



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

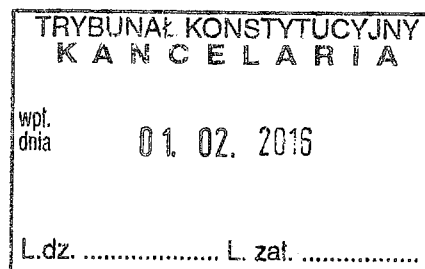
Adam Bodnar

Warszawa,

1/02/2016

III.7040.9.2016.ST/LN

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa



Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 34) w zakresie, w jakim uchyla w art. 54 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 ze zm.) ust. 1 z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP;
- 2) art. 53a ustawy o służbie cywilnej dodanego przez art. 1 pkt 13 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP;
- 3) art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, a także z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 34) zwanej dalej ustawą o zmianie ustawy o służbie cywilnej, stosunki pracy z osobami zajmującymi w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej, będące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, wygasają po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy. Wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy może nastąpić za wypowiedzeniem (art. 6 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej). Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do urzędników służby cywilnej, do których mają zastosowanie przepisy działu 5 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (art. 6 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej).

W przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w art. 6 ust. 1, lub wypowiedzenia, o którym mowa w art. 6 ust. 2, przysługuje odprawa pieniężna przewidziana dla pracowników, z którymi stosunki pracy rozwiązuje się z powodu likwidacji urzędu (art. 7 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej).

Art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej znajduje w związku z powyższym zastosowanie do osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej określone w art. 52 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 ze zm.). W myśl wskazanego art. 52 ustawy o służbie cywilnej wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej są stanowiska:

- 1) dyrektora generalnego urzędu;
- 2) kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji

rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób;

- 3) wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy;
- 4) kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby;
- 5) dyrektora izby skarbowej i jego zastępcy;
- 6) dyrektora Krajowego Biura Informacji Podatkowej i jego zastępcy;
- 7) naczelnika urzędu skarbowego.

Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej obsadzanie wyższego stanowiska w służbie cywilnej następowało w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Nabór ów był przeprowadzany niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających obsadzenie stanowiska (art. 54 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej). Natomiast zgodnie z art. 54 ust. 1a ustawy o służbie cywilnej obsadzanie stanowisk, o których mowa w art. 52 pkt 5-7, następuje na zasadach określonych w ustawie z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz. U. poz. 1269 ze zm.). W konsekwencji kandydaci na stanowiska dyrektora izby skarbowej i dyrektora Biura Krajowej Informacji Podatkowej oraz ich zastępców, a także stanowiska naczelników urzędów skarbowych wyłaniani są w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru (art. 30 ustawy o administracji podatkowej). Otwarty i konkurencyjny nabór na stanowiska określone w art. 52 pkt 5-7 ustawy o służbie cywilnej utrzymany został także po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej. Natomiast art. 1 pkt 14 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej uchylił art. 54 ust. 1 i ust. 2-6 ustawy o służbie cywilnej, co oznacza wyłączenie owego otwartego i konkurencyjnego naboru na pozostałe wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Potwierdzeniem tego jest nowe brzmienie art. 6 ustawy o służbie cywilnej, w świetle którego każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 4, a więc przepisów regulujących materię wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Otwarty i konkurencyjny nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej został zastąpiony powołaniem. Z art. 53a ust. 1 ustawy o służbie cywilnej wynika, że osoby na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 1, powołuje i odwołuje właściwy minister,

kierownik urzędu centralnego, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub wojewoda. Osoby na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 2, powołuje i odwołuje dyrektor generalny urzędu (art. 53a ust. 2 ustawy o służbie cywilnej). Osoby na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 3, powołuje i odwołuje Główny Lekarz Weterynarii, w porozumieniu z właściwym wojewodą (art. 53a ust. 3 ustawy o służbie cywilnej). Osoby na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 4, powołuje i odwołuje dyrektor Biura Nasiennictwa Leśnego (art. 53a ust. 4 ustawy o służbie cywilnej). Z art. 53a ust. 5 ustawy o służbie cywilnej wynika zaś, że powołanie na stanowiska, o których mowa w ust. 1-4, jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm.).

Ponadto ustawodawca w istotny sposób zmienił wymogi kwalifikacyjne, które musi spełniać osoba zajmująca wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Art. 1 pkt 12 lit. b ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej uchylił pkt 4 i 5 w art. 53 ustawy o służbie cywilnej. Uchylone zostały więc przepisy przewidujące, że wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która (pkt 4) posiada co najmniej sześćioletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu; (pkt 5) posiada co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 2-4 ustawy o służbie cywilnej.

W świetle powyższego ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej wyeliminowała otwarty i konkurencyjny nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, wyeliminowała też konieczność posiadania jakiegokolwiek doświadczenia zawodowego przez osoby powoływane na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Równocześnie ustawodawca zdecydował się na wygaszenie stosunków pracy z osobami dotychczas zajmującymi wyższe stanowiska w służbie cywilnej obsadzone w wyniku otwartego i konkurencyjnego naboru, jeżeli nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy. Przy czym decyzja o wygaśnięciu tych

stosunków pracy zostało pozostawiona w niczym nieograniczonej dyspozycji kierowników poszczególnych urzędów.

Dokonane w tym zakresie zmiany w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich naruszają konstytucyjne standardy w zakresie dotyczące dostępu do służby publicznej oraz funkcjonowania korpusu służby cywilnej.

Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Służba cywilna ma mieć w związku z tym charakter zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Dlatego też wskazuje się (por. W. Drobný, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, „Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz”, LEX 2012, komentarz do art. 6), że „zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma charakteru zajęcia przejściowego, lecz stanowi źródło utrzymania oraz miejsce pracy, zapewniające osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej. Jednocześnie jest to takie działanie, które członek korpusu służby cywilnej, podejmując swoją pracę jako służbę, podejmuje w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a ponadto w sposób lojalny wobec państwa i urzędu podporządkowuje się poleceniom służbowym przełożonego (...).”

Zawodowy charakter służby cywilnej nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia reguł stabilności zawodowej, a także transparentnych reguł naboru i weryfikacji zdobytej wiedzy i doświadczeń zawodowych. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 9/02, OTK z 2002 r. Nr 7/A, poz. 94) „odmienne zapatrywanie, zakładające możliwość swobody w zakresie reguł decydowania o zatrudnieniu bądź mianowaniu poprzez nie podlegające weryfikacji <<uznanie>> profesjonalizmu określonego kandydata, prowadziłoby do stworzenia nieprzejrzystych zasad funkcjonowania służby. Oznaczałoby to w konsekwencji możliwość praktycznej eliminacji trybu konkursowego, a w konsekwencji otwierałoby drogę do pozamerytorycznego decydowania o kryterium wyboru, a tym samym praktycznej negacji potrzeby istnienia obiektywnych i czytelnych reguł. Oznaczałoby to zatem również

otwarcie możliwości wpływu kolejnych układów politycznych albo grup nacisku na obsadę stanowisk obsadzanych zgodnie z ustawą przez członków korpusu służby cywilnej.”

Zasady bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, o których mówi art. 153 ust. 1 Konstytucji RP są zaś za sobą powiązane. Zakładają one, że członek korpusu służby cywilnej kierując się tymi zasadami działa w interesie państwa, a nie grup politycznych. W tym przypadku, na co zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK z 1999 r. Nr 4, poz. 73; wyrok z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, OTK z 2002 r. Nr 2/A, poz. 18) chodzi o adresowany do korpusu służby cywilnej nakaz politycznej neutralności w wykonywaniu zadań państwowych, przede wszystkim neutralności wobec interesów ugrupowań politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania czy poszczególnych polityków. Stąd też w ocenie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02) „podstawowym i koniecznym elementem służącym realizacji tego celu jest takie ustawowe ukształtowanie mechanizmu powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek, choćby przejściowych, możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę. Mechanizm ten powinien być zatem wolny od możliwości jakiegokolwiek ingerencji polityki czy prób narzucania konkretnych rozstrzygnięć. (...) Podobnie zatem, jak w przypadku gwarancji zawodowości korpusu, również z tych względów ustawa o służbie cywilnej powinna stwarzać obiektywne, jasne i precyzyjne kryteria funkcjonowania instytucjonalnego służby cywilnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest to możliwe bez zapewnienia stabilności wskazanych mechanizmów. Jakakolwiek ingerencja ustawodawcy, choćby o przejściowym, epizodycznym charakterze w raz stworzony spójny system działania służby musi być nie tylko szczególnie uzasadniona, ale przede wszystkim nie może naruszać albo prowadzić do przekroczenia ustalonych, przejrzystych i gwarantujących realizację wskazanych konstytucyjnych celów zasad funkcjonowania tej służby.”

Wprowadzone zmiany należy także postrzegać na tle art. 60 Konstytucji RP stanowiącego, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Z art. 60 Konstytucji RP wynika w związku z tym konstytucyjne prawo obywatela do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej na jednakowych zasadach. Opierając się na utrwalonym orzecznictwie

Trybunału Konstytucyjnego Sąd Najwyższy stwierdził (wyrok z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. akt III KRS 4/10, LEX nr 611831), że „ustawodawca uprawniony jest do sformułowania szczegółowych warunków, uzależniając od ich spełnienia ubieganie się o określone stanowiska w służbie publicznej, z uwzględnieniem rodzaju stanowiska oraz jego charakteru. Organy władzy publicznej muszą ponadto określić liczbę obsadzanych stanowisk stosownie do potrzeb państwa. W tym kontekście celem art. 60 Konstytucji jest zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej; realizacja art. 60 Konstytucji z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby (wyrok TK z 29 listopada 2007 r.).”

Z kolei powoływanym przez Sąd Najwyższy wyroku z dnia 29 listopada 2007 r. (sygn. akt SK 43/06, OTK z 2007 r. Nr 10/A, poz. 130) Trybunał Konstytucyjny uznał, że „regułą powinien być dostęp do stanowisk w służbie publicznej w drodze konkursu przeprowadzanego na podstawie jasnych, określonych w ustawie kryteriów. Takie rozwiązanie odpowiada nie tylko wymogom sprawiedliwości, wykluczając arbitralność rozstrzygnięć, ale ponadto służy realizacji dobra wspólnego, umożliwiając nabór najlepszych kandydatów na poszczególne stanowiska w służbie publicznej. Ustawodawca powinien dążyć do coraz szerszego wprowadzania procedury konkursowej przy obsadzaniu stanowisk w służbie publicznej.”

Tych warunków wynikających z Konstytucji RP i opisanych w orzecznictwie nie spełniają przepisy ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej.

Przede wszystkim wątpliwości konstytucyjne budzi uchylenie przez art. 1 pkt 14 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej art. 54 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej. Art. 54 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej stanowił, że obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej następuje w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Nabór przeprowadza się niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających obsadzenie stanowiska.

Otwartość naboru, o której stanowił art. 54 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej oznaczała jego powszechność, jawność i równość w ubieganiu się o zatrudnienie na

wyższym stanowisku w służbie cywilnej. Natomiast konkurencyjność naboru oznaczała procedurę, w wyniku zastosowania której na wyższym stanowisku w służbie cywilnej powinna zostać zatrudniona osoba, która spośród wszystkich zgłoszonych kandydatów daje najwyższe gwarancje wykonywania zadań państwa w sposób rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny.

Wymienione powyżej cechy naboru zostały przez ustawodawcę wyłączone w przypadku obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Uchylając na podstawie art. 1 pkt 14 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej art. 54 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej ustawodawca przywrócił więc arbitralność w zakresie obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Stanowi do zaprzeczenie wynikającego z art. 60 Konstytucji RP prawa obywateli dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Likwidacja postępowania konkursowego oznacza bowiem także likwidację proceduralnego miernika umożliwiającego kontrolę, czy dostęp ów odbywa się na równych zasadach. Nie istnieje w związku z tym też procedura umożliwiająca weryfikację, czy wyższe stanowiska w służbie cywilnej są obsadzane w sposób gwarantujący zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa (art. 153 ust. 1 Konstytucji RP). Tymczasem – na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 9/02) – konstytucyjne cele służby cywilnej ograniczają swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej. Realizacja tych celów jest bowiem możliwa jedynie przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów ustawowych.

Ponadto według nowego brzmienia art. 6 ustawy o służbie cywilnej każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 4. Oznacza to, że ustawodawca wyłączył prawo obywateli do informacji o wolnych wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Nie sposób w związku z tym w tym przypadku mówić o realizacji prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, skoro prawo to będą mogli realizować wyłącznie ci obywatele, którzy mają ekskluzywny dostęp do niepublicznych informacji o wolnych wyższych stanowiskach w służbie cywilnej.

Przedstawione uwagi uzasadniają zarzut, że art. 1 pkt 14 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej w zakresie, w jakim uchyla w art. 54 ustawy o służbie cywilnej ust. 1 jest niezgodny z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP.

Niezgodny z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP jest także art. 53a ustawy o służbie cywilnej dodany przez art. 1 pkt 13 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej. Art. 53a ustawy o służbie cywilnej przewiduje, że osoby na wyższe stanowiska w służbie cywilnej określone w art. 52 pkt 1-4 tej ustawy są powoływane przez uprawniony organ.

W opinii o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw przedstawionym przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość” z dnia 7 stycznia 2016 r. przygotowanej przez Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego (pismo o sygn. BSA III-021-525/15) stwierdza się w tym zakresie, że „instytucja powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy na kierowniczych stanowiskach urzędniczych w administracji publicznej jest organicznie sprzeczna z zasadami zawodowego, politycznie neutralnego i stabilnego korpusu służby urzędniczej w administracji państwowej. Związana z powołaniem możliwość swobodnego odwołania urzędnika z zajmowanego stanowiska przez organ powołujący jest zaprzeczeniem stabilności służby i zachowania przez urzędnika politycznej neutralności.”

Pogląd powyższy znajduje wsparcie w orzecznictwie sądowym. W wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r. (sygn. akt I PK 112/09, LEX nr 577682) Sąd Najwyższy wskazał, że „nie budzi wątpliwości, że stosunek pracy na podstawie powołania charakteryzuje się najmniejszą (w porównaniu do stosunku z umowy, wyboru czy nawet mianowania) ochroną pracownika na wypadek jego rozwiązania. Wyraża się to w szczególności w normie art. 69 k. p., w świetle którego nie stosuje się do pracownika powołanego regulacji Kodeksu pracy dotyczących trybu rozwiązania stosunku pracy a także orzekania o bezskuteczności wypowiedzenia lub przywracaniu do pracy.”

Pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie – niezwłocznie lub w określonym terminie – odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał (art. 70 § 1 k. p.). W praktyce oznacza to, że osoba powołana na wyższe stanowisko w służbie cywilnej pozostaje w zakresie swojego statusu pracowniczego w całkowitej zależności od organu powołującego. Organ ten może w każdym czasie

odwołać taką osobę z zajmowanego stanowiska, rozwiązując stosunek pracy. W oczywisty sposób ten stan rzeczy stawia pod znakiem zapytania to, czy tak ukształtowany przez ustawodawcę status pracowniczy osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej odpowiada konstytucyjnemu wymogowi zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej (art. 153 ust. 1 Konstytucji RP).

Skoro zatrudnienie na wyższym stanowisku w służbie cywilnej zgodnie z wolą ustawodawcy staje się zatrudnieniem sezonowym, uzależnionym wyłącznie od koniunktury politycznej, to nie sposób uznać, że ta forma zatrudnienia realizuje konstytucyjny cel w postaci zawodowego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Jak wskazał w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 9/02) „zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Oznacza to, że zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie może być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym źródłem utrzymania oraz miejscem pracy, zapewniającym osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej.”

Konstrukcja prawna polegająca na powoływaniu i odwoływaniu osób z wyższych stanowisk w służbie cywilnej nie gwarantuje też rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Osoby takie w zakresie wykonywania swoich obowiązków służbowych stają się bowiem „zakładnikami” aktualnego układu politycznego. Bezstronność jako immanentna cecha służby cywilnej wymaga natomiast wykonywanie zadań państwa wyłącznie z uwzględnieniem przepisów obowiązującego prawa oraz interesu publicznego. Szczególnym przejawem bezstronności jest zaś neutralność polityczna członków korpusu służby cywilnej. W związku z tym wykonywanie zadań państwa w urzędach administracji rządowej powinno być wolne od jakichkolwiek wpływów i nacisków politycznych. Nie jest to jednak możliwe do osiągnięcia, gdyż urzędnik zatrudniony na wyższym stanowisku w służbie cywilnej w każdym czasie może być pozbawiony pracy. Stabilność zatrudnienia w służbie cywilnej ma w związku z tym zasadnicze znaczenie z punktu widzenia bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa. Brak poczucia

bezpieczeństwa prawnego, permanentna obawa przed możliwością zwolnienia z pracy, z pewnością nie sprzyja zasadzie bezstronności i politycznej neutralności.

Gwarancji neutralności politycznej należy ponadto upatrywać już w fazie samego naboru do służby cywilnej. Nabór ów musi odbywać się na podstawie jasnych kryteriów, tylko wówczas bowiem można spełnić wynikający z art. 60 Konstytucji RP warunek dostępu do służby publicznej na jednakowych dla wszystkich zasadach. Tymczasem ustawodawca w miejsce otwartego i konkurencyjnego naboru wprowadził nabór, którego cechą wyłączną jest swobodne uznanie organu powołującego daną osobę na wyższe stanowisko w służbie cywilnej.

Stosowanie powołania jako podstawy zatrudnienia byłoby uzasadnione w przypadku obsadzania stanowisk typowo politycznych. Nie ma ono jednak uzasadnienia wówczas, gdy obsada dotyczy stanowisk wchodzących w skład stanowisk urzędniczych zaliczanych do korpusu służby cywilnej. W tym ostatnim bowiem przypadku konsekwencją stosowania powołania jej nieuniknione przenikanie wpływów politycznych do kadry urzędniczej zatrudnionej w służbie cywilnej.

Mając na uwadze powyższe okoliczności uznać należy, że art. 53a ustawy o służbie cywilnej dodany przez art. 1 pkt 13 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej jest niezgodny z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP.

Krytycznie trzeba także ocenić art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej, który przewiduje wygaśnięcie stosunków pracy z osobami zajmującymi wyższe stanowiska służbowe w służbie cywilnej po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy. Wymieniony przepis nie zawiera jakichkolwiek merytorycznych kryteriów weryfikacji dotychczasowej kadry urzędniczej zatrudnionej na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Osoby, które zostały w przeszłości zatrudnione na podstawie otwartego i konkurencyjnego naboru, spełniające szczegółowe kryteria określone w ustawie o służbie cywilnej, mogą w krótkim terminie zostać pozbawione pracy tylko dlatego, że ustawodawca zdecydował się zastąpić dotychczasowy konstytucyjny wymóg bezstronności, rzetelności i neutralności politycznej swobodnym uznaniem organu powołującego; uznaniem, w ramach którego decydujące będą racje polityczne a nie merytoryczne, czego dowodem

jest radykalne obniżenie wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o zatrudnienie na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (art. 1 pkt 12 lit. b ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej uchylający pkt 4 i 5 w art. 53 ustawy o służbie cywilnej).

Dlatego też art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej przede wszystkim powinien zostać poddany ocenie z punktu widzenia zgodności z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa stanowiącą element składowy zasady demokratycznego państwa określonej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa oraz bezpieczeństwie prawnym jednostki. W związku z tą zasadą uzasadnione jest oczekiwanie, że ustawodawca nie zmieni obowiązujących przepisów w sposób arbitralny.

W wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r. (sygn. akt P 3/00, OTK z 2000 r. Nr 5, poz. 138) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganii pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą.” Bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednakże prawodawca nie może w sposób całkowicie dowolny kształtować treści obowiązującego prawa, traktując je jako instrument do osiągnięcia dowolnie wyznaczonego celu.

W niniejszej sprawie projektodawcy nie wskazali jednak (por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej – druk sejmowy nr 119), jakie konstytucyjne wartości uzasadniają ingerencję w chronioną konstytucyjnie sferę bezpieczeństwa prawnego jednostki. Dodatkowo wprowadzane w tym zakresie zmiany – jak już wykazano powyżej – pozostają w kolizji z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP. Zastosowana zaś konstrukcja prawna polegająca na wygaśnięciu dotychczasowych stosunków pracy, jeżeli osobom zajmującym wyższe stanowiska w służbie cywilnej, nie zostaną zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy, bez podania jakichkolwiek przyczyn tej decyzji, narusza normę ustrojową zawartą w art. 24 Konstytucji RP, zgodnie z którą

praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo tylko dlatego, że posiada zdolność regulacyjną polegającą na wydawaniu ustaw, nie może zwolnić się poprzez wydanie ustawy, z konstytucyjnego obowiązku ochrony pracy. Prowadzi to do wniosku, że art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą art. 2 Konstytucji RP, gdyż bez konstytucyjnie uzasadnionego powodu narusza bezpieczeństwo prawne osób dotychczas zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej pozostaje również w kolizji z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP. W wyniku wprowadzenia tego przepisu przejściowego państwo rezygnuje bowiem z zatrudniania osób, które spełniały wszelkie kryteria wynikające z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, co znalazło w przeszłości swój wyraz w otwartym i konkurencyjnym rozstrzygnięciu konkursowym. W rezultacie art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej prowadzi do tego, że usuwani ze służby cywilnej są urzędnicy, którzy zawodowo, rzetelnie, bezstronnie i politycznie neutralnie wykonywali zadania państwa. Wygaśnięcie stosunku pracy następuje bowiem, co wynika z gramatycznego brzmienia art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej, z powodu niezaproponowania im nowych warunków pracy lub płacy, a nie z powodu negatywnej i umotywowanej oceny ich dotychczasowej pracy.

W konsekwencji art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej narusza też art. 60 Konstytucji RP. Pozbawia on tego dostępu osoby, które dotychczas korzystały z konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej. Zasady pozbawienia tego prawa nie zostały natomiast w jakikolwiek sposób wysłowione w treści art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej. W związku z tym nie można twierdzić, że są to jednakowe dla wszystkich zasady, opierają się one bowiem wyłącznie na arbitralnych i nie podlegających kontroli zewnętrznej decyzjach personalnych uprawnionych organów.

Uzasadniając projektowane zmiany (druk sejmowy nr 119) projektodawcy wskazali, że „dotychczasowy otwarty i konkurencyjny nabór zostanie zastąpiony powoływaniem przez uprawnione organy. Ma to na celu uelastycznienie i odformalizowanie zatrudniania na stanowiskach szczególnie związanych z wykonywaniem polityki Rządu oraz zapewnieniem sprawnego administrowania i zarządzania kadrami. Praktyka stosowania obecnie obowiązujących w tym zakresie przepisów niejednokrotnie wskazuje na wydłużające się,

a przez to nieefektywne procedury naboru, co w konsekwencji prowadzi do opóźnień w obsadzaniu stanowisk.” Nie jest to jednak uzasadnienie usprawiedliwiające podjęcie działań polegających na opróżnieniu już obsadzonych w wyniku konkursu stanowisk. Nie usprawiedliwia ono również rezygnacji z naboru konkursowego, skoro zgodnie z art. 60 Konstytucji RP dostęp do służby publicznej nie ma charakteru dyskrejonalnego, lecz odbywa się na jednakowych dla wszystkich obywateli zasadach. Wskazane w uzasadnieniu do projektu ustawy powody mogłyby uzasadniać usprawnienie postępowania konkursowego, nie uzasadniają natomiast jego zniesienia.

W tym kontekście zwrócić trzeba uwagę na informację Najwyższej Izby Kontroli z 2012 r. o wynikach kontroli „Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych”. Kontrola ta wykazała, że w stosunku do poprzedniej kontroli NIK w tym zakresie stan funkcjonowania służby cywilnej uległ zdecydowanej poprawie. Według NIK (s. 12 informacji) „znowelizowanie ram prawnych funkcjonowania służby cywilnej dało lepsze podstawy do zbudowania profesjonalnego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego aparatu państwowego, skutecznie wykonującego zadania publiczne. Przepisy obowiązującej ustawy lepiej służą jawności, otwartości i konkurencyjności naboru zarówno na wyższe jak i na pozostałe wolne stanowiska w służbie cywilnej. (...) Wyniki kontroli, które wskazują, że znowelizowane przepisy są prawidłowo wdrażane, pozwalają zakładać, że kontynuowanie procesu wdrażania, przy jednoczesnym eliminowaniu stwierdzonych przez NIK uchybień, doprowadzi do ostatecznego celu, tj. do utworzenia w Polsce, działającego na wysokim poziomie i kierującego się europejskimi standardami, korpusu służby cywilnej.”

W świetle powołanej informacji NIK nie było więc żadnych uzasadnionych merytorycznie powodów do demontażu dotychczasowego systemu naboru do służby cywilnej. Dlatego mając na względzie przedstawioną argumentację, wnoszę jak na wstępie niniejszego wniosku.