

*Andrzej Misiuk*

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: [a.misiuk@wp.pl](mailto:a.misiuk@wp.pl)

ORCID: 0000-0003-1371-6270

*Aleksander Babiński*

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Polska

e-mail: [a.babinski@wspol.edu.pl](mailto:a.babinski@wspol.edu.pl)

ORCID: 0000-0001-6446-6748

## ŚLUŻBA CYWILNA W POLICJI

### CIVIL SERVICE IN POLICE

#### Abstract

The hundredth anniversary of establishment of the civil service in Poland provides an excellent opportunity to discuss it. In this article, it was done primarily in order to present the civil service in the Police. This was preceded by showing the status of the civilian employees of the Police even before the regulations allowing the functioning of the civil service were introduced.

The presentation of the civil service in the Police includes the description of the background of historical events accompanying the establishment of the Police, as well as the description of the civil service itself was. The primary desire was indicated to build both institutions as part of the state's administrative apparatus, fulfilling its servant role towards the society.

The next part of the article presents changes that occur in the created civil service as a result of the successive legal acts, which are a consequence of changes on the political scene. This picture shows the possibility of applying these acts to the functioning of the

civil service in the Police, at the same time pointing to the imperfection of the adopted solutions.

The subsequent part of the article is devoted to the status of the civil service in the Police. Figures were presented showing the involvement of the civil service in the implementation of the Police tasks.

Conclusions from the presented content are formulated at the end.

## KEYWORDS

civil service, Police, administration, employment, support

## SŁOWA KLUCZOWE

służba cywilna, Policja, administracja, zatrudnienie, wspomaganie

## WPROWADZENIE

Zaistniała na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku sytuacja polityczna stała się sposobnością do budowy nowego aparatu policyjnego państwa, nieobarczonego współpracą z komunistycznym reżimem. Bezspornie oznaczało to likwidację Milicji Obywatelskiej i Służby Bezpieczeństwa<sup>1</sup>. Wymagało to zastąpienia ich nowymi formacjami dbającymi o bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i funkcjonującymi z zastosowaniem nowych rozwiązań prawno-organizacyjnych. Pierwszym krokiem w tym kierunku były prace parlamentu nad aktami mającymi ustanowić nową konstrukcję aparatu policyjnego. Podjęto je stosunkowo szybko, bo już w styczniu 1990 r., kiedy to do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wpłynęły poselskie i rządowe projekty ustaw<sup>2</sup> mające powołać nowe formacje. Koncepcja nowego aparatu policyjnego państwa lansowana przez ówczesne kierownictwo resortu ze zrozumiałych względów wiązała się jedynie ze zmianami kosmetycznymi<sup>3</sup>. Dylematy dotyczące skali zmian w aparacie bezpieczeństwa zostały rozstrzygnięte w wyniku prac legislacyjnych, które doprowadziły do przyjęcia przez Sejm w dniu 6 kwietnia 1990 r. pakietu tzw. ustaw policyjnych, definiujących nowy zakres powinności Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>4</sup> oraz

<sup>1</sup> P. Majer, *Milicja Obywatelska i Policja w latach 1944–1994. Geneza i podstawowe przeobrażenia*, „Przegląd Policyjny” 1994, nr 4, s. 70–73.

<sup>2</sup> Szerzej: P. Majer, *Jaka Policja – uwagi na marginesie prac nad nową ustawą o Policji*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 3, s. 195–199.

<sup>3</sup> Szerzej: A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. nr 30, poz. 181).

powołujących Policję<sup>5</sup> i Urząd Ochrony Państwa<sup>6</sup> jako podległe mu służby. Miały one doprowadzić do utworzenia naczelnego organu władzy wykonawczej oraz podległych mu służb odpowiadających standardom państwa demokratycznego<sup>7</sup>. Myślą przewodnią tych przemian w sferze rozwiązań organizacyjnych i kompetencyjnych było wyraźne rozdzielenie poszczególnych służb, tak by w odbiorze społecznym działały one niejako na własny rachunek.

Nowo powołana w 1990 r. Policja, choć budowana na gruncie Milicji Obywatelskiej (Policja przejęła jej dokumenty, mienie oraz etaty), była wzorowana na rozwiązaniach Policji Państwowej II Rzeczypospolitej Polskiej. Nawiązywała do niej nie tylko nazwą, ale została zorganizowana wg tzw. modelu scentralizowanego, jako formacja realizująca jednolite zadania w ramach zhierarchizowanej struktury<sup>8</sup>, wypełniającej swoją misję we współpracy ze społeczeństwem, zgodnie z koncepcją nowego demokratycznego ładu<sup>9</sup>. Określono ją jako formację służącą społeczeństwu, przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi (obywateli<sup>10</sup>) oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>11</sup>.

## STATUS PRACOWNIKÓW CYWILNYCH W NOWO POWSTAŁEJ POLICJI

Ważną rolę w funkcjonowaniu administracji publicznej odgrywają rozwiązania instytucjonalne i proceduralne, a także kadrowe. Zmiany o charakterze politycznym i społecznym skutkują zmianą struktur organizacyjnych, zakresów działania, ale też koniecznością zapewnienia właściwej obsługi aparatu państwowego<sup>12</sup>. Od samego początku tworzenia Policji było wiadomo, że tak jak Policja

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. nr 30, poz. 179; dalej: u.o.p.).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. nr 30, poz. 179).

<sup>7</sup> P. Kmiecik, *Ewolucja formacji policyjnych w Polsce*, [http://www.nowastrategia.org.pl/ewolucja-formacji-policyjnych-w-polsce/#\\_ftn14](http://www.nowastrategia.org.pl/ewolucja-formacji-policyjnych-w-polsce/#_ftn14) (dostęp: 1.08.2019).

<sup>8</sup> J. Widacki, *Policja polska, jej ustrój i organizacja. Zarządzanie publiczne*, „Zarządzanie Publiczne” 2006, nr 2, s. 13–15.

<sup>9</sup> J. Widacki, P. Sarnecki, *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa–Kraków 1998, s. 38.

<sup>10</sup> W 1995 r. dokonano zmiany ustawy o Policji skutkującej określeniem Policji jako formacji służącej społeczeństwu, a nie tylko obywatelom; art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urządzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 104, poz. 515).

<sup>11</sup> Art. 1 u.o.p.

<sup>12</sup> A. Wołoszko, *Organizacja służby cywilnej*, (w:) P. Bogdalski, A. Babiński (red.), *Służba cywilna w Policji. Zarys wykładu*, Szczepiński 2008, s. 134.

Państwowa<sup>13</sup> oraz Milicja Obywatelska<sup>14</sup> będzie ona wykorzystywała w swej działalności nie tylko pełniących służbę funkcjonariuszy, ale i pracowników cywilnych. W okresie PRL-u z przepisów pragmatycznych tylko dekret z dnia 20 lipca 1954 r. o służbie w Milicji Obywatelskiej sygnalizował zatrudnienie pracowników cywilnych, stanowiąc w art. 54 ust. 1, że pracownicy zatrudnieni w Milicji Obywatelskiej na podstawie umowy o pracę odpowiadają w sprawach o przestępstwa przed sądami powszechnymi.

W formacji tej, tak jak i innych strukturach urzędów spraw wewnętrznych, jednak tylko nieliczni pracownicy obsługi technicznej byli zatrudniani jako pracownicy cywilni. W rzeczywistości przede wszystkim kobiety wykonujące zadania księgowe, kasjerki, sekretarki, maszynistki, asystentki itp. zajmowały etaty mundurowe, co na etapie tworzenia Policji okazało się dla tych osób przekleństwem.

Uchwalona ustawa o Policji koncentrowała się przede wszystkim na zadaniach nowo utworzonej formacji, organach odpowiedzialnych za ich realizację oraz uprawnieniach służących realizacji tych zadań, a także administracyjno-prawnych rozwiązaniach dotyczących stosunku służbowego jej funkcjonariuszy. Od samego początku jednak uwzględniała udział w funkcjonowaniu aparatu formacji pracowników cywilnych. Stanowiła w art. 7 ust. 3, że pracownicy służb administracyjno-gospodarczych są zatrudniani w komendach i komisariatach Policji na zasadach określonych w przepisach o pracownikach urzędów państwowych<sup>15</sup>. Wyjątek od tej reguły mógł określić Komendant Główny Policji.

W wyniku likwidacji jednostek resortu spraw wewnętrznych, uchwalonymi w dniu 6 kwietnia 1990 r. ustawami, nastąpił nowy podział etatów pomiędzy nowo powstałe formacje. Liczba stanowisk tzw. mundurowych w Policji została znacznie ograniczona na rzecz stanowisk cywilnych. Przepis art. 149 ust. 1 u.o.p., zgodnie z którym z chwilą rozwiązania Milicji Obywatelskiej jej funkcjonariusze stają się policjantami, nie stanowił dla milicjantów gwarancji dalszej służby w Policji. W kontekście wspomnianego już art. 7 ust. 3 u.o.p. nie mieli jej przede wszystkim ci, którzy nie wykonywali funkcji merytorycznych, lecz wykonywali administracyjno-gospodarcze zadania pomocnicze i to niezależnie od tego, czy pełnili służby w tzw. pionach podstawowych. W tym stanie rzeczy konieczne stało się rozwiązanie stosunku służbowego z funkcjonariuszami zajmującymi

---

<sup>13</sup> Status prawny zatrudnienia determinowany był przepisami ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. nr 21, poz. 164).

<sup>14</sup> Funkcjonująca na podstawie: dekret z dnia 20 lipca 1954 r. o służbie w Milicji Obywatelskiej (Dz.U. nr 4, poz. 143); ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (Dz.U. nr 23, poz. 136); ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 38, poz. 181).

<sup>15</sup> Były nimi przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001 r. nr 86, poz. 953, z późn. zm.); dalej: u.p.u.p.

w milicji takie etaty. W nowych strukturach Policji osoby te mogły pracować tylko jako urzędnicy Policji<sup>16</sup>.

Wspominany art. 7 ust. 3. u.o.p. miał właściwie znaczenie jedynie w zakresie przekształceń etatów mundurowych w etaty cywilne i określenia statusu tych osób, bowiem sama ustawa o pracownikach urzędów państwowych, do której odwoływał ów przepis, a obowiązująca od 1982 r., określała obowiązki i prawa urzędników państwowych oraz innych pracowników zatrudnionych m.in. w urzędach centralnych organów administracji państwowej oraz urzędach im podległych. Z mocy ustawy o Policji centralnym organem administracji państwowej był Komendant Główny Policji, a komendanci wojewódzcy, rejonowi i komisariatów – organami terenowymi Policji podległymi Komendantowi Głównemu. Urzędy, jako zorganizowane zespoły osób przydanych organowi do pomocy w wykonywaniu jego funkcji (obsługujące organy jako ich aparat pomocniczy)<sup>17</sup>, stanowiły komendy i komisariaty. Tak więc zatrudnienie w nich pracowników odbywało się z zastosowaniem ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Pozwalała ona zatrudniać pracowników o szczególnym statusie urzędników państwowych oraz pracowników nimi niebędących. Tych drugich zatrudniano na podstawie umowy o pracę. Urzędnicy państwowi zaś byli mianowani, o ile mieli zajmować stanowiska kierownicze lub samodzielne. W kompetencji Rady Ministrów pozostawiono określenie, na jakich stanowiskach zatrudniani pracownicy są urzędnikami państwowymi oraz rozciągnięcie (w całości lub w części) przepisów ustawy na pracowników innych urzędów państwowych<sup>18</sup>. Delegacja taka była niezbędna do określenia zatrudnienia pracowników cywilnych w jednostkach Policji niewymienionych wówczas w ustawie o Policji. Wykonanie delegacji stanowiło m.in. rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, na których zatrudniani pracownicy są urzędnikami państwowymi<sup>19</sup>. Z § 4 tegoż rozporządzenia wynikało, że jego przepisy stosuje się z uwzględnieniem zastrzeżenia wynikającego z art. 7 u.o.p., a więc tego, że Komendant Główny Policji określa szczegółowe zasady organizacji i zakres działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji. Tak więc właściwie ten organ określał, iloma etatami „cywilnymi” będą dysponowały jednostki organizacyjne Policji.

<sup>16</sup> Szerzej: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 września 2013 r., II SA/Wa 903/13.

<sup>17</sup> Szerzej: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 130.

<sup>18</sup> Art. 2 u.p.u.p.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1990 r. w sprawie określenia stanowisk w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, na których zatrudniani pracownicy są urzędnikami państwowymi (Dz.U. nr 54, poz. 313).

Pewną zmianą, niejako porządkującą zatrudnienie pracowników cywilnych, miało być wprowadzenie w 1995 r. do ustawy o Policji art. 4a<sup>20</sup> stanowiącego, że pracownicy na stanowiskach administracyjnych, technicznych i gospodarczych w komendach i komisariatach Policji, z wyjątkiem stanowisk określonych przez Komendanta Głównego Policji, są zatrudniani na zasadach określonych w przepisach o pracownikach urzędów państwowych. Niestety także i ona nie skutkowałą objęciem regulacją wszystkich pracowników cywilnych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Policji. Poza jej dyspozycją pozostawali pracownicy zatrudnieni chociażby na podstawie przepisów o szkolnictwie wyższym. W związku z tym, że przepis ten miał właściwie jedynie charakter informacyjny, został on uchylony<sup>21</sup> jako niemający znaczenia dla obowiązujących zasad zatrudniania określonych ustawami szczególnymi<sup>22</sup>.

## GENEZA UTWORZENIA SŁUŻBY CYWILNEJ

W ramach prac nad kształtem nowego ustroju państwa powrócono do koncepcji, w której u podstaw funkcjonowania państwa w sferze egzekutywy leży administracja publiczna tworzona przez ludzi administracji zaangażowanych w sprawy interesu publicznego, mających odpowiednią wiedzę i doświadczenie<sup>23</sup>. Zbudowanie nowego profesjonalnego systemu administracji odpowiadającego tym wymogom stanowiło nie lada wyzwanie dla pierwszych demokratycznie wyłonionych władz. Fundamentalnym wyzwaniem była konieczność zmiany mentalności urzędników z postawy zorientowanej na służenie aparatowi partyjno-rządowemu na postawę służenia obywatelom. Skłaniało to do zastanowienia się nad nową koncepcją statusu pracownika administracji publicznej. Dyskusja nad kierunkiem zmian prowadziła do konieczności powołania służby cywilnej wzorem okresu międzywojennego. Jej kształt nie był jednak taki oczywisty.

Prace nad projektem ustawy określającej status pracownika administracji i restytuującą służbę cywilną rozpoczęły się już w 1990 r. Zespół zajmujący się przygotowaniem odpowiedniego projektu ustawy, na czele którego stała Maria Gintowt-Jankowicz (późniejsza dyrektor Krajowej Szkoły Administracji

---

<sup>20</sup> Art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 104, poz. 515).

<sup>21</sup> Art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1199).

<sup>22</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2192> (dostęp: 1.01.2022).

<sup>23</sup> E. Sokalska, *Służba cywilna — geneza, uregulowania prawne, prognozy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2008, t. 78, s. 113.

Publicznej), musiał rozstrzygnąć, czy ma ona obejmować wszystkich pracowników (funkcjonariuszy) publicznych zatrudnionych w administracji państwowej, łącznie z tymi, których zatrudnienie określały odrębne pragmatyki służbowe (np. policjanci, strażacy, nauczyciele), czy też ma obejmować jedynie „urzędników” w węższym znaczeniu<sup>24</sup>. Wypracowany przez zespół projekt ustawy o państwowej służbie publicznej został złożony do Sejmu już w 1991 r. Nie uchwalono go jednak w wyniku zmiany rządu. Nowy gabinet Jana Olszewskiego wycofał go z Sejmu<sup>25</sup>.

Niezależnie od prowadzonych prac projektowych pewne zmiany w funkcjonowaniu urzędniczego aparatu państwowego wiązały się z urealnieniem idei samorządu terytorialnego. Pierwsze zmiany miały miejsce już w 1990 r., kiedy to spod uregulowań ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r. wyłączono pracowników samorządowych. Podstawy ich odrębnego traktowania określono ustawą o samorządzie gminnym<sup>26</sup> i ustawą o pracownikach samorządowych<sup>27</sup>. Celem tych zabiegów było także pozbycie się z dotychczasowego aparatu administracyjnego państwa urzędników o komunistycznym rodowodzie<sup>28</sup>. Służyła temu również nowelizacja ustawy o pracownikach państwowych z 1994 r.<sup>29</sup>, eliminująca nominację i zastępująca ją umową o pracę.

Wycofany z Sejmu przez premiera J. Olszewskiego projekt stał się przedmiotem prac Zespołu ds. Reorganizacji Administracji Publicznej. Na jego czele stał senator Jerzy Stępień. Opracowany przez Zespół projekt powracał już w samym tytule do terminu „służba cywilna”. O jego ocenę poproszono Bank Światowy i ekspertów z Wielkiej Brytanii (m.in. Royal Institute of Public Administration, Know-How Fund)<sup>30</sup>. Kolejna zmiana rządu spowodowała, że i ten projekt nie został wprowadzony w życie.

Próby utworzenia służby cywilnej jako służby państwowej mającej charakter publicznoprawny, wyróżniającej się spośród urzędników państwowych, podjął również rząd Hanny Suchockiej. Zapowiadał on opracowanie projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej. Miała ona na nowo uregulować status administracji publicznej i stanowić zasadniczy element reformy administracji państwowej. W tym celu powołano pełnomocnika rządu, prof. Michała Kuleszę, który uważał, że Polska mimo zmian ustrojowych jest nadal państwem biurokratycznym,

<sup>24</sup> Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej. Urząd Rady Ministrów, *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, s. 64–71.

<sup>25</sup> J. Pawłowski, *Historia systemu służby cywilnej w Polsce*, <https://www.gov.pl/web/sluzba-cywilna/historia-systemu-sluzby-cywilnej-w-polsce> (dostęp: 1.01.2022).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. nr 16, poz. 95).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 2 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 21, poz. 124).

<sup>28</sup> W. Mikułowski, *Sprawna służba publiczna jako instrument rządzenia państwem*. Cz. 2, „Współczesne Zarządzanie” 2003, nr 2, s. 79.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. nr 136, poz. 704).

<sup>30</sup> J. Pawłowski, *op.cit.*



a nie obywatelskim. Nadmiar władzy skupiony jest w centrum w Warszawie oraz w ministerstwach, rozbudowywane są tzw. administracje specjalne, które podlegają wyłącznie ministrom, administracja państwowa jest droga, niewydajna, skomplikowana i nieczytelna dla obywatela. Usprawnienie funkcjonowania państwa, w szczególności administracji, M. Kulesza upatrywał m.in. w stworzeniu grupy zawodowych urzędników: fachowych, apolitycznych i pracujących dla państwa niezależnie od zmian ekip rządzących. Stworzenie służby cywilnej miało być warunkiem demokracji, a jej funkcjonowanie miernikiem<sup>31</sup>.

Projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej skierował do Sejmu gabinet Hanny Suchockiej, opatrując go klauzulą pilności. Przewidywał on, że nowa ustawa zastąpi wcześniejszą ustawę z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Mimo że projekt ustawy był bardzo zaawansowany i chwalony, zarówno przez ekspertów krajowych, jak i zagranicznych, nie został on uchwalony. Niejako kontynuując prace nad projektem, doprowadzono do znowelizowania ustawy o pracownikach urzędów państwowych<sup>32</sup> przede wszystkim w celu przypisania formy mianowania jako głównej formy zatrudniania urzędników w przyszłej służbie cywilnej.

Kolejna zmiana rządu również nie sprzyjała kontynuacji prac nad złożonym w Sejmie projektem ustawy o państwowej służbie cywilnej. Wycofanie z Sejmu projektu przez rząd Waldemara Pawlaka spowodowało powrót do dyskusji nad kształtem przyszłej służby cywilnej. Następny projekt ustawy, mimo wykorzystania już wcześniej wypracowanych rozwiązań, trafił do Sejmu dopiero w 1995 r. Został on uchwalony 5 lipca 1996 r. jako pierwsza polska ustawa o służbie cywilnej po II wojnie światowej<sup>33</sup>. Była ona wyraźnie inspirowana polskimi regulacjami z czasów przedwojennych, a także wzorowana na rozwiązaniach zachodnioeuropejskich, szczególnie francuskiej „służby publicznej”<sup>34</sup>, zakładających publicznoprawny charakter zatrudnienia w służbie cywilnej, co oznaczało, że jego rozwiązanie, zmiana czy zawieszenie może nastąpić wyłącznie w sytuacji i zakresie określonym przepisami prawa publicznego<sup>35</sup>. Rozwiązania te, jak i inne określone ustawą, miały stanowić kamień milowy w funkcjonowaniu administracji państwowej III Rzeczypospolitej<sup>36</sup>.

Zawirowania oraz niestabilność sceny politycznej w okresie transformacji ustrojowej nie sprzyjały stworzeniu fundamentów systemu służby cywilnej. Prace nad nim nie przebiegały ani bezkonfliktowo, ani płynnie. Można odnieść

<sup>31</sup> K. Burnetko, *Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne*, Warszawa 2003, s. 23.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1996 r. nr 89, poz. 402).

<sup>34</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 212.

<sup>35</sup> T. Górzyńska, *Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1.

<sup>36</sup> J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010, s. 119.



wrażenie, że każdy nowy rząd usiłował określić służbę cywilną na wzór swoich potrzeb<sup>37</sup>.

## EWOLUCJA SŁUŻBY CYWILNEJ

Uchwalona w dniu 5 lipca 1996 r. ustawa o służbie cywilnej zaczęła obowiązywać w całości od 1 stycznia 1997 r. Podkreślała, że służbę cywilną powołano w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa. Zakresem podmiotowym ustawa obejmowała przede wszystkim urzędy administracji rządowej. W innych urzędach – jedynie gdy przepisy szczególne tak stanowiły. Nie uchylała ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. W przepisach przejściowych odnosiła się do sytuacji wyznaczenia urzędnikowi służby cywilnej stanowiska dotychczas zajmowanego przez urzędnika państwowego. Wprowadzała ona jeszcze jeden reżim prawny obok innych już statusów kadr urzędniczych. Nie podlegali mu wszyscy pracownicy urzędów administracji rządowej, lecz tylko urzędnicy służby cywilnej mianowani na podstawie ustawy jako tworzący korpus służby cywilnej. Z założenia mieli oni stanowić trzon urzędów administracji rządowej odporny na zmiany polityczne<sup>38</sup>.

Ustawa o służbie cywilnej poza kryteriami, jakie musi spełniać członek służby cywilnej, określała publicznoprawne warunki jego służby. Wskazywała również cztery kategorie urzędników zależne od wykonywanej funkcji, zadań oraz kwalifikacji. Istotnym elementem systemu służby cywilnej była jej wewnętrzna organizacja oraz ustanowione mechanizmy kontrolne i opiniotwórcze. System ten opierał się na następujących jednostkach<sup>39</sup>:

- Rada Służby Cywilnej — ciało opiniodawczo-doradcze odpowiedzialne za tworzenie i prawidłowość funkcjonowania służby cywilnej,
- Szef Służby Cywilnej — centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach służby cywilnej,
- Komisja Kwalifikacyjna do Służby Cywilnej — odpowiedzialna za przeprowadzanie postępowań kwalifikacyjnych,
- Komisja Odwoławcza Służby Cywilnej — rozpatrująca środki zaskarżenia w zakresie postępowania kwalifikacyjnego,
- Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej — druga instancja rozpatrująca odwołania od orzeczeń komisji ds. dyscyplinarnych,

<sup>37</sup> T. Górzyńska, *op.cit.*, s. 7.

<sup>38</sup> K. Burnetko, *op.cit.*, s. 28.

<sup>39</sup> B. Hebdzyńska, *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem oraz przepisy związane*, Warszawa–Kraków 1996, s. 14.

- dyrektorzy generalni urzędów — odpowiedzialni za bieżące funkcjonowanie urzędów i ich urzędników oraz wykonywanie zadań określonych przez politycznych zwierzchników, tj. kierowników urzędów i ich zastępców.

Pewne wątpliwości w urzędach stanowiących jednostki organizacyjne Policji (Komendzie Głównej Policji oraz komendach wojewódzkich, rejonowych i komisariatach) powstawały na gruncie określania organów, dla których stanowiły one aparat wykonawczy. Komendant główny co prawda posiadał status organu państwowego, natomiast pozostali jedynie organów Policji, choć niewątpliwie jednostki je obsługujące stanowiły część rządowego aparatu administracyjnego. Status takie organy te zachowały do czasu reformy administracyjnej kraju z przełomu 1998 i 1999 r.<sup>40</sup>, kiedy to nie tylko uzyskały one pozycje organów administracji rządowej, ale też poza Komendantem Głównym i wojewódzkimi Policji pozycję organu administracji rządowej *sensu stricte* uzyskali nowo powołani Komendant Stołeczny Policji, komendanci powiatowi (miejscy) Policji oraz komendanci komisariatów. W urzędach tych organów powinny zostać utworzone stanowiska dyrektorów generalnych, co miało służyć zapewnieniu apolitycznych, stałych kadr urzędniczych przez oddzielenie kierowania tymi kadrami od sfery politycznej w urzędzie<sup>41</sup>. W przypadku apolitycznej z założeń Policji jako części administracji specjalnej warunek ten wydawał się spełniony mimo braku wyodrębnienia dyrektora. Poza tym ustawa o służbie cywilnej przewidywała, że zadania przewidziane dla dyrektorów generalnych w urzędach terenowych administracji specjalnej wykonują kierownicy tych urzędów. W przypadku Policji jako administracji specjalnej byli nimi komendanci.

Z oczywistych względów ustawa o służbie cywilnej nie mogła funkcjonować w jednostkach organizacyjnych Policji wpisanych do ustawy o Policji nowelą z 1995 r.<sup>42</sup> – tj. w Wyższej Szkole Policji, ośrodkach szkolenia i szkołach policyjnych oraz wyodrębnionych oddziałach prewencji i pododdziałach antyterrorystycznych. Nie stanowiły one bowiem aparatów obsługujących organy, a co najwyżej zakłady administracyjne tworzone w celu trwałego realizowania zadań administracji albo do prowadzenia specjalnej służby publicznej – jak to określano w doktrynie francuskiej<sup>43</sup>. Władztwo zakładowe wykonywane przez stojących na ich czele kierowników (komendantów) nie jest samoistnym władztwem państwowym, choć jest jego częścią, ale wynika z ustawowego upoważnienia organów zakładu do regulowania stosunków z użytkownikami zakładu<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. nr 106, poz. 668).

<sup>41</sup> J. Pawłowski, *op.cit.*

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw.

<sup>43</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 58.

<sup>44</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 229.

Dodatkowe ograniczenie w zaistnieniu służby cywilnej w komisariatach Policji stanowiło to, że komendanci ci nie posiadali właściwości rzeczowej w sprawach osobowych podległych im pracowników i funkcjonariuszy.

Przyjęcie konstrukcji budowania nowoczesnego korpusu służby cywilnej wyłącznie na bazie nowych urzędników usankcjonowało nieuzasadniony dualizm podstaw zatrudnienia w strukturach administracji rządowej. Nie zmienił tego fakt, że stosunek służbowy w służbie cywilnej wymagał aktu mianowania. Ustawa miała rozwiązać problem relacji między merytoryczną lojalnością urzędników wobec rządu a ich polityczną neutralnością<sup>45</sup>. Trudno jednak było ją zachować wobec faktu, że w pierwszej rekrutacji do służby cywilnej udział wzięli przede wszystkim faworyzowani stażem urzędnicy rodem z PRL-u, którzy chcąc spełnić wymóg bezpartyjności, rzucali legitymacje partyjne. Niestety na lukratywne funkcje w teoretycznie już cywilnej administracji wprowadzono ponad stu ludzi wspieranych przez rządzące ugrupowania polityczne<sup>46</sup>. Nie uchroniono się od zarzutu opieszałości w działaniu, a przez to łamania zasad jawności i przejrzystości służby cywilnej wynikających z art. 5. Jak wówczas wskazano<sup>47</sup>, premier potrzebował: niemal sześciu miesięcy do powołania Szefa Służby Cywilnej, ponad ośmiu miesięcy do powołania Komisji Kwalifikacyjnej, ponad roku na wydanie rozporządzeń określających stanowiska w służbie cywilnej, zasady wynagradzania urzędników oraz zakres działania dyrektora generalnego urzędu.

Doniosłe znaczenie ugruntowujące służbę cywilną miało stworzenie jej konstytucyjnych podstaw. Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.<sup>48</sup> w art. 153 ust. 1 określała zadania następująco: zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Określony w ten sposób cel służby cywilnej stanowił kontynuację celu sformułowanego w ustawie z 1996 r. Konstytucyjną podstawę uzyskało również działanie korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej oraz rola Prezesa Rady Ministrów jako zwierzchnika korpusu służby cywilnej.

Ustawę o służbie cywilnej z 1996 r. bardzo szybko zastąpiła ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o tym samym tytule<sup>49</sup>. Weszła ona w życie 1 lipca 1999 r. Warto podkreślić, że w ustawa w art. 1 nie tylko powtarza konstytucyjne uzasadnienie istnienia służby cywilnej, ale i zawiera zwrot o jej ustanowieniu w państwie<sup>50</sup>. Deklarowanym celem miało być ukształtowanie służby cywilnej nie tylko jako

<sup>45</sup> G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 30.

<sup>46</sup> K. Burnetko, *op.cit.*, s. 28.

<sup>47</sup> *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996–wrzesień 1997)*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 4.

<sup>48</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 49, poz. 483).

<sup>50</sup> K. Burnetko, *op.cit.*, s. 34.

korpusu urzędniczego, ale przede wszystkim jako przejrzystego systemu wartości, norm, procedur i instytucji, opartego na wartościach Konstytucji RP<sup>51</sup>.

Przyjęto w niej inną koncepcję tworzenia służby cywilnej. Nie przewidziano rekrutacji do służby cywilnej w ogóle oraz rekrutacji na poszczególne stanowiska. Przyjęty mieszany model powodował, że istniały w nim elementy modelu kariery, ale też (jako dominujące) elementy modelu stanowisk – zwanego modelem łupów<sup>52</sup>.

Dla funkcjonowania służby cywilnej w Policji istotne znaczenie miało, że nowa ustawa o służbie cywilnej zmieniła określenie podmiotowego zakresu jej funkcjonowania. Zgodnie z jej art. 2 korpus służby cywilnej tworzą m.in. pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w:

- urzędach centralnych organów administracji rządowej,
- urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej,
- komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespołonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

W stanie prawnym obowiązywania ustawy wątpliwości nie budziło już funkcjonowanie służby cywilnej w Policji. Status urzędów organów, pozwalających zakwalifikować je do tworzenia stanowisk służby cywilnej, posiadały bowiem w związku z wprowadzoną reformą administracji publicznej<sup>53</sup>: Komenda Główna Policji, komendy wojewódzkie (Komenda Stołeczna) Policji, komendy powiatowe (miejskie) Policji. Z końcem 2002 r. do tego grona dołączyły komendy rejonowe Policji jako odpowiadające tym ostatnim na obszarze m.st. Warszawy<sup>54</sup>.

Z wcześniej wskazanych powodów brak było podstaw do tworzenia ich w komisariatach Policji, Wyższej Szkole Policji, ośrodkach szkolenia i szkołach policyjnych, wyodrębnionych oddziałach prewencji i pododdziałach antyterrorystycznych oraz nowo tworzonych jednostkach badawczo-rozwojowych<sup>55</sup>.

Ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. posługiwała się określeniem „korpus służby cywilnej”, który stanowili pracownicy służby cywilnej oraz urzędnicy

<sup>51</sup> J. Pastwa, *Nowe rozwiązania w służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 7–8, s. 7.

<sup>52</sup> J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” 2000–2001, nr 1, s. 48.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o administracji rządowej w województwie i ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. nr 200, poz. 1688).

<sup>55</sup> W skład Policji weszły za sprawą art. 62 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa.

służby cywilnej. Pierwsi z nich byli zatrudniani na podstawie umowy o pracę, natomiast ci drudzy – na podstawie mianowania. Odstąpiono zatem od zasady mianowania wszystkich członków korpusu służby cywilnej. Wspólnymi dla nich warunkami zatrudnienia w służbie cywilnej, poza dysponowaniem odpowiednimi kwalifikacjami, było posiadanie obywatelstwa polskiego, nieposzlakowanej opinii, korzystanie w pełni z praw publicznych oraz niekaralność za przestępstwo umyślne<sup>56</sup>. Ustawa ustanawiała dziewięć stopni służbowych urzędników służby cywilnej oraz wprowadzała kategorię w służbie cywilnej. Do stanowisk wyższych pozwalała ona zaliczyć m.in. osoby kierujące departamentem (komórką równorzędną) i ich zastępców w urzędach centralnych – co miało znaczenie dla funkcjonowania Policji.

Ustawa z 1998 r. przewidywała upowszechnianie informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej w tym urzędzie. Miało to służyć jej otwartości i konkurencyjności<sup>57</sup>. Obowiązkiem dyrektora generalnego każdego urzędu było upowszechnianie informacji o wolnych stanowiskach przez umieszczenie szczegółowego ogłoszenia w miejscu ogólnie dostępnym w siedzibie urzędu, a także poprzez opublikowanie go w „Biuletynie Służby Cywilnej”. Obsada wyższych stanowisk w służbie cywilnej wymagała postępowania konkursowego, przeprowadzanego przez zespół konkursowy powoływany przez Szefa Służby Cywilnej.

Z faktem przynależności do korpusu służby cywilnej wiązały się pewne ograniczenia. Jego członkowie mogli publicznie manifestować poglądy polityczne oraz uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej pracę urzędu. Nie mogli też bez zgody dyrektora generalnego urzędu podejmować dodatkowego zatrudnienia. Urzędnicy zaś dodatkowo nie mogli należeć do partii politycznych, pełnić funkcji związkowych czy być radnymi.

Obowiązywanie wskazanych ustaw o służbie cywilnej nie spowodowało „przyjęcia się” służby cywilnej w Polsce, choć w okresie tym można odnotować pewne sukcesy, np. wypracowanie modelu ocen okresowych<sup>58</sup> czy nowatorski Kodeks Etyki Służby Cywilnej<sup>59,60</sup>. Od samego początku ten obszar zarządzania administracją charakteryzował się głębokimi napięciami między sferą polityki a stanem urzędniczym, na co zwracała uwagę Rada Służby Cywilnej<sup>61</sup>. Władze polityczne mając wpływ na służbę cywilną, nie budowały właściwej relacji z nią i zamiast uszanować jej konstytucyjnie deklarowaną polityczną neutralność, uważały, że służba cywilna jest w ich dyspozycji<sup>62</sup>.

<sup>56</sup> E. Sokalska, *op.cit.*, s. 119.

<sup>57</sup> J. Pawłowski, *op.cit.*

<sup>58</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 maja 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad przeprowadzania ocen urzędników służby cywilnej (Dz.U. nr 69, poz. 633).

<sup>59</sup> Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. nr 46, poz. 683).

<sup>60</sup> T. Górzyńska, *op.cit.*, s. 21.

<sup>61</sup> K. Burnetko, *op.cit.*

<sup>62</sup> T. Górzyńska, *op.cit.*, s. 21.

Koncepcja nowej ekipy rządzącej po wyborach parlamentarnych 2005 r. zakładała wymianę nadal tkwiących w strukturach administracji postkomunistycznych kadr. Dotychczasowe rozwiązania nie były jednak wystarczające, nie pozwalały dokonać zmian personalnych w zakładanym tempie i zakresie. Służyć temu miało m.in. zastąpienie ustawy z 1998 r. nową ustawą z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej<sup>63</sup>. Wcale jednak nie chodziło o konieczność zmiany stosunku najwyższych władz do służby cywilnej. Jak czytamy w uzasadnieniu jej rządowego projektu<sup>64</sup>, było to przede wszystkim podyktowane potrzebą efektywnego i racjonalnego zarządzania wzorowanego na sektorze prywatnym. Jednocześnie koniecznością dostosowania do potrzeb realizacji polityki rządu, stosunku zatrudnienia osób kierujących departamentami (komórkami równorzędnymi) w urzędach oraz dyrektorów generalnych, gdyż zatrudnienie na tych stanowiskach wymaga podejmowania szybkich elastycznych decyzji kadrowych. Kadra kierownicza wyższego szczebla realizuje politykę rządu (ministra, kierownika urzędu centralnego i wojewody) przez organizowanie pracy członków korpusu służby cywilnej. Zdaniem projektodawców proponowane zmiany warunkowały elastyczne dostosowanie do aktualnych potrzeb, zarówno pod względem kierunku i typu wykształcenia, posiadanych umiejętności, jak i predyspozycji osobowościowych. Zastrzeżenia w tym zakresie zgłaszali prawnicy, politolodzy oraz Biuro Analiz Sejmowych<sup>65</sup>. Można stwierdzić, że rządzącym nie wystarczyły rozwiązania wypracowane przez poprzednie gabinety w ramach „falandyzacji” prawa czy zmian ustawy<sup>66</sup>, które notabene Trybunał Konstytucyjny uznawał za niekonstytucyjne<sup>67</sup>. Większej swobodzie kadrowej na tych stanowiskach miało służyć np. rozwiązanie wynikające z art. 2 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r., umożliwiające zajmowanie stanowisk urzędniczych przez pracowników zatrudnionych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W wyniku przyjęcia ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. nastąpiła dewolucja statusu służby cywilnej na rzecz rządu.

Nowy system obsady wyższych stanowisk państwowych odzwierciedlała nie tylko ustawa o służbie cywilnej, ale datowana tego samego dnia ustawa o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych<sup>68</sup>. W konsekwencji został zlikwidowany centralny organ administracji rządowej, jakim był Szef Służby Cywilnej, oraz obsługujący go Urząd Służby Cywilnej. Realizację

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 170, poz. 1218).

<sup>64</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/projekty/552\\_p.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/projekty/552_p.htm) (dostęp: 1.01.2022).

<sup>65</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk5.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=552> (dostęp: 1.01.2022).

<sup>66</sup> Np. ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r. nr 154, poz. 1800).

<sup>67</sup> Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02 (Dz.U. nr 238, poz. 2025).

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. nr 170, poz. 1217).



zadań z zakresu służby cywilnej powierzono Szefowi Kancelarii Premiera, działającemu z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów. Przepisy dotyczące naboru do służby cywilnej wprowadzone ustawą z 2006 r. były w dużej mierze analogiczne do rozwiązań wprowadzonych na mocy ustawy z 1998 r., jednak w rzeczywistości stawiano na kandydatów spełniających kryterium lojalności partyjnej<sup>69</sup>.

Wybory parlamentarne przeprowadzone w 2007 r. spowodowały zmianę rządu. Nowy gabinet wyrażał chęć uporządkowania systemu służby cywilnej. Choć przyjęte tempo prac legislacyjnych było równie imponujące jak w 2005 r., to jednak nie odbywały się one tak jak wcześniejsze z lekceważeniem opinii ekspertów<sup>70</sup>. W konsekwencji prac parlamentarnych nad projektami ustaw o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (projekty poselski oraz rządowy) wypracowano nową ustawę, choć celem rządu nie było wprowadzanie precedensu, że każda nowa kadencja parlamentu oznacza nową ustawę o służbie cywilnej<sup>71</sup>.

Nową ustawę o służbie cywilnej uchwalono w dniu 21 listopada 2008 r.<sup>72</sup> Nowo określony zakres podmiotowy nie skutkował zmianami służby cywilnej w urzędach Policji. W ustawie natomiast precyzyjnie określono kompetencje poszczególnych organów składających się na system służby cywilnej. Przywrócono urząd Szefa Służby Cywilnej jako centralny organ administracji rządowej oraz funkcjonowanie Rady Służby Cywilnej jako organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów. Z ważniejszych zmian należy także wymienić: obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru lub w drodze awansu wewnętrznego (w przypadku stanowiska zastępcy kierującego komórką organizacyjną); wprowadzenie nowych instrumentów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz programów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach; ustanowienie ustawowego umocowania dla zasad etyki i zasad służby cywilnej jako reguł funkcjonowania korpusu służby cywilnej; zwiększenie znaczenia systemu ocen; wprowadzenie obowiązku ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego; dopuszczenie możliwości zatrudniania w służbie cywilnej osób nieposiadających obywatelstwa polskiego.

Warto zauważyć, że jeszcze na bazie przepisów ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. Komendant Główny Policji określił program służby przygotowawczej dla pracowników służby cywilnej<sup>73</sup>. Realizację tego programu powierzył Wyższej

<sup>69</sup> K. Mroccka, *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*, Warszawa 2014, s. 150.

<sup>70</sup> K. Działocha, A. Łukaszczuk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej (aspekt prawno-konstytucyjny)*, „Państwo i Prawo” 2006, r. 61, z. 11.

<sup>71</sup> *Sprawozdanie Stenograficzne z 18 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 czerwca 2008 r. (drugi dzień obrad)*, Warszawa 2008.

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 227, poz. 1505).

<sup>73</sup> Decyzja nr 745 Komendanta Głównego Policji z 15 października 2007 r. w sprawie programu służby przygotowawczej dla pracowników służby cywilnej (Dz.Urz. KGP nr 19, poz. 142).



Szkole Policji w Szczytnie. Realizacja szkoleń dla pracowników służby przygotowawczej miała miejsce właściwie wtedy, gdy już obowiązywała ustawa z 2008 r. Z uwagi jednak, że proces zmian w służbie cywilnej nie był natychmiastowy<sup>74</sup> i nadal przewidywano odbywanie służby przygotowawczej, szkolenia kontynuowano przez następne lata. Dbając o jak najlepszy efekt tych szkoleń, przygotowano w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie publikację zawierającą kompleksowe omówienie zagadnień objętych ich programem<sup>75</sup>. Nie była to pierwsza inicjatywa mająca na celu stworzenie podstaw do przygotowania pracownika służby cywilnej do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Już bowiem w 2003 r. nakładem wydawnictwa Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oddano publikację przedstawiającą członkom korpusu służby cywilnej ich funkcjonowanie<sup>76</sup>. Służyła ona jako pomoc w opanowaniu zagadnień kursów służby cywilnej przeprowadzanych w szczecińskiej uczelni niemal od samego istnienia korpusu w Policji.

Dość szczególną zmianą, znaną dla służby Policji, była nowelizacja ustawy o służbie cywilnej dokonana w 2014 r. za sprawą ustawy zmieniającej przede wszystkim ustawę o Policji<sup>77</sup>. Zmieniała ona zakres podmiotowy ustawy o służbie cywilnej. Mianowicie do jej art. 2 ust. 1 dodano pkt 4a) dający podstawy do funkcjonowania korpusu służby cywilnej w szczególnej jednostce organizacyjnej Policji – Centralnym Biurze Śledczym Policji. Zostało ono powołane jako jednostka organizacyjna Policji służby śledczej realizująca na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej. Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji jest organem Policji podległym Komendantowi Głównemu Policji, a nie organem administracji rządowej *sensu stricte*. Komendantowi Biura przypisano jednak uprawnienia do samodzielnego kreowania polityki kadrowej. Takie rozwiązanie daje mu możliwość zapewnienia obsady kadrowej Biura w sposób odpowiadający stawianym przed nim celom oraz optymalnego wykorzystania zasobów ludzkich<sup>78</sup>. Uzasadnione było więc przyznanie mu takich kompetencji w zakresie służby cywilnej.

Kolejne rozstrzygnięcie wyborów do sejmu w 2015 r., czego konsekwencją była zmiana obozu rządzącego, spowodowało zmiany w podejściu do służby cywilnej. Nowelę z 2015 r.<sup>79</sup> można by odbierać jako zupełnie nowy sposób myśle-

<sup>74</sup> Utratę mocy niektórych przepisów ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. odroczone do 31 grudnia 2009 r., jednocześnie wyznaczając *vacatio legis* dla niektórych przepisów ustawy z 2008 r. do 1 stycznia 2010 r.

<sup>75</sup> P. Bogdalski, A. Babiński (red.), *Służba cywilna w Policji. Zarys wykładu*, Szczytno 2008, s. 10.

<sup>76</sup> M. Róg (red.), *Wybrana problematyka prawno-społeczna dla Korpusu Służby Cywilnej*, Szczytno 2003.

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw.

<sup>78</sup> B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 2015.

<sup>79</sup> Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 36).

nia, gdzie ostatnim etapem stanie się całkowite upolitycznienie służby cywilnej i uzależnienie jej od ekipy rządzącej, której doraźne interesy służba cywilna miałaby realizować<sup>80</sup>.

Główne zmiany w ustawie o służbie cywilnej dotyczą zasady zatrudniania na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Wprowadzona nowelizacja ustanowiła, że osoby te (wymienione w art. 52 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.) będą powoływane, a nie wyłaniane w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Warto zauważyć, że stosunek zatrudnienia na podstawie powołania charakteryzuje się większą zależnością pracownika od pracodawcy<sup>81</sup>. Ustawodawca wyłączył też prawo obywateli do informacji o wolnych wyższych stanowiskach<sup>82</sup>. Ponadto zmieniły się zasady obsady stanowiska Szefa Służby Cywilnej. W myśl znowelizowanych przepisów w momencie obejmowania tej posady nie musi być urzędnikiem służby cywilnej ani legitymować się doświadczeniem na stanowiskach kierowniczych. Powołanie Szefa Służby Cywilnej, a przede wszystkim odwołanie, może nastąpić w każdej chwili przez Prezesa Rady Ministrów, bez potrzeby wcześniejszej konsultacji tej decyzji z jakimkolwiek ciałem doradczym.

W wyniku nowelizacji miejsce dotychczasowej Rady Służby Cywilnej zajęła Rada Służby Publicznej. Miała ograniczone w stosunku do poprzedniczki kompetencje opiniodawcze. Ponadto Rada składała się wyłącznie z członków powoływanych (odwoływanych) przez Prezesa Rady Ministrów.

Skupiając się na znaczeniu zmiany ustawy o służbie cywilnej z 2015 r. dla Policji i pomijając inne konsekwencje nowelizacji, należy zauważyć, że przede wszystkim nie przyniosły one zmian w zakresie podmiotowym stosowania ustawy. Znamienne zmiany dla Policji miały miejsce dopiero w 2017 r. kiedy to do art. 2 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. dodano pkt 4 b) dający podstawy do funkcjonowania korpusu służby cywilnej w specyficznej jednostce Policji, jaką jest Biuro Spraw Wewnętrznych Policji<sup>83</sup>. Jest ono jednostką służby spraw wewnętrznych realizującą na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez policjantów i pracowników Policji oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnianych na szkodę Policji, określonych w art. 296–306 Kodeksu karnego, a także wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw. Realizuje ono również te zadania, w zakresie zleconym przez Inspektora Nadzoru Wewnętrznego, wobec funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej i Służby Ochrony Pań-

<sup>80</sup> A. Banaszkiewicz, *Zmiany wprowadzane w roku 2015/2016 w ustawie z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej – refleksje wybrane*, „Studia Prawnicze” 2016, nr 2, s. 59.

<sup>81</sup> B. Wagner (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Gdańsk 2010, s. 404.

<sup>82</sup> S. Samol, *Zmiana modelu służby cywilnej po nowelizacji ustawy o służbie cywilnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, r. 78, z 1, s. 72.

<sup>83</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 4b) został dodany przez art. 22 ustawy z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 106).

stwa lub strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej. Biuro Spraw Wewnętrznych Policji przez zamieszczenie go w ustawie o służbie cywilnej uzyskało możliwość posiadania stanowisk urzędniczych w korpusie służby cywilnej analogicznie jak w Centralnym Biurze Śledczym Policji. Komendant Biura Spraw Wewnętrznych Policji jest bowiem podobnie jak Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji z mocy ustawy o Policji organem Policji.

Kolejne rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o służbie cywilnej na rzecz funkcjonowania w strukturach Policji korpusu służby cywilnej wynikają z faktu utworzenia nowych centralnych jednostek Policji. Dokonano tego w 2021 r. Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości zostało wprowadzone do ustawy o służbie cywilnej przez dodanie art. 2 ust. 1 pkt 4 ba)<sup>84</sup>. Natomiast Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji zaczęło funkcjonować w ustawie o służbie cywilnej od 1 kwietnia 2022 r. za sprawą dodania pkt 4 bb) do jej art. 2 ust. 1<sup>85</sup>.

Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości jest jednostką organizacyjną Policji służby zwalczania cyberprzestępczości, odpowiedzialną za realizację na obszarze całego kraju zadań w zakresie rozpoznawania i zwalczania przestępstw popełnionych przy użyciu systemu informatycznego, systemu teleinformatycznego lub sieci teleinformatycznej oraz zapobiegania tym przestępstwom, a także wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw, wspierania w niezbędnym zakresie jednostek organizacyjnych Policji w rozpoznawaniu, zapobieganiu i zwalczaniu takich przestępstw oraz wykrywaniu i ściganiu sprawców tych przestępstw. Natomiast Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji jest przede wszystkim jednostką organizacyjną Policji właściwą w zakresie kryminalistyki oraz technik kryminalistycznych stosowanych w procesie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz wykrywania i ścigania sprawców przestępstw. Zarówno Komendant Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości, jak i Dyrektor Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji są również organami Policji podległymi Komendantowi Głównemu Policji.

Utrata przez Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji (CLKP) statusu instytutu badawczego działającego na podstawie ustawy o instytutach badawczych<sup>86</sup> i uzyskanie statusu innego podmiotu prowadzącego głównie działalność naukową w sposób samodzielny i ciągły<sup>87</sup> nie skutkowało wyłączeniem CLKP z systemu szkolnictwa wyższego, dało jednak możliwość włączenia CLKP

<sup>84</sup> Art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości (Dz.U. poz. 2447).

<sup>85</sup> Art. 18 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2448).

<sup>86</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1383, z późn. zm.).

<sup>87</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 478, z późn. zm.).

do ustawy o służbie cywilnej, w konsekwencji czego nastąpiło wsparcie realizacji jego zadań przez członków służby cywilnej – pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych<sup>88</sup>.

Konkludując przedstawione treści dotyczące ewolucji służby cywilnej, można stwierdzić, że głównym problemem systemu służby cywilnej jest brak ponadpartyjnego porozumienia dotyczącego jej kształtu<sup>89</sup>. Analiza kolejnych ustaw o służbie cywilnej pozwala na wysnucie tezy, że główny problem służby cywilnej to jej upolitycznienie. Jednak czy jest możliwe funkcjonowanie niezależnej służby politycznej, za pomocą której rząd ma realizować swoje programy. Bez wątplenia obsadzenie kluczowych stanowisk ludźmi rozumiejącymi cel i zakres zmian wynikających ze sprawowania rządów temu sprzyja. Niezbędne jest zatem określenie „złotego środka” między apolitycznością a realizacją polityki rządu. Apolityczność urzędnika służby cywilnej należy przede wszystkim rozumieć w tym znaczeniu, że nie bierze on udziału w szeroko pojmowanej grze politycznej<sup>90</sup>. Koniecznym elementem służącym realizacji tego celu jest także ustawowe ukształtowanie mechanizmów powoływania (odwoływania) w służbie cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę<sup>91</sup>.

## STAN SŁUŻBY CYWILNEJ W POLICJI

Służba cywilna to przede wszystkim ludzie — członkowie korpusu służby cywilnej, których zadaniem jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania administracji rządowej, niezależnie od sytuacji politycznej i zmian rządów. Wykonują oni swoje zadania w około 1800 urzędach administracji rządowej. Wśród nich mieszczą się jednostki organizacyjne Policji przede wszystkim stanowiące aparat – urzędy organów Policji jako organów administracji rządowej oraz jednostki szczebla centralnego zarządzane przez organy Policji. Realizacja wciąż rozbudowywanych przez wyzwania współczesnego świata zadań Policji wymaga odpowiadającej im struktury Policji. Tworzą ją jednostki centralne: Komenda Główna Policji, Centralne Biuro Śledcze Policji, Biuro Spraw Wewnętrznych Policji, Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny, Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości, Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji. Na szczeblu terenowym natomiast komendy wojewódzkie (Komenda Stołeczna) Policji,

<sup>88</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 4bb ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej.

<sup>89</sup> K. Mrocza, *op.cit.*, s. 161.

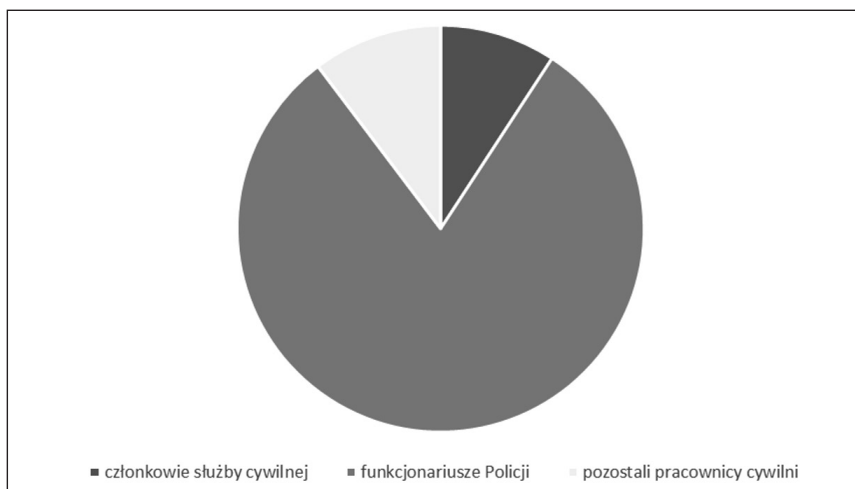
<sup>90</sup> A. Banaszkiewicz, *op.cit.*, s. 70.

<sup>91</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02.

komendy powiatowe, miejskie i rejonowe Policji oraz komisariaty Policji. Nie sposób pominąć takich jednostek jak Wyższa Szkoła Policji, ośrodki szkolenia i szkoły policyjne, wyodrębnione oddziały prewencji. Osoby zatrudnione na stanowiskach korpusu służby cywilnej wspierają działalność Policji w Komendzie Głównej Policji, Centralne Biuro Śledcze Policji, Biuro Spraw Wewnętrznych Policji, Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości, Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji oraz w komendach wojewódzkich (Komendzie Stołecznej) Policji, komendach powiatowych, miejskich i rejonowych Policji. Z wcześniej wskazanych przyczyn brak jest formalnych podstaw występowania służby cywilnej w strukturach pozostałych jednostek organizacyjnych Policji, ale zdarza się, że w ramach podległości strukturalnej członkowie korpusu służby cywilnej są angażowani do pracy w podległych jednostkach. Na przykład jedna osoba wspomaga służbę kontrterrorystyczną.

Spośród około 118 tys. ogólnej liczby członków korpusu służby cywilnej zadania w Policji wykonuje ponad 11,5 tys. osób, przy wakacie ponad 600 stanowisk. Ich liczba była prawie równa liczbie pozostałych pracowników cywilnych zatrudnionych w Policji (12 864 osoby). Członkowie służby cywilnej stanowili ponad 9% ogółu pracowników i funkcjonariuszy Policji.

**Rys. 1. Struktura zatrudnienia w Policji**



Źródło: opracowanie własne na podstawie meldunku o stanie kadr Policji na dzień 31 grudnia 2021 r.

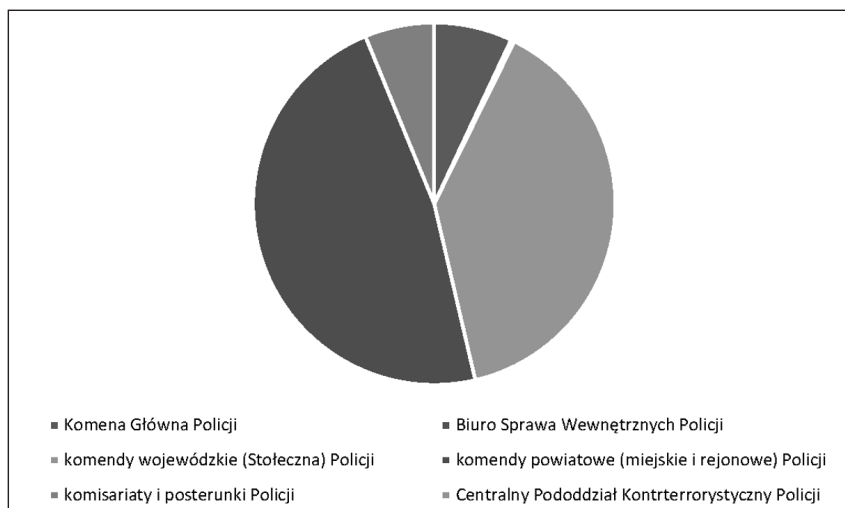
Członkowie korpusu służby cywilnej najliczniej występują w służbie wspomagającej. W Policji mogą oni zajmować eksponowane stanowiska zastępców komendantów wojewódzkich (Komendanta Stołecznego) do spraw służb wspomagających działalność Policji. W służbie cywilnej są one klasyfikowane jako stanowiska śred-

niego szczebla zarządzania. Z końcem 2019 r. zajmowali oni stanowiska zastępców komendantów w komendach wojewódzkich w Białymstoku, Łodzi, Szczecinie oraz w Komendzie Stołecznej Policji. Członkowie korpusu służby cywilnej mogą też zajmować w Policji stanowiska zaliczane do wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Są nimi stanowiska dyrektora i zastępcy biura w Komendzie Głównej Policji. Z końcem 2019 r. na tych stanowiskach były zatrudnione dwie osoby<sup>92</sup>.

Stan zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej w Policji na koniec 2021 r. mimo wcześniej wykazanych formalnych możliwości obejmował:

- 804 osoby na stanowiskach w Komendzie Głównej Policji;
- 37 osób na stanowiskach w Biurze Spraw Wewnętrznych Policji;
- jedna osoba na stanowisku w Centralnym Pododdziale Kontrterrorystycznym;
- 4500 osób na stanowiskach w komendach wojewódzkich i Komendzie Stołecznej Policji;
- 5465 osób na stanowiskach w komendach powiatowych (miejskich i rejonowych) Policji wraz z podległymi posterunkami;
- 715 osób na stanowiskach w komisariatach i posterunkach Policji wraz z podległymi posterunkami.

**Rys. 2. Struktura zatrudnienia służby cywilnej w jednostkach Policji**



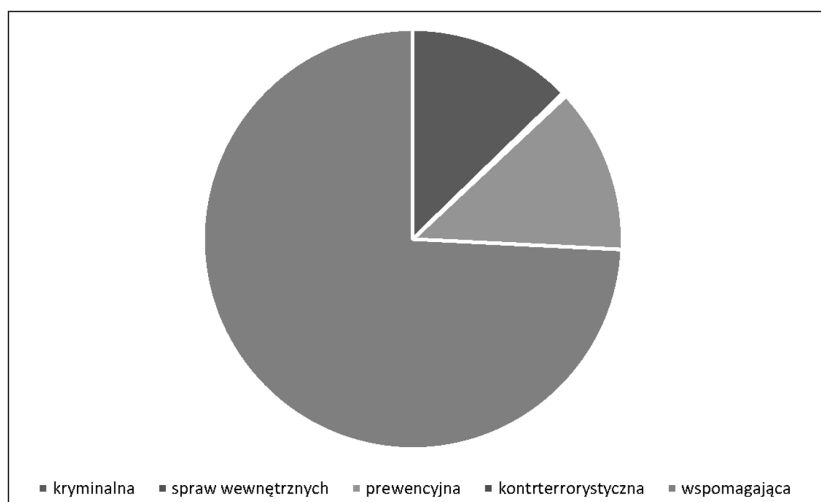
Źródło: opracowanie własne na podstawie meldunku o stanie kadr Policji na dzień 31 grudnia 2021 r. Na rysunku niewidoczne jest zatrudnienie w Centralnym Pododdziale Kontrterrorystycznym. W jednostce tej tylko jedna osoba zajmuje stanowisko służby cywilnej, co wobec skali stanowisk w innych jednostkach powoduje nieuwiadczenie jej w przedstawionym ujęciu graficznym.

<sup>92</sup> KK, *Służba cywilna*, „Policja 997” 2019, nr 176, s. 5.

Łącznie na stanowiskach służby cywilnej w Policji zatrudnione były 11 522 osoby. Warto też zaznaczyć, że spośród 804 osób zatrudnionych na stanowiskach w Komendzie Głównej Policji status urzędnika służby cywilnej posiadały 23 osoby. Pozycję taką miała również osoba wykonującą zadania w Centralnym Pododdziale Kontrterrorystycznym. W komendach wojewódzkich i Komendzie Stołecznej Policji było ich 83, a w komendach powiatowych (miejskich i rejonowych) – 20. Z perspektywy jednostek organizacyjnych najwięcej stanowisk służby cywilnej jest na poziomie wykonawczym.

Rozkład pracowników w poszczególnych służbach kształtował się następująco: kryminalna — 1502 osoby, spraw wewnętrznych — 37 osób (w tym dziewięcioro urzędników), prewencyjna — 1229 osób (w tym siedmioro urzędników), kontrterrorystyczna — jedna osoba o statusie urzędnika służby cywilnej, wspomagająca — 8750 osób (w tym 110 urzędników). Trzy osoby zasilają kierownictwo Policji. Warto zauważyć, że w służbie śledczej nie występują osoby zaliczane do korpusu służby cywilnej.

**Rys. 3. Struktura zatrudnienia służby cywilnej w poszczególnych rodzajach służb Policji**

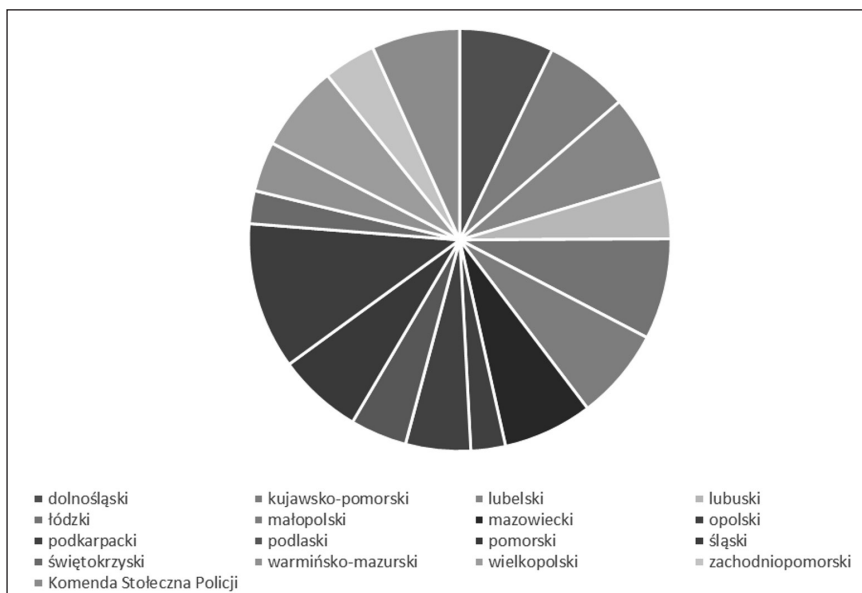


Źródło: opracowanie własne na podstawie meldunku o stanie kadr Policji na dzień 31 grudnia 2021 r. Na rysunku niewidoczne jest zatrudnienie w służbie kontrterrorystycznej, gdyż stanowisko w niej zajmuje tylko jedna osoba. W grafice nie uwidocznilo również służby zwalczania cyberprzestępczości, ponieważ na etapie opracowywania materiału była ona dopiero w fazie organizacji.



Liczebność korpusu służby cywilnej w poszczególnych garnizonach przedstawia się następująco:

- garnizon dolnośląski (KWP we Wrocławiu) — 770 osób, w tym dziewięcioro urzędników;
- garnizon kujawsko-pomorski (KWP w Bydgoszczy) — 687 osób;
- garnizon lubelski (KWP w Lublinie) — 718 osób, w tym 14 urzędników;
- garnizon lubuski (KWP w Gorzowie Wielopolskim) — 486 osób, w tym jeden urzędnik;
- garnizon łódzki (KWP w Łodzi) — 825 osób, w tym pięcioro urzędników;
- garnizon małopolski (KWP w Krakowie) — 750 osób, w tym czworo urzędników;
- garnizon mazowiecki (KWP zs. w Radomiu) — 732 osoby, w tym czworo urzędników;
- garnizon opolski (KWP w Opolu) — 283 osoby, w tym sześcioro urzędników;
- garnizon podkarpacki (KWP w Rzeszowie) — 532 osoby, w tym czworo urzędników;
- garnizon podlaski (KWP w Białymstoku) — 463 osoby, w tym 22 urzędników;
- garnizon pomorski (KWP w Gdańsku) — 695 osób, w tym dwoje urzędników;
- garnizon śląski (KWP w Katowicach) — 1201 osób, w tym siedmioro urzędników;
- garnizon świętokrzyski (KWP w Kielcach) — 269 osób, w tym dwoje urzędników;
- garnizon warmińsko-mazurski (KWP Olsztynie) — 408 osób, w tym siedmioro urzędników;
- garnizon wielkopolski (KWP w Poznaniu) — 709 osób, w tym dziewięcioro urzędników;
- garnizon zachodniopomorski (KWP w Szczecinie) — 429 osób, w tym siedmioro urzędników;
- Komenda Stołeczna Policji — 723 osoby.

**Rys. 4. Struktura służby cywilnej w poszczególnych garnizonach Policji**

Źródło: opracowanie własne na podstawie meldunku o stanie kadr Policji na dzień 31 grudnia 2021 r.

## ZAKOŃCZENIE

Uchwalenie w 1996 r. ustawy o służbie cywilnej i powołanie jej do życia niosło wiele nadziei na stworzenie w postkomunistycznym kraju administracji spełniającej rozwiązania instytucjonalne i proceduralne, ale również kadrowe państwa demokratycznego. Wiązało się to z nadzieją, że funkcjonowanie administracji publicznej w kraju będzie w miarę możliwości wolne od zmian o charakterze politycznym i społecznym. Jak dowodzi przedstawiona ewolucja ponad ćwierćwiecze jej funkcjonowania nie przyniosło spodziewanych efektów. Tym bardziej było trudno wprowadzić służbę cywilną do Policji jako zasadniczej formacji siłowego resortu. Uczyniono to z lekkim poślizgiem wynikającym z obiektywnych trudności interpretacyjnych, wprowadzając ją niemal do wszystkich jednostek organizacyjnych Policji. Funkcja wspomagająca Policję w realizacji zadań wypełniana przez członków korpusu służby cywilnej okazała się istotna przede wszystkim w zakresie pionu służby wspomagającej działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym.

Zwiększenie roli służby cywilnej nie tylko w Policji wymaga ponadpartyjnych uzgodnień, które wprowadzą stabilność w korpusie. Pozwoli to na skupienie

się na merytorycznym wykonywaniu zadań, a nie na spekulacjach o konsekwencjach politycznych zmian na scenie politycznej. Ponadpartyjne określenie reguł stosunku zatrudnienia, awansu i rozwoju może tylko sprzyjać lepszemu zaangażowaniu w osiągnięcie stawianych i oczekiwanych przez przełożonych celów. Oczywiście wyważenie tego oraz możliwości oddziaływania sił politycznych sprawujących rządy jest nie lada wyzwaniem. W roku 100-lecia służby cywilnej w Polsce należy życzyć spełnienia postulatów prawników, politologów oraz samych członków służby cywilnej.

Przedstawiony zarys kształtowania się służby cywilnej w Policji uzasadnia tezę, że warto przełamywać formalne przeszkody w celu lepszego wykorzystania potencjału członków służby cywilnej powołanej do zawodowego i rzetelnego wykonywania zadań państwa. W przypadku służby cywilnej w Policji są one związane z jakże ważnym dla społeczeństwa bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. W przeważającej większości są one realizowane w obszarze merytorycznej działalności Policji

## REFERENCES

- Banaszkiewicz A., *Zmiany wprowadzane w roku 2015/2016 w ustawie z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej – refleksje wybrane*, „Studia Prawnicze” 2016, nr 2
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001
- Bogdański P., Babiński A. (red), *Służba cywilna w Policji. Zarys wykładu*, Szczepański 2008
- Burnetko K., *Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne*, Warszawa 2003
- Czaputowicz J., *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” 2000–2001, nr 1
- Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004
- Działocha K., Łukaszczyk A., *Nowa ustawa o służbie cywilnej (aspekt prawno-konstytucyjny)*, „Państwo i Prawo” 2006, r. 61, z. 11
- Górczyńska T., *Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1
- Hebdzińska B., *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem oraz przepisy zwiążkowe*, Warszawa–Kraków 1996
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999
- KK, *Służba cywilna*, „Policja 997” 2019, nr 176
- Kmieć P., *Ewolucja formacji policyjnych w Polsce*, [http://www.nowastrategia.org.pl/ewolucja-formacji-policyjnych-w-polsce/#\\_ftn14](http://www.nowastrategia.org.pl/ewolucja-formacji-policyjnych-w-polsce/#_ftn14) (dostęp: 1.08.2019)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483)
- Majer P., *Milicja Obywatelska i Policja w latach 1944–1994. Geneza i podstawowe przeobrażenia*, „Przegląd Policyjny” 1994, nr 4

- Majer P., *Jaka Policja — uwagi na marginesie prac nad nową ustawą o Policji*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 3
- Mikułowski W., *Sprawną służbą publiczną jako instrument rządzenia państwem*. Cz. 2, „Współczesne Zarządzanie” 2003, nr 2
- Mroccka K., *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*, Warszawa 2014
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P. (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 2015
- Pastwa J., *Nowe rozwiązania w służbie cywilnej*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 7–8
- Pawłowski J., *Historia systemu służby cywilnej w Polsce*, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/historia-systemu-sluzby-cywilnej-w-polsce> (dostęp: 1.01.2022)
- Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień 1996 – wrzesień 1997)*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 4
- Róg M. (red.), *Wybrana problematyka prawno-społeczna dla Korpusu Służby Cywilnej*, Szczepiń 2003
- Rydlowski G., *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001
- Samol S., *Zmiana modelu służby cywilnej po nowelizacji ustawy o służbie cywilnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, r. 78, z. 1
- Sokalska E., *Służba cywilna – geneza, uregulowania, prawne prognozy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2008, t. 78
- Sprawozdanie Stenograficzne z 18 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 czerwca 2008 r. (drugi dzień obrad)*, Warszawa 2008
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. nr 21, poz. 164)
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001 r. nr 86, poz. 953)
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2021 r., poz. 1882)
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 89, poz. 402)
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 49, poz. 483)
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 170, poz. 1218)
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. nr 170, poz. 1217)
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 227, poz. 1505)
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1383)
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2021 r., poz. 478)
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2448)
- Wagner B. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Gdańsk 2010

- 
- Widacki J., *Policja polska, jej ustrój i organizacja. Zarządzanie publiczne*, „Zarządzanie Publiczne” 2006, nr 2
- Widacki J., Sarnecki P., *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa–Kraków 1998
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 września 2013 r., II SA/Wa 903/13