



Opinia do ustawy
o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli
oraz ustawy o służbie cywilnej
(druk senacki nr 100)

Przedmiotem opiniowanej nowelizacji jest stworzenie regulacji prawnych umożliwiających przechodzenie do służby cywilnej pracowników mianowanych oraz zatrudnionych na podstawie umów o pracę w administracji samorządowej (dalej: pracownicy samorządowi), jak również pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne oraz pracowników zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych i obsługi w Najwyższej Izbie Kontroli (dalej: pracownicy NIK), z wyłączeniem procedur naboru określonych w ustawie o służbie cywilnej. Przeniesienia pracownika samorządowego - na jego wniosek albo za jego zgodą - dokonuje pracodawca samorządowy albo dyrektor generalny urzędu, w którym pracownik ma być zatrudniony w porozumieniu z tym pracodawcą, natomiast pracownika NIK, za jego zgodą, przenosi do pracy w urzędzie Prezes NIK, na wniosek dyrektora generalnego tego urzędu. Przeniesienie – zgodnie z opiniowaną ustawą – powinno być uzasadnione "szczególnym interesem służby cywilnej" i nie naruszać "ważnego interesu" pracodawcy samorządowego. W przypadku pracownika NIK przeniesienie jest dokonywane "w szczególnie uzasadnionych przypadkach". Pracownicy przeniesieni stają się pracownikami służby cywilnej w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej, oraz zwolnieni są z obowiązku odbycia służby przygotowawczej, jeżeli u dotychczasowego pracodawcy zatrudnieni byli na czas nieokreślony i przepracowali u niego co najmniej 3 lata.

Zmiany wprowadzone w ustawie o pracownikach samorządowych dotyczą również przenoszenia pracowników samorządowych (na czas określony i nieokreślony) do pracy u innego pracodawcy samorządowego.

W toku prac parlamentarnych przyjęto dwie dodatkowe zmiany: skrócono z sześciu miesięcy do dwóch miesięcy okres odbywania służby przygotowawczej oraz dodano przepis

przejściowy, który uprawnia pracowników służby cywilnej do ubiegania się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Uwagi:

1. Ustawa stwarza możliwość przenoszenia do korpusu służby cywilnej pracowników samorządowych i pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Rozwiązanie to - jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, ma pozwalać na *"prowadzenie elastycznej i racjonalnej polityki kadrowej w administracji publicznej"*. Należy zauważyć, iż przedmiotowa regulacja budzi wątpliwości natury konstytucyjnej

Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji, korpus służby cywilnej jest powołany w celu zapewnienia **zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa**. Wszystkie wskazane w tym przepisie cele powinny być realizowane łącznie, zaś ich osiągnięcie ma być zagwarantowane w ustawie. Konstytucyjne cele służby cywilnej ograniczają swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej.

Ustawa o służbie cywilnej w obowiązującym kształcie określa wymagania wobec osób zatrudnianych w służbie cywilnej oraz przewiduje weryfikację kwalifikacji kandydatów na stanowiska w drodze konkursu. Niniejsza nowelizacja czyni wyłom w przyjętych zasadach naboru, przewidując dostęp do służby cywilnej **bez weryfikacji w drodze konkursu** oraz umożliwiając przejście do służby cywilnej osób, które **nie spełniają wszystkich merytorycznych warunków powołania w skład służby cywilnej**, określonych w art. 4 ustawy o służbie cywilnej (wymóg obywatelstwa polskiego, posiadanie pełni praw publicznych, niekaralność za przestępstwo popełnione umyślnie). Do korpusu służby cywilnej mogą być bowiem przeniesieni pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie umów o pracę, którzy w świetle ustawy o pracownikach samorządowych nie muszą być obywatelami polskimi ani korzystać z pełni praw publicznych. Wymogi te, jak również wymóg niekaralności za przestępstwo popełnione umyślnie dotyczy wyłącznie pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli nie przewiduje natomiast żadnych wymogów zatrudnienia na stanowiska administracyjne i obsługi.

Należy zauważyć, iż art. 153 ust. 1 Konstytucji był przedmiotem analiz Trybunału Konstytucyjnego w toku badania konstytucyjności ustaw, m.in. art. 144a ustawy o służbie cywilnej¹. W uzasadnieniu do przywołanego orzeczenia TK odniósł się do ustawowych mechanizmów weryfikacji członków korpusu służby cywilnej zapewniających realizację konstytucyjnego celu zawodowości służby cywilnej wskazując, iż *"zapatrywanie, zakładające możliwość swobody w zakresie reguł decydowania o zatrudnieniu bądź mianowaniu poprzez nie podlegające weryfikacji "uznanie" profesjonalizmu określonego kandydata, prowadziłoby do stworzenia nieprzejrzystych zasad funkcjonowania służby. Oznaczałoby to w konsekwencji możliwość praktycznej eliminacji trybu konkursowego, a w konsekwencji otwierałoby drogę do pozamerytorycznego decydowania o kryteriach wyboru, a tym samym praktycznej negacji potrzeby istnienia obiektywnych i czytelnych reguł. Oznaczałoby to zatem również otwarcie możliwości wpływu kolejnych układów politycznych albo grup nacisku na obsadę różnych stanowisk obsadzanych zgodnie z ustawą przez członków korpusu służby cywilnej."* Stworzenie obiektywnych kryteriów rekrutacji, awansowania, w tym przegrupowywania z kategorii pracowników do urzędników, a potem - urzędników zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, służy również ukształtowaniu korpusu służby cywilnej jako neutralnej politycznie administracji rządowej.²

Opiniowana ustawa pomimo, iż ma zapewnić elastyczny i racjonalny przepływ pracowników w ramach administracji publicznej reguluje wyłącznie przepływ **do** służby cywilnej **pewnej grupy pracowników**. Oceniając zakres podmiotowy ustawy w kontekście konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji) konieczne jest ustalenie, czy w odniesieniu do wymienionych w niej grup osób możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej, która dawałaby podstawę do odrębnego ich traktowania.³ Na tle niniejszej regulacji

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r. sygn. akt K9/02.

² Tamże.

³ Zgodnie z linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) mają być traktowane równo, według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach 1) mających związek z celem i zasadniczą treścią ustawy, 2) mających charakter proporcjonalny do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów

trudno wskazać kryterium związane z celem i treścią regulacji, które uzasadniało by odmienne traktowanie pracowników samorządowych i pracowników NIK w stosunku do pozostałej grupy pracowników administracji publicznej. Brak jednolitego kryterium wyodrębnienia może oznaczać zasadność zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

2. Wątpliwości budzi również dodany w II czytaniu przepis przejściowy, w oparciu o który w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy, o wyższe stanowiska w służbie cywilnej mogą ubiegać się pracownicy służby cywilnej. Przepis przewiduje więc czasowe poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o najwyższe stanowiska w służbie cywilnej. Uzasadniając poprawkę podniesiono, iż *"Ta zmiana jest niezbędna, dlatego że w obecnej sytuacji administracja rządowa dusi się, (...) mamy mnóstwo p.o., a brakuje osób, które spełniają kryteria do tego, aby konkursy właściwie mogły być rozstrzygane."*⁴

Należy zauważyć, iż ustawa o służbie cywilnej zawiera wyjątki od reguły obsadzania wyższych stanowisk urzędniczych urzędnikami służby cywilnej, stanowiąc w art. 42 ust. 2, iż niewyłonienie kandydata spośród urzędników służby cywilnej w wyniku dwukrotnego przeprowadzenia konkursu, umożliwi udział w następnym konkursie na to stanowisko osoby, która nie jest urzędnikiem służby cywilnej. Ponadto art. 42 ust. 3 przewiduje, iż Szef Służby Cywilnej może wyrazić zgodę na dopuszczenie osób nie będących urzędnikami służby cywilnej do konkursu na takie stanowisko, jeżeli do pracy na tym stanowisku niezbędne są szczególne doświadczenie lub umiejętności zawodowe. Wydaje się więc, iż ustawowe reguły obsadzania wyższych stanowisk urzędniczych są wystarczająco elastyczne i gwarantują obsadę tych stanowisk również w razie braku urzędników służby cywilnej spełniających wymagania konkursowe.

Należy również ponownie przywołać cytowane uzasadnienie do wyroku TK, w którym Trybunał ustosunkował się do kwestii wprowadzania przejściowo, odmiennych od ustawowych, zasad obsadzania wyższych stanowisk urzędniczych po kilku latach funkcjonowania ustawy o służbie cywilnej, wskazując, iż obiektywna konieczność

podobnych, 3) pozostających w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów.

⁴ Sprawozdanie Stenograficzne z 12 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 marca 2006 r. (drugi dzień obrad), s. 200.

uzupełnienia przepisów przejściowych, mogła by mieć ewentualne uzasadnienie, gdyby ustawa dopiero wchodziła w życie bądź obowiązywała kilka miesięcy, a zasób potencjalnych kadr urzędników służby cywilnej był znikomy.⁵

3. Zmiany wprowadzone w ustawie o pracownikach samorządowych oraz ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli przewidują możliwość przeniesienia (tymczasowo albo na stałe) pracownika samorządowego albo pracownika NIK, co oznacza **zmianę dotychczasowego pracodawcy**. Na gruncie rozwiązań przyjętych w art. 1 i 2 ustawy nie jest zrozumiała treść nowego art. 2 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej (zmiana w art. 3), który stanowi, iż *"Stanowiska urzędnicze w urzędach mogą zajmować także osoby oddelegowane lub **przeniesione** na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką, w której są zatrudnione"*. Taka treść przywołanego przepisu uniemożliwia zarówno dostateczne rozróżnienie użytych w nim pojęć ("delegowanie" pracownika, "przeniesienie" pracownika), jak również powoduje sprzeczność art. 3 z art. 1 i 2 ustawy.

4. Nieprecyzyjnie określony został krąg osób, które stają się pracownikami służby cywilnej (dodany art. 2 ust. 3a) oraz zwolnione są z odbywania służby przygotowawczej (dodany art. 27 ust. 1a), gdyż osoby te zostały wskazane poprzez odesłanie do art. 2 ust. 3, który to przepis dotyczy zarówno pracowników delegowanych jak i przeniesionych.

Oprac. Renata Bronowska

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r. sygn. akt K9/02.