



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 25 kwietnia 2023 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw  
(druk nr 963)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

1. Ustawa nowelizuje kilka ustaw. Najwięcej zmian dotyczy zatrudniania w służbie cywilnej, przy czym niektóre z tych zmian wprowadza się też w innych, niż służba cywilna, sektorach urzędniczych. Ponadto, w ustawie nowelizuje się ustawę o Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Wprowadza się też niezwiązaną z tematyką tej ustawy zmianę w ustawie o Radzie Ministrów.

2. Jeśli chodzi o **służbę cywilną** (art. 1 ustawy nowelizującej) ustawa zmienia kilka regulacji dotyczących trybu i warunków zatrudniania, w szczególności:

- 1) ułatwia zatrudnianie w służbie cywilnej obywateli Unii Europejskiej i obywateli innych państw, którym przysługuje prawo zatrudnienia w RP, a także umożliwia zatrudnienie osób posiadających Kartę Polaka (pkt 1, 3, 4, 20); możliwość taka stanie się poniekąd zasadą, a nie jak dotychczas – wyjątkiem,
- 2) wprowadza zakaz zatrudniania w służbie cywilnej pracowników i współpracowników organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990 (pkt 2, 19); zakaz taki wprowadza się też do ustawy o pracownikach urzędów państwowych (art. 2),
- 3) uszczegóławia regulacje dotyczące komisji przeprowadzającej nabór do służby cywilnej (pkt 7 i 16),
- 4) nakłada na szefa służby cywilnej zadanie prowadzenia systemu teleinformatycznego umożliwiającego elektroniczne prowadzenie naboru do służby cywilnej (pkt 8, 10, 15),
- 5) skraca minimalny termin składania przez kandydatów dokumentów, liczony od dnia ogłoszenia naboru w BIP z 10 dni do 5 dni (pkt 9)

- 6) modyfikuje kryteria wyłaniania kandydatów oraz reguluje wspólny nabór (jedno postępowanie) na kilka takich samych stanowisk pracy (pkt 12),
- 7) uszczegóławia treść protokołu z przeprowadzonego naboru (pkt 13),
- 8) przesądza, że imiona i nazwiska wyłonionych kandydatów oraz informacje o nich w zakresie objętym wymaganiami na dane stanowisko pracy stanowią informację publiczną (pkt 14),
- 9) wprowadza obowiązek upowszechnienia informacji o kandydacie zatrudnionym w ciągu 3 miesięcy w miejsce poprzednio zatrudnionego kandydata, bez przeprowadzania kolejnego naboru (pkt 17).

Ponadto, w zakresie nowelizacji ustawy o służbie cywilnej ustawa:

- 1) nakłada na szefa służby cywilnej obowiązek prowadzenia działań promujących służbę cywilną (pkt 5), a także ustanawia dzień służby cywilnej i odznakę honorową za zasługi dla służby cywilnej (pkt 6),
- 2) doprecyzowuje terminologię stosowaną w ustawie (pkt 18, 21),
- 3) wydłuża okres rozliczeniowy czasu pracy w służbie cywilnej do 4 miesięcy, umożliwia ustanowienie systemu zadaniowego czasu pracy, systemu skróconego tygodnia czasu pracy, świąteczno-weekendowego systemu czasu pracy (pkt 22),
- 4) uszczegóławia wytyczne do aktu normatywnego Prezesa Rady Ministrów w sprawie czasu pracy urzędów oraz zmienia jego formę z rozporządzenia na zarządzenie (pkt 22 lit c i d),
- 5) uszczegóławia przepisy dotyczące wspólnych komisji dyscyplinarnych w służbie cywilnej (pkt 23).

Niektóre z powyższych regulacji wprowadza się też w sektorach urzędniczych lub w odniesieniu do osób znajdujących się poza służbą cywilną (pracownicy urzędów państwowych – tylko w zakresie zakazu zatrudniania funkcjonariuszy i współpracowników organów bezpieczeństwa; w przypadku inspekcji ochrony środowiska oraz inspekcji transportu drogowego – także w zakresie nowych systemów pracy).

3. W odniesieniu do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (**KSAP**) ustawa (art. 2):

- 1) nadaje normatywną podstawę niektórym dotychczasowym zadaniom KSAP oraz nakłada nowe zadania na KSAP (w szczególności kształcenie dualne) (pkt 1, 3, 4),
- 2) ustanawia fundusz rezerwowy KSAP (pkt 2),
- 3) likwiduje podział na stypendium krajowe i stypendium zagraniczne (pkt 5, 6, 7 i 8).

4. Ustawa – poprzez nowelizację **ustawy o Radzie Ministrów** – wprowadza możliwość powołania w ministerstwie więcej niż jednego sekretarza stanu.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw wpłynął do Sejmu 8 marca 2023 r. Pierwsze czytanie odbyło się 12 kwietnia 2023 r. Następnego dnia odbyło się drugie czytanie, a 14 kwietnia posiedzenie komisji po drugim czytaniu oraz trzecie czytanie.

W trakcie pierwszego czytania wprowadzono niezwiązane z projektem ustawy przepisy nowelizujące ustawę o Krajowej Szkole Administracji Publicznej, a także uszczegółowiono przepisy o wejściu aktu normatywnego w życie.

## **III. Uwagi szczegółowe**

1. **Zmianę w ustawie o pracownikach urzędów państwowych** – chodzi o niewielką grupę urzędów lub pracowników, którzy nie wchodzi w skład służby cywilnej, ani też nie są pracownikami samorządowymi – wnioskodawca uzasadnia troską o „jednolitość sytuacji prawnej dotyczącej warunków zatrudnienia obu tych grup”. Uzasadnienie zasługuje na poparcie, ponieważ urzędnik państwowy niczym nie różni się od urzędnika lub pracownika służby cywilnej. Nie jest jasne jednak dlaczego jednolitość sytuacji prawnej dotyczącej warunków zatrudnienia wnioskodawca zapewnił tylko w zakresie zakazu zatrudniania w urzędzie funkcjonariuszy lub współpracowników dawnych organów bezpieczeństwa. W opiniowanej ustawie wprowadza się istotne zmiany dotyczące systemów pracy (zadaniowy, skrócony, świąteczno-weekendowy), ale w tym przypadku jedynie w zakresie służby cywilnej. Wbrew treści uzasadniania, nowelizacja zatem pogłębia różnice w obu grupach. Podobny problem dotyczy pracowników samorządowych. Niewyjaśniona w uzasadnieniu wyrywkowość tej regulacji jest szczególnie widoczna, jeśli uwzględni się to, że także w administracji rządowej zatrudnienie części urzędników jest regulowane ustawą o pracownikach urzędów państwowych, a nie ustawą o służbie cywilnej.

2. Obejmująca pięć stron wspomniana **zmiana ustawy o Krajowej Szkole Administracji Publicznej** budzi wątpliwości ze względu na etap postępowania ustawodawczego, na którym się pojawiła. Zupełnie niezwiązana z treścią pierwotnego

projektu i istotnie modyfikująca działalność KSAP nowelizacja powinna być zgłoszona, jako osobny projekt ustawy. Mimo, że sytuacje takie zdarzają się co raz częściej, nie zwalnia to z obowiązku zwrócenia na ten błąd proceduralny uwagi. Praktyka taka nie sprzyja jakości stanowionego prawa. W szczególności uwagę taką należy zgłosić, gdy mowa o KSAP – Szkole kształcącej urzędników także w zakresie stosowania prawa oraz sztuki redagowania prawa.

Nowy tryb kształcenia w KSAP nazwano trybem „dualnym” (art. 4 ust. 3), przejmując ten przymiotnik z ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Tryb ten ma polegać w ustawie o KSAP „na prowadzeniu kształcenia i świadczeniu pracy w sposób naprzemienny”. Jednakże w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce studia „dualne” są studiami „o profilu praktycznym prowadzonymi z udziałem pracodawcy”. Do nowego trybu kształcenia w KSAP właściwa byłaby, z Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, nazwa „tryb niestacjonarny” (będąca logicznym przeciwieństwem „trybu stacjonarnego”); ewentualnie dawna nazwa „tryb przemienny”. Nie można bez uzasadnienia odstępować od terminologii stosowanej przez ustawę podstawową dla regulowanych spraw, w szczególności przez ustawę o nazwie „Kodeks” lub „Prawo”.

Przy okazji w przepisie tym pojawił się też błąd polegający na pomieszaniu podmiotów różnych czynności. Przepis stanowi bowiem, że w trybie dualnym KSAP przemiennie prowadzi kształcenie (jak w ust. 1), a ponadto świadczy pracę (tą ostatnią świadczy słuchacz). Nie jest też jasne dlaczego obok dotychczasowego określenia „słuchacz”, wprowadza się także określenie „uczestnik” kształcenia (stacjonarnego bądź dualnego).

3. Z kilku powodów wątpliwa prawnie jest objętościowo niewielka **nowelizacja ustawy o Radzie Ministrów**. Ustawa z 1996 r. o Radzie Ministrów to jedna z trzech najistotniejszych ustaw regulujących funkcjonowanie administracji rządowej (obok ustawy o działach administracji rządowej i ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie). Jest to „ustawa regulująca ustrój i właściwość władz publicznych”. Ustawy takie Konstytucja (art. 123 Konstytucji), jak i regulamin Sejmu nakazuje rozpatrywać w nieprzyspieszonym tempie z zachowaniem reguły pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu (art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Niestety tą ostatnią regułą naruszono.

Omawiany przepis nie tylko uchwalono niezgodnie z procedurą. Wątpliwości co do zgodności z Konstytucją budzi także jego treść. Konstytucja RP przewiduje, że „Mandatu posła nie można łączyć (...) z zatrudnieniem w administracji rządowej” przy czym „Zakaz

ten nie dotyczy **członków Rady Ministrów** i **sekretarzy stanu** w administracji rządowej” (art. 103). Ów wyjątek jest typowy dla państw z parlamentarnym (gabinetowym) systemem rządów i pozwala na ograniczone liczbowo łączenie stanowiska w rządzie z członkostwem w parlamencie. W przeciwieństwie do systemu prezydenckiego, w którym jakiegokolwiek łączenie tego rodzaju stanowisk jest wykluczone. Omawiany wyjątek w demokracjach parlamentarnych (jak każdy wyjątek) rozumiany jest, i powinien być, dość wąsko.

W Polskiej praktyce ustrojowej na czele ministerstwa stoi **jeden minister** i towarzyszy mu w ministerstwie nie więcej niż **jeden sekretarz stanu**. Tak stanowi też ustawa z 1996 r. o Radzie Ministrów i w tym samym duchu wprowadzono ograniczenie do redagowanej w tym okresie konstytucji, przyjętej wkrótce potem (1997 r.). Ograniczenie to ma dwie funkcje. Po pierwsze, ma utrudnić zbyt duże uzależnienie posłów partii (koalicji) rządzącej od premiera rozdzielającego im płatne stanowiska rządowe. Wszak poseł zajmujący stanowisko w rządzie nie jest w stanie realizować funkcji kontrolnej Sejmu nad Radą Ministrów. Po drugie, ma umożliwić poświęcenie się istotnej grupie posłów wyłącznie pracy w Sejmie oraz istotnej grupie „wiceministrów” – wyłącznie pracy w ministerstwach. Tymczasem zaproponowana nowelizacja pozwala zatrudnić w ministerstwach dowolną liczbę, będących posłami, sekretarzy stanu; nawet w takiej liczbie, że w sumie łącznie z ministrami, zakres osób, które realizują w Sejmie funkcję kontrolną wobec Rządu i zakres osób w Rządzie, które podlegają tej kontroli w zasadzie będą się pokrywać.

Wnioskodawca w uzasadnieniu twierdzi, „że już w obecnym stanie prawnym powołanie więcej niż jednego sekretarza stanu w ministerstwie jest możliwe (i stosowane) – pod warunkiem, że taka osoba będzie jednocześnie pełnomocnikiem Rządu albo pełnomocnikiem Prezesa Rady Ministrów. Proponowana zmiana [zdaniem wnioskodawcy] *de facto* jedynie porządkuje i systematyzuje zatem istniejący stan faktyczny w tym zakresie – umożliwiając, gdy jest to uzasadnione potrzebami urzędu, powołanie danej osoby do pełnienia funkcji sekretarza stanu – bez konieczności jednoczesnego ustanawiania pełnomocnika”. Wnioskodawca nie wskazał jednak na przepis, który pozwalałby powołać więcej niż jednego sekretarza stanu w ministerstwie. Zresztą, gdyby taki przepis istniał nie wprowadzałby go w opiniowanej ustawie. Nieprawdziwy jest też ten fragment uzasadnienia, w którym twierdzi się, że w obecnym stanie prawnym powołanie więcej niż jednego sekretarza w ministerstwie jest możliwe – pod warunkiem, że taka osoba będzie jednocześnie pełnomocnikiem Rządu. Ustawa nie przewiduje takiego warunku (wyjątku). Ustawa mówi jedynie, że „Rada

Ministrów może ustanowić pełnomocnika Rządu do określonych spraw, których przekazanie członkom Rady Ministrów nie jest celowe”, przy czym „Pełnomocnikiem Rządu może być sekretarz stanu lub podsekretarz stanu, a w zakresie zadań o zasięgu regionalnym – wojewoda” (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z 1996 r. o Radzie Ministrów). Ustawa mówi zatem jedynie o tym komu premier może powierzyć funkcję pełnomocnika. Z przepisu tego nie wynika, że ustanawiając pełnomocnika Rządu, premier może utworzyć kolejne stanowisko sekretarza stanu w ministerstwie lub kolejne stanowisko wojewody w województwie. Przepisy ustawy i Konstytucji RP przewidują tylko jednego wojewodę w województwie i jednego sekretarza stanu w ministerstwie. Gdyby przyjąć wyjaśnienia wnioskodawcy, premier mógłby powołać w województwie dodatkowych wojewodów, powierzając im jednocześnie funkcje pełnomocników Rządu. Rację ma wnioskodawca tylko w tym, że ostatnio praktyka poszła w kierunku sprzecznym z prawem. Przykładowo, w Ministerstwie Edukacji i Nauki jest obecnie, obok ministra, pięciu sekretarzy stanu, a nie ma ani jednego podsekretarza stanu (przy czym czterech sekretarzy stanu jest jednocześnie pełnomocnikami Rządu do różnych spraw). Praktyka taka, jest niezgodna z prawem. Dlatego też od pewnego czasu próbuje się ją usprawiedliwić poprzez poszukiwanie pozornego uzasadnienia. Zresztą daje temu wyraz sam wnioskodawca twierdząc, że zaproponowana przezeń zmiana „jedynie porządkuje i systematyzuje (...) istniejący stan faktyczny w tym zakresie – umożliwiając (...) powołanie danej osoby do pełnienia funkcji sekretarza stanu – bez konieczności jednoczesnego ustanawiania pełnomocnika”. Oznacza to, że we wspomnianym Ministerstwie utworzono czterech pełnomocników po to tylko, by można było utworzyć cztery dodatkowe stanowiska sekretarzy stanu i by można je było powierzyć członkom parlamentu. Nadal jednak praktyka ta nie legalizuje sytuacji, w której w ministerstwie byłby więcej niż jeden sekretarz stanu.

Polskie prawo i tradycja ustrojowa przewidują jednego ministra na czele ministerstwa, jednego sekretarza stanu w ministerstwie i jednego wojewodę w województwie. Nie ma natomiast przeszkód by w ministerstwie powołanych zostało kilku podsekretarzy stanu, przy czym oni już nie mogą być posłami i senatorami. Można odnieść wrażenie, że nowelizacja jest próbą obejścia konstytucyjnego zakazu zbyt masowego łączenia stanowisk rządowych i poselskich. Ograniczenie to znane jest też konstytucjom innych demokracji parlamentarnych. Proponowany przepis uczyni to ograniczenie pozornym.

Przy okazji doszło też do naruszenia reguł tworzenia prawa z innych powodów. Wobec powyższych wątpliwości, jedynie dla porządku należy zwrócić uwagę, że ustrojowe zagadnienie liczby wiceministrów nie powinno być dodawane do ustawy o służbie cywilnej. Zagadnienia te nie mają ze sobą nic wspólnego. Tytuł ustawy powinien być komunikatywny, a zatem powinien wskazywać o czym mowa w ustawie. Tego rodzaju błędy prowadzą do kolejnych błędów. Właśnie z tego rodzaju błędem – podwójnym – mamy do czynienia w przypadku omawianego przepisu. Kilka tygodni temu, w ustawie o aplikacji mObywatel wprowadzono już przepis przewidujący mnogą liczbę sekretarzy stanu. Ponieważ wnioskodawca wprowadził tę zmianę w **ustawie o aplikacji mObywatel**, a więc w ustawie, z której tytułu trudno komukolwiek domyślić, że dokonuje się w niej zmiany ustrojowej dotyczącej liczby sekretarzy stanu, obecnie – w wyniku powyższego błędu – proponuje identyczną zmianę w **ustawie dotyczącej służby cywilnej**, również nie mającej nic wspólnego z liczbą sekretarzy stanu – popełniając kolejny, identyczny błąd, będący konsekwencją wcześniejszego. Wnioskodawca nie pamięta i nie zauważa, że kilka tygodni wcześniej, inną ustawą, wprowadził tą samą zmianę.

#### **IV. Propozycje poprawek**

1. W art. 1 w pkt 6, w dodawanym art. 23c (pkt 3 lit. c) mowa jest o tym, że odznakę nadaje prezes Rady Ministrów m.in. na wniosek ministra lub „kierownika centralnego organu administracji rządowej”. W Polsce występuje około 40 „centralnych organów administracji rządowej” (np. główny inspektor sanitarny, główny inspektor nadzoru budowlanego, komendant główny policji). Żaden z nich nie ma kierownika (nie istnieje kierownik głównego inspektora sanitarnego, kierownik głównego inspektora nadzoru budowlanego lub kierownik komendanta głównego policji). Organy te mają jedynie organy sprawujące nad nimi nadzór – ministrów, ale ci ostatni wymienieni są w przepisie osobno. Centralne organy nie mają kierowników, po prostu są centralnymi organami. Taka też jest terminologia innych ustaw (np. ustawa o działach administracji rządowej).

W konsekwencji proponuje się by w przepisie skreślić wyraz „kierownika”.

2. W art. 1 w pkt 6, w dodawanym art. 23b ust. 2 stanowi się, że „Odznaka jest zaszczytnym, honorowym wyróżnieniem i może być nadawana za szczególne zasługi na rzecz służby cywilnej”. Przymiotnik „honorowa” używany jest także w jej nazwie. Dotychczas przepisy ustanawiające „odznaki”, nie przewidywały, że są one „zaszczytnym,

honorowym wyróżnieniem”. Wynikało to z istoty odznaki i być może z praktyki jej nadawania. Dochodzi do podziału oznaczeń na zaszczytne *de facto* i zaszczytne jedynie *de iure*, formalnie. Warto rozważyć, czy to ustawodawca powinien przesądzać, i czy w ogóle ma na to wpływ, by odznaka była „zaszczytnym, honorowym wyróżnieniem”.

Proponuje się skreślić w powyższym przepisie wyrazy „zaszczytnym, honorowym wyróżnieniem”.

3. W związku z trybem wprowadzenia zmian do ustawy o KSAP proponuje się skreślenie art. 3 opiniowanej ustawy

4. W konsekwencji uwagi dotyczącej liczby sekretarzy stanu proponuje się skreślenie w opiniowanej ustawie art. 5.

5. Przepis art. 14 przewiduje ogłoszenie komunikatu Prezesa Rady Ministrów w Dzienniku Ustaw. Tymczasem niedawno uchwalona z inicjatyw Rządu, wspomniana ustawa o aplikacji mObywatel – poprawnie – przewiduje ogłoszenie komunikatu w Monitorze Polskim.

Proponuje się we wspomnianym przepisie wyrazy „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” zastąpić wyrazami „Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”„.

*Główny ekspert*

*Marek Jarentowski*