



Horyzonty Polityki  
2015, Vol. 6, N° 16

**PIOTR MUSIEWICZ**

Akademia Ignatianum w Krakowie  
Instytut Politologii  
piotr.musiewicz@ignatianum.edu.pl  
DOI: 10.17399/HP.2015.061605

## **Polityzacja służby cywilnej w początkach jej budowy w III RP**

### *Streszczenie*

W artykule analizie poddano realizowanie standardu politycznej neutralności służby cywilnej u początków jej budowy w III Rzeczypospolitej Polskiej. Standard ten po raz pierwszy został wpisany do polskiego prawa wraz z ustawą o służbie cywilnej z 1996 roku, będącą pierwszą ustawą w tym temacie od 1922 roku. Znalazł się następnie w polskiej Konstytucji z 1997 roku oraz w kolejnych ustawach o służbie cywilnej. Główne pytanie badawcze brzmi: czy u początków budowy polskiej służby cywilnej był on faktycznie przestrzegany?

Poszukując odpowiedzi na to pytanie, analizie zostaje poddana sama ustawa z 1996 roku, jak i dokonana na jej podstawie rekrutacja na stanowiska pracy w służbie cywilnej. Wydaje się bowiem, że autentyczne zachowanie standardu politycznej neutralności przy rekrutacji do służby cywilnej pozwoliłoby na stwierdzenie jej faktycznej neutralności politycznej. Szczegółowemu badaniu poddano zwłaszcza trzy aspekty rekrutacji.

Pierwszy dotyczy samej listy i profili osób, które dopuszczono do postępowania kwalifikacyjnego. Drugi – formy przeprowadzanych egzaminów kwalifikacyjnych oraz ich niejasnych, zmiennych kryteriów. Trzeci to przyglądnięcie się profilom osób, które pozytywnie

przeszły przez egzaminy kwalifikacyjne i zajęły stanowiska w wyższej służbie cywilnej, przede wszystkim jako dyrektorzy generalni urzędów.

Wnioski z przeprowadzonych badań, zaprezentowane na końcu artykułu, wskazują, że w procesie rekrutacji – a zatem i w procesie budowy polskiej służby cywilnej w latach 1996-1997 – nie znalazła zastosowania deklarowana prawnie zasada politycznej neutralności służby cywilnej.

#### **SŁOWA KLUCZOWE**

służba cywilna, polityzacja, III RP

## **POLITICIZATION OF THE CIVIL SERVICE IN ITS BEGINNINGS IN THE THIRD REPUBLIC OF POLAND**

### *Summary*

The paper analyzes the maintaining of the standard of political neutrality during the process of the building of the Polish Civil Service in the Third Republic of Poland. This standard was first introduced to Polish law that regulated the civil service in 1996, with the first act on the civil service after 1922. The standard also found its place in the Polish Constitution Act in 1997, as well as in later Acts that pertained to the civil Service. However, to what degree has this standard been realized?

To answer this question the Act on the Civil Service (1996) and, more importantly, the recruitment process based upon this act will be analyzed, as, it seems, the true political neutrality of this process would indicate the true political neutrality of the Civil Service. Three aspects of this process in particular are examined.

The first one touches upon the topic of how the lists of applicants, who were permitted to proceed to the exams for positions in the civil service, were made and what kind of people were in fact permitted. The second aspect is about the form of the exams and its vague and changing criteria. Finally, the third one presents the profile of the people who passed these qualifications exams and who were hired in the higher civil service, especially to the positions of the general directors of offices and departments.

The conclusions of the above research, presented at the end of the paper, indicate that the recruitment process, and therefore the process of building the Polish Civil Service 1996-1997 was rather far from realizing the declared standard of political neutrality.

#### **KEYWORDS**

Civil Service, politicization, Republic of Poland

## POLITYZACJA SŁUŻBY CYWILNEJ

Polityzację służby cywilnej należałoby zdefiniować ogólnie jako wpływ czynnika politycznego na treść norm dotyczących służby cywilnej oraz na sposób jej funkcjonowania lub też, bardziej normatywnie i na polskim gruncie, jako nierealizowanie w życiu politycznym konstytucyjnej (a także ustawowej<sup>1</sup>) zasady wykonywania przez służbę cywilną zadań państwa w sposób „politycznie neutralny” [Konstytucja 1997, art. 153, ust. 1; Czaputowicz 2012, s. 14].

Gdyby ograniczyć się do pierwszej, ogólnej definicji polityzacji służby cywilnej, wówczas w rzeczywistości polskiej transformacji ustrojowej – w sytuacji potrzeby zbudowania służby cywilnej, w tym uchwalenia ustawy jej dotyczącej – jej polityzacja byłaby zjawiskiem koniecznym, naturalnym i systemowym, jako że ustawa taka musiała być uchwalona przez parlament będący „czynnikiem politycznym”. W niniejszym artykule przez polityzację rozumieć należy raczej pewien aspekt tak szeroko zarysowanego terminu, a mianowicie tworzenie lub zmienianie przez czynnik polityczny treści istniejących norm ustawowych dotyczących służby cywilnej w celu poddania jej większemu wpływowi aktualnych władz politycznych (jest to pierwsze rozumienie polityzacji).

Drugie rozumienie polityzacji służby cywilnej, związane z wpływem czynnika politycznego już nie tyle na treść norm ustawowych, ile na mniej formalny sposób funkcjonowania służby cywilnej, dotyczyłoby zastępowania przy naborze, selekcji i awansie pracowników służby cywilnej kryteriów merytorycznych kryteriami politycznymi. Stwierdzenie takiego zastępowania, wraz ze stwierdzeniem zaistnienia polityzacji w rozumieniu pierwszym, pozwoli (niestwierdzenie nie pozwoli) na określenie służby cywilnej (w danym czasie i systemie politycznym) jako upolitycznionej, czyli poddanej polityzacji [Guy Peters 2004, s. 2; Wincenciak 2009, s. 302; Kamiński 2008, s. 54].

Chociaż do pojęcia polityzacji służby cywilnej bez wątplenia można by zaliczyć inne jeszcze aspekty relacji między czynnikiem

---

1 Zasada politycznej neutralności służby cywilnej została wyrażona w ustawach o służbie cywilnej z 1996, 1998, 2006 i 2008 r., a więc we wszystkich z uchwalonych do tej pory w III RP.

politycznym a służbą cywilną<sup>2</sup>, w niniejszym artykule jest ona rozumiana i badana przez pryzmat dwóch wyżej zarysowanych.

Zasadnicze pytanie badawcze podejmowane w tym artykule brzmi zatem: czy u początków funkcjonowania polskiej służby cywilnej w III RP została ona upolityczniona?

Podstawową metodą badawczą stosowaną do weryfikacji polityzacji służby cywilnej będzie analiza materiałów źródłowych, przede wszystkim aktów normatywnych oraz *Raportu z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996-wrzesień 1997)*<sup>3</sup>, obejmująca także odniesienie wyników *Raportu* do treści tych aktów, w tym ustanawianych standardów służby cywilnej. Pomocniczo zastosowano także analizę materiałów wtórnych – opracowań z tematyki służby cywilnej.

## BUDOWA POLSKIEJ SŁUŻBY CYWILNEJ

Na skutek utraty przez Polskę suwerenności w toku II wojny światowej przerwany został rozpoczęty w II Rzeczypospolitej proces budowy służby cywilnej. Znaczna część najważniejszych przepisów uchwalonej w 1922 roku ustawy (o służbie cywilnej) faktycznie przestała obowiązywać na skutek dekretów Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z lat 1944-1948 zmierzających do zniesienia odrębnego statusu prawnego i społecznego urzędników oraz funkcjonariuszy państwowych realizujących zadania służby cywilnej. Ostatecznie ustawa z 1922 roku przestała obowiązywać w roku 1974, wraz z wejściem w życie przepisów Kodeksu pracy [Czaputowicz 2012, s. 13; Itrich-Drabarek 2012a, s. 39, 46-47].

---

2 Jak na przykład wpływ urzędników na podejmowanie decyzji politycznych, w tym doradztwo polityczne, które jest w aktualnym ustawodawstwie dopuszczalne jako jedno z zadań administracji [Heywood 2006, s. 446]. Innym aspektem polityzacji mógłby być rzeczywisty wpływ własnych poglądów politycznych urzędników i pracowników służby cywilnej na realizowanie przez nich zadań administracyjnych [Itrich-Drabarek 2013, s. 120]. Jeszcze innym byłoby „wdrażanie programów politycznych do działań administracji”, które wydaje się zjawiskiem naturalnym [Pryciak 2011, s. 36].

3 Raport przygotowany przez zespół w składzie: Zbigniew Derdziuk, Maria Gintowt-Jankowicz, Jerzy Stępień, Janusz Kochanowski, Janusz Warakowski.

Trudno ustawę o pracownikach urzędów państwowych z 1982 roku uznać za krok milowy w kierunku budowy polskiej służby cywilnej. Choć ustawa ta przywracała istotną kategorię urzędnika mianowanego, różnicowała kategorie urzędnicze w zależności od wykształcenia, przygotowania zawodowego i cech osobowości, a na pracowników urzędów państwowych nakładała obowiązek uczestnictwa w szkoleniach, podwyższania kwalifikacji i poddawania się ocenom okresowym [Ustawa 1982, art. 28; Sitkowska 1998, s. 9; Itrich-Drabarek 2012a, s. 39 i 51], to jednak wciąż funkcjonowała w ramach znowelizowanej Konstytucji z 1952 roku, niewyróżniającej w ogóle kategorii służby cywilnej, niesugerującej odrębności administracji względem organów politycznych i uznającej przewodnią rolę w społeczeństwie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej [Konstytucja 1976, rozdział 3 i art. 3]. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej faktycznym standardem funkcjonowania administracji pozostawała jej polityzacja, wyrażająca się nie tylko w braku postawienia przez ustawodawcę kadrze urzędniczej kryterium neutralności politycznej, ale i w faktycznym wymogu oddania się pracowników państwowych sprawie budowania w Polsce socjalizmu i strzeżenia autorytetu PRL; oddanie to musiało być potwierdzane między innymi formalnym ślubowaniem składanym przy objęciu urzędu [Liszczyński 2010, s. 20; Gadowska 2015, s. 91, Czaputowicz 2008, s. 257].

Reforma administracji, w tym służby cywilnej, nie znalazła się na szczycie listy priorytetów w ramach transformacji ustrojowej rozpoczętej w 1989 roku, o czym świadczyć może choćby uchwalenie pierwszej w III RP ustawy o służbie cywilnej dopiero w roku 1996. Główny nacisk został położony na reformy polityczne i gospodarcze, a skutkiem tego (choć nie tylko tego) była, jak się wydaje, nadmierna polityzacja administracji publicznej, zatem również i służby cywilnej [Gadowska 2015, s. 7; Czaputowicz 2005; Czaputowicz 2012, s. 13]<sup>4</sup>.

Odejście od PRL-owskiej polityzacji administracji, w tym służby cywilnej, miało być w Polsce jednym z podstawowych założeń reform administracji po roku 1989. Odejście to dokonać się miało poprzez,

---

4 Do innych przyczyn polityzacji służby cywilnej w Polsce należałoby zaliczyć: PRL-owską tradycję polityzacji administracji, nierozwiniętą tradycję odrębności służby cywilnej wobec władz politycznych oraz działalność partii politycznych na początku lat 90. XX wieku.

obok otwarcia w 1991 roku Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, uchwalenie ustawy o służbie cywilnej, w której umieszczony został zapis: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną” [Ustawa 1996, art. 1, ust. 1]. Ponieważ zapis ten został zawarty w artykule pierwszym, należy stwierdzić, biorąc pod uwagę systematykę aktu, że zasada politycznej neutralności służby cywilnej, obok trzech innych zasad wyrażonych w artykule, stanowi dla służby cywilnej jedną z podstawowych norm, a zarazem wytycznych [Kornaś 2009, s. 27]. Widać to także po zapisie konstytucyjnym, który cztery wspomniane zasady z ustawy tej inkorporuje w niezminionej formie. Oprócz art. 153 Konstytucji i art. 1 ustawy zasada ta została powtórzona w art. 18, w którym obowiązek kierowania się neutralnością polityczną nałożono na członków komisji służby cywilnej, w tym Komisji Kwalifikacyjnej (jako że część członków komisji mogła nie zaliczać się do korpusu służby cywilnej). Zasadne wydaje się więc pytanie, czy owa istotna zasada neutralności politycznej służby cywilnej w toku budowy służby cywilnej w III RP faktycznie zaistniała.

Jako „początki budowy służby cywilnej w III RP” należy rozumieć lata 1996-1997, obejmujące czasy uchwalenia ustawy o służbie cywilnej, umieszczenie w Konstytucji zapisów o służbie cywilnej oraz przeprowadzenie rekrutacji na wolne stanowiska w służbie cywilnej (w tym na nowo utworzone stanowiska dyrektorów generalnych urzędów).

## LITERA USTAWY O SŁUŻBIE CYWILNEJ Z 1996 ROKU

Chociaż pierwsza w III RP ustawa o służbie cywilnej wprowadzała zasadę jej neutralności politycznej, jak i kilka instytucji mających służyć jej zabezpieczeniu<sup>5</sup>, to jednak niektóre inne, szczegółowe

---

5 Przed wszystkim rozdzielono stanowiska polityczne od wyższej służby cywilnej, określając poszczególne ich kompetencje. Na tej drodze powstały stanowiska dyrektorów generalnych urzędów, odpowiedzialnych za politykę kadrową w urzędach (której nie mieli już realizować polityczni kierownicy urzędów) [Ustawa 1996, art. 6, ust. 2]. Wprowadzono Szefa Służby Cywilnej jako „centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach służby

postanowienia ustawy mogły rodzić obawy, że intencją ustawodawcy było, mimo wszystko, zachowanie wpływu czynnika politycznego na służbę cywilną.

Do takich zapisów należał przepis przejściowy stwierdzający, że

w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy stanowisko Szefa Służby Cywilnej, Sekretarza Rady Ministrów oraz dyrektora generalnego urzędu można powierzyć osobie nie będącej urzędnikiem służby cywilnej [Ustawa 1996, art. 93, ust. 1].

Przejściowy ten przepis dawał więc możliwość czasowego pominięcia procedury kwalifikacyjnej dla najważniejszych stanowisk służby cywilnej (wyższej służby cywilnej), skoro powierzyć obowiązki (także mającemu zapewniać neutralność polityczną urzędu dyrektorowi generalnemu) mógł jedynie kierownik polityczny danego urzędu, czyli premier, minister lub wojewoda. Ponadto, osoby pełniące obowiązki na tych wysokich stanowiskach nie musiały być urzędnikami służby cywilnej, co dawało władzy politycznej możliwość powoływania osób, które nie zdobyły doświadczenia administracyjnego w toku poprzedniej, I kadencji sejmowej, kiedy rządził przeciwny obóz polityczny (solidarnościowy). Uchwalający ustawę obóz postkomunistyczny mógł więc powoływać do pracy w wyższej służbie cywilnej wszelkie osoby spełniające jedynie nieprecyzyjnie określone wymogi posiadania wiedzy, doświadczenia i autorytetu moralnego, które powinny zapewniać realizację zadań służby cywilnej [Ustawa 1996, art. 93 ust. 2].

Innym zapisem dającym w praktyce możliwość nierealizowania zasady politycznej neutralności był artykuł wyróżniający cztery kategorie urzędnicze, a zwłaszcza stanowiska kierownicze wyższego i niższego szczebla (oznaczone odpowiednio kategoriami „A” i „B”), wraz z wymaganiami na nie. Wymogiem na pierwszą z wymienionych kategorii stał się bowiem „siedmioletni staż pracy, w tym czteroletni na stanowiskach kierowniczych bądź samodzielnych”,

---

cywilnej w zakresie spraw określonych ustawą” [Ustawa 1996, art. 23, ust.1]. Wreszcie, stwierdzono, że stanowisko pracy w służbie cywilnej otrzymać może wyłącznie osoba po postępowaniu kwalifikacyjnym, w trakcie którego Komisja Kwalifikacyjna stwierdziła spełnienie „wymagań uzasadniających zaliczenie do jednej z kategorii urzędniczych” [Ustawa 1996, art. 27, ust. 3].

a na drugą „co najmniej pięcioletni staż pracy” [Ustawa 1996, art. 23, ust. 1]. Choć wymagania te mogą się wydać zasadne, biorąc pod uwagę znaczenie stanowisk kierowniczych (dyrektorskich), i w oczywisty sposób mogą się przysłużyć profesjonalizacji służby cywilnej, to jednak w ówczesnych warunkach politycznych odsuwały one od możliwości zajmowania stanowisk kierowniczych w służbie cywilnej osoby związane z obozem politycznym Solidarności, ich bowiem doświadczenie w pracy administracyjnej i/lub kierowniczej (które miały możliwość zdobywać niemal wyłącznie w latach 1991-1993<sup>6</sup>) praktycznie nie mogło sięgać standardów czasowych określonych w ustawie. Jerzy Kornaś, przywołując głosy krytyczne wobec litery ustawy, na pierwszym miejscu wskazał opinie, że tak wysoki próg stażu wymagany zwłaszcza do kategorii urzędniczej „A” uprzywilejowywał „starszą stażem grupę pracowników administracji”, co stwarzało podejrzenia, że „stanowiska te obejmą urzędnicy «zasłużeni» w PRL” [Kornaś 2009, s. 29].

Dodatkowo zwrócił on uwagę, że regulacje ustawowe, w kontekście postępowania kwalifikacyjnego ignorujące wartość ukończenia powstałej w 1991 roku Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, która do 1996 roku zdążyła już przeszkolić kilka roczników osób, podważały „sens istnienia profesjonalnej szkoły kształcącej kadry do pracy w administracji publicznej” [Kornaś 2009, s. 29].

W końcu, warto nadmienić już tu, że ustawa przy naborze na wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie przewidywała trybu konkursowego [Kudrycka 1998, s. 33].

## POSTĘPOWANIE KWALIFIKACYJNE W 1997 ROKU

Nie mniej problematyczną kwestią, jeśli chodzi o polityzację służby cywilnej, był dokonany na podstawie ustawy proces kwalifikacji (rekrutacji) na stanowiska kierownicze w służbie cywilnej. Zgodnie

---

<sup>6</sup> Po dojściu do władzy koalicji SLD-PSL, w 1993 r., następowało bowiem zakrojone na szeroką skalę odsuwanie „solidarnościowej” kadry administracyjnej, czego wyrazem była wymiana w ciągu 16 miesięcy 67 najważniejszych urzędników ze szczebla centralnego i, w ciągu 6 miesięcy, większości z 49 wojewodów (których charakter pracy nie był jeszcze określony jako „polityczny”) [Gadowska 2015, s. 99-100; Dudek 2013, s. 297].



z zapisem ustawowym, postępowanie kwalifikacyjne dla wszystkich czterech kategorii służby cywilnej prowadzić miała Komisja Kwalifikacyjna, składająca się z osób, w tym urzędników służby cywilnej, powoływanych „przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów przedstawionych przez Szefa Służby Cywilnej po porozumieniu z dyrektorami generalnymi urzędów” [Ustawa 1996, art. 14, ust. 1]. Powołana w maju 1997 roku Komisja wydała w lipcu uchwałę dotyczącą zakresu postępowania kwalifikacyjnego, które odbywać się miało, w przypadku kategorii „A” i „B”, od sierpnia do października 1997 roku.

Z punktu widzenia problematyki upolitycznienia służby cywilnej najistotniejsze kwestie związane z działalnością tej Komisji dotyczą analizy osób dopuszczonych do postępowania kwalifikacyjnego, przebiegu samego postępowania kwalifikacyjnego oraz osób, które je pozytywnie zakończyły. Te właśnie kwestie zostaną poddane badaniu, skoro zwłaszcza sposób zatrudniania urzędników (polegający na rzeczywistej procedurze otwartości i neutralności naboru lub też na nieformalnej, a mającej realne skutki protekcji ze strony przełożonych – organizujących nabór) uznać należy za istotny wskaźnik polityzacji (bądź nie) administracji, w tym służby cywilnej [Wincenciak 2009, s. 302].

### DOPUSZCZENIE DO POSTĘPOWANIA KWALIFIKACYJNEGO

Pierwsza, nie najważniejsza uwaga związana z dopuszczeniem osób do postępowania kwalifikacyjnego w 1997 roku, dotyczy opublikowania przez Szefa Służby Cywilnej pierwszych wykazów osób dopuszczonych do niego (wniosek o dopuszczenie takie składano pisemnie) przed końcem terminu składania wniosków, wyznaczonego, w przypadku kategorii „A”, na 22 sierpnia. Na liście dopuszczonych do postępowania przedwcześnie znaleźli się ówcześni dyrektorzy generalni ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich, a także pracownicy z Urzędu Służby Cywilnej, a nawet trzech członków Komisji Kwalifikacyjnej [Raport 2.14]. Choć przedwczesna publikacja wykazu tych osób sama w sobie nie wskazuje jeszcze na polityzację postępowania, to jednak, biorąc pod uwagę wykaz osób

dopuszczonych oraz inne podjęte przez Komisję kroki (opisane poniżej), mogła je sugerować.

Druga uwaga dotyczy sposobu udostępniania informacji o naborze. W informacjach tych, wskazujących liczbę wolnych miejsc pracy w służbie cywilnej, brakowało określenia (wyodrębnienia) stanowisk pracy w obrębie poszczególnych kategorii urzędniczych – kwestia ta została uregulowana dopiero w trakcie egzaminów kwalifikacyjnych poprzez rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 września, 24 września i 1 października 1997 roku [Raport 2.16-2.17]<sup>7</sup>.

Trzecia kwestia: udostępniony jako wkładka do Biuletynu Służby Cywilnej wzór wniosku o dopuszczenie do postępowania kwalifikacyjnego rozsyłany był jedynie w dniach 5-7 sierpnia, a więc w okresie wakacyjnym i jedynie na kilka dni przed rozpoczęciem przyjmowania wniosków. W praktyce oznaczało to uprzywilejowany dostęp do informacji dla aktualnych pracowników administracji publicznej, z których część „pełniąca obowiązki” powoływana była formalnie i bezpośrednio przez władze polityczne, przy jednoczesnym ograniczeniu dostępu do informacji dla osób w administracji niezatrudnionych. Potwierdzają to statystyki osób dopuszczonych do postępowania kwalifikacyjnego: w kategorii „A” 98,1% osób dopuszczonych wywodziło się z administracji rządowej, a pozostałe 1,9% z innych działów administracji (Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Senatu i administracji samorządowej) [Raport 3.8]. Brak dopuszczenia jakiegokolwiek osoby spoza aktualnego korpusu administracji do postępowania kwalifikacyjnego na wyższe stanowiska kierownicze funkcjonuje co prawda w tak zwanym modelu kariery służby cywilnej obecnym zwłaszcza w Niemczech i we Francji [Czaputowicz 2008, s. 255; Długosz 2005, s. 244-246], jednakże w sytuacji początków budowy polskiej służby cywilnej w III RP naturalny wydawałby się raczej kierunek szerokiego udostępnienia informacji o rekrutacji. Kierunek ten dawałby możliwość wejścia do korpusu i zdobycia doświadczenia także osobom spoza ówczesnej administracji (zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę deklarowane standardy „neutralności

---

<sup>7</sup> Warto zaznaczyć, że Komisja Kwalifikacyjna nie dokonywała jednak wyznaczenia stanowisk pracy kandydatom, którzy pozytywnie przeszli postępowanie kwalifikacyjne. Robił to Szef Służby Cywilnej na wniosek dyrektora generalnego urzędu, jednakże po otrzymaniu od Komisji Kwalifikacyjnej jej rekomendacji [Kornaś 2009, s. 26].

politycznej” służby cywilnej oraz istnienie już kilku roczników absolwentów KSAP, z których praktycznie nie skorzystano). „Zamknięcia” rekrutacji na wyższe stanowiska w służbie cywilnej do istniejącego korpusu służby cywilnej można było w tej sytuacji uniknąć. Faworyzowanie dopuszczania do postępowania kwalifikacyjnego do wyższej służby cywilnej aktualnych pracowników administracji publicznej mogło mieć więc na względzie nie tylko kryteria merytoryczne, ale i polityczne. O ograniczonym dostępie do informacji, a tym samym do postępowania kwalifikacyjnego, świadczy również sam fakt uwarunkowania postępowania kwalifikacyjnego złożeniem i pozytywną oceną wniosku o nie, co nie może być nazwane systemem konkursowym [Kornaś 2009, s. 26].

Po czwarte: mimo zapisu ustawowego, że „członkowie komisji służby cywilnej kierują się wyłącznie przepisami prawa, zasadami bezstronności i neutralności politycznej” [Ustawa 1996, art. 18, ust. 1], z dostępu do postępowania kwalifikacyjnego nie wyłączono osób przygotowujących to postępowanie, to jest autorów pytań, członków Komisji Kwalifikacyjnej ani członków Urzędu Służby Cywilnej [Raport 3.11]. W rezultacie wśród osób, które pozytywnie przeszły postępowanie kwalifikacyjne i uzyskały mianowanie, znalazło się co najmniej sześciu członków Komisji Kwalifikacyjnej i czterech pracowników Urzędu Służby Cywilnej [Raport 3.15].

### PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KWALIFIKACYJNEGO

Pozornie błahą, lecz z punktu widzenia upolitycznienia rekrutacji do służby cywilnej istotną kwestią była sprawa znajomości języka obcego przy rekrutacji do kategorii „A”. Chociaż uchwała Komisji Kwalifikacyjnej z 16 lipca 1997 roku stwierdzała, że w toku postępowania kwalifikacyjnego sprawdzana i oceniana będzie znajomość języka obcego, faktycznie weryfikacja ta odbywała się jedynie poprzez przedłożenie zaświadczenia potwierdzającego znajomość języka i znajomość ta nie była oceniana [Raport 3.10]. W praktyce wszystkie osoby, które zdały testy kwalifikacyjne i zostały mianowane w październiku lub listopadzie 1997 roku, były absolwentami kursów językowych prowadzonych przez tę samą fundację nauki języków obcych (w lipcu i sierpniu 1997 r.), a około jedna czwarta

z nich wykazała się zaświadczeniem znajomości języka rosyjskiego wydawanym w Moskwie przez Państwowy Instytut Języka Rosyjskiego im. A. Puszkina [Raport 3.15]. Zmieniana strategia sprawdzania znajomości języków obcych i przedkładane zaświadczenia mogły więc rodzić podejrzenia, że prowadzący rekrutację dostosowali weryfikację znajomości języka obcego do możliwości wykazania się nią przez konkretne grupy osób.

Innym interesującym elementem egzaminu kwalifikacyjnego był test wiedzy, który w praktyce nie stanowił kryterium różnicującego kandydatów. Do zaliczenia testu wymagane było bowiem udzielenie minimum 50% poprawnych odpowiedzi, co też uczyniło 306 z 307 dopuszczonych do niego osób [Raport 3.10].

W rezultacie częścią egzaminu kwalifikacyjnego faktycznie weryfikującą zdolności czy umiejętności kandydatów pozostała rozmowa kwalifikacyjna. Jej struktura nie była jednak określona ani przez lipcową uchwałę Komisji Rekrutacyjnej, ani też późniejszy regulamin postępowania kwalifikacyjnego. Nie zostały też określone zasady przyporządkowywania poszczególnych kandydatów do poszczególnych zespołów przeprowadzających rozmowy [Raport 3.11-3.12]. W wyniku tego kryteria w tej, wydawałoby się, zasadniczej części egzaminu nie były określone. W praktyce – z powodu funkcjonowania różnych zespołów egzaminujących – mogły być też niejednolite. Nieokreślony sposób przebiegu rozmów kwalifikacyjnych, wraz z brakiem faktycznego zróżnicowania kandydatów w pozostałych częściach egzaminu, nasuwa istotne pytania o bezstronność i neutralność polityczną organizatorów rekrutacji [Wincenciak 2009, s. 302].

## WYNIKI POSTĘPOWANIA KWALIFIKACYJNEGO

Wspomniano już o praktycznym dopuszczeniu do postępowania kwalifikacyjnego wyłącznie osób pracujących w ówczesnej administracji publicznej oraz o niektórych kategoriach osób przechodzących pozytywnie postępowanie kwalifikacyjne, takich jak członkowie Komisji Kwalifikacyjnej, Urzędu Służby Cywilnej, absolwenci kursów językowych prowadzonych przez konkretne instytucje. To ostatnie grono warto uzupełnić o grupę pracowników i urzędników służby cywilnej, którym, na mocy art. 93, ust. 1 ustawy premier

bądź poszczególni ministrowie powierzali pełnienie obowiązków na stanowiskach kierowniczych. Spośród 31 dyrektorów generalnych w ministerstwach i urzędach centralnych postępowanie kwalifikacyjne pomyślnie przeszło 24; spośród 42 dyrektorów w urzędach wojewódzkich – 35; spośród 73 dyrektorów i wicedyrektorów departamentów w ministerstwach i urzędach centralnych – 60; spośród 52 dyrektorów wydziałów w urzędach wojewódzkich oraz ich zastępców – 44 [Raport 3.13]. Innymi słowy: osoby, którym kierownicy polityczni jednostek powierzyli czasowe pełnienie obowiązków w służbie cywilnej, w około 80% pozytywnie przechodziły postępowanie rekrutacyjne na wyższe stanowiska kierownicze (pozostałe 20% stanowiły osoby pracujące w ówczesnej administracji rządowej bądź innej części administracji publicznej).

### WNIOSKI

Opisany wyżej szereg uchybień i niejasności związanych z rekrutacją do służby cywilnej w 1997 roku, jak i zaprezentowane zapisy ustawowe z 1996 roku, pozwalają wysnuć wniosek, że polska służba cywilna u początków jej budowy w III RP została upolityczniona. Mimo wyraźnych deklaracji ustawowych, a następnie konstytucyjnych, dotyczących apolityczności i bezstronności służby cywilnej, trudno uniknąć konkluzji, że osoby obejmujące stanowiska w wyższej służbie cywilnej w 1997 roku najczęściej znajdowały się na nich na skutek „klucza politycznego”. Byli to ówcześni pracownicy administracji (przede wszystkim rządowej), a zwłaszcza osoby, którym premier, minister spraw wewnętrznych bądź któryś z innych ministrów powierzyli czasowo pełnienie obowiązków. Wydaje się więc, że działalność zajmującej się rekrutacją Komisji Kwalifikacyjnej była w znacznym stopniu fasadowa, nakierowana w istocie, jak rozważała Jolanta Itrich Drabarek, na umożliwienie osobom zatrudnionym w urzędach PRL-u przejście do urzędów III RP [Itrich-Drabarek 2013, s. 121]. Nieco delikatniej – jako „nierzetelną” – określił całą procedurę powoływania korpusu urzędniczego Jacek Czaputowicz [Czaputowicz 2008, s. 258], natomiast autorzy *Komentarza do Ustawy o służbie cywilnej* pisali o nieprawidłowościach „wokół dość pośpiesznego mianowania dyrektorów generalnych urzędów,

zwłaszcza wojewódzkich” [Drobny 2012, s. 36]. Wyraźniej zaś problem polityzacji w kontekście omawianej ustawy postawił Kornaś:

U podstaw stosunku do ustawy z 5 lipca 1996 roku i jej realizacji leżały przesłanki ideowo-polityczne związane z ówczesnym wyraźnym podziałem sceny politycznej na postkomunistów i postsolidarność [Kornaś 2009, s. 28].

Argumenty mające łagodzić ciężar zastrzeżeń i zarzutów odnoszonych do ustawy i rekrutacji mówią, że uchybienia, do jakich dochodziło przy postępowaniu kwalifikacyjnym, związane były przede wszystkim z faktem podjęcia przez ówczesne władze polityczne realizacji trudnego, wymagającego czasowo wyzwania, jakim była budowa służby cywilnej w III RP. W optyce tej uchybienia pojawiające się u początków jej budowy stanowiły naturalny element ewolucyjny pewnego procesu [Itrich-Drabarek 2012a, s. 52-54], nie powinny zatem występować w takim stopniu w kolejnych etapach budowy<sup>8</sup>. Warto jednak zwrócić uwagę, że moment uchwalenia pierwszej w III RP ustawy o służbie cywilnej i pierwsza przeprowadzona na jej podstawie rekrutacja miały dla dalszego procesu jej budowy znaczenie niebagatelne, wyznaczały bowiem pewien standard postępowania polityków w stosunku do kadr służby cywilnej – standard wysokiego stopnia ich polityzacji [Pryciak 2011, s. 49], który w toku dalszej budowy czy „ewolucji” służby cywilnej nie uległ zmianie.

O „nieewolucyjności” i zarazem zapewne też polityzacji służby cywilnej w kolejnym etapie jej budowy (a na pewno o niechęci do budowania służby cywilnej na jakiejkolwiek spuściznie kadrowej, a nawet prawnej politycznych przeciwników) świadczy uchwalona w 1998 roku nowa ustawa o służbie cywilnej. Jej zamysłem miało być zerwanie z „korupcyjnymi” praktykami poprzedniej partii rządzącej, między innymi poprzez wprowadzenie szeregu precyzyjniejszych zapisów dotyczących postępowania kwalifikacyjnego, oraz samo uchwalenie nowej ustawy; trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że to ostatnie przedsięwzięcie miało na celu raczej manifestację siły politycznej oraz uzasadnienie wymiany kadr, faktycznie również z powodów politycznych [Gadowska 2015, s. 116; Dudek 2013,

---

<sup>8</sup> Szerszą polemikę z zarzutami wobec ustawy i rekrutacji – por. Gąciarz 1998.

s. 378-379]<sup>9</sup>. Potwierdza to spostrzeżenie, że procesowi budowy służby cywilnej w Polsce towarzyszyła silna polityzacja, zaliczana przez Jolanę Itrich-Drabarek do podstawowych problemów polskiej służby cywilnej nie tylko dekady lat 90., o czym świadczą chociażby aż cztery uchwalone dotąd ustawy o służbie cywilnej [Itrich-Drabarek 2012b, s. 110; Itrich-Drabarek 2013, s. 221].

#### BIBLIOGRAFIA

- Czaputowicz, J., 2005, *Służba cywilna w Polsce – między polityzacją a profesjonalizacją*, „Służba Cywilna” nr 9, jesień-zima 2000/2001.
- Czaputowicz, J., 2008, *Służba cywilna w procesie integracji europejskiej*, w: Czaputowicz, J., (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Czaputowicz, J., 2012, *Słowo wstępne*, w: Drobny, W., Mazuryk, M., Zuzankiewicz, P., (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dudek A., 2013, *Historia polityczna Polski 1989-2012*, Znak, Kraków.
- Długosz, D., 2005, *Kadry w administracji publicznej*, w: Hausner, J., (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Drobny, W., 2012, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, red. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Gadowska, K., 2015, *Dysfunkcje administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Gąciarz, J., 1998, *Odpowiedź na zarzuty zawarte w „Raporcie z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996-wrzesień 1997)” przedstawione na posiedzeniu Rady Służby Cywilnej w dniu 3 kwietnia 1998 r.*, „Biuletyn Służby Cywilnej”, nr 5 (11).
- Guy Peters, B., 2004, *Politization of the Civil Service in the Comparative Perspective*, Taylor & Francis, London.
- Heywood, A., 2006, *Politologia*, przekł. M. Masojć, B. Maliszewska, N. Orłowska, D. Stasiak, Warszawa.

---

<sup>9</sup> Chociaż weryfikacja tego spostrzeżenia powinna odbyć się poprzez oddzielne badania nad treścią ustawy z 1998 r. oraz sposobem rekrutacji na jej podstawie, można w tym miejscu przytoczyć pewien obrazowy przykład, odnotowany w „Rzeczpospolitej”: Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Wiesław Walendziak w pierwszym dniu urzędowania zwolnił wszystkich wyższych urzędników służby cywilnej zatrudnionych w kancelarii przez poprzednią ekipę rządzącą [Subotić 1998].

- Itrich-Drabarek, J., 2010, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Itrich-Drabarek, J., 2012a, *Służba Cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Itrich-Drabarek J., 2012b, *Kilka uwag na temat profesjonalizmu i polityzacji służby cywilnej*, w: Wojtaszczyk, K.A., Mirska, A., (red.), *Demokratyczna modernizacja sfery publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Itrich Drabarek J., 2013, *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej. Implementacja norm, procedur i wartości europejskiej służby cywilnej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Kamiński, A., 2008, *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, w: Czaputowicz, J., (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Konstytucja, 1976, Dz.U. 1976, nr 7 poz. 36.
- Konstytucja, 1997, Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483.
- Kornaś J., 2009, *Polska służba cywilna – problemy rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 803.
- Kudrycka B., 1998, *Neutralność polityczna urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Liszcz, T., 2010, *Prawo urzędnicze*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin.
- Pryciak, M., 2001, *Służba cywilna w państwie*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań.
- Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996-wrzesień 1997)*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 4.
- Sitkowska K., 1998, *Służba cywilna w nowym ustawodawstwie*, Wydawnictwo Dom Organizatora TNOIK, Toruń.
- Subotić, M., 1998, *Co się dzieje w Kancelarii Premiera*, „Rzeczpospolita”, 24.02.1998.
- Ustawa o pracownikach urzędów państwowych, 1982, Dz.U. 1982, nr 31, poz. 214 ze zm.
- Ustawa o służbie cywilnej, 1996, Dz.U. 1996, nr 89 poz. 402.
- Wincenciak, M., 2009, *Wpływ polityki i polityków na administrację publiczną*, w: Kudrycka, B., Guy Peters, B., Suwaj, P.J., (red.), *Nauka administracji*, Wolter Kluwer SA, Warszawa.