



Warszawa, 02-01-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

III.7040.9.2016.AS

Pan

Donald Tusk

Prezes Rady Ministrów

ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

pragnę uprzejmie przedstawić uwagi natury konstytucyjnej dotyczące przepisów ustawy o służbie cywilnej w zakresie dostępu do służby publicznej oraz funkcjonowania korpusu służby cywilnej.

Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 34), dalej jako ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej, dokonała istotnych zmian w naborze na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1691) każdy ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 4 (a więc przepisów regulujących nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej). Przepisy rozdziału 4 otwarty i konkurencyjny nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej zastąpiły powołaniem (art. 53a ust. 1-5 ustawy o służbie cywilnej). Ponadto ustawodawca w istotny sposób zmienił wymogi kwalifikacyjne, które musi spełniać osoba zajmująca wyższe stanowisko w służbie

cywilnej. Art. 1 pkt 12 lit. b ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej uchylił pkt 4 i 5 w art. 53 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej. Uchylone w związku z tym zostały przepisy przewidujące, że wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która posiada odpowiedni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych.

Wskazane zmiany wyeliminowały więc otwarty i konkurencyjny nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, a także wyeliminowały konieczność posiadania doświadczenia zawodowego przez osoby powoływane na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zmiany te naruszają konstytucyjne standardy dotyczące dostępu do służby publicznej oraz funkcjonowania korpusu służby cywilnej.

W myśl art. 153 ust. 1 Konstytucji RP w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Służba cywilna ma mieć w związku z tym charakter zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Zwraca się uwagę (por. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, „Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz”, Lex 2012, komentarz do art. 1), że „zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma charakteru przejściowego, lecz stanowi źródło utrzymania oraz miejsce pracy, zapewniające osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej.”

Zawodowy charakter służby cywilnej nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia reguł stabilności zawodowej, a także transparentnych reguł naboru i weryfikacji zdobytej wiedzy i doświadczenia zawodowego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. K 9/02, OTK z 2002 r., Nr 7/A, poz. 94) „odmienne 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 kryterium 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 stanowisk obsadzanych zgodnie z ustawą przez członków korpusu służby cywilnej.”

Zasady bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, o których mowa w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP są ze sobą powiązane. Zakładają one, że członek korpusu służby cywilnej kierując się tymi zasadami działa w interesie państwa, a nie grup politycznych. Chodzi więc, na co zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny (wyroki z dnia: 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK z 1999 r., Nr 4, poz. 73 ;10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK z 2002 r., Nr 2/A, poz. 18) o adresowany do korpusu służby cywilnej nakaz politycznej neutralności wobec interesów grup politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania czy poszczególnych polityków. Stąd też w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r. (sygn. K 9/02) „podstawowym i koniecznym elementem służącym realizacji tego celu jest takie ustawowe ukształtowanie mechanizmu powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek, choćby przejściowych, możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę. Mechanizm ten powinien być zatem wolny od możliwości jakiegokolwiek ingerencji polityki czy prób narzucania konkretnych rozstrzygnięć. (...) podobnie zatem, jak w przypadku gwarancji zawodowości korpusu, również z tych względów ustawa o służbie cywilnej powinna stwarzać obiektywne, jasne i precyzyjne kryteria funkcjonowania instytucjonalnego służby cywilnej.”

Obowiązujący aktualnie stan prawny w zakresie naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej należy także postrzegać na tle art. 60 Konstytucji RP stanowiącego, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Z art. 60 Konstytucji RP wynika konstytucyjne prawo obywatela do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej na jednakowych zasadach. Sąd Najwyższy (wyrok z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. III KRS 4/10, Lex nr 611831) zwrócił uwagę, że „ustawodawca uprawniony jest do sformułowania szczególnych warunków, uzależniając od ich spełnienia ubieganie się o określone stanowisko w służbie publicznej, z uwzględnieniem rodzaju stanowiska oraz jego charakteru. Organy władzy publicznej muszą ponadto określić liczbę obsadzanych stanowisk stosownie do potrzeb państwa. W tym kontekście celem art. 60 Konstytucji jest zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej; realizacja art. 60 Konstytucji z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia reguł materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby”. Stąd też według Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK z 2007 r., Nr

10/A, poz. 130) „regułą powinien być dostęp do stanowisk w służbie publicznej w drodze konkursu przeprowadzanego na podstawie jasnych, określonych w ustawie kryteriów. Takie rozwiązanie odpowiada nie tylko wymogom sprawiedliwości, wykluczając arbitralność rozstrzygnięć, ale ponadto służy realizacji dobra wspólnego, umożliwiając nabór najlepszych kandydatów na poszczególne stanowiska w służbie publicznej.”

Przedstawionych powyżej warunków nie spełniają aktualnie rozwiązania dotyczące naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Przed wprowadzonymi zmianami obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej odbywało się w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Otwartość naboru oznaczała jego powszechność, jawność i równość w ubieganiu się o zatrudnienie na wyższym stanowisku w służbie cywilnej. Natomiast konkurencyjność oznaczała nabór w drodze konkursu, w wyniku przeprowadzenia którego na wyższym stanowisku w służbie cywilnej powinna zostać zatrudniona osoba, która spośród wszystkich zgłoszonych kandydatów daje najwyższe gwarancje wykonywania zadań państwa w sposób rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Wszystkie te cechy naboru zostały wyłączone przez ustawodawcę w przypadku obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Wprowadzone zmiany przywróciły arbitralność w zakresie obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Ukształtowany w taki sposób stan prawny stanowi zaprzeczenie wynikającego z art. 60 Konstytucji RP prawa obywateli do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Nie istnieje żadna procedura umożliwiająca weryfikację, czy wyższe stanowiska w służbie cywilnej są obsadzone w sposób gwarantujący zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa (art. 153 ust. 1 Konstytucji RP).

Zasadnicze wątpliwości natury konstytucyjnej budzą też przepisy art. 53a ustawy o służbie cywilnej przewidujące, że na określone wyższe stanowiska w służbie cywilnej osoby są powoływane przez uprawniony organ. Instytucja powołania w sposób oczywisty jest bowiem sprzeczna z zasadami zawodowego, politycznie neutralnego i stabilnego korpusu służby cywilnej. Związana z powołaniem możliwość swobodnego odwołania z zajmowanego stanowiska przez organ powołujący stanowi zaprzeczenie stabilności służby i zachowania przez urzędnika neutralności politycznej. Stosunek pracy na podstawie powołania charakteryzuje się najmniejszą ochroną pracownika na wypadek jego rozwiązania. Wyraża się to w normach art. 69 k. p., w świetle których nie stosuje się do pracownika powołanego regulacji Kodeksu pracy dotyczących trybu rozwiązania stosunku pracy, a także orzekania o bezskuteczności wypowiedzenia lub przywrócenia do pracy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia

2009 r., sygn. I PK 112/09, Lex nr 577682). Skoro zaś zatrudnienie na wyższym stanowisku w służbie cywilnej stało się zgodnie z wolą ustawodawcy zatrudnieniem sezonowym, uzależnionym wyłącznie od koniunktury politycznej, to nie można uznać, że tak ukształtowana forma zatrudnienia realizuje konstytucyjny cel w postaci zawodowego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej (art. 153 ust. 1 Konstytucji RP). Jak wskazał w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. K 9/02) „zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Oznacza to, że zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie może być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym źródłem utrzymania oraz miejscem pracy, zapewniającym osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej.”

Konstrukcja polegająca na powoływaniu i odwoływaniu osób z wyższych stanowisk w służbie cywilnej nie gwarantuje rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Osoby w ten sposób zatrudniane stają się bowiem „zakładnikami” aktualnego układu politycznego. Bezstronność jako immanentna cecha służby cywilnej wymaga wykonywania zadań państwa wyłącznie z uwzględnieniem przepisów prawa oraz interesu publicznego. Szczególnym przejawem bezstronności jest natomiast neutralność polityczna członków korpusu służby cywilnej. W związku z tym wykonywanie zadań państwa w urzędach administracji rządowej powinno być wolne od jakichkolwiek nacisków i wpływów politycznych. Nie jest to jednak możliwe do osiągnięcia, gdy urzędnik zatrudniony na wyższym stanowisku w służbie cywilnej w każdym czasie może być pozbawiony pracy. Stabilność zatrudnienia ma w związku z tym zasadnicze znaczenie z punktu widzenia bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa. Brak poczucia bezpieczeństwa prawnego, permanentna obawa przed możliwością zwolnienia z pracy, z pewnością nie służy bezstronności i politycznej neutralności.

Stosowanie powołania jako podstawy zatrudnienia jest uzasadnione w przypadku obsadzania stanowisk typowo politycznych. Nie ma ono natomiast uzasadnienia wówczas, gdy obsada dotyczy stanowisk wchodzących w skład stanowisk urzędniczych zaliczanych do korpusu służby cywilnej. W tym ostatnim bowiem przypadku bezpośrednią konsekwencją zastosowania powołania jest nieuniknione przenikanie wpływów politycznych do kadry urzędniczej zatrudnionej w służbie cywilnej.

Uwagi powyższe przedstawiam Panu Premierowi stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r., poz. 1058), uważam bowiem, że istnieje konieczność podjęcia działań legislacyjnych w celu dostosowania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej do standardów wynikających z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP. Będę wdzięczny za stanowisko Pana Premiera w tej sprawie.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/