). Z kolei w zakresie etyki korpusu służby cywilnej jest mowa jedynie o określeniu samych zasad, bez wskazywania, że mają one być nie tylko zidentyfikowane, ale powinny również stać się przedmiotem wytycznych dotyczących ich przestrzegania.

Powoduje to możliwość rozważenia, czy nie można by rozważanego przepisu rozumieć - mimo jego odmiennego literalnego brzmienia – w sposób całkowicie funkcjonalny, a mianowicie jako upoważnienia do wydania zarządzenia nie w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej *i w sprawie* zasad etyki korpusu służby cywilnej, lecz – dosłownie - w sprawie wytycznych w zakresie



przestrzegania zasad służby cywilnej *i* (ale to samo wyrazi spójnik *oraz*) zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Tego rodzaju rozumienie przepisu art. 15 ust. 10 Ustawy uznać jednak trzeba za nieuzasadnione, bowiem nie tylko znajduje się ono w sprzeczności z literą ustawowej materii upoważnienia (a wyjście poza tę materię jest możliwe tylko gdyby dało się „zdekodować” szersze upoważnienie z przepisów kompetencyjnych, co w tym przypadku jest silnie wątpliwe), ale zaciera różnicę między dwoma kategoriami zasad, o których mowa w rozważanym przepisie.

Można bowiem, w świetle dotychczasowych wywodów, uznać za oczywiste, że Prezes Rady Ministrów nie może *kreować* zasad służby cywilnej; jego rola w tym zakresie może się ograniczyć tylko do zidentyfikowania i w konsekwencji skatalogowania zasad wynikających z Konstytucji, ustawodawstwa oraz innych standardów prawnych, także konsensualnych aktów „miękkiego prawa” (takich jak Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej oraz odpowiednie zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy).

Choć zasady etyki korpusu służby cywilnej nie mogą pozostawać w oderwaniu od podstawowych zasad korpusu, w szczególności wyrażonych w Konstytucji (o czym była już mowa w związku z przyjęciem zasad konstytucyjnych za punkt wyjścia redakcji Kodeksu Etyki Służby Cywilnej), i nie mogą również nie brać pod uwagę ogólnych norm moralnych, jak i standardów zachowań w korpusie już uznanych za właściwe, muszą one stać się w kategoriach prawnych przedmiotem *kreacji*, bowiem, ze względu na to, że dotyczą deontologii, nie da się ich zidentyfikować w oparciu o standardy prawne, które tylko w nieznacznym stopniu zajmują się sferą deontologii.

Z tego powodu - i biorąc pod uwagę także to, że stopień szczegółowości określenia wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej jest przedmiotem odrębnej, sporządzanej równolegle, ekspertyzy, wnioski z której został uwzględnione w niniejszej ekspertyzie - do rozważania w ramach ogólnych kwestii legislacyjnych



pozostaje to czy celowe jest wydanie jednego zarządzenia, „konsumującego” całość upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 10 Ustawy, czy też bardziej wskazane byłoby wydanie dwóch zarządzeń: jednego w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej, drugiego w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Za jednym i za drugim rozwiązaniem mogą przemawiać istotne argumenty: za pierwszym prostsza konstrukcja przepisów składających się na system przepisów ze sfery standardów zarządzania w służbie cywilnej, za drugim – większa „czystość” legislacyjna, a zarazem, jeżeli przyjąć, że w zakresie zasad etyki korpusu służby cywilnej wystarczy dokonać, co proponujemy, adaptacji Kodeksu Etyki Służby Cywilnej z 2002 r., przemawia także czysto praktyczny wzgląd dysponowania zasadniczo gotowym tekstem, który jest członkom korpusu znany i do którego są już przyzwyczajeni.

Rozumiejąc, że nie jest to jedyne możliwe rozwiązanie, lecz biorąc pod uwagę większą siłę argumentów przemawiających na jego korzyść, opowiadalibyśmy się za rozwiązaniem polegającym na przyjęciu dwóch odrębnych zarządzeń. Z punktu widzenia legislacyjnego, jest to jednak kwestia o tyle konwencjonalna, że w razie przyjęcia – co może wynikać z brzmienia zlecenia – rozwiązania w postaci jednego zarządzenia, materię ewentualnego drugiego zarządzenia i tak trzeba wydzielić w odrębnym rozdziale.

Z tego powodu, kierując się brzmieniem zlecenia, dalej będzie mogła być mowa o projekcie zarządzenia w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej i w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej; rozdzielenie obydwóch materii, w razie potrzeby, może stanowić prosty zabieg techniczny.

Proponowane – z powyższym zastrzeżeniem – zarządzenie będzie dalej określane jako „Projekt”, a jego założenia, stanowiące podstawowy przedmiot dalszych partii niniejszej ekspertyzy, będą dalej określane jako „Założenia Projektu”.



4. Propozycja założeń projektu zarządzenia w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej i w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej

1. Zgodnie z upoważnieniem do wydania przedmiotowego zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, Projekt ma określać:

- 1) wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej;
- 2) zasady etyki korpusu służby cywilnej.

2. Wskazane było by, aby Projekt odwoływał się (np. poprzez stwierdzenie, że uwzględnia on odpowiednie ustalenia lub że ustalenia takie realizuje) do treści strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, którą Rada Ministrów powinna uchwalić na podstawie art. 15 ust. 3 Ustawy o służbie cywilnej – w sposób ogólny, jeżeli strategia nie zostanie przyjęta do czasu wydania zarządzenia, a w sposób konkretniejszy, odwołujący się do danej uchwały i, w miarę możliwości, jej określonych jednostek redakcyjnych.

3. Ponieważ - wynikające z Konstytucji, ustawodawstwa oraz innych standardów prawnych oraz aktów europejskiego „miękkiego prawa” (prawa wspólnotowego i prawa Rady Europy) - zasady służby cywilnej nie zostały dotąd oficjalnie skatalogowane, a jednocześnie Ustawa o służbie cywilnej nie zawiera samodzielnego upoważnienia (np. Prezesa Rady Ministrów) do ich określenia (oznaczającego w istocie zidentyfikowanie i skatalogowanie), Projekt powinien zawierać katalog tych zasad. Katalog powinien zawierać wyjaśnienie treści danej zasady, przy czym należy



dokonać wyboru między prostą definicją a definicją zawierającą odesłanie lub odwołanie do podstawowego aktu deklarującego lub kreującego daną zasadę.

Biorąc pod uwagę czysto deklaratoryjny charakter katalogu sformułowanego w Projekcie, za wskazane można uważać dokonanie wyboru drugiego z tych rozwiązań.

4. Katalog zasad służby cywilnej wraz z ich zdefiniowaniem został przedstawiony w równoległe sporządzonej ekspertyzie *Katalog zasad służby cywilnej, Ekspertyza sporządzona w wykonaniu umowy zawartej z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów Nr DSC-143/09/ID-513/DSC/09*, w związku z czym rozwijanie tej kwestii można tu pominąć, proponując przejęcie tego katalogu wraz z definicjami przedstawionymi w ostatnio powołanej ekspertyzie.

Katalog ten – niezamknięty, jak wynika z kolejnych uwag – obejmuje następujące zasady:

- 1) zasadę profesjonalizmu,
- 2) zasadę rzetelności,
- 3) zasadę bezstronności,
- 4) zasadę neutralności politycznej,
- 5) zasadę legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej,
- 6) zasadę służby publicznej,
- 7) zasadę racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi,
- 8) zasadę jawności i przejrzystości,
- 9) zasadę dochowywania tajemnicy ustawowo chronionej,
- 10) zasadę bezinteresowności,
- 11) zasadę ustawicznego kształcenia,
- 12) zasadę godnego zachowania się w urzędzie i poza urzędem,



- 13) zasadę otwartości i konkurencyjności naboru,
- 14) zasadę lojalności,
- 15) zasadę stabilizacji zatrudnienia,
- 16) zasadę odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie,
- 17) zasadę zwierzchnictwa Prezesa Rady Ministrów,
- 18) zasadę jednolitości korpusu służby cywilnej,
- 19) zasadę czuwania Szefa Służby Cywilnej nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej,
- 20) zasadę ochrony praw człowieka i obywatela.

5. Ponieważ katalog ma charakter deklaratoryjny, za celowe należy uznać jego otwarcie poprzez ogólne stwierdzenie, że zasadami służby cywilnej są, wynikające z Konstytucji, ustaw, a w szczególności Ustawy o służbie cywilnej, oraz umów i innych standardów międzynarodowych i europejskich, w szczególności wspólnotowych, zasady odnoszące się do:

- 1) celu, w jakim działa korpus służby cywilnej;
- 2) organizacji służby cywilnej;
- 3) naboru i nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej;
- 4) zmiany i ustania stosunku pracy w służbie cywilnej;
- 5) obowiązków i uprawnień członków korpusu służby cywilnej;
- 6) szkolenia i rozwoju w służbie cywilnej;
- 7) odpowiedzialności członków korpusu służby cywilnej.

Wskazany wyżej katalog zasad służby cywilnej byłby, w konsekwencji, przykładowy, co wyrażone byłoby poprzez formułę: „Zasadami służby cywilnej są w szczególności ...”.



6. Zgodnie z treścią upoważnienia do wydania zarządzenia, Projekt nie ma określać zasad służby cywilnej (określa je tylko ze wskazanych wyżej względów technicznych), lecz ma określać wytyczne w zakresie przestrzegania tych zasad. Intensywność tego określenia stanowi przedmiot odrębnej ekspertyzy, do której należy się odwołać w tym zakresie. Stwierdzić można, że powinna ona być wystarczająco operacyjna, ale zarazem dostatecznie ogólna – bowiem Prezes Rady Ministrów, inaczej niż Szef Służby Cywilnej w swoim zakresie wynikającym z upoważnienia sformułowanego w art. 15 ust. 9 Ustawy, nie powinien na podstawie ustawowej wydawać przepisów o redakcyjnych cechach instrukcji służbowej.

Pomijając zasygnalizowaną tym samym kwestię intensywności unormowania, jako konieczne aspekty przestrzegania zasad służby cywilnej należy, w ślad za cytowanym w pierwszej części niniejszej ekspertyzy uzasadnieniem rządowego projektu ustawy o służbie cywilnej i wobec obowiązku przestrzegania zasad służby cywilnej jako jednego z obowiązków członka korpusu służby cywilnej w rozumieniu art. 76 ust. 1 i art. 113 ust. 1 Ustawy o służbie cywilnej, wymienić:

- 1) przestrzeganie zasad służby publicznej jako jednego z kryteriów oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej oraz pierwszej oceny pracownika służby cywilnej; dodać należy, że celowe byłoby zarazem rozważenie równoległego dokonania odpowiednich zmian w przepisach wydanych na podstawie art. 82 Ustawy (jest to rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej – Dz.U. Nr 74, poz. 633) oraz na podstawie art. 38 ust. 4 Ustawy (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej – Dz.U. Nr 94, poz. 772);
- 2) wynikającą z powyższego konieczność występowania kryterium znajomości zasad służby cywilnej i wytycznych w zakresie ich przestrzegania w



postępowaniu kwalifikacyjnym – który to obowiązek może być *explicite* wprowadzony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów wydawanym na podstawie art. 47 Ustawy;

- 3) uwzględnienie pogłębiania znajomości zasad służby cywilnej i wytycznych w zakresie ich przestrzegania w indywidualnych programach rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej – z ewentualnym wprowadzeniem takiego obowiązku programowego w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów, które może być wydane na podstawie art. 108 ust. 3 Ustawy -

a ponadto:

- 4) obowiązek bieżącego czuwania przełożonych nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej przez podległych członków korpusu służby cywilnej oraz wydawanie poleceń w celu usunięcia stwierdzonych uchybień i kontrolowanie ich wykonania, a w miarę potrzeby inicjowanie postępowania dyscyplinarnego albo ukarania w trybie art. 115 Ustawy;
- 5) obowiązek zapewnienia przez dyrektorów generalnych urzędów informacji wewnętrznej o realizacji zasad służby cywilnej w urzędzie oraz o stosowaniu niniejszych wytycznych;
- 6) obowiązek Szefa Służby Cywilnej bieżącego wykonywania zadania określonego w art. 15 ust. 1 pkt 1 Ustawy, w szczególności poprzez:
 - a) uwzględnienie problematyki realizacji zasad służby cywilnej oraz stosowania niniejszych wytycznych w ramach współdziałania z dyrektorami generalnymi urzędów, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Ustawy;



- b) ustalenie w trybie art. 17 ust. 3 Ustawy składania przez dyrektorów generalnych urzędów okresowych sprawozdań na temat realizacji zasad służby cywilnej oraz stosowania niniejszych wytycznych;
- c) analizowanie przekazywanych przez dyrektorów generalnych urzędów okresowych sprawozdań i innych informacji na temat realizacji zasad służby cywilnej oraz stosowania niniejszych wytycznych;
- d) w razie wyznaczenia w trybie art. 56 ust. 7 Ustawy przedstawiciela w celu obserwacji naboru na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 2-4, zobowiązanie przedstawiciela do obserwowania przestrzegania zasad służby cywilnej podczas postępowania i informowania o stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowościach w celu skorzystania z dyspozycji art. 56 ust. 8 Ustawy;
- e) uwzględnianie problematyki przestrzegania zasad służby cywilnej w ramach sprawowania nadzoru nad przebiegiem postępowania kwalifikacyjnego, zgodnie z art. 44 Ustawy;
- f) wydawanie poleceń w celu usunięcia stwierdzonych uchybień w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz kontrolowanie ich wykonania.

7. Przyjmując wydanie jednego zarządzenia dla całości materii upoważnienia sformułowanego w art. 15 ust. 10 Ustawy, zarządzenie powinno określać zasady etyki korpusu służby cywilnej. Jak była o tym mowa, za celowe należy uznać adaptowanie w tym celu kodyfikacji zasad etyki korpusu służby cywilnej w omówionym zarządzeniu Nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r., tj. tekstu Kodeksu Etyki Służby Cywilnej.



5. Propozycja struktury zarządzenia w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej i w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej

W konsekwencji - i przy zastosowaniu reguł wyrażonych w Zasadach techniki prawodawczej - Projekt składałby się z następujących rozdziałów (§ 60 ust. 1 w związku z § 141 Zasad techniki prawodawczej):

- 1) Przepisy ogólne;
- 2) Wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej;
- 3) Zasady etyki korpusu służby cywilnej;
- 4) Przepisy końcowe.

W rozdziale 1 znalazłyby się kolejno przepisy:

- 1) określające zakres przedmiotowy zarządzenia;
- 2) wskazujące znaczenie używanych terminów: „zasad służby cywilnej” (definicja ogólna oraz definicje poszczególnych, wyliczonych przykładowo odpowiednio do poprzednich wskazań niniejszej ekspertyzy, zasad) oraz „dyrektora generalnego urzędu”;
- 3) nakładające na osoby na stanowiskach kierowniczych w służbie cywilnej obowiązek upowszechniania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki służby cywilnej wśród członków korpusu służby cywilnej;
- 4) nakładające na Szefa Służby Cywilnej obowiązek wyjaśniania na tle praktyki zasad służby cywilnej i zasad etyki w służbie cywilnej;



- 5) wskazujące na obowiązek sumiennego stosowania przez członków korpusu służby cywilnej przepisów niniejszego zarządzenia, a w szczególności przestrzegania zasad służby cywilnej i zasad etyki w korpusie służby cywilnej, przy wskazaniu, że przestrzeganie tych zasad należy do obowiązków członka służby cywilnej w rozumieniu Ustawy o służbie cywilnej;
- 6) wskazujące na to, że przepisy zarządzenia stosuje się z uwzględnieniem strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej przyjętymi przez Radę Ministrów w wykonaniu dyspozycji art. 15 ust. 3 w związku z ust. 2 Ustawy o służbie cywilnej oraz z uwzględnieniem innych przepisów wydanych na podstawie tej ustawy, stanowiących łącznie system przepisów określających zasady i standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Rozdział 2 zawierałby wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej o treści odpowiadającej odpowiedniej części poprzedniego punktu niniejszej opinii.

Rozdział 3 stanowiłby adaptację dotychczasowego Kodeksu Etyki Służby Cywilnej.

W odniesieniu do rozdziału 4, występuje problem, czy należy wprost pisać o uchyleniu zarządzenia Nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, czy też stwierdzić, że przepisy rozdziału 3 zastępują przepisy tego zarządzenia. Biorąc pod uwagę treść § 126 w związku z § 141 Zasad techniki prawodawczej, wskazane byłoby przyjęcie drugiego z tych rozwiązań.

Poza powyższym przepisem, w rozdziale 4 znalazłby się przepis końcowy o terminie wejścia w życie zarządzenia.



6. Uzasadnienie przedstawionej propozycji – streszczenie całości

Uzasadnieniem powyżej przedstawionej propozycji dotyczącej Założeń Projektu jest całość treści niniejszej ekspertyzy.

W związku z tym, niniejszy punkt ekspertyzy ograniczy się do podstawowych tez w tym przedmiocie.

I tak, obowiązek wydania przez Prezesa Rady Ministrów zarządzenia w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej i w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej wynika z art. 15 ust. 10 Ustawy o służbie cywilnej, który zawiera tym samym, wymagane przez art. 93 ust. 2 Konstytucji RP, ustawowe upoważnienie do jego wydania.

W dotychczasowym stanie prawnym, funkcjonował, bez podstawy ustawowej, Kodeks Etyki Służby Cywilnej, stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. Nr 46, poz. 683), natomiast nie zostało wydane zarządzenie lub zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych i poleceń w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej, przewidziane jako fakultatywne w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.).

O ile możliwe jest, co postulujemy, przejęcie w zarządzeniu wydanym na wskazanej na wstępie podstawie prawnej treści Kodeksu Etyki Służby Cywilnej jako kodyfikacji zasad etyki korpusu służby cywilnej także w rozumieniu tej podstawy, o tyle wykonanie dyspozycji art. 15 ust. 10 Ustawy o służbie cywilnej w odniesieniu do określenia wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oznacza potrzebę stworzenia całkowicie nowych przepisów w tej materii.



W tym celu, należy także, wywodząc je z treści Konstytucji RP, obowiązującego ustawodawstwa, jak również standardów prawa międzynarodowego i europejskiego (wspólnotowego i Rady Europy), zidentyfikować i skatalogować zasady służby cywilnej, przestrzeganie których, tak jak zasad etyki korpusu służby publicznej, stanowi obowiązek członków korpusu służby cywilnej, a zapewnienie przestrzegania których stanowi istotne zadanie osób pełniących kierownicze funkcje w służbie cywilnej.

W Projekcie należy przedstawić ogólną definicję zasad służby cywilnej, jak również wymienić i zdefiniować zasady służby, z tym jednak że wyliczenie to nie może być wyczerpujące. Zgodnie z brzmieniem upoważnienia ustawowego do jego wydania, zarządzenie powinno wskazywać instrumenty zapewniające przestrzeganie tych zasad – co w Założeniach Projektu czyni się poprzez odwoływanie się tam, gdzie jest to możliwe, do powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a zatem także konkretyzowanie tych przepisów w zakresie objętym upoważnieniem ustawowym.

Projektowane zarządzenie stanowi część składową systemu przepisów określających szeroko rozumiane standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie publicznej, przewidzianego przez przepisy Ustawy o służbie publicznej. Ogólne ramy tych standardów ma wyznaczać strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, przyjęta przez Radę Ministrów, a w ich skład mają wchodzić akty normatywne wydane na podstawie przepisów powołanej Ustawy, w tym na podstawie art. 38 ust. 4, art. 47, art. 82 i art. 108 ust. 3 tej Ustawy.

Wobec wydania przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzeń na podstawie przepisów art. 38 ust. 4 i art. 82 Ustawy, występuje potrzeba zbadania celowości dokonania w nich zmian, umożliwiających realizację proponowanych Założeń – w ramach, po raz pierwszy wprowadzonego przez Ustawę (mimo że jest to czwarta już w ciągu 10 lat ustawa o służbie cywilnej), *systemu* przepisów określających standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, za którym to systemem musi stać określony system mechanizmów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.



Standardy zarządzania zasobami ludzkimi, które ma z mocy art. 15 ust. 9 Ustawy określić Szef Służby Cywilnej, stanowią najbardziej operacyjny – i redakcyjnie instrukcyjny – element systemu, najpełniej wykorzystujący możliwości wynikające z charakteru prawnego aktów wydawanych na podstawie art. 15 ust. 9 i ust. 10 Ustawy, mianowicie aktów prawa wewnętrznego, niewymagających wskazania szczegółowego zakresu upoważnienia, a zatem mogących normować materię wskazaną w upoważnieniu jedynie w ramach aktów prawa o wyższej mocy prawnej (tj. w sposób niesprzeczny z tymi aktami), a niekoniecznie zgodnie z zakresem unormowania tych aktów.

Powyższe uzasadnienie stanowi jednocześnie streszczenie treści przedstawianej tym samym ekspertyzy.

prof. dr hab. Hubert Izdebski

adwokat, radca prawny

Jan Zieliński

radca prawny

