

Warszawa, 16.02.2021 r.

Stanisław Zakroczyński
Instytut Strategie 2050

ANALIZA

Druga nowelizacja „ustawy działowej” jest niekonstytucyjna, bo nie głosowano prezydenckiego weta do jej listopadowej wersji¹

Przedmiotowy projekt jest powiązany ze zmianami w strukturze administracji rządowej związanymi z tzw. „rekonstrukcją rządu” dokonaną pół roku temu, tj. 6.10.2020 roku. Należy z satysfakcją odnotować fakt, że listopadowa nowelizacja „ustawy działowej” została zawetowana. Ustawa ta zawierała niezwykle szkodliwe rozwiązania takie jak np. „przeniesienie” wiceministrów w randze podsekretarza stanu do służby cywilnej i tym samym wypłacanie im znacznie wyższych wynagrodzeń; utworzenie zupełnie niepotrzebnego nowego urzędu - Narodowego Centrum Sportu; możliwość masowego przenoszenia członków korpusu służby cywilnej do grupy „urzędników państwowych” a co za tym idzie, pogorszenie ich warunków pracy i płacy². Posłanka Hanna Gill-Piątek zgłaszała wówczas stosowne poprawki wykreślające te szkodliwe rozwiązania, które niestety nie znalazły aprobaty rządzącej większości³. Należy wyrazić radość, że zastrzeżenia te zostały podzielone przez Prezydenta RP, który odesłał ustawę do ponownego rozpatrzenia przez Sejm (tj. zawetował ją).

Jednocześnie trzeba kategorycznie stwierdzić, że Sejm jest zobligowany artykułem 122 ust. 5 Konstytucji RP do rozpatrzenia prezydenckiego wniosku o ponowne uchwalenie ustawy. Z głęboką dezaprobatą należy przyjąć w związku z tym fakt, iż skierowany został przez Radę Ministrów nowy wniosek ustawodawczy w tej samej materii, podczas gdy proces legislacyjny w odniesieniu do poprzedniej ustawy nie został zakończony. Nie jest to wyłącznie problem braku szacunku do urzędu głowy państwa. W utrwalonej praktyce ustrojowej, potwierdzonej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przyjmuje się, że Prezydentowi wolno wycofać weto ustawodawcze.

¹ Analiza dotyczy Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (nr druku sejmowego: 897), dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=897>

² Zob. Ustawa z dnia 20 listopada 2020 roku o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, dostęp: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/738_u/\\$file/738_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/738_u/$file/738_u.pdf)

³ Stanowisko Polski 2050 wobec ówczesnie zgłoszonego projektu ustawy, jak i poprawki posłanki Hanny Gill-Piątek odrzucone przez komisję sejmową są dostępne na stronie Ruchu Polska 2050: https://polska2050.pl/wp-content/uploads/2020/11/STANOWISKO_dzialy_administracji.pdf

Oznacza to, że w przypadku wycofania weta przez Prezydenta lub jego odrzucenia przez Parlament i jednoczesnego uchwalenia procedowanej ustawy dojdzie do uchwalenia dwóch nowelizacji tych samych przepisów w tej samej ustawie. Pojawi się realny problem z ustaleniem aktualnego brzmienia ustawy, co w samo w sobie stanowi naruszenia art 2 Konstytucji (zasady demokratycznego państwa prawa).⁴

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, iż z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów, które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji⁵. Należy zwrócić uwagę, że tak uchwalona nowelizacja może spotkać się z zarzutem niekonstytucyjności. Praktyka braku rozpatrywania weta prezydenckiego w Sejmie, wprowadzona już w poprzedniej kadencji parlamentu, jest kolejnym przykładem psucia instytucji i ustroju państwa. Dlatego celem uniknięcia na przyszłość możliwości kwestionowania konstytucyjności całości ustawy, **należy odrzucić ustawę w całości bądź zawiesić jej procedowanie do czasu rozpatrzenia weta prezydenta do ustawy z 20 listopada 2020 roku.**

Gdyby jednak wniosek ten nie przeszedł i ustawa była dalej procedowana merytorycznie, wymaga ona poprawy. Bowiem choć zasadniczo nie sposób negocjować prawa rządu do zmiany własnej struktury (choć fakt, że zmiana dokonuje się niewiele ponad rok od powołania nowej Rady Ministrów nie wystawia rządzącym dobrego świadectwa dbałości o instytucje publiczne), to niektóre zmiany są merytorycznie nie do zaakceptowania.

1. ŁĄCZENIE LEŚNICTWA Z ROLNICTWEM TO ZŁY POMYSŁ

Już przy okazji pierwotnego projektu zmian w ustawie działowej, eksperci Instytutu sprzeciwiali się utworzeniu oddzielnego działu administracji rządowej „leśnictwa i łowiectwo” a co za tym idzie wyłączeniu tych spraw z działu „środowisko” i, w następstwie, jak jest to planowane, przekazania go rozporządzeniem atrybucyjnym, pod nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

⁴ Por. np. wyrok TK z dn. 5 listopada 1996 r., sygn. akt K 6/96

⁵ Por. wyrok z 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; podobnie m.in. wyrok z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106.

Takie działanie jest przejawem traktowania środowiska naturalnego jako zasobu do eksploatacji a nie przedmiotu ochrony. Jest ono sprzeczne z koniecznością szczególnej dbałości o przyrodę, której wymaga od nas obecnie m.in. dramatyczna sytuacja klimatyczna.

2. NIEKONSTYTUCYJNE ZMIANY W KPRM

Nie sposób także zaakceptować przewidzianej przez projekt możliwości czasowego „przeniesienia” członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w KPRM na warunki zatrudnienia wynikające z ustawy o pracownikach urzędów państwowych i udzielenia im na ten czas urlopu bezpłatnego w służbie cywilnej. Co prawda z satysfakcją odnotować należy, że w stosunku do listopadowego projektu ustawy z listy potencjalnie „przesuwanych” grup urzędników wypadli m.in. pracownicy ministerstw i urzędów wojewódzkich. W niczym nie umniejsza to jednak faktu, że w ten sposób łamany jest art. 153 Konstytucji RP. Zachodzi też obawa, że rządzący chcą tym zabiegiem ukryć zwolnienia w administracji, które planują już od miesięcy.

Za absolutnie nieprzekonującą należy uznać argumentację zawartą w uzasadnieniu do projektu, że konstytucyjne prawa członków korpusu służby cywilnej „przesuwanych” na warunki pracy wynikające z ustawy o pracownikach urzędów państwowych będą chronione, gdyż na czas przesunięcia zostanie im udzielony urlop bezpłatny w myśl przepisów ustawy o służbie cywilnej.

3. MNOŻENIE BYTÓW I STANOWISKA DLA „SWOICH”

Trzeba też wyrazić sprzeciw wobec tworzenia nowej instytucji rządowych, Rządowego Centrum Analiz (które jest nową wersją Centrum Analiz Strategicznych, również utworzonego wcześniej przez rząd Zjednoczonej Prawicy). Kryzys pandemiczny to nie czas na zmiany tabliczek na gmachach publicznych i rozdzielanie nowych stanowisk. Takie działanie całkowicie podważa sens dokonanej rekonstrukcji rządu, która miała ograniczać liczbę urzędów centralnych i zwiększyć koordynację zarządzania.

W związku z powyższym rekomenduję zgłoszenie stosownych poprawek w toku prac legislacyjnych w sejmowej komisji.