

KRYSTIAN WASILEWSKI

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

wasilewskikrystian@wp.pl

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2385-9579>

NABORY W SŁUŻBIE CYWILNEJ. ANALIZA KRYTYCZNA

RECRUITMENT IN THE CIVIL SERVICE. CRITICAL ANALYSIS

Abstract. This article is an analysis of the legal aspects of recruitment to the civil service, from the perspective of their compliance with the requirements of professional, reliable, impartial and politically neutral performance of public tasks. The considerations focus on assessing the effectiveness of applicable legal provisions in ensuring the selection of candidates with appropriate professional qualifications that allow the implementation of tasks at the highest substantive level, while guaranteeing independence from political influence.

The article contains proposals for possible legislative changes and reflection on further directions of regulatory development aimed at strengthening the professionalism and independence of the civil service, which is crucial for the stability and effectiveness of public administration.

Keywords: civil service; public administration; recruitment

WPROWADZENIE

W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju.

Wdrożenie rozwiązań w różnych państwach dotyczących struktur instytucjonalnych (także pod kątem ich funkcjonowania) w ramach służby publicznej, w tym służby cywilnej, miało na celu m.in. wzmocnienie gwarancji realizacji zadań państwa w sposób profesjonalny oraz wolny od wpływów politycznych¹.

¹ Por. J. SZMIT, *Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej*, Warszawa 2024, s. 27-30.

W kontekście historycznym należy wspomnieć o ustawie o państwowej służbie cywilnej z 17 lutego 1922 r., która wprowadzała rozróżnienie między urzędnikami a pracownikami nieobjętymi tym statusem, regulując zasady ich funkcjonowania w administracji państwowej. Dopiero w latach 90. XX wieku, wraz z transformacją polityczno-gospodarczą, podjęto działania na rzecz odbudowy i rozwinięcia służby cywilnej. Proces ten rozpoczął się m.in. poprzez utworzenie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, mającej na celu kształcenie wysoko wykwalifikowanych kadr urzędniczych, zdolnych do profesjonalnego i apolitycznego pełnienia funkcji publicznych².

1. SŁUŻBA PUBLICZNA

Zgodnie z art. 60 Konstytucji RP obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach. Konstytucja posługuje się zatem pojęciem służby cywilnej – na tyle złożonym, że trudno ująć je w ramy zamkniętej definicji, ponieważ zależy od kontekstu i perspektywy interpretacyjnej. Chcąc odzwierciedlić złożoność i wielowymiarowość tego pojęcia, można się posłużyć rozumieniem, zgodnie z którym służba publiczna obejmuje trwałe wykonywanie wszelkich zajęć związanych z realizacją zadań władzy publicznej, wypełnianiem funkcji publicznych, zaspokajaniem potrzeb publicznych czy działaniem w interesie publicznym³. Kategorii służby publicznej sporo prac poświęcili przedstawiciele teorii prawa administracyjnego w okresie dwudziestolecia międzywojennego⁴.

Z konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej na równych zasadach wyłania się prawo każdego obywatela, który cieszy się pełnią praw publicznych, takie same możliwości ubiegania się o stanowiska w administracji państwowej, niezależnie od swoich cech osobistych czy statusu społecznego. Oznacza to, że proces rekrutacji powinien być transparentny i oparty na obiektywnych kryteriach. Dodatkowo wspomniane prawo implikuje taką konstrukcję wszelkich procedur naboru, aby wyeliminować wszelkie możliwości nadużyć oraz wpływania na wyniki rekrutacji. Wprowadza to mecha-

² Z. GÓRAL, *Komentarz do art. 1 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 25.

³ L. BIELECKI, *Prawo do sądu na poszczególnych etapach naboru lub konkursu w służbie publicznej. Jednolity model naboru w służbie publicznej*, [w:] *Nabory i konkursy w służbie publicznej*, red. S. Płażek, Warszawa 2017, s. 212.

⁴ Zob. J.S. LANGROD, *Służba publiczna jako funkcja administracyjna. Wprowadzenie w naukę o pojęciu służby publicznej*, Kraków 1932.

nizmy, które zapobiegają nepotyzmowi, korupcji czy jakimkolwiek innym formom nieuczciwych praktyk mogącym zniekształcić proces zatrudniania.

Prawo do dostępu do służby publicznej na równych zasadach należy do kategorii praw politycznych. Jego znaczenie wynika nie tylko ze struktury samej Konstytucji, lecz także z jej celowości. Umożliwienie obywatelom równego dostępu do służby publicznej ma na celu stworzenie możliwości zatrudnienia, a także zapewnienie im możliwości wpływania na sposób, w jaki ta służba funkcjonuje. W pierwszej kolejności jest chroniony formalny wymiar dostępu. Z art. 60 Konstytucji wyłaniają się standardy gwarantujące równy dostęp do tej instytucji⁵.

Warto podzielić stanowisko Trybunału Konstytucyjnego:

Istotne znaczenie służby cywilnej wiąże się z dążeniem do zapewnienia pożądanego sposobu działania administracji publicznej, a tym samym powinno być odczytywane w powiązaniu z charakterystyką państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji), urzeczywistniającego zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wspomnianych we wstępie do Konstytucji. Funkcjonowanie administracji państwowej – widziane w tym szerszym kontekście ustrojowym – powinno być zgodne z właściwie rozumianym interesem ogólnym, wspólnym dla wszystkich obywateli, a przy tym niezależnym od partykularnych interesów odczytywanych przez pryzmat oddziaływania zmieniających się sił politycznych⁶.

Z tego też względu tworzenie służby cywilnej oraz określanie podstaw prawnych jej funkcjonowania należy rozpatrywać jako gwarancję bezstronności działania administracji publicznej, której główny cel stanowi realizacja dobra wspólnego. Służba cywilna ma misję polegającą na zapewnieniu praworządnego oraz obiektywnego funkcjonowania administracji publicznej dla dobra wspólnego⁷. Istotne jest przy tym, że dla urzeczywistnienia powodzenia misji służby cywilnej znaczenie posiada jakość jej korpusu.

⁵ S. BUŁAJEWSKI, M. DĄBROWSKI, *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2023, s. 261; P. TULEJA (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt Kp 1/11, t.j. M. P. z 2011 r. Nr 57, poz. 577.

⁷ B. KUDRYCKA, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 23.

2. NABORY W ŚWIECIE USTAWY O SŁUŻBIE CYWILNEJ

Prace nad ustawą dotyczącą pracowników administracji rządowej rozpoczęły się we wrześniu 1990 r. Zespół odpowiedzialny za przygotowanie projektu ustawy prowadziła prof. Maria Gintowt-Jankowicz, która pełniła wówczas funkcję dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Proces tworzenia rozwiązań dotyczących służby cywilnej napotykał liczne trudności. W toku prac legislacyjnych dochodziło do wycofywania projektów, ich modyfikacji czy zmian. Ostatecznie jednak udało się wypracować kompromis, który doprowadził do uchwalenia ustawy. Ustawa o służbie cywilnej została uchwalona przez Sejm RP 18 grudnia 1998 r., a weszła w życie 1 lipca 1999 r.⁸ Akt ten uchylono ustawą z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, którą zaś uchylono obecnie obowiązującą ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

W rozdziale 3 zatytułowanym „Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej” ustawa określa organizację naborów kandydatów do korpusu służby cywilnej.

Ciekawa sytuacja pojawia się w kontekście dyrektora generalnego, który organizuje nabór do korpusu służby cywilnej. Sam korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, urzędnicy mianowani oraz osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Taka konstrukcja redakcyjna ustawy może prowadzić do pewnych problemów interpretacyjnych. Ścisła wykładnia przepisów ustawy może bowiem rodzić przekonanie, że dyrektor generalny, jako osoba pełniąca wyższe stanowisko w służbie cywilnej, powinien również zostać wyłoniony w drodze naboru. Wynika to z treści art. 26 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym „Dyrektor generalny urzędu organizuje nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 4”⁹. W rozdziale tym dyrektor generalny został

⁸ Por. H. IZDEBSKI, M. KULESA, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 57-59.

⁹ W skład korpusu służby cywilnej wchodzi pracownicy i urzędnicy tej służby oraz osoby pełniące w niej wyższe stanowiska, co oznacza, że korpus służby cywilnej nie ma jednolitego charakteru, bo obejmuje osoby o zróżnicowanym statusie prawnym pracowników służby cywilnej i urzędników służby cywilnej. Dyferencja ta ma charakter normatywny i opiera się na kryterium podstawy zatrudnienia. Pracownikami służby cywilnej są osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, urzędnikami zaś – osoby zatrudnione na podstawie mianowania. Zastosowana przez ustawodawcę terminologia jest wysoce myląca, ponieważ może prowadzić do wniosku o istnieniu różnic w statusie prawnym członków korpusu służby cywilnej nieznajdujących oparcia w regulacjach ustawy. Określenia „pracownik” i „urzędnik” sugerują bowiem, że pracownicy służby cywilnej nie są urzędnikami, urzędnicy służby cywilnej nie mają natomiast statusu pracowniczego, a są na

wyraźnie wymieniony jako wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Z kolei w art. 3 ustawy wyższe stanowiska włączono do korpusu służby cywilnej, co może sugerować, że również dyrektor generalny powinien być objęty procedurą naboru, gdyż uznaje się go za członka korpusu służby cywilnej. Niemniej jednak art. 3 jedynie uznaje dyrektora generalnego za członka korpusu, co niekoniecznie oznacza, że podlega on tym samym zasadom naboru, jak te określone w rozdziale 3 ustawy. Oczywiście interpretacja konstrukcji wykładni systemowej pozwala bronić także tezy, że klauzula „z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 4” odnosi się do dyrektora generalnego, włączając go do procedur naboru. Dosłowna wykładnia art. 26 mogłaby prowadzić do wniosku trudnego do przyjęcia z perspektywy zasad racjonalnego ustawodawcy, w którym dyrektor generalny, przed opuszczeniem swojego stanowiska pełnionego na podstawie powołania, musiałby samodzielnie zarządzić nabór na swojego następcę, czego i tak nie może uczynić, gdyż stanowisko nie zostało zwolnione. Analizując jednak obecny stan prawny zawarty w ustawie, w kontekście rozdziału 4, należy zauważyć, że nie wyklucza on możliwości przeprowadzania naborów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Użyty w art. 6 i 26 ustawy zwrot „z zastrzeżeniem” nie jest tożsamy z pojęciem „z wyłączeniem”, lecz oznacza uwzględnienie specyficznych wymagań dotyczących stanowisk kierowniczych, jak wskazano w rozdziale 4.

Jak widać, zagadnienie naboru na stanowisko dyrektora generalnego czy inne wyższe stanowiska w służbie cywilnej rodzi istotne refleksje dotyczące zarówno aspektów prawnych, jak i organizacyjnych. Kierownik urzędu zatem, m.in. minister, który powołuje dyrektora generalnego, oczywiście nie jest zobowiązany do przeprowadzenia naboru w trybie określonym przepisami ustawy. Istnieje jednak możliwość realizacji tego procesu w trybie pozaustawowym, ponieważ żaden przepis prawny nie stoi na przeszkodzie, aby dyrektor generalny został wyłoniony w drodze naboru. Należy podkreślić, że w przypadku takiego naboru nie mamy do czynienia z obowiązkiem prawnym, lecz z uprawnieniem ministra, które opiera się na jego decyzji¹⁰. Regulaminy wewnętrzne mogą przewidywać procedury, które umożliwiają kierownikowi urzędu zorganizowanie naboru na stanowisko dyrektora generalnego.

Przechodząc do analizy procesu naboru oraz jego organizacji w kontekście spełnienia gwarancji konstytucyjnych, warto podkreślić, że nabór właściwy

przykład funkcjonariuszami służbowymi. Wniosek taki byłby oczywiście nieuprawniony – obie grupy wchodziły w skład korpusu służby cywilnej, mają jednocześnie status pracowników w rozumieniu prawa pracy, jak również wszyscy są urzędnikami. Zob. K.W. BARAN (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 3.

¹⁰ Zob. E. ZIELIŃSKI, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 67.

nie obejmuje oceny takich kryteriów jak nieposzlakowana opinia, korzystanie z pełni praw publicznych, brak skazania wyrokiem czy kwalifikacje zawodowe. Kryteria te powinny być weryfikowane przed przystąpieniem do samego procesu wyłonienia najlepszego kandydata. Należy zaznaczyć, że wymagania dotyczące nieposzlakowanej opinii nie podlegają porównywaniu ani ocenie w toku właściwego naboru. Kandydat jest zobowiązany do spełnienia tych kryteriów, aby uzyskać dopuszczenie do kolejnych etapów rekrutacji.

Zgodnie z art. 6 ustawy¹¹ nabór powinien mieć charakter otwarty i konkurencyjny, co oznacza, że proces rekrutacji musi być dostępny dla wszystkich zainteresowanych kandydatów. Otwartość naboru – najogólniej rzecz ujmując – implikuje, że wszelkie informacje dotyczące wolnych stanowisk, wymagań oraz procedur rekrutacyjnych muszą być publicznie dostępne. Konkurencyjność zaś oznacza, że wszyscy aplikujący mają równe szanse na zaprezentowanie swoich kwalifikacji i umiejętności w ramach tego samego procesu. Po stronie pracodawcy powstaje nie tylko konieczność dokonania wyboru najlepszego kandydata spośród dostępnych aplikacji, lecz także odpowiedzialność za przeprowadzenie tego procesu w sposób transparentny. W związku z tym, przed rozpoczęciem procesu rekrutacyjnego, kluczowe staje się zastosowanie odpowiednich technik i metod, które zapewnią skuteczność oraz obiektywność oceny kandydatów.

Przechodząc do zasad naboru na stanowiska pracy w służbie cywilnej, należy zwrócić szczególną uwagę na konieczność upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach. Podmiot prowadzący rekrutację ma obowiązek umieszczenia ogłoszenia o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu. Informacja ta powinna również zostać opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu, a także w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Charakter publiczny mają wyłącznie imiona i nazwiska kandydatów spełniających wymagania formalne oraz rozstrzygnięcie naboru, czyli wskazanie osoby wyłonionej do zatrudnienia. Pozostałych danych, np. wyników otrzymanych przez poszczególnych kandydatów, ustawa nie uznaje za informację publiczną, co nie wyklucza zakwalifikowania ich do tej kategorii. W praktyce dochodzi do sytuacji, w których uczestnicy naboru zwracają się do komisji z pytaniami dotyczącymi porównania swoich wyników z wynikami osoby wyłonionej do zatrudnienia¹². Często w zapytaniach pojawia się prośba o informację,

¹¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 409.

¹² Zob. wyroki: WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2013 r., II SA/Wa 392/13; WSA w Olsztynie z dnia 25 marca 2009 r., II SAB/OI 8/09; WSA w Gdańsku z dnia 17 listopada 2011 r., SAB/Gd 53/11; WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., II SAB/Wa 1/10, dostęp SIP LEX.

czy kandydat, który został wskazany do zatrudnienia, uzyskał większą liczbę punktów. Zgodnie z artykułem 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa do informacji publicznej, mogą być wprowadzane jedynie na mocy ustawy i wyłącznie wtedy, gdy są one niezbędne w państwie demokratycznym dla zapewnienia jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej lub praw i wolności innych osób. Te ograniczenia nie mogą naruszać samej istoty wolności i praw obywatelskich. Wynika stąd, że każdy obywatel ma prawo korzystać z wolności i praw konstytucyjnych w granicach określonych przez ustawę, ponieważ Konstytucja, chroniąc swobodę obywatelską, jednocześnie dopuszcza jej ograniczenie i podkreśla, że może to nastąpić jedynie w drodze ustawy, jak w artykule 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej¹³. Warto pamiętać, że ograniczenia te mogą być wprowadzane tylko wtedy, gdy są niezbędne w państwie demokratycznym dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa, środowiska, zdrowia, moralności lub praw i wolności innych osób.

Art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej przewiduje, że prawo do informacji publicznej może być ograniczone ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy. Wyjątek ten nie obejmuje informacji dotyczących osób pełniących funkcje publiczne oraz związanych z pełnieniem tych funkcji, w tym warunków ich powierzenia oraz wykonywania. Przepis ten wskazuje, że ochrona prywatności lub tajemnica przedsiębiorcy nie uwzględnia informacji dotyczących osób pełniących funkcje publiczne. Ustawodawca zamierzał zapewnić dostęp do informacji o osobach, które biorą udział w życiu publicznym, co wynika z brzmienia art. 5 ust. 2 oraz art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g tej samej ustawy.

Procedura wyboru najlepszego kandydata na stanowisko w organach administracji publicznej tworzy przestrzeń faktów publicznych. Osoba, która zgłasza swoją kandydaturę na takie stanowisko, musi liczyć się z tym, że jej imię i nazwisko nie będą chronione przez prawo do prywatności w trakcie naboru. Od momentu zgłoszenia swojej kandydatury do zakończenia pełnienia funkcji publicznej taka osoba akceptuje udział w życiu publicznym, czyli w celu zapewnienia transparentności życia publicznego jej dane, takie jak imię i nazwisko, muszą zostać ujawnione¹⁴.

¹³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

¹⁴ Por. P. SITNIEWSKI, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, wyd. 3, Warszawa 2020, s. 206.

W celu zapewnienia równowagi między przejrzystością procesu rekrutacyjnego a ochroną prywatności kandydatów zasadne byłoby wprowadzenie mechanizmu anonimizacji wyników naboru poprzez nadawanie uczestnikom identyfikatorów. Każdy kandydat biorący udział w procesie rekrutacyjnym otrzymywałby przypisany mu kod identyfikacyjny, który byłby wykorzystywany przy publikowaniu wyników. W ten sposób można byłoby stworzyć zestawienie wyników punktowych bez ujawniania imion i nazwisk uczestników, co pozwalałoby na ochronę ich danych.

Publikacja wyników mogłaby się odbywać w formie listy, na której obok każdego kodu znajdowałaby się liczba uzyskanych punktów, a tożsamość poszczególnych osób pozostawałaby anonimowa. Kandydaci, którzy chcieliby zweryfikować swoje wyniki, mieliby możliwość zidentyfikowania swojego kodu, otrzymanego uprzednio za pośrednictwem specjalistycznego systemu informatycznego, co umożliwiałoby im porównanie własnych wyników z wynikami innych kandydatów. Jednocześnie publiczny charakter rozstrzygnięcia naboru obejmowałby wyłącznie zakodowane dane, co zapewniałoby przejrzystość procedury bez narażania uczestników na ujawnienie szczegółowych informacji o ich wynikach. Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagałoby standaryzacji systemu kodowania i jego implementacji w ramach jednolitego systemu rekrutacyjnego, obsługiwanego przez centralny organ, na przykład Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Gwarantowałoby to pełną ochronę danych kandydatów, zapewniając jednocześnie transparentność procesu rekrutacyjnego.

Mimo że zgodnie z art. 29a ustawy komisja, o której mowa w art. 30 ust. 2 pkt 5, wyłania w toku naboru nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów spełniających niezbędne wymagania oraz w największym stopniu wymagania dodatkowe i następnie przedstawia ich dyrektorowi generalnemu urzędu w celu dokonania ostatecznego wyboru, w praktyce mogą się pojawić istotne wątpliwości dotyczące prawidłowej oceny „najlepszych” kandydatów. Wątpliwości te wynikają z konieczności precyzyjnego zróżnicowania poziomu spełniania wymagań zarówno niezbędnych, jak i dodatkowych, co często bywa wysoce subiektywne.

Proces oceny kandydatów, choć oparty na zdefiniowanych kryteriach, może prowadzić do trudności w ustaleniu jednoznacznych i obiektywnych podstaw do hierarchizowania kandydatów¹⁵. Tym samym, mimo formalnego spełnienia kryteriów ustawowych, problematyczne pozostaje zapewnienie pełnej transparentności i bezstronności w wyłonieniu grupy najlepszych osób,

¹⁵ M. KOLCZYŃSKI, *Zarys socjologii organizacji*, Katowice 2003, s. 54.

co może rodzić potencjalne kontrowersje w zakresie uznania, czy ocena przeprowadzona przez komisję rzeczywiście odzwierciedla stopień adekwatności poszczególnych kandydatów względem wymagań na danym stanowisku. Nie wszystkie podmioty administracji publicznej stosują jednolite procedury rekrutacyjne. Podczas gdy niektóre z nich przeprowadzają testy kwalifikacyjne, mające na celu obiektywne sprawdzenie wiedzy i kompetencji kandydatów, inne ograniczają się jedynie do rozmów kwalifikacyjnych. Niestety, oparcie decyzji wyłącznie na rozmowie z kandydatem może prowadzić do trudności w rzetelnym wyłonieniu najlepszego pracownika, gdyż ocenianie jedynie na podstawie subiektywnego wrażenia podczas rozmowy często nie odzwierciedla rzeczywistego poziomu wiedzy i umiejętności.

Z tego względu bardziej racjonalnym i uzasadnionym systemowo rozwiązaniem byłoby rozważenie implementacji mechanizmu w postaci np. zakodowanego testu, gwarantującego pełną anonimowość oraz obiektywizm w procesie oceny kandydatów. Wyniki takiego testu umożliwiłyby wyłonienie osoby o najwyższych kompetencjach, a decyzja o zatrudnieniu opierałaby się na jednoznacznych, wymiernych kryteriach, wykluczających wpływ subiektywnych ocen. Należy jednak podkreślić, iż jest to jedynie przykład jednego z wielu możliwych rozwiązań, które mogłyby zostać wdrożone w celu podniesienia transparentności procedur naboru. Praktyka administracji zna bowiem liczne inne instrumenty o podobnym charakterze, które – odpowiednio zaadaptowane – mogłyby skutecznie zagwarantować równość szans w dostępie do stanowisk w służbie cywilnej.

Oczywiście zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 komisja rekrutacyjna ma obowiązek sporządzić protokół z naboru, który zawiera m.in. informacje o zastosowanych metodach i technikach oceny kandydatów. Choć wymóg ten jest jasno określony, warto zwrócić uwagę, że przepisy ustawowe nie precyzują, jakie konkretne metody i techniki należy stosować w procesie rekrutacyjnym. Ustawodawca nie nadał jednoznacznych wytycznych w tym zakresie, pozostawiając komisji znaczną swobodę w doborze narzędzi oceny.

Metody i techniki naboru to szerokie pojęcia, obejmujące różne sposoby weryfikacji kompetencji kandydatów, takie jak testy wiedzy, zadania praktyczne, rozmowy kwalifikacyjne¹⁶. Ich celem jest ocena, w jakim stopniu kandydaci odpowiadają wymogom na danym stanowisku. Niemniej jednak, z racji braku ustawowych ram określających, które narzędzia są obowiązkowe lub rekomendowane, komisje rekrutacyjne często samodzielnie decydują o doborze

¹⁶ Por. H. SZEWCZYK, *Nabór do służby cywilnej w świetle ustawy z 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” (2010), nr 7, s. 154-172.

tych metod, co może prowadzić do zróżnicowania podejść i subiektywności w procesie oceny. Taki stan rzeczy sprawia, że wybór narzędzi oceny nie zawsze okazuje się w pełni jednolity ani standardowy w całej administracji publicznej, co może wpływać na obiektywizm samego naboru.

3. POSTULATY DE LEGE FERENDA

To oczywiste, że zasady neutralności politycznej urzędników prawie nigdzie nie realizuje się w sposób absolutny. Zadania państwa są jednak determinowane politycznie, nie da się w związku z tym w pełni uniknąć powierzania pewnych stanowisk politykom, co najlepiej ilustruje funkcjonowanie tzw. gabinetów politycznych czy też doradców politycznych w ministerstwach i innych urzędach.

Postulat, aby wyłaniać dyrektorów generalnych w drodze naboru, w kontekście funkcjonowania służby cywilnej wydaje się szczególnie zasadny. Zastanawia bowiem, w jaki sposób można oczekiwać, aby osoby zajmujące niższe stanowiska w służbie cywilnej były wybierane w sposób konkursowy, gdy sam dyrektor generalny, jako osoba piastująca najwyższe stanowisko w danym urzędzie, jest obciążony nominacją polityczną. Taki stan rzeczy prowadzi do rozważania o potrzebie wprowadzenia mechanizmów, które zapewnią większą niezależność w procesie nominacyjnym na najwyższe stanowiska w administracji, co w dłuższej perspektywie przyczyni się do podniesienia standardów służby cywilnej.

Przechodząc do samych naborów na stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej, Sąd Najwyższy¹⁷ w składzie siedmiu sędziów wskazał w orzeczeniu, że wynik konkursu nie jest źródłem stosunku zobowiązaniowego, lecz decyzją administracyjną kształtującą autorytatywnie prawa i obowiązki publiczno-prawne wszystkich uczestników konkursu. W uzasadnieniu wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02 (OTK-A 2002 nr 7, poz. 94), Trybunał Konstytucyjny wypowiedział w tej kwestii trafny pogląd, że „rozstrzygnięcie o zakwalifikowaniu danej osoby do służby cywilnej ma charakter decyzji administracyjnej adresowanej do wielu stron, uczestników postępowania konkursowego. Osoby nie zakwalifikowane w trybie konkursowym do służby cywilnej mają możliwość złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

¹⁷ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2006 r. III PZP 1/06, dostęp SIP LEX.

Warto także podkreślić, że ogłoszenia o naborze nie można kwalifikować ani jako oferty (bo musiałyby zawierać istotne postanowienia umowy i być skierowane do konkretnie oznaczonej osoby), ani jako przyrzeczenia publicznego. Ogłoszenie o naborze może być natomiast kwalifikowane jako zaproszenie do zawarcia umowy w rozumieniu art. 71 k.c. Jednocześnie „[...] samo użycie przez ustawodawcę terminu «nabór» (a nie «konkurs») oznacza, że postępowanie to niekoniecznie musi zakończyć się wyłonieniem «zwycięzcy»»¹⁸.

Zaproszenie do rozpoczęcia rokowań w świetle art. 71 k.c. nie stwarza między dokonującym go podmiotem a odbiorcami takiego zaproszenia stosunku zobowiązaniowego, nie jest bowiem zdarzeniem, z którym kodeks cywilny wiąże powstanie między stronami takiego stosunku. Celem realizowanym poprzez procedurę otwartego i konkurencyjnego naboru ma być wyłącznie wyłonienie kandydata, a nie bezpośrednio zatrudnienie wybranej osoby na wolne stanowisko urzędnicze w samorządzie terytorialnym. Decyzja o nawiązaniu stosunku pracy z konkretną osobą stanowi natomiast uprawnienie pracodawcy, choć przy jej podejmowaniu jest on ograniczony do kręgu osób wyłonionych w wyniku przeprowadzonego naboru. Z kolei ani wyłonieni kandydaci, ani pracodawca nie mają roszczenia (odpowiednio: obowiązku) o nawiązanie stosunku pracy.

W świetle wątpliwości, które pojawiają się w orzecznictwie i doktrynie na temat charakteru naborów w służbie cywilnej, a w szczególności w zakresie ich zgodności z wymogami konstytucyjnymi oraz możliwości zaskarżania wyników tych naborów do sądu, należy opowiedzieć się za koniecznością wdrożenia zmian w procedurze ich przeprowadzania. Obecny model naboru nie zawsze w sposób realny wyłania najlepszego kandydata. Dlatego należy wprowadzić takie rozwiązania, które zapewnią, że procedura naboru faktycznie zagwarantuje wybór najodpowiedniejszej osoby na dane stanowisko, a nie jedynie stworzy wrażenie zgodności formalnej.

Pierwszym rozwiązaniem byłaby zmiana obowiązujących zasad przeprowadzania procedur naborowych, polegająca na wprowadzeniu w ustawie szczegółowych metodologii oraz technik oceny kandydatów, z równoczesnym zobowiązaniem organów do publikacji wyników konkursu w formie zanonimizowanej. Alternatywnie można by rozważyć wprowadzenie przepisu przewidującego prawo do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie konkursu do sądu administracyjnego, który w ramach swojej kognicji miałby możliwość oceny, czy pozostali kandydaci uzyskali lepsze wyniki od osoby wyłonionej

¹⁸ A. RZETECKA-GIL, *Komentarz do art. 3a ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*, Dz.U.01.142.1593, LEX/el. 2008.

w postępowaniu konkursowym. Oba rozwiązania zmierzają do zwiększenia transparentności i prawidłowości procesu naboru na stanowiska publiczne.

Oprócz analizy teoretycznej problemu artykuł zawiera również propozycję konkretnego przepisu, co ma na celu nie tylko zilustrowanie realności omawianego zagadnienia, lecz także pobudzenie do dalszych dyskusji nad ewentualnymi zmianami legislacyjnymi. Taka forma prezentacji pozwala wykazać, że problematyka nie jest jedynie teoretyczna, lecz istnieją konkretne możliwości jej rozwiązania, które mogą zostać wdrożone w ramach przyszłych reform prawnych:

Art. X. [Nabór na stanowiska w służbie cywilnej]

1. Nabór na stanowiska w służbie cywilnej odbywa się w drodze konkursu składającego się z dwóch etapów:

1. etapu pierwszego – wstępnej weryfikacji zgłoszeń kandydatów pod kątem spełnienia wymogów formalnych przystąpienia do konkursu;
2. etapu drugiego – testu sprawdzającego wiedzę z zakresu przepisów prawa, administracji publicznej oraz funkcjonowania służby cywilnej, a także pracy pisemnej sprawdzającej umiejętności interpretacji i stosowania przepisów prawa.

2. Komisja wskazuje do zatrudnienia kandydata, który uzyskał największą liczbę punktów.

3. W przypadku uzyskania przez kilku kandydatów tej samej liczby punktów komisja dokonuje wyboru kandydata, biorąc pod uwagę doświadczenie zawodowe oraz dodatkowe kwalifikacje wynikające z dokumentów dołączonych do zgłoszenia, które są przydatne do wykonywania pracy na danym stanowisku.

ZAKOŃCZENIE

W artykule dokonano analizy obowiązujących przepisów dotyczących naborów w służbie cywilnej, przedstawiono propozycje zmian legislacyjnych oraz wskazano kierunki dalszych prac. Przeprowadzone rozważania wykazały, że aktualna ustawa nie jest w pełni dostosowana do zagwarantowania standardów konstytucyjnych, takich jak zawodowe, bezstronne i neutralne politycznie wykonywanie zadań publicznych.

Artykuł przyjmuje formę analizy krytycznej, co jest szczególnie istotne z perspektywy osób zajmujących się legislacją na co dzień. Na pierwszy rzut

oka ustawa o służbie cywilnej może się wydawać kompleksowa, jednak wnikliwa analiza wykazuje jej niedociągnięcia.

Ramy niniejszej publikacji nie pozwalają na przeprowadzenie pełnej, pogłębionej analizy badawczej uwzględniającej wszystkie wątki problemu, jednak temat ten będzie kontynuowany w przyszłych pracach.

BIBLIOGRAFIA

PIŚMIENNICTWO

- BARAN Krzysztof W. (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014.
- BIELECKI Leszek, *Prawo do sądu na poszczególnych etapach naboru lub konkursu w służbie publicznej. Jednolity model naboru w służbie publicznej*, [w:] *Nabory i konkursy w służbie publicznej*, red. S. Płazek, Warszawa 2017, s. 211-252.
- BULAJEWSKI Stanisław, DĄBROWSKI Marcin, *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2023, s. 239-310.
- GÓRAL Zbigniew, *Komentarz do art. 1 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 19-25.
- IZDEBSKI Hubert, KULESZA Michał, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 1999.
- KOLCZYŃSKI Mariusz, *Zarys socjologii organizacji*, Katowice 2003.
- KUDRYCKA Barbara, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998.
- LANGROD Jerzy S., *Służba publiczna jako funkcja administracyjna. Wprowadzenie w naukę o pojęciu służby publicznej*, Kraków 1932.
- RZETECKA-GIL Agnieszka, *Komentarz do art. 3a ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*, Dz.U.01.142.1593, LEX/el. 2008.
- SITNIEWSKI Piotr, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, wyd. 3, Warszawa 2020.
- SZEWCZYK Helena, *Nabór do służby cywilnej w świetle ustawy z 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” (2010), nr 7, s. 154-172.
- SZMIT Jakub, *Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej*, Warszawa 2024.
- TULEJA Piotr (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023.
- ZIELIŃSKI Eugeniusz, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.

ŹRÓDŁA

- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2006 r. III PZP 1/06.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 409.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt Kp 1/11, t.j. M. P. z 2011 r. Nr 57, poz. 577.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 listopada 2011 r., SAB/Gd 53/11.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 marca 2009 r., II SAB/OI 8/09.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., II SAB/Wa 1/10.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2013 r., II SA/Wa 392/13.

NABORY W SŁUŻBIE CYWILNEJ. ANALIZA KRYTYCZNA

STRESZCZENIE

W artykule dokonano analizy aspektów prawnych naborów w służbie cywilnej pod kątem ich zgodności z wymogami profesjonalnego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań publicznych. Rozważania koncentrowały się na ocenie skuteczności obowiązujących przepisów prawa w zapewnieniu wyboru kandydatów posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe, które pozwalają na realizację zadań na najwyższym poziomie merytorycznym, gwarantując jednocześnie niezależność od wpływów politycznych.

Artykuł zawiera propozycje możliwych zmian legislacyjnych oraz refleksję nad dalszymi kierunkami rozwoju regulacji mających na celu wzmocnienie profesjonalizmu i niezależności służby cywilnej, która jest kluczowa dla stabilności i efektywności administracji publicznej.

Słowa kluczowe: służba cywilna; administracja publiczna; nabory