



Do druku nr 552 i 553

WICEPRZEWODNICZACY
OGÓLNOPOLSKIEGO POROZUMIENIA
ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

Jan KISIELIŃSKI

OPZZ/JK/133/2006

Warszawa, dnia 10.05.2006 r.

Pan
Lech Czapla
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8
00 – 902 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie informuję, że Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych **wnosi o odrzucenie w całości poselskich projektów ustaw: o służbie cywilnej i o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych oraz zmianie niektórych ustaw**, przesłanych w dniu 10.04.2006 r. (znak PS – 63/06 i PS – 64/06).

Oba te projekty są ze sobą merytorycznie powiązane, przy czym bazowym aktem prawnym jest projekt ustawy o służbie cywilnej i z tej racji wymaga on znacznie szerszej analizy.

Przesłane projekty Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość mają zgodnie z uzasadnieniem do nich na nowo zorganizować służbę cywilną i zasady obsadzania wysokich stanowisk państwowych zgodnie z programem „Tanie państwo”.

W ocenie OPZZ uzasadnienie, jak i same projekty aktów prawnych nie stanowią regulacji programu „Tanie państwo”, bowiem dokonują tylko

pozornych oszczędności w postaci likwidacji Rady Służby Cywilnej i Urzędu Szefa Służby Cywilnej, bowiem jednocześnie podporządkowuje się je Prezesowi Rady Ministrów i wprowadza się „dziwną” konstrukcję ustawowej delegacji kompetencji Prezesa Rady Ministrów na Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Tak obrana koncepcja spowoduje rozrost odpowiednich komórek organizacyjnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która będzie musiała sprawnie zarządzać służbą cywilną. W konsekwencji prowadzi to do przesunięcia etatów z jednego urzędu do drugiego z możliwością przeprowadzenia reorganizacji zatrudnienia, która narusza zasady, na których oparta jest służba cywilna, poprzez eliminację członków jej korpusu w wyniku wygaśnięcia ich stosunków pracy z mocy prawa. Taka konstrukcja nie jest spotykana w prawie pracy, które w tym zakresie ma sprawdzone rozwiązanie w postaci art. 23¹ k.p.

Nadto takie działanie nosi znamiona naruszenia podstawowej zasady organizacji służby cywilnej – jej bezstronności i politycznej neutralności, bowiem sprowadza się do podporządkowania tej grupy zawodowej organowi politycznemu, jakim jest Prezes Rady Ministrów, będący osobą desygnowaną przez Parlament, w wyniku wyłonienia się większości politycznej zdolnej do jego wybrania. Podważa to niezależności i autonomiczność służby cywilnej, mającej być niezależną od zmieniającej się opcji politycznej.

Należy także wskazać na dziwną konstrukcję ustawowej delegacji kompetencji Prezesa Rady Ministrów na Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Taka konstrukcja prawna wprowadza jedynie brak przejrzystości, szczególnie ważnej dla urzędników państwowych, bowiem podlegać mają oni Prezesowi Rady Ministrów, a faktycznie szefowi Kancelarii, co może powodować wątpliwości, co do organu mogącego być adresatem problemów służby cywilnej. Jednocześnie należy rozważyć, czy taki zapis jest zgodny w istniejącym systemem organizacji władzy wykonawczej w Polsce.

Przejawem braku konsekwencji w obranej w projekcie koncepcji zarządzania służbą cywilną jest wskazywanie absolwentom KSAP-u pierwszego stanowiska pracy przez Prezesa Rady Ministrów, które ma być przedstawione przez szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Autor projektu winien się zdecydować, kto zarządza służbą cywilną, Prezes Rady Ministrów

czy Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Poza tym nie ma racjonalnego uzasadnienia, aby odwracać uwagę Prezesa Rady Ministrów od ważnych spraw państwowych i ukierunkowywać ją na sprawy indywidualne urzędników – absolwentów KSAP.

Całkowicie zbędne są zapisy odnoszące się do zakazu tworzenia i uczestniczenia w partiach politycznych czy pełnienia funkcji w związkach zawodowych, bowiem to wyraźnie wynika z innych przepisów wskazujących na neutralność polityczną. Jednocześnie projekt ustawy nie wspomina o zakazie zasiadania w organach przedsiębiorstw czy pełnienia funkcji w organizacjach pracodawców, jest to ewidentnym mankamentem tej regulacji prawnej.

OPZZ kwestionuje jednocześnie przyjęte w ustawie założenie, że stosunek mianowania zapewnia stabilność zatrudnienia, bowiem przeczą temu przepisy Kodeksu pracy i obecnie stosowana praktyka, jak również stoi w sprzeczności z wynikającym z tych obu regulacji braku trwałości stosunku pracy, co jest pewną niekonsekwencją.

Także odwołanie się do wzorców stosowanych dotychczas w sektorze prywatnym w ocenie OPZZ nie usprawni działania służby cywilnej, a wręcz przeciwnie wprowadzi brak stabilności w jej działaniu, co nie jest korzystne dla prawidłowego funkcjonowania państwa.

Służba cywilna w żadnej mierze nie powinna być podporządkowana politycznemu organowi i zależna od niego w swojej strukturze, bowiem zmiana władzy politycznej wiązać się będzie za każdym razem ze zmianami w organizacji i strukturze osobowej służby cywilnej przekreślając sens jej istnienia.

Proponowany sposób naboru do służby cywilnej także budzi wątpliwości, co do przestrzegania odpowiednich standardów jakościowych przy ocenie kwalifikacji kandydatów, szczególnie poprzez znacznie przyspieszenie całej procedury, co nie pozostaje bez znaczenia dla prawidłowego funkcjonowania służby cywilnej. Nadto likwidacja Biuletynu Służby Cywilnej, bardzo popularnego wśród osób poszukujących pracy w administracji państwowej, znacznie utrudni potencjalnym kandydatom do pracy w służbie cywilnej poszukiwanie odpowiedniej do swoich kwalifikacji

stanowiska pracy, co także spowoduje selekcję kandydatów, ale nie z uwagi na ich osobiste kwalifikacje.

Z wielkim niepokojem należy także przyjąć obranie liberalnej polityki zatrudnienia polegającej na preferowaniu czasowych umów o pracę i związanych z nimi zasadami rozwiązywania umów, co przełamuje dominującą zasadę zawierania umów w stosunkach pracy uregulowanych przez Kodeks pracy.

Podobnie należy się odnieść do obniżenia standardów wymaganych od kandydatów na członków służby cywilnej poprzez stosowanie bardzo niejasnych i nieostro zdefiniowanych kompetencji, np. kompetencje społeczne.

Przyjęty w projekcie system przenoszenia pracowników służby cywilnej całkowicie stoi w sprzeczności z zasadą swobody umów, a ta jest naczelną na gruncie prawa pracy i pozwala na swobodne przenoszenia członków służby cywilnej z jednego urzędu do drugiego na mocy porozumienia między pracodawcami, bez konsultacji z pracownikiem, co wyraźnie wynika z projektu poprzez brak uwzględnienie woli pracownika, jego potrzeb życiowych i zdarzeń losowych niweczących możliwości podjęcia przez niego pracy w innym urzędzie, który może być oddalony od miejsca zamieszkania nawet w znaczniej odległości. Nadto przedstawiona procedura całkowicie ignoruje występowanie w porządku prawnym art. 43 § 3 k.p. i sprowadza się do zastosowania ustawowego wypowiedzenia zmieniającego, skutkującego automatycznie po upływie okresu przejściowego – trzech miesięcy, obniżeniem wynagrodzenia, mimo zajmowania takiego samego stanowiska pracy, a nawet wyższego, jeśli obniżona płaca mieści się w dolnej granicy dla dalej grupy zaszerogowania zawodowego.

Taka oszczędność na płacach członków służby cywilnej jest bardzo specyficzną i mocną wątpliwą realizacją programu „Tanie państwo”.

Innym spośród licznych mankamentów opiniowanego projektu jest brak uregulowania sytuacji, kiedy członek służby cywilnej, zostanie tymczasowo aresztowany na okres powyżej trzech miesięcy i w wyniku zakończenia się prawomocnie postępowania karnego zostanie uznany za niewinnego. Osoba taka utraci stosunek pracy, a jednocześnie nie

przewidziano procedury przywrócenia jej do pracy, co stwarza dodatkową możliwość eliminacji niewygodnych członków służby cywilnej w bardzo perfidny i nisko oceniany moralnie sposób.

OPZZ wskazuje na bardzo niskie wysokości nagród jubileuszowych przysługujących za wieloletnią pracę, które są znacznie poniżej powszechnie przyjętych standardów w sektorze przedsiębiorstw, co nie stanowi zachęty i mobilizacji do długoletniej pracy w służbie cywilnej.

Proponowana regulacja nie przewiduje także możliwości wypłacenia nadgodzin, wprowadzając jedynie możliwość uzyskanie czasu wolnego w tym samym wymiarze co praca w nadgodzinach, co także znacznie wpływa na obniżenie sprawności i wydajności administracji państwowej, której zadania w przeważającej części realizowana są przez służbę cywilną.

Wielkie zdziwienie budzi zaprezentowany model postępowania dyscyplinarnego, ograniczający przykładowo możliwość wyznaczenia kwalifikowanego obrońcy, a także mający katalog kar znacznie bardziej rozbudowany niż w Kodeksie pracy. Szczególne wątpliwości natury prawnej budzi wprowadzenie tylko jednoinstancyjnego postępowania sądowego, co stoi w sprzeczności z Konstytucją gwarantującą co najmniej dwuinstancyjność postępowania sądowego, a także znacznie ogranicza prawo do sądu.

Poważne zastrzeżenia po względem konstytucyjności proponowanego projektu regulacji odnośnie służby cywilnej budzi liczne odsyłanie do zarządzeń, które nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa, nawet w materiałach, które nie mają charakteru wewnętrznego, jak procedury naboru do służby cywilnej, do której zgłosić się mogą osoby nie związane wcześniej z pracą w niej, a więc zwykli obywatele, dla których źródła prawa są wskazane w art. 87 Konstytucji. Nadto zastosowania równoważna metoda doręczenia swoje aplikacji tylko i wyłącznie przez polską placówkę pocztową, budzi zastrzeżenia co do zgodności z obowiązującymi innymi regulacjami prawnymi dopuszczającymi doręczenie przez podmioty świadczące usługi kurierskie, a także nadanie aplikacji w placówce pocztowej kraju Unii Europejskiej, co rodzi wątpliwości do ograniczenia podstawowej swobody rynku wewnętrznego jaką jest swobodny przepływ osób, w tym pracowników.

Liczne zastrzeżenia budzi także procedura mianowania, która nie uwzględnia możliwości uzyskania takiej samej liczby punktów przez wiele osób, która upoważnia do przyjęcia do służby cywilnej. Może się zdarzyć, że liczba osób przekroczy limit miejsc i wtedy brak jest zapewnienia sprawiedliwych i przewidzianych dla państwa prawa zasad przyjęcia do służby cywilnej, co może prowadzić do eliminacji osób mających początkową literę nazwiska z końca alfabetu.

W ocenie OPZZ bardzo dużym mankamentem przy analizowaniu całkowicie nowej regulacji prawnej jest występowanie odwołań do szczegółowych uregulowań w zarządzeniach i rozporządzeniach, bez przedłożenia ich projektów, co znacznie wypacza możliwość dokonania pełnej oceny tego aktu prawnego, a zakreślenie w przepisach przejściowych tak długiego okresu na ich ustanowienie stwarza stan niepewności prawa dla osób objętych tą regulacją.

Bardzo kontrowersyjne są proponowane zmiany w innych aktach prawnych, które obecnie istniejące grupy zawodowe, jak np. Służba Celna, pozbawiają nabytych uprawnień i zrównują ich z osobami nowo przyjętymi do służby cywilnej, co pogarsza status tych funkcjonariuszy. Te regulacje będą uzasadnione wątpliwości pod względem zgodności z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Nadto przedłożony projekt ustawy o służbie cywilnej zawiera błędy natury technicznej, jak literówki czy błędne odesłania do innych przepisów tej ustawy, a nadto nie spełnia podstawowych wymogów oceny skutków regulacji (OSR), tak ważnych i istotnych przy planowaniu tak gruntownej reformie służby cywilnej.

Druga z opiniowanych regulacji prawnych odwołuje się projektu o służbie cywilnej, a także stanowi uzupełnienie projektu tej regulacji.

Proponowane w tej ustawie rozwiązania dotyczące powołania państwowych zasób kadrowy w istocie swoje sprowadzają się do wyeliminowania demokratycznych, sprawiedliwych procedur naboru na wysokie stanowiska w administracji państwowej, realizowanych w oparciu o zasady konkursu z jasno określonymi procedurami i wymogami i zastąpienie ich arbitralnymi decyzjami Prezesa Rady Ministrów, co w konsekwencji

proceeds to the politicization of these offices, which by their very nature independently of the changing government should in an unbiased manner in a continuous manner perform the work necessary for the proper functioning of the state.

The presented model introduces a very high elasticity of selection of persons for positions held by the state personnel and the possibility of frequent and rapid changes, which will result in a lack of stability in the functioning of these offices.

Similarly as in the case of the draft law on the civil service, serious concerns are raised by the assurance in this manner of impartiality and diligent performance of tasks, given the political character of the appointments to these positions, made by the President of the Council of Ministers.

It is strange that the chosen method of determining the categories of persons belonging to the state personnel, including among them civil servants, simultaneously indicates that high functions in the administration should not be performed by persons from the civil service corps, and also persons who will pass the exam for this corps and finally indicate the possibility of conducting a competition, which is subsequently liquidated by specific laws, which is a kind of paradox.

Given the expressed earlier position of OPZZ, it points out that the proposed changes in the provisions that are being liquidated eliminate the term of office of functions, and also the exclusion of persons from the management of offices included in these laws in the way of a competition with strictly defined rules and requirements for candidates, which is not guaranteed by the current law.

Actual concerns remain regarding the draft law on the civil service, especially in the area of delegation to lower ranks, unclear criteria for the selection of candidates, lack of stability of employment, sources of law, technical errors or errors from the point of view of the OSR.

Given the above-mentioned numerous concerns and indicated deficiencies in the submitted projects of OPZZ, it is proposed as follows.

Z poważaniem

