



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 22 listopada 2021 r.

**Opinia do ustawy o szczególnych zasadach wynagradzania
osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa**

(druk nr 568)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa ma na celu zwiększenie atrakcyjności pracy w instytucjach publicznych, które odpowiedzialne są za cyberbezpieczeństwo państwa.

Celowi temu służyć ma utworzenie Funduszu Cyberbezpieczeństwa, z którego finansowane będą dodatki do wynagrodzeń (będące rodzajem świadczenia pieniężnego w przypadku uposażeń) osób pracujących na stanowiskach związanych z zapewnianiem szeroko rozumianego bezpieczeństwa w sieciach teleinformatycznych sektora publicznego, zwane świadczeniem teleinformatycznym.

Działania podejmowane na podstawie ustawy służyć będą realizacji celów określonych w rządowej Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019–2024, zgodnie z którą zarobki pracowników administracji publicznej, zajmujących się cyberbezpieczeństwem, będą zwiększane do poziomu, jaki mogliby oni uzyskać zatrudniając się w sektorze prywatnym.

Dysponentem Funduszu jest minister właściwy do spraw informatyzacji.

W art. 2 ust. 4 ustawa wskazuje źródła przychodu Funduszu, którymi są między innymi:

- 1) wpływy z kar pieniężnych nakładanych na podstawie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa,
- 2) środki z zysku netto wypracowanego przez Naukową i Akademicką Sieć

Komputerową – Państwowy Instytut Badawczy,

- 3) środki z Funduszu Szerokopasmowego, o którym mowa w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych,
- 4) dotacje z budżetu państwa i inne przychody.

Środki na wypłatę świadczenia teleinformatycznego udzielane będą ze środków Funduszu na podstawie umowy pomiędzy dysponentem Funduszu a wnioskodawcą, którym będą organy i podmioty wymienione w art. 5 pkt 1 i 2.

Poszczególne wnioski, składane raz do roku do 31 sierpnia roku poprzedzającego, opiniowane będą przez Kolegium do Spraw Cyberbezpieczeństwa w zakresie maksymalnej kwoty prognozowanych kosztów związanych z przyznaniem świadczenia teleinformatycznego poszczególnym wnioskodawcom.

W przypadku zmiany maksymalnej kwoty prognozowanych kosztów albo negatywnej opinii Kolegium wnioskodawca może złożyć kolejny, zmieniony wniosek, który wymaga uzyskania pozytywnej opinii Kolegium.

Przedziały kwotowe wysokości świadczenia teleinformatycznego określać będzie Rada Ministrów w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy.

W art. 7 w ust. 1 ustawa stanowi, że wysokość wynagrodzenia za pracę wraz z dodatkami albo uposażenia wraz z dodatkami, z uwzględnieniem świadczenia teleinformatycznego, nie może przekroczyć 21-krotności kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej określonej w ustawie budżetowej, czyli 42.672 zł. W 2021 i 2022 r. kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej wynosi 2.031,96 zł.

W kolejnych ustępach art. 7 ustawa określa tryb przyznawania i cofania prawa do świadczenia oraz jego ponownego przyznawania w przypadku wcześniejszej utraty tego prawa.

Ustawa stanowi również, że świadczenia teleinformatycznego nie wlicza się do ustalania wysokości:

- nagrody jubileuszowej,
- odprawy emerytalnej lub rentowej,
- wynagrodzenia rocznego, o którym mowa w ustawie o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej,
- emerytury lub renty inwalidzkiej, o której mowa w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin,

- emerytury, renty inwalidzkiej i renty rodzinnej, o której mowa w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Ustawa nakłada na ministra właściwego do spraw informatyzacji obowiązek przedstawiania sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych sprawozdania z dysponowania środkami Funduszu za każdy kwartał, w terminie 21 dni od zakończenia kwartału.

Ustawa przewiduje 14-dniowy okres *vacatio legis* zgodnie ze standardem minimalnym wyznaczonym normą wyrażoną w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, z wyjątkiem dotyczącym art. 22, który wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Przepisy art. 22 nowelizujące przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych mają na celu wydłużenie o rok, tj. do 1 stycznia 2023 r. okresu *vacatio legis* dla przepisów, które:

- 1) zachowują w mocy (na kolejny rok) niektóre akty wykonawcze, wymienione w nowelizowanym przepisie art. 34 pkt 1;
- 2) nakładają obowiązek informowania Prezesa UKE o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej oraz o przebiegu światłowodowych linii kablowych zapewniających dostęp do Internetu, przez podmioty wskazane w art. 29 ust. 2 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa jest efektem prac nad pilnym rządowym projektem ustawy o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa (druk nr 1743), wniesionym do Sejmu dnia 12 listopada 2021 r.

Pierwsze czytanie projektu ustawy miało miejsce w dniu 16 listopada 2021 r. na posiedzeniu dwóch połączonych komisji sejmowych: Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii oraz Komisji Finansów Publicznych. Komisje przedstawiły sprawozdanie zawarte w druku nr 1753.

Drugie czytanie projektu odbyło się w tym samym dniu, na 42. Posiedzeniu Sejmu. Wobec zgłoszenia 8 poprawek projekt został ponownie skierowany do Komisji. Najważniejsze poprawki zmierzały do:

- 1) rezygnacji z przekazywania na Fundusz Cyberbezpieczeństwa środków z Funduszu Szerokopasmowego, o którym mowa w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych;
- 2) zwiększenia o 100 mln zł wysokości środków przekazywanych z budżetu państwa na Fundusz Cyberbezpieczeństwa w 2022 r.;
- 3) zmniejszenia do 10 mln zł (z przewidzianych ustawą 100 mln zł.) wysokości środków, które ma do 31 grudnia 2021 r. przekazać na Fundusz Cyberbezpieczeństwa, Dyrektor Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego, z zysku i funduszu rezerwowego Instytutu;
- 4) zwiększenia maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa na Fundusz Cyberbezpieczeństwa w kolejnych 10 latach o dodatkowe 100 mln zł rocznie (w poprawce 7) albo o 50 mln zł rocznie (w poprawce 8).

W dniu 17 listopada 2021 r. Sejm uchwalił ustawę, odrzucając wszystkie poprawki zgłoszone w drugim czytaniu. Za przyjęciem ustawy głosowało 275 posłów, przeciw 117, zaś 45 posłów wstrzymało się od głosu.

III. Uwagi szczegółowe i propozycje poprawek

1. W art. 4 ustawy przewiduje się dwustopniowy system opiniowania wniosku w zakresie maksymalnej kwoty prognozowanych kosztów związanych z przyznaniem świadczenia teleinformatycznego poszczególnym wnioskodawcom.

W sytuacji wskazanej w ust. 4 ustawa stanowi, że w przypadku zmiany maksymalnej kwoty albo negatywnej opinii Kolegium, wnioskodawca może ponownie złożyć wniosek, po terminie określonym w art. 3 ust. 3.

Przepis ust. 5 stanowi z kolei, że zmieniony wniosek wymaga uzyskania pozytywnej opinii Kolegium.

Przepisy ustawy nie przesądzają jednak co stanie się w przypadku kolejnej negatywnej opinii Kolegium, czy dany wnioskodawca może na podstawie ust. 4 wnioskować po raz kolejny, tj. drugi lub trzeci.

Należy też rozważyć na jakiej podstawie minister – dysponent Funduszu może odmówić takiemu wnioskodawcy przekazania z Funduszu środków na wypłatę świadczenia teleinformatycznego, skoro ustawa takiego przepisu nie zawiera, oraz czy dany podmiot może się od takiej odmowy odwołać.

2. W art. 7 określa się kwestie przyznawania prawa do świadczenia teleinformatycznego oraz utraty prawa do przyznanego świadczenia, ponadto przepis ust. 6 stanowi kiedy przyznanego świadczenia nie wypłaca się.

W ust. 1 stanowi się, że wysokość wynagrodzenia za pracę wraz z dodatkami albo uposażenia wraz z dodatkami, z uwzględnieniem świadczenia teleinformatycznego, nie może przekroczyć 21-krotności kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej.

Można wnioskować, że gdyby przyznanie świadczenia teleinformatycznego miało skutkować przekroczeniem kwoty wynagrodzenia wskazanej w przytoczonym przepisie, świadczenia nie przyznaje się. Wniosek taki nie jest jednak wyraźnie wyartykułowany w dodawanym przepisie.

W przepisach art. 7 brakuje w ogóle przepisu, który wskazywałby, kiedy świadczenia się nie przyznaje.

Przepisy ustaw pragmatycznych np. w ustawie o Policji w art. 120b w ust. 5 wskazują przypadki, w których świadczenia się nie przyznaje:

Świadczenia motywacyjnego nie przyznaje się policjantowi:

1) który podczas ostatniego opiniowania służbowego otrzymał jedną z opinii służbowych, o których mowa w art. 38 ust. 2 pkt 2 albo 3 albo art. 41 ust. 1 pkt 2 albo ust. 2 pkt 1 - przez okres jednego roku od dnia wydania ostatecznej opinii służbowej;

2) przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne lub dyscyplinarne do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania;

3) ukaranemu karą dyscyplinarną - do czasu jej zatarcia;

4) skazanemu wyrokiem sądu lub w stosunku do którego postępowanie karne zostało warunkowo umorzone - przez okres jednego roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia.

Analogiczne rozwiązania przewidują również przepisy ustawy zmieniające ustawy:

– o Straży Granicznej w art. 117e ust. 5,

– o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu w art. 126a ust. 4,

- o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w dodawanym art. 99a w ust. 3,
- o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego w dodawanym art. 83a ust. 6,
- o Służbie Ochrony Państwa w dodawanym art. 172c w ust. 5.

W świetle powyższego brak w nowej ustawie (w części ogólnej) przepisu, który określa przypadki w których świadczenia nie przyznaje się, należy oceniać w kategoriach zaistnienia luki prawnej.

Propozycja poprawki:

- w art. 7 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Świadczenie teleinformatyczne jest przyznawane corocznie na okres realizacji zadań z zakresu cyberbezpieczeństwa.

2. Świadczenia teleinformatycznego nie przyznaje się osobie realizującej zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa:

- 1) w przypadku gdy wysokość wynagrodzenia za pracę wraz z dodatkami albo uposażenia wraz z dodatkami, z uwzględnieniem świadczenia teleinformatycznego, przekroczy 21-krotność kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej;
- 2) przeciwko której wszczęto postępowanie karne lub dyscyplinarne do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania;
- 3) ukaranej karą dyscyplinarną – do czasu jej zatarcia;
- 3) tymczasowo aresztowanej;
- 4) skazanej wyrokiem sądu lub w stosunku do którego postępowanie karne zostało warunkowo umorzone – przez okres jednego roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia.”.

3. W art. 7 w ust. 6 pkt 2 stanowi się, że świadczenia teleinformatycznego nie wypłaca się za okres nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy albo w służbie, trwającej krócej niż 2 dni.

Jeśli nieusprawiedliwiona nieobecność trwała co najmniej 2 dni osoba realizująca zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa traci prawo do przyznanego świadczenia teleinformatycznego.

W przypadku takiego samego przewinienia, w przepisie nowelizującym ustawę o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (art. 14 pkt 3, w art. 88a ust. 6) przewiduje się brak wypłaty świadczenia przez miesiąc kalendarzowy, w którym żołnierz był nieobecny w służbie z przyczyn nieusprawiedliwionych w wymiarze co najmniej jednego dnia.

W wypadku nieusprawiedliwionej nieobecności trwającej krócej niż 2 dni w art. 7 karą jest brak świadczenia odpowiadający ilości dni nieusprawiedliwionej nieobecności (czyli za 1 dzień), w przypadku żołnierza zawodowego jest to cały miesiąc.

W wypadku nieusprawiedliwionej nieobecności przekraczającej 2 dni w ustawie głównej w art. 7 w ust. 4 przewiduje się pozbawienie pracownika lub funkcjonariusza prawa do świadczenia, tymczasem w przypadku żołnierza zawodowego jest to nadal kara polegająca na braku wypłaty świadczenia za jeden miesiąc kalendarzowy. Wyraźny jest brak korelacji sankcji przewidzianych za ten sam rodzaj przewinienia pomiędzy przepisami nowej ustawy głównej, a przepisami ustawy nowelizowanej w art. 14.

Wymaga rozważenia kwestia prawidłowości tak daleko idącego zróżnicowania kar w przypadku identycznego przewinienia, a co za tym idzie zasadne jest rozważenie, czy zróżnicowanie takie jest uzasadnione prawnie. Jeśli nie, przepisy powinny zostać ujednolicone w ramach skorzystania przez Senat z możliwości wniesienia poprawki.

4. Przepis art. 7 ust. 8 stanowi, że jeżeli podmiot zobowiązany do wypłaty świadczenia teleinformatycznego nie otrzymał środków finansowych na ten cel, świadczenie może nie zostać wypłacone. Przepis w takim brzmieniu poddaje w wątpliwość moc wiążącą rozwiązań przyjętych w ustawie.

Uprawnienie osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa można odczytywać jako niepewne i zależne od bieżącej sytuacji finansowej budżetu państwa. Przepis nie wskazuje, które podmioty i z jakiej przyczyny mogą być pozbawione wypłat świadczenia.

W obecnym brzmieniu przepis poddany ocenie przez pryzmat wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego budzi daleko idące wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP.

Zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża szereg dyrektyw adresowanych do organów stanowiących i stosujących prawo, które mają znaczenie zwłaszcza w procesie wykładni prawa. Jest też źródłem kolejnych zasad o bardziej szczegółowym charakterze.

Jedną z nich jest zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowiącego przez nie prawa, zwana również zasadą lojalności państwa względem obywateli. Zasada ta stanowi fundament zasady demokratycznego państwa prawnego, ale również źródło innych zasad o bardziej szczegółowym charakterze, które odwołują się do idei zaufania w relacjach między państwem a jednostką. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego.

Zaufanie obywateli do państwa i prawa na etapie oczekiwania na nabycie prawa może być objęte działaniem zasady ochrony ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Wymaga ona spełnienia przez obywateli wszystkich zasadniczych przesłanek nabycia danego prawa oraz nienabycia prawa z uwagi na nagłą niemożliwą do przewidzenia zmianę tej ustawy (zob. TK – K 3/99, K 5/00, K 33/02).

W przypadku omawianego przepisu ustawodawca zastrzega, że może nie realizować przepisów ustawy bez zmiany ustawy, oraz bez wskazania podstaw czy okoliczności, w jakich to nastąpi.

Należy dodać, że przewidując pewne trudności w wykonaniu ustawowych zobowiązań finansowych, rząd korzysta z innych narzędzi – wnosi projekty ustaw modyfikujących zasady wydatkowania środków budżetowych w trakcie roku budżetowego w postaci ustaw okołobudżetowych. Przepisy dotyczące zmiany zasad wypłacania środków przeznaczonych na wypłaty świadczenia teleinformatycznego powinny być realizowane właśnie w takim trybie.

Propozycja poprawki:

– w art. 7 skreśla się ust. 8;

5. W art. 17 nowelizującym przepisy ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Wywiadu Wojskowego należy dokonać zmian ujednolicających brzmienie niektórych przepisów, do brzmienia odpowiednich przepisów regulujących sytuację prawną pozostałych służb w zakresie doprecyzowania długości okresu pozbawienia uprawnienia do świadczenia – patrz na przykład przepisy: art. 13 pkt 2, art. 126a ust. 4 oraz art. 15 pkt 2, art. 99a ust. 3.

Należy dodatkowo zaznaczyć, że orzeczenie w którym następuje warunkowe umorzenie postępowania nie jest orzeczeniem skazującym, co za tym idzie nie ulega zatarciu.

Po upływie 6 miesięcy od zakończenia okresu próby warunkowo umorzonego postępowania nie można już podjąć, a informacje o takim orzeczeniu są usuwane z Krajowego Rejestru Karnego.

Propozycja poprawki:

– w art. 17 w pkt 3, w art. 83a w ust. 6:

- a) w pkt 2 po wyrazie „dyscyplinarną” dodaje się wyrazy „– do czasu jej zatarcia”,
- b) w pkt 4 wyrazy „do czasu zatarcia odpowiednio skazania lub warunkowego umorzenia postępowania” zastępuje się wyrazami „przez okres jednego roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia”.

Beata Mandylis

Główny legislator