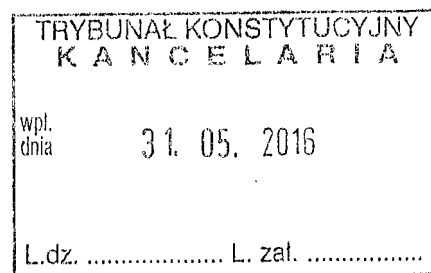




III.7040.9.2016.ST/LN

**Pan
Andrzej Rzepliński
Prezes
Trybunału Konstytucyjnego**

sygn. akt K 6/16



**Pismo procesowe
Rzecznika Praw Obywatelskich**

W związku z pismem z dnia 5 kwietnia 2016 r. informującym o połączeniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 1 lutego 2016 r. do łącznego rozpoznania wraz z wnioskiem grupy posłów na Sejm RP przedstawiam stanowisko dotyczące tego wniosku w zakresie nie objętym wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich:

1. art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.) jest niezgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP;
2. art. 1 pkt 12 lit. b ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 34) uchylający w art. 53 ustawy o służbie cywilnej pkt 4 i 5 jest niezgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP;
3. art. 33c ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 543) jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji oraz z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 1 lutego br. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego 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 on 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.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich został połączony w celu łącznego rozpoznania z wnioskiem grupy posłów na Sejm RP z dnia 22 stycznia br. o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 1 pkt 4 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw w zakresie dotyczącym pkt 9, zaś w razie gdyby ustawa nowelizująca weszła w życie przed dniem orzekania przez Trybunał – art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy o służbie cywilnej z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP; 2) art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej, zaś gdyby ustawa nowelizująca weszła w życie przed dniem orzekania przez Trybunał – art. 53 ustawy o służbie cywilnej z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP; 3) art. 1 pkt 13 ustawy nowelizującej, zaś gdyby ustawa nowelizująca weszła w życie przed dniem orzekania przez Trybunał – art. 53a ustawy o służbie cywilnej z art. 2, art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP; 4) art. 2 ustawy nowelizującej, zaś gdyby ustawa nowelizująca weszła w życie przed dniem orzekania przez Trybunał – art. 33c ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 812 ze zm.) z art. 2 Konstytucji RP; 5) art. 6 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji RP.

Materia ustawowa stanowiąca przedmiot wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich oraz wniosku grupy posłów częściowo jest tożsama. Stąd też stanowisko Rzecznika prezentowane w niniejszym piśmie procesowym dotyczy tej materii wniosku grupy posłów na Sejm RP, która nie jest objęta wnioskiem Rzecznika.

1. Niezgodność art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy o służbie cywilnej z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP.

Na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy o służbie cywilnej otrzymał nowe brzmienie. Zgodnie z tym nowym brzmieniem Szefem Służby Cywilnej może być osoba, która nie jest członkiem partii politycznej. W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie wskazanej nowelizacji Szefem Służby Cywilnej mogła być osoba, która nie należała do partii politycznej i ponadto w okresie ostatnich 5 lat nie była członkiem partii politycznej.

Wnioskodawcy stawiają art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy o służbie cywilnej w aktualnym brzmieniu zarzuty niezgodności z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuty te należy podzielić w zakresie niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej Szef Służby Cywilnej jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej, podlega on bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (art. 10 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej). Szefa Służby Cywilnej powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów (art. 10 ust. 3 ustawy o Służbie Cywilnej). Z art. 15 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej wynika, że Szef Służby Cywilnej realizuje zadania określone w ustawie, w tym m. in. czuwa nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej, kieruje procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, gromadzi informacje o korpusie służby cywilnej. Z punktu widzenia zarzutów zawartych we wniosku grupy posłów na Sejm RP kluczowe znaczenie należy przypisać zadaniu Szefa Służby Cywilnej określonego w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej i polegającemu na czuwaniu nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej. Zasady te zostały sformułowane przez ustrojodawcę wprost na poziomie Konstytucji. Z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Zasady zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań przez służbę cywilną zostały powtórzone przez ustawodawcę w art. 1 ustawy o służbie cywilnej.

W świetle powyższego, Szef Służby Cywilnej zobowiązany jest czuwać nad zawodowym, rzetelnym, bezstronnym i politycznie neutralnym wykonywaniem zadań przez

służbę cywilną. Wynika to także z roty ślubowania, którą Szef Służby Cywilnej przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków składa przed Prezesem Rady Ministrów (art. 10 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej). Stosownie do treści tej roty: „Obejmując stanowisko Szefa Służby Cywilnej, uroczyście ślubuję dochować wierności postanowieniom Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności strzec zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej przez korpus służby cywilnej, a powierzone mi obowiązki wypełniać sumiennie i bezstronnie.” Ślubowanie może być złożone z dodaniem słów: „Tak mi dopomóż Bóg”.

Szef Służby Cywilnej, aby mógł skutecznie strzec zasad wymienionych w rocie ślubowania, sam musi być osobą politycznie neutralną. W tym celu, a więc w celu zapewnienia politycznej neutralności Szefa Służby Cywilnej, wcale nie wystarczy, że Szef Służby Cywilnej w momencie jego powołania przez Prezesa Rady Ministrów formalnie nie będzie członkiem partii politycznej. Neutralność polityczna, o której mowa w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP nie ma bowiem charakteru wyłącznie formalnego, lecz ma swój materialny wymiar. Nie wystarczy więc, aby osoba obejmująca stanowisko Szefa Służby Cywilnej formalnie nie należała do partii politycznej, musi ona być ponadto postrzegana jako osoba, która nie jest identyfikowana z bieżącą działalnością polityczną i wolna od wpływów politycznych.

Zagadnienie neutralności politycznej korpusu służby cywilnej było wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt 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; wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02, OTK z 2002 r. Nr 7/A, poz. 94). W świetle tego orzecznictwa neutralność polityczna to przede wszystkim brak możliwości wpływu świata polityki na działalność korpusu służby cywilnej. W tym przypadku chodzi więc o nakaz politycznej neutralności w wykonywaniu zadań państwowych, a więc o neutralność wobec interesów ugrupowań politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania czy poszczególnych polityków.

W wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 9/02) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „Konstytucja nie wskazuje szczegółowo zasad naboru do służby cywilnej, jej funkcjonowania, czy kwalifikacji osobistych lub fachowych osób wchodzących w skład korpusu służby cywilnej. Przesądza jednak o konieczności powołania

takiego korpusu w ramach struktury administracji rządowej oraz precyzyjnie określa cztery podstawowe cele, dla których służba ta jest tworzona. 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. Konstytucja, mimo że nie przesądza o szczegółowych rozwiązaniach w tym zakresie, tworzy ograniczone ramy dla instytucjonalnych rozwiązań na poziomie ustawowym.”

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy o służbie cywilnej wykracza poza owe instytucjonalne ramy określone art. 153 ust. 1 Konstytucji RP. Nie zapewnia on bowiem rzeczywistych gwarancji neutralnego politycznie wykonywania zadań służby cywilnej przez jej Szefa. Przepis ten jest wyrazem postrzegania wymogu apolityczności służby cywilnej w sposób fasadowy. Zgodnie z literalną treścią art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy o służbie cywilnej za osobę neutralną politycznie powinna bowiem zostać już uznana osoba, która dzień przed objęciem funkcji Szefa Służby Cywilnej złoży rezygnację z członkostwa w partii politycznej. Problem jednak polega na tym, że złożenie legitymacji partyjnej nie jest równoznaczne z wyzbyciem się z tym dniem prezentowanych wcześniej publicznie jako członek partii poglądów politycznych. W powszechnej opinii obywateli taka osoba nie jest postrzegana jako osoba apolityczna, a więc osoba, która gwarantuje apolityczność i bezstronność działania w sprawach dotyczących ich praw lub wolności.

Po to, aby zminimalizować wpływ czynnika politycznego na oddziaływanie na służbę cywilną, ustawodawca nieprzypadkowo wprowadził pięcioletnią karencję w stosunku do czynnych uczestników życia politycznego. Do momentu wejścia w życie nowelizacji ustawy o służbie cywilnej, Szefem Służby Cywilnej, a więc osobą czuwającą nad przestrzeganiem politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej, mogła być osoba, która w okresie ostatnich 5 lat przed objęciem tego stanowiska nie była członkiem partii politycznej. Rozwiązanie to z jednej strony gwarantowało osobom, które w przeszłości prowadziły aktywną działalność polityczną dostęp do najwyższego stanowiska w korpusie służby cywilnej, z drugiej strony odsuwało od tych osób zarzut kierowania się na tym stanowisku sympatiami politycznymi. Tych gwarancji nie stwarza art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy o służbie cywilnej, nie eliminuje on w swoim obecnym brzmieniu możliwości wpływu czynników politycznych na działalność korpusu służby cywilnej. Dlatego art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy o służbie cywilnej jest

niezgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż nie stwarza rzeczywistych gwarancji zapewnienia politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej.

2. Niezgodność art. 1 pkt 12 lit. b ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw uchylającego w art. 53 ustawy o służbie cywilnej pkt 4 i 5 z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP.

Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw wyższe stanowisko służbowe w służbie cywilnej mogła zajmować osoba, która m.in. posiadała co najmniej sześćoletni 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 (art. 53 pkt 4 ustawy o służbie cywilnej). Natomiast w przypadku ubiegania się o stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 2-4 (a więc stanowisko 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, stanowisko wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy, jak też stanowisko kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby), kandydat musiał posiadać co najmniej trzyletni staż pracy, w tym co najmniej roczny na stanowisku kierowniczym lub dwuletni na stanowisku samodzielnym, w jednostkach sektora finansów publicznych (art. 53 pkt 5 ustawy o służbie cywilnej). Oznaczało to, w świetle powołanych przepisów, że do łącznego wymaganego stażu pracy wliczany był okres przepracowany na podstawie stosunku pracy u dowolnego pracodawcy i okres zatrudnienia na stanowisku kierowniczym lub na stanowisku samodzielnym w jednostkach sektora finansów publicznych.

Art. 1 pkt 12 lit. b ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw uchylił pkt 4 i 5 w art. 53 ustawy o służbie cywilnej. W wyniku dokonanej nowelizacji ustawodawca zrezygnował z dotychczasowego wymogu stawianego osobom kandydującym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej polegającego na posiadaniu wymaganego stażu pracy. Wyższe stanowisko w służbie cywilnej może więc zostać obsadzone przez osobę, która nie posiada jakiegokolwiek ogólnego stażu pracy jak też nie posiada stażu pracy w jednostkach sektora finansów publicznych. Uchylenie przez art. 1

pkt 12 lit. b pkt 4 i 5 w art. 53 ustawy o służbie cywilnej rodzi więc wątpliwości konstytucyjne. Z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP wynika bowiem, że w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej w celu zapewnienia zawodowego wykonywania zadań państwa.

W wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 9/02) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Oznacza to, że zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym źródłem utrzymania oraz miejscem pracy, zapewniającym osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej.

Powyższy pogląd Trybunału Konstytucyjnego jest podzielany przez doktrynę. Wskazuje się w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym (por. W. Drobny, 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 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 (...).”

Konstytucyjny wymóg zawodowego wykonywania zadań przez osoby zatrudniane w korpusie służby cywilnej powodował, że ustawodawca słusznie przyjął, iż zatrudnienie na wyższym stanowisku w służbie cywilnej wymaga stosownego doświadczenia zawodowego. Zatrudnienie na wyższym stanowisku w służbie cywilnej jest bowiem swoistym „ukoronowaniem” drogi zawodowej pracownika korpusu służby cywilnej. Musi więc łączyć się z uprzednim zdobyciem doświadczenia zawodowego, w tym doświadczenia właściwego dla pracy w urzędach administracji rządowej, a więc doświadczenia w postaci zatrudnienia w jednostkach sektora finansów publicznych.

Art. 1 pkt 12 lit. b ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, uchylając pkt 4 i 5 w art. 53 ustawy o służbie cywilnej zrywa z koncepcją zawodowego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Wyższe

stanowisko w służbie cywilnej dzięki uchyleniu pkt 4 i 5 w art. 53 ustawy o służbie cywilnej może zostać obsadzone przez osobę nie posiadającą żadnego ogólnego doświadczenia zawodowego oraz żadnego doświadczenia zawodowego w sektorze publicznym. W ten sposób zatrudnienie w służbie cywilnej, wbrew art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, staje się przejściowym zajęciem, zależnym od aktualnej koniunktury politycznej. Dlatego art. 1 pkt 12 lit. b ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw uchylając pkt 4 i 5 art. 53 ustawy o służbie cywilnej czyni to z naruszeniem art. 153 ust. 1 Konstytucji RP.

3. Niezgodność art. 33c ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 543) z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

Art. 2 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw nadał nowe brzmienie art. 33c ustawy o działach administracji rządowej. Zgodnie z tym nowym brzmieniem, w razie stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu naboru na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, na które na podstawie odrębnych przepisów przeprowadza się otwarty i konkurencyjny nabór, Prezes Rady Ministrów może zarządzić ponowne przeprowadzenie naboru.

Przed wejściem w życie nowelizacji art. 33c ustawy o działach administracji rządowej stanowiąc, że w razie stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu naboru na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, na które na podstawie odrębnych przepisów przeprowadza się otwarty i konkurencyjny nabór, Prezes Rady Ministrów na wniosek Rady Służby Cywilnej, o której mowa w ustawie o służbie cywilnej, mógł zarządzić ponowne przeprowadzenie naboru. Wprowadzona przez ustawodawcę zmiana polega więc na wyeliminowaniu z procedury zarządzania ponownego przeprowadzenia naboru Rady Służby Cywilnej. Zmiana ta jest spowodowana zniesieniem Rady Służby Cywilnej (art. 10 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw).

Grupa posłów na Sejm RP w swoim wniosku wskazuje na brak precyzji art. 33c ustawy o działach administracji rządowej. Według wnioskodawców ustawodawca nie wskazał kryteriów, jakie będą wskazywały na nieprawidłowości w zakresie przeprowadzonego naboru na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub

nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra. Ponadto brak jest innego organu weryfikującego wnioski Prezesa Rady Ministrów może – według nich – prowadzić do arbitralnego kwestionowania przeprowadzonych naborów. Ustawodawca nie określił też terminu, w jakim przeprowadzenie ponownego naboru jest możliwe. W związku z tym wnioskodawcy stawiają art. 33c ustawy o działach administracji rządowej zarzuty niezgodności z wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP zasadami poprawnej legislacji i zaufania obywateli do państwa i prawa.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe zarzuty wysuwane wobec art. 33c ustawy o działach administracji rządowej należy podzielić. W równym stopniu odnoszą się one jednak do art. 33c ustawy o działach administracji rządowej w brzmieniu obowiązującym również przed nowelizacją.

Nakaz określoności przepisów prawnych, rozumiany jako wymaganie formułowania tych przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji, jeśli chodzi o ustalenie ich znaczenia i skutków prawnych, traktowany jest jako jeden z elementów zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99, OTK z 2000 r. Nr 7, poz. 254; z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK z 2003 r. Nr 2/A, poz. 13; z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12, OTK z 2012 r. Nr 11/A, poz. 136). W wyroku z dnia 28 października 2009 r. (sygn. akt Kp 3/09, OTK z 2009 r. Nr 9/A, poz. 138) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu.”

Treść art. 33c ustawy o działach administracji rządowej w sposób bezpośredni dotyczy materii konstytucyjnej, dotyczy ona bowiem naboru do służby publicznej. Regulacja zawarta w art. 33c ustawy o działach administracji rządowej pozostaje w ścisłym związku z art. 60 Konstytucji RP. Stanowi on, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Jak

wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 czerwca 2010 r. (sygn. akt III KRS 4/10, LEX nr 611831) realizacja art. 60 Konstytucji RP 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.

Takich gwarancji nie zapewnia art. 33c ustawy o działach administracji rządowej. Ustawodawca uznał w nim, że w razie stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu takiego naboru, Prezes Rady Ministrów może zarządzić ponowne przeprowadzenie naboru. Posłużył się przy tym bardzo pojemnym określeniem „w razie stwierdzenia nieprawidłowości”. W tym przypadku może więc chodzić o wszelkie nieprawidłowości, zarówno te istotne, mające wpływ na wynik naboru jak i te, które co prawda miały miejsce, lecz pozostawały bez wpływu na ostateczny wynik naboru. Ponadto ustawodawca nie określił żadnych ram czasowych, w których dopuszczalne jest zarządzenie przez Prezesa Rady Ministrów ponownego naboru w razie stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu naboru. W efekcie ustawodawca stworzył mechanizm, który pozwala Prezesowi Rady Ministrów, nieograniczonemu w tym zakresie żadnym terminem, na zarządzenie ponownego naboru w razie stwierdzenia jakiegokolwiek nieprawidłowości w przebiegu naboru do służby publicznej. Tego typu rozwiązanie ustawowe nie zapewnia dostatecznej precyzji regulacji prawnej dotyczącej przecież konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji RP).

Należy zgodzić się z Trybunałem Konstytucyjnym (wyrok z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09), że stopień określoności regulacji powinien podlegać każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. W niniejszej sprawie te okoliczności prawne wyznacza zaś art. 60 Konstytucji RP, którego treść powinna zostać skonkretyzowana na poziomie ustawy. Dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach jest zaś możliwy tylko wówczas, gdy ustawodawca w sposób precyzyjny reguluje w ustawie kryteria tego dostępu jak też kryteria anulowania tego dostępu, poprzez unieważnienie dokonanego już naboru i zarządzenie nowego naboru. Tych warunków nie spełnia art. 33c ustawy o działach administracji rządowej, pozwala on bowiem pozbawić obywatela polskiego dostępu do służby publicznej na podstawie bardzo ogólnie określonego kryterium „nieprawidłowości”,

nawet bez sprecyzowania, że powinny to być nieprawidłowości, które miały potencjalny wpływ na dokonany nabór. Pozwala też bezterminowo anulować wyniki przeprowadzonego już naboru do służby publicznej. W rezultacie krytykowana redakcja art. 33c ustawy o działach administracji rządowej poszerza pole podejmowania arbitralnych rozstrzygnięć dotyczących dostępu do służby publicznej.

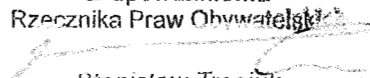
Art. 33c ustawy o działach administracji rządowej z punktu widzenia obywatela polskiego, który w wyniku naboru został zakwalifikowany do pełnienia służby publicznej tworzy swoisty stan nieprawności prawnej. Musi się on bowiem liczyć z tym, że jego osoba zostanie jednak zdyskwalifikowana przez Prezesa Rady Ministrów w bliżej nieokreślonym terminie i na podstawie bardzo pojemnej przesłanki „nieprawidłowości w przebiegu naboru”, także wówczas, gdy nieprawidłowości te nie miały istotnego znaczenia z punktu widzenia finalnego rozstrzygnięcia procedury naboru.

Takie ukształtowanie sytuacji prawnej jednostki narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta, będąca podstawową zasadą regulującą stosunki między obywatelem a państwem, jest ściśle związana z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Oparta jest ona na pewności prawa. Pewność ta jest zespołem cech charakteryzujących prawo w znaczeniu przedmiotowym, które zapewniają bezpieczeństwo prawne jednostki. Dzięki temu jednostka może decydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych, jak również skutków prawnych, jakie mogą spowodować jej działania. W świetle tej zasady, należy stworzyć warunki umożliwiające na gruncie obowiązującego w danym czasie systemu prawnego określenie przez jednostkę konsekwencji różnych jej zachowań oraz zdarzeń (m. in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK z 2007 r. Nr 1/A, poz. 3; z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, OTK z 2007 r. Nr 3/A, poz. 25; z dnia 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05, OTK 3/A, poz. 27, z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06, OTK z 2007 r. Nr 9/A, poz. 109; z dnia 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07, OTK z 2007 r. Nr 11/A, poz. 155).

Regulacja zawarta w art. 33c ustawy o działach administracji rządowej nie daje osobie, która w wyniku przeprowadzonego naboru uzyskała dostęp do służby publicznej, pewności wymaganej z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, że wynik ten w bliżej nieokreślonym terminie nie zostanie zakwestionowany z błahego powodu.

Przedstawione uwagi uzasadniają wniosek, że art. 33c ustawy o działach administracji rządowej jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie pisma procesowego.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich