



MINISTER
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
Bogdan Zdrojewski

Warszawa, 9 lutego 2012 r.

DL/ 171 /12

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

W związku z wystąpieniem Pana Przewodniczącego, skierowanym w trybie art. 60 ust.3 pkt 1 i 5 Regulaminu Senatu, dotyczącym prac Komisji Ustawodawczej Senatu RP nad inicjatywą ustawodawczą w zakresie *projektu ustawy o zmianie statusu niektórych organów administracji rządowej (druk senacki nr 40)* uprzejmie przedstawiam poniższe wyjaśnienia.

Na wstępie pragnę podkreślić, iż zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. Nr z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.) oraz uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.), każdy członek Rady Ministrów w swoich wystąpieniach reprezentuje stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów, a wyrażanie wiążącej oceny Rządu w sprawie poszczególnych pozarządowych inicjatyw ustawodawczych może następować po upoważnieniu przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

Mając na uwadze powyższe oraz wystąpienie Pana Przewodniczącego, pragnę zasygnalizować jedynie spostrzeżenia dotyczące ww. inicjatyw w zakresie zmian proponowanych do ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.).

Po pierwsze należy zauważyć, iż stanowiący podstawę projektowanej inicjatywy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK-A.2004/4/30, dotyczył kontroli konstytucyjności poszczególnych przepisów ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676, z późn. zm.) - na co zresztą wskazuje samo uzasadnienie inicjatywy ustawodawczej. Dokonana przez Trybunał ocena niezgodności przepisu art. 14 ust. 1 ww. ustawy w zestawieniu z

wzorcem konstytucyjnym z art. 103 ust.1 Konstytucji RP była uwarunkowana m.in. charakterem statusu prawnego szefów danych służb. Z treści uzasadnienia do wyroku TK wynika, iż Trybunał przy ocenie danego przepisu ustawy rozważał m.in. zagadnienie konstytucjonalizacji stanowiska sekretarza stanu, jak i kwestię samoistnego uregulowania przez ustawę statusu szefów obu Agencji jako centralnych organów administracji rządowej. Jednocześnie TK nie kwestionował możliwości odstępowania, w drodze ustaw organizujących określoną dziedzinę administracji lub określony urząd, od ogólnych reguł przyjętych w systemie organizacji administracji rządowej, jednakże uznawał, że z konstytucyjnego punktu widzenia nie jest to dopuszczalne, gdy prowadzi do zmiany zakresu stosowalności przepisu konstytucyjnego o charakterze restrykcyjnym (w danym przypadku tzw. zasady incompatibilitas z art.103 ust.1 zd. 1 Konstytucji RP). Trybunał uznał również, że w polskim prawie nie istnieją rozwiązania systemowe dające podstawę do posługiwania się kategorią - rangi stanowisk, ale też stwierdził, iż wprowadzenie do regulacji ustawowych takiej kategorii można byłoby uznać za uzasadnione w określonej strukturze administracyjnej, gdyby związane z nią były szczególne zadania lub prawne instrumenty działania. Dla porządku warto odnotować, iż do oceny TK zgłoszone zostało także zdanie odrębne sędziego Bohdana Zdziennickiego.

W tym kontekście warto odnotować, iż przyjęty w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami status Generalnego Konserwatora Zabytków nie wydaje się tożsamy z kontrolowanym przez Trybunał Konstytucyjny statusem szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu. Przede wszystkim, przepisy danej ustawy nie regulują w sposób samoistny statusu Generalnego Konserwatora Zabytków jako centralnego organu administracji rządowej (vide art. 89 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a art.3 i nast. ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu). Struktura administracyjna służb ochrony zabytków nie przewiduje nawet wyodrębnienia wyspecjalizowanego aparatu (urzędu centralnego) dla Generalnego Konserwatora Zabytków jako szczególnego członka kierownictwa Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Generalny Konserwator Zabytków jest obsługiwany przez samo Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wreszcie ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprost stanowi, iż organem ochrony zabytków jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje Generalny Konserwator Zabytków.

Ponadto zasadą ustawową jest, iż w systemie administracji publicznej stanowisko sekretarza stanu ujmowane jest w integralnej więzi ze stanowiskiem ministra. W praktyce sekretarz stanu jest I zastępcą ministra i zastępuje go w ustalonym zakresie. Stąd też

powierzenie przez ministra takiemu zastępcy funkcji Generalnego Konserwatora Zabytków jest nie tylko doborem personalnym, ale też decyzją co do wyboru priorytetów w ramach zadań realizowanych w danym dziale administracji rządowej.

Niezależnie od powyższego pragnę zauważyć, że w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego stałą praktyką jest, że członkowi kierownictwa realizującemu w imieniu Ministra zadania Generalnego Konserwatora Zabytków powierzane są także inne ważne z punktu widzenia działu kultura i ochrona dziedzictwa narodowego obowiązki.

Celem porównania należy zasygnalizować, iż powoływani dla przykładu: Szef Służby Celnej czy Generalny Inspektor Informacji Finansowej określani są we właściwych przepisach wprost jako „odrębne” organy i obsługiwani są na mocy przepisów ustaw przez jednostki organizacyjne wyodrębnione w tym celu w strukturze Ministerstwa Finansów. Natomiast pozycja Głównego Geologa Kraju jest bardziej zbliżona do Generalnego Konserwatora Zabytków, chociaż nie tożsama (vide art. 89 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a art. 156 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze – Dz. U. Nr 163, poz. 981).

Po wtóre odnosząc się do oceny skutków finansowych wejścia w życie danej inicjatywy ustawodawczej można przyjąć, iż ewentualne oszczędności z tego tytułu stanowiłaby różnica pomiędzy uposażeniem sekretarza a podsekretarza stanu. Dla przykładu - przy założeniu, iż kwota bazowa wynosiłaby 1766,46 zł, osoba zatrudniona na danym stanowisku posiadałaby 15- letni staż pracy, a mnożniki kwoty bazowej wynosiłby odpowiednio dla sekretarza stanu: 4,9 a dla podsekretarza stanu: 4,4 - w praktyce w skali roku oszczędności można szacować na 12.160,80 zł.

Nie można jednocześnie wykluczyć, iż ograniczenie możliwości doboru przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego członka kierownictwa, który piastowałby funkcję Generalnego Konserwatora Zabytków, nie wiązałoby się z potrzebą powołania dodatkowego członka kierownictwa MKiDN w randze podsekretarza stanu. W takim przypadku, przy analogicznych jak wyżej założeniach, inicjatywa faktycznie powodowałaby dodatkowe wydatki dla budżetu państwa, które w skali roku można szacować na 153.766,32 zł.

Reasumując te przykłady dana inicjatywa w praktyce nie niesie ze sobą realnych oszczędności dla budżetu państwa, może natomiast utrudniać właściwym ministrom dobór współpracowników i podział pomiędzy nich zadań ministra w ramach kierownictwa danego resortu.

Po trzecie należy odnotować, iż inicjatywa ustawodawcza nie zawiera żadnych przepisów przejściowych i jedynie minimalne 14-dniowe *vacatio legis*. Rozwiązanie takie nie będzie korzystne dla bezkolizyjnego objęcia obowiązków przez ewentualnie nową osobę mającą piastować funkcję np. Generalnego Konserwatora Zabytków czy też przeprowadzenia procedur związanych ze zmianą stanowiska sekretarza stanu na stanowisko podsekretarza stanu.

Sugerowałbym zatem rozważenie umieszczenia w niej przepisu przejściowego, który przewidywałby pozostawanie na dotychczasowych stanowiskach – oczywiście do czasu odwołania - osób zajmujących obecnie te stanowiska i pełniących jednocześnie funkcję sekretarza stanu.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters, likely representing the name of the author or official.