



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 24 lutego 2011 r.

Do sprawy Kp 1/11



Trybunał Konstytucyjny

Wnioskodawca: Prezydent RP

Uczestnicy: Sejm

Prokurator Generalny

Działając na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu przedstawiam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta RP z 7 stycznia 2011 r. w sprawie zgodności art. 2 w związku z art. 7 pkt 1, art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3, art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011-2013 z art. 2, art. 24, art. 92 ust. 1 i art. 153 ust. 1 Konstytucji, i wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011-2013 **są zgodne** z art. 2 i art. 24 Konstytucji;
- 2) art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy wymienionej w pkt 1 **są zgodne** z art. 153 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy wymienionej w pkt 1 **są zgodne** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011-2013¹ jest wynikiem prac legislacyjnych nad wniesionym w dniu 8 listopada 2010 r. przez Radę Ministrów projektem ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011-2013. Zgodnie art. 1 ust. 2 ustawy, jej celem jest racjonalizacja zatrudnienia w jednostkach wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej, w ramach której powinno nastąpić:

- ograniczenie zatrudnienia w części jednostek wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej,
- zwiększenie efektywności wykonywania zadań przez zmiany w strukturze zatrudnienia,
- stworzenie możliwości obniżenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej.

Przepisy ustawy stosuje się do osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, w tym zatrudnionych na podstawie umów o pracę oraz pracowników mianowanych (art. 2 ustawy). Zmniejszenie zatrudnienia może nastąpić przez: rozwiązanie z pracownikiem stosunku pracy, w tym z pracownikiem posiadającym prawo do emerytury lub renty; zawarcie z pracownikiem kolejnej umowy o pracę, w przypadku umowy zawartej na okres próbny, umowy zawartej na czas określony lub umowy zawartej na czas wykonania określonej pracy; obniżenie wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę; inne przypadki ustania stosunku pracy (art. 7 ustawy). W wyniku racjonalizacji zatrudnienia powinno nastąpić zmniejszenie zatrudnienia pracowników w jednostce co najmniej o 10% liczby etatów (art. 6 ust. 1 ustawy).

Ustawa określa warunki rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy odrębne od uregulowań powszechnego prawa pracy. Jej unormowania stanowią regulacje szczególne względem przepisów Kodeksu pracy oraz ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników². W sprawach nieuregulowanych dotyczących rozwiązywania stosunków pracy stosuje się przepisy Kodeksu pracy (art. 14 ustawy).

¹ Dalej: ustawa.

² Dz. U. Nr 90, poz. 844 ze zm., dalej: ustawa o zwolnieniach grupowych.

Przyjęte w ustawie rozwiązania, w zakresie trybu wypowiedzania stosunków pracy są z kolei zbliżone do trybu wypowiedzania stosunków pracy z powodu zwolnień grupowych, uregulowanego w ustawie o zwolnieniach grupowych. W omawianej ustawie wypowiedzenie stosunków pracy jest bowiem poprzedzone obowiązkiem zrealizowania przez kierownika jednostki etapu informacyjnego oraz konsultacyjnego. Powinny być one przeprowadzone z zakładową organizacją związkową działającą w danej jednostce, a w razie jej braku z przedstawicielami pracowników wyłonionych w trybie przyjętym w tej jednostce (art. 9 ustawy). Nie stosuje się wobec tego przepisu art. 38 k.p., z którego wynika obowiązek przeprowadzenia konsultacji w sprawie wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony pracownikowi, który jest reprezentowany przez zakładową organizację związkową (art. 9 ust. 6 ustawy). Zakres ochrony szczególnej przed wypowiedzeniem oraz wypowiedzeniem warunków pracy lub płacy jest także zbliżony do rozwiązań przyjętych w ustawie o zwolnieniach grupowych, a wobec tego jest on bardziej zredukowany w porównaniu do ochrony szczególnej wynikającej z przepisów Kodeksu pracy. Ponadto pracownikowi w związku z wypowiedzeniem stosunków pracy w ramach racjonalizacji zatrudnienia przysługuje odprawa pieniężna w wysokości uzależnionej od stażu pracy w danej jednostce, podobnie jak pracownikom zwalnianym w trybie zwolnień grupowych.

W ocenie wnioskodawcy, niektóre rozwiązania przyjęte w omawianej ustawie budzą jednak wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją. Zarzuty dotyczą objęcia zwolnieniami w ramach racjonalizacji zatrudnienia pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania. Ich status pracowniczy wiąże się ze wzmożoną stabilizacją zatrudnienia polegającą na odrębnym uregulowaniu zasad rozwiązywania stosunku pracy od pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę, do których stosuje się przepisy powszechnego prawa pracy (Kodeksu pracy). Stabilizacja zatrudnienia pracowników mianowanych polega przede wszystkim na ustalonym w danej pragmatyce katalogu przyczyn, z powodu których może nastąpić wypowiedzenie stosunku pracy z mianowania. Objęcie zaś omawianą ustawą także pracowników mianowanych powoduje, że ich stabilizacja zatrudnienia doznaje ograniczeń, w wyniku ustalenia nowej przesłanki wypowiedzenia stosunku pracy uregulowanej poza daną pragmatyką.

Wspomniano już, że rozwiązania w zakresie wypowiedzania stosunków pracy przyjęte w omawianej ustawie są zbliżone do uregulowań zawartych w ustawie o zwolnieniach grupowych. Według art. 11 ustawy o zwolnieniach grupowych przepisów tej ustawy nie stosuje się do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania. Ustawodawca bowiem traktuje odrębnie tę grupę pracowników, do których w zakresie rozwiązywania stosunków

pracy będą miały zastosowanie przepisy danej pragmatyki, która w sposób wyczerpujący (przez określenie katalogu zamkniętego) reguluje przesłanki wypowiedzania stosunków pracy. W tym świetle objęcie pracowników mianowanych przepisami ustawy o racjonalizacji zatrudnienia i zrównanie ich pozycji w zakresie wypowiedzania stosunków pracy z pracownikami umownymi, może budzić wątpliwości z powodu ograniczenia trwałości zatrudnienia, która w przypadku pracowników mianowanych ma szerszy zakres.

1. Zarzut niezgodności art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy z art. 2 Konstytucji

1.1. Przedmiotem zaskarżenia wnioskodawcy jest niezgodność art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą pewności prawa (zasadą bezpieczeństwa prawnego) oraz zasadą ochrony praw nabytych.

Według art. 2 ustawy, jej przepisy stosuje się do osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy w: państwowych jednostkach budżetowych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Narodowym Funduszu Zdrowia, Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Agencji Mienia Wojskowego, Agencji Nieruchomości Rolnych, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rezerw Materiałowych, Agencji Rynku Rolnego, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Zgodnie z art. 7 pkt 1 ustawy, zmniejszenie zatrudnienia w ramach racjonalizacji zatrudnienia może nastąpić przez rozwiązanie z pracownikiem stosunku pracy, w tym z pracownikiem posiadającym prawo do emerytury lub renty.

1.2. W ocenie wnioskodawcy, skutkiem regulacji wynikającej z art. 2 ustawy jest rozwiązanie z pracownikami stosunków pracy nawiązanych na podstawie mianowania. Ustawa, w zakresie w jakim dopuszcza wypowiedzenie stosunków pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania, budzi wątpliwości co do zgodności takiego rozwiązania z zasadą pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego). Zdaniem wnioskodawcy, przedmiotowa regulacja prawna powoduje incydentalne i okresowe uchylenie szczególnej ochrony stosunku pracy pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania. Stanowi więc ona rozstrzygnięcia zaskakujące i nieprzewidywalne, co narusza zasadę pewności prawa, która opiera się na takim zespole cech, jakie mają zapewnić jednostce bezpieczeństwo prawne.

Przepis art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy pozostaje niezgodny z art. 2 Konstytucji także i z tego powodu, że narusza zasadę ochrony praw nabytych. Ochrona ta dotyczy również różnego rodzaju praw podmiotowych, które nie mają podstawy konstytucyjnej. Poszczególne pragmatyki pracownicze, jak ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³ oraz ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁴, gwarantują pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania szczególny status, w tym szczególną ochronę stosunku pracy. W ocenie Prezydenta RP, zatrudnienie na podstawie mianowania wiąże się z pewnymi szczególnymi uprawnieniami, które są gratyfikacją od państwa za pracę na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej. Od osób zatrudnionych na podstawie mianowania wymaga się spełnienia określonych kwalifikacji zawodowych, takich jak wykształcenie wyższe, trzyletni okres zatrudnienia w służbie cywilnej, znajomość co najmniej jednego języka obcego. Osoba, która uzyska mianowanie, nabywa również określone prawa podmiotowe – m.in. w zakresie przesłanek rozwiązania z nią stosunku pracy. Wprowadzenie możliwości incydentalnego, uzależnionego od jednostkowego i przemijającego zdarzenia, rozwiązania z takimi pracownikami stosunków pracy burzy system szczególnej ochrony pracy pracowników mianowanych. Ustawodawca nie odniósł się do dopuszczalności naruszenia ochrony praw nabytych. Nie ograniczył także zastosowania mechanizmu zwolnień pracowników tylko do sytuacji nadzwyczajnych, a wręcz przeciwnie – zapewnił pracodawcom pełną swobodę co do możliwości rozwiązania stosunków pracy, bez względu na rodzaj tego stosunku i wpływającą z danego rodzaju stosunku pracy jego ochronę. Zatem zasada ochrony praw nabytych została naruszona przez wyłączenie stosowania przepisów szczególnych dotyczących ochrony pracowników mianowanych przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy.

1.3. W analizowanej sprawie wnioskodawca odwołał się do wzorca konstytucyjnego z art. 2 Konstytucji, z którego wynika zasada demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Z art. 2 Konstytucji wyprowadzana jest zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Mimo swej nieokreśloności należy ona do kanonu zasady demokratycznego państwa prawnego⁵. Z zasady zaufania obywateli do państwa wynika, że ustawodawca nie powinien swoimi

³ Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm., dalej: ustawa o służbie cywilnej.

⁴ Tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm., dalej: ustawa o pracownikach urzędów państwowych.

⁵ Zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., K 4/99.

działaniami podważać ufności obywateli w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań⁶. Zasada zaufania ma charakter bardziej ogólny i obejmuje wszelkie sytuacje, w których dana regulacja prawna stwarza odniesienie do planowania przez jednostkę jej przyszłych działań⁷. Pewność prawa powinna gwarantować stabilność porządku prawnego oraz dawać obywatelowi pewność, że w oparciu o obowiązujące prawo może swobodnie kształtować swoje sprawy życiowe⁸.

Pewność prawa nie może być jednak absolutną przeszkodą dla wszelkich zmian prawa. Podlega ona ograniczeniom, zwłaszcza wtedy gdy za zmianami przemawia inna zasada prawno – konstytucyjna albo gdy zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa innej konstytucyjnie chronionej wartości⁹.

W odniesieniu do zasady ochrony zaufania obywateli do państwa, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawodawca może nowelizować prawo, także na niekorzyść obywateli, zmian musi jednak dokonywać w zgodzie z Konstytucją. Nowelizacja przepisów *per se*, nawet wówczas, gdy pogarsza sytuację obywatela, nie przesądza automatycznie o naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, musi być jednak zapewniony odpowiedni okres dostosowawczy i zapewnione respektowanie praw słusznie nabytych¹⁰. Z omawianej zasady konstytucyjnej nie wynika, że każdy może ufać, iż sposób prawnego unormowania jego praw i obowiązków nigdy nie ulegnie zmianie na niekorzyść, niemniej ostateczna ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian, a nade wszystko od sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości¹¹.

Zasada pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) gwarantuje także ochronę praw nabytych, interesów w toku oraz ekspektatyw¹².

Ustalając znaczenie zasady ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakazuje ona arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast

⁶ Wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., SK 34/04,

⁷ W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2 *Konstytucji RP*, s. 37.

⁸ Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00,

⁹ Zob. wyrok TK z 13 marca 2002 r., K 1/99.

¹⁰ Zob. np. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., K 7/95.

¹¹ Zob. np. wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99.

¹² W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 36.

sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw¹³. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że ochrona praw nabytych nie jest równoznaczna z nienaruszalnością tych praw. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie zakazuje stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki, jeżeli przemawia za tym inna wartość konstytucyjna. W sytuacji kolizji zasady ochrony praw nabytych i innej zasady konstytucyjnej, może zachodzić konieczność przyznania pierwszeństwa tej drugiej zasadzie i dopuszczenia w określonym zakresie ingerencji w sferę praw nabytych. W takim przypadku prawodawca powinien jednak ustanowić regulacje, które ułatwią jednostce dostosowanie się do zmienionej sytuacji. W orzecznictwie TK wskazuje się, że prawa nabyte podlegają tylko względnej ochronie konstytucyjnej, dopuszczalne jest bowiem ustanowienie regulacji ograniczającej lub znoszącej prawa nabyte, jeżeli jest to uzasadnione celem legitymowanym konstytucyjnie.

1.4. Przewidziane w ustawie unormowania dotyczą rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami zatrudnionymi w wybranych jednostkach administracji publicznej, niezależnie od podstawy zatrudnienia. Należy zwrócić uwagę, że ustawa o służbie cywilnej w zakresie rozwiązywania stosunków pracy przewiduje istotne odrębności między pracownikami umownymi a pracownikami mianowanymi. W ustawie o służbie cywilnej wyróżnia się pracowników służby cywilnej, do których w zakresie rozwiązania stosunku pracy stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy oraz urzędników służby cywilnej, których problematyka rozwiązywania stosunków pracy została unormowana już w samej ustawie o służbie cywilnej. Reguluje ona wszelkie możliwe sytuacje, w których dopuszczalne jest rozwiązanie stosunku pracy z mianowania. Uregulowanie okoliczności stanowiących przesłanki jego rozwiązania stanowi o ochronie trwałości stosunku pracy z mianowania. Oznacza to, że tylko w sytuacjach wymienionych w przepisach danej pragmatyki dopuszczalne jest rozwiązanie stosunku pracy. Przyczyny uzasadniające rozwiązanie stosunku pracy mają zróżnicowany charakter. W ustawie o służbie cywilnej niektóre przesłanki rozwiązania stosunku pracy zostały ujęte jako klauzule generalne, które są pojęciami ogólnymi, przykładem jest utrata nieposzlakowanej opinii. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że uregulowanie katalogu okoliczności uzasadniających rozwiązywanie stosunków pracy z mianowania przesądza o uznaniu, że zasadniczą cechą tych stosunków pracy jest stabilizacja zatrudnienia¹⁴. Wyklucza to stosowanie w stosunkach pracy

¹³ Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99.

¹⁴ Tak por. A. Dubowik, *Wzmocniona trwałość stosunku pracy z mianowania*, PiZS 2007, nr 9, s. 18.

z mianowania przepisów o powszechnej ochronie trwałości stosunku pracy nawiązanego na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Według A. Dubowik, „wzmoczona trwałość stosunku pracy z mianowania ma zapewnić pracownikom sfery publicznej wykonywanie ustawowych obowiązków w sposób wolny od nacisków i niezależny od uwarunkowań zewnętrznych. Ochrona ta stanowi zatem jedną z gwarancji neutralności i niezależności tych pracowników w wykonywaniu obowiązków nałożonych przez ustawodawcę. Zważywszy na publicznoprawny wymiar zadań realizowanych przez pracowników mianowanych przyznana im ochrona trwałości stosunku pracy w pierwszej kolejności służy interesowi publicznemu, a dopiero na drugim miejscu samym pracownikom. W przypadku innych podstaw stosunku pracy mechanizmy stabilizujące zatrudnienie w pierwszej kolejności pełnią funkcję ochronną”. Wzmoczona trwałość stosunku pracy stanowi nie tylko doniosłą gwarancję zgodnego z ustawą wykonywania obowiązków przez pracowników mianowanych i ich bezstronności, ale jest jednocześnie rekompensatą z tytułu obciążenia pracowników mianowanych szczególnymi obowiązkami i ograniczeniami, które nierzadko dotkliwie ingerują w ich życie prywatne. Ponadto uzyskanie przywileju w postaci wzmoczonej trwałości stosunku pracy z mianowania bywa także okupione dużym wysiłkiem pracownika poniesionym na etapie starań o uzyskanie tej podstawy stosunku pracy, jak wykształcenie, znajomość języków obcych¹⁵. Zacieranie różnic pomiędzy mianowaniem a umową o pracę w aspekcie trwałości stosunku pracy jest zjawiskiem świadczącym o upolitycznieniu danego obszaru sfery publicznej, czyli służby cywilnej. Symptodem tego procesu jest stworzenie mechanizmów ułatwiających rozwiązywanie stosunków pracy¹⁶.

Ochrona trwałości stosunku pracy w służbie publicznej pełni szereg funkcji, stanowiąc szczególnie ważny instrument polityki zatrudnienia w tej służbie. Została zagwarantowana tym osobom, które posiadają odpowiednie kwalifikacje i kompetencje określone w ustawie. Ma ona na celu zapewnienie instytucjom państwowym odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników. Stabilność zatrudnienia uniezależnia obsadzanie stanowisk w służbie publicznej od kryteriów politycznych i stanowi konieczny warunek bezstronności politycznej i kompetencji tej służby. Ważnym czynnikiem w służbie publicznej jest również doświadczenie zawodowe. Ochrona trwałości stosunku pracy sprzyja wykorzystaniu doświadczenia zawodowego urzędników państwowych. Ostatecznym celem

¹⁵ A. Dubowik, *Wzmoczona trwałość...*, s. 25. Por. H. Szewczyk, *Zagadnienie wzmoczonej ochrony przed wypowiedzeniem stosunku pracy z mianowania urzędnikowi służby cywilnej*, PiZS 2001, nr 11, s. 24.

¹⁶ A. Dubowik, *Stosunki pracy pracowników administracji rządowej i samorządowej a reforma administracji publicznej*, PiZS 1999, s. 25.

stabilności zatrudnienia w służbie publicznej jest zagwarantowanie obywatelom prawa do dobrej administracji. Ochrona interesu indywidualnego urzędników stanowi w tym przypadku pochodną określonych wartości ogólnospołecznych¹⁷.

Elementem ochrony powszechnej przed wypowiedzeniem, który stanowi istotę konstrukcji ochrony przed wypowiedzeniem stosunku pracy mianowanemu urzędnikowi służby cywilnej jest tzw. katalog pozytywny przyczyn umożliwiających pracodawcy zwolnienie¹⁸. Należą do nich: dwukrotna, następująca po sobie, negatywna ocena okresowa; stwierdzenie przez lekarza orzecznika ZUS trwałej niezdolności do pracy uniemożliwiającej wykonywanie obowiązków urzędnika służby cywilnej; utrata nieposzlakowanej opinii; likwidacja urzędu, jeżeli nie jest możliwe przeniesienie go do innego urzędu (art. 71 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej). Fakultatywnie rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej może nastąpić w razie osiągnięcia wieku 65 lat, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury lub w razie odmowy poddania się badaniu przez lekarza orzecznika ZUS (art. 71 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej). Oznacza to, że z innych przyczyn nie może nastąpić rozwiązanie stosunku pracy z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia.

Z brzmienia art. 12 ust. 2 ustawy wynika, że samoistną podstawą do rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia lub obniżenia wymiaru czasu pracy z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę, jest objęcie pracownika racjonalizacją zatrudnienia. Na podstawie sformułowanego w art. 1 ust. 2 ustawy jej celu, można przyjąć, że racjonalizacja zatrudnienia polega na: ograniczeniu zatrudnienia w części jednostek wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej; zwiększeniu efektywności wykonywania zadań przez zmiany w strukturze zatrudnienia; stworzeniu możliwości obniżenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej.

W świetle przedstawionych unormowań omawianej ustawy należy stwierdzić, że przyczyną uzasadniającą wypowiedzenie stosunków pracy pracownikom mianowanym jest racjonalizacja zatrudnienia. Jest to więc przyczyna leżąca po stronie pracodawcy, która obliguje go do rozwiązania stosunku pracy. Stanowi ona pojęcie dość ogólne i brak jest ustawowych kryteriów pozwalających na stwierdzenie wystąpienia tej przesłanki oraz instrumentów pozwalających na jej weryfikację. Takie zwroty niedookreślone są nazywane mianem klauzul generalnych. Formułowanie nieprecyzyjnych przesłanek rozwiązania stosunku pracy osłabia stabilizację stosunku pracy pracownika mianowanego, gdyż może

¹⁷ Wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., K 52/02

¹⁸ H. Szewczyk, *Zagadnienie wzmożonej...*, s. 24.

prowadzić do wywierania nacisków w procesie zwalniania pracownika. Formułowanie przez ustawodawcę przesłanek uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem mianowanym w służbie cywilnej jako klauzul generalnych jest krytykowane w doktrynie prawa pracy¹⁹.

Sposób przeprowadzenia racjonalizacji zatrudnienia został określony w rozdziale 3 ustawy. Zgodnie z nim kierownik jednostki sporządza informację o stanie zatrudnienia zwaną „raportem początkowym”, który m.in. zawiera informacje o liczbie pracowników w przeliczeniu na etaty objętych racjonalizacją zatrudnienia. Następnie kierownik jednostki jest zobowiązany do przekazania Prezesowi Rady Ministrów raportu początkowego. Zgodnie z art. 17 ustawy kierownik jednostki jest zobowiązany do zakończenia racjonalizacji zatrudnienia w terminie do dnia 1 stycznia 2012 r., w tym do wypowiedzenia stosunku pracy w takim terminie, aby skutek w postaci jego rozwiązania nastąpił nie później niż do dnia 1 stycznia 2012 r. Kierownik jednostki jest zobowiązany do utrzymania do dnia 31 grudnia 2013 r. zatrudnienia na poziomie nie wyższym niż wynika to z przepisów tej ustawy (art. 19 ust. 1 ustawy). W ramach racjonalizacji zatrudnienia należy przeprowadzić zmniejszenie zatrudnienia pracowników w jednostce co najmniej o 10% liczby ich etatów.

Drugim elementem ochrony powszechnej przed wypowiedzeniem jest obowiązek przeprowadzenia w sprawie wypowiedzenia konsultacji ze związkiem zawodowym reprezentującym pracownika (art. 38 k.p.). Przepisy ustawy o służbie cywilnej nie odsyłają jednak do stosowania art. 38 k.p., co oznacza że w przypadku wypowiedzenia stosunku pracy urzędnikowi, nie ma wymogu konsultacji zwolnienia ze związkiem zawodowym²⁰.

Ze sformułowania art. 7 pkt 1 ustawy nie wynika tryb, w jakim dochodzi do rozwiązania z pracownikiem stosunku pracy. W kolejnych przepisach tej ustawy prawodawca wyraźnie odwołuje się tylko do jednego trybu rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem (art. 9 ust. 6, art. 10, art. 11). Dopuszczalne jest także wypowiedzenie pracownikowi warunków pracy i płacy, którego celem jest zmiana dotychczasowych warunków zatrudnienia (art. 10 ust. 3 ustawy). Jeżeli pracownik przyjmie nowe warunki pracy i płacy, wówczas po okresie wypowiedzenia stosunek pracy jest kontynuowany na podstawie nowych warunków. W sytuacji gdy ich nie przyjmie, wówczas po upływie okresu wypowiedzenia dochodzi do rozwiązania stosunku pracy, w ten sposób wypowiedzenie zmieniające przekształca się w wypowiedzenie definitywne (art. 42 k.p.).

¹⁹ A. Dubowik, *Wzmoczona trwałość...*, s. 23.

²⁰ Zob. T. Liszcz, *Prawo urzędnicze*, T. Liszcz (red.), Lublin 2010, s. 65. W tym zakresie istniały jednak wątpliwości w zakresie stosowania art. 38 k.p. na gruncie poprzedniej ustawy o służbie cywilnej, która także nie odwoływała się do art. 38 k.p. – zob. H. Szewczyk, *Zagadnienie wzmoczonej...*, s. 32-33.

Według art. 7 pkt 4 ustawy zmniejszenie zatrudnienia w ramach racjonalizacji zatrudnienia może nastąpić także przez inne przypadki ustania stosunku pracy. Może tu wchodzić w grę np. rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron, wygaśnięcie stosunku pracy. Do tych sposobów rozwiązania stosunku pracy nie należy zaliczać rozwiązania bez wypowiedzenia, gdyż ten tryb ustania stosunku pracy wymaga wskazania określonych przyczyn, które powinny być innego rodzaju od tych uzasadniających rozwiązanie za wypowiedzeniem.

Kolejnym elementem stabilizacji zatrudnienia jest zachowanie wskazanych w uregulowaniach okresów wypowiedzenia, po upływie których dochodzi do rozwiązania stosunku pracy. Omawiana ustawa ich jednak nie precyzuje i w sprawach nieuregulowanych odwołuje się do stosowania przepisów Kodeksu pracy. Wynika z niego, że w przypadku pracowników umownych stosuje się okresy wypowiedzenia, których długość jest uzależniona od rodzaju umowy albo od długości stażu pracy u danego pracodawcy (umowa na czas nieokreślony). W przypadku zaś pracowników mianowanych, na mocy art. 71 ustawy o służbie cywilnej w związku z art. 5 k.p. będą miały zastosowanie przepisy ustawy o służbie cywilnej, które przewidują jeden rodzaj okresu wypowiedzenia w wymiarze 3 miesięcy.

Ochrona trwałości stosunku pracy polega także na szczególnej ochronie pracowników przed rozwiązaniem stosunku pracy. Ze względu na ochronę interesów osobistych pracownika i jego spraw życiowych lub wykonującego określone funkcje społeczne, pracodawca wskazał tzw. okresy ochronne, w których nie jest dopuszczalne rozwiązanie stosunku pracy. Dotyczy to np. okresu choroby pracownika, korzystania z urlopu (art. 41 k.p.), okresu ciąży i urlopu macierzyńskiego (art. 177 k.p.), okresu 4 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego (art. 39 k.p.), okres kadencji i rok po niej w przypadku członka zarządu związku zawodowego wskazanego uchwałą zarządu (art. 32 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych²¹).

Z art. 10 ustawy wynika, że przy wypowiedzaniu pracownikom stosunków pracy stosuje się przepisy art. 39 – 41 k.p. oraz przepisy działu ósmego Kodeksu pracy dotyczące uprawnień związanych z rodzicielstwem. Z zastrzeżeniem, że gdy okres urlopu został udzielony na co najmniej 3 miesiące albo pracownik jest nieobecny w pracy z powodu innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy, jeżeli upłynął już okres uprawniający pracodawcę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia, wówczas wypowiedzenie stosunku pracy jest dopuszczalne. W powyższych sytuacjach dopuszczalne jest wypowiedzenie pracownikowi warunków pracy i płacy, niezależnie od okresu, na który urlop jest udzielony

²¹ Tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854.

lub okresu trwania innej usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy. W tym zakresie ochrona szczególna przewidziana w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia jest identyczna z ochroną szczególną określoną w art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o zwolnieniach grupowych, która ogranicza jej zakres w porównaniu do rozwiązań wynikających z Kodeksu pracy. Szczególna ochrona przed wypowiedzeniem z powodu racjonalizacji zatrudnienia dotyczy także pracowników będących członkami zarządu zakładowej organizacji związkowej imiennie wskazanych uchwałą zarządu lub innych pracowników będących członkami zakładowej organizacji związkowej upoważnionych do reprezentowania tej organizacji wobec pracodawcy (art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o związkach zawodowych). Ochrona szczególna obejmuje także pracowników będących społecznymi inspektorami pracy (art. 11 ust. 2 ustawy). Do wypowiedzania stosunków pracy z powodu racjonalizacji zatrudnienia nie stosuje się innych odrębnych przepisów dotyczących szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy (art. 11 ust. 1 ustawy).

Kolejnym elementem stabilizacji zatrudnienia jest wypłata odprawy pieniężnej z tytułu wypowiedzenia stosunku pracy w ramach racjonalizacji zatrudnienia. Jej wysokość jest uzależniona od stażu pracy w danej jednostce i wynosi kwotę równą jednomiesięcznego, dwumiesięcznego lub trzymiesięcznego wynagrodzenia za pracę (art. 13 ustawy). Jest to także rozwiązanie niemal identyczne z prawem do odprawy pieniężnej przewidzianej w art. 8 ustawy o zwolnieniach grupowych.

Powyższe uwagi wskazują, że uregulowania w zakresie wypowiedzania stosunków pracy w ramach racjonalizacji zatrudnienia są zbliżone do rozwiązań zawartych w ustawie o zwolnieniach grupowych. Według tej ostatniej jednak przepisów dotyczących rozwiązywania stosunków pracy w ramach zwolnień grupowych nie stosuje się do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania (art. 11). Wyłączenie pracowników mianowanych z zakresu działania ustawy oznacza, że nie wlicza się ich do liczby zwolnionych pracowników z punktu widzenia kwalifikowania zwolnień jako grupowych, chociażby pracodawca rozwiązał z nimi stosunek pracy z przyczyn określonych w ustawie. Nie stosuje się też do nich przepisów ograniczających szczególną ochronę trwałości stosunku pracy, ani co do zasady przepisów ustanawiających szczególne uprawnienia pracowników związane z rozwiązaniem z nimi stosunków pracy²². Wynika to z tego, że pragmatyki pracownicze z reguły enumeratywnie wyliczają przyczyny rozwiązania stosunku pracy

²² T. Liszcz, *Komentarz do art. 11 ustawy o zwolnieniach grupowych*, LexPolonica.

z mianowanym pracownikiem, zaliczając do nich także okoliczności dotyczące pracodawcy. W szczególności chodzi tu o likwidację i reorganizację danej jednostki. Zwykle też pragmatyki przewidują świadczenia pieniężne w związku z rozwiązaniem z tego powodu stosunku pracy z mianowanym pracownikiem.

Reasumując dotychczasowe wywody, należy stwierdzić, że ingerencja ustawodawcy w poszerzenie katalogu przyczyn uzasadniających wypowiedzenie stosunku pracy pracownikowi mianowanemu, przez uregulowanie nowych tego rodzaju okoliczności w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia, jest naruszeniem wzmożonej ochrony stosunku pracy pracowników mianowanych. Taka sytuacja powoduje osłabienie stabilizacji zatrudnienia w ramach stosunku pracy z mianowania i rzeczywiście – jak podkreślił wnioskodawca „burzy” ten system ochrony. Należy jednak wskazać, że pracownik mianowany w świetle ustawy podlega ochronie szczególnej przed wypowiedzeniem oraz zachowuje inne instrumenty wzmacniające stabilizację zatrudnienia, jak określony tryb zwolnień, okres wypowiedzenia. W dalszej kolejności należy jednak zastanowić się, czy każda zmiana przesłanek uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy pracowników mianowanych powinna być oceniana negatywnie. Z orzecznictwa TK wynika, że mogą być wprowadzane unormowania także na niekorzyść danego podmiotu, istotne jest jednak zapewnienie odpowiedniego okresu dostosowawczego oraz odpowiedniego sposobu ich wprowadzenia, nie naruszające innych konstytucyjnie chronionych wartości, w tym praw słusznie nabytych.

Odnosnie do zarzutu naruszenia zasady pewności prawa istotne jest ustalenie, czy zmiany wprowadzone w ramach racjonalizacji zatrudnienia zapewniają odpowiedni czas na dostosowanie się do nowych okoliczności. W przypadku pracowników chodzi o termin otrzymania wypowiedzeń stosunków pracy. Analizowana ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. przewiduje, że powinna wejść w życie z dniem 1 lutego 2011 r. W tym przypadku okres wejścia w życie ustawy jest tylko nieznacznie odsunięty w czasie. Po wejściu ustawy w życie, kierownik jednostki po opracowaniu kryteriów wyboru pracowników, podaje je do wiadomości pracownikom. Następnie kierownik jednostki podejmuje konsultacje w sprawie zwolnień z zakładowymi organizacjami związkowymi lub przedstawicielami pracowników. Mogą one w ciągu 7 dni przekazać opinię dotyczącą przeprowadzenia zmniejszenia zatrudnienia. Wypowiedzenie pracownikowi stosunku pracy może nastąpić nie wcześniej niż po upływie kolejnych 7 dni. Długość okresów wypowiedzenia jest ustalana na podstawie przepisów Kodeksu pracy. W przypadku pracowników mianowanych należy odpowiednio stosować przepisy ustawy o służbie cywilnej, według której okres wypowiedzenia wynosi 3 miesiące. W ustawie o racjonalizacji zatrudnienia postanowiono, że zwolnienia powinny

być przeprowadzone w terminie do dnia 1 stycznia 2012 r., z takim skutkiem, aby termin wypowiedzenia wystąpił nie później niż z tą datą.

Z przedstawionych unormowań wynika, że zwolnienia pracowników mogłyby być przeprowadzane do końca 2011 r., co należy uznać za odpowiedni okres, który pozwala na zorganizowanie pracownikowi swoich spraw życiowych w nowej sytuacji. Jest to więc wystarczająco długi okres czasu, który powinien złagodzić niekorzystne skutki dla zainteresowanych. Zwolnieni pracownicy otrzymają odprawy pieniężne, które także mogą zabezpieczyć ich byt przez pewien okres. Z punktu widzenia celu omawianej regulacji, jaką jest potrzeba ograniczenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej wobec trudnej sytuacji finansowej państwa, termin na wprowadzenie odpowiednich rozwiązań nie mógł być odsunięty w czasie. Należy podkreślić, że ustawodawca, biorąc pod uwagę powody, dla których byłyby przeprowadzane zwolnienia pracowników są istotne i dotyczą sytuacji dość nadzwyczajnych. Projekt omawianej ustawy jest efektem potrzeby ograniczenia wydatków w związku z trudną sytuacją finansów publicznych oraz przejawem dążenia do przeciwdziałania tendencji wzrostowej zatrudnienia w jednostkach sektora finansów publicznych. W takiej sytuacji społeczno – gospodarczej staje się konieczne wprowadzanie nadzwyczajnych rozwiązań, czyli szczególnych zasad rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami administracji publicznej, co w dalszej perspektywie ma ograniczyć koszty funkcjonowania części administracji publicznej. Można jednak zastanawiać się, czy mimo takich przesłanek, zasadne jest wprowadzanie uregulowań, które nie różnicują sposobu rozwiązania stosunku pracy w zależności od jego rodzaju oraz ochrony. Odmienne zasady rozwiązywania stosunków pracy mogłyby dotyczyć pracowników umownych, zaś inne pracowników mianowanych. Tak jak jest to obecnie np. w ustawie o służbie cywilnej.

W tym przypadku jednak rodzaj przyczyn, które dotyczą racjonalizacji zatrudnienia związanej z ograniczeniem zatrudnienia, zwiększenie efektywności wykonywania zadań przez zmiany w strukturze zatrudnienia, obniżenie kosztów funkcjonowania administracji publicznej, należy uznać za istotny. Stanowią one bowiem takie okoliczności, które wpływają na stan finansów publicznych państwa, w tym na ich równowagę. Decyzja o ograniczeniu obecnego zatrudnienia w administracji publicznej jest podejmowana w trudnej sytuacji finansów publicznych.

W świetle przedstawionych argumentów, wprowadzone w analizowanej ustawie rozwiązania znajdują oparcie w innych wartościach konstytucyjnych. Dobrem szczególnie chronionym konstytucyjnie jest równowaga finansów publicznych i stan finansów publicznych. Wynika to z całokształtu regulacji konstytucyjnych zawartych w rozdziale

X Konstytucji, zwłaszcza zaś w art. 216 oraz w art. 220 Konstytucji. Mimo że art. 220 ust. 1 Konstytucji nie wyraża tego wprost, to z równowagi budżetowej czyni wartość konstytucyjną. Ochrona tych wartości nie ma charakteru ani absolutnego, ani też przeważającego w stosunku do innych wartości konstytucyjnych²³.

Z art. 220 Konstytucji wynika, że zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa. Celem tego unormowania jest zapewnienie dyscypliny budżetowej i równowagi finansowej państwa. Przyjąć można, że pożądanym przez ustrojodawcę stanem rzeczy jest raczej utrzymywanie równowagi budżetu państwa lub osiąganie nadwyżki dochodów nad wydatkami. Znaczenie zasad określonych w art. 216 Konstytucji polega na chronieniu państwa przed zaciąganiem zobowiązań, które stanowiłyby zagrożenie dla jego wypłacalności oraz dla stabilności jego gospodarki²⁴.

Z orzecznictwa TK wynika, że państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewniają odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji wymaganych celów, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. W orzecznictwa TK równowaga finansów publicznych jest traktowana jako wartość chroniona konstytucyjnie i ochrona przed nadmiernym zadłużaniem się podmiotów publicznych. Stosowane przez państwo środki mające na celu ochronę równowagi finansów publicznych muszą być zgodne z regułami określonymi przez Konstytucję. Dobro to jest w hierarchii konstytucyjnych wartości, aż tak wysoko usytuowane, że chroni je restrykcja konstytucyjna (czyli bezwzględny zakaz nadmiernego zadłużania się państwa – art. 216 ust. 5 Konstytucji)²⁵. Podkreśla się, że zapewnienie równowagi budżetowej jest wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów²⁶.

Intensywność ochrony zatrudnienia nie ma istotnego znaczenia z punktu widzenia przewidywania prawnych skutków działań podejmowanych przez jednostkę. Zniesienie gwarancji stabilności zatrudnienia nie powoduje, że jednostka naraża się na prawne skutki swoich działań, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań.

²³ Wyrok TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99.

²⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2000, s. 272, 277.

²⁵ Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99; zob. wyrok TK z 4 grudnia 2000 r., K 9/00, wyrok TK z 4 maja 2004 r., K 40/02.

²⁶ Wyrok TK z 30 listopada 1993 r., K 18/92, wyrok TK z 20 listopada 2001 r., SK 15/01.

Z drugiej strony nie można też twierdzić, że stabilność zatrudnienia jest czynnikiem obojętnym z punktu widzenia układania planów życiowych jednostki. Poczucie stabilności zatrudnienia stanowi jedną z przesłanek kierowania swoimi sprawami życiowymi i zachęca m.in. do doskonalenia swoich umiejętności zawodowych stosownie do perspektyw awansu w służbie publicznej, bardziej niż z myślą o konieczności dostosowywania swoich kwalifikacji do zmian na rynku pracy²⁷.

1.5. W świetle przedstawionej argumentacji, należy stwierdzić, że art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy są zgodne z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami: ochrony zaufania jednostki do państwa i ochrony praw słusznie nabytych.

2. Zarzut niezgodności art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy z art. 24 Konstytucji

2.1. Wypada przypomnieć, że w art. 2 ustawy zostały wymienione jednostki, w których powinno być przeprowadzone zmniejszenie zatrudnienia. Z kolei z art. 7 pkt 1 ustawy wynika, że zmniejszenie zatrudnienia powinno nastąpić przez rozwiązanie stosunku pracy, w tym z pracownikiem posiadającym prawo do emerytury lub renty.

Według art. 24 Konstytucji praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

2.2. W ocenie wnioskodawcy, przepisy art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy pozostają w sprzeczności z wynikającą z art. 24 Konstytucji zasadą ochrony pracy. Do jej gwarancji należy również zaliczyć powszechną ochronę trwałości stosunku pracy oraz szczególną ochronę tego stosunku w przypadku niektórych grup pracowniczych. W stosunkach pracy nawiązanych na podstawie mianowania, gwarancja ta co do zasady ma szerszy charakter niż w umownych stosunkach pracy, gdyż jest ona realizowana przez enumeratywnie wskazane sytuacje, w jakich można pracownikowi wypowiedzieć stosunek pracy i kiedy można go rozwiązać bez wypowiedzenia (np. art. 71 ustawy o służbie cywilnej, art. 13 i 14 ustawy o pracownikach urzędów państwowych). W ocenie Prezydenta RP, przyjęte rozwiązania umożliwiają swobodne zwolnienie pracowników mianowanych, przez co ustanowiona w pragmatykach pracowniczych szczególna ochrona stosunku pracy zostaje uchylona. Ponadto kryteria zwolnień wskazane przez ustawodawcę będą w istocie rzeczy

²⁷ Wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., K 52/02.

określane w sposób dyskrejonalny. Przedstawione regulacje stanowią więc istotny wyłom w dotychczasowym systemie gwarancji szczególnej ochrony stosunku pracy pracowników mianowanych, zwłaszcza że mają one charakter jednorazowy i czasowy, nie stanowiący rozwiązania systemowego.

2.3. Wnioskodawca w zakresie naruszenia ochrony trwałości zatrudnienia pracowników mianowanych odwołał się także do kolejnego wzorca konstytucyjnego z art. 24, z którego wywodzona jest zasada ochrony pracy.

Podstawową funkcją art. 24 Konstytucji jest wskazanie szczególnej roli „pracy” i zapewnienie jej prawnej ochrony. Pojęcie „ochrony” należy rozumieć jako podejmowanie środków prawnych, politycznych i faktycznych – osłabiających negatywne skutki, jakie dla pracowników niesie silniejsza ekonomiczna pozycja pracodawcy. Przepis ten wymaga, aby – z jednej strony – nie były stanowione szczegółowe unormowania ustawowe bądź podejmowane konkretne działania przekreślające lub nadmiernie ograniczające ochronę pracy przez państwo, oraz – z drugiej strony – aby całokształt obowiązujących unormowań ustawowych zapewniał należyty poziom ochrony pracy²⁸. Sam art. 24 nie przesądza jednak o konkretnych rozwiązaniach ochronnych²⁹. Podkreśla się, że rola państwa powinna koncentrować się na zapewnieniu „ochrony pracy”, a nie na aktywnym i szerokim kształtowaniu warunków jej wykonywania³⁰.

Z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy, oraz kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy. Realizację gwarancji ochrony pracy stanowią m.in. przepisy Kodeksu pracy³¹.

Ochrona pracy ze strony państwa to m.in. zapewnienie obywatelom prawa wyboru miejsca pracy, zakaz stałego zatrudniania dzieci do lat 16, gwarancja ustawowego ustalania minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę, prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia, organizowanie robót publicznych, prac interwencyjnych, nadzór nad bezpieczeństwem i higienicznymi warunkami pracy, ustalanie maksymalnych norm czasu pracy³². Inną formą realizowania ochrony pracy jest państwowy nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Pojęciu „warunków pracy” należy nadać

²⁸ L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 24, s. 2-3.

²⁹ L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, PiP 1997, z. 11-12, s. 197.

³⁰ W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, PiZS 1998, nr 12, s. 4.

³¹ Wyrok TK z dnia 4 października 2005 r., K 36/03.

³² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 31.

znaczenie szersze odnosząc je do ogółu praw i obowiązków osób wykonujących pracę oraz podmiotów zatrudniających³³.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zasada ochrony pracy z art. 24 Konstytucji nie tworzy prawa konstytucyjnego o konstrukcji pozwalającej na uznanie, że każdy wymóg ustawowy dotyczący stosunku pracy lub obowiązek pracodawcy unormowany w ustawodawstwie zwykłym, jest konkretyzacją konstytucyjnego pojęcia ochrony pracy z art. 24³⁴.

„Blankietowość art. 24 wymaga nasycenia treścią zaczerpniętą z ustawodawstwa zwykłego, wyznaczającego tym samym poziom ochrony pracy, o którym mowa w tym przepisie. Ale nie jest to poziom konstytucyjnej ochrony pracy, lecz poziom ochrony prawnej (zwykłej), gdyż sam art. 24 Konstytucji nie wyznacza poziomu ochrony. W rzeczywistości poziom ten określa ustawodawstwo zwykłe”³⁵.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że obowiązek zapewnienia przez państwo ustawowej ochrony trwałości stosunku pracy wynika z art. 24 Konstytucji. Ustawodawca nie może dokonać liberalizacji zwolnień pracowników polegającej na całkowitym uchyleniu ochrony trwałości stosunku pracy w imię realizacji takich zasad przemawiających za liberalizacją, jak zasada gospodarki rynkowej, zasada wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) oraz zasada własności prywatnej (art. 20 Konstytucji). W stosunkach pracy obie te zasady ustrojowe są ograniczone przez art. 24 Konstytucji³⁶.

Ochrona trwałości stosunku pracy polega ogólnie rzecz ujmując na wprowadzeniu prawnych ograniczeń swobody pracodawcy w zakresie rozwiązywania umów o pracę. Jest ona rozumiana także jako „ogół gwarancji prawnych zabezpieczających pracowników przed utratą pracy w określonych granicach”³⁷.

Tworzenie warunków do zachowania miejsc pracy stanowi element realizacji obowiązku ochrony przewidzianej w art. 24 Konstytucji. Obowiązek ten może być realizowany przez państwo z jednej strony – w granicach określonych zasadami gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji), a z drugiej – w ramach społecznego charakteru tej gospodarki, co oznacza w tym wypadku respektowanie interesów i praw pracowniczych³⁸.

³³ T. Liszcz, *Konstytucyjne zasady prawa pracy [w:] Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 157.

³⁴ Postanowienie TK z dnia 14 października 2003 r., Ts 144/02.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ A. Dral, *Problem liberalizacji, deregulacji i uelastycznienia ochrony trwałości stosunku pracy w polskim prawie*, PiZS 2009, nr 11, s. 14.

³⁷ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu. Część II. Prawo stosunku pracy*, Warszawa-Kraków 1986, s. 65.

³⁸ Wyrok TK z 24 października 2006 r., SK 41/05.

W piśmiennictwie reprezentowany jest także pogląd odmienny, według którego Konstytucja nie gwarantuje pracownikom ochrony trwałości stosunku pracy (przed utratą zatrudnienia u konkretnego pracodawcy). Natomiast dość daleko idące ograniczenia swobody pracodawcy w dokonywaniu zwolnień pracowników przewiduje Kodeks pracy³⁹.

Przepis art. 24 Konstytucji zawiera deklarację, obejmując swoją ochroną warunki, zakres i treść świadczenia i przyjmowania pracy w ramach zarówno stosunku pracy, jak również świadczenia pracy, które odbywa się w obrębie stosunków cywilnoprawnych oraz innego rodzaju zatrudnienia⁴⁰. Oznacza to, że na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako „słabszej” strony stosunku pracy, a w konsekwencji obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji prawnych ochrony, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem bądź nieuzasadnionymi działaniami pracodawców⁴¹.

2.4. Odnosząc się do zarzutu wnioskodawcy w zakresie uchylecia ochrony trwałości zatrudnienia pracowników mianowanych w drodze unormowań ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, należy stwierdzić, że mimo iż przedmiotowa regulacja prawna wprowadza „wyłom” od dotychczasowych gwarancji zatrudnienia, to ze względu na ochronę innych wartości konstytucyjnych, trzeba taki zabieg przyjąć za uzasadniony. W piśmiennictwie podkreśla się, że zasadniczym celem wprowadzenia odrębnych rozwiązań nie jest zagwarantowanie pracownikom utrzymania zatrudnienia w dotychczasowym kształcie, tylko realizacja celów, jakimi kieruje się ustawodawca, decydując się na reformy w określonym dziale administracji publicznej. Realizacja tych celów może pociągać za sobą konieczność zmian treści stosunków pracy pracowników wcześniej zatrudnionych, czy też w określonych okolicznościach – konieczność ich rozwiązania⁴².

Trybunał zauważył, że przepisy różnych ustaw chronią trwałość stosunku pracy przed dowolnością jego rozwiązania ze strony pracodawcy, a nie ustawodawcy. Zdaniem TK, przepisy Konstytucji oraz innych ustaw nie gwarantują nienaruszalności zatrudnienia⁴³.

W orzecznictwie TK podkreśla się, że zamieszczenie w ustawie gwarancji stabilności zatrudnienia daje podstawę do uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób arbitralny zasad ochrony trwałości stosunku pracy. Z drugiej strony urzędnicy

³⁹ T. Zieliński, *Problemy części ogólnej prawa pracy* [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński (red.), Warszawa 2006, s. 49; tak też H. Zięba-Załuśka, *Prawo do pracy jako przedmiot regulacji konstytucyjnych*, PiZS 2006, nr 2, s. 5.

⁴⁰ Zob. *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s. 61.

⁴¹ Zob. wyrok TK z 18 października 2005 r., SK 48/03.

⁴² A. Dubowik, *Stosunki pracy...*, s. 20.

⁴³ Wyrok TK z 13 marca 2000 r., K 1/99.

państwowi nie mogą oczekiwać, że zasady te pozostaną niezmienione bez względu na zmianę uwarunkowań społecznych. Każda osoba zatrudniona w służbie publicznej musi liczyć się z tym, że ochrona trwałości stosunku pracy będzie dostosowywana do zmieniających się warunków społecznych. Każdy zatrudniony w służbie publicznej musi liczyć się ze zmianą na niekorzyść regulacji gwarantującej stabilność zatrudnienia, jeżeli przemawiać będą za tym względy ogólnospołeczne, a w szczególności wzgląd na potrzebę zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej. Należy w tym miejscu zauważyć, że ustawa o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawa o służbie cywilnej wymienia – wśród przyczyn rozwiązania stosunku pracy urzędników mianowanych – likwidację urzędu lub jego reorganizację, jeżeli nie jest możliwe przeniesienie urzędnika państwowego mianowanego na inne stanowisko w tym samym urzędzie⁴⁴.

W pozostałym zakresie dotyczącym naruszenia ochrony trwałości zatrudnienia – zob. uwagi przedstawione w pkt 1.4 pisma.

Odrębną kwestią w przeprowadzeniu zmniejszenia zatrudnienia w ramach racjonalizacji zatrudnienia jest określenie kryteriów wyboru pracowników. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy kryteria opracowuje kierownik jednostki, który podaje je do wiadomości pracowników tej jednostki w sposób przyjęty w tej jednostce, a także udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej. Następnie kryteria wyboru pracowników przekazuje zakładowej organizacji związkowej lub przedstawicielom pracowników wraz z zawiadomieniem o propozycji przeprowadzenia zmniejszenia zatrudnienia.

Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że decyzje dotyczące sposobu przeprowadzenia racjonalizacji zatrudnienia będą podejmowane suwerennie przez kierowników jednostek organizacyjnych. Należy spodziewać się, że dokonując racjonalizacji zatrudnienia, kierownicy jednostek będą kierowali się przede wszystkim koniecznością zapewnienia optymalnego poziomu realizacji zadań wykonywanych przez jednostkę. Zgodnie z tym założeniem, wymagana ustawowo redukcja zatrudnienia lub zmniejszenie wymiaru czasu pracy będzie dotyczyć pracowników o najniższej efektywności. Zdaniem projektodawcy, przeprowadzenie racjonalizacji zatrudnienia w taki sposób wpłynie pozytywnie na efektywność realizacji zadań.

Ustawodawca nie określił w ustawie kryteriów doboru pracowników podlegających zwolnieniu, co w praktyce może powodować potencjalne działania dyskrecjonalne kierowników jednostek. Jednakże z pozostałych unormowań ustawy wynikają pewne

⁴⁴ Zob. wyrok TK 16 czerwca 2003 r., K 52/02.

dyrektywy, które kierownicy jednostek powinni uwzględniać. Przede wszystkim są to cele ustawy, do których należy zmniejszenie zatrudnienia, ale także zwiększenie efektywności wykonywanych zadań. Ponadto z unormowań ustawy, wskazujących sposoby rozwiązania stosunku pracy, wynika że zmniejszenie zatrudnienia może nastąpić nie tylko w drodze wypowiedzenia stosunku pracy, ale także przez niezawarcie kolejnej umowy terminowej, obniżenie wymiaru czasu pracy.

Należy podnieść, że sformułowanie w ustawie odpowiednich kryteriów wyboru pracowników podlegających zwolnieniu byłoby dosyć utrudnione. Kierownik jednostki w ramach swoich uprawnień powinien przeprowadzić taki dobór pracowników, aby zapewnić jednostce właściwe funkcjonowanie w zmniejszonym stanie osobowym. Wobec tego w interesie kierowników jednostek powinno leżeć prawidłowe wykonanie procesu racjonalizacji zatrudnienia.

Mimo oczywistej dotkliwości rozwiązań wynikających z omawianej ustawy w zakresie rozwiązywania stosunków pracy, należy także dostrzec, że są to przejściowe zmiany, obowiązywałyby bowiem do dnia 31.12.2013 r., czyli przez okres 3 lat, co oznacza, że po tym terminie, w razie sprzyjających warunków społeczno-gospodarczych, istniałaby możliwość wzrostu zatrudnienia w administracji publicznej.

Z powyższych względów należy przyjąć, że uchylene ochrony trwałości zatrudnienia pracowników mianowanych przez umożliwienie ich zwolnienia, nie narusza zasady ochrony pracy z art. 24 Konstytucji. Kierownicy jednostek są związani odpowiednią procedurą w przeprowadzaniu zwolnień oraz realizacją określonych celów ustawy. Ponadto w dokonywaniu racjonalizacji zatrudnienia powinni uwzględnić pracowników szczególnie chronionych, których zwolnienie podlega ograniczeniom ustawowym.

2.5. Zważywszy powyższe argumenty, należy stwierdzić, że art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy **są zgodne** z art. 24 Konstytucji.

3. Zarzut niezgodności art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy z art. 153 ust. 1 Konstytucji

3.1. Należy przypomnieć, że w art. 2 ustawy zostały wymienione jednostki, w których powinno być przeprowadzone zmniejszenie zatrudnienia. Z kolei z art. 7 ustawy wynika, że zmniejszenie zatrudnienia powinno nastąpić przez rozwiązanie stosunku pracy, w tym z pracownikiem posiadającym prawo do emerytury lub renty (pkt 1) lub przez obniżenie

wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę (pkt 3).

Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji, w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.

3.2. Zdaniem wnioskodawcy, przepisy ustawy dopuszczające *de facto* arbitralne zwalnianie członków korpusu służby cywilnej, w tym urzędników służby cywilnej, a także umożliwiające dokonywanie zmian w warunkach zatrudnienia poprzez zmianę wymiaru czasu pracy z jednoczesnym proporcjonalnym obniżeniem wynagrodzenia, bez wskazania w ustawie kryteriów, którymi powinien kierować się pracodawca, dokonując powyższych działań, narusza zasadę wykonywania zadań państwa przez bezstronną i politycznie neutralną służbę cywilną oraz zasadę zawodowości, czyli profesjonalizmu służby cywilnej. Po pierwsze, brak takich kryteriów w praktyce będzie umożliwiało łatwe wywieranie na członkach korpusu służby cywilnej nacisku, poddając tym samym w wątpliwość realizację wskazanych powyżej zasad funkcjonowania służby cywilnej. Po drugie, powyższe rozwiązania prawne unicestwiają system rozwoju zawodowego w służbie cywilnej, umożliwiając swobodne zwalnianie urzędników, czyli osób najbardziej wykwalifikowanych, którzy potwierdzili swoją wiedzę i umiejętności w toku pracy i postępowania kwalifikacyjnego. Istota zawodowego charakteru służby cywilnej przejawia się także w konieczności zapewnienia stabilizacji zawodowej. W ten sposób przepisy ustawy pozbawiają członków korpusu służby cywilnej jednego z głównych powodów motywujących do podnoszenia kwalifikacji – a mianowicie gwarancji wynikających z ich szczególnego statusu. Rozwiązania te wpływają negatywnie na system funkcjonowania służby cywilnej, w szczególności w zakresie ochrony uzyskanej w wyniku rozwoju zawodowego.

3.3. Artykuł 153 Konstytucji dokonuje konstytucjonalizacji służby cywilnej poprzez wskazanie, że „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. Konstytucjonalizacja służby cywilnej nadaje jej szczególny charakter w systemie organizacyjno-prawnym administracji oraz krajowym porządku prawnym i stanowi przejaw intencji ustrojodawcy do zagwarantowania wypełniania zadań państwa przez korpus

urzędniczy działający na podstawie przyjętych aksjomatów, takich jak zawodowość, rzetelność, bezstronność i polityczna neutralność⁴⁵.

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.

Jedną z cech charakteryzujących służbę cywilną jest neutralność polityczna, określana także mianem apolityczności służby cywilnej, która była przedmiotem wielu analiz w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Neutralność polityczna to przede wszystkim, jak wskazywano, brak możliwości wpływu świata polityki na działalność korpusu służby cywilnej: chodzi o „nakaz politycznej neutralności w wykonywaniu zadań państwowych – przede wszystkim neutralności wobec interesów ugrupowań politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania czy poszczególnych polityków”⁴⁶. 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. Jak wskazuje się w literaturze, „dla uzyskania przez [korpus służby cywilnej] nakazanego konstytucyjnie charakteru nader ważne znaczenie mieć będzie wolna od podejrzeń o partyjną stronnictwość, a więc oparta na możliwie zobiektywizowanych kryteriach procedura rekrutacji do korpusu (...), a następnie – awansowania już w jego obrębie, a zwłaszcza przegrupowywania z kategorii «pracowników» do «urzędników», a potem – «urzędników zajmujących wyższe stanowiska» (...). Dla osiągnięcia tego celu ustanowiono ogólną zasadę

⁴⁵ Por. W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuznakiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 22.

⁴⁶ Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99; wyrok TK z 12 grudnia, K 9/02, por. też wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., K. 26/00.

– co prawda tylko na poziomie ustawy zwykłej – otwartości oraz konkurencyjności naboru kandydatów do k.s.c. (art. 5)⁴⁷”.

Przepis art. 153 Konstytucji nakazuje ustawodawcy takie ukształtowanie organów funkcjonujących w służbie cywilnej, które wyeliminuje oddziaływanie o charakterze politycznym. Neutralność polityczna korpusu służby cywilnej stanowić ma gwarancję, nieodzownej dla prawidłowego wykonywania zadań państwa, stabilności kadry urzędniczej w sytuacji zmieniających się w demokratycznym państwie rządów. Jedną z wartości wynikających z powołania korpusu służby cywilnej jest perspektywa zapewnienia profesjonalnej, stabilnej i odpowiedzialnej obsługi aparatu państwowego oraz interesantów administracji⁴⁸.

„Neutralność polityczna (tzw. apolityczność) zakłada przede wszystkim, że urzędnicy służby cywilnej nie mogą być w żadnym stopniu w swoim działaniu determinowani własnymi przekonaniem politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi, grupowymi, itd. Postawa urzędnika i jego działanie mają być zobiektywizowane i zdystansowane. Apolityczność urzędnika służby cywilnej należy rozumieć w tym znaczeniu, że nie bierze on udziału w szeroko pojmowanej grze politycznej i jest wolny w swym funkcjonowaniu od swoistego „kompleksu” jakiegokolwiek partii, opcji politycznej, ideologii, religii, determinant i uwarunkowań. Neutralność polityczna służby cywilnej powinna być postrzegana nie tylko jako niezależność od partii, stronnictw politycznych, ale także uniezależnienie od wpływów innych organizacji. Zapewnieniu neutralności politycznej służby cywilnej służyć ma rozdzielenie stanowisk o charakterze politycznym, obsadzanych według kryteriów politycznych, od stanowisk urzędniczych, administracyjnych, obsadzanych na podstawie przesłanek natury merytorycznej. Ponadto – podobnie jak w odniesieniu do wymagania bezstronności – neutralność służby zapewnić mają określone obowiązki urzędnika oraz ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności (którym nie podlega ogół obywateli), jak w szczególności zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych, niemożność uczestnictwa w strajkach, zakaz pełnienia przez urzędników funkcji w związkach zawodowych, wyłączenie prawa urzędnika służby cywilnej do tworzenia partii politycznych oraz uczestniczenia w nich”⁴⁹.

Kolejną cechą funkcjonowania służby cywilnej jest jej zawodowość. Członkowie korpusu służby cywilnej, jak to *expressis verbis* wskazuje art. 153 ust. 1 Konstytucji i art. 1

⁴⁷ W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 153, s. 4 i 17; wyrok TK z 12 grudnia 2002 r., K 9/02.

⁴⁸ Wyrok TK z 13 listopada 2003 r., K 51/02.

⁴⁹ J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 17.

ustawy o służbie cywilnej, powinni m.in. wykonywać powierzone im zadania zawodowo, co oznacza w pierwszym rzędzie, że powinni posiadać odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie zawodowe. Zapewnienie właściwej realizacji tego celu wymaga zatem stworzenia odpowiednich warunków, gwarantujących kandydatom na stanowiska w służbie cywilnej zdobycie takich kwalifikacji, jak również mechanizmu weryfikacji ich zawodowego przygotowania oraz naboru na wolne miejsca pracy na określonych stanowiskach w urzędach administracji rządowej. Zawodowość oznacza zatem profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pracowników czy urzędników służby cywilnej, zaś dla zajmowania konkretnego stanowiska pewnych kwalifikacji szczególnych.

W orzecznictwie TK podkreśla się, 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. Ich przygotowanie zawodowe nie powinno zostać zakończone na etapie przyjmowania do korpusu, lecz osoby te powinny zdobywać również w okresie późniejszym najwyższe umiejętności i kompetencje przez stałe doskonalenie i podnoszenie swoich kwalifikacji. Te właśnie elementy przesądzają o istocie zawodowego charakteru służby cywilnej.

Aby jednak zapewnić profesjonalne wykonywanie zadań przez członków korpusu służby cywilnej wymagane jest zapewnienie stabilności zawodowej i stworzenie przejrzystych reguł naboru i weryfikacji zdobywanej wiedzy i doświadczeń. Stanowisko takie jest również prezentowane w dotychczasowym piśmiennictwie⁵⁰.

Kolejną wymaganą cechą funkcjonowania służby cywilnej jest bezstronność. Jest to obowiązek obiektywnego, wolnego od nacisków, czy osobistych poglądów albo sympatii, rozważenia i rozstrzygnięcia o interesach różnych zaangażowanych podmiotów⁵¹. Z przesłanką bezstronności w dużej mierze związany jest warunek neutralności politycznej⁵². Nie zawsze interes publiczny i ściśle z nim związane zadania państwa oraz konieczność obiektywnego rozstrzygnięcia w zakresie powierzonych obowiązków są zgodne z interesem poszczególnych partii, koalicji, grup politycznych. Członek korpusu służby cywilnej nie może ujawniać wrażliwości i podatności na oddziaływanie rozmaitych sił politycznych, ale kierować się musi

⁵⁰ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 15-16; J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 15-16.

⁵¹ Por. J. Jagielski, K. Rączka, *op. cit.*, s. 16.

⁵² W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 16.

właściwie pojętym interesem wspólnym, publicznym i ogólnym, nadrzędnym wobec interesów partykularnych i szczegółowych.

3.4. W zakresie zarzutów wnioskodawcy rozważenia wymaga, czy unormowania przewidziane w art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy naruszają konstytucyjne wartości, które decydują o statusie służby cywilnej. Należy do nich m.in. cecha neutralności politycznej oraz profesjonalizm w wykonywaniu powierzonych zadań.

Odnosnie do pierwszej cechy wnioskodawca wyraził zarzut, iż ustawa nie określa kryteriów wyboru pracowników objętych racjonalizacją zatrudnienia i pozostawia je do opracowania kierownikowi jednostki (art. 9 ustawy). W ocenie wnioskodawcy taka sytuacja będzie wywoływać naciski ze strony kręgów politycznych. Natomiast konstytucyjna zasada zachowania neutralności politycznej ma ograniczyć wpływ decyzji polityków na działalność służby cywilnej.

W świetle przedstawionych uwag, należy stwierdzić, że ustawodawca w art. 2 ustawy wymienił konkretne jednostki objęte racjonalizacją zatrudnienia, pozostawiając tylko otwarty ich katalog w przypadku państwowych jednostek budżetowych (pkt 1). Prawodawca spośród państwowych jednostek budżetowych wyłączył z zakresu racjonalizacji zatrudnienia m.in.: szkoły, jednostki Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, jednostki zatrudniające poniżej 20 pracowników, gdyż zmniejszenie zatrudnienia w tych jednostkach mogłoby wywołać spore trudności w wykonywaniu zadań.

W przypadku kryteriów wyboru pracowników do zwolnienia, ustawodawca wyraźnie nie określił ich katalogu. Przepis art. 9 ustawy, który upoważnia kierownika jednostki do opracowania kryteriów, nie precyzuje ich, nie oznacza to jednak, że ma on w tym zupełną dowolność. Po pierwsze, na podstawie art. 7 ustawy można takie obiektywne kryteria wyboru pracowników objętych zwolnieniem wskazać, jak posiadanie przez pracownika prawa do emerytury lub renty, upływ okresu, na który została zawarta umowa terminowa. Po drugie, wskazówkami, które powinien uwzględniać kierownik jednostki w opracowaniu kryteriów, należy upatrywać w założeniach omawianej ustawy wyrażonych w jej art. 1. Racjonalizacja zatrudnienia powinna bowiem doprowadzić do zwiększenia efektywności wykonywania zadań i obniżenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej. Przedstawione kryteria należy zaliczyć do obiektywnych przesłanek. Ustawodawca mógł sformułować omawiane kryteria w sposób ogólny, gdyż trudno byłoby precyzyjniej określić przesłanki związane z osiągnięciem efektywności wykonywanych zadań.

W świetle przedstawionych uwag, trzeba stwierdzić, że kryteria wyboru jednostek objętych racjonalizacją zatrudnienia oraz wyboru pracowników objętych zwolnieniami powinny zapewnić stosowanie obiektywnych przesłanek przy rozwiązywaniu stosunków pracy i nie narażać korpusu służby cywilnej na wpływy określonych kręgów politycznych.

Odnosnie do naruszenia drugiej konstytucyjnej cechy statusu służby cywilnej jaką jest jej zawodowość, czyli profesjonalizm w wykonywaniu zadań, należy stwierdzić, że z pewnością rozwiązywanie stosunków pracy z urzędnikami służby cywilnej zatrudnionymi na podstawie mianowania przekreśla ich szanse na dalszy rozwój zawodowy w służbie cywilnej, przynajmniej na pewien czas (rozwiązania ustawowe w zakresie racjonalizacji zatrudnienia są bowiem tylko tymczasowe). Wśród zwalnianych pracowników mogą być i tacy, którzy posiadają bardzo dobre przygotowanie do wykonywania swoich zadań. Kryteria wyboru pracowników do zwolnień powinny jednak zapewnić, aby nie były nimi objęte osoby wartościowe, dobrze wykwalifikowane, które powinny pozostać na dotychczasowych stanowiskach pracy i wpłynąć na zwiększenie efektywności wykonywanych zadań.

3.5. Reasumując, należy stwierdzić, że art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy są zgodne z art. 153 ust. 1 Konstytucji, a w szczególności wynikającej z niego zasady neutralności politycznej oraz zasady profesjonalizmu.

4. Zarzut niezgodności art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji

4.1. Według art. 16 ust. 4 ustawy Prezes Rady Ministrów, w terminie do dnia 31 lipca 2011 r., może określić, w drodze rozporządzenia, jednostki:

- 1) uprawnione do zmniejszenia zatrudnienia w ramach racjonalizacji zatrudnienia do poziomu innego niż ustalony zgodnie z art. 6 ustawy, wraz ze wskazaniem tego poziomu;
- 2) zwolnione z obowiązku utrzymania zatrudnienia na poziomie ustalonym zgodnie z art. 6 ustawy.

Z art. 6 ustawy wynika, że w ramach racjonalizacji zatrudnienia powinno być przeprowadzone zmniejszenie zatrudnienia pracowników w jednostce co najmniej o 10% liczby ich etatów na zasadach określonych w tym przepisie.

Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy Prezes Rady Ministrów, po dniu 31 lipca 2011 r., może określić, w drodze rozporządzenia, jednostki zwolnione z obowiązku utrzymania zatrudnienia, biorąc pod uwagę wytyczne określone w art. 16 ust. 6 ustawy.

4.2. W ocenie Prezydenta, wskazane przepisy budzą wątpliwości co do ich zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca bowiem najpierw określił podmioty podlegające przepisom ustawy, a następnie upoważnił Prezesa Rady Ministrów do dyskrecyjnego uznania, które z tych podmiotów będą ustawie podlegać. Wskazane przesłanki, którymi powinien kierować się Prezes Rady Ministrów, wydając rozporządzenie, takie jak: wyniki analizy danych zawartych w raportach początkowych, konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, szczególne znaczenie wykonywanych przez jednostkę zadań dla funkcjonowania państwa oraz efektywnością wykonywania tych zadań, dostosowanie zatrudnienia do podziału i zakresu zadań wykonywanych przez poszczególne jednostki właściwe w sprawach danego działu administracji rządowej (art. 16 ust. 6 ustawy) są bardzo ogólnie sformułowane. W praktyce każda jednostka może być przez Prezesa Rady Ministrów wyłączona spod zakresu działania ustawy. Pozostawia to Prezesowi Rady Ministrów upoważnienie do samodzielnego i pozbawionego jakiegokolwiek kontroli podejmowania decyzji w zakresie określenia podmiotów, które nie będą musiały stosować się do rygorów wskazanych w ustawie. W rezultacie wskazana regulacja narusza zasadę wyłączności ustawy, co sprawia nadanie ustawie charakteru blankietowego. Tak skonstruowane upoważnienie, które Prezesowi Rady Ministrów pozostawia decyzję co do wskazania podmiotów, do których przepisy ustawy znajdują zastosowanie, stoi w opozycji do art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.3. Przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Sposób sformułowania upoważnienia do wydania rozporządzenia wynika z zasad techniki prawodawczej⁵³. Zgodnie z § 63 rozporządzenia z 20.06.2002 r. w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia wskazuje się: organ właściwy do wydania rozporządzenia; rodzaj aktu; zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu; wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu określa przedmiot aktu wykonawczego (sprawy służące uszczegółowieniu

⁵³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej: rozporządzenie z 20.06.2002 r.

regulacji ustawowych, sprawy o charakterze technicznym, organizacyjnym) oraz granice prawotwórczej działalności upoważnionego organu. Określenie granic oznacza, że organ ten nie może w wydanym przez siebie akcie uregulować spraw nieobjętych zakresem upoważnienia⁵⁴. Zgodnie z § 66 rozporządzenia z 20.06.2002 r. wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są wskazówkami wyznaczającymi treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści. W wytycznych można w szczególności wskazać: a) rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu; b) granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia rozporządzenia; c) wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu; d) cele, jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie; e) okoliczności, jakie należy uwzględnić, tworząc rozporządzenie⁵⁵.

Pojęcie oraz formalne i materialne wymogi wytycznych w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji nie raz były przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, który dookreślił w nich owe wymogi. Kontrola Trybunału każdorazowo polega na analizie dwóch kwestii. Po pierwsze, chodzi o ustalenie, czy w ustawie w ogóle zawarto wytyczne (ich brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia). Po drugie, Trybunał ocenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z zasadami wyłączności ustawy i nakazem, by określona materia była uregulowana w całości w ustawie. Im bardziej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym pełniejsza musi być ta regulacja i tym mniej materii pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Stopień szczegółowości wytycznych musi być „konstytucyjnie dostateczny” do regulowanej materii⁵⁶.

W wyroku z 22 września 1997 r.⁵⁷ TK wskazał, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie „upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy (...), lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień (...), co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek”.

Zdaniem TK, brak wytycznych stanowi warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, zostaną spełnione. Powoduje to – w odpowiednim zakresie – utratę mocy obowiązującej przepisu zawierającego delegację ustawową. Rodzi to konsekwencję także w stosunku do ściśle powiązanego z nim rozporządzenia wykonawczego

⁵⁴ Zob. K. Kaszubowski, w: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, J. Warylewski (red.), Warszawa 2003, s. 284 i n.

⁵⁵ Szerzej: K. Kaszubowski, w: *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 294 i n.

⁵⁶ Por. wyrok TK z 29 maja 2002 r., P 1/01.

⁵⁷ Wyrok TK z 18 lipca 2007 r., K 25/97.

do ustawy, które – jako oparte na niekonstytucyjnej delegacji ustawowej – jest również niezgodne z Konstytucją.

W orzecznictwie TK podkreśla się także, iż przepisy podustawowe powinny być stanowione po uprzednim unormowaniu tych kwestii w ustawie⁵⁸.

4.4. Przedmiotem analizy najpierw będzie delegacja ustawowa zawarta w art. 16 ust. 4 ustawy. Określa ona podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia, jakim jest Prezes Rady Ministrów oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu (kategorie jednostek uprawnionych do zmniejszenia zatrudnienia w ramach racjonalizacji zatrudnienia do poziomu innego, czyli niższego, niż ustalony w art. 6 ustawy oraz jednostek zwolnionych z obowiązku utrzymania zatrudnienia na poziomie ustalonym zgodnie z art. 6 ustawy). Materialnych wytycznych określających merytoryczną treść potencjalnego rozporządzenia należy poszukiwać, oprócz treści art. 16 ust. 4 ustawy także w pozostałych przepisach tej ustawy. Z kolejnych bowiem przepisów wynikają wytyczne, które powinien uwzględnić Prezes Rady Ministrów, w razie wydania rozporządzenia. Należą do nich: analiza danych zawartych w raportach początkowych (art. 16 ust. 5 ustawy); wyniki analizy tych danych; konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego; szczególne znaczenie wykonywanych przez jednostkę zadań dla funkcjonowania państwa oraz efektywność wykonywania tych zadań; dostosowanie zatrudnienia do podziału i zakresu zadań wykonywanych przez poszczególne jednostki (ust. 6). Tego rodzaju przesłanki Prezes Rady Ministrów powinien ustalać na podstawie informacji przekazywanych przez kierowników jednostek w zakresie szczególnego charakteru zadań jednostki, a także efektywności wykonywanych zadań (art. 16 ust. 1 ustawy). W świetle tych ustaleń, należy uznać, że przepisy ustawy zawierają wystarczające wytyczne dla wydania aktu wykonawczego na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy. Materialne wytyczne można zrekonstruować na podstawie art. 16 ustawy i są one dostatecznie kompletne dla ustalenia, że nie doszło do przekazania do uregulowania w rozporządzeniu materii rangi ustawowej. Wskazany zakres informacji pozwala na wskazanie (wytyczenie) materialnego kształtu regulacji, która powinna być unormowana w rozporządzeniu i miałaby precyzować rozwiązania ustawowe. Należy podkreślić, że przedmiotem regulacji rozporządzenia byłby wykaz jednostek, które byłyby zwolnione ze zmniejszenia zatrudnienia do poziomu innego niż ustalony w art. 6 ustawy (dotyczącego pozostałych jednostek). Ustawodawca nie mógł

⁵⁸ Wyrok z 16 stycznia 2007 r., U 5/06.

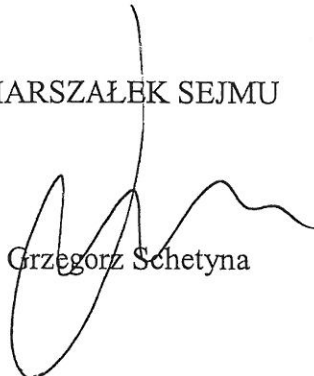
uregulować takiej materii w ustawie, gdyż jest ona ustalana na podstawie raportów i informacji przekazywanych przez kierowników jednostek, czyli takich danych, które ewentualnie mogłyby wpłynąć do Prezesa Rady Ministrów i uzasadniać stworzenie odpowiedniego katalogu jednostek.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że zarzuty wnioskodawcy co do niekonstytucyjności art. 16 ust. 4 ustawy z art. 92 ust. 1 nie zasługują na akceptację.

4.5. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia zawartej w art. 19 ust. 3 ustawy, należy rozważyć, czy zawiera ona elementy wymagane do sformułowania takiego upoważnienia. Przepis art. 19 ust. 3 ustawy określa podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia, jakim jest Prezes Rady Ministrów oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania w treści rozporządzenia. Organ wykonawczy może określić jednostki zwolnione z obowiązku utrzymania zatrudnienia, o którym mowa w pozostałych przepisach ustawy. Z ustawy wynika bowiem obowiązek utrzymania zatrudnienia do dnia 31 grudnia 2013 r. na poziomie nie wyższym niż wynika to z art. 6 ustawy. Chodzi więc o utrzymanie takiego poziomu zatrudnienia, który wystąpi po dokonaniu racjonalizacji zatrudnienia w danej jednostce co najmniej o 10% liczby etatów albo takiego poziomu zatrudnienia, który został ustalony inaczej dla danej jednostki w drodze rozporządzenia, o którym mowa w art. 16 ust. 4 ustawy. Kwestia wytycznych do wydania rozporządzenia została uregulowana w art. 16 ust. 6 ustawy, więc Prezes Rady Ministrów powinien uwzględnić taki sam rodzaj danych, informacji jak przy wydaniu rozporządzenia w sprawie wskazania jednostek, w których poziom zatrudnienia może być ustalony inaczej niż wynika to z przepisów ustawy. Podobnie jak w przypadku poprzedniego upoważnienia, należy przyjąć, że wytyczne pozwalają na sformułowanie treści rozporządzenia, które nie będzie przekraczało zakresu upoważnienia ustawowego.

4.6. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Grzegorz Schetyna