



Warszawa, 20 listopada 2021 r.

**Pan Dobrosław Dowitz-Urbański
Szef Służby Cywilnej**

Opinia Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw

Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (dalej jako „Stowarzyszenie”) przedstawia poniżej opinię do projektu z dnia 11 października 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, wpisanego do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UD302.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wnioskodawca wskazuje, że proponowane rozwiązania obejmują w szczególności:

- 1) odbiurokratyzowanie i uelastycznienie naboru do służby cywilnej,
- 2) zmiany w systemach czasu pracy,
- 3) uelastycznienie zasad tworzenia i funkcjonowania komisji dyscyplinarnych,
- 4) ustanowienie Dnia Służby Cywilnej oraz odznaki honorowej „Za Zasługi dla Służby Cywilnej”.

Według wnioskodawcy projektowana nowelizacja ma stanowić odpowiedź na postulaty zmian w zakresie naborów i funkcjonowania komisji dyscyplinarnych, kierowane do Szefa Służby Cywilnej przez dyrektorów generalnych i kierowników urzędów oraz znaczący krok w kierunku realizacji zadań określonych w Sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2019 r. oraz Sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2020 r.

W ocenie Stowarzyszenia projektowana regulacja nie stanowi próby wyeliminowania rzeczywistych przyczyn głównych problemów występujących w służbie cywilnej. Zakres przedmiotowy projektu ustawy świadczy raczej o powierzchownym i selektywnym, wręcz punktowym, charakterze planowanej nowelizacji.

Niewątpliwie część proponowanych rozwiązań, jak np. ułatwienia w zakresie zatrudniania cudzoziemców, elektroniczna forma aplikowania na stanowisko, czy wyłanianie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów przez komisję przeprowadzającą nabór – proporcjonalnie do liczby stanowisk, na które jest prowadzony nabór, ma 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. Brak waloryzacji płac jest obecnie szczególnie dotkliwy ze względu na najwyższą od 20 lat inflację, oznaczającą istotny spadek realnych dochodów członków korpusu służby cywilnej i ich rodzin. Trwałym rozwiązaniem powyższego problemu byłoby wprowadzenie ustawowego mechanizmu powiązania wzrostu kwoty bazowej ze wzrostem wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw lub – ewentualnie – ze wzrostem wynagrodzeń 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 niego duża 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. Projektowana nowelizacja ustawy nie odnosi się w żadnej mierze do problemu wynagrodzeń w służbie cywilnej.

Interwencji ustawodawczej wymaga również kwestia obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Blisko sześćioletni 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 otwartości (publikowanie ogłoszeń) i konkurencyjności oraz poprawy mechanizmów weryfikacji spełniania merytorycznych kryteriów przez kandydatów.

Trzecim ważnym zagadnieniem, które zostało pominięte w projektowanej regulacji jest kwestia wzmocnienia przepisów stojących na straży zasad bezstronności i neutralności politycznej korpusu służby cywilnej. W szczególności dotyczy to zakazu przynależności do partii politycznych, którym objęte są osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz urzędnicy mianowani. Niewątpliwą słabością tego przepisu jest brak mechanizmu pozwalającego na weryfikowanie, czy powyższy zakaz jest przestrzegany. Ponadto należałoby wprowadzić rozwiązania ograniczające wpływ osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz doradców i asystentów politycznych na sprawy kadrowe urzędów, m.in. takie jak nabory, awanse, indywidualne warunki pracy i płacy członków korpusu służby cywilnej.

Propozycje rozwiązań dotyczących m.in. trzech wyżej poruszonych zagadnień zostały opracowane w dokumencie „Służba cywilna. Rekomendacje Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej”. Stowarzyszenie niezmiennie wyraża gotowość do uczestniczenia w pracach, których celem będzie kompleksowe rozwiązanie problemów występujących w służbie cywilnej.

Przechodząc do propozycji rozwiązań, które znalazły się w przedłożonym projekcie ustawy, w pierwszym rzędzie należy odnieść się do tych, których celem jest – według wnioskodawcy – odbiurokratyzowanie i uelastycznienie naboru do służby cywilnej, polegające m.in. na:

- a) uproszczeniu możliwości ogłaszania naboru na stanowisko, o które może się ubiegać także cudzoziemiec,
- b) zmianie podstawowej formy aplikowania na dane stanowisko na formę elektroniczną,

- c) umożliwieniu komisji przeprowadzającej nabór wyłonienia więcej niż pięciu najlepszych kandydatów,
- d) zmianie zasad wyłaniania kandydatów przez komisję przeprowadzającą nabór,
- e) doprecyzowaniu regulacji dotyczących informacji publicznej związanej z naborem.

Istotą propozycji dotyczącej uproszczenia możliwości ogłaszania naboru na stanowisko, o które może się ubiegać także cudzoziemiec jest rezygnacja z obowiązku występowania przez dyrektora generalnego (kierownika) urzędu do Szefa Służby Cywilnej o wyrażenie zgody na wskazanie stanowiska pracy, o które, poza obywatelami polskimi, mogą ubiegać się także cudzoziemcy. Jednocześnie przewiduje się zmianę zasad ubiegania się o pracę w służbie cywilnej przez cudzoziemców poprzez określenie, że posiadanie obywatelstwa Unii Europejskiej lub uprawnienia do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (wynikającego z umów międzynarodowych, przepisów prawa wspólnotowego lub prawa krajowego Rzeczypospolitej Polskiej) co do zasady uprawnia do podjęcia pracy w służbie cywilnej. Zgodnie z projektem cudzoziemcy będą więc mogli ubiegać się o wszystkie stanowiska, o ile w ogłoszeniu o naborze nie zostanie zastrzeżone, że na danym stanowisku może być zatrudniony wyłącznie obywatel polski. Decyzja w tym zakresie została pozostawiona dyrektorom generalnym (kierownikom) urzędów. W ocenie Stowarzyszenia przyjęcie rozwiązania, że co do zasady uprawnionymi do podjęcia pracy w służbie cywilnej są wszyscy cudzoziemcy posiadający uprawnienia do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej byłoby zbyt daleko idące. Zgodnie z proponowanym rozwiązaniem zatrudnienie mogłoby nastąpić również na podstawie wizy pracowniczej lub oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi. Wydaje się zasadnym, aby zatrudnienie na stanowisku służby cywilnej obywateli państw niebędących członkami Unii Europejskiej było obwarowane warunkiem pozytywnego rozstrzygnięcia postępowania w zakresie legalizacji pobytu w Polsce, obejmującego między innymi sprawdzenie czy cudzoziemiec nie stanowi zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa. Jednocześnie należałoby określić w ustawie cechy stanowisk, na których nie mogą być zatrudnieni cudzoziemcy. Byłaby to cenna wskazówka dla dyrektorów generalnych, którzy mają określać stanowiska pracy niedostępne dla cudzoziemców. Wprowadzając ułatwienia w zakresie zatrudniania cudzoziemców na stanowiskach służby cywilnej należy mieć na względzie także zasadę wzajemności. Obywatele polscy powinni mieć zatem analogiczne

uprawnienia w krajach, których obywatele posiadają dostęp do stanowisk służby cywilnej w Polsce, na podstawie prawa wspólnotowego lub – w przypadku państw spoza Unii Europejskiej – umów dwustronnych.

Stowarzyszenie pozytywnie ocenia propozycję zmiany podstawowej formy aplikowania na stanowisko w służbie cywilnej na formę elektroniczną. Jednocześnie proponuje rozważenie wprowadzenia możliwości składania aplikacji za pomocą poczty elektronicznej bez konieczności uwierzytelnienia Profilem Zaufanym.

Negatywnie należy ocenić propozycję zmiany zasad wyłaniania kandydatów przez komisję przeprowadzającą nabór. O ile można uznać za celowe wprowadzenie rozwiązania umożliwiającego komisji decydowanie, którzy z kandydatów zostaną wyłonieni na podstawie oceny poziomu spełniania przez nich wszystkich wymagań na stanowisko (niezbędnych oraz dodatkowych), o tyle nadanie komisji kompetencji do wyważenia proporcji w tym zakresie wydaje się niezasadne. Mając na względzie, że obecnie w skład komisji przeprowadzających nabór bywają powoływani doradcy i asystenci polityczni, wszelkie rozwiązania zwiększające pole uznaniowości mogą rodzić wątpliwości co do uczciwości procesu wyłaniania najlepszych kandydatów. W ocenie Stowarzyszenia planowane rozwiązania powinny zapewnić uwzględnianie w większym stopniu wymagań niezbędnych niż wymagań dodatkowych, przez komisję przeprowadzającą nabór.

Propozycję umożliwienia komisji przeprowadzającej nabór wyłaniania więcej niż pięciu najlepszych kandydatów – proporcjonalnie do liczby stanowisk, na które jest prowadzony nabór należy ocenić pozytywnie. Takie rozwiązanie powinno zwiększyć efektywność naborów prowadzonych jednocześnie na kilka takich samych stanowisk.

Wnioskodawca proponuje, aby informację publiczną stanowiły informacje o wyłonionych kandydatach w zakresie, w jakim odnoszą się one do wymagań związanych z danym stanowiskiem pracy. Informacją publiczną mają być, między innymi, wyniki uzyskane w toku naboru przez wyłonionych kandydatów, odzwierciedlające stopień spełniania przez nich wymagań związanych ze stanowiskiem, na które aplikowali. Jednocześnie proponuje się rezygnację z enumeratywnego wskazania obowiązkowych elementów protokołu z przeprowadzonego naboru na rzecz wskazania, że ma on zawierać istotne informacje dotyczące przebiegu naboru, w tym uzasadnienie dokonanego wyboru. Zdaniem Stowarzyszenia nie ma uzasadnienia dla odstąpienia

od jednolitego standardu dokumentowania procesu naboru na stanowisko służby cywilnej w formie protokołu. Protokół z przeprowadzonego naboru powinien stanowić informację publiczną. Ponadto, nie należy rezygnować ze wskazywania miejsca zamieszkania kandydata wybranego do zatrudnienia, ponieważ utrudni to identyfikację tej osoby.

Zdaniem wnioskodawcy obowiązujące w służbie cywilnej szczególne rozwiązania w zakresie systemów czasu pracy są często niewystarczające do sprawnej realizacji istotnych zadań np. inspekcji, komend i straży, które odpowiadają za zdrowie i bezpieczeństwo obywateli. Z tego powodu część z nich wprowadziła odrębne przepisy w tym zakresie. Wprowadzenie elastycznych rozwiązań dla całej służby cywilnej jest niezbędne, aby możliwe było w pełni efektywne funkcjonowanie administracji rządowej. Wnioskodawca planuje zatem zmiany przepisów w celu umożliwienia stosowania w urzędach administracji rządowej również innych systemów czasu pracy, tj. systemu zadaniowego, systemu pracy weekendowej oraz systemu skróconego tygodnia pracy, uregulowanych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa pracy. W opinii Stowarzyszenia przedstawione w ocenie skutków regulacji uzasadnienie nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że zaistniała szczególna potrzeba zmiany obecnego stanu prawnego w zakresie systemów pracy obowiązujących w służbie cywilnej. Wzmiankowane przez wnioskodawcę przepisy odrębne, jak również powszechnie obowiązujące przepisy prawa pracy, stanowią wystarczającą podstawę do sprawnej realizacji zadań przez cywilnych pracowników instytucji rządowych.

Wnioskodawca proponuje wydłużenie maksymalnego czasu trwania okresu rozliczeniowego do 4 miesięcy. W uzasadnieniu wskazuje, że dłuższe okresy rozliczeniowe pozwalają pracodawcom na racjonalne gospodarowanie czasem pracy, stosownie do zapotrzebowania na pracę w danym okresie i ułatwiają rekompensowanie pracy nadliczbowej czasem wolnym od pracy. W ocenie Stowarzyszenia odpowiedzią na występujący w służbie cywilnej problem nierozliczonych nadgodzin nie może być wydłużanie okresu rozliczeniowego, ponieważ odbyłoby się to kosztem pracowników. Co więcej, wydłużenie okresu rozliczeniowego w ogóle nie dotyka istoty problemu, którą jest wzrost pracy nadliczbowej wynikający ze zbyt niskiego, w odniesieniu do realizowanych zadań, poziomu zatrudnienia w niektórych segmentach administracji rządowej.

Stowarzyszenie proponuje, aby planowane uelastycznienie zasad tworzenia i funkcjonowania komisji dyscyplinarnych ograniczyć do małych urzędów, które nie są w stanie samodzielnie stworzyć komisji. W związku z powyższym nowe przepisy nie powinny dotyczyć urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich.

Stowarzyszenie pozytywnie ocenia propozycję ustanowienia w dniu 17 lutego Dnia Służby Cywilnej oraz odznaki honorowej „Za Zasługi dla Służby Cywilnej”. Warto rozważyć dodanie do katalogu osób zasłużonych dla służby cywilnej, którym będzie przyznawana odznaka honorowa, publicystów i dziennikarzy zajmujących się problematyką służby cywilnej, upowszechniających w społeczeństwie wiedzę na jej temat.

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.

Z wyrazami szacunku,
w imieniu Zarządu,

Jerzy Siekiera
Prezes Stowarzyszenia