



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

31 stycznia 2016 r.

**Opinia w przedmiocie Ustawy z 30 grudnia 2015 r.
o zmianie Ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw
(Dz.U. Z 2016 R. Poz. 34)**

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

Wstęp

W dniu 23 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, dalej określana jako „Ustawa”. Jest ona skutkiem projektu poselskiego (druk Sejmowy nr 119), który ostatecznie (nieco inne było sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu z dnia 22 grudnia 2015 r. – druk nr 143) uległ bardzo niewielkim zmianom w toku prac parlamentarnych. W związku z tym, niniejsza opinia stanowi w bardzo poważnym stopniu powtórzenie opinii autora przygotowanej w odniesieniu do projektu Ustawy i przesłanej przez Fundację im. Stefana Batorego marszałkom Sejmu i Senatowi oraz wszystkim posłom w dniu 21 grudnia 2015 roku.

Opinia

Ustawa, która dotyczy 43 artykułów (czyli 1/3 artykułów innych niż przepisy zmieniające, wprowadzające i końcowe) ustawy o służbie cywilnej w dotychczas obowiązującym brzmieniu (w tym przewiduje pełne uchylenie 10 artykułów oraz uchylenie przepisów zawartych w innych 6 artykułach, a dodanie tylko jednego artykułu), budzi – tak jak budził jej projekt – różnego rodzaju wątpliwości. Są to, co więcej, 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, urządzenie ministra, urządzenie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urządzeniu wojewódzkim, a także zastępcy tych osób. Wedle Ustawy, uchylającej w tym zakresie wszystkie przepisy dotyczące otwartego i konkurencyjnego naboru, obsadzenie stanowisk ma następować na zasadzie prostego powołania w rozumieniu Kodeksu pracy (art. 53a ustawy o służbie cywilnej w nowym brzmieniu); oznacza to zarazem dowolność rozwiązania stosunku pracy w drodze odwołania, przy zachowaniu uprawnień osób będących już urzędnikami służby cywilnej albo pracownikami służby cywilnej, które mają uzyskiwać w dotychczasowym urządzeniu urlop bezpłatny na czas powołania.

Jak wskazywałem na to w powołanej opinii z dnia 21 ub.m., w uzasadnieniu Projektu twierdzono, 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 zaproponowano „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”. Przyjęcie proponowanych rozwiązań musi oznaczać przyjęcie powyższego uzasadnienia. Podkreślenia wymaga, że owo „dostosowanie do aktualnych potrzeb urzędu” ma być zapewnione przez skreślenie obecnych wymogów: co najmniej sześćoletniego 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 odpowiednim doświadczeniem w sektorze prywatnym (prawdopodobieństwo zdecydowania się takich osób na zatrudnienie na warunkach określonych w Ustawie 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 Ustawy, 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, przyjętemu 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) – mimo pozostawienia powtórzenia tej zasady w art. 1 ustawy o służbie cywilnej. W uzasadnieniu projektu Ustawy była przy tym mowa o szczególnym związaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej „z wykonywaniem polityki rządu”, a zatem nie, mających inny, szerszy zakres znaczeniowy, „zadań państwa” wskazanych w art. 153 ust. 1. Projekt opierał się 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 przyjęte w międzynarodowym 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 – wobec czego tę samą ocenę można przedstawić w odniesieniu do Ustawy.

Skutkiem tego jest faktyczne odstąpienie w Ustawie od 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 dotychczasowym stanie prawnym, Szefem Służby Cywilnej mógł zostać jedynie urzędnik służby cywilnej, a więc osoba mianowana do służby, która wykazała się już odpowiednimi kwalifikacjami merytorycznymi, a do tego mająca odpowiednie doświadczenie na

stanowiskach kierowniczych, jak również nie tylko nie będąca, ale która w okresie pięciu ostatnich lat nie była członkiem partii politycznej, a Prezes Rady Ministrów powoływał 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 mogło nastąpić jedynie z przyczyn określonych w ustawie, po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej. Wedle Ustawy, Szef Służby Cywilnej (jak też jego zastępca) nie musi być urzędnikiem służby cywilnej, nie musi mieć doświadczenia na stanowiskach kierowniczych, członkiem partii politycznej może przestać być tuż przed powołaniem, powołanie następuje bez zasięgania jakiegokolwiek opinii (projekt Ustawy przewidywał zniesienie Rady Służby Cywilnej, Ustawa zachowuje Radę, lecz złożoną wyłącznie z członków powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów i pozbawioną kompetencji opiniodawczych w omawianym zakresie) – i może być odwołany w każdym czasie, bez podania przyczyny. Tym samym, ma on stać się w istocie zwykłym funkcjonariuszem rządowym o statusie politycznym. Godne uwagi jest to, że odpowiednie propozycje w ogóle nie znalazły wyjaśnienia w uzasadnieniu projektu Ustawy, co pozwala na poszukiwanie różnych wytłumaczeń tego faktu, w tym zamiaru niezwrócenia uwagi na taką istotną zmianę o wymiarze ustrojowym.

Co więcej, Ustawa, w ślad za projektem, nie tylko przewiduje nowe rozwiązania skutkujące w przyszłości, ale wprost odnosi się (art. 6) do osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej (albo odpowiednie kierownicze stanowiska w służbie dyplomatycznej) w dniu jej wejścia w życie; mimo wprowadzenia poważnych zmian w dotychczasowych przepisach, przyjęto przy tym najkrótszą ogólnie dopuszczalną *vacatio legis*, tj. 14 dni. Z osobami, o których mowa w art. 6, 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. *Ratio* tego rozwiązania także nie została wskazana w uzasadnieniu projektu Ustawy – choć jest oczywiste, że nie może nie iść o masową wymianę kadr kierowniczych w administracji rządowej na odpowiadające politycznym potrzebom i zamiarom aktualnego rządu i większości parlamentarnej.

Rozwiązania przedstawione w Ustawie stanowią, w rezultacie, zaprzeczenie – wprowadzanych u nas dotąd, należy podkreślić, z dużym trudem przy oporze wielu ośrodków politycznych – 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 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.