



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140-88(8)/09

Warszawa, 29 września 2009 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy o Radzie Ministrów (druk nr 1894).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Prezesa Rady Ministrów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

**Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Radzie  
Ministrów (druk nr 1894)**

OPIS PROJEKTU

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów (druk nr 1894), reguluje materię ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.) w zakresie dotyczącym liczby stanowisk sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu, a także liczby tworzonych gabinetów politycznych i występującej tam wielkości zatrudnienia. Przewiduje on wprowadzenie do ustawy o Radzie Ministrów ograniczenia liczebności:

- 1) w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów:
  - a) sekretarzy stanu – z limitem do jednej osoby,
  - b) podsekretarzy stanu – z limitem do pięciu osób,
  - c) gabinetu politycznego Prezesa Rady Ministrów - z limitem do pięciu osób,
  - d) gabinetu politycznego Wiceprezesów Rady Ministrów - z limitem do trzech osób;
- 2) w ministerstwach:
  - a) podsekretarzy stanu i stanowisk równorzędnych - z limitem do pięciu osób,
  - b) gabinetu politycznego - z limitem do dwóch osób.

Jednocześnie projekt podejmuje próbę uregulowania kwestii tworzenia gabinetów politycznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przez wskazanie w dodawanym art. 28a, iż tworzy się tam w szczególności gabinet polityczny Prezesa Rady Ministrów oraz gabinety polityczne Wiceprezesów Rady Ministrów.

OCENA ROZWIĄZAŃ ZAWARTYCH W PROJEKCIE USTAWY

Jedną z cech demokratycznego państwa prawnego jest dążenie do możliwie precyzyjnego oddzielenia zjawisk i procesów o charakterze politycznym i o charakterze administracyjnym. W sferze działania administracji rządowej zjawisko to znalazło wyraz w realizowanej głównie w 1996 r. reformie Centrum administracyjno-gospodarczego Rządu. Przyjęte zostały wówczas ustawa o Radzie Ministrów oraz ustawa o służbie cywilnej. Ustawy te stworzyły podstawy prawne do systemowego uporządkowania wzajemnych relacji między profesjonalną kadrami urzędniczą a politykami. Jednym z przejawów tego uporządkowania są gabinety polityczne. W dotychczasowej praktyce realizowanej przez rządy reprezentujące

wszystkie w zasadzie opcje polityczne nie kwestionowano zasadności ich istnienia ani nie były wysuwane postulaty tak głębokiej ich redukcji.

Ustawa o działach administracji rządowej z 1997 r. uporządkowała i usystematyzowała strukturę administracji rządowej od strony merytorycznego zakresu jej działania. Wydzielone zostały obszary poszczególnych działów, na ogół dość obszernych i systematycznie rozszerzających się. W kolejnych latach zwiększyła się też sama liczba działów z 28 do 34. Podział zadań między sekretarzy i podsekretarzy stanu mający swoje bezpośrednie skutki dla ich liczby, należy tradycyjnie i to nie tylko w Polsce do sfery wewnętrznego ustroju administracji rządowej, który nie powinien być krępowany zbyt rygorystycznymi normami, ale ukształtowany przede wszystkim w sposób umożliwiający efektywne wykonywanie zadań, w tym również realizację zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z członkostwa w organizacjach międzynarodowych, w szczególności Unii Europejskiej.

Należy zauważyć, iż projektowana ustawa w sposób nieprzemyślany wprowadza ograniczenie liczby stanowisk sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz limit zatrudnienia w gabinetach politycznych, nie porządkując przy tym kwestii najistotniejszych, takich jak jednoznaczne określenie roli gabinetów politycznych oraz zasad ich tworzenia i działania, a także jasne wskazanie podmiotów, dla których gabinet polityczny ma stanowić wsparcie.

Wątpliwości budzi także kwestia samego wprowadzenia wyżej określonych limitów do aktu o randze ustawowej. Wydaje się, że właściwsze byłoby uregulowanie w ustawie jedynie ogólnych zasad powoływania sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz zasad tworzenia gabinetów politycznych.

Wątpliwym jest również, czy projektowana ustawa, wprowadzając limit osób zatrudnionych w gabinetach politycznych, osiągnie zamierzony cel. Zauważyć bowiem należy, iż zadania wykonywane w ramach gabinetów politycznych będzie można wykonywać bez jakichkolwiek ograniczeń, również na podstawie umów cywilnoprawnych. Należy jednocześnie zauważyć, że projektowana ustawa zawiera niespójność, polegającą na objęciu jej zakresem kwestii ograniczenia stanu etatowego gabinetu politycznego ministra (projektowany art. 1 pkt 4 zawierający propozycję zmiany brzmienia art. 39 ust. 3 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów), podczas gdy w uzasadnieniu do powyższego aktu mowa jest o „uregulowaniu kwestii dotyczącej obsady personalnej w gabinetach politycznych premiera, wicepremierów, sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu”.

Ponadto wprowadzane, zgodnie z projektowanym art. 28 ustawy o Radzie Ministrów, ograniczenie liczby stanowisk sekretarzy stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów może prowadzić w praktyce do licznych problemów. Podnieść należy, iż art. 103 ust. 1 Konstytucji

zakazuje łączenia mandatu posła z zatrudnieniem w administracji rządowej, przy czym zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej. Ograniczenie w tym przypadku liczby stanowisk sekretarzy stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów może utrudniać efektywne wspomaganie Prezesa Rady Ministrów w realizacji jego zadań. Wydaje się, że projektodawca przygotowując regulację w zakresie liczby stanowisk sekretarzy (nie więcej niż jedna osoba) i podsekretarzy stanu (nie więcej niż pięć osób) nie uwzględnił specyfiki Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zadania Kancelarii nie ograniczają się - tak jak w przypadku ministrów - do konkretnie wskazanych działów administracji, lecz odnoszą się do szerokiej materii, w tym zadań wskazanych przez Radę Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów.

Wydaje się również, że art. 28a, dodawany do ustawy o Radzie Ministrów, wbrew intencjom projektodawców umożliwi tworzenie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, oprócz gabinetów politycznych Prezesa Rady Ministrów oraz Wiceprezesów Rady Ministrów, gabinety polityczne sekretarza stanu i podsekretarzy stanu. Wynika to z wprowadzonego w tym przepisie otwartego katalogu wskazującego, iż w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów tworzy się w szczególności gabinet polityczny Prezesa Rady Ministrów oraz gabinety polityczne Wiceprezesów Rady Ministrów – z określonym tam limitem zatrudnionych osób. Należy przy tym zauważyć, że w przypadku tworzenia gabinetów politycznych sekretarza stanu i podsekretarzy stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie miałyby zastosowania określone projektowaną ustawą limity zatrudnienia.

Odnosząc się do dodawanego w art. 37 ustawy o Radzie Ministrów ust. 6, wskazującego ogólny limit stanowisk podsekretarzy stanu oraz upoważniającego Prezesa Rady Ministrów do określenia w rozporządzeniu szczegółowych limitów tych stanowisk w każdym ministerstwie, należy po pierwsze mieć na uwadze, iż dany minister może, zgodnie z art. 33 ust. 1a pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów, kierować nie tylko jednym, ale kilkoma działami administracji rządowej. W tym przypadku wprowadzanie w ustawie ograniczenia liczby podsekretarzy stanu może stanowić znaczne utrudnienie w wykonywaniu przez ministra jego licznych zadań, gdyż liczba pięciu stanowisk podsekretarzy stanu może okazać się niewystarczająca. Po drugie, za nieuzasadnioną regulację uznać należy określenie powyższych limitów w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Bowiem, zgodnie z art. 37 ust. 3 ustawy o Radzie Ministrów, sekretarza stanu i podsekretarza stanu powołuje, na wniosek właściwego ministra, Prezes Rady Ministrów, a zatem nie ma potrzeby wydawania odrębnych przepisów w tej materii, która i tak zależy od decyzji Prezesa Rady Ministrów.

Jednocześnie zaznaczenia wymaga, iż zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz art. 33 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, obok ministrów kierujących działem administracji rządowej, w skład Rady Ministrów mogą wchodzić ministrowie powołani do wypełniania zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów, natomiast w projektowanej ustawie całkowicie pominięto regulacje odnoszące się do zasad tworzenia gabinetów politycznych do obsługi tzw. ministrów bez teki.

Do projektowanej ustawy, w wyniku autopoprawki, dodano przepis przejściowy (art. 1a) odnoszący się do podsekretarzy stanu (ust. 1) oraz osób zatrudnionych w gabinecie politycznym na stanowisku doradcy (ust. 2). Niniejszy przepis nie rozstrzyga kwestii międzyczasowych w stosunku do osób pełniących funkcję sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także osób zatrudnionych w gabinetach politycznych na podstawie umowy o pracę, na stanowiskach innych niż doradca, powodując powstanie w tym zakresie luki prawnej.

Dokonując oceny przedmiotowego projektu ustawy należy mieć na uwadze przede wszystkim rolę gabinetu politycznego Prezesa Rady Ministrów, która wynika z jego konstytucyjnej pozycji jako kierującego pracami Rady Ministrów (art. 148 pkt 2 Konstytucji). Gabinet polityczny spełnia wobec szefa rządu funkcje doradztwa politycznego oraz merytorycznego, przy czym do jego zadań należy również współdziałanie z gabinetami politycznymi ministrów i koordynacja ich pracy. Jednocześnie wspomaga on szefa rządu w jego kontaktach z Sejmem, Senatem oraz Prezydentem RP.

Ponadto zaznaczyć należy, iż z gabinetem politycznym premiera współpracują sekretarze i podsekretarze stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Mając kontakt z całym systemem gabinetów ministrów, spajają go z gabinetem politycznym szefa rządu i zapewniają mu sprawny dostęp do informacji.

Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż w wyniku zmiany ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniach osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 20, poz. 101, z późn. zm.), dokonanej ustawą z dnia 13 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 33, poz. 254), poczyniono znaczne oszczędności w wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji rządowej, których wysokość, w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2009 r., szacowana jest na poziomie 4,4 mln zł.

## PODSUMOWANIE

Reasumując, Rząd dostrzega potrzebę uregulowania kwestii będącej przedmiotem projektowanej ustawy, wymaga to jednak pogłębionej analizy istniejących rozwiązań oraz wypracowania nowych, precyzyjnych mechanizmów funkcjonowania struktury doradczej Prezesa Rady Ministrów oraz pozostałych członków Rządu.

Zaproponowane w przedmiotowym projekcie rozwiązania mają charakter doraźny i nieprzemyślany, a wprowadzenie ich w życie mogłoby przynieść więcej negatywnych skutków niż korzyści, zwłaszcza w zakresie zmniejszenia obsady etatowej w kierownictwach resortów realizujących wiele skomplikowanych zadań, często związanych z wdrażaniem projektów unijnych.

**Mając na uwadze powyższe Rada Ministrów negatywnie opiniuje projekt ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów, zawarty w druku nr 1894.**