



GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 202.2011

nr. 467...podpis.....

KANCLERIA SENATU Kancelaria Ogólna	
02.02.2011	
B.B.   G.B.	
wpł. 1059	

RZECZPOSPOLITA POLSKA

Warszawa, dnia ..... stycznia 2011 roku

MINISTER  
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

BMP-0724-7-7/10/AK

SECRETARIAT  
Wice Prezesa Senackich  
3.02.11  
1059 podpis.....

Pan  
Bogdan BORUSEWICZ

Marszałek Senatu RP

Janoway Marie Mametlin

W nawiązaniu do pisma z dnia 1 grudnia 2010 roku (sygn. BPS/DSK-043-3149/10), przekazującego tekst oświadczenia złożonego przez Senatora RP Pana Władysława Dajczaka podczas 66. posiedzenia Senatu RP w dniu 25 listopada 2010 roku w sprawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 roku w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych, przekazanego przy piśmie Pana Tomasza Arabskiego, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2010 roku (DSPA-4813-413-(1)/10), uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

W wykonaniu dyspozycji ustawowej zawartej w art. 7 ust. 6 i art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 roku Nr 86, poz. 953 z późn. zm.), Rada Ministrów wydała w dniu 8 listopada 1982 roku rozporządzenie w sprawie aplikacji oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych (Dz. U. Nr 39, poz. 258 z późn. zm.).

Wskazać należy, że ww. ustawa była wielokrotnie nowelizowana, w tym ustawą z dnia 2 grudnia 1994 roku o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 136, poz. 704 z późn. zm.), w której zastąpiono m.in. dotychczasowy przepis art. 3 pkt 4 ustawy w brzmieniu „Urzędnikiem państwowym może być osoba, która swoją postawą obywatelską daje rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika urzędu państwowego socjalistycznego państwa” sformułowaniem: „Urzędnikiem państwowym może być osoba, która ma odpowiednie wykształcenie i odbyła aplikację administracyjną”. Ponadto, gruntownie został przeredagowany art. 17 ustawy, dotyczący obowiązków urzędników państwowych.

Należy zauważyć, że zgodnie z § 32 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. W świetle § 32 ust. 2 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego albo zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego.

Powyższe sytuacje nie zachodzą jednak w odniesieniu do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie aplikacji oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych, co pozwala na stwierdzenie, iż formalnie rozporządzenie pozostaje aktem prawnym obowiązującym.

Prawodawca w § 13 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie aplikacji oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych przy dokonywaniu oceny kwalifikacyjnej urzędnika państwowego przewidział uwzględnienie m.in. „postawy obywatelskiej pracownika socjalistycznej administracji” oraz „przestrzegania zasad praworządności socjalistycznej i sprawiedliwości społecznej”. Mimo że przedmiotowe rozporządzenie, z uwagi na brak podstaw prawnych do przyjęcia utraty jego mocy prawnej, jest wciąż aktem obowiązującym nie sposób, biorąc pod uwagę zmiany ustrojowe, prawne, a także polityczne, społeczne i gospodarcze, jakie zaszły na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat, wyprowadzić na gruncie § 13 rozporządzenia normę prawną, która znalazłaby zastosowanie przy ocenie kwalifikacyjnej urzędnika państwowego. Użyte bowiem w ww. przepisie sformułowania nie mogą obecnie, w realiach demokratycznego państwa prawnego, stanowić kryteriów oceny urzędników państwowych.

Mając zatem na uwadze zasadnicze zmiany ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, które nastąpiły od czasu wydania omawianych przepisów prawa, stosowanie aktualnie do oceny pracowników urzędów państwowych kryteriów z 1982 roku nawiązujących do wartości „cenionych” w minionym ustroju i dla niego charakterystycznych nie jest możliwe.

Jednocześnie nie sposób, dokonując oceny stosowania aktu prawnego rangi podustawowej, pominąć faktu zmian jakie nastąpiły w samej ustawie o pracownikach urzędów państwowych na przestrzeni ostatnich lat, w tym chociażby nowelizacji wspomnianych przepisów art. 3 i art. 17 tejże ustawy. Skoro bowiem ustawodawca, uwzględniając przede wszystkim transformację ustrojową i polityczną odstąpił od nakładania na urzędnika państwowego obowiązków w postaci m.in. przestrzegania Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, strzeżenia autorytetu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako socjalistycznego państwa, kierowania się zasadami sprawiedliwości społecznej oraz interesem państwa, na rzecz takich zasad jak przestrzeganie przez urzędnika państwowego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, strzeżenie autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dążenie do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, (art. 17 ust. 2 pkt 1 – 3 ww. ustawy), to nie sposób twierdzić, że pomimo formalnego obowiązywania przedmiotowego rozporządzenia, kryteria oceny, o których mowa w § 13 rozporządzenia, w obecnych realiach prawnie – ustrojowych znajdowałyby nadal zastosowanie. Oczywiście i korespondująca z powyższymi rozważaniami pozostaje także zmiana treści art. 3 ww. ustawy.

Powyższe uwagi znajdują także zastosowanie do wyrażonego w § 13 ust. 3 rozporządzenia w sprawie aplikacji oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych obowiązku brania pod uwagę w toku dokonywania oceny kwalifikacyjnej zasad określonych w „Kodeksie etycznym urzędnika państwowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

Realizując dyspozycję zawartą w § 13 ust. 3 ww. rozporządzenia, Prezes Rady Ministrów w dniu 22 lipca 1984 roku wydał obwieszczenie w sprawie ogłoszenia Kodeksu powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz Praw obywatela i obowiązków urzędnika w urzędach państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. Nr 20, poz. 135). Na wstępie Kodeksu powinności (...) odnaleźć można rotę ślubowania urzędnika państwowego, odnoszącą się w swej treści m.in. do obowiązku urzędnika państwowego przyczyniania się do „socjalistycznego rozwoju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Tożsamy tekst ślubowania, co warto podkreślić, zawierał także art. 8 ustawy o urzędnikach państwowych, który to tekst przepisem art. 1 pkt 5 ustawy o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych został skreślony.

W kontekście ww. Kodeksu powinności urzędników państwowych (...), wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 241 ust. 6 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji RP Rada Ministrów miała ustalić, które z uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń ministrów lub innych organów administracji rządowej, podjętych lub wydanych przed dniem wejścia w życie Konstytucji, wymagają – stosownie do warunków określonych w art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji – zastąpienia przez rozporządzenia wydane na podstawie upoważnienia ustawy, której projekt w odpowiednim czasie Rada Ministrów miała przedstawić Sejmowi. Po wejściu w życie obecnie obowiązującej Konstytucji RP Rada Ministrów przedłożyła również Sejmowi projekt ustawy określającej, które akty normatywne organów administracji rządowej, wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji, stają się uchwałami albo zarządzeniami w rozumieniu art. 93 Konstytucji.

Dodać przy tym można, że w świetle art. 93 *Konstytucji RP* uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

W celu realizacji art. 241 ust. 6 *Konstytucji RP* uchwalona została ustawa z dnia 22 grudnia 2000 roku *o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz. U. Nr 120, poz. 1268). Zgodnie z art. 75 ust. 1 ww. ustawy, z dniem jej wejścia w życie utraciły moc uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, jeżeli zostały podjęte lub wydane bez upoważnienia ustawowego. Z kolei stosownie do art. 75 ust. 2 przedmiotowej ustawy, z dniem jej wejścia w życie utraciły moc inne niż wymienione w art. 75 ust. 1 akty normatywne Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów lub innych organów administracji rządowej, podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 roku, jeżeli zawierały normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym lub wewnętrznym, z wyjątkiem rozporządzeń. Z dniem wejścia w życie ww. ustawy utraciły moc także rozporządzenia wydane przez organy inne niż wskazane w *Konstytucji RP* do wydawania rozporządzeń oraz wydane bez upoważnienia ustawowego (art. 75 ust. 3 ustawy *o zmianie niektórych upoważnień (...)*). Rada Ministrów wydała także obwieszczenie z dnia 18 grudnia 2001 roku *w sprawie wykazu uchwał Rady Ministrów, zarządzeń i innych aktów normatywnych Prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, które utraciły moc z dniem 30 marca 2001 r.* (Dz. U. Nr 47, poz. 782).

Wskazać również należy, że obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1984 roku *w sprawie ogłoszenia Kodeksu powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz Praw obywatela i obowiązków urzędnika w urzędach państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* wydane zostało bez podstawy prawnej i chociaż jako akt nie mający charakteru normatywnego nie mieści się wprost w katalogu wyżej wymienionych aktów prawnych, które w związku z wejściem w życie *Konstytucji RP* utraciły moc obowiązującą, to jednak mając na uwadze treść art. 87 ust. 1 *Konstytucji RP*, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, jak również pomocniczo przywołane wyżej przepisy art. 241 ust. 6 *Konstytucji RP* oraz *ustawy o zmianie niektórych upoważnień (...)*, a także opisane powyżej zmiany ustrojowe, które miały miejsce po 1989 roku, zasadnym jest przyjęcie, że obwieszczenie to obecnie nie obowiązuje.

Odnosząc się natomiast do kwestii dotyczącej liczby urzędników państwowych podlegających obecnie opiniowaniu na podstawie rozporządzenia *w sprawie aplikacji oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych* oraz ewentualnych problemów z jego stosowaniem, wskazać należy, iż Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie dysponuje informacjami w tym zakresie.

Przedstawiając powyższe pragnę wskazać, iż w ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zasadnym pozostaje podjęcie działań legislacyjnych mających na celu zmianę rozporządzenia *w sprawie aplikacji oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych*.

Do wiadomości:

1. Departament Spraw Parlamentarnych  
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dot. DSPA-4813-413-(1)/10);
2. Pan Maciej Berek  
Prezes Rządowego Centrum Legislacji

2 *Janusz*  
MINISTER  
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI  
z up. Piotr STACHAŃCZYK  
Podsekretarz Stanu