Bogumił Szmulik

Ocena zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o działach administracji rządowej¹

Podlegające ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepisy dotyczą m.in. zatrudnienia w służbie cywilnej na wyższych stanowiskach, nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania oraz warunków i czasowości pracy w ramach wyższych stanowisk urzędniczych związanych z władzą wykonawczą. Po analizie proponowanych przepisów autor stwierdza, że są one wszystkie i w całości zgodne z Konstytucją RP.

Słowa kluczowe: urzędnik państwowy, służba cywilna, administracja rządowa, konstytucja

Assessment of conformity to the Constitution of the Republic of Poland of provisions of the Act Amending the Act on Civil Service and the Act on Departments of Governmental Administration: The provisions subject to the Constitutional Tribunal's assessment concern, inter alia, the employment on high rank positions in the Civil Service, the establishment of an employment relationship on the basis of appointment and the conditions and time requirements of work in the context of senior official positions related to the executive power. After analysing the proposed provisions, the author states that they all fully conform to the Polish Constitution.

Keywords: state official, Civil Service, governmental administration, Constitution

Doktor hab. nauk prawnych, dr nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego ■ andersen@post.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-6449-6880>

Przedmiot opinii

Celem niniejszej opinii jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o zgodności:

- art. 1 pkt 14 ustawy z 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw – w zakresie, w jakim uchyla w art. 54 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP,
- art. 53a ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP,

¹ *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 34) oraz ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.) sporządzona 12 lipca 2019 r. na zlecenie dyrektora BAS; BAS 1468/19.*

- art. 6 ust. 1 ustawy z 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw z art. 2 (zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa), art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP,
- art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP,
- art. 53 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP,
- art. 53a ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej z art. 2, art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP,
- art. 33c ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – z art. 2 Konstytucji RP,
- art. 6 ustawy z 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw z art. 2 Konstytucji RP.

Opinia została przygotowana na podstawie następujących źródeł prawa:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja,
- ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz.U. 2017 poz. 1889, ze zm.; dalej: ustawa o służbie cywilnej,
- ustawa z 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 34.
- ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1040, ze zm.; dalej: Kodeks pracy.

Uzasadnienie

I. Zgodnie z treścią przepisu art. 1 ustawy o służbie cywilnej: *W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju.* Ponadto w rozumieniu tej ustawy pracownik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie; urzędnik służby cywilnej oznacza osobę zatrudnioną na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie; członek korpusu służby cywilnej oznacza osoby, o których była mowa wyżej, a także osobę zatrudnioną na wyższym stanowisku w służbie cywilnej (art. 3 ustawy o służbie cywilnej).

Zgodnie z ustawą w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która:

- jest obywatelem polskim,
- korzysta z pełni praw publicznych,
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,

- ma kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy,
- cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Ponadto na mocy przepisu art. 9 ustawy o służbie cywilnej: [w] *sprawach dotyczących stosunku pracy w służbie cywilnej, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy. Spory o roszczenia dotyczące stosunku pracy w służbie cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy.*

Wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej są stanowiska:

- dyrektora generalnego urzędu,
- kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób,
- wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy,
- powiatowego lekarza weterynarii i jego zastępcy,
- kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby,
- dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej, naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego,
- a także zastępcy tych osób (art. 52 ustawy o służbie cywilnej).

Wyższe stanowiska w służbie cywilnej obsadzane są na podstawie powołania. Oznacza to, że nie ma w tym zakresie potrzeby zachowywania zasady konkurencyjnego i otwartego naboru. Oczywiście jest w tej sytuacji, że powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy oznacza mniejszą stabilność zatrudnienia niż klasyczna umowa o pracę. Zgodnie bowiem z treścią art. 70 § 1 Kodeksu pracy pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie odwołany przez organ, przez który został powołany. Dotyczy to też przypadku powołania pracownika na czas określony. Podkreślenia wymaga również fakt, że odwołanie ze stanowiska nie oznacza zakończenia pracy w danej jednostce. Częstołą praktyką jest bowiem powoływanie na określone stanowisko osoby spośród pracowników tej jednostki. Odwołanie jest więc równoznaczne z powrotem na dotychczasowe stanowisko pracy, gdzie na czas powołania udzielany jest urlop bezpłatny².

Zgodnie z treścią przepisu art. 53 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która:

- ma tytuł zawodowy magistra lub równorzędną,

² M. Rotkiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, 2018, Legalis, komentarz do art. 52.

- nie była skazana prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urządach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi,
- ma kompetencje kierownicze,
- spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych.

Osoby na wyższe stanowiska w służbie cywilnej powołuje i odwołuje odpowiednio:

- właściwy minister, kierownik urzędu centralnego, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub wojewoda,
- dyrektor generalny urzędu,
- Główny Lekarz Weterynarii, w porozumieniu z właściwym wojewodą,
- wojewódzki lekarz weterynarii,
- dyrektor Biura Nasiennictwa Leśnego.

Zgodnie z powołanym wyżej przepisem na wyższe stanowisko w służbie cywilnej mogą być powołane zarówno osoby należące do korpusu służby cywilnej, jak również osoby do niego nienależące. W stosunku do każdej kategorii kandydatów przepisy ustawy o służbie cywilnej określają takie same wymagania. W przypadku pracownika powołanego na wyższe stanowisko w służbie cywilnej dyrektor generalny urzędu udziela mu urlopu bezpłatnego na czas powołania. Oznacza to, że w wyniku powołania powstaje drugi stosunek pracy, obok istniejącego dotychczas, wynikającego z umowy o pracę. Powołanie na stanowisko jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania, w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy (art. 53a ust. 5 ustawy o służbie cywilnej).

Podkreślenia wymaga również, że wynagrodzenie przysługujące w okresie odwołania obejmuje zarówno wynagrodzenie zasadnicze, jak i jego inne składniki. Po zakończeniu urlopu bezpłatnego dyrektor generalny urzędu wyznacza urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej stanowisko pracy zgodne z jego kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi. Trzeba jednak mieć na uwadze, że nie jest to równoznaczne z powrotem na dotychczasowe stanowisko. Dyrektor generalny ma prawo wyznaczyć inne stanowisko pracy w sytuacji uzasadnionej szczególną sytuacją, taką jak np. likwidacja dotychczasowego stanowiska pracy. Niemniej nowe stanowisko musi odpowiadać kwalifikacjom i umiejętnościom pracownika³.

II. Zgodnie z treścią przepisu art. 2 Kodeksu pracy: *Pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.*

³ M. Rotkiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej, op. cit.*, komentarz do art. 53a.

Stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Nawiązanie stosunku pracy w tym trybie następuje na czas nieokreślony, a jeżeli na podstawie przepisów szczególnych pracownik został powołany na czas określony, stosunek pracy nawiązuje się na okres objęty powołaniem. Ponadto powołanie może być poprzedzone konkursem (art. 68 i n. Kodeksu pracy).

Pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie – niezwłocznie lub w określonym terminie – odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Dotyczy to również pracownika, który na podstawie przepisów szczególnych został powołany na stanowisko na czas określony. Odwołanie powinno być dokonane na piśmie. Odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę. W okresie wypowiedzenia pracownik ma prawo do wynagrodzenia w wysokości przysługującej przed odwołaniem (art. 70 Kodeksu pracy).

Powołanie w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy jest jednostronną czynnością prawną, która zawiera oświadczenie woli dotyczące powierzenia określonego stanowiska (z reguły kierowniczego), a także nawiązania stosunku pracy między osobą powołaną, a pracodawcą. Istotą stosunku pracy na podstawie powołania jest szczególnie tryb jego nawiązania i rozwiązania. Powołanie należy bowiem traktować jako akt skutkujący nawiązaniem stosunku pracy. Jest on więc samoistną podstawą nawiązania stosunku pracy, która nie wymaga dodatkowych czynności w tym zakresie. Drugim elementem świadczącym o szczególnym charakterze nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania jest możliwość jego rozwiązania w każdym czasie. Przy czym należy mieć na uwadze, że przepisy Kodeksu pracy regulują jedynie podstawowe kwestie związane z powołaniem. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie zostały wskazane w aktach prawnych regulujących funkcjonowanie poszczególnych jednostek organizacyjnych⁴.

Na wniosek lub za zgodą pracownika pracodawca może zatrudnić go w okresie wypowiedzenia przy innej pracy, odpowiedniej ze względu na jego kwalifikacje zawodowe, a po upływie okresu wypowiedzenia zatrudnić na uzgodnionych przez strony warunkach pracy i płacy (art. 71 Kodeksu pracy).

Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem zatrudnionym na podstawie powołania następuje na skutek jego odwołania. Czynność ta oznacza pozbawienie danej osoby zajmowanego stanowiska, a także powoduje rozwiązanie łączącego go z pracodawcą stosunku pracy. Obydwa wymienione wyżej skutki następują jednocześnie jako konsekwencja jednej czynności prawnej – odwołania. Jak już wcześniej stwierdzono, odwołanie pracownika ze stanowiska może również oznaczać kontynuowanie zatrudnienia pracownika na innym stanowisku pracy, które będzie odpowiadać kwalifikacjom osoby odwołanej. W zależności bowiem

⁴ A. Giedrewicz-Niewińska, Komentarz do art. 68 [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. Walczak, 2019, Legalis.

od woli pracodawcy odwołanie może być równoznaczne z zakończeniem stosunku pracy lub też jego dalszym zatrudnieniem na innym stanowisku, na podstawie umowy o pracę⁵.

III. W wyniku uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw doszło do zmiany w sposobie obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Pod rządami obowiązujących wcześniej przepisów następowało to w trybie otwartego i konkurencyjnego naboru. Powyższy sposób został zastąpiony obsadzaniem tych stanowisk na podstawie powołania. W przypadku więc wyższych stanowisk w służbie cywilnej odstąpiono od trybu konkursowego. Został on natomiast zachowany w stosunku do innych stanowisk w służbie cywilnej. W odniesieniu do osób zajmujących w dniu wejścia w życie ustawy wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej, będące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, to stosunek pracy z tymi osobami wygasł po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, chyba że przed upływem tego terminu zostały zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres, chyba że osoby te nie przyjęły nowych warunków pracy lub płacy. Zmienione zostały również wymogi dotyczące kwalifikacji, jakie muszą mieć kandydaci na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zlikwidowano bowiem wymóg dotyczący stażu pracy. Zrezygnowano również z 5-letniego okresu zakazu członkostwa w partii politycznej, który obowiązywał osoby ubiegające się o zatrudnienie na wyższym stanowisku w służbie cywilnej.

W związku z wprowadzeniem wskazanych zmian powstały wątpliwości w zakresie zgodności tych regulacji z zasadą równego dostępu obywateli do służby publicznej (art. 60 Konstytucji), zasadami funkcjonowania służby cywilnej (art. 153 ust. 1 Konstytucji) oraz standardami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Przystępując do analizy wskazanych wyżej wątpliwości, należy na wstępie wskazać, że kierunek dokonanej nowelizacji wiązał się z chęcią usprawnienia i przyspieszenia procesu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Ponadto miał na celu umożliwienie zajmowania tych stanowisk osobom, które mają odpowiednie kwalifikacje merytoryczne, jak również odpowiednie doświadczenie zawodowe, z tym, że ich dotychczasowa kariera zawodowa nie była związana z administracją rządową lub też, szerzej rzecz ujmując, z administracją publiczną. Często bowiem dochodzi w praktyce do sytuacji, gdy nie ma możliwości powołania na wyższe stanowisko w służbie cywilnej osoby, która ma niekwestionowaną wiedzę i doświadczenie zawodowe, ale dotychczas nie pracowała lub też pracowała zbyt krótko w sektorze publicznym. W związku z tym, z uwagi na brak spełnienia kryterium związanego z okresem pracy w administracji osoby te były pozbawione możliwości zatrudnienia na wyższych stanowiskach w korpusie służby cywilnej.

⁵ A. Giedrewicz-Niewińska, Komentarz do art. 70 [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. Walczak, 2019, Legalis.

Trzeba mieć również na uwadze fakt, że w praktyce funkcjonowania służby cywilnej stosunkowo często dochodziło do sytuacji, w której procedury konkursowe znacznie się przeciągały, co wpływało negatywnie na funkcjonowanie administracji rządowej. Zastąpienie procedury konkursowej powołaniem w odniesieniu do wyższych stanowisk w służbie cywilnej miało na celu – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy – przeciwdziałanie takiemu zjawisku. Ponadto należy stwierdzić, że możliwość powoływania i odwoływania osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej ma, jak się wydaje, na celu umożliwienie doboru osób, które w najbardziej odpowiedni sposób będą wypełniały swoje zadania i przyczyniały się do realizacji powierzonych celów.

Słuszny wydaje się pogląd, że władza wykonawcza powinna mieć możliwość takiego doboru kadry kierowniczej, aby zapewnić najbardziej efektywną realizację zaplanowanych przez siebie działań. W wielu państwach demokratycznych jest wręcz zasadą, że przy zmianie władzy wykonawczej wyższy korpus urzędniczy oddaje się do dyspozycji nowych zwierzchników lub wręcz odchodzi z zajmowanych stanowisk przy zmianie zwierzchnika. Trzeba bowiem uznać, że zajmowanie wyższych (kierowniczych) stanowisk również w administracji rządowej jest obciążone ryzykiem tymczasowości. Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że każda osoba zajmująca wyższe stanowisko w służbie cywilnej będzie równie sprawnie współpracować i skutecznie wykonywać polecenia płynące od różnych przedstawicieli władzy wykonawczej. Nie chodzi tu nawet o różne opcje polityczne, ale także o różnych zwierzchników wywodzących się z tej samej opcji politycznej. Warto też wspomnieć, że w państwach mających dłuższe niż Polska tradycje funkcjonowania administracji rzeczą normalną jest to, iż władza wykonawcza ma możliwość stosunkowo swobodnego obsadzania wyższych stanowisk w administracji. A osoby zajmujące te stanowiska mają świadomość, że ich praca na tym stanowisku może mieć i w praktyce często ma charakter czasowy. Jednocześnie osoby odwoływane z tych funkcji w dalszym ciągu pozostają pracownikami administracji, którzy są przenoszeni na inne stanowiska odpowiadające ich wiedzy i doświadczeniu, gdzie otrzymują również odpowiednie wynagrodzenie.

Dlatego też w tym miejscu należy wskazać, że osoby podnoszące wątpliwości w zakresie zgodności z ustawą zasadniczą wskazanych wcześniej przepisów, jak się wydaje, błędnie rozumieją istotę oraz charakter wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Nie polega ona bowiem na przeprowadzaniu konkursów, które w praktyce preferują niektórych kandydatów oraz przeciągają w czasie wyłonienie osoby do zajmowania wyższego stanowiska w służbie cywilnej. Trzeba zauważyć, że sposób ustalenia wymogów konkursowych również może prowadzić do sytuacji, kiedy niektóre osoby mogą mieć utrudniony lub wręcz uniemożliwiony dostęp do tych stanowisk. Ponadto trzeba mieć na uwadze, że konsekwencją zmiany władzy wykonawczej często jest proces obsadzania kluczowych stanowisk dobranymi przez siebie osobami, co wcale nie musi się wiązać ze względami politycznymi, a wynika z potrzeby obsadzenia wyższego stanowiska w służbie cywil-

nej osobami wyposażonymi w pożądane umiejętności i doświadczenie, a także dzielącymi wizję funkcjonowania kierowanej przez siebie instytucji z wizją zwierzchników. Ma to na celu bardziej efektywne zarządzanie oraz realizację założonych celów.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że oczywiście osoby zatrudnione w korpusie służby cywilnej powinny mieć zapewnioną stabilność zawodową oraz odznaczać się apolitycznością. Jest to generalna zasada działania profesjonalnego korpusu urzędniczego w państwie demokratycznym i jest rzeczą oczywistą, która nie wymaga głębszego uzasadnienia. Jednak od tej zasady muszą również istnieć wyjątki, które wręcz powinny dotyczyć wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Ze wskazanych wyżej względów osoby te powinny mieć świadomość, że w przeciwieństwie do osób zajmujących niższe stanowiska ich pozycja zawodowa jest mniej stabilna, gdyż są oni zatrudnieni na podstawie powołania i w każdej chwili mogą być odwołani. Możliwość taka w żaden sposób nie stoi w sprzeczności z profesjonalnym charakterem służby cywilnej. Wręcz przeciwnie, profesjonalny urzędnik zajmujący wyższe stanowisko w służbie cywilnej, w sytuacji zmiany zwierzchnika powinien oddać się do dyspozycji w zakresie dalszej pracy na zajmowanym stanowisku. Daje to możliwość dobierania kolejnym przedstawicielom władzy wykonawczej coraz bardziej odpowiednich osób do zajmowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Oczywiście nie jest wykluczone kontynuowanie współpracy z osobą, która zajmuje już wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Absolutnie nic nie stoi bowiem na przeszkodzie, aby osoba zajmująca wyższe stanowisko w służbie cywilnej zajmowała je mimo kolejnych zmian władzy wykonawczej w sytuacji, kiedy spełnia wymagania merytoryczne oraz potrafi skutecznie i efektywnie współpracować z kolejnymi zwierzchnikami. Można powiedzieć, że osoba taka w najbardziej pełny sposób realizuje w praktyce zasady rzetelnej, bezstronnej i profesjonalnej pracy niezależnie od uwarunkowań politycznych.

Niestety w warunkach funkcjonowania korpusu służby cywilnej w Polsce do rzadkości należą sytuacje, kiedy osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej oddają się do dyspozycji nowego zwierzchnika. Znacznie częściej natomiast dochodzi do sytuacji, w których osoby te próbują za wszelką cenę utrzymać się na zajmowanym stanowisku, mimo że prezentują inną wizję przyszłej pracy niż nowy zwierzchnik.

IV. Zaznaczyć też trzeba również, że ustawodawca ma prawo kształtować reguły dotyczące sposobu funkcjonowania służby cywilnej ze stosunkowo dużą swobodą – na zasadach określonych w Konstytucji. Dopuszczalne są więc także zmiany w zakresie funkcjonowania służby cywilnej, które mogą być prowadzone w różnym kierunku oraz mieć różny zakres. Konieczne jest tylko zachowanie standardów konstytucyjnych. Warto w tym miejscu wskazać, że przepisy Konstytucji RP z 1997 r., z samej swojej natury regulują wiele kwestii w sposób ogólny. Dodatkowo pozostawiają ustawodawcy zwykłemu rozstrzygnięcie kwestii szcze-

gółowych dotyczących wielu obszarów życia społecznego. Ponadto w niektórych przypadkach przepisy ustawy zasadniczej wprost upoważniają, a wręcz zobowiązują ustawodawcę zwykłego do szczegółowego uregulowania niektórych kwestii. Z samej swojej natury akt prawny rangi konstytucyjnej ustanawia ogólne ramy w zakresie poszczególnych sfer życia publicznego. Tak samo jest w przypadku funkcjonowania służby cywilnej.

Zgodnie z treścią art. 60 Konstytucji: *Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach*. Oznacza to, że każda osoba spełniająca wskazane w przepisie kryteria powinna mieć możliwość pełnienia służby publicznej na równych zasadach⁶. Zmiany wprowadzone na skutek nowelizacji ustawy o służbie cywilnej, będące przedmiotem niniejszej opinii, w żaden sposób nie ograniczają tej zasady równości. Co więcej, w istocie zwiększają krąg osób, które mogą zajmować wyższe stanowiska w służbie cywilnej dzięki likwidacji wymogu posiadania długiego stażu pracy w administracji. Pozwala to więc na dostęp do tych stanowisk osobom o wysokich kwalifikacjach oraz doświadczeniu zawodowym, które dotychczas pracowały w sektorze prywatnym. Ponadto z istoty samej instytucji powołania wynika, iż wiąże się ona w pewnej mierze z uznaniowością⁷. Trzeba jednak pamiętać, że podczas funkcjonującego wcześniej trybu konkursowego w trakcie formułowania wymogów konkursowych również miało miejsce to zjawisko. Sposób ustalenia wymogów konkursowych miał znaczny, a czasem wręcz decydujący wpływ na to, jakie osoby mogą przystąpić do konkursu. Co więcej, sposób sformułowania wymogów mógł się w praktyce okazać dyskryminujący. W związku z wprowadzoną zasadą powoływania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej doszło do faktycznej likwidacji stosunkowo często występującej iluzji otwartego konkursu, podczas którego wymagania były ustalane w ten sposób, że spełniało je tylko kilku lub wręcz jeden kandydat. Instytucja powołania likwiduje wspomnianą fikcję i zapewnia organowi powołującemu potrzebną mu swobodę oraz realny wpływ na wybór kandydata, przy jednoczesnym zachowaniu wymagań ustawowych, których elastyczny charakter pozwala na sprawne wyłonienie kandydata i jego powołanie. Należy również wskazać, że przepis art. 60 Konstytucji może być wzorcem kontroli konstytucyjności jedynie w sytuacji, gdy dotyczy samego dopuszczenia do służby publicznej, a nie jej dalszych etapów, takich jak np. awans na wyższe stanowisko w służbie cywilnej⁸.

Istotą treści przepisu art. 60 Konstytucji jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi mającemu pełnię praw publicznych prawa dostępu do służby pub-

⁶ M. Florczak-Wątor, Komentarz do art. 60 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, Komentarz. Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

⁷ A. Giedrewicz-Niewińska, Komentarz do art. 68, *op. cit.*

⁸ Zob. postanowienie TK z 11 maja 2009 r., sygn. akt SK 37/07; wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt SK 29/11; wyrok TK z 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06.

licznej na jednakowych zasadach. Ochrona przewidziana w treści tego przepisu dotyczy przede wszystkim formalnego zapewnienia równych kryteriów oraz jednakowych procedur w toku ubiegania się o dostęp do służby publicznej. Dotyczy również skutecznego egzekwowania tych zasad.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że dostęp do służby publicznej przysługuje obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych. Wymóg posiadania obywatelstwa polskiego uzasadniany jest obowiązkiem wierności i lojalności wobec państwa, a także dbałością o jego interesy. Dodatkowo konieczne jest przez kandydata do służby cywilnej korzystanie z pełni praw publicznych. Generalnie obywatel nabywa pełnię praw publicznych z chwilą osiągnięcia pełnoletności⁹.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że przepis art. 60 Konstytucji nie gwarantuje przyjęcia do służby publicznej. Gwarantuje jedynie prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej i prawo pozostawania w tej służbie na jednakowych dla wszystkich zasadach. Ustawodawca jest uprawniony do określenia dodatkowych warunków, których spełnienie jest wymagane dla określonych stanowisk w służbie cywilnej¹⁰. Trzeba mieć także na uwadze, iż powołany wyżej przepis ustawy zasadniczej nie gwarantuje prawa do awansu osobom przyjętym do służby publicznej¹¹.

Z kolei zgodnie z treścią art. 153 ust. 1 Konstytucji: *W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej*. Wprowadzone zmiany ustawodawcze są zgodne ze wskazanymi zasadami. Sposób obsadzania wyższych stanowisk w korpusie służby cywilnej w drodze powołania zamiast w drodze konkursu nie stoi w sprzeczności z zasadami zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa¹².

W myśl przepisu art. 2 Konstytucji: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z treści tej naczelnej zasady ustrojowej RP Trybunał Konstytucyjny wyprowadził w swoim orzecznictwie inne zasady. Należą do nich m.in. zasada przyzwoitej legislacji oraz zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa¹³. Uchwalona ustawa dokonuje wprowadzenia zmiany w zakresie niektórych elementów funkcjonowania służby cywilnej związanych z obsadzaniem wyż-

⁹ M. Florczak-Wątor, Komentarz do art. 60, *op. cit.*

¹⁰ Zob. wyrok TK z 9 maja 1998 r., sygn. akt K 28/97; wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98.

¹¹ Zob. wyrok TK z 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06; wyrok TK z 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06.

¹² D. Dudek, Komentarz do art. 153 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, Komentarz. Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

¹³ P. Tuleja, Komentarz do art. 2 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, Komentarz. Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

szych stanowisk, jednak nie sposób dopatrzeć się w tym procesie naruszenia zasady przyzwoitej legislacji. Proces ustawodawczy został bowiem przeprowadzony zgodnie z wymaganiami przewidzianymi przez przepisy prawa. Nie narusza również zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż nie wprowadza rozwiązań, które w sposób nieproporcjonalny naruszałby zasady funkcjonowania służby cywilnej. Warto zwrócić uwagę, że niemal każda zmiana w zakresie funkcjonowania instytucji czy organu, a w tym przypadku korpusu służby cywilnej, wiąże się z wprowadzeniem nowych rozwiązań. W tym wypadku dotyczą one jednak wąskiej grupy osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Nie można więc powiedzieć, że zmiana w sposobie obsadzania tych stanowisk narusza standardy składające się na zasadę demokratycznego państwa prawnego. Rozwiązanie to funkcjonuje w ramach istniejących rozwiązań konstytucyjnych.

Zasada zaufania obywatela do państwa ma fundamentalne znaczenie dla normatywnej treści klauzuli państwa prawnego, która ma określić relacje między jednostką a państwem. Stanowi również podstawę obowiązywania innych zasad konstytucyjnych. Nazywana jest także zasadą lojalności państwa względem obywateli¹⁴.

Zasada zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wiąże się bezpośrednio z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona m.in. w takim stanowieniu prawa, aby obywatele mogli kształtować swoje stosunki prawne w poczuciu bezpieczeństwa i zaufania do państwa¹⁵.

Bezpieczeństwo prawne, przewidywalność stanowionego prawa oraz respektowanie przez władzę działań podejmowanych w zaufaniu do państwa gwarantują ochronę wolności człowieka. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podejmował rozważania na temat wymagań, jakie zawiera Konstytucja RP w zakresie uchwalania nowych przepisów, które zawierają regulacje mniej korzystne od dotychczas obowiązujących¹⁶.

Zasada zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa wprowadza wymóg, aby zmiana prawa dotychczas obowiązującego, w sytuacji jeśli pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*¹⁷.

W zakresie sytuacji prawnych niemających charakteru praw podmiotowych znajduje zastosowanie ogólna zasada zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dopuszczalne jest bowiem na gruncie obowiązującej

¹⁴ Zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99.

¹⁵ Zob. wyroki TK: z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; z 20 stycznia 2009 r., sygn. akt P 40/07; z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09.

¹⁶ Zob. m.in. wyrok TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04.

¹⁷ P. Tuleja, Komentarz do art. 2, *op. cit.*

Konstytucji ograniczanie nie tylko zasady ochrony praw słusznie nabytych, ale całej zasady lojalności państwa względem obywateli. *Zasada zaufania obywateli do państwa nie ma jednak charakteru absolutnego i konstytucyjnie dopuszczalne jest odstępnie w szczególnych okolicznościach od nakazu ochrony praw nabytych, zasady lex retro non agit czy też nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej vacatio legis. Odstępstwa takie są jednak konstytucyjnie usprawiedliwione jedynie wówczas, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez odstąpienia od nakazów wynikających z zasady zaufania obywatela do państwa i bezpieczeństwa prawnego*¹⁸. Jednocześnie dopuszczalność odstępstwa od zasady lojalności zależy od rangi wartości konstytucyjnych, które dana regulacja prawna ma chronić¹⁹.

Wątpliwości w zakresie wprowadzonych zmian wprowadza również brak procedur kontrolnej i odwoławczej zapewniających weryfikowanie decyzji o powołaniu. Jednak należy stwierdzić, że skoro powołanie osób na wyższe stanowiska w służbie cywilnej zakłada pewną swobodę działania w tym zakresie podmiotu powołującego, to procedura powoływania mogłaby być jedynie kontrolowana pod kątem formalnym. W zakresie merytorycznym powołanie z samej swojej natury zakłada dużą swobodę decyzyjną organu powołującego. Tak więc przedmiotem kontroli mogłyby być jedynie kwestie formalne, takie jak dochowanie terminów czy wymogów formalnych przez kandydata. Trzeba zwrócić uwagę, że kwestie te muszą być dokładnie badane przez organ powołujący. Zakładając procedurę odwoławczą w tym zakresie, należy stwierdzić, że organ powołujący mógłby być teoretycznie kontrolowany przez sąd powszechny lub też sąd administracyjny. Mając na uwadze terminy rozpoznawania spraw przez sądy, można z dużą dozą pewności stwierdzić, że procedura kontrolna (odwoławcza) mogłaby trwać kilka miesięcy, a nawet lat. W sposób oczywisty prowadziłoby to do uniemożliwienia skutecznego i sprawnego obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Ponadto należy podkreślić, że z uwagi na wskazane okoliczności brak takiej procedury nie jest równoznaczny z brakiem konstytucyjności stosowanych rozwiązań. Ustawa zasadnicza nie wprowadza bowiem wymogu ustanowienia procedury kontrolnej (odwoławczej) w omawianym zakresie.

Prawo podmiotowe wynikające z art. 78 Konstytucji nie ma absolutnego charakteru. Jest prawem o charakterze względnym. Daje to możliwość ustanowienia wyjątków od reguły kontroli odwoławczej. Przepis art. 78 Konstytucji znajduje zastosowanie w postępowaniach nienależących do kompetencji sądu i prowadzonych przed innymi organami. Warunkiem jest istnienie indywidualnego aktu stosowania prawa podejmowanego przez podmiot dysponujący władztwem publicznym.

¹⁸ Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00.

¹⁹ Zob. wyrok TK z 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09.

Możliwość zaskarżania należy rozumieć szeroko, tak aby było możliwe uwzględnienie istniejących mechanizmów pozwalających zweryfikować podjęte rozstrzygnięcie, z uwzględnieniem jego charakteru, a także specyfiki postępowania poprzedzających ich wydanie.

Treść art. 78 zdanie drugie Konstytucji przesądza jednoznacznie, że prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji nie ma charakteru bezwzględnego. Ustrojodawca upoważnił ustawodawcę do wprowadzania wyjątków od zasady zaskarżalności²⁰. Dopuszczenie ustanawiania wyjątków od prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji jest przejawem niezbędnego minimum racjonalności ustrojodawcy. Bezwzględny charakter prawa do zaskarżenia orzeczenia lub decyzji byłby równoznaczny z paraliżem lub też dysfunkcjonalnością niektórych postępowań oraz procesów decyzyjnych. Pozwala to na stwierdzenie, że wyjątki mogą być istotne z punktu widzenia poszczególnych kategorii postępowań oraz poszczególnych rodzajów spraw i wydawanych w nich orzeczeń i decyzji. Niemniej ich wprowadzenie musi być uzasadnione odpowiednimi względami, a także podlegać ścisłej wykładni²¹. Przyjąć należy, że wyjątek, o którym mowa w przepisie art. 78 zdanie drugie Konstytucji, stanowi taka sytuacja, w której orzeczenie lub decyzja nie podlegają w ogóle zaskarżeniu, ponieważ ustawodawca tego nie przewidział lub wprost wyłączył²². Jest to więc każdy przypadek, w którym rozstrzygnięcie nie podlega zaskarżeniu, bez względu na to, o jakiego rodzaju, wydane w jakiej sprawie i jakim rodzaju postępowania rozstrzygnięcie chodzi²³.

Należy mieć na uwadze, że art. 78 zdanie drugie Konstytucji nie wskazuje możliwych wyjątków od zasady zaskarżalności ani pod względem przedmiotowym, ani pod względem podmiotowym²⁴. Nie określa również szczegółowo sytuacji, w których jego zastosowanie jest możliwe²⁵. Nie ma więc podstaw do wyłączania lub też zakazywania ustanawiania takich wyjątków w określonych rodzajach spraw. Poszczególne rodzaje orzeczeń lub decyzji albo sprawy, których one dotyczą, wymagać mogą zróżnicowanego ukształtowania ewentualnych warunków dopuszczalności przyjęcia wyjątku od zaskarżalności.

Przez określenie wyjątku w ustawie należy rozumieć zarówno sytuację, w której zawiera ona przepis, który wprost wyłącza możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia, jak również sytuację, w której nastąpi to w ten sposób, że przepis ustawy nie obejmie danego orzeczenia lub decyzji zakresem środka zaskarżenia. Ponadto odstępstwa od zasady zaskarżalności w każdym razie powinny być uzasad-

²⁰ Zob. wyroki TK: z 17 lutego 2004 r., sygn. akt SK 39/02; z 18 października 2004 r., sygn. akt P 8/04; z 14 października 2010 r., sygn. akt K 17/07.

²¹ Zob. wyrok NSA z 30 września 2003 r., sygn. akt III SA 3188/01.

²² Zob. postanowienie TK z 8 lutego 2006 r., sygn. akt TS 8/05.

²³ Zob. wyrok TK z 13 marca 2000 r., sygn. akt K 1/99.

²⁴ Zob. wyroki TK: z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; z 4 marca 2008 r., sygn. akt SK 3/07; z 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12.

²⁵ Zob. wyrok z 8 października 2013 r., sygn. akt K 30/11.

nione szczególnie okolicznościami, usprawiedliwiającymi brak możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia²⁶.

Jako kluczowa dla możliwości wyłączenia możliwości zaskarzania orzeczeń i decyzji jawi się kwestia sprawności i szybkości postępowania, do której osiągnięcia dąży zazwyczaj ustawodawca, wyłączając prawo do zaskarżenia, będące wartością chronioną na poziomie Konstytucji. Wartość ta uznawana jest za element porządku publicznego²⁷. Trybunał Konstytucyjny przyjął w swoich orzeczeniach, że efektywność postępowań toczących się przed organami władzy publicznej i dobro wymiaru sprawiedliwości, w celu ochrony których może być ustanawiana niezaskarżalność pewnych orzeczeń i decyzji, są istotnym elementem porządku publicznego w państwie prawa²⁸.

Przyspieszenie i skrócenie postępowania stanowi w istocie najbardziej pożądaną wartość uzasadniającą wyłączanie prawa do zaskarżenia. Trzeba również zwrócić uwagę na wyraźną tendencję występującą w państwach europejskich, gdzie coraz częściej korzysta się z ograniczenia prawa do zaskarzania orzeczeń na rzecz sprawności i szybkości postępowania. Znaczenie w tym zakresie mają zarówno regulacje prawne, jak i rozwiązania kadrowe, organizacyjne i finansowe, co trafnie dostrzega się w europejskim *soft law*, gdzie wskazuje się na istniejącą zależność między nadużywaniem środków zaskarżenia a sprawnością postępowania. Nie należy również zapominać, że szybkość i sprawność postępowania może być kwalifikowana jako wartość konstytucyjna w sferze porządku publicznego, jak również wiązać się z ochroną wolności i praw. Prawem takim jest w pierwszej kolejności gwarantowane konstytucyjnie prawo do uzyskania rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie jako element prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji²⁹.

Również kwestia związana z rezygnacją z wymogu braku członkostwa w partii politycznej w okresie ostatnich 5 lat przed powołaniem na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, a pozostawienie jedynie regulacji o braku przynależności do partii politycznej bez wskazania konkretnego okresu braku członkostwa w partii politycznej nie może być uznane za niekonstytucyjne. Przepisy ustawy zasadniczej wskazują jedynie na wymóg apolityczności bez wskazania żadnego okresu. Dlatego też do decyzji ustawodawcy zwykłego należy uregulowanie tej kwestii. Z drugiej strony można zastanawiać się, czy funkcjonujący wcześniej wymóg 5 lat braku przynależności do partii politycznej nie był za długi i nie powodował zbytniego ograniczenia dostępu do służby cywilnej dla osób, które angażowały

²⁶ Zob. wyroki TK: z 4 marca 2008 r., sygn. akt SK 3/07; z 3 lipca 2012 r., sygn. akt K 22/09; z 8 października 2013 r., sygn. akt K 30/11.

²⁷ P. Grzegorzcyk, K. Weitz, Komentarz do art. 78 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

²⁸ Zob. wyrok TK z 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12.

²⁹ P. Tuleja, Komentarz do art. 2, *op. cit.*

się w działalność polityczną. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 1 Konstytucji: *Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.* W związku z tym każdy obywatel ma prawo uczestniczenia w działalności wybranej przez siebie partii politycznej, a działalność ta nie powinna stanowić długotrwałej przeszkody w dostępie do służby publicznej. Dodatkowo podejście takie zakłada, że przez 5 lat osoba, która była członkiem partii politycznej, niejako „pozbędzie się swoich poglądów” i stanie się w swoim działaniu politycznie neutralna³⁰. Jest to podejście błędne, gdyż istota służby cywilnej zakłada, że tworząc ją osoby, które przecież mają swoje poglądy polityczne, ekonomiczne, kulturowe czy religijne, w wykonywaniu swoich obowiązków służbowych nie będą się kierowały osobistym zapatrywaniem na sprawę, ale będą neutralne w toku wykonywania obowiązków służbowych. Dlatego też nie powinno mieć znaczenia, czy kandydat do pracy w służbie cywilnej zrezygnował z członkostwa w partii politycznej 5 lat wcześniej, czy też dzień wcześniej. Oczywiście konieczne jest zachowanie wymogu braku członkostwa w partii politycznej, które mogłoby nasuwać wątpliwości co do bezstronności wykonywania obowiązków służbowych. Można też dojść do absurdalnego wniosku, że członek służby cywilnej nie powinien również należeć do organizacji o charakterze ekonomicznym, kulturalnym czy religijnym, bo to przecież mogłoby teoretycznie wpływać na jego działalność zawodową.

Wnioski

- Art. 1 pkt 14 ustawy z 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw – w zakresie, w jakim uchyla w art. 54 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – jest zgodny z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji.
- Art. 53a ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej jest zgodny z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji.
- Art. 6 ust. 1 ustawy z 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw jest zgodny z art. 2 (zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa), art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji.
- Art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej jest zgodny z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji.
- Art. 53 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej jest zgodny z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji.

³⁰ J. Sułkowski, Komentarz do art. 11 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

- Art. 53a ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej jest zgodny z art. 2, art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 153 ust. 1 Konstytucji.
- Art. 33c ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej jest zgodny z art. 2 Konstytucji.
- Art. 6 ustawy z 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Bibliografia

- Dudek D., Komentarz do art. 153 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Florczak-Wątor M., Komentarz do art. 60 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Giedrewicz-Niewińska A., Komentarz do art. 68 i art. 70 [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. Walczak, 2019.
- Grzegorzczak P., Weitz K., Komentarz do art. 78 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Rotkiewicz M., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, 2018.
- Sułkowski J., Komentarz do art. 11 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Tuleja P., Komentarz do art. 2 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.