



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(373)

43. posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
w dniu 25 lipca 2002 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej.

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 50)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Zbyszko Piwoński)

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Rozpoczynamy posiedzenie.

Serdecznie witam gości – pana ministra Pastwę oraz pana posła sprawozdawcę. Mamy do rozpatrzenia dokument niewielki, ale niezbędny do tego, żeby życie toczyło się normalnie.

Bardzo proszę, Panie Ministrze, o parę słów.

Szef Służby Cywilnej

Jan Pastwa:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej zawiera zaledwie dwa artykuły i wprowadza do ustawy art. 147a w brzmieniu: „Do dnia 31 grudnia 2003 r. funkcję rzecznika dyscyplinarnego urzędu może sprawować pracownik służby cywilnej”. Celem tej zmiany jest przedłużenie możliwości sprawowania funkcji rzecznika dyscyplinarnego urzędu przez pracownika służby cywilnej. Przepis zasadniczy ustawy stanowi, iż funkcję tę może wykonywać wyłącznie urzędnik służby cywilnej. Ustawa, która weszła w życie 1 lipca 1999 r., zawierała przepis dotyczący okresu przejściowego. Zgodnie z nim, w ciągu dwóch lat od wejścia w życie ustawy, funkcję tę, oprócz urzędników, mogli sprawować także pracownicy służby cywilnej. Ustawodawca przewidział bowiem, iż w początkowym okresie nie będzie dostatecznej liczby urzędników służby cywilnej, aby obsadzić wszystkie funkcje rzeczników dyscyplinarnych urzędów. Przypomnę, że urzędów administracji rządowej mamy w Polsce ponad dwa tysiące. Wprawdzie dla wielu urzędów administracji terenowej tworzy się wspólne komisje, na przykład dla służb straży i inspekcji w poszczególnych województwach, jak również dla poszczególnych komend wojewódzkich i powiatowych policji, tam, gdzie można taką komisję sformować, niemniej jednak rzeczników dyscyplinarnych, którzy są urzędnikami służby cywilnej, jest za mało. Na tę nikłą liczbę zwracał uwagę Sejm, Senat, a także Komisja Europejska. Niestety, w tej chwili jest to osiemset dwadzieścia pięć osób w czynnej służbie, a więc zdecydowanie za mało. Nie chcę rozwodzić się nad przyczynami tego stanu rzeczy. Przepis ten jest ma charakter epizodyczny i chodzi tu wyłącznie o jak najszybsze zlikwidowanie sytuacji, w której rzecznicy dyscyplinarni, którzy nie są urzędnikami służby

cywilnej, nie mogą działać. Nie jest to przepis, który ma funkcjonować na trwałe w przyszłości. W przygotowywanej przeze mnie, zgodnie z planem pracy Rady Ministrów na trzeci kwartał, nowelizacji ustawy o służbie cywilnej zawarta jest propozycja ustanowienia przepisu, zgodnie z którym funkcję rzecznika dyscyplinarnego będą mogli wykonywać zarówno urzędnicy, jak i pracownicy służby cywilnej. Wraz z rozszerzeniem odpowiedzialności dyscyplinarnej na wszystkich członków korpusu służby cywilnej i projektowanym rozszerzeniem systemu ocen – od których odwołanie może do sądu służyć również wszystkim członkom korpusu służby cywilnej – możliwe będzie również uznanie, iż funkcję tę będą mogli wypełniać zarówno urzędnicy jak i pracownicy służby cywilnej, dysponujący stosownym doświadczeniem zawodowym, stażem pracy i doświadczeniem życiowym, niezbędnym do jej wykonywania. Jest to bowiem faktycznie funkcja prokuratora w postępowaniu dyscyplinarnym. Tyle z mojej strony. Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.
Pan poseł.

Posel Wiesław Woda:

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się w komisji, która rekomendowała ją Sejmowi. Sejm w dniu wczorajszym uchwalił tę zmianę ustawy, wychodząc z założenia, iż zanim do parlamentu wpłynie projekt kompleksowej nowelizacji, trzeba nadrobić pewne zaniechanie. Są bowiem aktualnie urzędy, w których nie ma rzecznika i stan ten trwa już od 30 czerwca 2001 r., czyli od momentu, kiedy przepis przejściowy stracił swoją ważność. Sejm uznał za zasadne, aby tę zmianę uchwalić i dlatego przedkładamy ją Senatowi.

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Dziękuję bardzo.)

Jeszcze jedno zdanie – Rada Służby Cywilnej pozytywnie zaopiniowała projekt zmiany ustawy.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

W tym momencie zwrócę się do pań i panów senatorów o ewentualne uwagi lub pytania dotyczące tej ustawy. Na końcu chciałbym na chwilę odejść od tego tematu, korzystając z obecności pana ministra. Ale na razie nie będę zakłócał pracy nad ustawą.

Czy macie państwo jakieś uwagi?

Senator Mieczysław Janowski:

Jest to nie tyle pytanie, co głos w dyskusji. Razem z panem senatorem Gołębkiem i obecnym tu panem posłem byliśmy w poprzedniej kadencji członkami Rady Służby Cywilnej, więc problematyka ta jest nam nieobca. Panie Ministrze, czy nie można od razu wprowadzić tej zmiany w kształcie docelowym? Czy państwo nad tym myśleli? Potem byłoby tych zmian mniej.

I drugie pytanie, już praktyczne. Czy owi rzecznicy dyscyplinarni rzeczywiście mają dużo pracy? Z punktu widzenia mojej praktyki w samorządzie terytorialnym –

która trwała dwie kadencje – takie sprawy praktycznie są sporadyczne. Jak to jest w służbie cywilnej? Czy tych spraw jest bardzo dużo?

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Bardzo proszę, Panie Ministrze.

**Szef Służby Cywilnej
Jan Pastwa:**

Dziękuję bardzo.

Jeżeli chodzi o zamiar wprowadzenia przepisu trwale rozwiązującego tę sytuację, to był on rozważany i dyskutowany przez Radę Służby Cywilnej. Stwierdzono, że z punktu widzenia prawidłowej legislacji, w perspektywie przygotowywanej szerszej nowelizacji, najbardziej właściwe jest wprowadzenie wyłącznie krótkiego artykułu epizodycznego. Chodziło o to, żeby nie powodować rozkawałkowania dyskusji nad ewentualnymi zmianami w ustawie, które trzeba rozpatrywać w całości, a także o to, by zapewnić nowelizacji jak najszybszą ścieżkę legislacyjną. Rada Ministrów przyjmowała ten projekt po zaaprobowaniu przez Radę Służby Cywilnej w trybie obiegowym. Zdecydowano się na wprowadzenie tylko takiego drobnego przepisu także po to, żeby nie zburzyć rozważania nad całością zmian i nad tym, czy byłby to przepis właściwy, czy nie. Kiedy będzie proponowana nowelizacja, to oczywiście trzeba będzie to zbadać w powiązaniu z wszystkimi przepisami.

Jeżeli chodzi o obciążenie komisji dyscyplinarnych i rzeczników dyscyplinarnych, to nie dysponujemy danymi zbiorczymi ze wszystkich urzędów. Można to jednak ocenić na podstawie dwóch informacji cząstkowych. Jedną to obciążenie pracą Wyższej Komisji Dyscyplinarnej, komisji drugiej instancji, do której trafiają sprawy z odwołań z pierwszej instancji. Do niej odwołuje się większość niezadowolonych. Tu warto powiedzieć, że od orzeczenia tej komisji jest jeszcze odwołanie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie, czyli jest zapewniona również droga odwoławcza sądowa. Otóż Wyższa Komisja Dyscyplinarna rozpatruje miesięcznie kilka spraw. To nie jest mało. Były to sprawy pochodzące z administracji celnej, które jednak przestały być aktualne, bowiem wraz z utworzeniem odrębnej Służby Celnej powstała odrębna Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Celnej. W tej chwili większość spraw pochodzi z aparatu skarbowego, co na pewno ma związek z dwoma faktami. Pierwszy to taki, że ponad 50% korpusu stanowi administracja skarbowa. Drugi – że w administracji skarbowej występuje największe natężenie spraw, a więc konfliktowości i trudności. O ile kwestie, dotyczące działalności innej administracji łatwiej jest rozwiązywać w sposób niedyscyplinarny, to uchybienia w pracy skarbowości mają bezpośrednie przełożenie na skutki finansowe. W związku z tym często zdarza się, że tego rodzaju sprawy trafiają do komisji dyscyplinarnej. Drugi element, na podstawie którego mogę oceniać przydatność rzeczników dyscyplinarnych, to praca rzecznika dyscyplinarnego Szefa Służby Cywilnej, który jest właściwy dla spraw wnoszonych przeciwko dyrektorom generalnym. Otóż ten rzecznik dotychczas rozpatrywał pięć takich spraw, z czego dwie zakończyły się skierowaniem do Wyższej Komisji Dyscyplinarnej. W jednym przypadku nastąpiło uniewinnienie w pierwszej instancji, w drugim – ukaranie karą nagany. I to jest tyle, jeżeli chodzi o postępowanie dyscyplinarne przed Wyższą Komisją Dyscyplinarną pierwszej instancji dla dyrektorów generalnych. Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Czy w sprawie tej ustawy mielibyście państwo jeszcze jakieś uwagi?

(*Głos z sali:* Wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek.)

Dziękuję za odpowiedź. Ale zanim to zrobimy, to korzystając z obecności pana ministra – i nawiązując do naszej dyskusji nad budżetem i nad rozbudową korpusu służby cywilnej – chcielibyśmy zapytać, po pierwsze, jak pan minister ocenia to z perspektywy kilku miesięcy. Po drugie, jesteśmy wprowadzić już po uchwaleniu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, ale podczas dyskusji pojawił się wniosek o przeniesienie zasad służby cywilnej na administrację samorządową. Czy mógłbym prosić o przedstawienie pańskiego zdania na ten temat?

Szef Służby Cywilnej

Jan Pastwa:

Dziękuję bardzo.

Jeżeli chodzi o kwestie budżetowe, to w tej chwili trwają prace nad przygotowaniem wstępnego projektu tak zwanego układu budżetowego dla Ministerstwa Finansów.

Jeżeli chodzi o służbę cywilną, to przewidywany jest, zaakceptowany wczoraj przez komisję trójstronną, wzrost wynagrodzeń o 1% ponad inflację. Niestety, jak sądzę, w tym roku nie uda się jeszcze – ponieważ nie wejdzie w życie ustawa, a budżet może być opracowany tylko stosownie do ustaw – wprowadzić propozycji, aby ten 1% wzrost podwyżki wynagrodzeń nie był konsumowany poprzez automatyczny wzrost wynagrodzenia każdego członka korpusu służby cywilnej, czyli ten mnożnik, ale aby spożytkować go w sposób motywacyjny. Uważamy, że to, co rekompensuje inflację, powinno trafiać bezpośrednio do kieszeni każdego członka korpusu służby cywilnej. System mnożnikowy ma chronić przed faktyczną utratą części wynagrodzenia w wyniku inflacji. A to, co jest ponad inflację, co budżet jest w stanie zaoferować, powinno zostać przekazane do poszczególnych urzędów w postaci funduszu, który mógłbym roboczo nazwać funduszem motywacyjnym, pozostającym w dyspozycji poszczególnych kierowników urzędów, przeznaczonym na faktyczne podwyżki – a nie na podwyżki polegające na rekompensacie inflacji – i ewentualnie na premie motywacyjne dla wyróżniających się pracowników.

W wyniku wprowadzenia mnożnika został zlikwidowany mechanizm, który z jednej strony krzywdził pewnych pracowników, innych zaś pozwalał wynagradzać stosownie do ich zasług, czasem nawet niestosownie, ale w każdym razie lepiej. Wtedy była tylko ogólna pula środków na wynagrodzenia. Urzędnicy w terenie czytali w gazetach, że dostaną 10% podwyżki i każdy myślał, że będzie to 10% jego wynagrodzenia. Faktycznie dostawali mniej, bo te pieniądze rozchodziły się właśnie na konieczne podwyżki dla osób, które na nie zasługiwały bądź nie, ale kierownictwo uważało, że powinny te podwyżki otrzymać. Przez ostatnie trzy lata była taka sytuacja, że operowanie wynagrodzeniami w sposób motywacyjny było możliwe tylko wtedy, gdy ktoś odchodził na emeryturę i jego wynagrodzenie można było w części skosztować na taki cel. Propozycję dotyczącą tego problemu będę proponował w nowelizacji ustawy.

Inny element, istotny z punktu widzenia budżetu, to środki na szkolenia. Z informacji wstępnych wynika, że jeżeli chodzi o wielokrotnie dyskutowaną kwestię

ośrodka szkoleniowego służby cywilnej, to na jego powstanie nie ma szans, ponieważ sytuacja budżetu nie pozwala żadne na inwestycje poza wyjątkowymi. Ufam jednak, że będzie możliwy powrót do poprzedniej wielkości środków w tak zwanej rezerwie na szkolenia centralne. Rezerwa ta wynosiła w roku 2000 około 1 miliona zł, w roku 2001, w związku z cięciami budżetowymi – poniżej 500 tysięcy zł, co praktycznie pozwala tylko na niewielki zakres szkoleń. Mogę powiedzieć, że paradoksalnie, oprócz środków, które spodziewam się otrzymać z Komisji Europejskiej, będziemy mieli czterokrotnie więcej środków pomocowych na szkolenia. Fundusze te będą jednak przeznaczone wyłącznie na szkolenia etyczne. Projekt kodeksu etycznego czeka na podpis pana premiera. W związku z wdrażaniem tego kodeksu mamy szansę uzyskać pomoc europejską na szkolenia w tym zakresie. Tych środków będzie czterokrotnie więcej niż pieniędzy na wszystkie inne szkolenia centralne. Etyka jest ważnym tematem, ale są inne, równie ważne, takie jak na przykład obsługa klienta administracji lub szkolenia w związku z ustawą o dostępie do informacji publicznej.

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: W tym też jest trochę etyki.)

Zdecydowanie.

Jeżeli chodzi zaś o odpowiedź na drugie pytanie, dotyczące wprowadzenia mechanizmów służby cywilnej do samorządu, to wydaje mi się, że taka potrzeba dojrzała, i że istnieją możliwości w tym zakresie, zarówno w sferze prac legislacyjnych, jak i koncepcyjnych. Myślę, że ten problem ujawni się wyraźnie wraz z wprowadzeniem bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów. Dotychczas mówiło się przede wszystkim o aspekcie neutralności politycznej. Używam celowo określenia „neutralność polityczna” a nie „apolityczność”, ponieważ również w jednostkach samorządowych zawsze jest prowadzona jakaś polityka, i skoro w systemie demokratycznym uważa się, że partie polityczne mają swoją rolę do odegrania, to muszą mieć ją również do odegrania w samorządach. Wydaje się jednak niezbędne, szczególnie w odniesieniu do funkcji kluczowych, czyli sekretarza i skarbnika gminy, wprowadzenie takiego mechanizmu, który by tę grupę osób – można tu mówić o korpusie, bo jednostek samorządowych jest kilka tysięcy – profesjonalizował, to znaczy wejście do niej uwarunkowywałby zdaniem stosownego egzaminu, a pozostawanie w niej – przestrzeganiem określonych, surowych norm. Można się tu odwołać do przykładu innych zawodów, które są zawodami szczególnego zaufania publicznego. W tym przypadku nie jest to zawód wolny, ale na pewno specyficzny, i skoro ma się cieszyć zaufaniem publicznym i zaufaniem organów gminy, to powinien być w ten sposób potraktowany. Ja deklaruje gotowość udziału w ewentualnych pracach, oczywiście na tyle, na ile będzie to pożądanym.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję za tę deklarację i myślę, że to, co pan powiedział, potwierdza sposób naszego myślenia i nasze zamiary na przyszłość. Dziękuję bardzo za tę informację.

Wracając do zasadniczego wątku posiedzenia, poddaję pod głosowanie wniosek, który tu przed chwilą padł, o przyjęcie ustawy bez poprawek.

Kto z pań i panów senatorów jest za jego przyjęciem? (7)

Jednogłośnie „za”.

Dziękuję bardzo.

Pani Mecenas, zdążyła pani jeszcze na najważniejszy akt, jakim jest głosowanie nad przyjęciem ustawy.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Takim rzecznikiem u nas w komisji był zawsze pan senator Gołębek, który bronił budżetu. Myślę, że będzie kontynuował swoją misję. Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 10)

