



**Stowarzyszenie Absolwentów  
Krajowej Szkoły Administracji Publicznej**

Warszawa, 20 kwietnia 2023 r.

**Sz. P. Zygmunt Frankiewicz  
Przewodniczący Komisji Samorządu  
Terytorialnego i Administracji Państwowej  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Opinia Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej  
do ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz  
niektórych innych ustaw**

Szanowny Panie Przewodniczący,

Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (dalej jako „Stowarzyszenie”) przedstawia poniżej opinię do uchwalonej przez Sejm w dniu 14 kwietnia 2023 r. ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 963).

W ocenie Stowarzyszenia ustawa nie wyeliminuje rzeczywistych przyczyn głównych problemów występujących w służbie cywilnej. Zakres przedmiotowy ustawy świadczy raczej o powierzchownym i selektywnym, wręcz punktowym, charakterze planowanej nowelizacji. Proponowane zmiany nie poprawią pogarszającego się stanu służby cywilnej, zdiagnozowanego w kolejnym, najnowszym Sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej za 2022 rok.

Ułatwienia w zakresie zatrudniania cudzoziemców, elektroniczna forma aplikowania na stanowisko, lub zmiany w trybie naboru mają na celu wprowadzenie usprawnień w zakresie pozyskiwania nowych pracowników, jednakże są to półśrodki, których wprowadzenie nie spowoduje odwrócenia niekorzystnych trendów. Główną – choć z pewnością nie jedyną – przyczyną nikłego zainteresowania pracą w administracji rządowej są bowiem relatywnie niskie i niekonkurencyjne względem rynku

wynagrodzenia. W 2023 r. kwota bazowa wzrosła o 7,8%, jednak ze względu na wysoką inflację realne dochody członków korpusu służby cywilnej i ich rodzin, na co wskazuje ostatnie sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej, spadają. Trwałym rozwiązaniem powyższego problemu byłoby wprowadzenie ustawowego mechanizmu powiązania wzrostu kwoty bazowej ze wzrostem przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Za wprowadzeniem mechanizmu waloryzacji przemawia także wadliwość mnożnikowego systemu wynagradzania w służbie cywilnej, który cechuje istotne zróżnicowanie wynagrodzeń na tych samych stanowiskach (szerokie widełki) oraz brak jasnych kryteriów awansu i wynikająca z tego uznaniowość. Staż zatrudnienia i wyniki ocen okresowych nie wpływają bezpośrednio na wysokość wynagrodzenia zasadniczego, dlatego dla wielu członków korpusu służby cywilnej jedynie wzrost kwoty bazowej oznacza podwyżkę. Ustawa nie odnosi się w żadnej mierze do problemu wynagrodzeń w służbie cywilnej.

Interwencji ustawodawczej wymaga również kwestia obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Okres, który upłynął od nowelizacji ustawy o służbie cywilnej w grudniu 2015 r. przyniósł wiele dowodów na poparcie tezy, że obowiązujące rozwiązania systemowe, w tym obecny stan prawny, nie gwarantują doboru merytorycznego na wyższe stanowiska, a nadmierna swoboda i uznaniowość w powoływaniu i odwoływaniu osób negatywnie wpływa na zarządzanie ludźmi i realizację zadań państwa. Brak otwartego i konkurencyjnego naboru oraz nierzetelne podejście do procesu oceny spełniania ustawowych wymagań przez kandydatów na wyższe stanowiska uniemożliwiają dokonanie optymalnego wyboru w oparciu o merytoryczne przygotowanie kandydatów. Skutkiem tego na wyższych stanowiskach mamy do czynienia z endemiczną niestabilnością korpusu służby cywilnej, mierzoną dużą rotacją na stanowiskach dyrektorskich i znaczną fluktuacją kadry kierowniczej. W opinii Stowarzyszenia należy dokonać korekty trybu obsadzania stanowisk kierowniczych w kierunku jego większej transparentności (publikowanie ogłoszeń) i konkurencyjności oraz poprawy mechanizmów weryfikacji spełniania merytorycznych kryteriów przez kandydatów.

Trzecim problemem jest zbyt wolny proces profesjonalizacji służby cywilnej. Limity mianowań – jeden ze wskaźników tego procesu – pozostają na bardzo niskim poziomie. Samo postępowanie kwalifikacyjne nie jest szeroko promowane wśród pracowników służby cywilnej. Tymczasem uzyskanie tego statusu pracowniczego jest elementem

motywacyjnym, zachęcającym do pracy w służbie cywilnej i pozostania w niej. Wzmocnienie instytucji mianowania, kluczowej dla zapewnienia stabilności i profesjonalizmu służby cywilnej, wymaga zwiększenia jej roli w procedurze awansu na stanowiska kierownicze. Dzięki instytucji mianowania administracja jest skuteczniej chroniona przed nadmiarowym upolitycznieniem.

Propozycje rozwiązań dotyczących m.in. trzech wyżej poruszonych zagadnień zostały opracowane w projekcie nowej ustawy o służbie cywilnej autorstwa Stowarzyszenia. Stowarzyszenie niezmiennie wyraża gotowość do uczestniczenia w pracach nad kompleksowym rozwiązaniem problemów występujących w służbie cywilnej.

Odnosząc się do uchwalonej przez Sejm ustawy Stowarzyszenie zwraca szczególną uwagę na przyjęte przepisy, uzasadnienia do nich oraz tryb procedowania:

1. **[Ułatwienia w zakresie zatrudniania cudzoziemców]**

**W art. 1 pkt 3 rekomendujemy w art. 5 lit. b dodać ust. 2c w brzmieniu:**

**„Szef Służby Cywilnej określi, w drodze zarządzenia, wytyczne w zakresie zatrudniania cudzoziemców”.**

Deregulacji przepisów w zakresie zatrudniania cudzoziemców powinno towarzyszyć wydanie odpowiednich wytycznych Szefa Służby Cywilnej (bazujących na dotychczasowych doświadczeniach). Byłoby to działaniem wspomagające dyrektorów generalnych w decydowaniu o dostępności danego stanowiska dla cudzoziemców. Jest to szczególnie istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w sytuacji podwyższonego zagrożenia w związku z trwającym konfliktem zbrojnym wywołanym atakiem wojsk Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy.

2. **[Określenie składu komisji przeprowadzającej nabór]**

**W art. 1 w pkt 7 rekomendujemy dodanie w art. 26a po ust. 2 ust. 3 w brzmieniu:**

**„W skład komisji powoływanych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów wchodzi członkowie korpusu służby cywilnej, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów.”**

Obecnie w skład komisji przeprowadzających nabory powoływani są również doradcy zatrudnieni w gabinetach politycznych ministrów (por. odpowiedź

MSWiA na wniosek Stowarzyszenia o udostępnienie informacji publicznej), którzy często są aktywnymi działaczami partyjnymi, np. łączącymi zatrudnienie w ministerstwie z pełnieniem mandatu radnego. **Taki stan rzeczy może stać w sprzeczności z konstytucyjną zasadą neutralności politycznej służby cywilnej.** W związku z powyższym proponuje się wprowadzenie przepisu ograniczającego możliwość powoływania członków komisji przeprowadzających nabory spośród osób niebędących członkami korpusu służby cywilnej. Proponowana przez Stowarzyszenie poprawka dotyczy urzędów obsługujących najważniejsze organy administracji rządowej, w których zatrudniani są doradcy polityczni. Są to również urzędy, które zatrudniają odpowiednią liczbę pracowników i urzędników służby cywilnej, aby spośród nich skompletować komisję kompetentną do przeprowadzenia naboru na podstawie kryteriów merytorycznych.

3. **[Zmiana zasad wyłaniania kandydatów przez komisję przeprowadzającą nabór] W art. 1 rekomendujemy skreślenie pkt 11 i pkt 12.**

W ocenie Stowarzyszenia, komisje rekrutacyjne powinny rekomendować osobę, która w najwyższym stopniu spełnia kryteria niezbędne. To rozwiązanie najlepiej realizuje zasadę merytorycznego doboru kadr. Wskazywanie – do decyzji pracodawcy rządowego – kilku osób, które zajmują najwyższe miejsca na liście rankingowej, jest rozwiązaniem suboptymalnym. Szczególnie, jeśli – zgodnie z przepisami nowelizacji – miejsce to zależałoby w nieproporcjonalnie wysokim stopniu od spełnienia kryteriów dodatkowych. Stowarzyszenie nie popiera tego kierunku zmian.

4. **[Zmiany w ustawie z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (dalej jako: ustawa o KSAP)] Rekomendujemy skreślenie art. 3 i art. 13.**

Stowarzyszenie uważa, że część nowelizacji dot. KSAP powinna być procedowana jako osobny projekt rządowy. W tym zakresie popiera tożsame stanowisko legislatorów Kancelarii Sejmu RP, wyrażone podczas posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych 12 kwietnia 2023 r. Stowarzyszenie zwraca także uwagę na brak możliwości rzetelnego przeanalizowania zmian, gdyżostały one zaproponowane jako poprawki w czasie wyżej wspomnianej komisji sejmowej. Ich interesariusze, w tym strona społeczna, nie mieli okazji

wcześniejszego zapoznania się z materiałami. **Powoduje to paradoksalną sytuację, w której nowelizacja w pierwotnym brzmieniu – zasadniczo o technicznym charakterze – została skonsultowana w znacznie większym zakresie, niż przepisy istotnie zmieniające charakter działania Szkoły.** Co więcej, wnioskodawca nie przedstawił stanowiska Rady Służby Publicznej ani Rady KSAP. Są to organy, których ustawowym obowiązkiem jest wypowiedanie się na temat kierunków zmian w systemie służby cywilnej, dlatego brak ich stanowisk należy ocenić krytycznie z proceduralnego punktu widzenia.

Obowiązujące obecnie przepisy ustawy o KSAP wskazują na jej główne zadanie jakim jest „kształcenie i przygotowywanie do służby publicznej urzędników służby cywilnej oraz kadr wyższych urzędników administracji Rzeczypospolitej Polskiej”. Proponowany w nowelizacji otwarty katalog zadań Szkoły w znaczącym stopniu zmienia jej charakter. W katalogu tym prowadzenie szkoleń staje się zadaniem równie ważnym jak kształcenie stacjonarne lub kształcenie liderów administracji. Stowarzyszenie nie popiera tego kierunku zmian.

Projekt zakłada wprowadzenie kształcenia dualnego w art. 4 ust. 1 ustawy o KSAP. Zgodnie z intencją wnioskodawcy<sup>1</sup>, kształcenie dualne jest odpowiedzią na spadające zainteresowanie kształceniem stacjonarnym. Stowarzyszenie nie neguje potrzeby zmian w zakresie kształcenia słuchaczy. Jednak w ostatnich latach jedyną istotną zmianą w kształceniu stacjonarnym było podniesienie stypendiów słuchaczy. Wprowadzenie trybu dualnego bez podjęcia wcześniejszych działań naprawczych w dotychczasowym trybie kształcenia jest działaniem zbyt pochopnym, a jednocześnie powodującym dalekosiężne następstwa. Zastosowanie – decyzją Prezesa Rady Ministrów – trybu dualnego w jednym roku oznacza wyłączenie na ten czas trybu stacjonarnego. Przerwanie ciągłości kształcenia stacjonarnego może w konsekwencji oznaczać jego koniec. Jednocześnie Stowarzyszenie zwraca uwagę, że rygory selekcyjne wobec kandydatów do kształcenia obu typów zostaną określone w akcie niższego rzędu – statucie Szkoły. Tymczasem obecnie wymagania wobec wieku (poniżej 32 lat) oraz wykształcenia (tytuł magistra) kandydata do kształcenia stacjonarnego są określone wprost w ustawie o KSAP. Usunięcie limitu wieku jest zmianą w dobrym

---

<sup>1</sup> Wyrażoną przez Szefa Służby Cywilnej, Dobrosława Dowiata-Urbańskiego w czasie posiedzenia sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych 12 kwietnia br.

kierunku<sup>2</sup>, jednak rezygnacja z ustawowego kryterium dotyczącego wykształcenia budzi bardzo poważne wątpliwości. W ocenie Stowarzyszenia statutowe określenie wszystkich wymagań może nie gwarantować udziału najlepszych kandydatów. Dotyczy to szczególnie kształcenia dualnego. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której jego uczestnicy będą musieli – na podstawie przepisów statutu KSAP – uzyskać zgodę pracodawcy rządowego (np. dyrektora generalnego). Taki dobór kandydatów byłby częściowo wadliwy z uwagi na uznaniowość decyzji pracodawcy. **Wielką zaletą kształcenia stacjonarnego w KSAP, realizującą także konstytucyjną normę dostępu obywateli RP do służby publicznej na jednakowych zasadach, jest otwarty i merytokracyjny nabór. Przedłożony projekt ustawy nie zawiera gwarancji, że kształcenie dualne będzie wypełniać ten standard.**

Istotną wadą kształcenia dualnego byłaby również jego ograniczona, terytorialna dostępność. Na łączenie pracy z nauką w KSAP pozwolić by mogły sobie w praktyce głównie osoby z urzędów zlokalizowanych w Warszawie (siedzibie Szkoły). Dla innych pracowników publicznych przyjazd do stolicy wiązałby się z koniecznością poniesienia kosztów transportu i noclegu.

Dualna forma kształcenia ograniczałaby również dostęp do KSAP osób młodych i ambitnych, które jeszcze nie rozpoczęły pracy w administracji. Wartością KSAP jest umożliwienie zdolnym, znającym języki obce oraz zainteresowanym sprawami państwa ludziom dołączenie do korpusu służby cywilnej bez konieczności przechodzenia kolejno przez wszystkie stanowiska w jej ramach. Dzięki intensywnej nauce, pełnej dyspozycyjności dla Szkoły, odbyciu staży krajowych i zagranicznych, mogą oni wejść do służby cywilnej i zacząć w niej pracę niemal od razu jako urzędnicy mianowani, z potwierdzonymi predyspozycjami do stanowisk kierowniczych. Wprowadzenie trybu dualnego grozi tym, że w przyszłości osoby o takim profilu nigdy się w KSAP nie znajdą, ponieważ najpierw musiałyby pracować w administracji, która, jak jasno wskazuje sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2022 r., oferuje relatywnie niskie wynagrodzenia i ma coraz większe problemy z rekrutacją.

---

<sup>2</sup> W ostatnich latach na dyskryminacyjny charakter tego kryterium zwracał uwagę Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania.

Podsumowując, **wprowadzenie trybu dualnego powinno zostać poprzedzone szeroką dyskusją i rzetelną próbą udoskonalenia obecnego modelu kształcenia.** Zmiana legislacyjna powinna być krokiem ostatnim, a nie pierwszym.

Przedstawiając powyższą opinię Stowarzyszenie realizuje swój cel statutowy, którym jest krzewienie wśród społeczeństwa idei apolitycznej i fachowej służby publicznej oraz dążenie do zapewnienia właściwych warunków wykonywania tej służby.

Opinia ogranicza się do przedmiotu uchwalonej przez Sejm ustawy. Całościowy pakiet koniecznych zmian zawiera natomiast projekt nowej ustawy o służbie cywilnej opracowany przez Stowarzyszenie<sup>3</sup>.

*Z poważaniem,  
w imieniu Zarządu,  
Jerzy Siekiera  
Prezes Zarządu Stowarzyszenia*

---

<sup>3</sup> <https://www.saksap.pl/aktualnosci/projekt-ustawy-o-sluzbie-cywilnej-autorstwa-saksap> [dostęp: 07.04.2023].