

HISTORIA I TRADYCJA

<http://hit.policja.gov.pl/hit/aktualnosci/224947,Historia-panstwowej-sluzby-cywilnej-w-Polsce.html>
2023-03-26, 05:12

HISTORIA PAŃSTWOWEJ SŁUŻBY CYWILNEJ W POLSCE

Data publikacji 11.11.2022

Genezę norm prawnych służby cywilnej w Polsce wyznaczają lata 1918-1922. Prawidłowo uformowane postawy służb cywilnych, zapewniały odpowiednie działania organów państwowych, sprawowanie władzy państwowej, jak również ustanawianie decyzji. Oznaczało to konieczność stworzenia instrumentów prawnych, które w staranny sposób dokonają wyboru kandydatów do służby publicznej, jak również rzetelnie ukształtują postawy osób funkcjonujących w administracji publicznej.

W okresie porozbiorowym budowanie nowych struktur państwa wymagało zapewnienia korpusu zdyscyplinowanych urzędników, zdolnych do realizacji zadań państwa w tych ekstremalnie trudnych warunkach. Z tego względu problematyka prawodawstwa urzędniczego została podjęta jako jedna z pierwszych inicjatyw legislacyjnych, zaraz po odzyskaniu przez Polskę niepodległości.

Duże znaczenie w tej kwestii miały Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych, dołączone do Reskryptu Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z 11 czerwca 1918 r. W Radzie Regencyjnej zasiadał wówczas arcybiskup Aleksander Kakowski, Józef Ostrowski i Zdzisław Lubomirski, a niniejsze przepisy zatwierdził Prezydent Ministrów Steczkowski. W przepisach służbowych poruszone zostały kwestie ogólnych warunków powołania i zaprzysiężenia urzędników państwowych oraz ich obowiązków. Kandydaci winni byli posiadać obywatelstwo polskie, odpowiedni wiek - powyżej 18-tu lat, należyte uzdolnienie, nieskazitelność obywatelską i moralność charakteru. Do służby nie mogły być przyjęte osoby nieletnie, bez przyzwolenia ojca lub opiekuna, kobiety zamężne w razie protestu męża, oraz osoby złożone z urzędu w drodze dyscyplinarnej - przed upływem roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a wydalone ze służby - przed upływem trzech lat. Opisano procedury przyjęcia do służby państwowej, nominacje na stanowiska, prawa a przede wszystkim obowiązki urzędnika: (...) obowiązany jest do wierności i posłuszeństwa Głowie Państwa. (...) Ma się poświęcać służbie z całą gorliwością i sumiennością, pełniąc swe obowiązki bezstronnie i bezinteresownie. Kategorie płac urzędniczych oraz poszczególne składniki uposażenia określono w niniejszym dokumencie pod nazwą Tabela płac urzędników państwowych.

Przepisy te miały charakter tymczasowy, dlatego potrzeba uchwalenia ustawy o służbie państwowej pojawiła się już na początku odzyskania przez Polskę niepodległości. Z żądaniem opracowania projektu ustawy przez rząd występowali posłowie Sejmu Ustawodawczego na jego posiedzeniach, jeszcze przed uchwaleniem i wejściem w życie Konstytucji z 17 marca 1921 r. Po raz pierwszy potrzebę uchwalenia ustawy o służbie cywilnej podniósł poseł p. Rajca na posiedzeniu Sejmu w dniu 18 lutego 1921 r. W obecności Wincentego Witosa - Prezydenta Ministrów i pozostałych przedstawicieli rządu, wystosował interpelację nt. ustawy:

Wysoki Sejmie! Brak ustawy o państwowej służbie cywilnej wytwarza chaos w administracji państwowej i wiele nieporozumień. (...) Administrowanie, oparte na przestarzałych pragmatykach państw zaborczych, nie odpowiada dzisiejszemu ustrojowi Rzeczypospolitej Polskiej, nie określa rzeczywistych obowiązków i praw pracowników, nie zespala ich rozrzuconych w b. trzech zaborach w jedną harmonijną całość, a pracownicy ci pracują wszak w tej samej instytucji, podlegają tym samym obowiązkom i posiadają te same prawa.

Problematykę prawa urzędniczego rząd uregulował w Ustawie z dnia 17 lutego 1922 r.

o państwowej służbie cywilnej. Ustawa ta miała charakter ogólny i została dopełniona m.in. przez ustawę z dnia 9 października 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszy państwowych

i wojska, ustawę z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych, rozporządzenie z dnia 17 października 1932 r.

o organizacji komisji dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym. Na mocy postanowień tej ustawy służba cywilna miała charakter publicznoprawny. Ustalony model rozwiązań obejmował zasadami służby cywilnej nie tylko pracowników administracji rządowej, ale i urzędników zatrudnionych w Kancelarii

Cywilnej Prezydenta oraz urzędników Sejmu i Senatu. Także stosowano je wobec sędziów i prokuratorów. Zakres podmiotowy ustawy był bardzo szeroki. Dopełnieniem ustawy o państwowej służbie cywilnej były przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1922 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach, urzędach, zakładach i instytucjach państwowych, a także inne akty wykonawcze szczegółowo regulujące przedmiotową materię. Ustawa o państwowej służbie cywilnej nawiązywała do niemieckiego modelu służby publicznej. Była pierwszym polskim aktem normatywnym posługującym się terminem „służba cywilna”. W ustawie użyte zostały nazwy „urzędnik” i „funkcjonariusz państwowy”, jednak zmiana ustawy w 1948 r. wprowadziła w miejsce tych pojęć termin „pracownik państwowy”. Omawiany akt normatywny wprowadził podstawowe zasady prawa urzędniczego, na które składały się: publicznoprawny charakter stosunku służbowego, nawiązanie stosunku służbowego w trybie administracyjnoprawnym poprzez mianowanie, pełne podporządkowanie władzy przełożonej, odpowiedzialność dyscyplinarną przed komisją dyscyplinarną. Według ustawy urzędnikiem mógł być mianowany jedynie polski obywatel, o nieskazitelnym przeszłości, posiadający zdolność do działań prawnych oraz uzdolniony fizycznie i umysłowo do pełnienia odnośnych obowiązków służbowych, tudzież władający biegle językiem polskim w mowie i piśmie. Wymagane było zezwolenie od właściwej władzy naczelnej w przypadku, gdy: kandydat nie ukończył osiemnastego roku życia lub ukończył czterdziesty rok życia i wcześniej nie był pracownikiem służby państwowej, kandydat był karany sędziwnie lub wydalony ze służby państwowej. Osoby karane za przestępstwa nie mogły w ogóle być przyjmowane do służby państwowej. Urzędnikami tego samego urzędu nie mogli zostać małżonkowie oraz krewni w linii bocznej do trzeciego oraz powinowaci do drugiego stopnia włącznie. W ustawie określono również poziom wykształcenia wymagany od kandydatów. Ustanowiono dwanaście stopni służbowych i określono właściwe czynności urzędowe do każdego stanowiska. Stopnie te zlikwidowano w 1933 r. przez wprowadzenie na ich miejsce dwunastu grup uposażenia zasadniczego. Zgodnie z ustawą urzędnik zobowiązany był wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, wypełniać obowiązki swego urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie, oraz dbać (...) o dobro sprawy publicznej. Szczegółowo uregulowano sprawy: obowiązku zachowania tajemnicy służbowej, nieprzyjmowania korzyści związanych ze stanowiskiem urzędowym, jak również niepodejmowania dodatkowej pracy poza urzędem. Prawa urzędnika gwarantowały stabilne zatrudnienie, mógł być on wydalony lub usunięty ze służby jedynie prawomocnym zarządzeniem władzy. Jednocześnie określone zostały kwestie urlopu wypoczynkowego i spraw zdrowotnych. Ustawa o państwowej służbie cywilnej wyróżniała dwa rodzaje mianowania funkcjonariuszy: mianowanie na stałe oraz mianowanie do odwołania, tzw. prowizoryczne. W wyjątkowych przypadkach właściwa władza naczelna mogła przedłużyć lub skrócić okres służby przygotowawczej. Osoby dopuszczone do służby przygotowawczej podlegały przepisom niniejszej ustawy dotyczącej urzędników, o ile ustawa nie zawierała odrębnych postanowień. Objęcie służby stwierdzało pismo nominacyjne. Urzędnik mianowany na stałe, składał przysięgę służbową wobec przełożonej władzy, natomiast urzędnicy, mianowani prowizorycznie oraz praktykanci analogicznie przyrzeczenie służbowe. Urzędnicy składali (odczytywali) przysięgę następującej treści: Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu, że na powierzonym mi stanowisku urzędowym przyczyniać się będę w moim zakresie działania ze wszystkich sił do ugruntowania wolności, niepodległości i potęgi Rzeczypospolitej Polskiej, której zawsze wiernie służyć będę; wszystkich obywateli kraju w równym mając zachowaniu, przepisów prawa strzec będę pilnie, obowiązki mego urzędu spełniać gorliwie i sumiennie, polecenia moich przełożonych wykonywać dokładnie, a tajemnicę urzędową dochowam. Tak mi Panie Boże dopomóż.

Każde mianowanie urzędnika podlegało do 1932 r. ogłoszeniu w Monitorze Polskim. Natomiast kandydaci ubiegający się o posadę niższego funkcjonariusza państwowego powinni byli posiadać umiejętność czytania i pisania po polsku. Obowiązkiem funkcjonariuszy niższych było: biernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle przepisów obowiązujących, wypełniać obowiązki swoje gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co mu mogło szkodzić. Regulamin lub instrukcje o powinnościach służbowych funkcjonariusza, określały władze przełożone w urzędzie, w którym miał pełnić służbę. Wszystkie wykonywane sprawy służbowe funkcjonariusz zobowiązany był zachować w ścisłej tajemnicy. Zgodnie z prawem funkcjonariusz niższy, mianowany prowizorycznie, który posiadał 21 lat, nie mógł pozostawać w służbie dłużej niż dwa lata. Ustawa określała również prawo do corocznego urlopu wypoczynkowego, który zwiększał się proporcjonalnie do lat pracy funkcjonariusza. Podczas przepracowania mniej niż 10 lat, przysługiwały dwa tygodnie urlopu, natomiast w przypadku ponad 20 lat służby już do czterech tygodni urlopu. Funkcjonariusze niżsi i ich najbliższe rodziny, miały zapewnioną opiekę lekarską i środki lecznicze w zakresie, przewidzianym w osobnej ustawie. Powyższa ustawa, podpisana przez Marszałka Trąpczyńskiego i Prezydenta Ministrów Antoniego Ponikowskiego, weszła

w życie z dniem 1 kwietnia 1922 r. Przepisy przejściowe, a szczególnie brzmienie art. 116 ustawy o państwowej służbie cywilnej, nasunęło niektórym władzom wątpliwości w sprawie interpretacji postanowień. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych na podstawie okólnika Prezydium Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 1922 r. Nr 34/6430, podało do

wiadomości wszystkich Wojewodów, Komendanta Głównego Policji Państwowej oraz Komisarza Rządu na m. st. Warszawę sprecyzowane wyjaśnienia. Art. 116 ustawy normował stosunek służbowy funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej, poczynając od 1 kwietnia 1922 r., nie naruszając dotychczasowego stosunku służbowego. Mówił o tym, iż stosunek służbowy urzędników

i funkcjonariuszy niższych, którzy byli w służbie państwowej w chwili wejścia w życie ustawy o państwowej służbie cywilnej, musi być do dnia 1 kwietnia 1924 r. poddany rewizji ze strony władzy, powołanej do nominacji odnośnych urzędników (...) . Ustalenie mogło nastąpić tylko za zgodą Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Skarbu. Moment ustalenia był kluczowy i decydował o nabyciu przez funkcjonariusza państwowego prawa nieusuwalności według ustawy z dnia 17 lutego 1922 r.

Nowelizacje ustawy o państwowej służbie cywilnej

Państwowa służba cywilna ukształtowana w okresie międzywojennym, łączona była z profesją o wysokim prestiżu społecznym. Samą ustawę uznawało się za najlepszy i niezrównany model polskiego prawa urzędniczego. Według danych statystycznych nt. pracowników państwowych w Polsce i za granicą w 1922 r., w Polsce na 100 tys. ludności zatrudnionych było 1691 funkcjonariuszy służby cywilnej, natomiast dla porównania w Belgii – 2238 osób. Zgodnie z danymi statystycznymi na 100 tys. mieszkańców w sektorze Policji, żandarmerii cywilnej i straży celnej, w Polsce zatrudnionych było 259 funkcjonariuszy państwowych, a w Belgii liczba urzędników w powyższym sektorze wynosiła 86 . W styczniu 1923 r. urzędnicy i niżsi funkcjonariusze państwowej administracji, zatrudnieni w państwowej służbie cywilnej, stanowili 183 260 osób. Z wykształceniem wyższym pracowało 19,8% urzędników, a z wykształceniem średnim 63,2%. W grupie urzędniczej ogółem liczba kobiet na 100 mężczyzn wynosiła 63,1, pracowały one przede wszystkim jako pomoc kancelaryjna .

Etos przedwojennego urzędnika państwowego zaczął powoli zanikać, wraz z odchodzeniem ustawodawcy od modelu publicznoprawnego prawa urzędniczego. Po roku 1945, w wyniku zmian ustrojowych, ustawa zaczęła podlegać licznym przekształceniom: „od prawa urzędniczego, a więc prawa administracyjnego, prawa publicznego do prawa pracy jako prawa powszechnego”. Ustawa z 1922 r. formalnie obowiązywała do czasu kodyfikacji prawa pracy w 1974 r.

Ideą nowych kodyfikacji było założenie, aby połączyć w treści Kodeksu wszystkie stosunki pracy związane z zatrudnieniem. W dniu 16 września 1982 r. uchwalono ustawę o pracownikach urzędów państwowych, która nawiązywała do publicznoprawnego charakteru statusu urzędniczego. Przywrócono wówczas wybrane publicznoprawne elementy tego statusu, m.in. akt mianowani, jako podstawę zatrudnienia i specjalną formę odpowiedzialności dyscyplinarnej. Również do słownika aktów prawnych powrócił termin „urzędnik”.

Władze rządowe przyjęły założenie o zasadności budowy profesjonalnego i apolitycznego korpusu służby cywilnej. Podstawy prawne do stworzenia nowej ustawy o służbie cywilnej, zostały zaczerpnięte z ustawodawstwa międzywojennego oraz z doświadczeń zachodnioeuropejskich. Wzorem francuskiej Krajowej Szkoły Administracji (École nationale d'administration, ENA), która jest kuźnią administracyjnych elit Francji , w maju 1990 r.

w Warszawie została ustanowiona Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Misją uczelni podlegającej Prezesowi Rady Ministrów, jest eksperckie kształcenie elit urzędniczych. Pierwsza po transformacji ustrojowej ustawa o służbie cywilnej została uchwalona w 1996 r. Ustawa, choć była inspirowana rozwiązaniami ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r., nie stanowiła już jej powtórzenia, lecz zawierała elementy publicznoprawne. Przywrócenie instytucji prawa urzędniczego, nie ograniczyło się do przywrócenia tradycyjnych w prawie administracyjnym narzędzi zatrudniania, lecz zostało pokazane w statusie prawnym urzędnika służby cywilnej, jak również w systemach organów służby cywilnej. Utworzono stanowiska: Szefa Służby Cywilnej, Rady Służby Cywilnej, Komisji Kwalifikacyjnej i Komisji Odwoławczej. Priorytetowe sprawy skierowano do rozstrzygnięcia przez Naczelny Sąd Administracyjny (np. skarga na decyzję o przeniesieniu, rozwiązaniu i wygaśnięciu stosunku pracy, skarga na negatywną ocenę okresową urzędnika lub na decyzję o odmowie udzielenia urlopu bezpłatnego). Praca w administracji miała charakter specyficzny i wymagała od kandydatów odpowiedniego przygotowania merytorycznego. Urząd traktowano jako kompetencję do jej wykonywania w ramach jednostronnie nałożonych obowiązków.

Zgodnie ze współczesną definicją: służba cywilna – to korpus profesjonalnych urzędników zatrudnionych w organach administracji publicznej, posiadających gwarancje stałości stosunku pracy, niezależnie od wyniku wyborów (zgodnie z zasadą: rządy i parlamenty odchodzą, administracja pozostaje). W świetle art. 153 Konstytucji RP w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej, w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej jest Prezes Rady Ministrów .

Obecnie zasady organizacji służby cywilnej określają przepisy ustawy z 21 listopada 2008 r.

o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1889 ze zm.). Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów, wchodzących w skład Rady Ministrów, oraz w urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach, będących aparatem pomocniczym terenowych organów administracji rządowej, Krajowej Informacji Skarbowej i izbach administracji skarbowej, komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych, stanowiących aparat pomocniczy kierowników wojewódzkich oraz powiatowych zespolonych służb, inspekcji

i straży, Centralnym Biurze Śledczym Policji, Biurze Spraw Wewnętrznych Policji, Biurze Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej, Biurze Nasiennictwa Leśnego oraz jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej. Korpus służby cywilnej tworzą ponadto powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy.

W skład korpusu służby cywilnej wchodzi pracownicy służby cywilnej i urzędnicy służby cywilnej. Pracownicy służby cywilnej zatrudniani są na podstawie umowy o pracę (zawartej na czas nieokreślony lub na czas określony), natomiast urzędnicy służby cywilnej – na podstawie mianowania. Pracownik służby cywilnej może ubiegać się o mianowanie na urząd urzędnika służby cywilnej. Ustawa wyróżnia wyższe stanowiska w służbie cywilnej: dyrektora generalnego urzędu; kierującego departamentem w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urządzie ministra lub centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urządzie wojewódzkim; wojewódzkiego i powiatowego lekarza weterynarii; kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego; dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej, naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego. Do wyższych stanowisk w służbie cywilnej zalicza się również zastępców wymienionych osób.

Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach służby cywilnej, jest Szef Służby Cywilnej. Podlega on bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Szefa Służby Cywilnej powołuje Prezes Rady Ministrów spośród urzędników służby cywilnej. Przy Prezesie Rady Ministrów działa Rada Służby Publicznej jako organ opiniotwórczo-doradczy w sprawach służby cywilnej. Według Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2020 roku, dane na dzień 31 grudnia 2020 r. podają liczbę ok. 118 tys. osób zatrudnionych w 1830 urzędach administracji publicznej. Wśród urzędników służby cywilnej 71% stanowiły kobiety a 29% mężczyźni.

oprac. M. E. Rosen/ BEH-MP KGP

fotografie: ISAP, Zbiory historyczne KGP



