



Warszawa, 1 marca 2021 r.

Raport SAKSAP:

Ile jest służby cywilnej w ministerstwach?

W lipcu 2020 r. Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej złożyło do dyrektorów generalnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i ministerstw wnioski o udostępnienie informacji w zakresie podstawy zatrudnienia, zasad wynagradzania i płac pracowników zatrudnionych w najważniejszych urzędach administracji rządowej. Wniosek obejmował zestaw 5 pytań.

Jedynie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego odmówił udostępnienia informacji publicznej. Pozostałe urzędy przesłały pełne lub częściowe odpowiedzi na pytania zawarte we wniosku.

Wynikiem analizy otrzymanych materiałów są raporty problemowe dotyczące poszczególnych pytań lub ich grup – publikowane sukcesywnie, a w przyszłości – raport zbiorczy dotyczący całości przedmiotu zapytania.

Niniejszy raport problemowy stanowi opracowanie odpowiedzi na pytanie o liczbę oraz udział procentowy osób zatrudnionych na podstawie:

- a) ustawy o służbie cywilnej,
- b) ustawy o pracownikach urzędów państwowych,
- c) Kodeksu pracy,

w ogóle zatrudnionych w latach 2015-2019.

Główne wnioski

1. Ponad 80% ogółu pracowników ministerstw oraz KPRM stanowią członkowie korpusu służby cywilnej, natomiast urzędnicy zatrudnieni na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych to ok. 12% wszystkich zatrudnionych.
2. W latach 2015-2019 zaobserwować można nieznaczną tendencję do zwiększania się udziału pracowników zatrudnionych na podstawie ustawy o pracownikach

urzędów państwowych kosztem członków korpusu służby cywilnej – nie jest to jednak tendencja dotycząca wszystkich badanych jednostek.

Ustalenia

Ustawa o służbie cywilnej oraz ustawa o pracownikach urzędów państwowych kompleksowo regulują kwestie zatrudnienia we wskazanych urzędach centralnych. Uchwalona później ustawa o służbie cywilnej odnosi się wyłącznie do pracowników 10 enumeratywnie wymienionych kategorii urzędów, w tym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędów ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędów centralnych organów administracji rządowej.

Obie wyżej wymienione ustawy definiują m.in. podstawowe wymagania, które muszą spełnić kandydaci na urzędników, rodzaj służby przygotowawczej, ich prawa i obowiązki. Ustawa o służbie cywilnej wprowadza dodatkowo wewnętrzny system organizacji na czele z Szefem Służby Cywilnej, mający na celu zapewnienie realizacji konstytucyjnej zasady zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. W związku z tym ustawa reguluje również kwestię naboru do służby cywilnej, który musi być otwarty i konkurencyjny. Podstawowe różnice w obu kategoriach pragmatyk urzędniczych przedstawia poniższa tabela.

	Ustawa o służbie cywilnej	Ustawa o pracownikach urzędów państwowych
Nabór	Otwarty i konkurencyjny (z zastrzeżeniem przepisów dot. wyższych stanowisk w służbie cywilnej)	Brak przepisów ustawowych
Wymagania	<ul style="list-style-type: none">obywatelstwo polskie (poza określonymi wyjątkami);pełnia praw publicznych;osoba nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;cieszy się nieposzlakowaną opinią.posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy;Dodatkowe wymagania musi spełnić kandydatka bądź kandydat na urzędnika mianowanego.	<ul style="list-style-type: none">obywatelstwo polskieukończone 18 latpełna zdolność do czynności prawnych oraz korzystanie z pełni praw publicznychosoba nieskazitelnego charakteruodpowiednie wykształcenie i odbycie aplikacji administracyjnejstan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku.

Służba przygotowawcza	Służba przygotowawcza zakończona egzaminem	Aplikacja zakończona oceną
Możliwość uzyskania statusu urzędnika służby cywilnej	Po spełnieniu warunków oraz zdaniu egzaminu lub ukończeniu Krajowej Szkoły Administracji Publicznej	Brak
Gwarancje apolityczności	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.	Brak przepisów ustawowych
Zwierzchnictwo	Prezesa Rady Ministrów	Kierownika urzędu

Należy przy tym zauważyć, że korpus służby cywilnej jest wewnętrznie zróżnicowany, ponieważ tworzą go:

- pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy o pracę,
- urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie mianowania,
- osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej zatrudnione na podstawie powołania.

Każda z tych kategorii pracowników mieszczących się w obrębie korpusu służby cywilnej podlega odmiennym przepisom szczegółowym.

Z zebranych materiałów wynika, że w grudniu 2019 r. członkowie korpusu służby cywilnej stanowili średnio 87% wszystkich pracowników zatrudnionych w ministerstwach oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹. Najwięcej – w Ministerstwie Zdrowia (93%), najmniej – w Ministerstwie Sportu (78%). Średnio 12% pracowników tych jednostek zatrudniono na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Badane urzędy nie zatrudniały pracowników, których jedyną podstawą pracy byłby Kodeks Pracy.

W latach 2015-2019 KPRM oraz ministerstwa zwiększające zatrudnienie decydowały się zarówno na zatrudnienie na podstawie ustawy o służbie cywilnej, jak i ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W siedmiu ministerstwach rosło zatrudnienie na stanowiskach służby cywilnej, a w ośmiu w grupie pracowników zatrudnionych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych². W przypadku sześciu

¹Analiza nie obejmuje MKiDN, ponieważ Minister KiDN odmówił udostępnienia informacji publicznej.

² Analiza (ze względu na brak danych) nie obejmuje MAP, MFiPR, MGMiZŚ, MI, MR, MS.

jednostek (KPRM, MC, MGMiŻŚ, MK, MS i MSWiA) w analizowanym okresie nastąpił relatywny spadek liczby członków korpusu służby cywilnej w stosunku do urzędników zatrudnionych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Tendencja ta była najbardziej wyraźna w przypadku MSWiA (spadek o 7 punktów procentowych) oraz MS (spadek o 6 punktów procentowych)³. W tym samym okresie jedynie w MEN nieznacznie wzrósł procentowy udział członków korpusu służby cywilnej wśród zatrudnionych (o 3 punkty procentowe). W pozostałych jednostkach nie dało się w tym czasie zaobserwować jednoznacznej tendencji.

Wnioski

1. Ponad 80% pracowników ministerstw oraz KPRM stanowią członkowie korpusu służby cywilnej natomiast urzędnicy zatrudnieni na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych to 12% wszystkich zatrudnionych.
2. W latach 2015-2019 zaobserwować można nieznaczną tendencję do zwiększenia zatrudnienia pracowników na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych kosztem pracowników korpusu służby cywilnej – nie jest to jednak tendencja dotycząca wszystkich badanych jednostek.
3. Przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie nakładają na pracodawcę obowiązku organizowania otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne stanowiska pracy. Rezygnacja z takiego naboru ogranicza krąg kandydatów, tym samym ograniczając możliwość dokonania najlepszego wyboru w oparciu o jasne i określone kryteria, a to budzi istotne wątpliwości co do kompetencji i bezstronności ostatecznie zatrudnionych osób.
4. Zatrudnianie pracowników na podstawie dwóch różnych podstaw ustawowych rodzi wątpliwości związane z nierównością warunków zatrudnienia oraz generuje wyzwania organizacyjne dla urzędu.
5. Odmienne warunki zatrudnienia mogą być źródłem napięć między pracownikami, w szczególności w przypadku powierzenia analogicznych zadań.

Zalecenia

Stosowanie ustawy o pracownikach urzędów państwowych w szerszym niż dotychczas zakresie rodziłoby ryzyko powstania i ekspansji alternatywnego wobec służby cywilnej korpusu urzędniczego funkcjonującego według własnej pragmatyki w strukturach administracji rządowej. Co więcej, proces ten najprawdopodobniej postępowalby

³Analiza (ze względu na brak danych) nie obejmuje MAP, MFiPR, MI, MR. W przypadku MSWiA wskazane udziały procentowe obu kategorii zatrudnionych nie sumują się do 100%. Być może brakujące 16% stanowią funkcjonariusze oddelegowani do służby w MSWiA, jednakże kwestia ta nie była przedmiotem zapytania, a ministerstwo nie zamieściło w odpowiedzi informacji na ten temat.

niezauważenie dla Prezesa Rady Ministrów ze względu na brak mechanizmów kontrolno-nadzorczych analogicznych do tych przyjętych dla służby cywilnej. Rezultatem rozwoju alternatywnego korpusu urzędniczego byłaby degradacja służby cywilnej. W związku z powyższym należy uznać za celowe:

1. Poddanie pogłębionej analizie zasadności stosowania ustawy o pracownikach urzędów państwowych – mając na uwadze spójność administracji rządowej oraz wymagania dotyczące realizacji przez nią zadań publicznych. W szczególności analizie należy poddać aspekt zatrudnienia pracowników na podstawie różnych ustaw na stanowiskach merytorycznych, tożsamy lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk służby cywilnej oraz kwestię pragmatyki urzędniczej obejmującej m.in. zasady bezstronności i neutralności politycznej.
2. Prowadzenie monitoringu zjawiska zatrudniania na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych i jego wpływu na liczebność korpusu służby cywilnej oraz jego udział procentowy w zbiorowości osób zatrudnionych w urzędach administracji rządowej.
3. Przeprowadzenie oceny wpływu występowania różnych statusów pracowniczych i odrębnych pragmatyk urzędniczych na sprawność funkcjonowania danego urzędu.