



Warszawa, 29 października 2003 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

36235

RPO-436415-X/03/KP

Pan  
Leszek Miller  
Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze,

Postanowiłem zwrócić się do Pana Prezesa Rady Ministrów, po zapoznaniu się ze szczególną sprawą, która do mnie wpłynęła, dotyczącą udzielenia urlopu bezpłatnego urzędnikowi służby cywilnej. W moim przekonaniu jej przebieg zdaje się wskazywać na potrzebę precyzyjnego uregulowania procedury udzielania urlopów bezpłatnych urzędnikom służby cywilnej.

Wnioskodawca, pismem z dnia 17 grudnia 1998 roku, jako dyrektor generalny Urzędu Wojewódzkiego zwrócił się do Szefa Służby Cywilnej z wnioskiem o udzielenie mu urlopu bezpłatnego na podstawie art. 38 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1996 r., Nr 89, poz. 402 wraz z późn. zm.), w związku z wyborem na stanowisko starosty powiatowego. Szef Służby Cywilnej decyzją z dnia 22 grudnia 1998 roku odmówił udzielenia urlopu bezpłatnego informując, iż udzielenie urlopu bezpłatnego urzędnikowi służby cywilnej na podstawie art. 38 ustawy o służbie cywilnej nie oznacza ustania zatrudnienia. W okresie urlopu bezpłatnego pracownik pozostaje nadal w stosunku pracy z tym, że ulegają zawieszeniu wzajemne prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Ponadto, art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 wraz z późn. zm.) zakazuje łączenia funkcji rządowych i samorządowych stanowiąc, że członkostwa w zarządzie powiatu nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej. Zakaz ten - jak wyjaśnił Szef Służby Cywilnej -

dotyczy wszelkich form zatrudnienia, tj. na podstawie umowy o pracę, mianowania lub powołania. W związku z tą interpretacją wnioskodawca powziął wątpliwość, czy można uznać przebywanie na urlopie bezpłatnym jako formę zatrudnienia, której łączenie nie jest możliwe z innym zatrudnieniem w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie powiatowym. W związku z powyższym od przedmiotowej decyzji odwołał się do Komisji Odwoławczej Służby Cywilnej. Jednakże odwołanie to nie zostało rozpatrzone przed uchyceniem ustawy z dnia 5 lipca 1996 roku o służbie cywilnej. Stąd wnioskodawca - w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej - postanowił złożyć odwołanie kierując je do Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów decyzją z dnia 19 września 2000 roku umorzył postępowanie argumentując, że według nowych zapisów ustawy o służbie cywilnej wprawdzie Prezes Rady Ministrów jest organem odwoławczym od decyzji Szefa Służby Cywilnej, jednak nowa ustawa nie zawiera przepisów przejściowych i z tej przyczyny Prezes Rady Ministrów jest niewłaściwym organem do rozpatrzenia odwołania. W tej sytuacji wnioskodawca zaskarżył decyzję Prezesa Rady Ministrów do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnosząc o jej uchylenie. NSA podzielił argumentację wnioskodawcy w wyroku z dnia 28 marca 2001 roku uchylając zaskarżoną decyzję Prezesa Rady Ministrów. Następnie Prezes Rady Ministrów w dniu 18 września 2001 r. wydał decyzję utrzymującą w mocy decyzję Szefa Służby Cywilnej z dnia 22 grudnia 1998 r. (DK 850/BS/98) w sprawie odmowy udzielenia urlopu bezpłatnego. Wnioskodawca uznał, iż ww. decyzja Prezesa Rady Ministrów narusza obowiązujące przepisy, gdyż nie zawierają one umocowania dla Szefa Służby Cywilnej do odmowy udzielenia urlopu bezpłatnego. Stąd w dniu 12 października 2001 r. skierował skargę do NSA na decyzję Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 września 2001 r. W dniu 4 grudnia 2002 r. zapadł w tej sprawie wyrok uchylający decyzję Prezesa Rady Ministrów jako bezprzedmiotową. Sąd uznał, że skoro w momencie rozstrzygnięcia sprawy przez Prezesa Rady Ministrów wnioskodawca zrezygnował już z pracy w służbie cywilnej, to organ odwoławczy nie miał podstaw do ponownego merytorycznego rozpoznania odwołania i wydania decyzji o utrzymaniu w mocy decyzji Szefa Służby Cywilnej.

Tak więc po 4 latach został wydany ostateczny wyrok w sprawie udzielenia urlopu bezpłatnego urzędnikowi służby cywilnej, jednakże - jak słusznie zauważył wnioskodawca - nie został rozstrzygnięty podstawowy problem, a mianowicie czy i na jakich warunkach urzędnikowi służby cywilnej przysługuje prawo do otrzymania urlopu bezpłatnego, a także czy czas przebywania na urlopie bezpłatnym jest równoznaczny z pozostawaniem w stosunku zatrudnienia w służbie cywilnej, co uniemożliwia sprawowanie w tym czasie funkcji z wyboru w organach samorządu terytorialnego. Wprawdzie można bronić poglądu, iż ustawa o samorządzie powiatowym (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. Nr 91, poz. 578 wraz z późn. zm.) została uchwalona później niż ustawa o służbie cywilnej (ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz.U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.), a zatem mogła wprowadzić uregulowania szczególne,

jednakże wykładnia logiczna zdaje się zaprzeczać możliwości przyjęcia takiej interpretacji, gdyż wówczas przepis art. 38 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej nie mógłby być stosowany. Ponadto, jeśli spod działania tego przepisu wyłączone miałyby być osoby wchodzące na przykład w skład zarządu gminy, powiatu lub województwa, to przepis ten powinien zawierać wyraźną klauzulę o tym stanowiącą lub zapis, iż nie jest on stosowany, jeśli w innej ustawie kwestia ta jest uregulowana odmiennie. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że opisany kasus dotyczy udzielenia urlopu bezpłatnego urzędnikowi służby cywilnej, sprawującego obecnie funkcję z wyboru w jednostce samorządu powiatowego. Jednakże analogiczny problem dotyczyć może wielu innych osób pełniących funkcje z wyboru w jednostkach samorządu gminnego i wojewódzkiego.

Przedstawiona powyżej sprawa zdaje się świadczyć, w moim odczuciu, o potrzebie precyzyjnego uregulowania zasad uzyskiwania urlopów bezpłatnych przez urzędników i pracowników służby cywilnej. Stąd zwracam się do Pana Prezesa Rady Ministrów z uprzejmą prośbą o przedstawienie swojego stanowiska w tej sprawie.

Z wyrazami szacunku

/-/