



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
V kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-8(4)/08

Warszawa, 22 lutego 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o służbie cywilnej
oraz o zmianie niektórych innych
ustaw (druk nr 125).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Prezesa Rady Ministrów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 125)

Wstęp

Rada Ministrów za cel przyjmuje przywrócenie korpusowi służby cywilnej kształtu odpowiadającego standardom konstytucyjnym i wdrożenie efektywnych metod zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 125) wnoszony jest w momencie, gdy Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie dokończenia reformy administracji publicznej w zakresie zadań i finansów publicznych, usprawnienia pracy administracji rządowej oraz w zakresie przywrócenia właściwej roli służby cywilnej i racjonalizacji zarządzania kadrami urzędniczymi. Kwestia wzmocnienia systemu służby cywilnej oraz wprowadzenia skutecznych mechanizmów zarządzania kadrami urzędniczymi została potraktowana priorytetowo i realizowana będzie zgodnie z terminami określonymi przez Radę Ministrów w uchwale.

Rząd zamierza także skorelować zmiany w systemie służby cywilnej z niezbędnymi zmianami w służbie zagranicznej, stanowiącej szczególną, autonomiczną część polskiej służby cywilnej, w taki sposób aby zapewnić spójność projektowanych rozwiązań oraz ochronę specyfiki służby zagranicznej.

I. Uwagi ogólne

Zaproponowany w projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 125) kształt systemu służby cywilnej oznacza przywrócenie, w zasadniczym kształcie rozwiązań, które przewidywała ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, z późn. zm.). Rozwiązanie takie, które jak należy sądzić wynika z woli projektodawców przywrócenia konstytucyjnego standardu służby cywilnej, nie bierze jednak pod uwagę:

- istotnych doświadczeń funkcjonowania systemu służby cywilnej stworzonego przez ustawę z 1998 r.;
- międzynarodowych trendów w zakresie rozwoju modeli służby cywilnej;
- uwarunkowań i potrzeb rynku pracy, zwłaszcza w polskim sektorze publicznym.

Jednocześnie zdaniem Rządu niektóre rozwiązania zawarte w projekcie poselskim korespondują z celami prac prowadzonych obecnie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Są nimi: przywrócenie korpusowi służby cywilnej kształtu odpowiadającego standardom konstytucyjnym oraz doskonalenie systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej.

Odnosząc się do poszczególnych, generalnych rozwiązań zaproponowanych w poselskim projekcie ustawy, należy stwierdzić, że:

1. Celowość utrzymania analogicznego, do zaproponowanego w ustawie o służbie cywilnej z 2006 r. usytuowania rządowego organu właściwego w sprawach służby cywilnej wymaga analizy, która uwzględnić musi:

- możliwe w polskim porządku prawnym warianty usytuowania rządowego organu właściwego w sprawach służby cywilnej;
- konieczność usytuowania organu w sposób, który zapewni mu wyspecjalizowany charakter oraz odrębność kompetencyjną w stosunku do Szefa KPRM, z zachowaniem konstytucyjnego zwierzchnictwa Prezesa Rady Ministrów nad służbą cywilną;
- dokończenie reformy administracji rządowej zaproponowane we wspomnianej wyżej uchwale Rady Ministrów;
- międzynarodowe trendy i doświadczenia w zakresie usytuowania organu właściwego w sprawach służby cywilnej.

2. Należy wyraźnie odnotować widoczną zbieżność projektu poselskiego z intencjami Rządu, co do zasad profesjonalnego dokonywania naboru na stanowiska w służbie cywilnej. Rząd stoi jednak na stanowisku, że należy utrzymać możliwość przenoszenia pracowników z innych obszarów sektora publicznego z zachowaniem zasady wzajemności, przy jednoczesnym zapewnieniu takim procedurom, zgodności z Konstytucją (art. 32, art. 60), a także przy założeniu ujednoczenia „ścieżki kariery” w różnych częściach administracji publicznej, co znacznie ułatwiłoby efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich w strukturach Państwa.

Celem Rady Ministrów jest stworzenie rozwiązań umożliwiających profesjonalne przygotowanie pracowników administracji rządowej do wykonywania zadań Państwa poprzez zróżnicowane instrumenty zarządzania zasobami ludzkimi, w tym poprzez służbę przygotowawczą. Co do zasady przewiduje się utrzymanie służby przygotowawczej jako narzędzia przygotowania zawodowego nowego pracownika, co jest zgodne z projektem poselskim (art. 17 a projektu nowelizowanej ustawy), jednakże szczegółowe rozwiązania w tym zakresie będą pochodną przyszłych koncepcji dotyczących naboru, awansu i rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej.

3. W ocenie Rządu analizowane w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów koncepcje dotyczące Rady Służby Publicznej są spójne z poselskim projektem ustawy (art. 8 b - 8 g projektu nowelizowanej ustawy). Niemniej jednak, pozycja ustrojowa Rady Służby Publicznej wymaga istotnego przemyślenia i wprowadzenia modyfikacji w zakresie kompetencji, składu oraz trybu działania Rady. Intencją Rządu nie jest natomiast zniesienie tego organu, ale - poprzez odpowiednie i odmienne niż dziś ukształtowanie

jego składu i kompetencji – docenienie jego roli w zakresie właściwego funkcjonowania administracji rządowej.

4. Rząd zgadza się z propozycją przywrócenia do służby cywilnej wyższych stanowisk w służbie cywilnej (dyrektorzy generalni, dyrektorzy i ich zastępcy)- art. 30 a projektu nowelizowanej ustawy. Natomiast za niecelowe na obecnym etapie rozwoju służby cywilnej - także w kontekście międzynarodowych trendów w służbie cywilnej – uznać należy możliwość zajmowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej wyłącznie przez urzędników służby cywilnej (art. 30 b ust. 1 projektu nowelizowanej ustawy). W ocenie Rządu mianowanie pozostanie podstawą nawiązania stosunku pracy urzędników służby cywilnej i istotnym elementem systemu służby cywilnej. Niemniej ograniczanie możliwości obsady ww. stanowisk do urzędników służby cywilnej, co proponuje projekt, nie bierze pod uwagę potrzeb rynku pracy w sektorze publicznym, dostępu stanowisk w polskiej administracji dla obywateli innych państw Unii Europejskiej, modernizacji i uspołecznienia metod i instrumentów zarządzania Państwem. Trendy te wymagają dostosowania zasad naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Obecnie wskazana jest zatem większa otwartość w doborze kandydatów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej – w tym większa otwartość przy jednoczesnej weryfikacji kompetencji pod kątem wykonywania zadań publicznych przez osoby nie będące urzędnikami służby cywilnej. Proponuje się również umożliwienie dostępu do niektórych stanowisk w służbie cywilnej obywatelom Unii Europejskiej. Rząd zgadza się, że nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej powinien być otwarty, jawny i konkurencyjny. Szczegółowe rozwiązania w zakresie naboru na te stanowiska będą przedmiotem prac uwzględniających konieczność profesjonalizacji tych stanowisk, konieczność sprawności procedur naboru oraz wykorzystujących dotychczasowe doświadczenia w obsadzie ww. stanowisk w kontekście rozwiązań wprowadzonych w ustawach o służbie cywilnej z 1998 r. i 2006 r. Przywrócenie konkursowego trybu wyłaniania kandydatów na wysokie stanowiska w służbie cywilnej, co proponuje projekt poselski (art. 30 a ust. 2 projektu nowelizowanej ustawy), będzie rozpatrywane z uwzględnieniem wyżej wymienionych uwarunkowań.

5. Odnosząc się do projektu poselskiego w zakresie uchylecia w całości ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm), należy stwierdzić, że Rządowe prace dotyczące pzk będą szły w kierunku co najmniej jego ograniczenia lub zniesienia, przy wypracowaniu jednak odrębnych mechanizmów profesjonalnej weryfikacji osób, które obejmować mają wysokie stanowiska państwowe. Wydaje się, że rozwiązania zawarte w ww. ustawie oraz wcześniej obowiązującej ustawie z dnia 27 lipca 2005r. o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych (Dz. U. Nr 163, poz. 1362 z późn. zm.) wprowadziły zasady naboru na te stanowiska poprzez dobór kandydatów w oparciu o kryteria merytoryczne. W tym kontekście nie wydaje się wskazane całkowite odstąpienie od wprowadzania zasad obsady powyższych stanowisk. Celowe jest wypracowanie rozwiązań służących dalszej profesjonalizacji wysokich stanowisk państwowych. Jednocześnie za istotny problem wymagający rozwiązania uznać należy kwestię praw nabytych tych członków państwowego zasobu kadrowego, którzy weszli do zasobu z tytułu zajmowania określonych stanowisk. Natomiast za słuszny należy uznać zarzut dotyczący

włączenia do państwowego zasobu kadrowego – bez względu na kwalifikacje - osób posiadających stopień naukowy doktora.

II. Uwagi szczegółowe

1. Rozwiązania proponowane w art. 2 lit. b projektu nowelizowanej ustawy o służbie cywilnej uniemożliwią przenoszenie do pracy w służbie cywilnej pracowników urzędów państwowych, pracowników samorządowych oraz pracowników NIK. Proponuje się zachowanie możliwości przenoszenia do służby cywilnej pracowników z innych obszarów sektora publicznego z zachowaniem zasady wzajemności przy jednoczesnym zapewnieniu takim rozwiązaniom zgodności z Konstytucją.
2. Niecelowe wydaje się określanie długości trwania służby przygotowawczej, a także terminu jej zakończenia. Wystarczającym wydaje się wskazanie zawarte w art. 17 ust.1 projektu nowelizowanej ustawy o służbie cywilnej stwierdzające, iż służba przygotowawcza powinna odbyć się w trakcie pierwszej umowy o pracę zawartej na czas określony.
3. Radzie Służby Publicznej przyznano kompetencję do oceny sposobu przeprowadzania egzaminu i konkursów na wysokie stanowiska państwowe w sytuacji gdy projektowana ustawa nie przewiduje takich rozwiązań; brakuje natomiast kompetencji do oceny sposobu przeprowadzania konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej; w projekcie występuje niekonsekwencja w nazewnictwie Rady Służby Publicznej. Ponadto niekonsekwentnie posługuje się wprowadzonym w art. 8 b ust. 1 projektu nowelizowanej ustawy o służbie cywilnej skrótem.
4. W katalogu stanowisk zawartym w proponowanym art. 30a ust. 1 pkt 1 oraz w innych przepisach projektu nowelizowanej ustawy o służbie cywilnej, uwzględniono stanowisko Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, zlikwidowane przez art. 1 pkt 25 lit.a ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832).
5. Proponowany powrót do zasady powierzania obowiązków na nieobsadzonych wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (art. 30 m projektu nowelizowanej ustawy) powinien być uzależniony od przyjętego trybu wyłaniania kandydatów na wysokie stanowiska w służbie cywilnej.
6. Kontrowersje budzi także zaproponowany w art. 30 g ust. 1 projektu nowelizowanej ustawy, przy i tak wydłużonej procedurze naboru, termin 14 dni na składanie dokumentów określonych w ogłoszeniu o konkursie na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.
7. Proponowane w art. 30ł ust. 3 projektu nowelizowanej ustawy o służbie cywilnej rozwiązanie, polegające na przyznaniu kompetencji Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie przenoszenia członka korpusu służby cywilnej wyłonionego w drodze konkursu na wyższe stanowisko w służbie cywilnej (kierującego departamentem – komórką równorzędną – i jego zastępcy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, urzędach centralnych organów administracji rządowej, a także kierującego wydziałem – komórką równorzędną – i jego zastępcy w urzędach

wojewódzkich) oraz do określania wysokości jego wynagrodzenia prowadzą do zbytnej centralizacji i ingerują w sposób nieuzasadniony w wewnętrzną politykę urzędu w zakresie wynagrodzeń.

8. Proponowane rozwiązania dotyczące trybu odwoławczego oraz zarządzania przeprowadzenia ponownego konkursu, w świetle orzecznictwa ukształtowanego pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, są niewystarczające bowiem nie rozstrzygają o właściwości sądów w tych sprawach i o ewentualnym charakterze zgłaszanych roszczeń.
9. Proponowane w poselskim projekcie ustawy rozwiązania wymagają uspoźnienia z uzasadnieniem projektu ustawy oraz z obowiązującymi przepisami (niezmienianymi w projekcie).
10. Projekt ustawy nie zawiera także zredagowanych w sposób właściwy przepisów przejściowych i dostosowujących w szczególności brak uregulowań sytuacji prawnej dyrektorów generalnych oraz dyrektorów komórek organizacyjnych i ich zastępców powołanych na stanowiska.

Należy wskazać, że powyższe uwagi dotyczą najważniejszych zastrzeżeń do poselskiego projektu ustawy.

Konkluzja

Biorąc pod uwagę, że Rząd przygotowuje zmiany w ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218, z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217, z późn. zm.), wskazanym wydaje się wstrzymanie prac w Sejmie nad projektem poselskim ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 125), do czasu wniesienia do Sejmu rządowego projektu ustawy dotyczącego zmian w systemie służby publicznej, co umożliwi wypracowanie optymalnych rozwiązań dla tego systemu w Polsce.