



IM.STEFANA

**FUNDACJA
BATOREGO**

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Warszawa, 21 grudnia 2015 r.

OPINIA W PRZEDMIOCIE POSELSKIEGO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O SŁUŻBIE CYWILNEJ ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW (DRUK SEJMOWY NR 119)

Niniejsza opinia przygotowana została dla Fundacji im. Stefana Batorego przez prof. Huberta Izdebskiego, Dyrektora Instytutu Prawa na Wydziale Prawa Uniwersytetu Humanistyczno-społecznego SWPS.

Wstęp

15 grudnia 2015 r. wpłynął do sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw. Wnioskodawcami projektu poważnie zmieniającego dotychczasowy sposób funkcjonowanie służby cywilnej była grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości. W związku z rozpoczęciem prac nad tym projektem 21 grudnia 2015 roku Fundacja im. Stefana Batorego przesała opinię prof. Huberta Izdebskiego marszałkom Sejmu i Senatu oraz wszystkim posłom.

Opinia

Niezależnie od tego, że przedmiot projektu wskazanego w tytule (dalej określanego jako „Projekt”) wskazywałyby na celowość sporządzenia go i złożenia przez Radę Ministrów, a to ze względu na odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów za należyte funkcjonowanie korpusu służby cywilnej (zgodnie z art. 153 ust. 2 Konstytucji RP, Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej) – Projekt, który dotyczy 47 artykułów (czyli ponad 1/3 artykułów innych niż przepisy zmieniające, wprowadzające i końcowe) ustawy o służbie cywilnej w dotychczas obowiązującym brzmieniu (w tym przewiduje pełne uchylenie 14 artykułów, choć dodanie tylko jednego), budzi różnego rodzaju wątpliwości. Są to w znacznym stopniu wątpliwości o charakterze zasadniczym.

Odnosi się to, w pierwszej kolejności, do rezygnacji z zasady otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, o których mowa w rozdziale 4 ustawy (art. 52 i nast.). Są to nadal, w szczególności, stanowiska: dyrektora generalnego urzędu administracji rządowej, kierującego departamentem lub równorzędną komórką w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób. Wedle Projektu, uchylającego w tym zakresie wszystkie przepisy dotyczące otwartego i konkurencyjnego naboru, obsadzenie stanowisk następowałoby na zasadzie prostego powołania w rozumieniu Kodeksu pracy; oznacza to zarazem dowolność rozwiązania stosunku pracy w drodze odwołania.

W uzasadnieniu Projektu (niemającym numeracji stron, wobec czego nie będzie się podawać numerów odpowiednich stron, a do tego bardzo lakonicznym) twierdzi się, że „praktyka stosowania ustawy o służbie cywilnej wskazuje na niejednokrotnie wydłużające się i nieefektywne procedury

naboru, które doprowadziły do opóźnień w obsadzaniu wolnych stanowisk” – tyle że zamiast zaproponowania bardziej efektywnych procedur proponuje się „umożliwienie sprawnego zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej osób spełniających wymagania przewidziane dla tych stanowisk w ustawie o służbie cywilnej, a przy tym posiadających wykształcenie, umiejętności i predyspozycje dostosowane do aktualnych potrzeb urzędu”.

Podkreślenia wymaga, że owo „dostosowanie do aktualnych potrzeb urzędu” ma być zapewnione przez skreślenie obecnych wymogów: co najmniej sześcioletniego stażu pracy, w tym co najmniej trzyletniego stażu pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych (w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu) oraz co najmniej trzyletniego stażu pracy, w tym co najmniej rocznego na stanowisku kierowniczym lub dwuletniego na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych (w przypadku ubiegania się o pozostałe wyższe stanowiska).

Tego rodzaju rozwiązanie trudno ocenić inaczej niż nie otwarcie administracji rządowej na osoby z doświadczeniem w sektorze prywatnym (prawdopodobieństwo zdecydowania się takich osób na zatrudnienie na warunkach Projektu wydaje się więcej niż nikłe), lecz jako umożliwienie polityzacji kierowniczego segmentu służby cywilnej. Polityzacja byłaby jedynie dokonywana technicznie inaczej niż w 2006 r., gdy, wyodrębniono, co krytykowałem wówczas w sporządzonej dla Biura Analiz Sejmowych opinii dotyczącej odpowiednich projektów ustaw - ze służby cywilnej kategorię osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe, powoływanych w ramach państwowego zasobu kadrowego (ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r.: o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych oraz o służbie cywilnej – Dz. U. Nr 170, poz. 1217 i 1218, obie z późn. zm.); wedle Projektu, osoby zatrudnione na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej mają należeć do korpusu służby cywilnej, choć na nowych zasadach.

Mimo formalnej przynależności tych osób do korpusu oraz utrzymania zakazu tworzenia przez nie partii politycznych i uczestniczenia w partiach, proponowanemu rozwiązaniu należy przypisać zamiar odstąpienia w odniesieniu do nich od konstytucyjnej zasady zapewnienia bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa (art. 153 ust. 1 Konstytucji RP).

Znajduje to o tyle potwierdzenie w uzasadnieniu Projektu, że jest w nim mowa o szczególnym związaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej „z wykonywaniem polityki rządu”, podczas gdy w art. 146 ust. 2 Konstytucji RP występuje, odpowiadający terminowi „zadania państwa” zastosowanemu w art. 153 ust. 1, termin „sprawy polityki państwa”, które należą do Rady Ministrów jedynie w zakresie niezastrzeżonym dla innych organów, nie tylko państwowych, ale i samorządu terytorialnego. Projekt opiera się zatem na innym ujmowaniu celu i zadań służby cywilnej niż określone w Konstytucji i zdefiniowane przez Trybunał Konstytucyjny (w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. jako „nieujawnianie wrażliwości i podatności na oddziaływanie rozmaitych sił politycznych”) oraz przyjęta w międzynarodowych standardach odnoszących się do tej służby, jak w Zaleceniu 2000(6) Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 24 lutego 2000 r. o statusie urzędników publicznych w Europie.

Skutkiem tego jest faktyczne odstąpienie w Projekcie od powołanej już konstytucyjnej zasady neutralności politycznej całego korpusu służby cywilnej; w wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „podstawowym i koniecznym elementem pozwalającym zachować neutralność polityczną korpusu jest także ustawowe ukształtowanie powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które gwarantuje brak, choćby przejściowych, możliwości jakiegokolwiek ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę” (o powołanych wyrokach, Zaleceniu i innych standardach służby cywilnej jest mowa m.in. w mojej książce *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 3, Warszawa 2015, s. 295 i nast.).

O ukierunkowaniu na polityzację służby cywilnej świadczy również zaproponowana istotna zmiana statusu prawnego Szefa Służby Cywilnej. W obecnym stanie prawnym, Szefem Służby Cywilnej może zostać jedynie urzędnik służby cywilnej, a więc osoba mianowana do służby, która wykazała się już odpowiednimi kwalifikacjami merytorycznymi, jak również nie tylko nie jest, ale w okresie 5 ostatnich lat nie była członkiem partii politycznej, a Prezes Rady Ministrów powołuje Szefa po zasięgnięciu opinii

Rady Służby Cywilnej złożonej z 8 członków o wysokich kwalifikacjach w zakresie służby cywilnej oraz z 7 reprezentantów wszystkich klubów parlamentarnych, również posiadających odpowiednie kwalifikacje; odwołanie Szefa może nastąpić jedynie z przyczyn określonych w ustawie, po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej. Wedle Projektu, Szef Służby Cywilnej nie musi być urzędnikiem służby cywilnej, powołanie następuje bez zasięgnięcia jakiegokolwiek opinii (Rada ma być zniesiona) – i może być odwołany w każdym czasie, bez podania przyczyny. Tym samym, ma on stać się zwykłym funkcjonariuszem rządowym o statusie politycznym. Godne uwagi jest to, że powyższe propozycje w ogóle nie znalazły wyjaśnienia w uzasadnieniu Projektu.

Co więcej, Projekt – który mimo zakresu zmian miałby wejść w życie w najkrótszym dopuszczalnym terminie, tj. po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy - nie tylko przewiduje nowe rozwiązania skutkujące w przyszłości, ale wprost odnosi się (art. 4) do osób obecnie zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Z osobami tymi – gdy będą zajmować te stanowiska (albo odpowiednie kierownicze stanowiska w służbie dyplomatycznej) w dniu wejścia ustawy w życie – jeżeli nie są one urzędnikami służby cywilnej, ma z mocy prawa po 30 dniach od dnia wejścia ustawy w życie wygasnąć stosunek pracy, chyba że zaproponuje się im nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres, a warunki te zostaną przyjęte; nie przewiduje się też obowiązku zaproponowania nowych warunków. Również *ratio* tego rozwiązania nie została wskazana w uzasadnieniu – choć jest oczywiste, że musi iść o masową wymianę kadr kierowniczych w administracji rządowej na odpowiadające politycznym potrzebom i zamiarom aktualnego rządu i większości parlamentarnej.

Rozwiązania przedstawione w Projekcie stanowią zaprzeczenie – wprowadzanych u nas dotąd, należy podkreślić, z dużym trudem – konstytucyjnych i międzynarodowych standardów służby cywilnej, a nawet zaprzeczenie samej idei służby cywilnej. Mimo ewidentnej technicznej różnicy w stosunku do rozwiązań wprowadzonych w 2006 r., z których zasadnie wycofano się w 2008 r. wraz z przyjęciem obecnej ustawy o służbie cywilnej, rozwiązania te, w razie ich przyjęcia, prowadzić będą do tego samego skutku co ustawy z 2006 r., tj. do tego, że o służbie cywilnej – i korpusie tej służby – można będzie mówić najwyżej jedynie w odniesieniu do aparatu czysto wykonawczego i pomocniczego, tj. szeregowców i podoficerów w służbie rządowej, a nie, szczególnie ważnej dla zachowania bezstronności i neutralności politycznej, oficerskiej części korpusu.