



**Stowarzyszenie Absolwentów
Krajowej Szkoły Administracji Publicznej**

Warszawa, 6 grudnia 2020 r.

**Pan Zygmunt Frankiewicz
Przewodniczący Komisji Samorządu
Terytorialnego i Administracji Państwowej
Senatu RP**

Członkowie Komisji

dot. uwagi Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej do ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 269)

Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (dalej jako „Stowarzyszenie”) przedstawia poniżej uwagi do ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, uchwalonej przez Sejm RP w dniu 20 listopada 2020 r., zawartej w druku senackim nr 269 (dalej jako „ustawa”).

Na wstępie należy zwrócić uwagę na sposób procedowania projektu ustawy na etapie prac legislacyjnych Rady Ministrów. W ocenie Stowarzyszenia zaproponowane w projekcie zmiany są na tyle istotne, że wymagają przeprowadzenia konsultacji publicznych, a informacja o zakresie i przebiegu opiniowania oraz uzgodnień międzyresortowych powinna być powszechnie dostępna. Publikacja projektu ustawy nastąpiła dopiero w dniu skierowania go do prac sejmowych, co utrudniło dokładną analizę zaproponowanych zmian. Pomimo tego Stowarzyszenie sformułowało uwagi, które następnie przekazało Sejmowi RP. Poniżej przedstawiam uzupełnione stanowisko Stowarzyszenia odnośnie do uchwalonej ustawy:

1. Stowarzyszenie proponuje skreślenie przepisu art. 4 ustawy w całości.

Przepis art. 4 ustawy wprowadza zmianę do ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 537) polegającą na

dodaniu po art. 2 art. 2a, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów będzie mógł określić, w drodze rozporządzenia, komórki organizacyjne w urzędach, o których mowa w art. 1 ust. 2 tej ustawy, których pracownicy są urzędnikami państwowymi w rozumieniu tej ustawy. W przepisie art. 1 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, do którego odwołano się w treści przepisu, jest mowa przykładowo o urzędach ministrów, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów czy urzędach wojewódzkich, a więc jednostkach organizacyjnych zaliczanych do sfery administracji rządowej. W uzasadnieniu do projektu ustawy można przeczytać, że kryzys gospodarczy po pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 wymusza zmiany w strukturze zatrudnienia w administracji rządowej, a projektowany przepis pozwoli na elastyczne regulowanie polityki zatrudnienia.

Stowarzyszenie pragnie zwrócić uwagę, że od ponad dwudziestu lat w najważniejszych urzędach administracji rządowej funkcjonuje służba cywilna, której atrybuty określa przepis art. 153 Konstytucji RP, stanowiący, że w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej, którego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów. Zastąpienie reżimu ustawy o pracownikach urzędów państwowych, której geneza sięga czasów stanu wojennego, ustawą o służbie cywilnej pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku służyło m.in. implementacji zasad profesjonalizmu i neutralności politycznej w administracji rządowej. Powrót do rozwiązań ustawy o pracownikach urzędów państwowych stanowiłby pod tym względem istotny regres.

Nadanie Prezesowi Rady Ministrów kompetencji do określenia, w drodze rozporządzenia, komórek organizacyjnych w KPRM, ministerstwach, urzędach wojewódzkich, etc., których pracownicy są urzędnikami państwowymi w rozumieniu ustawy o pracownikach urzędów państwowych, sprawi, że w administracji rządowej, a nawet w obrębie jednego urzędu funkcjonować będą równoległe dwa „korpusy”, działające na podstawie różnych przepisów regulujących m.in. kwestie pracownicze. Brak jednolitej pragmatyki urzędniczej może w rezultacie skutkować degradacją służby cywilnej.

Odnosząc się bezpośrednio do kwestii zatrudnienia należy wskazać, że w służbie cywilnej organizuje się otwarty i konkurencyjny nabór na wolne stanowisko pracy (od

2016 r. z wyłączeniem stanowisk kierowniczych). Przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie nakładają obowiązku organizowania naboru. W ocenie Stowarzyszenia odstępowanie od otwartych i konkurencyjnych naborów na wolne stanowiska pracy w administracji rządowej stanowi ograniczenie prawa obywateli do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, o którym mowa w art. 60 Konstytucji RP. Ponadto, rezygnując z otwartych naborów instytucje administracji rządowej zawężają krąg kandydatów, tym samym ograniczając sobie możliwość dokonania najlepszego wyboru w oparciu o merytoryczne kryteria.

Zasadniczą kwestią jest również zachowanie bezstronności i neutralności politycznej. Członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych, ani łączyć zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego, a jeżeli jest urzędnikiem mianowanym również tworzyć partii politycznych lub do nich przynależać. Ten ostatni zakaz dotyczy także członków korpusu służby cywilnej zajmujących wyższe stanowiska. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych nie przewiduje takich ograniczeń.

Należy także podkreślić, że proponowana nowelizacja ani nie przewiduje praktycznie żadnych obiektywnych merytorycznych lub formalnych kryteriów wyłączenia poszczególnych komórek organizacyjnych urzędów spod regulacji ustawy o służbie cywilnej (trudno bowiem za takowe uznać „uwzględnienie charakteru zadań wykonywanych w tych komórkach organizacyjnych, a także konieczności zapewnienia sprawnej organizacji urzędu”), ani nie zapewnia, że dokonane wyłączenia – jeżeli już nastąpią – będą miały charakter trwały i jednorazowy (w praktyce może to prowadzić nawet do naprzemiennego w trakcie roku budżetowego włączania i wyłączenia poszczególnych komórek organizacyjnych ministerstwa – wraz z ich pracownikami – do danego korpusu pracowniczego – jeżeli Prezes Rady Ministrów uzna, iż sprawna organizacja urzędu tego w jego mniemaniu wymaga). Potencjalnie rodzi to ryzyko chaosu organizacyjnego na trudną do przewidzenia skalę.

Mając na względzie powyższe porównanie regulacji ustawowych w zakresie zatrudnienia i pragmatyki urzędniczej oraz wnioskując na podstawie obserwacji stosowania przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych w praktyce, należy stwierdzić, że istnieje poważne ryzyko, że „elastyczne regulowanie polityki zatrudnienia”, o którym pisze wnioskodawca w uzasadnieniu, może doprowadzić do

obniżenia jakości kadr i upartyjnienia struktur administracji rządowej. To z kolei spowodowałoby ograniczenie zdolności administracji do realizacji zadań publicznych i destabilizację administracyjnego aparatu państwa.

2. Stowarzyszenie proponuje zmianę brzmienia przepisu art. 21 ustawy wprowadzającego zmiany w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1854).

Ustawa wprowadza zmianę polegającą na zniesieniu szczególnych wymagań wobec kandydatów na kierownicze stanowiska w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, będące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, określonych w art. 12 ust. 1 pkt 2–5 ustawy o służbie zagranicznej. Powyższe wymagania dotyczą m.in. złożenia egzaminu dyplomatyczno-konsularnego oraz znajomości co najmniej dwóch języków obcych.

Ustawa o służbie zagranicznej, jako *lex specialis*, wprowadziła specjalne wymagania, które są związane ze szczególnym charakterem służby zagranicznej, z czego szczególnie istotne są wymagania dotyczące znajomości języków obcych oraz złożenia egzaminu dyplomatyczno-konsularnego. Zniesienie tych ograniczeń stoi w sprzeczności z ogólnym uzasadnieniem wprowadzonych zmian, czyli zapewnieniem większej niż dotychczas profesjonalizacji korpusu służby cywilnej.

W związku z powyższym Stowarzyszenie proponuje poprawkę skutkującą następującym brzmieniem przepisu art. 21 pkt. 2:

„art. 28a otrzymuje brzmienie:

„Art. 28a. Na stanowisko podsekretarza stanu, dyrektora lub zastępcy dyrektora kierującego departamentem, biurem lub komórką równorzędną w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, może zostać powołany członek personelu dyplomatyczno-konsularnego albo inna osoba spełniająca wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 2–5, którzy spełniają dodatkowo wymagania określone w art. 53 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej””.

3. Stowarzyszenie proponuje skreślenie przepisu art. 40 ustawy, albo jego przyjęcie pod warunkiem dodania przepisów wzmacniających zasady zawodowości i neutralności politycznej korpusu służby cywilnej.

Uchwalona przez Sejm ustawa przewiduje włączenie do korpusu służby cywilnej stanowiska podsekretarza stanu funkcjonującego w ramach administracji rządowej. Według wnioskodawcy celem projektowanej zmiany jest zapewnienie większej niż dotychczas profesjonalizacji korpusu służby cywilnej.

Na wstępie należy zauważyć, że przyjęcie przepisu art. 40 spowoduje wzrost wynagrodzeń podsekretarzy stanu. Stowarzyszenie dostrzega problem niskich płac osób zajmujących stanowiska podsekretarzy stanu, nieadekwatnych do zakresu ich obowiązków i odpowiedzialności. Niemniej należy wskazać, że podwyżki dla tej grupy stanowisk możliwe są w obecnym stanie prawnym, na podstawie ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Nie ma zatem potrzeby podnoszenia wynagrodzeń podsekretarzy stanu poprzez budzące szereg wątpliwości włączenie tych stanowisk do korpusu służby cywilnej.

Niezależnie od powyższego, warto mieć na uwadze aktualną sytuację społeczną i gospodarczą kraju zdeterminowaną w dużej mierze występowaniem epidemii. Spowolnienie gospodarcze, którego skutki odczuwa całe społeczeństwo, spowodowało pogorszenie stanu finansów publicznych, co istotnie wpłynęło na sytuację pracowników sfery budżetowej. Szukając oszczędności w administracji rządowej zamrożono płace i zlikwidowano fundusz nagród w służbie cywilnej, a rząd planuje zwolnienia pracowników zatrudnionych w urzędach. W uzasadnieniu do ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, która przyznała Radzie Ministrów kompetencję do zmniejszenia zatrudnienia w administracji rządowej, stwierdzono, że: „Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, aby całe społeczeństwo uczestniczyło w kosztach społecznych sytuacji kryzysowej. Zatem przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie mogą ustanawiać czy też sankcjonować uprzywilejowania poszczególnych grup zawodowych, zwłaszcza w sektorze publicznym”. Zastosowanie zasady sprawiedliwości społecznej powinno w równej mierze dotyczyć szeregowych urzędników jak i wiceministrów w randze podsekretarza stanu.

Ewentualne przyjęcie przepisu art. 40 winno być uzależnione od wprowadzenia dodatkowych przepisów zabezpieczających zasadę zawodowości i neutralności politycznej korpusu służby cywilnej.

Mając na względzie, że niektóre spośród osób zajmujących obecnie stanowiska podsekretarzy stanu odgrywają ważne role w strukturach partyjnych, włączenie tych stanowisk do korpusu służby cywilnej budzi wątpliwości. Przepis art. 153 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje, że w urzędach administracji rządowej działa bezstronny i politycznie neutralny korpus służby cywilnej. W opinii Stowarzyszenia, włączenie stanowiska podsekretarza stanu do korpusu służby cywilnej powinno być warunkowane wprowadzeniem przepisów wzmacniających ww. konstytucyjną zasadę. Stowarzyszenie proponuje **wprowadzenie do ustawy o służbie cywilnej przepisu obligującego osobę obejmującą wyższe stanowisko w służbie cywilnej do złożenia oświadczenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, że nie jest i w okresie ostatnich pięciu lat nie była członkiem partii politycznej.** Zdaniem Stowarzyszenia zastosowanie wyżej opisanej karencji do pewnego stopnia chroni zasadę neutralności politycznej służby cywilnej.

W tym miejscu należy dodać, że chociaż obowiązująca ustawa o służbie cywilnej zawiera przepis zakazujący przynależności do partii politycznej m.in. osobom na wyższych stanowiskach, to brakuje w niej przepisu, który określałby instrument efektywnej kontroli w zakresie przestrzegania zakazu przynależności do partii politycznej oraz sankcję za złamanie tego zakazu. W związku z powyższym wydaje się szczególnie celowe i potrzebne wprowadzenie postulowanego wyżej przepisu.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę, że niektóre spośród osób zajmujących obecnie stanowiska podsekretarzy stanu wielokrotnie publicznie manifestowały swoje poglądy polityczne, należy **wprowadzić co najmniej kilkumiesięczne vacatio legis** dla przepisu włączającego podsekretarzy stanu do korpusu służby cywilnej.

Ponadto, kierując się wskazanym w uzasadnieniu celem zapewnienia większej niż dotychczas profesjonalizacji korpusu służby cywilnej, a jednocześnie mając na względzie wzmocnienie zasady zawodowości korpusu służby cywilnej, Stowarzyszenie proponuje **wprowadzić do ustawy o służbie cywilnej przepis określający wymóg posiadania co najmniej trzyletniego doświadczenia na stanowisku dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej w urzędzie administracji rządowej dla osób obejmujących stanowisko podsekretarza stanu.**

Ustawa o służbie cywilnej w art. 53 ust. 1 określa wymagania wobec osób obejmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Wyższe stanowisko w służbie

cywilnej może zajmować osoba, która posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; nie była skazana prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi; posiada kompetencje kierownicze; spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych. Jednakże od czasu nowelizacji ustawy o służbie cywilnej z 30 grudnia 2015 r., która m.in. zniosła postępowania konkursowe na wyższe stanowiska oraz wymagania w zakresie doświadczenia zawodowego kandydatów, w służbie cywilnej nie ma jednolitego, wspólnego dla całej służby cywilnej, standardu weryfikacji czy kandydaci na najważniejsze stanowiska spełniają wymagania ustawowe. Co więcej, urzędy nie są zobligowane do przyjęcia i stosowania wewnętrznego aktu normatywnego w zakresie realizacji przepisu art. 53 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej. Skutkiem tego jest duża uznaniowość urzędów w dokumentowaniu procesu obsadzania wyższych stanowisk.

Przepis art. 101 ust. 2 uchwalonej ustawy stanowi, że podsekretarz stanu jest obowiązany do złożenia Prezesowi Rady Ministrów, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu, pisemnego oświadczenia o spełnianiu wymagań określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej. Będzie to jedyny przepis rangi ustawowej określający tryb potwierdzania spełniania wymagań wobec podsekretarza stanu. Rodzi się więc pytanie, czy poprzez zastosowanie analogii, nowo powoływani podsekretarze stanu również będą dokonywać samooceny spełniania wymagań określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej i przedkładać oświadczenie premierowi.

Wydaje się zatem, że jedynie wprowadzenie przepisu określającego wprost wymóg posiadania co najmniej trzyletniego doświadczenia na stanowisku dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej w urzędzie administracji rządowej może zagwarantować, że osoby obejmujące stanowisko podsekretarza stanu będą posiadać odpowiednie przygotowanie do pełnienia tej funkcji.

Tryb obsadzania stanowiska podsekretarza stanu określony w uchwalonej przez Sejm ustawie, a więc powołanie przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek właściwego ministra, nie przewiduje otwartego i konkurencyjnego naboru, ani mechanizmu obiektywnej oceny kandydatur i wyboru najlepszego kandydata na podstawie

merytorycznych kryteriów. Dlatego też wprowadzenie precyzyjnych przepisów ustawowych określających wymagane doświadczenie zawodowe osoby obejmującej funkcję podsekretarza stanu wydaje się niezbędne do zapewnienia minimalnego standardu profesjonalizmu osób na najważniejszych stanowiskach w służbie cywilnej.

Skoro zgodnie z ustawą stanowisko podsekretarza stanu przestaje być kierowniczym stanowiskiem państwowym, a staje się wyższym stanowiskiem służby cywilnej, to nie ma powodu aby powołania na to stanowisko dokonywał premier na wniosek właściwego ministra. Dużo bardziej racjonalnym rozwiązaniem pod względem spójności systemu służby cywilnej byłoby **powoływanie podsekretarza stanu przez dyrektora generalnego urzędu**. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być powoływanie podsekretarzy stanu (oraz dyrektorów generalnych) przez Szefa Służby Cywilnej.

Przedstawiając powyższe uwagi 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.

Z wyrazami szacunku,
w imieniu Zarządu,

Jerzy Siekiera
Prezes Stowarzyszenia