

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 11 maja 2023 r.

w sprawie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 2023 r. ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

1. Na posiedzeniu w dniu 11 maja 2023 r. Senat rozpatrzył ustawę o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw i zdecydował się na jej odrzucenie.

2. Zmianę w ustawie o pracownikach urzędów państwowych – chodzi o niewielką grupę urzędów lub pracowników, którzy nie wchodzą w skład służby cywilnej, ani też nie są pracownikami samorządowymi (a których ma też objąć zakaz zatrudniania funkcjonariuszy i współpracowników dawnych organów bezpieczeństwa polskiego państwa) – 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 ustawie wprowadza się istotne zmiany dotyczące systemów pracy (zadaniowy, skrócony, świąteczno-weekendowy), ale w tym przypadku jedynie w zakresie służby cywilnej. **Wbrew treści uzasadnienia, nowelizacja zatem pogłębia różnice między służbą cywilną i pracownikami urzędów państwowych.** 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.

Za wątpliwe można uznać też wprowadzenie zakazu pracy w służbie cywilnej i urzędach państwowych wobec wszystkich zatrudnionych. Przepis obejmie zarówno wyższe stanowiska, jak i stanowiska wspomagające w administracji rządowej i państwowej. Konstytucyjne prawo do zatrudnienia w służbie publicznej może być ograniczone, ale jedynie ze wskazanych w Konstytucji powodów, np. bezpieczeństwo państwa. Pojawia się wątpliwość, czy w odniesieniu do osoby zatrudnionej w urzędzie na szeregowym stanowisku, której pozostało niewiele lat do osiągnięcia wieku emerytalnego, wydalenie z pracy z powodu dawnej (sprzed 30-40 lat) w pracy w organach bezpieczeństwa państwa nie będzie naruszeniem zasady proporcjonalności ograniczenia praw i wolności do chronionej wartości.

3. **Obejmująca pięć stron 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 (tryb i warunki zatrudniania i system pracy w służbie cywilnej) oraz **istotnie modyfikująca działalność KSAP nowelizacja powinna być zgłoszona, jako osobny projekt ustawy.** Mimo, że sytuacje takie zdarzają się coraz częściej, nie zwalnia to z obowiązku zwrócenia na ten błąd proceduralny uwagi. Co raz częstsza praktyka nieprzestrzegania procedur nie sprzyja jakości stanowionego prawa i prawidłowości funkcjonowania instytucji państwowych. W szczególności uwagę taką należy zgłosić, gdy mowa o KSAP – Szkole kształcącej urzędników także w zakresie stosowania prawa oraz sztuki redagowania prawa.

4. 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 ustawy – Prawo 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 pomieszczeniu podmiotów różnych czynności. Przepis stanowi bowiem, że w trybie dualnym KSAP przemiennie „prowadzi kształcenie” (jak w ust. 1), a ponadto „świadczy pracę” (tę ostatnią świadczy, kształcący się w tym trybie, słuchacz).

Nie jest też jasne dlaczego obok dotychczasowego określenia „słuchacz”, wprowadza się także określenie „uczestnik” kształcenia (stacjonarnego bądź dualnego).

5. 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 tę ostatnią regułę 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 tradycji i 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 istotnej mierze 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 rozpatrywanej 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 twierząc, 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. A jeśli tak, w ministerstwie można byłoby powoływać też kilku ministrów.

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 dotyczącej służby 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 mamy do czynienia w przypadku omawianego przepisu. Kilka tygodni temu, w ustawie o aplikacji mObywatel wprowadzono już przepis przewidujący mnogą liczbę sekretarzy stanu. Wnioskodawca wprowadził już raz tę zmianę w ustawie o aplikacji mObywatel, a więc w ustawie, z której tytułu trudno komukolwiek domyślić się, że dokonuje się w niej zmiany ustrojowej dotyczącej liczby sekretarzy stanu. W konsekwencji, obecnie – w wyniku powyższego błędu (prowadzącego do uzasadnionego, a błędnego przypuszczenia, że ta kwestia nie mogłaby być regulowana w ustawie o aplikacji mObywatel) – proponuje identyczną zmianę w ustawie dotyczącej służby cywilnej, również nie mającej nic wspólnego z liczbą sekretarzy stanu. I popełnia kolejny, identyczny błąd, będący konsekwencją wcześniejszego: wnioskodawca nie pamięta i nie zauważa, że kilka tygodni wcześniej, inną ustawą, wprowadził tę samą zmianę.

6. Ustawa zawiera też kilka innych, drobniejszych błędów terminologicznych i redakcyjnych. Choć ponad 40 ustaw ustrojowych tworzy „centralne organy administracji rządowej” (np. główny inspektor sanitarny, główny inspektor nadzoru budowlanego, komendant główny policji), rozpatrywana ustawa nazywa te organy – „kierownikami centralnych organów administracji rządowej”. W uzasadnieniu projektu, ani w trakcie prac, wnioskodawca nie uzasadnił różnicy między tymi określeniami, ani przyczyn zmiany terminologii („organ”, a „kierownik organu”).

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. Nie jest jasne dlaczego ten sam wnioskodawca, nie jest w stanie wskazać jednolicie i poprawnie właściwego dziennika promulgacyjnego.

7. Z powyższych przyczyn ustawa nie zasługuje na poparcie.