

**Antoni Dral**  <https://orcid.org/0000-0003-4006-9224>

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszowska Szkoła Wyższa

## PODNOSZENIE KWALIFIKACJI ZAWODOWYCH JAKO ŚRODEK ZWIĘKSZANIA POZIOMU KOMPETENCJI ZAWODOWYCH CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

### Abstract

#### **Improvement of professional qualifications as means of increasing the level of professional competences of members of the civil service corps**

The author of the present article broadly analyzes the principles of improving professional qualifications by members of the civil service corps, including both the obligation to develop professional knowledge as well as other factors affecting the level of professional competence of corps members, such as the requirement to be qualified to hold a specific position and to serve a preparatory service. In particular, the study indicates requirements for establishing obligation to develop professional knowledge as one of the main duties of members of the civil service corps, introduces its legal nature and, separate from the principles provided for under the Labor Code, rules for its implementation through the absolute obligation of a corps member to participate in the civil service training system. The author also emphasizes the non-exhaustive nature of the regulation provided for by the Civil Service Act and points to the possibility of improving professional qualifications by members of the civil service corps, on the basis of the provisions of the Labor Code, at the initiative of the employer or with his consent.

**Słowa kluczowe:** służba cywilna, kwalifikacje zawodowe, rozwój zawodowy, wiedza zawodowa, kompetencje zawodowe, członek korpusu służby cywilnej

**Keywords:** civil service, professional qualifications, professional development, professional knowledge, professional competences, member of the civil service corps

ASJC: 3308, JEL: K31

### Uwagi wprowadzające

Podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników to jeden z czynników decydujących o ich rozwoju osobistym i zawodowym oraz istotny czynnik umacniania pozycji

rynkowej przedsiębiorców i rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Współcześnie kwestia ta nabiera coraz większego znaczenia ze względu proces przeobrażania się gospodarki przemysłowej w gospodarkę opartą na wiedzy (kapitale intelektualnym). Powszechny model podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników jest regulowany przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy (Dz.U. 2020, poz. 1320 tekst jedn. ze zm., dalej: „Kodeks pracy”, „k.p.”)<sup>1</sup>. Akt ten ustanawia obowiązek pracodawcy ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych jako podstawową zasadę prawa pracy (art. 17 k.p.), Zasadę tę dopełnia obowiązek przewidziany w art. 94 pkt 6 k.p. oraz przepisy zawarte w dziale czwartym, rozdział III regulującym podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Artykuł 17 k.p. – mimo że przypisuje się mu imperatywny charakter – nie nakłada na pracodawcę obowiązku tworzenia warunków, aby pracownik uzyskał określone kwalifikacje. W myśl powołanej zasady obowiązkiem pracodawcy jest bowiem jedynie ułatwienie podnoszenia kwalifikacji, jeżeli pracownik ma wolę kwalifikacje podnosić (Dobrodziej 1999). W tym celu powinien rozwijać wewnątrzzakładowe formy szkoleń oraz ułatwiać korzystanie z form pozazakładowych, takich jak kursy, studia podyplomowe itp. Ułatwienie interpretuje się także jako nieodmawianie przez pracodawcę bez uzasadnionej przyczyny wyrażenia zgody na wybraną formę kształcenia, a także nieprzeszkadzanie oraz tworzenie sprzyjającej atmosfery pracownikom, którzy chcą się dokształcać (Wratny 2013, s. 222). Z przytoczonych przepisów nie wynika natomiast dla pracownika roszczenie o zorganizowanie przez pracodawcę szkolenia, kursu czy też skierowanie go na studia podyplomowe lub ich sfinansowanie.

Z odmienną sytuacją mamy do czynienia w administracji rządowej, gdzie ustawodawca obciążył obowiązkami związanymi z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych nie tylko pracowników a także pracodawców (urzędy administracji rządowej). Ustawa z 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz.U. 2021, poz. 1233 tekst jedn.) nałożyła na urzędy, w których funkcjonuje służba cywilna, konkretne powinności normatywne w zakresie realizacji przez członków korpusu służby cywilnej obowiązku rozwijania wiedzy zawodowej. Mają one postać konkretnych zadań nałożonych w tej materii na urzędy administracji rządowej (Lewandowicz-Machnikowska, Górnicz-Mulcahy 2021, s. 197–198).

Powołana wyżej ustawa z 2008 roku o służbie cywilnej zawiera odrębne regulacje określające zasady rozwijania wiedzy zawodowej przez członków korpusu służby cywilnej. Przepisy te jako szczególne mają pierwszeństwo przed przepisami Kodeksu pracy regulującymi powszechne zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Nie oznacza to jednak, że przepisy ustawy o służbie cywilnej są w tej materii wyczerpujące. Należy przyjąć, że w sprawach nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy. W świetle powyższych uwag model podnoszenia kwalifikacji zawodowych w dziale administracji rządowej jawi się jako złożony i wymagający bliższej analizy.

---

<sup>1</sup> Szeroko kodeksowy, powszechny model podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników przedstawia monografia: Ludera-Ruszel 2016.

Przede wszystkim należy podkreślić, że ustawodawca zdecydował się na odrębny model podnoszenia kwalifikacji w służbie cywilnej ze względu na funkcje przypisane administracji rządowej oraz charakter pracy, której istota polega na wykonywaniu zadań państwa, organizowaniu zaspokajania potrzeb zbiorowych obywateli oraz załatwiania ich indywidualnych spraw w sposób zawodowy, rzetelny bezstronny i apolityczny<sup>2</sup>.

Nie ulega zatem wątpliwości, że z tego punktu widzenia zatrudnienie w korpusie służby cywilnej odpowiedniej jakości kadr oraz ich doskonalenie zawodowe należy do kwestii o dużej doniosłości społecznej – zarówno z perspektywy państwa, jak i jednostkowej – obowiązków członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej. Z tej perspektywy kompetentne wykonywanie obowiązków przez członków korpusu służby cywilnej należy postrzegać także jako środek służący realizacji jednego z podstawowych praw obywateli Unii Europejskiej, przewidzianego przez art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>3</sup>, jakim jest prawo obywatela do „dobrej administracji”, a więc administracji należycie zaspokajającej potrzeby obywateli, w zakresie usług publicznych. Określenie „dobra administracja” oznacza dyrektywę, w myśl której państwo członkowskie powinno zapewnić efektywne funkcjonowanie organów administracji, co należy wiązać wprost z obowiązkami urzędników, a przede wszystkim z ich zawodowym i rzetelnym wypełnianiem, w tym także z obowiązkami o charakterze etycznym. Z jednostkowego punktu widzenia prawo to oznacza przede wszystkim podmiotowe prawo osoby do rozpatrywania jej spraw przez administrację publiczną, w sposób bezstronny, rzetelny i w rozsądnym terminie.

Podsumowując, zadania państwowe stojące przed służbą cywilną, wymagane standardy ich wykonywania oraz zmienność otoczenia, w którym są one realizowane, należy uznać za główne przesłanki do nałożenia na członków korpusu służby cywilnej obowiązku rozwijania wiedzy zawodowej; chodzi o rozwój kompetencji zawodowych, a więc wiedzy, umiejętności, doświadczenia i postaw (Louart 1995, s. 143–144).

## Zasady profesjonalizmu i rzetelności służby cywilnej a obowiązek rozwijania wiedzy zawodowej

Odrębny model podnoszenia kwalifikacji zawodowych należy wiązać także ze standardami funkcjonowania korpusu służby cywilnej, takimi jak zawodowość oraz pozostająca z nią w korelacji rzetelność wykonywania zadań oraz bezstronność i apolityczność. Standardy te ustanawia zarówno Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku (art. 153 ust. 1)<sup>4</sup>, jak i art. 1 ustawy z 2008 roku o służbie cywilnej. Zawodowość jest dość często pojmowana

<sup>2</sup> Szerzej na temat specyfiki urzędniczych stosunków pracy w służbie cywilnej zob. Stelina (2020).

<sup>3</sup> Karta Praw Podstawowych nie została przyjęta przez Polskę.

<sup>4</sup> Zob. art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483), w myśl którego: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”.

także jako profesjonalizm, który z kolei jest utożsamiany z fachowością, znajomością rzeczy, kompetencją (Jagielski 2010, s. 26). Z tej perspektywy profesjonalizm to odpowiedni poziom zawodowy administrowania, obejmujący jak najlepsze przygotowanie merytoryczne członków korpusu służby cywilnej i posiadanie przez nich kompetencji do realizacji zadań stojących przed administracją rządową (Przywora 2021, s. 39–40). Z kolei rzetelność to dokładanie należytej staranności w prowadzonej działalności i realizacji zadań merytorycznych, dbałość o dochowanie przewidzianych prawem standardów, reguł, parametrów. Wymóg rzetelności obejmuje także obowiązek załatwiania spraw w terminie, przy uwzględnieniu analizy ekonomicznej oraz racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Nie ulega wątpliwości, że uzyskanie standardów zawodowości, rzetelności oraz bezstronności i apolityczności ściśle wiążą się z odpowiednim poziomem kompetencji zawodowych członków korpusu służby cywilnej oraz z potrzebą ciągłego podnoszenia tych kompetencji poprzez indywidualny obowiązek rozwijania wiedzy zawodowej (Lewandowicz-Machnikowska, Górnicz-Mulcahy 2021, s. 197).

### **Posiadanie odpowiednich kwalifikacji jako wymóg podmiotowy zatrudnienia w służbie cywilnej**

Jednym z gwarantów zatrudnienia w korpusie służby cywilnej osób posiadających odpowiedni poziom kompetencji zawodowych, który powinien zapewnić profesjonalne i rzetelne wykonywanie zadań przez służbę cywilną, jest przewidziany przez art. 4 pkt 4 ustawy o służbie cywilnej warunek podmiotowy posiadania kwalifikacji wymaganych do pracy na danym stanowisku pracy. Nie ulega wątpliwości, że wymóg ten służy realizacji aksjomatu jakościowego funkcjonowania służby cywilnej, w zakresie zadań państwa, jakim jest sygnalizowane już wyżej zawodowe i rzetelne ich wykonywanie. Samo pojęcie „wymaganych kwalifikacji”, o których mówi powołany wyżej przepis, nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. W nauce prawa pracy przyjmuje się, że obejmuje ono dwa elementy: kwalifikacje formalne, czyli wykształcenie potwierdzone określonymi przez prawo świadectwami, dyplomami, oraz kwalifikacje faktyczne, a więc umiejętności zawodowe potwierdzone według odrębnych przepisów i doświadczenie zawodowe zdobyte przez staż pracy (długoletnie zatrudnienie, prowadzenie własnej działalności) (Dral 2015, s. 59). Przy czym powinny to być kwalifikacje wymagane, a więc konieczne dla wykonywania pracy na danym stanowisku. Zabronione jest zatem stawianie kandydatom wymogów kwalifikacyjnych, niezwiązanych z wykonywaniem pracy na danym stanowisku (Dral 2015, s. 59).

Stwierdzenie spełnienia wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych wymaganych do zajmowania danego stanowiska następuje w drodze procedury naboru na określone, wolne stanowisko w korpusie służby cywilnej. Zweryfikowane na etapie naboru kompetencje zawodowe danej osoby mogą okazać się nawet w nieodległej przyszłości niewystarczające dla profesjonalnego i rzetelnego wykonywania obowiązków. Z tych względów przygotowanie zawodowe osób, które zostały zatrudnione na

określonych stanowiskach, nie powinno ulegać stagnacji na poziomie wiedzy, jaką osoby te posiadały na etapie naboru i przyjęcia ich pracy. Osoby te powinny również w okresie zatrudnienia zdobywać jak najwyższe umiejętności i kompetencje przez stały rozwój wiedzy zawodowej (wyrok TK z dnia 2 maja 2002 roku, SK 20/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 29; Lach, Samol 2008; Przywora 2021, s. 40). Konieczność ta wynika co najmniej z dwóch przyczyn. Po pierwsze, współczesne stosunki społeczne, w których działa administracja rządowa, cechuje płynność i nietrwałość, czemu z kolei towarzyszą częste zmiany prawa, a to wymaga ciągłego uzupełniania wiedzy (Mączyńska 2009; Patulski 2010, s. 367–368). Po drugie, mamy do czynienia z szybkim postępem informatycznym, technologicznym oraz organizacyjnym, który powoduje, że uzyskana w toku nauki wiedza zawodowa szybko się dezaktualizuje. Powoduje to konieczność jej bieżącego uzupełniania i rozwijania przy pomocy różnych form doksztalcania, już w trakcie wykonywania pracy zawodowej. W wyniku tych procesów w sferze administrowania sprawami publicznymi oraz załatwiania indywidualnych spraw obywateli mamy do czynienia z sytuacją, której istotą są ciągle zmiany (tzw. płynna elastyczność) (Łętowska 2014, s. 18 i n.; *Flexicurity, bezpieczny i elastyczny rynek pracy* 2009, s. 3), co z kolei powoduje konieczność zdobywania coraz to nowych i na wyższym poziomie kompetencji zawodowych. Nie ulega zatem wątpliwości, że oceniany z tej perspektywy obowiązek rozwijania wiedzy zawodowej jest środkiem dla osiągnięcia standardów jakościowych funkcjonowania administracji publicznej, a zwłaszcza profesjonalizmu i rzetelności wykonywania obowiązków przez członków korpusu służby cywilnej (Jagielski 2010, s. 27).

## Służba przygotowawcza

Służbę przygotowawczą niewątpliwie należy zaliczyć do środków służących rozwijaniu wiedzy zawodowej i podnoszących w ten sposób kompetencje zawodowe osób zatrudnionych w korpusie służby cywilnej. Służbę przygotowawczą są zobowiązane odbyć osoby pierwszy raz podejmujące pracę w służbie cywilnej. Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, jej celem jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika służby cywilnej do należytego wykonywania obowiązków służbowych, a także – jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – ocena jego przydatności do pracy (Stelina 2017, s. 140). Jej cele wprost są zatem nastawione na podniesienie kompetencji zawodowych oraz ich weryfikację, co warunkuje dalsze zatrudnienie. Służba kończy się egzaminem, którego zakres, sposób przeprowadzenia oraz warunki zaliczenia określa dyrektor generalny urzędu.

Należy także podkreślić, że z omawianego wyżej przepisu wprost wynika, iż program służby przygotowawczej powinien być ukierunkowany na wiedzę teoretyczną oraz na umiejętności praktyczne. Służba przygotowawcza powinna zatem dać pracownikowi służby cywilnej szersze kompetencje zawodowe, umożliwiające mu wykonywanie obowiązków służbowych nie tylko w danym urzędzie i na stanowisku, na którym został zatrudniony w wyniku naboru, ale powinna go wyposażyć w wiedzę i umiejętności, które pozwolą

mu na wykonywane pracy w korpusie służby cywilnej (Rączka 2010, s. 201). Tematyka zajęć teoretycznych powinna obejmować zagadnienia dotyczące wiedzy o państwie i prawie, a w szczególności o organizacji i funkcjonowaniu administracji w Polsce oraz kwestie dotyczące organizacji i funkcjonowania urzędu, gdzie dana osoba została zatrudniona. Kształcenie teoretyczne może odbywać się na przykład w formie wykładów czy seminariów. Udział w zajęciach teoretycznych ma charakter obowiązkowy i należy go traktować tak jak wykonywanie obowiązków pracowniczych. Część praktyczna służby przygotowawczej powinna z kolei polegać na odbyciu praktyki w urzędzie, w którym pracownik jest zatrudniony, a w razie potrzeby także w innych urzędach lub instytucjach, co pozwoli nabyć konkretne umiejętności załatwiania spraw (Rączka 2010, s. 202).

Kierując pracownika służby cywilnej do odbycia służby przygotowawczej, dyrektor generalny urzędu określa jej zakres teoretyczny i praktyczny i czas trwania na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony. Przedmiotem opinii jest poziom przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy.

Pracownik służby cywilnej odbywa służbę przygotowawczą w trakcie zatrudnienia przez okres nie dłuższy niż cztery miesiące. Służba przygotowawcza powinna się jednak zakończyć się nie później niż z upływem ośmiu miesięcy od podjęcia przez niego pracy. Od zasady obligatoryjnego odbycia służby przygotowawczej ustawa przewiduje jednak wyjątki. Obowiązkowi temu nie podlegają absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego. Ponadto na służbę przygotowawczą nie są kierowane osoby zatrudnione na wyższym stanowisku w służbie cywilnej.

Należy dodać, że na umotywowany wniosek osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik służby cywilnej jest zatrudniony, dyrektor generalny urzędu może zwolnić z obowiązku odbywania służby przygotowawczej pracownika, którego wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych. Zwolnienie z obowiązku odbycia służby przygotowawczej nie zwalnia z egzaminu.

## **Obowiązek rozwijania wiedzy zawodowej**

W świetle ustawy z 2008 roku o służbie cywilnej osiągnięciu standardów profesjonalizmu i rzetelności wykonywania zadań służy nałożony przez art. 76 ust. 1 pkt 6, na członków korpusu obowiązek rozwijania wiedzy zawodowej, poprzez uczestnictwo w szkoleniach, kursach i innych formach dokształcania (Jagielski 2010, s. 26). Ze względu na swoją ogólnikowość obowiązek ten wymaga bliższego przedstawienia.

Należy, jak się wydaje, przyjąć, że mimo posługiwania się przez ustawodawcę w przytoczonym przepisie pojęciem rozwijania wiedzy zawodowej, chodzi w istocie rzeczy o ciągłe podnoszenie kwalifikacji zawodowych, realizujące szerszą koncepcję kształcenia ustawicznego (Ludera-Ruszel 2016, s. 242; Pisarczyk 2021, s. 464). W pierwszej kolejności nasuwa się pytanie dotyczące charakteru ustanawianego przez powołany art.



76 ust. 1 pkt 6 ustawy obowiązku rozwijania wiedzy zawodowej. Należy przede wszystkim zauważyć, że przewidziany przez przytoczony wyżej przepis obowiązek jest bardzo ogólny, a jego cechą jest – jak się wydaje – postulatywny charakter. W konsekwencji jest on rozumiany według przeważającego zapatrywania doktryny nie jako obowiązek w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale jako powinność prawna (postulat) kierowana pod adresem omawianej kategorii pracowników (Jagielski 2010, s. 317–318; Zuzankiewicz 2012; odmiennie Ludera-Ruszel 2016, s. 253).

W tym miejscu nasuwa się pytanie, czy z tak rozumianym obowiązkiem (powinnością) wiąże się jakiegokolwiek skutki prawne z tytułu jego naruszenia. Należy zauważyć, że ustawodawca nie związał wprost żadnych bezpośrednich sankcji z tytułu braku realizacji tego obowiązku przez członka korpusu służby cywilnej. W związku z tym w doktrynie przyjmuje się, że brak realizacji tego obowiązku sam przez się może się przekładać na wykonywanie innych obowiązków, zwłaszcza na obowiązek zawodowego rzetelnego i bezstronnego wykonywania powierzonych zadań. W praktyce może jednak dojść do sytuacji, gdy skutek niewykonywania obowiązku rozwijania wiedzy zawodowej wystąpią negatywne skutki w zakresie prawidłowego wywiązywania się z innych obowiązków. Należy przyjąć, że w takim przypadku sankcjonowane może być niewykonanie lub nienależyte wykonanie tego konkretnego obowiązku pracowniczego, np. obowiązku racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi czy też obowiązku terminowego wykonywania zadań.

Biorąc pod uwagę cel ustanowienia obowiązku rozwijania wiedzy zawodowej nałożonego na członków korpusu służby cywilnej, należy przyjąć, że dotyczy on kwalifikacji związanych z pracą, którą dana osoba aktualnie świadczy, bądź też pracą, którą ma w przyszłości świadczyć w związku z awansem lub zmianą warunków pracy (Ludera-Ruszel 2016, s. 245).

Należy dodać, że omawiany ogólny obowiązek rozwijania wiedzy zawodowej został skonkretyzowany przez art. 106 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej oraz dalsze szczegółowe przepisy Rozdziału 8 ustawy, regulujące szkolenie i rozwój w służbie cywilnej.

## **Obowiązek uczestnictwa w szkoleniach członków korpusu służby cywilnej**

Zgodnie z art. 106 ustawy z 2008 roku o służbie cywilnej członek korpusu służby cywilnej uczestniczy w szkoleniach w służbie cywilnej. W pierwszej kolejności nasuwają się dwie kwestie: charakteru prawnego oraz zakresu podmiotowego i przedmiotowego przytoczonego obowiązku. W przeciwieństwie do ogólnie sformułowanego w art. 76 ust. 1 pkt 6 obowiązku rozwijania wiedzy zawodowej, o czym już wyżej była mowa, obowiązek uczestnictwa w szkoleniach ustanawiany przez art. 106 ust. 1 należy postrzegać jako bezwzględny obowiązek uczestniczenia członka korpusu w szkoleniach w służbie cywilnej (Wujczyk 2021, s. 628). Wniosek taki wynika wprost z kategoriycznego (nakazowego) brzmienia tego przepisu. Obowiązkowy charakter uczestnictwa w szkoleniach potwierdza

także treść art. 109 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej. W myśl powołanego przepisu uczestnictwo członka korpusu służby cywilnej w szkoleniach przewidzianych w jego indywidualnym planie szkoleń jest stanem faktycznym, równoważnym z wykonywaniem przez niego obowiązków służbowych. Z omawianego przepisu wynika zatem wniosek, że czas szkolenia pracodawca jest zobowiązany traktować tak jak czas wykonywania pracy (Wujczyk 2021, s. 638–640). Ma to istotne znaczenie nie tylko ze względu na wliczanie czasu uczestnictwa w szkoleniach do czasu pracy, ale także z punktu widzenia przepisów o podróżach służbowych do miejsca i z miejsca szkolenia oraz zaistnienia wypadku w czasie szkolenia lub podróży służbowej (Wujczyk 2021, s. 265).

Rozpatrując z kolei zakres podmiotowy ustanawianego obowiązku, należy podkreślić, że obejmuje on członków korpusu służby cywilnej. W świetle art. 3 ustawy członek korpusu służby cywilnej oznacza pracownika oraz urzędnika służby cywilnej, a także osobę zatrudnioną na wyższym stanowisku w służbie cywilnej. Przy czym pracownikiem służby cywilnej jest osoba zatrudniona w korpusie służby cywilnej na podstawie umowy o pracę, natomiast urzędnikiem służby cywilnej jest osoba zatrudniona w korpusie na podstawie mianowania, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie.

Wyższe stanowiska w służbie cywilnej określa art. 52 ustawy o służbie cywilnej. Zgodnie z tym przepisem są to stanowiska:

1. dyrektora generalnego urzędu;
2. 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;
3. wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy;
  - 3a. powiatowego lekarza weterynarii i jego zastępcy;
  - 3b. wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i jego zastępcy;
4. kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby;
5. dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej, naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego, a także zastępcy tych osób.

## **Rodzaje szkoleń w służbie cywilnej i zasady ich organizacji i finansowania**

Przedmiotem obowiązku rozwijania wiedzy zawodowej jest udział członka korpusu służby cywilnej we wskazanych przez ustawę rodzajach szkoleń. Należy przyjąć, że obowiązek ten nie obejmuje innych form rozwijania wiedzy, np. studiów wyższych, studiów podyplomowych.



Artykuł 106 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej przewiduje cztery rodzaje szkoleń w służbie cywilnej:

1. szkolenia centralne – planowane, organizowane i nadzorowane przez Szefa Służby Cywilnej;
2. szkolenia powszechne – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu;
3. szkolenia w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego urzędnika służby cywilnej – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu w porozumieniu z zatrudnionym w danym urzędzie urzędnikiem służby cywilnej;
4. szkolenia specjalistyczne – planowane, organizowane i nadzorowane przez dyrektora generalnego urzędu, obejmujące tematykę związaną z zadaniami urzędu (Jagielski 2021, s. 388–390; Wujczyk 2021, s. 628 i n.).

Należy zauważyć, że ustawodawca, ustanawiając rodzaje szkoleń, ograniczył się do warstwy organizacyjnej szkolenia i wskazania podmiotu odpowiedzialnego za planowanie, organizowanie i nadzór nad szkoleniem. Tylko w przypadku szkoleń specjalistycznych ustawa wprost wskazuje, że ich przedmiot powinien obejmować tematykę związaną z zadaniami urzędu.

W przypadku służby cywilnej urząd reprezentowany przez dyrektora generalnego urzędu został intensywnie włączony w proces kształcenia zawodowego członków korpusu. Zgodnie z art. 76 ust. 2 ustawy dyrektor generalny urzędu jest obowiązany zapewnić członkowi korpusu służby cywilnej właściwe warunki do wykonywania obowiązków określonych w ustawie, a więc także obowiązku rozwijania wiedzy zawodowej. Uzasadniony jest wniosek, że w odniesieniu do rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej przytoczony przepis pełni podobną rolę, jak art. 17 na gruncie Kodeksu pracy, a mianowicie nakłada na dyrektora generalnego obowiązek ułatwiania członkom korpusu podnoszenie kwalifikacji zawodowych (Wratny 2004, s. 256; Liszcz 2009, s. 91; Wiącek 2009, s. 28; Dral 2010, s. 566–567). Dyrektor generalny urzędu – jako osoba upoważniona z mocy ustawy do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy – dokonuje czynności z tego zakresu wobec członków korpusu zatrudnionych w urzędzie oraz jest realizatorem polityki personalnej. W odniesieniu do szkoleń zawodowych dyrektor generalny jest zobowiązany do przygotowania programu polityki personalnej w służbie cywilnej oraz do czuwania nad realizacją obowiązków dotyczących szkoleń, wynikających z przepisów ustawy o służbie cywilnej.

Szkolenia członków korpusu służby cywilnej odbywają się według planu szkoleń. Plan szkoleń centralnych w służbie cywilnej ustala corocznie Szef Służby Cywilnej. Plan szkoleń centralnych określa: priorytety szkoleniowe wobec członków korpusu służby cywilnej, rodzaje szkoleń mających szczególne znaczenie w danym roku, inne zalecenia i informacje dla osób organizujących i nadzorujących szkolenia w służbie cywilnej (Wujczyk 2021, s. 632–633). Ustalając programy szkoleń, Szef Służby Cywilnej jest zobowiązany współdziałać w szczególności z Krajową Szkołą Administracji Publicznej.

Podstawę kierowania członków korpusu służby cywilnej na szkolenia, które nie mają statusu centralnych, stanowi indywidualny program rozwoju zawodowego. Co do zasady jest on ustalany przez bezpośredniego przełożonego, odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego w kierowanej przez niego komórce. Przy sporządzaniu programu bierze się pod uwagę w szczególności: wnioski z oceny okresowej pracy członka korpusu służby cywilnej, dokonanej przez bezpośredniego przełożonego, planowaną ścieżkę awansu stanowiskowego i finansowego członka korpusu, potrzeby i możliwości urzędu w zakresie zatrudnienia, plany i możliwości rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej (Wujczyk 2021, s. 635–637). W doktrynie słusznie wskazuje się, że indywidualny program rozwoju zawodowego powinien określać konkretne cele, jakie mają być osiągnięte w drodze jego realizacji w odniesieniu do danego członka korpusu służby cywilnej (Ludera-Ruszel 2016, s. 254).

W literaturze przedmiotu słusznie wskazuje się ponadto, że w proces opracowywania indywidualnego programu rozwoju zawodowego powinien być wprzęgnięty członek korpusu, co pozwoliłoby na bardziej trafne dopasowanie szkoleń do indywidualnych potrzeb pracownika i służyłoby zwiększeniu efektywności szkoleń (Louart 1995, s. 143; Ludera-Ruszel 2016, s. 255). Nie zmienia to jednak faktu, że ostateczna decyzja, jakie konkretne szkolenia zostaną wpisane do indywidualnego programu rozwoju zawodowego danego członka korpusu, oraz decyzja o skierowaniu go na konkretne szkolenie należą do bezpośredniego przełożonego członka korpusu. Na tym tle nasuwa się pytanie, czy indywidualny program rozwoju stanowi źródło uprawnień podmiotowych i może stanowić podstawę dla roszczeń członka korpusu o skierowanie na przewidziane w programie szkolenie zawodowe. Należy przyjąć, że na gruncie omawianych przepisów regulujących indywidualny program rozwoju zawodowego brak podstaw do przyjęcia takiego wniosku (Ludera-Ruszel 2016, s. 255).

W myśl art. 109 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, członek korpusu służby cywilnej nie może być obciążony opłatami z tytułu uczestnictwa w szkoleniach przewidzianych dla służby cywilnej. Należy podzielić pogląd wyrażony w doktrynie, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie stanowi konkretną gwarancję o charakterze materialnym, tworząca warunki socjalne dla udziału członków korpusu w szkoleniach (Ludera-Ruszel 2016, s. 256). Z treści omawianego przepisu wynika, że wszelkie opłaty związane z danym szkoleniem obciążają urząd zatrudniający członka korpusu służby cywilnej. W praktyce chodzi o opłatę organizacyjną, koszt materiałów szkoleniowych, podręczników, dojazdu czy noclegów. Źródłem finansowym pokrycia opłat związanych ze szkoleniami centralnymi są środki rezerwy budżetowej, natomiast w stosunku do pozostałych rodzajów szkoleń (powszechne, indywidualne, specjalistyczne) – środki wyodrębnione w budżetach poszczególnych urzędów administracji rządowej.

Należy dodać, że wyjątkowo dyrektor generalny urzędu może wyrazić zgodę na pokrycie przez urząd – w całości lub w części – kosztów uczestnictwa członka korpusu służby cywilnej w szkoleniach i zajęciach innych niż przewidziane dla służby cywilnej.

## Równe traktowanie w zakresie dostępu do szkoleń w służbie cywilnej

Omawiając problematykę podnoszenia kwalifikacji przez członków korpusu służby cywilnej, należy podnieść także kwestię równego traktowania w zakresie dostępu do szkoleń w służbie cywilnej. Przepisy ustawy o służbie cywilnej nie zawierają żadnych regulacji w tym zakresie. Nie ulega jednak wątpliwości, że realizacja obowiązku udziału w szkoleniach powinna odbywać się z poszanowaniem zasady niedyskryminacji przy wyznaczaniu osób mających wziąć udział w szkoleniach (Lewandowicz-Machnikowska, Górnicz-Mulcahy 2021, s. 197–198). Odpowiednie zastosowanie mają w tej sprawie przepisy Kodeksu pracy, rozdział IIa *Równe traktowanie w zatrudnieniu*. Zgodnie z art. 18<sup>3b</sup> k.p. za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu uważa się różnicowanie przez pracodawcę sytuacji pracownika z jednej lub kilku przyczyn wymienionych w art. 18<sup>3a</sup> § 1 k.p., którego skutkiem jest pominięcie przy typowaniu do udziału w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe – chyba że pracodawca udowodni, że kierował się obiektywnymi powodami. Dyskryminacja w zakresie typowania do udziału w szkoleniach może mieć charakter bezpośredni (art. 18<sup>3a</sup> § 3 k.p.) lub pośredni (art. 18<sup>3a</sup> § 4 k.p.) (Bury 2019, s. 382).

Członek korpusu służby cywilnej, wobec którego pracodawca dopuścił się naruszenia zasady równego traktowania, ma prawo do odszkodowania, które nie może być niższe niż minimalne wynagrodzenie za pracę. Jego dolna wartość jest zatem limitowana. Zasadzając odszkodowanie, sąd powinien wziąć pod uwagę rodzaj, intensywność i okres, przez jaki członek korpusu był poddany działaniom dyskryminacyjnym, oraz skutki, zakres i nasilenie nierównego traktowania (Bury 2019, s. 383).

Poza dochodzeniem odszkodowania członek korpusu może także rozwiązać stosunek pracy bez wypowiedzenia, jeżeli dyskryminacyjne zachowanie pracodawcy spełnia przesłanki uznania go za ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracodawcy wobec pracownika. Członek korpusu może również postawić pracodawcy zarzut naruszenia art. 94 pkt 9 k.p., ustanawiającego obowiązek stosowania obiektywnych i sprawiedliwych kryteriów ocen pracowników i wyników ich pracy.

## Skutki braku realizacji obowiązku udziału w szkoleniach przez członka korpusu służby cywilnej

Przede wszystkim członek korpusu służby cywilnej nie może odmówić wykonania polecenia służbowego udziału w szkoleniu, które odbywa się w czasie pracy i na które został skierowany przez dyrektora generalnego urzędu. W przypadku członków korpusu służby cywilnej szkolenia odbywają się zgodnie z indywidualnym programem rozwoju zawodowego. Odmowa udziału w szkoleniu przewidzianym programem może być potraktowana przez dyrektora generalnego urzędu jako ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych, takich jak: obowiązek kształcenia, obowiązek stosowania się do poleceń przełożonych oraz obowiązek dbałości o interes publiczny (Ludera-Ruszel

2016, s. 260). Skutkiem naruszenia każdego z tych obowiązków może być rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika.

Na gruncie ustawy o służbie cywilnej realizacja obowiązku podnoszenia kwalifikacji zawodowych jest także pośrednio zabezpieczona poprzez system ocen członków korpusu służby cywilnej. Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy członkowie korpusu służby cywilnej podlegają okresowej ocenie, której dokonuje bezpośredni przełożony członka korpusu. Nie ulega wątpliwości, że przedmiotem oceny powinno być m.in. wywiązywanie się z obowiązku rozwijania wiedzy zawodowej, co w praktyce przekłada się na ocenę przydatności członka korpusu do pracy, możliwości awansu na wyższe stanowisko czy też przeniesienia na inne stanowisko (Szewczyk 2012, s. 381). W ogólności systemy oceniania pracowników są zaliczane do instrumentów zarządzania zasobami ludzkimi. Ich celem jest z jednej strony motywowanie pracowników do podnoszenia poziomu jakości świadczenia pracy, z drugiej zaś – ocena przydatności pracownika do pracy, o czym decyduje m.in. poziom posiadanych kompetencji zawodowych zdobytych w wyniku rozwoju wiedzy zawodowej (podnoszenia kwalifikacji zawodowych) (Ludera-Ruszel 2016, s. 251–252, 260–262). Uzyskanie dwukrotnej oceny negatywnej obliguje dyrektora urzędu do rozwiązania stosunku pracy.

Należy zwrócić także uwagę na możliwość pociągnięcia członka korpusu do odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec braku realizacji obowiązku podnoszenia kwalifikacji w formie planowych szkoleń.

## **Podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez członków korpusu służby cywilnej na podstawie przepisów Kodeksu pracy**

### **Uwagi wprowadzające**

Jak już zauważono na wstępie niniejszego opracowania, regulacje przewidziane w ustawie o służbie cywilnej, w tym w rozdziale 8 tejże ustawy, nie wyczerpują wszystkich kwestii związanych z rozwojem wiedzy zawodowej (podnoszeniem kwalifikacji zawodowych) przez członków korpusu służby cywilnej oraz form, w jakich może to następować. W odniesieniu do innych, niewymienionych w ustawie o służbie cywilnej form rozwoju wiedzy zawodowej – np. studia podyplomowe, kursy, seminaria, szkolenia – na podstawie skierowania dyrektora urzędu odbywające się poza pakietem szkoleń przewidzianych przez ustawę o służbie cywilnej i programie indywidualnego rozwoju będą miały zastosowanie przepisy Działu IV, rozdział III ustawy Kodeks pracy *Kwalifikacje zawodowe pracowników*, art. 102–103<sup>6</sup> (Dral 2010, s. 566 i n). Zgodnie z treścią art. 9 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, w sprawach dotyczących stosunku pracy w służbie cywilnej, nieregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy. Brak w powołanym przepisie dyspozycji „odpowiedniego” stosowania przepisów Kodeksu pracy oznacza ich bezpośrednie stosowanie bez modyfikacji (wyrok SN z dnia 18 lutego 2011 roku, II PK 197/10, OSN 2012, nr 7–8, poz. 91).

Artykuł 103<sup>1</sup> § 1 k.p. nie definiuje samego pojęcia „kwalifikacji zawodowych”, wskazuje natomiast na istotę ich podnoszenia, określając ją jako „zdobywanie lub uzupełnianie wiedzy i umiejętności pracownika”. Przytoczona definicja jest bardzo ogólna, czego wynikiem jest z jednej strony jej szeroki zakres podmiotowy, z drugiej zaś wątpliwości, co należy rozumieć przez „zdobywanie wiedzy”, „uzupełnianie wiedzy i umiejętności”. W kwestii zakresu przedmiotowego omawianego pojęcia należy zatem przyjąć, że obejmuje ono wszelkie formy mające na celu zdobywanie wiedzy lub uzupełnianie wiedzy i umiejętności. W praktyce zdobywanie wiedzy, uzupełnianie wiedzy, umiejętności będzie obejmowało nie tylko formy szkolne na różnych poziomach edukacji – np. studia w szkołach wyższych, studia podyplomowe, ale także formy pozaszkolne typu szkolenia, kursy, seminaria itp. (Wiącek 2019, s. 29 i n.). Na tym tle nasuwa się kwestia, czy definicja ma charakter otwarty i jej zakres przedmiotowy obejmuje wszelkie formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych (zdobywania, podnoszenia wiedzy i umiejętności), a więc także te, które mają charakter ogólnorozwojowy i nie pozostają w bezpośrednim związku z pracą na danym stanowisku w służbie cywilnej. Przykładowo, członek korpusu służby cywilnej ma zamiar studiować na studiach podyplomowych historię sztuki: czy też zakres przedmiotowy definicji obejmuje jedynie wiedzę i umiejętności, które są przydatne z punktu widzenia pracy na zajmowanym stanowisku przez członka korpusu służby cywilnej (*Przepisy szkoleniowe...* 2010, s. C6; Wiącek 2019, s. 29)? Biorąc pod uwagę zakres podmiotowy omawianej definicji, należy się opowiedzieć za wąską wykładnią zakresu przedmiotowego pojęcia „podnoszenia kwalifikacji zawodowych” i w konsekwencji, uznać, że chodzi o zdobywanie wiedzy, jej uzupełnianie, zdobywanie umiejętności, o ile pozostaje to w związku z pracą wykonywaną przez członka korpusu na zajmowanym stanowisku. Pośrednio wniosek ten wspiera art. 102 k.p., mówiący o kwalifikacjach zawodowych pracowników, wymaganych do wykonywania pracy określonego rodzaju lub na określonym stanowisku.

### Sposoby podnoszenia kwalifikacji zawodowych na podstawie Kodeksu pracy

Według art. 103<sup>1</sup> k.p. członek korpusu służby cywilnej może podnosić kwalifikację zawodową „z inicjatywy pracodawcy” lub „za jego zgodą” (Dral 2010, s. 568–569). Pierwszy sposób podnoszenia kwalifikacji zawodowych „z inicjatywy pracodawcy” jest związany z wystąpieniem określonej potrzeby po stronie urzędu służby cywilnej – potrzeba ta nie może być zaspokojona poprzez system szkoleń służby cywilnej. Podmiotem uprawnionym w tych sprawach jest dyrektor generalny urzędu, co potwierdza zarówno jego ogólne uprawnienie do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, w rozumieniu art. 3<sup>1</sup> k.p., jak i treść powołanego już wyżej przepisu, w myśl którego wyjątkowo dyrektor generalny urzędu może wyrazić zgodę na pokrycie przez urząd, w całości lub w części, kosztów uczestnictwa członka korpusu służby cywilnej w szkoleniach i zajęciach innych niż przewidziane dla służby cywilnej. Najczęściej z inicjatywą taką będzie wychodził bezpośredni przełożony członka korpusu służby cywilnej, mający najlepsze rozeznanie w zakresie jego konkretnych potrzeb edukacyjnych. Ostateczna decyzja w tych sprawach



należy jednak zawsze do dyrektora generalnego urzędu. W praktyce inicjatywa urzędu może mieć postać propozycji, skierowania, a w przypadku szkoleń obowiązkowych polecenia służbowego (Ludera-Ruszel 2016, s. 261).

Z kolei ze sformułowania „za zgodą pracodawcy” wynika, że inicjatorem podnoszenia kwalifikacji zawodowych może być także członek korpusu służby cywilnej. Powstaje zatem pytanie, czy zgoda dyrektora generalnego urzędu musi być wyraźna i uprzednia, czy też może być wyrażona w sposób dorozumiany już po rozpoczęciu realizacji przez pracownika danej formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Należy przyjąć, że z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych za zgodą pracodawcy będziemy mieli do czynienia zarówno wtedy, gdy członek korpusu wystąpi z wnioskiem o wyrażenie zgody na podnoszenie kwalifikacji zawodowych i uzyska na to wyraźną, uprzednią zgodę dyrektora generalnego urzędu, jak i wówczas, gdy dyrektor zaakceptuje udział pracownika w już realizowanej przez pracownika formie podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Należy przyjąć, że członek korpusu służby cywilnej, kiedy występuje o zgodę na podnoszenie kwalifikacji zawodowych, nie może być gorzej traktowany, niż gdyby sam pracodawca zainicjował taką potrzebę. Zgodnie z przepisami Kodeksu pracy członek korpusu służby cywilnej w obu przypadkach zachowuje prawo do wynagrodzenia i innych świadczeń.

Ze względów dowodowych to istotne, w jakiej formie urząd reprezentowany przez dyrektora generalnego powinien wyrazić swoją inicjatywę oraz w jakiej formie członek korpusu powinien zwrócić się o zgodę, a także, w jakiej formie urząd powinien w tym przypadku wyrazić swoją zgodę. Wobec braku regulacji w tej sprawie należy przyjąć, że strony mogą dokonać czynności inicjujących podnoszenie kwalifikacji zawodowych w dowolnej formie, a więc zarówno pisemnie, jak i ustnie. Ze względów dowodowych wskazane jest jednak uzyskanie pisemnego skierowania lub zgody dyrektora generalnego urzędu na podnoszenie kwalifikacji zawodowych w innych formach niż szkolenia przewidziane przez ustawę o służbie cywilnej.

### Umowa określająca wzajemne prawa i obowiązki pracodawcy i członka korpusu służby cywilnej

Podstawą praw i obowiązków urzędu zatrudniającego członka korpusu służby cywilnej oraz członka korpusu rozwijającego wiedzę zawodową na zasadach przewidzianych w Kodeksie pracy jest umowa (Dral 2010, s. 570–571). Obligatoryjne jest zawarcie przedmiotowej umowy w przypadku, gdy członek korpusu podnosi kwalifikacje zawodowe z inicjatywy urzędu lub za jego zgodą. Od tej zasady ustawodawca przewidział jednak wyjątek. W świetle art. 103<sup>4</sup> § 3 k.p. dotyczyłby on przypadku, gdy urząd nie zamierza zobowiązywać członka korpusu do pozostawania w zatrudnieniu po ukończeniu podnoszenia kwalifikacji zawodowych (Nałęcz 2000). Należy dodać, że brak umowy nie zwalnia jednak urzędu z podstawowych świadczeń. Treść omawianej umowy nie została precyzyjnie określona. Z przepisu art. 103<sup>4</sup> § 1 k.p. wynika jedynie, że przedmiotem umowy są prawa i obowiązki pracodawcy i pracownika podnoszącego kwalifikacje zawodowe. Uzasadniony jest zatem wniosek, że umowa może określać zarówno podstawowe



świadczenia, o których mówi Kodeks pracy – takie jak urlop szkoleniowy, zwolnienia od pracy na całość lub część dnia pracy, wynagrodzenie za czas urlopu szkoleniowego oraz zwolnienia od pracy – ale również świadczenia dodatkowe, w szczególności takie jak: zobowiązanie urzędu do pokrycia opłat za kształcenie, przejazdy, podręczniki i zakwaterowanie. Należy podkreślić, że wskazany przepisami Kodeksu pracy katalog świadczeń dodatkowych ma charakter przykładowy, w praktyce urząd może zatem przyznać członkowi korpusu także inne świadczenia.

Z punktu widzenia urzędu jedną z zasadniczych spraw, którą precyzyjnie powinna rozstrzygać umowa, jest zobowiązanie członka korpusu służby cywilnej do pozostania w zatrudnieniu w danym urzędzie po ukończeniu danej formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Z przepisu art. 103<sup>5</sup> k.p. wynika pośrednio wniosek, że okres ten nie może być jednak dłuższy niż 3 lata.

Przy zawieraniu umowy strony są zobowiązane kierować się zasadą, w myśl której nie może ona zawierać postanowień mniej korzystnych dla członka korpusu niż przepisy Kodeksu pracy. W drodze umowy nie można zatem wyłączyć obowiązkowych świadczeń ani obniżyć ich standardów. Członek korpusu nie może się także zrzec się prawa do tych świadczeń (Sanetra 2010). Postanowienia mniej korzystne dla członka korpusu niż określone w Dziale czwartym, rozdz. III k.p., są z mocy prawa nieważne, a w ich miejsce automatycznie znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu pracy.

### Uprawnienia przysługujące członkowi korpusu służby cywilnej podnoszącemu kwalifikacje zawodowe na podstawie Kodeksu pracy

Członek korpusu służby cywilnej podnoszący kwalifikacje zawodowe z inicjatywy urzędu lub na jego wniosek, na zasadach przewidzianych przepisami Kodeksu pracy, ma prawo do urlopu szkoleniowego oraz zwolnienia z całości lub części dnia pracy. Realizacja tych świadczeń jest dla urzędu obowiązkowa (Drał 2010, s. 566). Celem tych uprawnień jest stworzenie takich warunków, które pozwalałyby na godzenie pracy zawodowej z określonymi formami podnoszenia kwalifikacji zawodowych, a więc udział w obowiązkowych zajęciach, przygotowanie się do egzaminów czy też przygotowanie pracy dyplomowej (Arendt, Kukulak-Dolata, Poliwczak 2009, s. 168).

Wymiar urlopu szkoleniowego został ściśle powiązany z jego celem. Urlop ten przysługuje w wymiarze: 6 dni – w przypadku przystępowania do egzaminów eksternistycznych, 6 dni – w przypadku przystępowania do egzaminu maturalnego, 6 dni – w przypadku przystępowania do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe, oraz 21 dni w ostatnim roku studiów – na przygotowanie pracy dyplomowej oraz przygotowanie się i przystąpienie do egzaminu dyplomowego.

Urlopu szkoleniowego należy udzielić członkowi korpusu służby cywilnej na dni, które są dla niego dniami pracy, zgodnie z obowiązującym go rozkładem czasu pracy. Konkretny termin udzielenia urlopu powinien być uzgodniony z urzędem. Co do zasady, urząd nie może zmniejszyć wymiaru urlopu szkoleniowego. W praktyce może jednak zaistnieć sytuacja, że członek korpusu nie wykorzysta pełnego przysługującego

mu urlopu szkoleniowego z uwagi na to, że spełniony zostanie cel urlopu, np. członek korpusu napisze i obroni pracę dyplomową, wykorzystując jedynie kilka dni urlopu szkoleniowego. W tej sytuacji nie ma prawa do pozostałej części niewykorzystanego urlopu (Dobrzecka, Suchy 1997, s. 143).

Podstawowym uprawnieniem pozwalającym na bieżące godzenie pracy i nauki jest zwolnienie z całości lub części dnia pracy na czas niezbędny na udział w obowiązkowych zajęciach (art. 103<sup>1</sup> §2 pkt. 2 k.p.). Powołany przepis nie określa limitu zwolnień. Należy przyjąć, że pośrednio wynika on natomiast z harmonogramu zajęć edukacyjnych, gdzie są wskazane konkretne terminy i godziny odbywania obowiązkowych zajęć. W praktyce podstawę do uzyskania zwolnień powinien zatem stanowić harmonogram (rozkład) zajęć, które mają charakter obowiązkowy. Urząd nie ma natomiast obowiązku zwalniania członka korpusu służby cywilnej na zajęcia nieobowiązkowe, chyba że obowiązek taki wynikałby z postanowień umowy.

Za czas urlopu szkoleniowego oraz czas obowiązkowego zwolnienia z całości lub części dnia pracy członek korpusu służby cywilnej zachowuje prawo do wynagrodzenia, które należy obliczyć jak wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy. Wniosek taki wynika wprost z treści § 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 roku w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz.U. 1996, nr 62, poz. 289 ze zm.). W myśl przytoczonego przepisu przy ustalaniu wynagrodzenia za czas zwolnienia od pracy oraz za czas niewykonywania pracy, gdy przepisy przewidują zachowanie przez pracownika prawa do wynagrodzenia, stosuje się zasady obowiązujące przy ustalaniu wynagrodzenia za urlop<sup>5</sup>.

Urząd może również przyjąć na siebie dodatkowe zobowiązania dotyczące pokrycia opłat za kształcenie (czesne), kosztów przejazdu, podręczników czy zakwaterowania.

### Ochrona urzędu w razie niedotrzymania przez członka korpusu służby cywilnej zobowiązania pozostawania w zatrudnieniu przez oznaczony w umowie okres czasu

Należy zasygnalizować także kwestię ochrony interesów urzędu w razie niewywiązania się przez członka korpusu służby cywilnej z zobowiązania pozostawania w zatrudnieniu przez okres czasu określony umową. Oprócz niewątpliwych korzyści podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez członków korpusu służby cywilnej wiąże się to dla urzędu z kosztami ponoszonymi z tytułu świadczeń obowiązkowych (urlop, zwolnienia od pracy) oraz świadczeń dodatkowych, a także z utrudnieniami organizacyjnymi z powodu udzielanych urlopów i zwolnień od pracy.

---

<sup>5</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz.U. 1997, nr 2, poz. 14 ze zm.).

Podstawowymi środkami ochrony interesów urzędu są: zagwarantowany w umowie okres pozostawania przez członka korpusu w zatrudnieniu w urzędzie – okres ten nie może być dłuższy niż 3 lata – oraz zwrot kosztów poniesionych przez urząd z tytułu dodatkowych świadczeń, udzielonych pracownikowi (Dral 2010, s. 571–572).

Artykuł 103<sup>5</sup> k.p. wskazuje cztery sytuacje, kiedy członek korpusu służby cywilnej będzie zobowiązany do zwrotu kosztów poniesionych przez urząd z tytułu świadczeń dodatkowych, w wysokości proporcjonalnej do okresu zatrudnienia po ukończeniu podnoszenia kwalifikacji zawodowych lub okresu zatrudnienia w czasie ich podnoszenia.

Koszty świadczeń dodatkowych jest zobowiązany zwrócić członek korpusu służby cywilnej:

- który bez uzasadnionych przyczyn nie podejmie podnoszenia kwalifikacji zawodowych albo przerwie podnoszenie tych kwalifikacji;
- z którym urząd rozwiąże stosunek pracy bez wypowiedzenia z jego winy, w trakcie podnoszenia kwalifikacji zawodowych lub po jego ukończeniu w terminie określonym w umowie, nie dłuższym niż 3 lata;
- który w okresie określonym w umowie, nie dłuższym niż 3 lata, rozwiąże stosunek pracy za wypowiedzeniem, z wyjątkiem wypowiedzenia umowy o pracę z przyczyn mobbingu oraz który w okresie określonym w umowie, nie dłuższym niż 3 lata rozwiąże stosunek pracy bez wypowiedzenia na podstawie art. 55 lub art. 94<sup>3</sup> k.p., mimo braku przyczyn określonych w tych przepisach.

Katalog wymienionych wyżej sytuacji jest zamknięty, co oznacza, że nie może być rozszerzony w drodze umowy oraz w konsekwencji że w żadnej innej sytuacji członek korpusu nie jest zobowiązany do zwrotu kosztów świadczeń dodatkowych.

### Podnoszenie kwalifikacji przez członka korpusu służby cywilnej bez inicjatywy lub zgody urzędu

Członkowi korpusu służby cywilnej, który zdobywa lub uzupełnia wiedzę i umiejętności na innych zasadach niż określone w przedstawionych przepisach (art. 103<sup>1</sup>–103<sup>3</sup> k.p.), a więc w praktyce z własnej inicjatywy i bez uprzedniej zgody urzędu mogą być przyznane na zasadzie swobodnego uznania zwolnienia z całości lub z części dnia pracy, bez zachowania prawa do wynagrodzenia, oraz urlop bezpłatny, w wymiarze ustalonym w porozumieniu zawierającym między urzędem i członkiem korpusu służby cywilnej (Dorre-Kolasa 2017, s. 373). W sensie prawnym porozumienie to ma charakter umowy, do której należy w zakresie nieuregulowanym stosować przepisy Kodeksu cywilnego. Na tle przepisu art. 103<sup>6</sup> k.p. nasuwa się pytanie, czy strony mogą przewidzieć w porozumieniu inne świadczenia. Biorąc pod uwagę, że porozumienie ma charakter umowy, należy przyjąć, że członkom korpusu mogą być przyznane także inne ułatwienia związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych.

## Zakończenie

W świetle przeprowadzonych rozważań system rozwoju wiedzy zawodowej przez członków korpusu służby cywilnej jawi się jako układ bardzo złożony. W szerokim znaczeniu obejmuje on badanie i ocenę poziomu kwalifikacji zawodowych na etapie procedury naboru i zatrudnienia, służbę przygotowawczą oraz system szkoleń realizowanych w trakcie zatrudnienia na zasadach przewidzianych przez ustawę o służbie cywilnej, a także wyjątkowo na podstawie przepisów Kodeksu pracy. Szczególną, kierunkową formą podnoszenia kwalifikacji zawodowych jest także aplikacja legislacyjna.

Podstawową formą podnoszenia kwalifikacji zawodowych w trakcie zatrudnienia są jednak obowiązkowe, nieodpłatne, finansowane ze środków publicznych szkolenia różnych typów realizowane na podstawie ustawy z 2008 roku o służbie cywilnej. Dodatkowo członek korpusu może być zobowiązany przez dyrektora urzędu do podnoszenia swoich kompetencji zawodowych w ramach innych form na podstawie przepisów Kodeksu pracy. Na podstawie przepisów Kodeksu pracy członek korpusu może także podnosić swoje kwalifikacje na swój wniosek i za zgodą dyrektora urzędu. Patrząc z punktu widzenia bieżącego funkcjonowania urzędów administracji rządowej, celem szkoleń jest poprawa poziomu kompetencji zawodowych poszczególnych członków korpusu służby cywilnej oraz sprawności i jakości działania urzędów administracji rządowej.

Z punktu widzenia celów polityki zarządzania personelem służby cywilnej podnoszenie kwalifikacji zawodowych służy dostosowaniu kompetencji członków korpusu do zakładanych celów tej polityki, zarówno pod względem przydatności, jak i elastyczności. Obligatoryjny charakter udziału w szkoleniach nasuwa wniosek, że system podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez członków korpusu służby cywilnej służy przede wszystkim zaspokojeniu potrzeb urzędów, w których działa służba cywilna, a w konsekwencji administracji publicznej. Wydaje się, że system szkoleń w większym stopniu powinien godzić potrzeby ogólne administracji z indywidualnymi aspiracjami członków korpusu służby cywilnej. Z drugiej strony – należy mieć jednak na uwadze koszty podnoszenia kwalifikacji zawodowych, które obciążałyby finanse publiczne, a wykraczałyby ponad potrzeby służby cywilnej.

## Bibliografia

- Arendt Ł., Kukulak-Dolata I., Poliwczyk I. (2009) *Perspektywy implementacji modelu flexicurity na poziomie przedsiębiorstw* [w:] E. Kryńska (red.), *Flexicurity w Polsce, diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy badań* Warszawa 2009.
- Baran K.W. (red.) (2021) *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa.
- Bury B. (2019) [w:] B. Bury, M. Nawrocki (red.) *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa pracy*, Kraków.
- Bury B., Nawrocki M. (2019) *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa pracy*, Kraków.

- Dobrodziej E. (1999) *Obowiązki pracodawcy w zakresie szkolenia i rozwoju kwalifikacji zawodowych pracowników*, Bydgoszcz.
- Dobrzecka L., Suchy S. (1997) *Szkolenie bezrobotnych i pracowników*, Warszawa.
- Dorre-Kolasa D. (2017) [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa.
- Dral A. (2010) *Podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników z inicjatywy lub za zgodą pracodawcy*, „Monitor Prawa Pracy”, nr 11.
- Dral A. (2015) *Wymogi podmiotowe zdolności osoby fizycznej do nabycia statusu pracownika samorządowego* [w:] B.M. Ćwiertniak, *Samorząd terytorialny (Zagadnienia prawne)*, t. III: *Zatrudnienie w samorządzie terytorialnym*, Sosnowiec.
- Flexicurity, bezpieczny i elastyczny rynek pracy* (2009) Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa.
- Jagielski J. (2010) [w:] J. Jagielski, K. Rączka (red.) *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa.
- Jagielski J. (2021) <do uzup.>
- Lach D., Samol S. (2008), *Nabór do pracy w samorządzie terytorialnym a zasada równego traktowania w zatrudnieniu* [w:] M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa.
- Lewandowicz-Machnikowska M., Górnicz-Mulcahy A. (2021) [w:] K.W. Baran, Z. Góral (red.), *System prawa pracy*, t. XI: *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa.
- Liszczyk T. (2009) *Prawo pracy*, Warszawa.
- Louart P. (1995) *Kierowanie personelem w przedsiębiorstwie*, Warszawa.
- Ludera-Ruszel A. (2016) *Podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników na gruncie kodeksu pracy oraz wybranych ustaw szczególnych*, Warszawa.
- Łętowska E. (2014) *Prawo w „płynnej nowoczesności”*, „Państwo i Prawo”.
- Mączyńska E. (2009), *Czy to starość?*, „Gazeta Bankowa”, 7 kwietnia.
- Nałęcz M. (2000) *Szkolenie pracowników. Wzajemne prawa i obowiązki pracownika i pracodawcy*, „Monitor Prawniczy”, nr 9.
- Patulski A. (2010) *Koncepcja flexicurity a nietypowe formy zatrudnienia, czyli jak ograniczyć segmentację polskiego rynku pracy* [w:] A. Sobczyk (red.) *Stosunki zatrudnienia w dwudziestoleciu społecznej gospodarki rynkowej. Księga piątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej Profesor Barbary Wagner*, Warszawa 2010
- Pisarczyk Ł. (2021) [w:] K.W. Baran (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa.
- Przepisy szkoleniowe z wątpliwościami* (2010) „Rzeczpospolita”, 19 lipca.
- Przywora B. (2021) [w:] K.W. Baran (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa.
- Rączka K. (2010) [w:] J. Jagielski, K. Rączka (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa.
- Stelina J. (2017) *Prawo urzędnicze*, Warszawa.
- Stelina J. (2020) [w:] K.W. Baran, Z. Góral (red.), *System prawa pracy*, t. 11: *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa.
- Szewczyk H. (2012) *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa.
- Wiącek A. (2019) *Prawne formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 9.

**Antoni Dral**

---

Wrątny J. (2004) *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa.

Wrątny J. (2013) *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa.

Wujczyk W. (2021) [w:] K.W. Baran (red.), *Ustawa służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa.

Zuzankiewicz P. (2012) [w:] W. Drobny, M. Mazurek, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LEX.

## **Orzecznictwo**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 maja 2002 roku, SK 20/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 29.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2011 roku, II PK 197/10, OSN 2012, nr 7–8, poz. 91.

## **Akty prawne**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy, Dz.U. 2020, poz. 1320 tekst jedn. ze zm.

Ustawa z 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, Dz.U. 2021, poz. 1233 tekst jedn.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop, Dz.U. 1997, nr 2, poz. 14 ze zm.