

Jacek Jastrzębski

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: jacek.jastrzebski@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0001-8219-5208

Kamil Mrocza

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: ks.mrocza@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0003-3809-3479

**ORGANIZACYJNO-PRAWNE I SYSTEMOWE
KONSEKWENCJE WYROKU TRYBUNAŁU
KONSTYTUCYJNEGO Z DNIA 15 CZERWCA
2011 R. (K 2/09) W KONTEKŚCIE MOŻLIWOŚCI
FUNKCJONOWANIA KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ
W URZĘDZIE KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO**

**ORGANISATIONAL, LEGAL, AND SYSTEMIC CONSEQUENCES
OF THE JUDGMENT OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL OF
15 JUNE 2011 (K 2/09) IN THE CONTEXT OF THE POSSIBILITY
THAT THE STAFF OF THE POLISH FINANCIAL SUPERVISION
AUTHORITY BE PART OF THE CIVIL SERVICE CORPS**

Abstract

The main aim of this article is to analyze the organizational, legal, and systemic implications of the judgement of the Constitutional Tribunal in the context of the possibility that a civil service corps functions in the Polish Financial Supervision Authority (PFSA).

The authors put forward and substantiate the thesis that the ruling of the Constitutional Tribunal definitely closed the possibility of establishing a civil service corps in the Polish Financial Supervision Authority, which resulted in significant legal and organizational consequences, both positive and negative. Firstly, it increases the flexibility of human resources management processes in the financial market supervisory authority, and thus permits to enhance the attractiveness of the employment. Secondly, it limits the possibility of interference by the representatives of the executive branch, such as the Prime Minister, in the substantive activities of the staff, as the Prime Minister is not their constitutional chief. Thirdly, closing the possibility of establishing a civil service corps in PFSA, while failing to establish other quality and independence assurances concerning employees of this institution, may negatively affect the quality of the functioning of the state in a holistic approach.

As a result of the conducted analysis, it has been established that the systemic and legal status of the PFSA is characterized by a significant level of independence and autonomy. In the opinion of the authors, it is greater than in the case of other regulatory bodies which are also defined in law as central bodies of government administration. The authors also agree with the standpoint of the Constitutional Tribunal, which stated that the KNF Board is a public administration body functioning outside the structures of government administration. Therefore, there is no possibility for a civil service to exist in the PFSA.

KEYWORDS

civil service, Polish Financial Supervision Authority, KNF Board, Constitutional Tribunal, political neutrality, objectivity, integrity, professionalism

SŁOWA KLUCZOWE

służba cywilna, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Komisja Nadzoru Finansowego, Trybunał Konstytucyjny, neutralność polityczna, bezstronność, rzetelność, zawodowość

1. WPROWADZENIE

100-lecie uchwalenia ustawy regulującej funkcjonowanie i kształt systemu służby cywilnej w Polsce skłania do wielu refleksji. Jedno z pól refleksji powinno obejmować analizę dorobku judykatury, która wpłynęła na kształt tej instytucji. Bez wątpienia orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z dnia 15 czerwca 2011 r. (K 2/09)¹ ma istotne konsekwencje dla zakresu podmioto-

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09. Sentencja została ogłoszona dnia 29 czerwca 2011 r. w Dz.U. z 2011 r., nr 134, poz. 788.

wego polskiego korpusu służby cywilnej. Sąd konstytucyjny wyznaczył bowiem granicę, której ustawodawca nie powinien przekraczać, definiując podmiotowy zakres regulacji o służbie cywilnej. Zasadniczym celem artykułu jest analiza konsekwencji powołanego orzeczenia TK w kontekście możliwości ustanowienia korpusu służby cywilnej w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: UKNF).

Wnioski płynące z wyroku TK z dnia 15 czerwca 2011 r. (K 2/09) odnosimy do obecnej formuły funkcjonowania UKNF, która różni się od istniejącej w dacie wydania wyroku. Istotne zmiany w tym zakresie przyniosła ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku². Zmieniła ona formę prawną UKNF, ustanawiając go jako państwową osobę prawną, której zadaniem jest zapewnienie obsługi Komisji Nadzoru Finansowego³ (dalej: KNF) i jej przewodniczącego (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym; dalej: u.n.r.f.). Organami UKNF są KNF, która jest właściwa w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, oraz Przewodniczący KNF, który kieruje działalnością UKNF i reprezentuje go na zewnątrz (art. 3 ust. 4 u.n.r.f.). Jednocześnie Przewodniczący KNF kieruje także działalnością KNF i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 3 ust. 5 u.n.r.f.). Rola przewodniczącego jest więc wieloraka – występuje on jako organ UKNF i osoba kierująca jego działalnością, a zarazem członek innego organu kolegialnego UKNF – Komisji Nadzoru Finansowego, której pracami kieruje. W wyniku przyznania UKNF osobowości prawnej to UKNF występuje obecnie w roli pracodawcy względem pracowników UKNF, w tym przewodniczącego KNF oraz jego zastępców.

Teza badawcza przyjęta na potrzeby prowadzonych rozważań jest następująca: orzeczenie TK jednoznacznie zamknęło możliwość ustanowienia w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego korpusu służby cywilnej, co ma istotne konsekwencje ustrojowo-prawne i organizacyjne, zarówno pozytywne, jak i negatywne. Po pierwsze, zwiększa elastyczność procesów zarządzania zasobami ludzkimi w organie nadzoru nad rynkiem finansowym, a przez to atrakcyjność pracy w tej instytucji. Po drugie, ogranicza możliwość ingerowania przedstawicieli władzy wykonawczej, m.in. Prezesa Rady Ministrów, w działania merytoryczne poszczególnych pracowników, bowiem Prezes Rady Ministrów nie jest ich konstytucyjnym zwierzchnikiem. Po trzecie, zamknięcie możliwości ustanowienia korpusu służby cywilnej w UKNF, przy jednoczesnym braku ustanowienia innych mechanizmów jakościowych i aksjomatów dotyczących pracowników tej instytucji, może negatywnie wpływać na jakość funkcjonowania państwa w ujęciu holistycznym.

² Dz.U. z 2018 r., poz. 2243 z późn. zm.

³ Zob. szerzej: D.K. Nowicki, S. Peszkowski, *Status ustrojowy i procesowy Komisji Nadzoru Finansowego jako organu państwowej osoby prawnej*, (w:) Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa 2020.

Na potrzeby prowadzonych rozważań sformułowano następujące pytania badawcze: czym jest służba cywilna? Jakie są najważniejsze aksjomaty tej instytucji? Jakie czynniki kształtują pozycję ustrojowo-prawną Komisji Nadzoru Finansowego? Jaki jest wpływ Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów na funkcjonowanie tej instytucji? Jaki jest zakres nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad KNF i Przewodniczącym KNF? Jakie były przyczyny powstania sporu na tle przepisów ustawy zasadniczej? Jakie było rozstrzygnięcie merytoryczne TK oraz jakie argumenty wykorzystano w uzasadnieniu prawnym? Jakie są konsekwencje orzeczenia sądu konstytucyjnego dla funkcjonowania UKNF?

2. SŁUŻBA CYWILNA – KONCEPTUALIZACJA TERMINU ORAZ KLUCZOWYCH AKSJOMATÓW TEJ INSTYTUCJI

W 2022 r. świętujemy 100-lecie uchwalenia pierwszej ustawy wprowadzającej w polskim porządku prawnym instytucję służby cywilnej. W dniu 17 lutego 1922 r. uchwalono ustawę o państwowej służbie cywilnej⁴. Było to więc w niepełna trzy lata od odzyskania przez Polskę niepodległości, co należy oceniać jako sukces ówczesnej klasy politycznej. Służba cywilna stanowiła istotny element odradzającej się państwowości. Bez wątpienia usprawniła proces odbudowy instytucji państwa polskiego, a urzędnicy służby cywilnej stanowili fundament tej działalności. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej instytucja ta *de facto* nie funkcjonowała. Ówczesny model władzy opierał się na zupełnie odmiennych aksjomatach, których najważniejszym elementem była wierność Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Upadek PRL spowodował istotne zmiany społeczno-gospodarcze i polityczne, a także ustrojowe. Od początku transformacji ustrojowej prowadzono dyskusje na temat służby cywilnej. Niestety pierwsze rozwiązania legislacyjne udało się wypracować i uchwalić dopiero w 1996 r. Rok później instytucja służby cywilnej zyskała zakotwiczenie w Konstytucji RP. Ustawodawca konstytucyjny wskazał, że korpus służby cywilnej działa w urzędach administracji rządowej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa⁵. Należy przy tym zgodzić się z ustaleniami doktryny, że z powołanego przepisu nie wynika jednak, jakoby wykonywanie zadań administracji publicznej i państwa musiało

⁴ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. z 1922 r. nr 21, poz. 164).

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.), art. 153.

być powierzone „wyłącznie funkcjonariuszom publicznym należącym do korpusu służby cywilnej”⁶.

W literaturze przedmiotu, zarówno polskiej, jak i obcojęzycznej, a także w popularnych encyklopediach i słownikach prawniczych termin „służba cywilna” bywa definiowany w różny sposób. Wynika to przede wszystkim z uwarunkowań kulturowych, historycznych, społecznych, gospodarczych i prawnych, w których powstawały i ewoluowały poszczególne systemy polityczne i administracyjne. Czynniki te w konsekwencji wpłynęły na kształt instytucji służby cywilnej w poszczególnych państwach oraz na to, iż opiera się ona na innych zasadach i obejmuje różne grupy urzędnicze na różnych szczeblach administracji.

W nowszej doktrynie przeprowadzono już wiele udanych prób konceptualizacji terminu „służba cywilna”, wobec czego nie ma potrzeby powtarzania tych ustaleń w szczegółach. Zainteresowanych autorzy odsyłają do literatury. J. Jagielski, prezentując stanowisko *stricte* prawnicze, podkreśla, że:

w obowiązującym porządku prawnym służba cywilna nie jest normatywnie jednoznacznie zdefiniowana i w świetle regulacji zarówno konstytucyjnych, jak i ustawowych kategoria ta może być traktowana w różnym sensie, tj. przedmiotowym (jako właśnie wykonywanie zadań państwa w formule służby, zapewniającej określone standardy i cele w sposobie realizacji tych zadań), podmiotowym (jako korpus służby cywilnej) lub organizacyjnym (jako określone podmioty uczestniczące w praktycznym tworzeniu korpusu służby cywilnej i zarządzaniu jego funkcjonowaniem)⁷.

Natomiast W. Kieżun, reprezentując perspektywę nauk ekonomicznych, uważa, że służba cywilna powinna być realizacją idei niepartyjnego, nieusuwalnego aparatu urzędniczego realizującego dyrektywy politycznych kierowników⁸.

Na potrzeby prowadzonych rozważań przyjęto za J. Itrich-Drabarek, że służba cywilna stanowi „wyodrębniony zespół ludzi zatrudnionych na podstawie prawa publicznego lub prywatnego w celu realizacji określonych w prawie zadań, kierujących się określonym systemem norm, wartości i procedur, mających za zadanie służyć społeczeństwu oraz utrzymywać istotne funkcje państwa”⁹.

Ustawodawca konstytucyjny przyjął cztery zasadnicze aksjomaty służby cywilnej. Są to: zawodowość, rzetelność, bezstronność i neutralność polityczna¹⁰.

⁶ P. Czarny, (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021, art. 153.

⁷ J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 24.

⁸ W. Kieżun, *O sprawnej administrację publiczną*, „Ius et Lex” 2005, nr 1, http://www.witold-kiezun.com/docs/iusetlex_012005.htm (dostęp: 11.04.2022).

⁹ *Encyklopedia Administracji Publicznej*, http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/S%C5%82u%C5%BCba_cywilna (dostęp: 11.04.2022).

¹⁰ W tej części pracy wykorzystano wyniki procesu konceptualizacji aksjomatów polskiej służby cywilnej: K. Mrocza, *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*, Warszawa 2015.

Zgodnie ze *Słownikiem współczesnego języka polskiego* przymiotnik „zawodowy” oznacza mający związek z zawodem, z ludźmi wykonującymi jakiś zawód lub uczącymi zawodu¹¹. Tak więc kwalifikacje zawodowe określają kwalifikacje osoby wykonującej coś jako swój zawód, osoby będącej kimś z zawodu lub należącej do zawodowców.

Zawodowy charakter wykonywania zadań państwa oznacza, że realizowane są one przez urzędników i pracowników służby cywilnej traktujących ich wykonywanie jako zawód, a więc zajęcie trwałe (pracę). Konsekwencją takiej perspektywy jest przyjęcie założenia, że członkowie korpusu służby cywilnej powinni mieć odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie zawodowe do wykonywania zadań państwa. TK uznał, że zapewnienie właściwej realizacji tego celu wymaga zatem stworzenia:

odpowiednich warunków, gwarantujących kandydatom na stanowiska w służbie cywilnej zdobycie takich kwalifikacji, jak również istnienia mechanizmu weryfikacji ich zawodowego przygotowania oraz naboru na wolne miejsca pracy na określonych stanowiskach w urzędach administracji rządowej. Nie budzi wątpliwości fakt, że różne stanowiska, zależnie od materii spraw rozstrzyganych w danej instytucji (komórce) administracji rządowej, wymagać powinny posiadania przez osoby tam zatrudnione różnych kwalifikacji, zatem nie każda osoba wchodząca w skład tzw. korpusu służby cywilnej może być obsadzona na dowolnym z takich stanowisk¹².

Zawodowość, wywodził dalej TK, oznacza:

profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pracowników czy urzędników służby cywilnej, zaś dla zajmowania konkretnego stanowiska pewnych kwalifikacji szczególnych. Przede wszystkim z tego powodu zawodowość nie może być rozumiana wyłącznie jako formalna konieczność zatrudniania czy mianowania na określonym stanowisku. Zdobycie odpowiednich kwalifikacji powinno być weryfikowane przed przyjęciem do korpusu służby cywilnej, jak również w okresie późniejszym w trakcie realizacji zadań przez członka korpusu pod kątem rzetelnego wykonywania powierzonych mu obowiązków¹³.

Ze stanowiska TK wynika jednoznacznie, że zawodowe wykonywanie zadań państwa wymaga zatrudniania osób, które traktują pracę na rzecz państwa jako zawód, a wręcz służbę. Powoduje to, że zatrudnienie w strukturach służby cywilnej nie może być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym i podstawowym źródłem utrzymania oraz miejscem pracy zapewniającym osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej. Nieodłącznym elementem profesjonalizmu jest również stałe podnoszenie przez te osoby swoich kwalifikacji zawodo-

¹¹ B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 1344.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02 (Dz.U. z 2002 r. nr 238, poz. 2025), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2002, seria A, nr 7, s. 19.

¹³ *Ibidem*.

wych. W dynamicznym otoczeniu podnoszenie kwalifikacji członków korpusu służby cywilnej jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na profesjonalizację sposobu świadczenia usług publicznych.

Jak podkreśla W. Sokolewicz, kryterium zawodowości oznacza „nakaz ustanowienia odpowiednich wymogów kwalifikacyjnych przy naborze do k.s.c. [korpusu służby cywilnej], a potem – stosownych wymagań od członków k.s.c., sprawdzanych w toku okresowych ocen kwalifikacyjnych. Stąd ustalony dla członka k.s.c. obowiązek ustawowy rozwijania wiedzy zawodowej [...] oraz przewidziany w przepisach [...] cały system szkolenia i rozwoju”¹⁴. J. Jagielski uważa z kolei, że zawodowość wykonywania zadań państwa jako cel i standard służby cywilnej może być pojmowana równocześnie jako profesjonalizm w codziennym powszechnym tego słowa znaczeniu, tożsamy z fachowością, znajomością rzeczy i kompetencją¹⁵. Autor ten postrzega profesjonalizm służby cywilnej w kontekście odpowiedniego poziomu zawodowego, obejmującego przygotowanie merytoryczne pracowników i posiadanie przez nich niezbędnych kwalifikacji do realizacji zadań państwowych¹⁶.

Profesjonalizm bywa również definiowany jako obowiązek wyrażający się z jednej strony przez „system naboru do służby cywilnej [...], z drugiej zaś strony przez nałożenie na urzędników służby cywilnej obowiązku realizacji zadań w sposób rzetelny, terminowy, sprawny i ekonomiczny, stałego rozwijania wiedzy zawodowej, uczestniczenia w szkoleniach, kursach i innych formach kształcenia, a także poddawania się okresowym ocenom”¹⁷.

J. Itrich-Drabarek zwraca również uwagę na inne czynniki nowocześnie pojmowanego profesjonalizmu. Jej zdaniem profesjonalizm należy również postrzegać jako „zarządzanie wykwalifikowanymi urzędnikami, tak, aby najlepiej zrozumieli, co oznacza pojęcie misji służby publicznej, oraz wykorzystywanie w tym celu ich wiedzy, kwalifikacji i umiejętności. Profesjonalizm oznacza stawianie wymagań i rozliczanie, budzenie poczucia odpowiedzialności oraz zarządzanie przez samokontrolę i wyznaczanie jasnych celów”¹⁸. Zdaniem wybitnego socjologa, Maksy Webera, urzędnik „odpowiednio do racjonalnej techniki nowoczesnego życia, jest zawsze i z konieczności w coraz większym stopniu fachowo wyszkolony i wyspecjalizowany”¹⁹.

¹⁴ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 153. Rozdział VI Rada Ministrów i administracja rządowa*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 16.

¹⁵ J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej...*, s. 26.

¹⁶ Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998, s. 13.

¹⁷ B. Hebdzińska, *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem*, Warszawa–Kraków 1996, s. 12.

¹⁸ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010, s. 196.

¹⁹ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 1039, za: J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy...*, s. 196.

W pojęciu zawodowości mieści się również „szczególny charakter związków między organami administracji rządowej i kierownikami urzędów, będącymi reprezentantami władzy politycznej, a personelem tych urzędów – członkami korpusu służby cywilnej, rozumianymi jako stały i stabilny element struktury administracyjnej przyporządkowany funkcjonalnie tym organom”²⁰. Rolą urzędników jest więc przekładanie na język operacyjny i wykonawczy konkretnych zamierzeń politycznych. Pomagają oni politykom w procesie podejmowania strategicznych rozstrzygnięć i doniosłych decyzji oraz odpowiadają za ich późniejsze wdrażanie. Urzędnicy jako profesjonalści, fachowo przygotowani do wykonywania swoich zadań, podejmują rozstrzygnięcia administracyjne o mniejszej dolegliwości społecznej i o charakterze bardziej zindywidualizowanym²¹. Takie postrzeganie roli urzędników potwierdza słuszność tezy, że wysoki poziom profesjonalizmu urzędników jest w interesie polityków²².

Drugim z podstawowych aksjomatów służby cywilnej jest rzetelność. Zgodnie z definicją słownikową rzetelność oznacza dokładność, solidność i uczciwość. Rzetelny człowiek to wykonujący swoją pracę, wypełniający wzięte na siebie obowiązki; sumienny, uczciwy, słowny, solidny, godny zaufania²³.

J. Rawls twierdzi, że zasada rzetelności jest uzasadnieniem dla wielu wymogów będących nie obowiązkami naturalnymi, lecz zobowiązaniem. Jego zdaniem zasada ta oznacza działanie jednostki zgodnie z regułami instytucji, pod warunkiem że spełnione są dwa wymogi: instytucja jest sprawiedliwa (czyli rzetelna i bezstronna) i dobrowolnie akceptuje się korzyści przez nią oferowane²⁴.

W odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej rzetelność należy jednak postrzegać szerzej aniżeli tylko w kontekście wywiązywania się z podstawowych zadań i obowiązków służbowych. Wymóg rzetelności obejmuje również obowiązek sprawnego, terminowego i gospodarnego działania przy wykonywaniu władztwa publicznego²⁵.

Do kanonów rzetelności urzędnika należą: sumienna praca, dążenie do osiągnięcia w niej jak najlepszych rezultatów z uwzględnieniem prawa, odpowiedzialności, dobra społeczeństwa i rządu, dla którego pracuje, lojalność wobec rządu i zwierzchników, wykonywanie poleceń przełożonych oraz niedyskryminowanie ich w oczach innych podwładnych, a także aktywne wspieranie działania przełożonych.

²⁰ Zob. szerzej: M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 160–162.

²¹ B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 42.

²² *Ibidem*, s. 70.

²³ B. Dunaj (red.), *op.cit.*, s. 992; S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1993, s. 729.

²⁴ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994, s. 159, za: J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy...*, s. 183.

²⁵ Zob. Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *op.cit.*, s. 11.

Jak zauważa J. Itrich-Drabarek, szczególnie istotna dla pojęcia rzetelności jest interpretacja zasady lojalności urzędnika wobec przełożonego. Jej zdaniem lojalność w tym kontekście oznacza zakaz dowolności orzeczeń i opinii wydawanych przez urzędnika oraz konieczność przestrzegania standardów i norm prawnych w demokratycznym państwie prawa²⁶. M. Weber przyrównuje lojalność do honoru urzędnika, który jego zdaniem polega na „umiejętności, by w sytuacji, gdy – wbrew jego zdaniu nadrzędna wobec niego władza obstaje przy poleceniu, które wydaje mu się niesłuszne, wykonać je na odpowiedzialność wydającego to pozwolenie w sposób sumienny i dokładny, tak jak gdyby odpowiadało ono własnemu przekonaniu urzędnika”²⁷. Jak twierdzi, brak takich mechanizmów moralnej dyscypliny prowadziłby nieuchronnie do rozpadnięcia się całego aparatu administracyjnego²⁸.

Niewątpliwie również w zakresie pojęcia rzetelności należy umiejscowić, oprócz wiedzy formalnej, tzw. kompetencje miękkie i zarządcze: myślenie strategiczne i kreatywne, skuteczną komunikację oraz pozytywne nastawienie do klienta (obywatela), a także zarządzanie personelem czy zasobami. Myślenie kreatywne i strategiczne w codziennej praktyce funkcjonowania służby cywilnej odnosi się przede wszystkim do stanowisk kierowniczych oraz koncepcyjnych – odpowiadających m.in. za tworzenie rozwiązań prawnych i optymalizację sposobu świadczenia usług. Polega ono na zachęcaniu do generowania rozwiązań i innowacyjnego myślenia, wykorzystywaniu twórczego myślenia do budowania logicznych koncepcji i wizji strategicznych oraz skutecznych i efektywnych rozwiązań nastawionych na doskonalenie systemu zarządzania państwem i świadczenia usług publicznych. Osoby posiadające kompetencje myślenia strategicznego i kreatywnego często angażują się w działania nakierowane na modernizację i doskonalenie funkcjonujących rozwiązań, określając sposoby ich realizacji, a także przewidują długoterminowe skutki podejmowanych decyzji²⁹.

Wyrazem rzetelnego postępowania urzędniczego jest również efektywność pozyskiwania, przetwarzania i generowania informacji na rzecz obywateli, a nawet zachowanie wysokich standardów związanych z przejrzystością i zrozumiałością używanego języka. Rzetelny urzędnik, przygotowując rozstrzygnięcie administracyjne, korzysta z zasobów słownictwa dostosowanego do odbiorcy, unika tzw. stwierdzeń branżowych lub żargonów prawniczych, ekonomicznych czy szerzej urzędniczych.

²⁶ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy...*, s. 184.

²⁷ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Warszawa–Kraków 1998, s. 75.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Zestaw kompetencji dla stanowisk w służbie cywilnej. Stanowiska średniego szczebla zarządzania, koordynujące, samodzielne, specjalistyczne i wspomagające*, projekt „Wzmocnienie zdolności administracyjnych”, projekt bliźniaczy PHARE PL03.IB/OT/06, s. 4, za: J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy...*, s. 185.

Podsumowując powyższe rozważania dotyczące rzetelności, można przyjąć za W. Sokolewiczem, że rzetelność „da się najprościej objaśnić jako wymóg zgodności słów – wypowiadanych i zapisywanych czy też inaczej rejestrowanych – ze stanem faktycznym”³⁰. Niewątpliwie rzetelne wykonywanie zadań demokratycznego państwa prawnego obejmuje uczciwość w prezentowaniu propozycji rozwiązywania pojawiających się problemów i zagadnień, wskazywanie na różne alternatywne drogi postępowania i informowanie o ich możliwych konsekwencjach, zgodnie ze swą najlepszą wiedzą i w sposób wolny od subiektywnych ocen.

Ostatnim konstytucyjnym aksjomatem służby cywilnej jest zasada bezstronności. *Słownik współczesnego języka polskiego* definiuje „bezstronność” jako sprawiedliwe traktowanie wszystkich stron, niefaworyzowanie żadnej z nich, obiektywizm³¹.

Zasada bezstronności była szeroko analizowana i opisywana, zarówno w kontekście nauk politycznych, jak i nauk prawnych. OECD podkreśla, że:

bezstronność odnosi się do braku uprzedzeń. W ramach domeny administracji publicznej uprzedzenie oznacza posiadanie skłonności faworyzowania konkretnego wyniku danej sytuacji, powodując w konsekwencji niesprawiedliwą lub bezpodstawną szkodę dla ogólnego interesu, lub dla praw innych zainteresowanych stron. Ma to często silniejszy wymiar uprzedzenia lub wyroku z niesłusznych powodów. Warunki prawne, zabraniające pracownikom służb cywilnych włączanie się w sprawy wpływające na decyzje, w których mogą mieć osobistą lub materialną korzyść, mają na celu wzmocnienie znaczenia bezstronności³².

M. Weber, charakteryzując „prawdziwego urzędnika”, wskazywał, że urzędnik „nie powinien zgodnie ze swoim właściwym powołaniem zawodowym uprawiać polityki, tylko «administrować» i być przy tym przede wszystkim bezstronnym [*unparteiisch*]”. Dodawał również, że urzędnik powinien sprawować swój urząd „*sine ira et studio* – bez gniewu i stronniczości”³³. Bezstronność zdaniem M. Webera oznacza brak emocji, nieangażowanie się w konflikty między jednostkami, jednostkami i grupami oraz pomiędzy grupami, kierowanie się wyłącznie kryterium merytorycznym przy wykonywaniu pracy³⁴.

Na rodzimym gruncie TK, odnosząc się do bezstronności, wskazuje, że oznacza ona „niezależność od wszelkich czynników zewnętrznych i pozamerytorycznych, które mogłyby rzutować na sposób realizacji przypisanych poszczególnym organom kompetencji”. TK uznał również, że „integralnym składnikiem pojęcia

³⁰ W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 16.

³¹ B. Dunaj (red.), *op.cit.*, s. 53.

³² Europejskie zasady administracji publicznej; OECD: *Wsparcie na rzecz doskonalenia rządu i zarządzania w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Dokumenty SIGMA 1999, nr 27, s. 11.

³³ M. Weber, *Polityka jako zawód...*, s. 75.

³⁴ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo...*, s. 1037.

bezzstronności jest apolityczność – oznaczająca nie brak poglądów politycznych, lecz ich niemanifestowanie w pracy zawodowej”³⁵.

Zdaniem W. Sokolewicz nakaz bezzstronności należy stosować przede wszystkim do sfery stosunków ekonomicznych i osobistych, a nie politycznych. Wykonując zadania państwa, członek korpusu służby cywilnej powinien się kierować prawem interpretowanym w duchu interesu publicznego, a nie przychylnością czy antypatią do jakiejś osoby lub organizacji³⁶.

W zakresie władztwa administracyjnego bezzstronność jest ściśle powiązana z koniecznością rzetelnego i sumiennego wykonywania obowiązków przez pracowników organów administracji publicznej i wydania w efekcie końcowym obiektywnie uzasadnionej decyzji administracyjnej³⁷. Zdaniem I. Lipowicz bezzstronność to zaprzeczenie stronniczości, część obiektywności działania administracji³⁸. Z kolei P. Suwaj uważa, że bezzstronność administracji publicznej zakłada „takie szczególne działanie jej organów i pracowników, które polega na angażowaniu się w poznanie prawdy obiektywnej i jej uwzględnieniu w treści rozstrzygnięcia, a także oparciu się na zróżnicowanych, słusznych argumentach”³⁹.

W opinii E. Kasprowicz „zadania z zakresu administracji publicznej powinny być wykonywane bezzstronnie, z uwzględnieniem przede wszystkim interesu państwa. Wynika z tego obowiązek obiektywnego, wolnego od nacisków czy osobistych poglądów i sympatii, rozstrzygania w sprawach, gdzie zaangażowane są interesy różnych podmiotów”⁴⁰. Autorka przytacza również pogląd, że bezzstronność to:

wartość systemowa, która wpisuje się w kanon podstawowych wartości demokracji. Stoi ona w opozycji wobec zasad obowiązujących w dyktaturach totalitarnych, gdzie od urzędników wymaga się przede wszystkim oddania politycznego, a najważniejszym, czasem jedynym kryterium naboru i awansu jest wierność ideologiczna. Realiści przyznają wprawdzie, że nie ma administracji, która byłaby w pełni neutralna

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00 (Dz.U. z 2002 r. nr 56, poz. 517), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2002, seria A, nr 2, s. 14, 30.

³⁶ W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 16.

³⁷ A. Olszewska, *Bezzstronność organu administracji publicznej w świetle art. 24 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego w odniesieniu do zasad ogólnych tego kodeksu*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4, s. 44–58.

³⁸ I. Lipowicz, *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Warszawa 2013, s. 68.

³⁹ P.J. Suwaj, *Gwarancje bezzstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2004, s. 18.

⁴⁰ E. Kasprowicz, *Opinia na temat projektu ustawy o służbie cywilnej (druk 552) oraz projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553 oraz 553 A)*, [http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/\(\\$All\)/58080F919E47C546C12571A000253CF8/\\$File/i1618-06.rtf?OpenElement](http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/($All)/58080F919E47C546C12571A000253CF8/$File/i1618-06.rtf?OpenElement) (dostęp: 1.04.2022).

wobec polityki, głosząc jednak zarazem tezę o możliwości zbudowania takiej administracji, uznając ją za pewien stan idealny, do którego należałoby dążyć⁴¹.

Pełne zdefiniowanie terminu „bezstronność” w odniesieniu do służby cywilnej nie jest możliwe bez uwzględnienia takich czynników jak: uczciwość, wyższość interesu publicznego nad interesem prywatnym, profesjonalna niezależność, jawność i otwartość dostępu obywateli do informacji o działaniach administracji publicznej, prawo do sprawiedliwego wysłuchania i sprawiedliwości proceduralnej⁴².

W Kodeksie Etyki Służby Cywilnej z 2002 r. bezstronność definiowano m.in. jako: niedopuszczanie do podejrzeń o związek między interesem publicznym i prywatnym, niepodjęmowanie żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi, nieprzyjmowanie żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem lub wykonywaną pracą służbową, równe traktowanie wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych, nieuleganie żadnym naciskom i nieprzyjmowanie żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, znajomości, pracy lub przynależności, nieprzyjmowanie żadnych korzyści materialnych ani osobistych od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy, a także niedemonstrowanie zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej, wystrzeganie się okazji do promowania jakichkolwiek grup interesu i szanowanie prawa obywateli do informacji, mając na względzie jawność działania administracji publicznej, z dochowaniem przy tym tajemnicy ustawowo chronionej. Co istotne, kodeks przewidywał również konieczność akceptowania ograniczenia możliwości podjęcia przyszłej pracy przez osoby, których sprawy były lub są prowadzone przez zatrudniający je urząd⁴³.

Bezstronność jest również przedmiotem uregulowań Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji z 2001 r. Jak to precyzuje art. 8, urzędnik powinien zawsze działać bezstronnie i niezależnie, powstrzymywać się od wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację pojedynczych osób, oraz od wszelkich form faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania. Urzędnicy przy wykonywaniu zadań nie mogą kierować się interesem osobistym, rodzinnym lub narodowym i powinni być wolni od presji politycznej. Bezstronność gwarantuje również wyłączenie urzędnika z procesu podejmowania decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy.

Na gruncie obowiązującego zarządzenia regulującego kwestie etyki służby cywilnej bezstronność wyraża się w: niedopuszczaniu do podejrzeń o konflikt między interesem publicznym i prywatnym, niepodjęmowaniu żadnych prac

⁴¹ Zob. szerzej: E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 137 i n.

⁴² J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy...*, s. 242.

⁴³ § 4 zarządzenia nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. z 2002 r. nr 46, poz. 683).

ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi, jednakowym traktowaniu wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych i nieuleganiu przy tym jakimkolwiek naciskom oraz niedemonstrowaniu zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności zwłaszcza politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej oraz niepromowaniu jakichkolwiek grup interesu⁴⁴.

Bezstronność jako kategorię określającą służbę cywilną wprowadzono do ustawodawstwa polskiego na mocy ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o służbie cywilnej. W myśl art. 21 pracownik państwowy obowiązany był wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, wypełniać obowiązki swego urzędu 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 by mu mogło szkodzić. Każda z kolejnych ustaw zawierała wymóg bezstronności działania jako fundamentu instytucji służby cywilnej. Co ciekawe, ustawa z lipca 1996 r. odnosiła bezstronność również do przekonań religijnych. Art. 49 tej ustawy stanowił, że urzędnik służby cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie mógł kierować się swoimi przekonaniami politycznymi ani religijnymi, ani interesem jednostkowym lub grupowym. Wymóg ten zapewne z uwagi na uwarunkowania polityczne oraz szczególną pozycję Kościoła katolickiego w Polsce nie pojawił się już w żadnej kolejnej ustawie.

Wymóg bezstronności wiąże się również z zakazem podejmowania dodatkowej pracy i zajęć będących w sprzeczności z wykonywanymi obowiązkami służbowymi czy podważających zaufanie do służby cywilnej. Zakazy podejmowania dodatkowego zatrudnienia i innych zajęć „ubocznych” w służbie cywilnej znane były już ustawie z 1922 r. Jak wskazuje B. Cudowski, także doktryna prawa pracy z lat 60. ubiegłego wieku akceptowała zakazy i ograniczenia w tym zakresie⁴⁵. Twierdzono bowiem, że wykonywanie zajęć ubocznych mogłoby przeszkodzić w należyтым pełnieniu obowiązków, gdyż mogłoby utrudnić pracownikowi stawienie się na każde wezwanie do służby, wymagałoby poświęcenia energii z uszczerbkiem dla służby bądź osłabiałoby zaufanie do bezstronności oraz mogłoby uchybić godności, jakiej wymaga sprawowany urząd⁴⁶.

Analiza terminu „bezstronność” w literaturze obcojęzycznej wskazuje, że termin ten definiowany jest w sposób podobny do zakresu wypracowanego w Polsce. W stanowisku Public Service Commission of Canada możemy przeczytać, że bezstronność zakłada, iż dla uzyskania oczekiwanych rezultatów i wyników

⁴⁴ § 18 zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z 2011 r. nr 93, poz. 953).

⁴⁵ B. Cudowski, *Dodatkowe zatrudnienie*, Warszawa 2007, s. 45.

⁴⁶ Zob. W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, Poznań 1966, s. 118, oraz W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa–Poznań 1969, s. 91–92.

w procesie polityki publicznej niezbędne jest uwzględnianie różnych opcji. Taki punkt widzenia przyjmuje, że ministrowie oczekują przemyślanych i wiarygodnych porad obejmujących różne aspekty dotyczące interesu publicznego. Uznaje on także, że obywatele i podatnicy zasługują na usługi i działania, które nie wyrażają osobistych i ideologicznych preferencji urzędników, lecz leżą w interesie publicznym. W praktyce bezstronność często wymaga od urzędników służby cywilnej powstrzymywania się od wygłaszania opinii, stanowisk lub aktywności przeciw konkretnemu działaniu podejmowanemu lub prowadzonemu przez rząd. Analiza prowadzona przez urzędników winna opierać się na najlepszej wiedzy oraz dowodach empirycznych. Politycznie bezstronny korpus urzędniczy wspiera rząd niezależnie od tego, którą opcję polityczną wybrali obywatele⁴⁷.

Podsumowując rozważania dotyczące aksjomatów definiujących system służby cywilnej w Polsce, należy stwierdzić, że oczekiwania ze strony coraz lepiej poinformowanego społeczeństwa, wspólnie z ogólną potrzebą bezstronnego i przejrzystego administrowania sprawami publicznymi, kładą nacisk na rządy, by zapewniły wykonywanie funkcji publicznych w prawidłowy i pozbawiony wszelkich wpływów sposób oraz aby rozstrzygnięcia podejmowane przez aparat administracyjny nie nosiły znamion kierowania się w ich podejmowaniu własnym interesem urzędników⁴⁸. W tym kontekście wszelkie działania związane ze wzmacnianiem cech postaw zachowań urzędników związanych z profesjonalizmem, rzetelnością i bezstronnością wydają się niezbędne.

Jak ukazują badania przeprowadzone przez J. Arcimowicz⁴⁹ i J. Itrich-Drabarek oraz Ł. Małeckiego-Tepichta⁵⁰, urzędnicy na ogół mają problem z doprecyzowaniem zakresu przedmiotowego pojęć omawianych w tej części pracy. Wynika to przede wszystkim z niezdefiniowanego charakteru tych pojęć na gruncie prawnym, a także z ich wieloznaczności w języku potocznym. O ile jesteśmy w stanie intuicyjnie stwierdzić, czym charakteryzuje się rzetelny człowiek, o tyle wychwycenie subtelności odnoszących się do różnic pomiędzy pracownikiem rzetelnym a profesjonalnym nastrocza już sporych problemów. Oczywiście znajomość przymiotów definiujących poszczególne terminy nie jest najistotniejsza. Istotne jest natomiast, aby urzędnicy w praktyce byli bezstronnymi profesjonalistami, wykonującymi swoje obowiązki w sposób rzetelny i przy zachowaniu wszelkich standardów neutralności światopoglądowej i politycznej.

Rozważania dotyczące neutralności politycznej w służbie cywilnej należy w naszej ocenie rozpocząć od przytoczenia słownikowej definicji terminu

⁴⁷ Public Service Commission of Canada, *Public Service Impartiality. Taking Stock*, https://publications.gc.ca/collections/collection_2008/psc-cfp/SC3-132-2008E.pdf (dostęp: 10.04.2022).

⁴⁸ P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 197.

⁴⁹ Zob. szerzej: J. Arcimowicz, *Urzędnicy w służbie demokratycznego państwa*. *Salus rei publicae suprema lex*, Warszawa 2011, s. 300 i n.

⁵⁰ Zob. szerzej: J. Itrich-Drabarek, Ł. Małecki-Tepicht, *Materiał źródłowy z badania służby cywilnej*, Warszawa, lipiec 2009, za: J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkownia, standardy...*, s. 186.

„neutralność”. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* neutralny to: „nieopowiadający się za żadną ze stron w sporze, zachowujący neutralność polityczną, niebiorący udziału w wojnie między państwami, wyłączony z obszaru działań wojennych, o miejscu spotkania: nienależący do żadnej ze stron uczestniczących w pertraktacjach, zawodach sportowych itp., mający położenie lub działanie pośrednie między czymś a czymś oraz niewyrażający ocen ani emocji”⁵¹. Według innej definicji neutralny to taki, który „nie bierze udziału w cudzych sporach, nie skłania się ku żadnej ze stron, jest wobec nich niezależny; bezstronny”⁵².

W literaturze przedmiotu oraz społecznej percepcji neutralność polityczna bywa synonimem pojęcia apolityczności. Na gruncie nauk politycznych nie jest jednak w pełni uprawnione. E. Młyniec definiuje apolityczność, jako „postawy lub zachowania polegające na separacji od polityki, walce z nią bądź negacji”, podkreślając dodatkowo, że często apolityczność bywa błędnie „utożsamiana z bezpartyjnością (apartyjnością czy antypartyjnością)”, co skutkuje przenoszeniem błędnego rozumowania „na twierdzenie, że możliwe jest istnienie apolitycznego sądownictwa, prokuratury, wojska, policji czy administracji państwowej”⁵³. Uznany teoretyk polityki M. Karwat podkreśla, że apolityczność to „postawa wynikająca z własnych intencji nieuczestnictwa, samowylęczenia lub z narzucanych zewnętrznie wymagań politycznej neutralności, indyferentyzmu, nakazu powściągnięcia własnego zaangażowania”⁵⁴. Jak wynika z powyższego, apolityczność powiązana jest z postawą i działaniem jednostki, a nie samym faktem niemożności wygłaszania swoich poglądów politycznych. Od urzędników służby cywilnej w państwach demokratycznych nie wymaga się całkowitego wyzbycia się swoich poglądów politycznych i zaniechania aktywności związanej m.in. z uczestniczeniem w wyborach czy innych formach demokracji bezpośredniej. Wymaga się ograniczenia swojej aktywności politycznej w związku z wykonywaniem zadań służbowych oraz niekierowania się interesem danej partii politycznej przy sprawowaniu władztwa publicznego. Należy jednak podkreślić, że zasadniczym celem funkcjonowania służby cywilnej jest realizacja polityki rządu, który siłą rzeczy reprezentuje interesy danej partii politycznej.

Na gruncie przywołanego zarządzenia etycznego zasada neutralności politycznej oznacza, że członek korpusu służby cywilnej może korzystać z zagwarantowanych wolności oraz praw człowieka i obywatela, w tym prawa do udziału w życiu publicznym, z pewnymi zastrzeżeniami, które obejmują:

⁵¹ *Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/neutralno%C5%9B%C4%87> (dostęp: 5.11.2022).

⁵² B. Dunaj (red.), *op.cit.*, s. 584.

⁵³ Zob. E. Młyniec, *Apolityczność*, (w:) A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2003, s. 26–27.

⁵⁴ M. Karwat, *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Polilogiczne” 2010, t. 17, s. 79; zob. także: M. Karwat, *Polityka i apolityczność*, (w:) M. Szyszkowska (red.), *Interpretacje polityki*, Warszawa 1991; M. Karwat, *Outsiderskie odmiany apolityczności*, „Zeszyty Naukowe Almamater WSE” 2009, nr 1.

- niemanifestowanie publicznie poglądów i sympatii politycznych, zwłaszcza nieprowadzenie jakiegokolwiek agitacji o charakterze politycznym w służbie oraz poza nią;
- dystansowanie się od wszelkich wpływów i nacisków politycznych mogących prowadzić do działań stronnictw;
- niepodjęmowanie żadnych publicznych działań bezpośrednio wspierających działania o charakterze politycznym;
- niestwarzanie podejrzeń o sprzyjanie partiom politycznym i przestrzeganie obowiązujących ograniczeń;
- dbałość o jasność i przejrzystość relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne, z uwzględnieniem, że relacje te nie mogą podważać zaufania do politycznej neutralności członka korpusu służby cywilnej⁵⁵.

W. Sokolewicz podsumowuje swoje rozważania o celu powołania neutralnej służby cywilnej stwierdzeniem, że:

najważniejszym uzasadnieniem dla koncepcji korpusu służby cywilnej jest potrzeba zapewnienia administracji rządowej, a więc i państwu jako takiemu, a może i całemu mechanizmowi sprawowania władzy publicznej, zespołu pracowników nieangażujących się w partyjną politykę, wysoko kwalifikowanych i ustabilizowanych na swoich pozycjach zawodowych, a więc niezależnych od zmiennych w demokracji politycznych koniunktur wykonawców, gwarantujących – głównie w rezultacie swojej neutralności politycznej – ciągłość oraz, można powiedzieć, przewidywalność działania aparatu państwowego⁵⁶.

W podobnym tonie wypowiada się J. Jagielski, stwierdzając, że „apolityczność urzędnika służby cywilnej powinna być rozumiana w tym znaczeniu, że nie bierze on udziału w szeroko pojmowanej grze politycznej i że wolny jest w swym funkcjonowaniu od swojej czy jakiegokolwiek partii, opcji politycznej, ideologii, religii, itp. determinant i uwarunkowań”⁵⁷. Autor ten w swoich rozważaniach przyjmuje wymienną stosowania pojęć neutralności politycznej i apolityczności⁵⁸.

Uznając za trafne założenia powyższych definicji, należy stwierdzić, że znaczący odsetek członków korpusu służby cywilnej może w świetle prawa nie spełniać wymogu tak definiowanej apolityczności. Wynika to przede wszystkim z konstrukcji zakazów występujących w ustawie o służbie cywilnej. Na przykład prawo do tworzenia partii politycznych i uczestniczenia w nich nie przynależy wyłącznie urzędnikom mianowanym oraz osobom zajmującym wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Nie dotyczy to natomiast pozostałych blisko 120 tys.

⁵⁵ § 17 zarządzenia nr 70...

⁵⁶ Zob. W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 16–17.

⁵⁷ Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *op.cit.*, s. 12; zob. także: *Dobry urzędnik współczesnego państwa – iluzja czy konieczność*, (w:) Z. Cieślak, J. Jagielski (red.), *Korpus pracowników administracji publicznej w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1995, s. 74 i n.

⁵⁸ J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy...*, s. 17.

członków korpusu służby cywilnej. W odniesieniu do tej grupy zakaz odnosi się wyłącznie do publicznego manifestowania swoich poglądów politycznych oraz prowadzenia jakiejkolwiek agitacji politycznej w służbie i poza nią.

Podobne stanowisko w tej materii podzielane jest również w judykaturze. TK w wyroku z dnia 17 listopada 1998 r. uznał, że „integralnym składnikiem pojęcia bezstronności jest apolityczność – oznaczająca nie brak poglądów politycznych, lecz ich niemanifestowanie w pracy zawodowej”⁵⁹. Przenosząc stanowisko TK na grunt omawianych tu wątpliwości, należy stwierdzić, że przynależność pracownika do którejkolwiek z partii politycznych musiałaby zostać poczytana jako jawna deklaracja sympatii politycznych, zatem przeczyłaby apolityczności i tym samym negowała fundamentalną zasadę bezstronności.

Niejednoznaczność omawianych przepisów była również analizowana przez Sąd Apelacyjny w Warszawie w kontekście postępowania dyscyplinarnego pracownika służby cywilnej, który kandydował w wyborach parlamentarnych. Sąd ten podzielił argumenty Wyższej Komisji Dyscyplinarnej, która stwierdziła, że ustawodawca:

bezwzględnie zabronił w każdej sytuacji wszystkim członkom korpusu służby cywilnej publicznego manifestowania poglądów politycznych (art. 78 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej) jednakże wobec pracowników służby cywilnej dopuścił możliwość tworzenia przez nich partii politycznych i uczestniczenie w nich, co wynika z brzmienia art. 78 ust. 5 ustawy wyraźnie zakazującego tworzenia partii politycznych i uczestniczenia w nich jedynie urzędnikom służby cywilnej tym samym uznając, iż nawet przynależność do partii politycznej nie musi być równoznaczna z publicznym manifestowaniem poglądów politycznych⁶⁰.

Sąd podkreślił również, że bierne prawo wyborcze przysługuje wszystkim obywatelom i nie może być ograniczane wykładnią lub zapisem innej ustawy, poza ustawą konstytucyjną⁶¹.

Uzasadnienie dla wymiennego stosowania pojęć „neutralność polityczna” i „apolityczność” wynika również z zasygnalizowanej działalności orzeczniczej TK. W wielu orzeczeniach i postanowieniach stosował on bowiem zamienienie te pojęcia na gruncie nauk prawnych, choć nie odnosząc ich wprost do sfery aktywności jednostek w kontekście zachowań politycznych. Zamienne stosowanie powyższych pojęć przyjęło się także w literaturze przedmiotu i badaniach naukowych. Również dla potrzeb niniejszego artykułu (mimo zasygnalizowanych różnic) przyjęto równoznaczność i równoważność pojęć

⁵⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 1998 r., K. 42/97 (Dz.U. z 1998 r. nr 143, poz. 928).

⁶⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 listopada 2012 r., III APo 14/12.

⁶¹ *Ibidem*; zob. także: M. Gadomska, *Partię polityczną można lubić, ale tylko po cichu*, <https://www.rp.pl/urzednicy/art6621711-partie-polityczna-mozna-lubic-ale-tylko-po-cichu> (dostęp: 5.11.2022); I. Kacprzak, *Dyscyplinarka za udział w wiecu*, <https://www.rp.pl/urzednicy/art6638381-dyscyplinarka-za-udzial-w-wiecu> (dostęp: 5.11.2022).

„neutralność polityczna” i „apolityczność”. Poniżej zaprezentowane zostaną wybrane definicje neutralności politycznej właściwej w odniesieniu do służby cywilnej. Rozpoczynając rozważania, należy mieć na uwadze, że w obrębie administracji odnajdujemy zarówno organizatorów (służbę cywilną), jak i najważniejszych polityków (premiera i ministrów). Obecność tych drugich w strukturach wykonawczych przesądza o nieuchronnej polityzacji administracji publicznej⁶².

3. CHARAKTERYSTYKA USTROJOWO-PRAWNA KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO

Po przedstawieniu kluczowych założeń i aksjomatów służby cywilnej w kontekście celów badawczych niniejszego artykułu zasadne jest przybliżenie usytuowania ustrojowego polskiego organu nadzoru finansowego. W V kadencji Sejmu przypadającej na lata 2005–2007 podjęto kluczową z perspektywy modelu nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce decyzję związaną z integracją tego obszaru funkcjonowania państwa. W lipcu 2006 r. uchwalono ustawę o nadzorze nad rynkiem finansowym. Regulacja ta zmieniała model nadzoru ze zdecentralizowanego w model nadzoru zintegrowanego, łącząc w jeden organizm ustrojowy kilka instytucji realizujących zadania nadzorcze. Rządowy projekt ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (druk nr 654) wpłynął do Sejmu 7 czerwca 2006 r.⁶³ W uzasadnieniu do projektu wskazano, że integracja instytucji nadzorczych nad rynkiem finansowym wynika w dużej mierze z procesów zachodzących na krajowych i międzynarodowych rynkach finansowych. Zdaniem projektodawcy:

postępująca globalizacja, internacjonalizacja rynków finansowych, usuwanie barier w dostępie do rynku, ogromny postęp technologiczno-informatyczny (który znacząco zmniejszył koszty dostępu do rynku i umożliwił bezpośredni dostęp do ogromnej liczby konsumentów), jak również coraz większa konkurencja między podmiotami sprawiły, że tradycyjne granice między sektorami rynku finansowego zaczęły się zacierać⁶⁴.

⁶² Zob. A. Antoszewski, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, (w:) A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999, s. 56.

⁶³ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, V kadencja, Rządowy projekt ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, druk nr 654, <https://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/654.htm> (dostęp: 11.04.2022).

⁶⁴ *Ibidem*.

Do projektu sformułowano w większości pozytywne opinie, wobec czego został on poddany dalszym pracom legislacyjnym⁶⁵. Finalnie ustawę uchwalono w dniu 21 lipca 2006 r. Jak wspomniano powyżej, była ona podstawą do powołania Komisji Nadzoru Finansowego. Zgodnie z brzmieniem uchwalonego wówczas art. 2 celem nadzoru nad rynkiem finansowym było zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do niego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku przez realizację celów zdefiniowanych w ustawach: Prawo bankowe, o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, o elektronicznych instrumentach płatniczych oraz o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego.

Zgodnie z intencją ustawodawcy KNF stała się organem nadzorującym rynek finansowy. W momencie wejścia w życie przepisów ustawy w skład KNF wchodził przewodniczący, dwóch zastępców przewodniczącego i czterech członków⁶⁶. Nadzór nad jej działalnością sprawował Prezes Rady Ministrów, który dodatkowo posiadał kompetencję do powoływania Przewodniczącego KNF.

W doktrynie podkreśla się, że charakter ustrojowo-prawny KNF jest „wskutek enigmatycznego jego wskazania” w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym „dyskusyjny i w zasadzie od momentu pojawienia się tego nadzorczy w systemie prawa polskiego budzi spory i jest przedmiotem wielu kontrowersji zarówno w nauce prawa, jak i w judykaturze”⁶⁷. Główna oś sporu i dyskusji dotyczy następującej kwestii: czy KNF należy traktować jako centralny organ administracji publicznej, czy też jest to centralny organ administracji rządowej? Zwolennikami poglądu, że KNF nie jest centralnym organem administracji rządowej są m.in. M. Romanowski⁶⁸, P. Wajda⁶⁹, A. Jurkowska-Zeidler⁷⁰,

⁶⁵ Opinie Biura Analiz Sejmowych, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, V kadencja, Rządowy projekt ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, druk nr 654, <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=654> (dostęp: 11.04.2022).

⁶⁶ Zgodnie z art. 5 ust. 2 członkami KNF byli: minister do spraw instytucji finansowych albo jego przedstawiciel, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego albo jego przedstawiciel, Prezes Narodowego Banku Polskiego albo delegowany przez niego Wiceprezes Narodowego Banku Polskiego, a także przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶⁷ E. Komierzyńska-Orlińska, *Charakter prawny Komisji Nadzoru Finansowego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. 16, nr 1, cz. 2, s. 181.

⁶⁸ M. Romanowski, A.M. Weber-Elżanowska, *Kilka refleksji na temat kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego do wydania Zasad Ładu Korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 3, s. 131–141.

⁶⁹ P. Wajda, *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego – kilka uwag krytycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7–8, s. 136–146.

⁷⁰ A. Jurkowska-Zeidler, *Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce. Nowe uwarunkowania*, (w:) J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie*

P. Stanisławiszyn⁷¹ oraz R. Blicharz⁷². Stanowisko odmienne – uznające, że KNF jest organem administracji rządowej – prezentują m.in. L. Góral⁷³, K. Chochowski⁷⁴ oraz R. Kaszubski⁷⁵. Inny przedstawiciel doktryny – T. Nieborak – uważa, że KNF należy uznać za organ administracji państwowej. Rozbieżności w doktrynie są zatem spore i istotne. Wiąże się z tym także kwestia charakteru nadzoru nad działalnością UKNF sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów (zob. art. 3 ust. 3 u.n.r.f.).

Warto tu przytoczyć intencję projektodawcy, który odpowiadał za merytoryczną treść przepisów. W cytowanym już uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzono jednoznacznie, że „w zakresie sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym i wykonywania wszelkich zadań Komisja jest organem niezależnym, sprawującym nadzór nad rynkiem finansowym”⁷⁶. W podobnym tonie wypowiadał się na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, J. Pietras. Stwierdził on, że zdefiniowany w projekcie ustawy nadzór Prezesa Rady Ministrów ogranicza się do „działalności Komisji Nadzoru Finansowego jako instytucji i nie wkracza w obszar związany ze sprawowaniem nadzoru nad rynkiem finansowym, co, jak się wydaje, w pełni zapewni niezbędny dla umocowania każdego nadzorcy status niezależności”⁷⁷. Minister J. Pietras stwierdził również, że:

w zakresie sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym i wykonywania wszystkich swoich zadań Komisja będzie organem niezależnym, sprawującym nadzór nad rynkiem finansowym w sposób autonomiczny, a wszyscy członkowie Komisji, w tym przedstawiciele NBP, będą równi, posiadając prawo uczestnictwa w posie-

naprawy finansów publicznych, Lublin 2007, s. 150–151; A. Jurkowska-Zeidler, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28, s. 152.

⁷¹ P. Stanisławiszyn, *Status Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie bankowym*, (w:) W. Góralczyk (red.), *Problemy współczesnej bankowości. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2014, s. 315–317; P. Stanisławiszyn, *Nadzór i kontrola nad Komisją Nadzoru Finansowego*, (w:) P. Karpuś, J. Węclawski (red.), *Rynek finansowy. Inspiracje z integracji europejskiej*, Lublin 2008, s. 42.

⁷² R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 42–43.

⁷³ L. Góral, *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Warszawa 2011.

⁷⁴ K. Chochowski, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2008, nr 7–8.

⁷⁵ R.W. Kaszubski, *Ingerencja państwa w procesy gospodarcze – na przykładzie nadzoru nad instytucjami świadczącymi usługi na rynku finansowym*, (w:) W. Szwajdler, H. Nowicki (red.), *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, Toruń 2009.

⁷⁶ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, V kadencja, Rządowy projekt...

⁷⁷ Biuletyn nr 856/V, Komisja Finansów Publicznych (nr 73), 12 lipca 2006 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr5/FPB-73> (dostęp: 9.04.2022).

dzeniach Komisji, uzyskiwania informacji, które są dostępne Komisji, głosowania, podejmowania rozstrzygnięć⁷⁸.

Powyższe stwierdzenia płynące zarówno z treści uzasadnienia do projektu ustawy, jak i wypowiedzi przedstawicieli rządu w trakcie procesu legislacyjnego jednoznacznie wskazują na intencję, jaka przyświecała autorom projektu. Ich dążeniem było zdefiniowanie KNF jako organu administracji publicznej, a nie rządowej. Wyjaśnienia przedstawicieli rządu nie zyskały akceptacji innych interesariuszy systemu administracji publicznej, a w szczególności były kwestionowane przez członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w likwidowanych urzędach.

4. PRZYCZYNY POWSTANIA SPORU NA TLE ART. 153 UST. 1 KONSTYTUCJI RP

Uchwalenie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym doprowadziło – poza zintegrowaniem instytucji nadzorczych – do powstania zmian związanych z szeroko pojętym prawem pracy. Zgodnie z brzmieniem art. 10 u.n.r.f. utworzono UKNF, który miał za zadanie wspierać KNF i jej Przewodniczącego w wykonywaniu nałożonych zadań. W art. 10 ust. 3 u.n.r.f. wskazano, że do pracowników należy stosować przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Istotne z perspektywy prowadzonego wywodu były również zasady stypizowane w przepisach przejściowych, a konkretnie w art. 74 u.n.r.f. Przepis ten mówił, że z dniem utworzenia UKNF pracownicy likwidowanych urzędów stali się z mocy prawa pracownikami UKNF. W ust. 2 wskazano, że do urzędników służby cywilnej likwidowanych urzędów, do czasu przyjęcia przez nich nowych warunków pracy i płacy w UKNF, nie dłużej jednak niż przez sześć miesięcy od dnia likwidacji, stosuje się przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. W kolejnym ustępie analizowanego przepisu stwierdzono, że do urzędników służby cywilnej likwidowanych urzędów, którzy nie otrzymają w terminie trzech miesięcy od ostatniego dnia miesiąca, w którym powstał UKNF, propozycji nowych warunków pracy i płacy lub jeżeli odmówią ich przyjęcia, z upływem sześciu miesięcy od ostatniego dnia miesiąca, w którym powstał UKNF, stosuje się art. 54 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. Przepis ten mówił, że w razie likwidacji urzędu, w którym urzędnik służby cywilnej wykonywał pracę, lub reorganizacji tego urzędu uniemożliwiającej jego dalsze zatrudnienie, był on przenoszony przez Szefa Służby Cywilnej do innego urzędu w tej samej miejscowości lub innej miejscowości. Co istotne, Szef Służby Cywilnej zobowiązywał dyrektora generalnego urzędu tego urzędu do wyznaczenia urzędnikowi nowego stanowiska, uwzględniając jego przygotowanie zawodowe.

⁷⁸ *Ibidem*.

Powyższe przepisy wzbudziły wątpliwość Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO), który wystąpił do TK z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 10 ust. 3 u.n.r.f. oraz art. 74 ust. 2 i 3 u.n.r.f. z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP⁷⁹. Należy jednak podkreślić, że RPO nie działał z inicjatywy własnej, ale został zainspirowany przez Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

W ocenie RPO kwestionowane przepisy miały na celu wyłączenie pracowników nowo tworzonego UKNF ze struktur administracji rządowej, a tym samym również ze struktury korpusu służby cywilnej. We wniosku wskazano argumenty, które zdaniem RPO miały przemawiać za uznaniem KNF za organ administracji rządowej. Przyjęcie takiego założenia było zdaniem RPO podstawą do kwestionowania konstytucyjności przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

Rzecznik wskazał, że – jego zdaniem – KNF należy postrzegać i oceniać jako centralny organ administracji rządowej, a brak określenia tego organu w ustawie jako centralnego organu administracji rządowej „nie przesądza o wyłączeniu Komisji z tej kategorii organów”. Jak podkreślił RPO „istotne znaczenie mają uregulowania aspektów prawno-organizacyjnych tego organu”. Zdaniem wnioskodawcy dla zaklasyfikowania określonego organu jako centralnego organu administracji rządowej zasadniczą rolę odgrywa sposób kreowania tego organu oraz usytuowanie prawno-organizacyjne względem organów naczelnych, czyli Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów czy ministra.

Wnioskodawca odnosząc się do obsady personalnej KNF, podkreślił, że występuje tutaj zależność od Prezesa Rady Ministrów. Zauważono przy tym, że „nie jest pełna, lecz relatywnie ograniczona”. W podsumowaniu stanowiska RPO podkreślono jednoznacznie, że usytuowanie KNF

w systemie całego aparatu administracyjnego wyrażające się w powiązaniu organizacyjnym z Prezesem Rady Ministrów, każe postrzegać Komisję jako centralny organ administracji rządowej. Przemawia za tym zagwarantowanie Prezesowi Rady Ministrów skutecznego wpływu na obsadę stanowisk kierowniczych w Komisji, zapewnienie obecności „czynnika rządowego” (ministrowie) w składzie tego organu, czy wreszcie poddanie Komisji nadzorowi Premiera, który to nadzór choć niedoprecyzowany w ustawie, daje Prezesowi Rady Ministrów możliwości oddziaływania w zakresie organizacyjnym czy finansowym na Komisję i jej aparat pracy, a także umożliwia ocenę merytoryczną jej działalności (sprawozdania Komisji, acz z brakiem określenia formalnych działań związanych z rozpatrzeniem i oceną sprawozdań). Wreszcie pamiętać też trzeba, że Komisja właściwa jest w sprawach objętych działem administracji rządowej. Będąc włączoną w system administracji rządowej Komisja ma jednak pewną niezależność funkcjonalną i swobodę „operacyjnego

⁷⁹ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, pismo z dnia 15 stycznia 2009 r., RPO-572961-III/07/LN, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12320260840.pdf> (dostęp: 9.04.2022).

działania”. Ustawa nie przewiduje instrumentów prawnych wkraczania nadzorczego w bieżącą działalność Komisji. Skoro Komisję kwalifikujemy w kategorii administracji rządowej, to w konsekwencji Urząd Komisji będący jej aparatem pracy winien być uznany za urząd administracji rządowej⁸⁰.

W postępowaniu przed TK brał udział również Marszałek Sejmu. W stanowisku Sejmu z dnia 24 marca 2009 r. wniesiono o orzeczenie, że art. 10 ust. 3 u.n.r.f. jest zgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP. Dodatkowo wniesiono o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że kluczowe z punktu widzenia rozstrzygnięcia kwestii zgodności art. 10 ust. 3 u.n.r.f. z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o charakter prawny KNF. W powołanym piśmie przytoczono cytaty, które były wygłaszane przez stronę rządową w procesie legislacyjnym oraz te wynikające z uzasadnienia do projektu ustawy. Podkreślono m.in., że „wołą ustawodawcy było utworzenie niezależnego od administracji rządowej organu nadzoru”, dodając, że „ustawodawca był zdeterminowany i konsekwentny, aby nie nazwać KNF organem administracji rządowej”⁸¹.

W stanowisku Sejmu stwierdzono również, że nie może zostać uznany za przekonujący argument zakładający uznanie KNF za organ administracji rządowej na podstawie włączenia do składu KNF ministrów lub ich przedstawicieli. Dalej podkreślono, że nie zostały spełnione „wymagane przez orzecznictwo Trybunału i doktrynę prawa, warunki funkcjonalnego i organizacyjnego podporządkowania KNF Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów”⁸². Podkreślono przy tym, że KNF nie włączono do katalogu organów nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów zdefiniowanego w art. 33a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁸³. Wyjaśniono również, że kompetencja premiera do nadawania statutu UKNF oraz definiowania zasad wynagradzania pracowników UKNF mają wymiar instrumentów nadzoru instytucjonalnego nad niezależnym funkcjonalnie organem i stanowią wyjątek od zasady, a zatem muszą być interpretowane wąsko.

W postępowaniu przed TK uczestniczył również Prokurator Generalny. W swoim stanowisku wniósł o orzeczenie, że kwestionowane przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym są zgodne z Konstytucją RP. W kontekście przepisów przejściowych z art. 74 ust. 2 i 3 u.n.r.f. Prokurator wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na utratę mocy obowiązującej przez te przepisy. W stanowisku tym podkreślono jednoznacznie, że przepisy art. 74 ust. 2 i 3 u.n.r.f. „wyczerpały swoją treść”, a cel ich wprowadzenia do ustawy został zrealizowany.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09, OTK-A 2011, nr 5, poz. 42.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Dz.U. z 2007 r. nr 65, poz. 437, z późn. zm.

W kontekście zasadniczego zaskarżenia związanego ze statusem KNF jako organu, w stanowisku Prokuratora Generalnego stwierdzono, że analiza przepisów pozwala na przyjęcie, iż KNF znajduje się „poza systemem organizacyjno-funkcjonalnym aparatu administracji rządowej, choć nadzór nad działalnością tego organu sprawuje Prezes Rady Ministrów”. W ocenie Prokuratora z normatywnej treści przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wynika, że KNF „poddany jest jedynie ogólnemu organizacyjnemu, a nie funkcjonalnemu nadzorowi Prezesa RM. Jest to zatem odmienny rodzaj nadzoru od tego, który ustawa o działach przewiduje wobec centralnych organów administracji rządowej”. Kolejny podniesiony argument mówił, że za usytuowaniem KNF poza strukturą administracji rządowej przemawia skład tego organu, który obok przedstawicieli Rady Ministrów obejmuje również przedstawiciela Prezydenta RP oraz Prezesa lub Wiceprezesa NBP. W słusznej ocenie Prokuratora Generalnego organy te z uwagi na ich pozycję ustrojową, kompetencje i zadania „niewątpliwie nie reprezentują organów państwa, które mogłyby być uznane za administrację rządową”⁸⁴.

W celu wypracowania holistycznego poglądu na analizowany problem konstytucyjny TK zwrócił się do Przewodniczącego KNF o wyrażenie opinii w sprawie. Opinia Przewodniczącego KNF była jednoznaczna. Przytoczył on wiele argumentów przemawiających za „brakiem konieczności i dopuszczalności funkcjonowania w ramach Urzędu KNF korpusu służby cywilnej”. W ocenie Przewodniczącego KNF „ewentualne uznanie, iż w Urzędzie Komisji powinien funkcjonować korpus służby cywilnej, doprowadziłoby do poważnej destabilizacji kadr tego urzędu, co przełożyłoby się na jakość wykonywanego nadzoru nad rynkiem finansowym”. Przewodniczący KNF podkreślił przy tym, że „pracownicy świadczący swoje obowiązki w ramach Urzędu KNF wykonują jednocześnie służbę publiczną. Z tego względu w Urzędzie KNF przyjęto szereg regulacji wewnętrznych, które zapewniają zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań przez pracowników Urzędu KNF, a w szczególności Kodeks etyki pracownika Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego”.

Ze stanowiska Przewodniczącego KNF wynika jednoznacznie, że funkcjonowanie w UKNF korpusu służby cywilnej może generować istotne ryzyka dla sprawności i efektywności nadzoru nad rynkiem finansowym. W piśmie Przewodniczącego KNF datowanym na 14 czerwca 2011 r.⁸⁵ stwierdzono jednoznacznie, że warunkiem prawidłowego i sprawnego wykonywania zadań KNF i przynależnych temu organowi administracji kompetencji jest zapewnienie profesjonalnej i rzetelnej obsługi ze strony UKNF. Zdaniem Przewodniczącego „trudno wyobrazić sobie sytuację, w której niezależny organ administracji publicznej, jakim jest KNF [...], byłby obsługiwany przez pracowników UKNF, którzy faktycznie i prawnie zależni byłiby od podmiotu ze sfery administracji

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Pismo Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 14 czerwca 2011 r., DPP/023/179/5/11/SP/DN.

rządowej, gdyż ich zwierzchnikiem służbowym byłby Prezes Rady Ministrów”, który byłby wyposażony „w pełnię instrumentów prawnych, za pomocą których mógłby wpływać i oddziaływać na pracowników UKNF, włącznie z prawem wydania wiążących poleceń”⁸⁶.

W toku postępowania przed TK zwrócono się również o wyrażenie opinii w sprawie do Szefa Służby Cywilnej. W wyroku stwierdzono jednak, że „Szef Służby Cywilnej nie zajął jednoznacznego stanowiska co do charakteru KNF”. Brak jednoznacznego stanowiska Szefa Służby Cywilnej może zaskakiwać. Organ ten był bowiem odpowiedzialny za ochronę interesów służby cywilnej. Można jednak założyć, że Szef Służby Cywilnej nie chciał występować wbrew stanowisku rządowemu, wobec czego nie zajął wyraźnego stanowiska w sprawie. Z perspektywy politycznej działanie to może być więc zrozumiałe, jednak z perspektywy członków korpusu służby cywilnej i ich interesów było ono oceniane negatywnie.

5. ANALIZA ORZECZENIA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

TK w uzasadnieniu prawnym wskazał na kilka elementów, które są istotne dla kształtu polskiego systemu nadzoru nad rynkiem finansowym. TK rozstrzygał bowiem niebagatelne zagadnienie ustrojowe, ważne dla niezależności KNF i pracowników UKNF. Gdyby bowiem TK uznał, że KNF jest organem administracji rządowej, w którym powinien funkcjonować korpus służby cywilnej, to Prezes Rady Ministrów stałby się zwierzchnikiem pracowników UKNF, zgodnie z treścią art. 153 ust. 2 Konstytucji RP. Analizując tę kompetencję, należy również uwzględnić treść art. 148 pkt 7 Konstytucji RP czyniącego z Prezesa Rady Ministrów zwierzchnika służbowego pracowników całego segmentu administracji rządowej w Polsce. W tym kontekście – jak słusznie podkreśla się w doktrynie – premier może stosować wobec nich właściwe środki kierownictwa. W. Góralczyk Jr wskazuje, że w świetle powyższych przepisów konstytucyjnych Prezes Rady Ministrów sprawuje

kierownictwo nad administracją rządową we wszystkich jej układach – makroadministracyjnym, pośrednim i mikroadministracyjnym. Kieruje jej organami, jeśli przepisy szczególne nie wyłączają tego kierownictwa. Kieruje jednostkami organizacyjnymi i ich wewnętrznymi komórkami. Może wreszcie stosować środki kierownictwa wobec wszystkich członków korpusu służby cywilnej⁸⁷.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ W. Góralczyk Jr, *Środki kierownictwa stosowane przez Prezesa Rady Ministrów*, (w:) W. Góralczyk Jr, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.

Autor ten słusznie zauważa, że paleta ustawowych środków kierownictwa, do których stosowania jest uprawniony Prezes Rady Ministrów, jawi się jako bogatsza niż tych, które służą Radzie Ministrów⁸⁸.

W kontekście umiejscowienia KNF w systemie organów państwa TK dostrzegł rozbieżności w doktrynie, wobec czego zdecydował się na przeprowadzenie poszerzonej wykładni spornego zagadnienia. W uzasadnieniu prawnym do wyroku słusznie wskazano, że „organy należące do struktury administracji rządowej są wyraźnie określone w ten sposób w ustawach powołujących je do życia”; dodano jednak, że:

brak w ustawie n.r.f. lub w innych ustawach przepisu, który wprost określałby KNF jako centralny organ administracji rządowej, nie może jeszcze przesądzać o tym, że organ ten rzeczywiście znajduje się poza tą strukturą. Istotne znaczenie dla określenia miejsca Komisji w strukturze organów państwa mają konkretne powiązania z innymi organami państwa wynikające z przepisów prawa, które mogłyby przesądzić, czy organ ten podlega kierownictwu Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra kierującego działem administracji rządowej.

Dodatkowo TK uznał, że zróżnicowanie składu KNF przemawia za usytuowaniem KNF poza strukturą administracji rządowej. Podkreślono jednak, że nie jest to kryterium rozstrzygające.

Po przeprowadzeniu postępowania TK stwierdził jednoznacznie, że uznanie KNF za:

organ administracji publicznej usytuowany poza administracją rządową ma rozstrzygające znaczenie również dla określenia charakteru prawnego Urzędu KNF. Skoro organ, który wykonuje swoje zadania przy pomocy określonego urzędu, nie znajduje się w strukturze administracji rządowej, to urząd ten nie może być uznany za urząd administracji rządowej w rozumieniu art. 153 ust. 1 Konstytucji. Zgodne z Konstytucją jest powołanie do życia organu administracji państwowej i usytuowanie go poza strukturą administracji rządowej, czego konsekwencją jest to, że pracownicy urzędu tego organu nie należą do korpusu służby cywilnej. Wobec tego art. 10 ust. 3 ustawy n.r.f. jest zgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie TK z powyższych powodów zgodne z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP były także normy zawarte w art. 74 ust. 2 i 3 u.n.r.f., które dotyczą sytuacji pracowników likwidowanych urzędów centralnych organów administracji rządowej. W wyroku podkreślono również, że:

ustawodawca tworząc nowy organ usytuowany poza administracją rządową, przejmujący zadania i kompetencje organów administracji rządowej, mógł zdecydować, że pracownicy likwidowanych urzędów należący do korpusu służby cywilnej utracą taki status, albo zachowają go w innych urzędach administracji rządowej. Artykuł

⁸⁸ *Ibidem*.

74 ust. 2 i 3 ustawy n.r.f. mają charakter epizodyczny, lecz mogą znaleźć potencjalnie zastosowanie w razie sporów pracodawcy z pracownikami zniesionych urzędów⁸⁹.

Jak wynika z treści uzasadnienia prawnego, sąd konstytucyjny podzielił stanowisko Sejmu, rządu oraz przewodniczącego KNF, stwierdzając jednoznacznie, że KNF jest centralnym organem administracji publicznej, a nie administracji rządowej. Takie rozstrzygnięcie wpłynęło bez wątpienia na podmiotową stronę polskiego korpusu służby cywilnej, który został zmniejszony o urzędników zatrudnionych w likwidowanych po powstaniu UKNF urzędach. Doszło więc do sytuacji, w której do pewnego momentu urzędnicy realizowali zadania państwa w ramach struktur administracji rządowej, a później – zgodnie z wolą ustawodawcy – zostali wyłączeni z tej struktury. W konsekwencji oznacza to, że może dochodzić do sytuacji, w których – na mocy rozstrzygnięć ustawodawczych w ramach tzw. ustawodawstwa zwykłego (bez zmian konstytucyjnych) – część organów wchodzących w system administracji rządowej będzie wynoszona poza ten system. Ryzyko to nie jest wysokie, jednak może być wykorzystywane jako źródło nacisku na członków korpusu służby cywilnej, którzy w obawie o własne stanowiska pracy będą rezygnować z asertywności na rzecz postaw konformistycznych. Jest ono także mitygowane faktem, że mówimy tu o rozstrzygnięciach ustawowych, które podlegają również kontroli konstytucyjnej, nie zaś np. działaniach władzy wykonawczej. Dlatego ostatecznie nie uważamy, aby tego rodzaju zastrzeżenia miały podważać trafność rozstrzygnięcia TK lub płynących zeń wniosków dotyczących charakteru i usytuowania KNF i UKNF.

6. WNIOSKI

W ujęciu systemowym analizowane orzeczenie sądu konstytucyjnego zakreśliło – jak pisze B. Przywora – ramy prawne działania służby cywilnej, a tym samym doszło do ustalenia kręgu funkcjonariuszy administracji publicznej należących do korpusu służby cywilnej⁹⁰. Należy jednak podkreślić, że orzeczenie to w oczywisty sposób nie zamknęło możliwości zatrudniania w strukturach administracji rządowej na podstawie innej pragmatyki urzędniczej. W 2022 r. nadal obowiązuje ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁹¹. Daje ona możliwość zatrudniania pracowników administracji rządowej z pominięciem ustawy o służbie cywilnej. Nie jest to jedyna regulacja rangi ustawo-

⁸⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09...

⁹⁰ B. Przywora, *Glosa do wyroku TK z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 5, s. 144–151.

⁹¹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 537, z późn. zm.).

wej, która tworzy podstawy prawne do zatrudniania pracowników administracji rządowej. Problem wielości tych pragmatyk jest jednym z kluczowych wyzwań, jakie należy podjąć w najbliższym czasie.

Drugi wniosek o charakterze systemowym – choć wynikający pośrednio z analizowanego wyroku – dotyczy otwarcia systemu polskiej administracji publicznej w zakresie szeroko pojętego prawa pracy. Trzeba bowiem pamiętać, że ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym wskazuje, iż do pracowników UKNF stosuje się przepisy Kodeksu pracy, a więc rozwiązań prawnych, które – co do zasady – nie zostały przygotowane na potrzeby pracowników realizujących zadania państwa. Takie lakoniczne odesłanie ustawy do przepisów powszechnego prawa pracy powoduje istotne konsekwencje w sferze kształtowania praw i obowiązków pracowników realizujących zadania państwa. Sprawa jest skomplikowana i ma istotne znaczenie z punktu widzenia praktycznego.

Z jednej strony brak szczegółowych wymagań ustawowych związanych z naborem pracowników UKNF może generować ryzyka związane z zatrudnieniem osób, które z różnych względów nie powinny wykonywać pracy w organach władzy publicznej. Można tu wskazać w szczególności zagadnienia związane np. z konfliktem interesów lub różnego rodzaju innych powiązań albo uwarunkowań, które mogą negatywnie wpływać na jakość zadań realizowanych w obszarze nadzoru finansowego. Osobną kwestią są zagadnienia związane z ewentualnymi ograniczeniami, jakie powinny dotyczyć takich osób przez określony czas po zakończeniu pracy w UKNF, a także z rekompensatą, jaka musiałaby towarzyszyć nałożonym na nie ograniczeniom w zakresie funkcjonowania zawodowego. Do wątków tych wracamy w toku dalszego wywodu. W każdym razie sprawy te nie są przedmiotem regulacji prawnej, co naszym zdaniem powoduje, że pozostaje nieunormowany pewien stosunkowo istotny aspekt funkcjonowania nadzoru finansowego, a związany z szeroko pojętym ryzykiem kadrowym. Ryzykiem tym można oczywiście zarządzić, jednak wymaga to przemyślanych działań ze strony przewodniczącego KNF, który pełni funkcję pracodawcy. Powiązanym wątkiem, który pojawiał się już w debacie publicznej, jest także kwestia ewentualnej ochrony prawnej pracowników nadzoru finansowego, którzy – ze względu na charakter wykonywanych zadań – mogą być narażeni na ryzyko także nieuprawnionych działań prawnych osób trzecich. W ramach szeroko pojętej polityki kadrowej UKNF wypracowanie racjonalnych rozwiązań w tym zakresie – choćby wzorowanych na modelach dotyczących innych grup zawodowych narażonych na podobne ryzyka – mogłoby stanowić istotne ułatwienie.

Z drugiej strony brak szczegółowych wymagań formalnych oraz anachronicznych i długotrwałych procedur rekrutacyjnych i wynikająca stąd elastyczność pozwalają na sprawniejsze pozyskiwanie wysokiej jakości kadr niezbędnych do realizowania nadzoru nad rynkiem finansowym. Należy bowiem pamiętać, że UKNF jest szczególnym typem urzędu współpracującego na bieżąco z podmiotami rynku finansowego, w których to podmiotach wynagrodzenia i inne

benefity pracownicze są na bardzo wysokim poziomie. Instytucje, z którymi UKNF bezpośrednio rywalizuje o kadry, korzystają więc ze znacznej elastyczności w kształtowaniu swojej polityki kadrowej, a oferowane przez nich warunki często lokalizują ich wśród pożądanых pracodawców.

Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym milczy w kwestii standardów etycznych dla pracowników UKNF. Jest to niewątpliwy mankament tego aktu prawnego, który powinien dawać (np. w postaci stosownej delegacji) przestrzeń do sformułowania np. w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów podstawowych standardów etycznych dla pracowników UKNF. Obecne rozwiązania w tym zakresie są suboptymalne. Standardy zdefiniowano bowiem na podstawie zarządzenia Przewodniczącego KNF, a więc aktu prawa wewnętrznego. Obecnie w UKNF obowiązuje zarządzenie nr 24/2020 Przewodniczącego KNF z dnia 18 maja 2020 r. w sprawie sposobów przeciwdziałania ryzyku korupcji oraz zasad postępowania w przypadku wystąpienia lub podejrzenia wystąpienia korupcji w UKNF⁹² oraz zarządzenie nr 26/2020 Przewodniczącego KNF z dnia 17 czerwca 2020 r. w sprawie standardów etycznych oraz rozwiązań służących przeciwdziałaniu mobbingowi i dyskryminacji w zatrudnieniu w UKNF.

Do drugiego z przywołanych zarządzeń wydano załączniki. Jeden z nich definiuje podstawowe wartości i zasady, na których UKNF opiera swoje działanie. Wartości zdefiniowane w tym dokumencie to:

1. Dbłość o dobro wspólne i interes publiczny wyznaczony ustawowymi celami nadzoru nad rynkiem finansowym.
2. Zapewnienie zgodności wszelkich działań z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w UKNF.
3. Gotowość do podejmowania działań dostosowanych do charakteru identyfikowanych zagrożeń i poziomu ryzyka na rynku finansowym.
4. Bezstronność, niezależność i neutralność polityczna.
5. Rzetelność, efektywność i należyta staranność działania oparte na wysokiej kulturze pracy.
6. Profesjonalizm działania oparty na wiedzy i kompetencjach.
7. Odpowiedzialność za posiadane informacje, ich właściwe wykorzystanie oraz należyta ochronę.
8. Transparentność działania w granicach ustawowej ochrony informacji.
9. Racjonalne i oszczędne gospodarowanie mieniem państwowym.

⁹² Tekst ujednolicony sporządzony na podstawie zarządzenia nr 24/2020 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 18 maja 2020 r. w sprawie sposobów przeciwdziałania ryzyku korupcji oraz zasad postępowania w przypadku wystąpienia lub podejrzenia wystąpienia korupcji w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego oraz zarządzenia nr 48/2021 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 13 lipca 2021 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie sposobów przeciwdziałania ryzyku korupcji oraz zasad postępowania w przypadku wystąpienia lub podejrzenia wystąpienia korupcji w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego.

10. Zapewnienie pracownikom odpowiednich warunków rozwoju zawodowego, uzyskania stabilności zawodowej i dbałość o właściwe relacje pomiędzy pracownikami, w tym pomiędzy przełożonymi a podwładnymi.

Powyższy katalog zawiera istotne aksjomaty, co należy ocenić pozytywnie. Oprócz aksjomatów konstytucyjnych dotyczących służby cywilnej przyjęto również inne zasady, które są standardem w nowoczesnych urzędach publicznych.

Należy również podkreślić, że problematyczne jest wyłączenie pracowników UKNF z zakresu podmiotowego ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (dalej: ustawa antykorupcyjna)⁹³. Regulacja ta – i to w ograniczonym zakresie – dotyczy wyłącznie przewodniczącego i zastępców przewodniczącego KNF. Kluczowy problem związany z brakiem tej regulacji dotyczy rocznego zakazu zatrudnienia przez osoby objęte ustawą. Zakaz ten zdefiniowano w art. 7 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej. Mówi on, że osoby wymienione w art. 1 oraz w art. 2 pkt 1–3 i 6–6c ustawy antykorupcyjnej nie mogą przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy; nie dotyczy to decyzji administracyjnych w sprawie ustalenia wymiaru podatków i opłat lokalnych na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem decyzji dotyczących ulg i zwolnień w tych podatkach lub opłatach.

Bez wątpienia pracownicy UKNF uczestniczą w istotnych procesach decyzyjnych, wobec czego zakaz ten powinien obejmować także ich. Tutaj jednak pojawia się kolejne ryzyko, które musi być analizowane równolegle. Wprowadzenie takiego zakazu bez jednoczesnego mechanizmu kompensowania potencjalnych strat finansowych dla pracownika może spowodować natychmiastowy odpływ wysoko wykwalifikowanej kadry. To z kolei może wygenerować nieakceptowalne ryzyko dla państwa polskiego. Mitygantem dla tego ryzyka musiałby być mechanizm finansowej rekompensaty dla pracowników objętych zakazem, co odpowiada też rynkowym standardom dla tego typu ograniczeń. Wprowadzenie takich rozwiązań może jednak spowodować sprzeciw części społeczeństwa i klasy politycznej. Należałoby więc podejmować szerokie działania komunikacyjne i edukacyjne. Bez wątpienia wysokiej jakości kadry realizujące zadania państwa leżą w interesie zarówno decydentów politycznych, jak i innych interesariuszy systemu administracji publicznej w Polsce.

Konsekwencje analizowanego orzeczenia są istotne w ujęciu systemowym i do dzisiaj budzą wątpliwości ekspertów zajmujących się służbą cywilną w Polsce. Zdaniem części z nich TK przyczynił się do „rozszczelnienia” systemu służby cywilnej, a tym samym wpłynął negatywnie na jakościowe standardy funkcjonowania państwa polskiego. Twierdzenia te są jednak trudne do jednoznacznego

⁹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2399, z późn. zm.

potwierdzenia. Brakuje odpowiednich dowodów empirycznych, które pokazywałyby większą skuteczność i efektywność członków korpusu służby cywilnej w kontekście innych grup pracowniczych realizujących zadania państwa. Być może dynamiczne zmiany w otoczeniu administracji publicznej w Polsce doprowadzą do jeszcze szerszego ograniczenia zakresu podmiotowego służby cywilnej. Wiele instytucji publicznych ma poważne problemy z pozyskiwaniem specjalistycznych kadr odpowiedzialnych m.in. za informatyzację czy cyberbezpieczeństwo. Kandydaci na te stanowiska nie są zainteresowani udziałem w procedurach rekrutacyjnych, programach adaptacyjnych (np. służbie przygotowawczej w służbie cywilnej) oraz być może i kształtowaniu etosu służby publicznej. Wyzwanie to jest szczególnie istotne w kontekście aktualnej sytuacji geopolitycznej na świecie, która powoduje bezprecedensowe zapotrzebowanie nadzoru finansowego (a także innych instytucji publicznych) na wysoko wykwalifikowane kadry urzędnicze. Zagadnienie to jest kluczowe dla sprawnego wykonywania powierzonego mandatu, a tym samym interesariuszy rynku finansowego w Polsce.

Nie ulega wątpliwości, że status prawnoustrojowy KNF charakteryzuje się istotnym poziomem samodzielności i niezależności. W doktrynie podkreśla się, że jest on większy niż w przypadku innych organów regulacyjnych określonych w ustawach jako centralne organy administracji rządowej⁹⁴. Autorzy podzielają pogląd wyrażony przez TK, że KNF jest „szczególnym organem administracji publicznej – państwowej, ale usytuowanym poza strukturą administracji rządowej”⁹⁵. Pogląd o dopuszczalności w świetle przepisów ustawy zasadniczej tworzenia w drodze ustaw organów władzy wykonawczej niepodporządkowanych Radzie Ministrów jest od lat formułowany w doktrynie⁹⁶. Słuszność tego poglądu prowadzi w konsekwencji do możliwości tworzenia rozwiązań prawnych zakładających funkcjonowanie innych niż korpus służby cywilnej struktur urzędniczych. Warto w tym miejscu przypomnieć, że ustawodawca konstytucyjny obok służby cywilnej wymienia w art. 60 Konstytucji RP szerszą kategorię, tj. służbę publiczną. Należy przyjąć, że działanie ustawodawcy konstytucyjnego było racjonalne, wobec czego świadomie wprowadzono możliwość tworzenia innych „korpusów” realizujących zadania państwa.

Nie można również przyjąć *a priori*, że tylko członkowie korpusu służby cywilnej będą realizować zadania państwa w sposób rzetelny, bezstronny, zawodowy i neutralny politycznie. Takie uproszczenie we wnioskowaniu obarczone jest istotnym ryzykiem. Stosując tę analogię można przyjąć, że pracownicy jednostek samorządu terytorialnego, którzy zatrudniani są na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, są „gorszą katego-

⁹⁴ D.K. Nowicki, *Działalność Komisji Nadzoru Finansowego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2014, s. 9.

⁹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09...

⁹⁶ K. Wojtyczek, *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wielocłonowa*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 12.

rią” pracowników realizujących zadania państwa niż członkowie korpusu służby cywilnej. Takie wnioskowanie jest nieuprawnione i krzywdzące dla innych grup pracowników realizujących z zaangażowaniem i pasją zadania państwa w różnych obszarach jego funkcjonowania.

REFERENCES

- Antoszewski A., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, (w:) A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999
- Arcimowicz J., *Urzędnicy w służbie demokratycznego państwa*. Salus rei publicae suprema lex, Warszawa 2011
- Biuletyn nr 856/V, Komisja Finansów Publicznych (nr 73), 12 lipca 2006 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrrnr5/FPB-73> (dostęp: 9.04.2022)
- Blicharz R., *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Bydgoszcz–Katowice 2009
- Chochowski K., *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2008, nr 7–8
- Cieślak Z., Jagielski J., *Dobry urzędnik współczesnego państwa – iluzja czy konieczność*, (w:) Z. Cieślak, J. Jagielski (red.), *Korpus pracowników administracji publicznej w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1995
- Cieślak Z., Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998
- Cudowski B., *Dodatkowe zatrudnienie*, Warszawa 2007
- Czarny P., (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021
- Dunaj B. (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996
- Encyklopedia Administracji Publicznej*, http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/S%C5%82u%C5%BCba_cywilna (dostęp: 11.04.2022)
- Europejskie zasady administracji publicznej; OECD: Wsparcie na rzecz doskonalenia rządzenia i zarządzania w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Dokumenty SIGMA 1999, nr 27
- Gadomska M., *Partię polityczną można lubić, ale tylko po cichu*, <https://www.rp.pl/urzednicy/art6621711-partie-polityczna-mozna-lubic-ale-tylko-po-cichu> (dostęp: 5.11.2022)
- Góral L., *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Warszawa 2011
- Góralczyk W. Jr, *Środki kierownictwa stosowane przez Prezesa Rady Ministrów*, (w:) W. Góralczyk Jr, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016
- Hebdzińska B., *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem*, Warszawa–Kraków 1996
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010
- Itrich-Drabarek J., Małecki-Tepicht Ł., *Materiał źródłowy z badania służby cywilnej*, Warszawa, lipiec 2009

- Jacobs W.D., Zink H., *Modern Governments*, New York–London 1966
- Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001
- Jagielski J., Rączka K., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010
- Jaśkiewicz W., *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, Poznań 1966
- Jaśkiewicz W., *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa–Poznań 1969
- Jurkowska-Zeidler A., *Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce. Nowe uwarunkowania*, (w:) J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007
- Jurkowska-Zeidler A., *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28
- Kacprzak I., *Dyscyplinarka za udział w wiecu*, <https://www.rp.pl/urzednicy/art6638381-dyscyplinarka-za-udzial-w-wiecu> (dostęp: 5.11.2022)
- Karwat M., *Polityka i apolityczność*, (w:) M. Szyszkowska (red.), *Interpretacje polityki*, Warszawa 1991
- Karwat M., *Outsiderskie odmiany apolityczności*, „Zeszyty Naukowe Almamater WSE” 2009, nr 1
- Karwat M., *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Politologiczne” 2010, t. 17
- Kasprowicz E., *Opinia na temat projektu ustawy o służbie cywilnej (druk 552) oraz projektu ustawy o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 553 oraz 553 A)*, [http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/\(\\$All\)/58080F919E47C546C12571A000253CF8/\\$File/il618-06.rtf?OpenElement](http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/($All)/58080F919E47C546C12571A000253CF8/$File/il618-06.rtf?OpenElement) (dostęp: 1.04.2022)
- Kaszubski R.W., *Ingerencja państwa w procesy gospodarcze – na przykładzie nadzoru nad instytucjami świadczącymi usługi na rynku finansowym*, (w:) W. Szwajidler, H. Nowicki (red.), *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, Toruń 2009
- Kieżun W., *O sprawną administrację publiczną*, „Ius et Lex” 2005, nr 1, http://www.witoldkiezun.com/docs/iusetlex_012005.htm (dostęp: 11.04.2022)
- Komierzyńska-Orlińska E., *Charakter prawny Komisji Nadzoru Finansowego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. 16, nr 1, cz. 2
- Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998
- Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010
- Lipowicz I., *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Warszawa 2013
- Łętowska E., Łętowski J., *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995
- Młyniec E., *Apolityczność*, (w:) A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2003
- Mrocza K., *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*, Warszawa 2015
- Nowicki D.K., *Działalność Komisji Nadzoru Finansowego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2014
- Nowicki D.K., Peszkowski S., *Status ustrojowy i procesowy Komisji Nadzoru Finansowego jako organu państwowej osoby prawnej*, (w:) Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa 2020

- Olszewska A., *Bezstronność organu administracji publicznej w świetle art. 24 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego w odniesieniu do zasad ogólnych tego kodeksu*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4
- Opinie Biura Analiz Sejmowych, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, V kadencja, Rządowy projekt ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, druk nr 654, <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=654> (dostęp: 11.04.2022)
- Pismo Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 14 czerwca 2011 r., DPP/023/179/5/11/SP/DN
- Przywora B., *Glosa do wyroku TK z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 5
- Public Service Commission of Canada, *Public Service Impartiality, Taking Stock*, https://publications.gc.ca/collections/collection_2008/psc-cfp/SC3-132-2008E.pdf (dostęp: 10.04.2022)
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994
- Romanowski M., Weber-Elżanowska A.M., *Kilka refleksji na temat kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego do wydania Zasad Ładu Korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 3
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, V kadencja, Rządowy projekt ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, druk nr 654, <https://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/654.htm> (dostęp: 11.04.2022)
- Skorupka S., Auderska H., Łempicka Z. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1993
- Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/neutralno%C5%9B%C4%87> (dostęp: 5.11.2022)
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 153. Rozdział VI Rada Ministrów i administracja rządowa*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001
- Stanisławiszyn P., *Nadzór i kontrola nad Komisją Nadzoru Finansowego*, (w:) P. Karpuś, J. Węclawski (red.), *Rynek finansowy. Inspiracje z integracji europejskiej*, Lublin 2008
- Stanisławiszyn P., *Status Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie bankowym*, (w:) W. Góralczyk (red.), *Problemy współczesnej bankowości. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2014
- Suwaj P.J., *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2004
- Suwaj P.J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. z 1922 r. nr 21, poz. 164)
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 537, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2399, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. z 2018 r., poz. 2243, z późn. zm.)

- Wajda P., *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego – kilka uwag krytycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7–8
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Warszawa–Kraków 1998
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002
- Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, pismo z dnia 15 stycznia 2009 r., RPO-572961-III/07/LN, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12320260840.pdf> (dostęp: 9.04.2022)
- Wojtyczek K., *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wieloczołowa*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 12
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 1998 r., K. 42/97 (Dz.U. z 1998 r. nr 143, poz. 928)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00 (Dz.U. z 2002 r. nr 56, poz. 517), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2002, seria A, nr 2
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02 (Dz.U. z 2002 r. nr 238, poz. 2025), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2002, seria A, nr 7
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09, OTK-A 2011, nr 5, poz. 42
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 listopada 2012 r., III APo 14/12
- Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. z 2002 r. nr 46, poz. 683)
- Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z 2011 r. nr 93, poz. 953)
- Zestaw kompetencji dla stanowisk w służbie cywilnej. Stanowiska średniego szczebla zarządzania, koordynujące, samodzielne, specjalistyczne i wspomagające*, projekt „Wzmocnienie zdolności administracyjnych”, projekt bliźniaczy PHARE PL03.IB/OT/06