

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 17 grudnia 2020 r.

**w sprawie ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych
innych ustaw**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 20 listopada 2020 r. ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 17 grudnia 2020 r. Senat rozpatrzył ustawę o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw i zdecydował o jej odrzuceniu.

Dokonując generalnej oceny przedłożonej ustawy Senat stwierdził, że ustawa, która w założeniu miała zwiększać efektywność administrowania państwem, nie zrealizuje zamierzonego celu, a wręcz przyczynić się może do pogłębienia problemów związanych z dotychczasowym, niedoskonałym zarządzaniem administracją, w szczególności kadrami.

W trakcie debaty zwracano uwagę na to, że państwo powinno służyć obywatelom także poprzez zbudowanie stabilnego, efektywnego i apolitycznego aparatu urzędniczego. Służyć temu miało uchwalanie przez parlament kolejnych ustaw regulujących, a następnie wzmacniających, pozycję korpusu służby cywilnej.

Tymczasem w ustawie znalazły się istotne zmiany polegające na włączeniu do korpusu służby cywilnej osób zajmujących dotychczas politycznie umocowane stanowiska podsekretarza stanu. Zdaniem Senatu prawidłowość tego rozwiązania budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z zasadami wyrażonymi w treści art. 153 Konstytucji RP.

Senat w pełni podzielił pogląd, że w nowoczesnym, demokratycznym państwie funkcjonowanie administracji państwowej powinno być zgodne z właściwie rozumianym interesem ogólnym, wspólnym dla wszystkich obywateli, a przy tym niezależnym od partykularnych interesów, odczytywanych przez pryzmat oddziaływania zmieniających się sił politycznych. Korpus służby cywilnej powołany został właśnie po to, by budować silny i bezstronny aparat urzędniczy, by unikać częstych zmian na stanowiskach w administracji państwowej, związanych bezpośrednio z kalendarzem i dynamiką zmian politycznych. Przeciwdziałać tym zagrożeniom mają wyrażone w art. 153 zasady organizacyjno-funkcjonalne służby cywilnej czyli: zawodowość, stabilność zatrudnienia, rzetelność, bezstronność (w sytuacjach konfliktu) i polityczna neutralność.

W ocenie Senatu, przepisy kształtujące pozycję zawodową podsekretarza stanu, umiejscawiające ich niejako na wyodrębnionej pozycji, choć w ramach korpusu służby

cywilnej, pozwalają na poddanie w wątpliwość, czy pozostaną oni, jako członkowie korpusu służby cywilnej, bezstronni i politycznie neutralni skoro:

- ich zadania wykonywane dotychczas nie ulegną zmianie,
- Prezes Rady Ministrów będzie mógł upoważnić podsekretarza stanu do reprezentowania Rządu przed Sejmem,
- podsekretarze stanu będą mogli zastępować ministra, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów czy przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów w przypadku, gdy sekretarz stanu nie został powołany,
- będą powoływani bezpośrednio przez Prezesa Rady Ministrów,
- nie będą podlegali opisowi i wartościowaniu,
- będą mieli odrębnego rzecznika dyscyplinarnego, którego powoływał będzie Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Zdaniem Senatu, przyjęcie tych rozwiązań może spowodować osłabienie pozycji korpusu służby cywilnej *en gros*, a brak wyraźnego rozdzielenia stanowisk politycznych od stanowisk w służbie cywilnej prowadzić może do utraty społecznego zaufania do funkcjonariuszy publicznych.

Senat zwrócił uwagę na szczególnie niekorzystne zmiany wprowadzane do ustawy o służbie zagranicznej. Określają one poziom wymagań stawianych kandydatom na stanowiska kierownicze w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, poniżej poziomu wymaganego od zwykłych pracowników – członków korpusu służby cywilnej.

Kolejną z nieakceptowanych przez Senat zmian wprowadzanych ustawą są znowelizowane w art. 4 ustawy przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, zgodnie z którymi Prezes Rady Ministrów będzie mógł w rozporządzeniu wskazywać komórki organizacyjne w urzędach administracji rządowej, których pracownicy nie będą objęci statusem członka służby cywilnej, lecz statusem urzędnika państwowego, znajdującym oparcie w ustawie o pracownikach urzędów państwowych.

Oznaczać to będzie nie tylko zmianę statusu już pracujących osób, lecz także zmianę wymagań i zasad dotyczących naboru nowych pracowników oraz ich kwalifikacji, a także zasad zwolnień z pracy w tych komórkach.

Dostrzegając, że przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie nakładają na pracodawcę obowiązku organizowania otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne stanowiska pracy, Senat stwierdził, że rezygnacja z takiego naboru ogranicza krąg kandydatów, tym samym ograniczając możliwość dokonania najlepszego wyboru w oparciu o jasne i określone kryteria, a to budzi istotne wątpliwości co do kompetencji i bezstronności ostatecznie zatrudnionych osób.

Senat dostrzega, że służba cywilna podlega szczególnej, instytucjonalnej ochronie konstytucyjnej, tymczasem na mocy omawianego przepisu upoważniającego członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w komórkach organizacyjnych, wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów, zostaną z tej szczególnej ochrony wyłączeni, gdyż jako urzędnicy służby cywilnej pozostaną na czas pracy w tej komórce na urlopie bezpłatnym. Pracę wykonywać będą jako urzędnicy państwowi, a ich praca nie będzie podlegać szczególnej, instytucjonalnej ochronie konstytucyjnej przysługującej członkowi korpusu służby cywilnej.

Senat wziął pod uwagę zdanie Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w sprawie K 9/02, gdzie Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „dopuszczając do pominięcia procedur i wymogów określonych w ustawie o służbie cywilnej, ustawa prowadzi do naruszenia wskazanych w art. 153 ust. 1 Konstytucji celów powołania i funkcjonowania służby cywilnej” – podobnie jak przedłożona Senatowi ustawa, która pozwala na wyłączenie aktem podustawowym (rozporządzeniem) stosowania wobec członków korpusu służby cywilnej, kształtujących ich pozycję prawną, norm gwarancyjnych wyrażonych wprost w Konstytucji.

W ocenie Senatu nie znajduje uzasadnienia kolejna z prezentowanych w ustawie zmian, polegająca na wyodrębnieniu nowego działu administracji rządowej – leśnictwo i łowiectwo. Jak wynika z załączonego do ustawy uzasadnienia docelowo działem tym kierował będzie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Senat wyraził swoje zaniepokojenie przyszłością polskich lasów. W przekonaniu Senatu wejście w życie tych rozwiązań prowadzi może do zaprzepaszczenia dorobku Lasów Państwowych jako instytucji z wieloletnim doświadczeniem i tradycją, do skupiania się na realizacji w lasach funkcji gospodarczej i wykorzystania lasów jako zasobu – poprzez wycinki oraz niemożności prowadzenia kompleksowej ochrony środowiska, bioróżnorodności i klimatu – poprzez rozproszenie kompetencji i poddanie tych zagadnień właściwości kilku różnych ministrów.

Senat krytycznie odnosi się do wprowadzanych ustawą zmian, których konsekwencją będzie podniesienie wynagrodzeń podsekretarzy stanu oraz wynagrodzeń osób biorących udział w pracach Rady Legislacyjnej, które będą uzyskiwały podwójne wynagrodzenie: za pracę na rzecz zatrudniających je organów i instytucji państwowych oraz za uczestnictwo w pracach Rady Legislacyjnej.

Mając na względzie powyższe, podjęto uchwałę o odrzuceniu ustawy w całości.