SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 6/16
BAS-WPTK-742/16

Warszawa, 30 sierpnia 2019 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 30. 08. 2019
Nr wg EZD .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie zainicjowanej wnioskiem Grupy Posłów na Sejm VIII kadencji z 22 stycznia 2016 r. (sygn. akt K 6/16), połączonej ze sprawą o sygn. akt K 8/16 i rozpoznawanej pod wspólną sygn. akt K 6/16, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz.1559) **jest zgodny** z art. 153 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 53a ust. 1-5 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Sejm wnioskuje **o umorzenie** postępowania w zakresie kontroli 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) oraz art. 6 ust. 1 tej ustawy, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Sejm wnioskuje również **o umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawców

1. W dniu 7 kwietnia 2016 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosków: Grupy Posłów na Sejm VIII kadencji z 22 stycznia 2016 r. (sygn. akt K 6/16) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich z 1 lutego 2016 r. (sygn. akt K 8/16). Z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy wnioski te zostały połączone w celu łącznego rozpoznania pod wspólną sygn. akt K 6/16.

2. Przedmiotem kontroli jest: art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz.1559, dalej: u.s.c. lub ustawa o służbie cywilnej), art. 53 u.s.c., art. 53a u.s.c., art. 33c ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 945, dalej: u.d.a.r.), 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, dalej: u.z.u.s.c. lub ustawa nowelizująca) w zakresie, w jakim uchyla w art. 54 u.s.c., art. 6 u.z.u.s.c. i art. 6 ust. 1 u.z.u.s.c.

We wniosku Grupy Posłów na Sejm VIII kadencji (dalej: Posłowie wnioskodawcy) z 22 stycznia 2016 r. (dalej: wniosek Posłów) zażądano zbadania zgodności: art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. z art. 2, art. 153 ust. 1 Konstytucji; art. 53 u.s.c. z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji; art. 53a u.s.c. z art. 2, art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 153 ust. 1 Konstytucji; art. 33c u.d.a.r. z art. 2 Konstytucji; art. 6 u.z.u.s.c. z art. 2 Konstytucji.

We wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca lub RPO) z 1 lutego 2016 r. (dalej: wniosek RPO) zażądano zbadania zgodności: art. 1 pkt 14 u.z.u.s.c. w zakresie, w jakim uchyla w art. 54 u.s.c. ust. 1 z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji; art. 53a u.s.c. z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji; art. 6 ust. 1 u.z.u.s.c. z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, a także z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji.

3. Kwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

Art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c.: „1. Szefem Służby Cywilnej może być osoba, która: [...] 9) nie jest członkiem partii politycznej".

Art. 53 u.s.c., który określa wymogi wobec osoby ubiegającej się o wyższe stanowisko w służbie cywilnej, stanowi, że: „1. Wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która: 1) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; 2) nie była skazana prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi; 3) posiada kompetencje kierownicze; 4) (uchylony); 5) (uchylony); 6) spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych. 2. Stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 5 [stanowiska te to: dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego, a także zastępcy tych osób – uwaga własna], mogą zajmować osoby, które spełniają wymagania określone w odrębnych przepisach" .

Art. 53 u.s.c. w brzmieniu zmienionym przez art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej: „Wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która: 1) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; 2) nie była skazana prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi; 3) posiada kompetencje kierownicze; 4) (uchylony); 5) (uchylony); 6) spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych".

Art. 53a u.s.c.: „1. Osoby na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 1, powołuje i odwołuje właściwy minister, kierownik urzędu centralnego, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub wojewoda. 2. Osoby na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 2, powołuje i odwołuje dyrektor generalny urzędu. 3. Osoby na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 3, powołuje i odwołuje Główny Lekarz Weterynarii, w porozumieniu z właściwym wojewodą. 3a. Osoby na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 3a, powołuje i odwołuje wojewódzki lekarz weterynarii. 4. Osoby na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 4, powołuje i odwołuje dyrektor Biura Nasiennictwa Leśnego. 4a. Osoby na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 5, powołuje i odwołuje się według odrębnych przepisów. 5. Powołanie na stanowiska, o których mowa w ust. 1-4a, jest równoznaczne z nawiązaniem

stosunku pracy na podstawie powołania, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, 1000 i 1076). 6. Urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej powołanemu na stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 2-5, dyrektor generalny urzędu, w którym jest on zatrudniony, udziela urlopu bezpłatnego na czas powołania. 7. Urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej powołanemu na stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 1, w urzędzie, w którym jest on dotychczas zatrudniony, urlopu bezpłatnego udziela kierownik tego urzędu. 8. Dyrektorowi generalnemu powołanemu na stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 1-4 urlopu bezpłatnego udziela kierownik urzędu, w którym jest on dotychczas zatrudniony. 9. Po zakończeniu urlopu bezpłatnego dyrektor generalny urzędu wyznacza urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej stanowisko pracy zgodne z jego kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi".

Art. 53a u.s.c. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy nowelizującej: „Art. 53a. 1. Osoby na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 1, powołuje i odwołuje właściwy minister, kierownik urzędu centralnego, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub wojewoda. 2. Osoby na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 2, powołuje i odwołuje dyrektor generalny urzędu. 3. Osoby na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 3, powołuje i odwołuje Główny Lekarz Weterynarii, w porozumieniu z właściwym wojewodą. 4. Osoby na stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 4, powołuje i odwołuje dyrektor Biura Nasiennictwa Leśnego. 5. Powołanie na stanowiska, o których mowa w ust. 1-4, jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm. 3). 6. Urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej powołanemu na stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 2-4, dyrektor generalny urzędu, w którym jest on zatrudniony, udziela urlopu bezpłatnego na czas powołania. 7. Urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej powołanemu na stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 1, w urzędzie, w którym jest on dotychczas zatrudniony, urlopu bezpłatnego udziela kierownik tego urzędu. 8. Dyrektorowi generalnemu powołanemu na stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 1-4 urlopu bezpłatnego udziela kierownik urzędu, w którym jest on dotychczas zatrudniony. 9. Po zakończeniu urlopu bezpłatnego dyrektor generalny urzędu wyznacza

urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej stanowisko pracy zgodne z jego kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi".

Art. 33c u.d.a.r.: „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".

Art. 1 pkt 14 u.z.u.s.c.: „W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany: [...] 14) w art. 54 uchyla się ust. 1 i 2-6".

„Art. 6 u.z.u.s.c.: „1. Stosunki pracy z osobami zajmującymi w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej, będące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, wygasają po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy. 2. Wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy może nastąpić za wypowiedzeniem. 3. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do urzędników służby cywilnej, do których mają zastosowanie przepisy rozdziału 5 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą".

4. Uzasadnienie zarzutów

4.1. W uzasadnieniu zarzutu niezgodności art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. z art. 2 Konstytucji Posłowie wnioskodawcy podkreślili, że wymóg braku przynależności do partii politycznej kandydata na szefa służby cywilnej wyłącznie w chwili kandydowania nie stanowi gwarancji rzeczywistej niezależności politycznej kandydata, a także nie gwarantuje politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez służbę cywilną, w czym Posłowie wnioskodawcy upatrują sprzeczność z zasadą zaufania obywateli do państwa. Ponadto Posłowie wnioskodawcy zarzucają, że kwestionowana regulacja pozostaje również w sprzeczności z zasadą praworządności pojmowaną w sposób materialny, kiedy to „nie wystarcza tylko trzymanie się litery prawa przez organy państwa lub podmioty działające w jego imieniu, ale samo prawo powinno odzwierciedlać określone wartości" (wniosek Posłów, s. 7).

Uzasadniając naruszenie przez art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. art. 153 ust. 1 Konstytucji, Posłowie wnioskodawcy kwestionują spełnienie przez zaskarżony przepis celu wskazanego w powołanym wzorcu konstytucyjnym, a mianowicie neutralności politycznej szefów służby cywilnej wybranych na podstawie zaskarżonego przepisu. Zdaniem Posłów wnioskodawców: „Rezygnacja przez ustawodawcę z zakazu przynależności szefa służby cywilnej do partii politycznej w odpowiednio długim okresie poprzedzającym moment kandydowania do korpusu służby cywilnej jest sprzeczna z zasadą neutralności politycznej. [...] Nowelizacja nie zabezpiecza korpusu służby cywilnej przed osobami stronniczymi, zaangażowanymi w bieżącą działalność polityczną, które jedynie formalnie, bezpośrednio przez powołaniem zrezygnują z działalności politycznej" (wniosek Posłów, s. 10).

Uzasadniając naruszenie przez art. 53 u.s.c. zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która wynika z art. 2 Konstytucji, Posłowie wnioskodawcy zwrócili uwagę na to, że wykonywanie zadań państwa musi być realizowane przez wysoko wykwalifikowanych pracowników, natomiast powołanie na wyższe stanowiska w służbie cywilnej przypadkowych osób, które nigdy nie miały styczności z kierowaniem jednostkami administracji rządowej, ani nie mają odpowiedniego doświadczenia i praktyki w wykonywaniu zadań państwa, pozbawia obywateli prawa do dobrej administracji, narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa.

W uzasadnieniu zarzutu naruszenia przez art. 53 u.s.c. art. 153 ust. 1 Konstytucji Posłowie wnioskodawcy podnieśli, że „rezygnacja przez ustawodawcę z wymogu posiadania przez kandydatów do wyższych stanowisk w służbie cywilnej praktyki potwierdzającej staż pracy na kierowniczym stanowisku w jednostkach sektora finansów publicznych będzie miała negatywny wpływ na realizację zadań przez całą służbę cywilną" (wniosek Posłów, s. 12-13). Zdaniem Posłów wnioskodawców, „przyjęcie do korpusu służby cywilnej, osób bez doświadczenia, którym będą powierzone kierownicze stanowiska w administracji rządowej przeczy zasadom określonym wart. 153 ust. 1 Konstytucji" (wniosek Posłów, s. 14).

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 53a u.s.c. ze statuowanymi przez art. 2 Konstytucji zasadami, takimi jak: zasada przyzwoitej legislacji, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada proporcjonalności, Posłowie wnioskodawcy zwrócili uwagę na to, że obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej ma następować w drodze powołania, a nie – jak wcześniej przewidywał

uchylony art. 54 u.s.c. – w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Zdaniem Posłów wnioskodawców, odstępstwo od zasady konkurencyjności w naborze na wyższe stanowiska w służbie cywilnej na rzecz powołania przez uprawnione organy, ogranicza dostęp do służby cywilnej innych osób spełniających ustawowe kryteria stawiane kandydatom na te stanowiska. Jak podkreślają Posłowie wnioskodawcy, „odstępstwo od zasady przyzwoitej legislacji oraz zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa na gruncie kwestionowanego przepisu jest oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie, negatywne konsekwencje, zaprzecza bowiem istocie demokracji jako naczelnej zasadzie określonej w art. 2 Konstytucji" (wniosek Posłów, s. 15). W odniesieniu do naruszenia przez zaskarżony przepis zasady proporcjonalności Posłowie wnioskodawcy podnieśli zarzut, że wskazany w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej cel regulacji (szybkość obsadzania stanowiska) oraz regulacja prowadząca do tego celu (powołanie zamiast otwartego i konkurencyjnego naboru) stanowią naruszenie zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 2 Konstytucji, a więc odnoszącej się do regulacji niedotyczących sfery praw i wolności jednostki.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 53a u.s.c. z art. 60 w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji Posłowie wnioskodawcy podnoszą, że powołanie na wyższe stanowiska w służbie cywilnej bez przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru, zagraża realizacji konstytucyjnego prawa równego dostępu do służby publicznej. Zdaniem Posłów wnioskodawców, ograniczenie dostępu do służby publicznej na równych zasadach nie znajduje uzasadnienia w zasadzie proporcjonalności statuowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności Posłowie wnioskodawcy argumentują, że ustawodawca jako cel zmian w zakresie naboru do służby cywilnej na wyższe stanowiska wskazał konieczność przyspieszenia procedur naboru. Wyeliminowanie otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej ogranicza dostęp do stanowisk w administracji rządowej innych osób, które spełniają kryteria. „Za analizowaną zmianą nie przemawia żadna z przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. bezpieczeństwo lub porządek publicznego; 2) ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz 3) ochrona wolności i praw innych osób. Wręcz przeciwnie, prawo do brania udziału w procesie naboru potencjalnych kandydatów na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, poprzez pozostawienie decyzji o wyborze arbitralnemu organowi, zostało ograniczone" (wniosek Posłów, s. 19).

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 53a u.s.c. z art. 153 ust. 1 Konstytucji Posłowie wnioskodawcy stwierdzają, że całkowite wyeliminowanie otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej stanowi ewidentne naruszenie art. 153 ust. 1 Konstytucji, który określa status służy cywilnej, a w szczególności wymagania co do jej zawodowego, bezstronnego i apolitycznego charakteru. Z przesłanek określonych w art. 153 ust. 1 Konstytucji wywodzą standard otwartego i konkurencyjnego naboru do służby cywilnej. Stwierdzają, że „odstąpienie od modelu konkursowego na rzecz powołania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej przez arbitralny organ podważa zasadę apolitycznego i zawodowego charakteru służby cywilnej. Decyzja kierownika danego urzędu o wyborze nie będzie podlegała jakiejkolwiek weryfikacji, zatem nie ma pewności, czy kandydat posiada odpowiednie kwalifikacje do zajmowanego stanowiska, oraz czy powołanie nie nastąpiło przez protekcję" (wniosek Posłów, s. 21).

W uzasadnieniu zarzutu naruszenia przez art. 33c u.d.a.r. art. 2 Konstytucji Posłowie wnioskodawcy wskazują na szczegółowe zasady konstytucyjne, a mianowicie: zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Sprzeczność z zasadą przyzwoitej legislacji oraz z wynikająca z niej zasadą określoności przepisów prawnych posłowie wnioskodawcy upatrują przede wszystkim w braku kryteriów wskazujących na nieprawidłowości w zakresie przeprowadzanego naboru na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra. Zdaniem Posłów wnioskodawców brzmienie zaskarżonego przepisu wskazuje na niejasne i szerokie kompetencje Prezesa Rady Ministrów. Przepis ten został – w przekonaniu Posłów wnioskodawców – sformułowany w sposób niejasny, nieprzejrzysty, a przyznane Prezesowi Rady Ministrów kompetencje budzą wątpliwości co do zakresu jego działania. Z zarzutem naruszenia zasady przyzwoitej legislacji posłowie wnioskodawcy łączą zarzut naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rozumienie tej ostatniej zasady wiążą z zasadą pewności prawa, a więc takim zespole cech prawa, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne i związaną z nim możliwość przewidywania konsekwencji zachowań własnych oraz znajomością przesłanek działania organów państwowych. Zdaniem posłów wnioskodawców, na podstawie art. 33c u.d.a.r., „Prezes Rady Ministrów w każdym czasie w każdym czasie, nawet odległym, będzie miał możliwość kwestionowania przeprowadzonego

postępowania kwalifikacyjnego, co w negatywny sposób wpłynie na realizację obowiązków przez kierownika jednostki organizacyjnej. Wykładnia przepisu art. 33c Ustawy o DAR [tj. art. 33c u.d.a.r – uwaga własna] we wskazanym brzmieniu jest niejasna i budzi wątpliwości interpretacyjne. Jednostka, w tym przypadku kierownik jednostki organizacyjnej nie ma możliwości przewidzieć w jakich okolicznościach oraz w jakim terminie postępowanie selekcyjne, w którym został wybrany zostanie anulowane. Brak określonych konsekwencji warunkujących anulowanie postępowania kwalifikacyjnego, oraz terminu, w jakim może odbyć się ponowny wybór kierownika jednostki organizacyjnej narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, co stanowi o niekonstytucyjności przepisu art. 33c ustawy o DAR" (wniosek posłów, s. 25).

Formułując zarzut naruszenia przez art. 6 u.z.u.s.c. zasady proporcjonalności i zasady praw nabytych wyinterpretowanych z art. 2 Konstytucji, Posłowie wnioskodawcy przytaczają jedynie brzmienie ust. 1 tego artykułu (zob. wniosek posłów, s. 25), natomiast pomijają zupełnie treść dwóch pozostałych ustępów. Ich zdaniem „zarówno dopuszczalność uchwalenia kwestionowanego przepisu, jak i też jego cele pozostają poza legitymowanym w demokratycznym państwie prawa zakresem działania władzy ustawodawczej. W świetle powyższego, należy wskazać, że zaskarżony przepis narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji. Ingerencja prawodawcy w dotychczasową regulację Ustawy o S.C. [tj. u.s.c. – uwaga własna] oraz w sytuację prawną, ukonstytuowaną w czasie obowiązywania nowelizowanych przepisów w poprzednim brzmieniu, jest nadmierna i nieuzasadniona" (wniosek Posłów, s. 26).

Zdaniem Posłów wnioskodawców, zaskarżony przepis narusza także zasadę ochrony praw nabytych. W ich przekonaniu, art. 6 u.z.u.s.c., wprowadzając kolejną, nieznaną osobom zajmującym wyższe stanowiska w służbie cywilnej w momencie nawiązywania stosunku pracy, okoliczność wygaśnięcia stosunku pracy, skutkuje pozbawieniem pracowników szeregu przysługujących im uprawnień, do których należą m.in.: prawo do wynagrodzenia, do zasiłku chorobowego, do rozwoju. Zaskarżony przepis w sposób nagły zmienia sytuację życiową adresatów.

4.2. Uzasadniając zarzut niezgodności art. art. 1 pkt 14 u.z.u.s.c. w zakresie, w jakim uchyla w art. 54 u.s.c. ust. 1 z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji, RPO stwierdził, że uchylenie tego przepisu spowodowało przywrócenie arbitralności

w zakresie obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Zdaniem wnioskodawcy, stanowi do zaprzeczenie wynikającego z art. 60 Konstytucji prawa obywateli dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. „Likwidacja postępowania konkursowego oznacza bowiem także likwidację proceduralnego miernika umożliwiającego kontrolę, czy dostęp ów odbywa się na równych zasadach. Nie istnieje w związku z tym też procedura umożliwiająca weryfikację, czy wyższe stanowiska w służbie cywilnej są obsadzane w sposób gwarantujący zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa (art. 153 ust. 1 Konstytucji RP)" (wniosek RPO, s. 8).

W uzasadnieniu zarzutu niezgodności art. 53a u.s.c. z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca powołał się na treść opinii o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw przedstawionym przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość" z 7 stycznia 2016 r., przygotowanej przez Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego (pismo o sygn. BSA III-021-525/15), w której stwierdzono m.in., że „instytucja powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy na kierowniczych stanowiskach urzędniczych w administracji publicznej jest organicznie sprzeczna z zasadami zawodowego, politycznie neutralnego i stabilnego korpusu służby urzędniczej w administracji państwowej. Związana z powołaniem możliwość swobodnego odwołania urzędnika z zajmowanego stanowiska przez organ powołujący jest zaprzeczeniem stabilności służby i zachowania przez urzędnika politycznej neutralności". Z faktu, że pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał, wnioskodawca wyciąga wniosek, że osoba powołana na wyższe stanowisko w służbie cywilnej pozostaje w zakresie swojego statutu pracowniczego w całkowitej zależności od organu powołującego. Ten stan rzeczy, w przekonaniu wnioskodawcy, „stawia pod znakiem zapytania to, czy tak ukształtowany przez ustawodawcę status pracowniczy osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej odpowiada konstytucyjnemu wymogowi zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej (art. 153 ust. 1 Konstytucji RP)" (wniosek RPO, s. 10). Wnioskodawca stwierdził, że konstrukcja prawna polegająca na powoływaniu i odwoływaniu osób z wyższych stanowisk w służbie cywilnej nie gwarantuje rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Wnioskodawca

podnosi również, że na zapewnienie neutralności politycznej wpływa także sam sposób naboru do służby cywilnej. Sposób ten musi być oparty na jasnych kryteriach. Tylko w taki wypadku można mówić – w przekonaniu wnioskodawcy – o spełnieniu warunku wynikającego z art. 60 Konstytucji, a mianowicie dostępu do służby publicznej na jednakowych dla wszystkich zasadach.

Wnioskodawca zarzucił także, że art. 6 ust. 1 u.z.u.s.c., przewidujący wygaśnięcie stosunków pracy z osobami zajmującymi wyższe stanowiska służbowe w służbie cywilnej po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy, jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, a także z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca twierdzi, że art. 6 ust. 1 u.z.u.s.c. jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą art. 2 Konstytucji, gdyż „bez konstytucyjnie uzasadnionego powodu narusza bezpieczeństwo prawne osób dotychczas zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej" (wniosek RPO, s. 13). W przekonaniu wnioskodawcy art. 6 ust. 1 u.z.u.s.c. koliduje również z art. 153 ust. 1 Konstytucji, ponieważ w wyniku wprowadzenia tego przepisu przejściowego państwo rezygnuje bowiem z zatrudniania osób, które spełniały wszelkie kryteria wynikające z art. 153 ust. 1 Konstytucji, co znalazło w przeszłości swój wyraz w otwartym i konkurencyjnym rozstrzygnięciu konkursowym. W konsekwencji art. 6 ust. 1 u.z.u.s.c. prowadzi do tego, że usuwani ze służby cywilnej są urzędnicy, którzy zawodowo, rzetelnie, bezstronnie i politycznie neutralnie wykonywali zadania państwa. Wygaśniecie stosunku pracy następuje bowiem, co wynika z brzmienia art. 6 ust. 1 u.z.u.s.c., z powodu niezaproponowania im nowych warunków pracy lub płacy, a nie z powodu negatywnej i umotywowanej oceny ich dotychczasowej pracy. W rezultacie art. 6 ust. 1 u.z.u.s.c. – zdaniem wnioskodawcy – narusza też art. 60 Konstytucji, ponieważ pozbawia on tego dostępu osoby, które dotychczas korzystały z konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej. Zasady pozbawienia tego prawa nie zostały natomiast w jakikolwiek sposób wysłowione w treści art. 6 ust. 1 u.z.u.s.c. Zatem nie można twierdzić, jak argumentuje wnioskodawca, że są to jednakowe dla wszystkich zasady, ponieważ opierają się one wyłącznie na arbitralnych i nie podlegających kontroli zewnętrznej decyzjach personalnych uprawnionych organów.

Wnioskodawcę nie przekonuje argumentacja zawarta w uzasadnieniu projektowanych zmian (druk sejmowy nr 119), w którym projektodawcy wskazali, że

„dotychczasowy otwarty i konkurencyjny nabór zostanie zastąpiony powoływaniem przez uprawnione organy. Ma to na celu uelastycznienie i odformalizowanie zatrudniania na stanowiskach szczególnie związanych z wykonywaniem polityki Rządu oraz zapewnieniem sprawnego administrowania i zarządzania kadrami. Praktyka stosowania obecnie obowiązujących w tym zakresie przepisów niejednokrotnie wskazuje na wydłużające się, a przez to nieefektywne procedury naboru, co w konsekwencji prowadzi do opóźnień w obsadzaniu stanowisk". Zdaniem wnioskodawcy przytoczony fragment uzasadnienia nie stanowi usprawiedliwienia podjęcia działań polegających na opróżnieniu już obsadzonych w wyniku konkursu stanowisk. Nie usprawiedliwia ono również rezygnacji z naboru konkursowego, skoro zgodnie z art. 60 Konstytucji dostęp do służby publicznej nie ma charakteru dyskrecjonalnego, lecz odbywa się na jednakowych dla wszystkich obywateli zasadach. Wnioskodawca podnosi, że wskazane w uzasadnieniu do projektu ustawy powody mogłyby uzasadniać usprawnienie postępowania konkursowego, nie uzasadniają natomiast jego zniesienia.

II. Analiza formalnoprawna

1. Wnioski, z którymi wystąpili wnioskodawcy, mają podstawę prawną w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą: [...] 50 posłów. [...] Rzecznik Praw Obywatelskich".

Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072; dalej: ustawa o TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Postępowanie zainicjonowane wnioskiem Grupy Posłów na Sejm VIII kadencji z 22 stycznia 2016 r. (jak również postępowanie w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 1 lutego 2016 r.) nie zostało zakończone przed 3 stycznia 2017 r., tj. dniem wejścia w życie ustawy o TK, to oznacza, że rozpoznanie tego wniosku określają przepisy ustawy o TK, a w szczególności art. 46 oraz art. 47 tej ustawy.

Zgodnie z art. 46 ustawy o TK: „Pismami procesowymi są wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne, a także inne wnioski i oświadczenia uczestników postępowania, wnoszone do Trybunału w toku postępowania poza rozprawą".

Art. 47 ustawy o TK stanowi: „1. Wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, zawiera: 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego; 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli; 6) uzasadnienie. 2. Uzasadnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, zawiera: 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. [...]".

2. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozważenia zarzutów należy zbadać, czy w niniejszej sprawie nie występują ujemne przesłanki procesowe skutkujące koniecznością umorzenia postępowania.

2.1. Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o TK: „Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: 1) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 2) jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne; 3) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne; 4) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał; 5) w przypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji". Natomiast zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy o TK: „Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 4, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw".

2.2. We wniosku Posłów zażądano zbadania zgodności z Konstytucją art. 6 u.z.u.s.c., natomiast we wniosku RPO zażądano zbadania zgodności z Konstytucją art. 1 pkt 14 u.z.u.s.c. w zakresie, w jakim uchyla w art. 54 u.s.c. ust. 1 oraz art. 6

ust. 1 u.z.u.s.c. W kontekście art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK należy rozważyć kwestię statusu prawnego ustawy nowelizującej, w której znajdują wyraz zaskarżone przepisy.

W Systemie Informacji Prawnej Lex wskazano, że ustawa nowelizująca utraciła moc obowiązującą z dniem 8 lutego 2016 r. (https://sip.lex.pl/#/act/18265354/1984652 dostęp: 29. 07. 2019 r.). W imieniu Redakcji Wolters Kluwer Polska stanowisko wyraził Piotr Bielski, wyjaśniając, że: „Podstawową cechą aktów prawnych zmieniających inne akty prawne jest wywołanie jednorazowego skutku w postaci zmiany przepisów tych aktów. Skutek ten następuje z dniem wejścia w życie przepisów zmieniających i znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w treści przepisów zmienianych aktów prawnych. Akty zmieniające oprócz przepisów zawierających dyspozycje i treść zmian (przepisów zmieniających) oraz przepisów o wejściu w życie mogą zawierać także przepisy przejściowe. Zgodnie z zasadami przyjętymi przez Redakcję Wolters Kluwer Polska akty zmieniające posiadające wyżej opisane cechy wyróżnia się w programach naszego wydawnictwa czarnym kolorem identyfikatorów (niesamodzielne akty zmieniające). W grupie aktów zmieniających występują niekiedy akty prawne zawierające przepisy przejściowe, określające prawa i obowiązki ich adresatów nie znajdujące bezpośredniego odzwierciedlenia w treści przepisów aktów zmienianych (samodzielne przepisy aktu zmieniającego). Przepisy te nierzadko zawierają terminy, w których wywołują określone skutki prawne oraz terminy, do których obowiązują. Ponadto w niektórych przypadkach ustalenie takich terminów jest możliwe ze względu na sposób redakcji tych przepisów. Jeśli zatem można ustalić wspomniane terminy w odniesieniu do poszczególnych samodzielnych przepisów aktów zmieniających, to z dniem, w którym ostatni z tych przepisów wywołał skutki prawne albo przestał obowiązywać, akt zmieniający traktowany jest przez Redakcję Wolters Kluwer Polska jako tracący moc" (https://sip.lex.pl/#/act-stand/18265354/EXPIRATION, dostęp: 29. 07. 2019 r.).

Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, „ani epizodyczny (czasowy) charakter norm prawnych, ani ich spełnienie (wykonanie) w pewnym okresie w przeszłości, zmiana czy uchylenie (derogacja) nie są automatycznie tożsame z całkowitą utratą przez nie mocy obowiązującej (tak m.in. wyrok z 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38). W sensie konstytucyjnym «przepis traci moc obowiązującą wtedy, gdy nie może mieć już zastosowania do

sytuacji z przeszłości, teraźniejszości ani przyszłości» (tamże) i nie wywiera żadnych skutków dla obywateli (por. postanowienie z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69), zaś obowiązuje tak długo, «dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa» (teza wyrażona po raz pierwszy w wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5, powtórzona następnie w ponad dwudziestu orzeczeniach TK). W szczególności «za przepis zachowujący moc obowiązującą należy uznawać taki przepis, który wprawdzie został formalnie derogowany, ale nadal ma zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym ten przepis obowiązywał», np. w postępowaniach sądowych czy administracyjnych (ten aspekt został szczególnie zaakcentowany w postanowieniu TK z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266 oraz powołanym wyżej wyroku o sygn. K 40/02)" (postanowienie TK z 30 marca 2009 r., sygn. akt K 28/07).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że kontrola konstytucyjności przepisów (norm) zmieniających ma miejsce w zasadzie jedynie wtedy, gdy we wniosku kwestionuje się tryb uchwalenia tych przepisów lub sposób wprowadzenia ich w życie (zob. m.in. wyroki TK z: 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06). Wiąże się to z faktem, że „jedyną funkcją ustaw nowelizujących «jest wprowadzenie zmian do jakiejś ustawy (ustawy nowelizowanej); ich treść znajduje więc wyraz w treści ustawy nowelizowanej. Inaczej mówiąc – z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej treść tej ustawy staje się treścią ustawy, którą ona zmienia» (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 190)" (wyrok TK z 24 marca 2015 r., sygn. akt K 19/14, oraz w sprawach SK 20/04 i Ts 140/14).

W kontekście poglądu Trybunału Konstytucyjnego należy stwierdzić, że art. 1 pkt 14 u.z.u.s.c. w momencie wejścia w życie w dniem 23 stycznia 2016 r. wywarł skutek prawny w postaci uchylenia art. 54 u.s.c. i nie może mieć już na przyszłość zastosowania. Jego moc prawna „skonsumowała się". Należy podkreślić, że przedmiotem badania konstytucyjności może być jedynie taki akt normatywny, który wciąż wywiera skutki prawne.

W odniesieniu do żądania we wniosku Posłów zbadania zgodności z Konstytucją art. 6 u.z.u.s.c., Sejm stwierdza, że Posłowie wnioskodawcy – pomimo wskazania całego przepisu art. 6 u.z.u.s.c. – przedmiot zaskarżenia określili jedynie do ust. 1 tego przepisu, zgodnie z którym: „Stosunki pracy z osobami zajmującymi

w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej, będące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, wygasają po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy" (por. wniosek Posłów, s. 25). Natomiast we wniosku RPO żądanie zbadania zgodności z Konstytucja było precyzyjnie określone w odniesieniu do art. 6 ust. 1 u.z.u.s.c. Ponieważ ustawa nowelizująca weszła w życie z dniem 23 stycznia 2016 r., to skutek prawny, o którym mowa w art. 6 ust. 1 u.z.u.s.c. nastąpił po upływie 30 dni od tej daty. Tym samym moc prawna tego przepisu również „skonsumowała się".

Zatem w odniesieniu do zaskarżonych przepisów: art. 1 pkt 14 u.z.u.s.c. oraz art. 6 ust. 1 u.z.u.s.c. Sejm wyraża przekonanie, że ze względu na ich utratę mocy wiążącej nastąpiła ujemna przesłanka procesowa skutkująca koniecznością umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. W niniejszej sprawie nie został spełniony warunek przewidziany w art. 59 ust. 3 ustawy o TK, ponieważ nie jest to postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną. Wobec tego Sejm wnosi o umorzenie postępowania w odniesieniu do art. 1 pkt 14 u.z.u.s.c. oraz art. 6 ust. 1 u.z.u.s.c. na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

2.3. W odniesieniu do sformułowanego w obu wnioskach żądania zbadania zgodności z Konstytucją art. 53 u.s.c. oraz art. 53a u.s.c. Sejm zwraca uwagę na fakt zmiany brzmienia tych przepisów od czasu złożenia analizowanych wniosków do Trybunału Konstytucyjnego. W art. 53 u.s.c. obowiązującą w momencie składania wniosków treść oznaczono jako ust. 1 i dodano ust. 2. Należy zatem przyjąć, że zarzuty wnioskodawców kierowane są pod adresem art. 53 ust. 1 u.s.c.

Przepis art. 53a u.s.c. także podlegał zmianie. Poprzez art. 6 pkt 3 ustawy z dnia 23 września 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U., poz. 1605) do art. 53a u.s.c. dodano ust. 3a. Następnie poprzez art. 112 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U., poz. 1948) do art. 53a u.s.c. dodano ust. 4a, a na mocy art. 112 pkt 4 lit. b zmieniono brzmienie ust. 5 w art. 53a u.s.c. Wprowadzone zmiany nie wpływają znacząco na sposób oceny problemów konstytucyjnych przedstawionych przez wnioskodawców.

Jednakże Sejm przyjmuje, że zarzuty wnioskodawców kierowane są jedynie pod adresem wskazanych przepisów w takim brzmieniu, jakie miały w momencie składania wniosków.

2.4. Zarówno we wniosku Posłów, jak i we wniosku RPO zażądano zbadania zgodności z Konstytucją art. 53a u.s.c. Jednakże w uzasadnieniu zarzutów niezgodności tego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli sformułowano argumenty odnoszące się wyłącznie do ust. 1-5 (w takim brzmieniu, jakie miały w momencie składania wniosków). Brak natomiast jakiejkolwiek argumentacji na uzasadnienie niezgodności z Konstytucją ust. 6-9 tego przepisu.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i „dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne" (postanowienie TK z 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14; zob. też: wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; postanowienie TK z 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14; postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 35/14).

Wobec braku argumentacji na poparcie zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją, Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 53a ust. 6-9 u.s.c., na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.5. We wniosku Posłów zażądano zbadania zgodności art. 33c u.d.a.r. z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wynikającymi z tego przepisu zasadami: przyzwoitej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Sprzeczność z zasadą przyzwoitej legislacji oraz z wynikająca z niej zasadą określoności przepisów prawnych Posłowie wnioskodawcy upatrują przede wszystkim w braku kryteriów wskazujących na nieprawidłowości w zakresie przeprowadzanego naboru na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra.

Wobec tak sformułowanego zarzutu Sejm uznaje za konieczne rozważenie, czy w istocie zarzut ten nie dotyczy kwestii zaniechania prawodawczego, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego należy rozróżnić zaniechanie prawodawcze (właściwe, absolutne) oraz pominięcie prawodawcze (zaniechanie względne, luka tetyczna, unormowanie niepełne, regulacja fragmentaryczna). „Pierwsze z nich ma miejsce, gdy prawodawca ma obowiązek uregulowania określonej dziedziny, ale go nie wypełnia, pozostawiając pewne zagadnienie poza regulacją prawną, co «wynika z zamierzonej (czy choćby tolerowanej) polityki legislacyjnej» (zob. E. Łętowska, K. Gonera, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo" nr 9/2003, s. 4-5; zob. też na przykład orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52). Pominięcie prawodawcze ma natomiast miejsce, gdy – z punktu widzenia zasad konstytucyjnych – regulacja ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne dla jej przedmiotu i celu (zob. M. Grzybowski, *Legislative omission in practical jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal*, [w:] *Problems of legislative omission in constitutional jurisprudence*, red. E. Jarašiūnas, Wilno 2009, s. 698, cyt. za: postanowieniem TK z 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125). Innymi słowy, gdy prawodawca, ukształtowawszy w akcie normatywnym określoną sytuację prawną, na przykład obowiązki lub uprawnienia pewnego podmiotu, nie ustanowił norm niezbędnych do realizacji obowiązków lub norm umożliwiających skorzystanie z uprawnień. Częstymi cechami, charakteryzującymi pominięcie prawodawcze, są przypadkowość regulacji, jej absurdalność albo oczywista dysfunkcjonalność (zob. postanowienie z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123). O dopuszczalności kwestionowania braków regulacyjnych Trybunał Konstytucyjny już się wielokrotnie wypowiadał, wskazując, że zaniechanie prawodawcy nie może być przedmiotem wyrokowania. Nie jest bowiem rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie prawodawcy w sytuacji, w której zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet jeśli obowiązek regulacji nakłada na ustawodawcę Konstytucja (zob. wyrok z 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83). Kontrola konstytucyjności zaniechań prawodawczych jest niedopuszczalna, gdyż w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się orzekanie o kwestiach, które ustawodawca pozostawił poza uregulowaniem prawnym, w sposób zamierzony doprowadzając do powstania luki prawnej [...]. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że jednoznaczna kwalifikacja określonego stanu normatywnego do którejś z wymienionych kategorii może w praktyce

nastręczać trudności (zob. np. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90 i postanowienia z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98 oraz 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09; też: P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398 i 403-404), i wskazywał, że wyznaczenie „linii demarkacyjnej", oddzielającej zaniechanie prawodawcze od pominięcia prawodawczego, wymaga odpowiedzi na pytanie, czy w konkretnej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (zob. np. wyrok z 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110 i powołane tam orzecznictwo). Podczas wytyczania owej linii konieczna jest ostrożność, gdyż pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły się w badanej regulacji, grozi wykroczeniem przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowaniem sobie uprawnień prawotwórczych (zob. postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29). Fragmentaryczność regulacji (jej niezupełność), przy spełnieniu warunku «jakościowej tożsamości» sytuacji uregulowanych i pominiętych stanowi – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – dowód pominięcia prawodawczego podlegającego kontroli Trybunału tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje «norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej» (postanowienia o sygn. SK 29/08 i SK 7/14). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że – zgodnie z jego utrwalonym orzecznictwem – «ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych» (postanowienie o sygn. SK 7/14), bo «co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym» (ibidem oraz postanowienie z 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 534)" (postanowienie TK z dnia 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 12/16).

W kontekście przytoczonego poglądu Trybunału Konstytucyjnego Sejm stwierdza, że zarzut kierowany wobec art. 33c u.d.a.r., którego istota sprowadza się do zarzutu braku uregulowania w kwestionowanym przepisie kryteriów uzasadniających zarządzenie przez Prezesa Rady Ministrów ponownego przeprowadzenia naboru na stanowisko kierownika podległej mu (lub właściwemu ministrowi) jednostki organizacyjnej oraz braku określenia terminu do wydania tego

zarządzenia, dotyczy zaniechania prawodawczego, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Powyższe stanowisko Sejmu wzmacnia wniosek płynący z porównania brzmienia zaskarżonego art. 33c u.d.a.r. z brzmieniem tego przepisu, jaki miał przed zmianą wprowadzoną przez art. 2 ustawy nowelizującej. Zmiana brzmienia art. 33c u.d.a.r. polegała jedynie na wykreśleniu fragmentu jego treści, w którym była mowa o udziale Rady Służby Cywilnej w procedurze prowadzącej do zarządzenia przez Prezesa rady Ministrów ponownego przeprowadzenia naboru na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej. Wskazana zmiana brzmienia art. 33c u.d.a.r. spowodowana był koniecznością dostosowania treści tego przepisu w sytuacji zniesienia Rady Służby Cywilnej. Zarówno przed wprowadzoną zmianą, jak i po niej, w kwestionowanym przepisie nie było określonych treści, których brak zarzucają Posłowie wnioskodawcy. Zatem prawodawca w sposób zamierzony nie zamieścił tych treści. Mamy więc do czynienia z zaniechaniem prawodawczym, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Wobec tego Sejm wnosi o umorzenie postępowania dotyczącego badania zgodności z Konstytucją art. 33c u.d.a.r., na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.6. We wniosku Posłów zażądano zbadania zgodności art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wynikającymi z tego przepisu zasadami: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz praworządności. Jednakże Posłowie wnioskodawcy poprzestali na przytoczeniu poglądów Trybunału Konstytucyjnego na temat wskazanych zasad. Nie podali natomiast adekwatnych argumentów na poparcie zarzutu sprzeczności zaskarżonego przepisu z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Nie można uznać, że rolę takiego argumentu może odgrywać arbitralne stwierdzenie, że wymagany okres braku przynależności kandydata na szefa służby cywilnej do partii jest zbyt krótki, co nie gwarantuje politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez służbę cywilną, a przez to pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania obywateli do państwa. Na podobnym poziomie pozostaje argumentacja odnosząca się do zarzucanej sprzeczności zaskarżonego przepisu z zasada praworządności.

Sejm zwraca uwagę, że w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, także w poprzednich stanach prawnych (tj. pod rządami

poprzednich ustaw o Trybunale Konstytucyjnym) wymóg odpowiedniego uzasadnienia zarzutów był przedmiotem wielu wypowiedzi TK. W jednej z nich Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „uzasadnienie zarzutu polega na przytoczeniu argumentacji prawnej podważającej domniemanie zgodności zaskarżonych przepisów z normami konstytucyjnymi. Polski system kontroli konstytucyjności prawa opiera się bowiem na założeniu domniemania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, a ten, kto kwestionuje tę zgodność, musi przedstawić przekonujące argumenty podważające przyjęte domniemanie. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów «nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami 'nadającymi się' do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny» (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). To znaczy, że do oceny przepisu konieczne jest przedstawienie argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy czym jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka powiązanych przepisów Konstytucji). Jest to warunek formalny dopuszczalności wniosku. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia zarzutów pociąga za sobą umorzenie postępowania [...]. Prawidłowo zredagowany wniosek wymaga zatem nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, ale także powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu kwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Zakłada to istnienie relacji łączącej treść tych przepisów. Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli (wyrok z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125). Niespełnienie wymogów wniosku [...], w tym nieokreślenie zaskarżonych przepisów oraz nieuzasadnienie stawianych im zarzutów, prowadzi do konieczności umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. np. postanowienia TK z: 8 marca 2011 r., sygn. P 33/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 15; 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12,

OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30; 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72; 12 listopada 2013 r., sygn. P 23/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 131)" (postanowienie TK z 1 kwietnia 2014 r., sygn. akt K 42/12).

Także w najnowszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „zarzut naruszenia określonej zasady lub wartości konstytucyjnej czy prawa konstytucyjnego wymaga odpowiedniego uzasadnienia. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy). Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez inicjatora postępowania przed Trybunałem wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli" (postanowienie TK z 5 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 29/18).

Wobec braku spełnienia wymogu przewidzianego w art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK („wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności") Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. z art. 2 Konstytucji, na podstawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.7. We wniosku Posłów zażądano zbadania zgodności art. 53 u.s.c. z art. 2 Konstytucji, wskazując na sprzeczność tego przepisu z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jednakże posłowie wnioskodawcy nie spełnili ustawowego wymagania, aby podać argumenty lub dowody na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Zamiast tego ograniczyli się do stwierdzenia, że „rezygnacja ustawodawcy przy ustalaniu warunków jakie muszą spełniać osoby na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej ze staży kandydatów w jednostkach sektora finansów publicznych lub innych gwarantujących zdobycie doświadczenie [pisownia oryginalna – uwaga własna] narusza zasadę zaufania obywateli do państwa, a tym samym i prawa przez nie stanowionego" (wniosek Posłów, s. 11-12).

Wobec braku spełnienia wymogu przewidzianego w art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK („wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu

niekonstytucyjności") Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 53 u.s.c. z art. 2 Konstytucji, na podstawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.8. We wniosku Posłów zażądano także zbadania zgodności art. 53 u.s.c. z art. 153 ust. 1 Konstytucji. Sprzeczności kwestionowanego przepisu z wzorcem konstytucyjnym Posłowie wnioskodawcy upatrują w rezygnacji przez ustawodawcę z wymogu posiadania przez kandydatów do objęcia wyższych stanowisk w służbie cywilnej praktyki potwierdzającej staż pracy na kierowniczym stanowisku w jednostkach sektora finansów publicznych. Zdaniem Posłów wnioskodawców ta rezygnacja „będzie miała negatywny wpływ na realizację zadań przez całą służbę cywilną" (wniosek Posłów, s. 13). Jak podkreślają Posłowie wnioskodawcy: „Ustawodawca zrezygnowała [pisownia oryginalna – uwaga własna] z jakiegokolwiek wymogu wykazania doświadczenia zawodowego przez osoby zajmującego wyższe stanowiska w sektorze finansów publicznych [pisownia oryginalna – uwaga własna] (wniosek Posłów, s. 13).

Sejm pragnie zwrócić uwagę, że Posłowie wnioskodawcy nie podali adekwatnych argumentów na poparcie zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 53 u.s.c. Trudno uznać za taki argument stwierdzenie posłów wnioskodawców, że „zadania na rzecz państwa nie mogą być wykonywane przez osoby bez wcześniejszego doświadczenia i potrzebnych zdolności" (wniosek Posłów, s. 13). W zacytowanym zdaniu w sposób całkowicie nieuzasadniony łącznie z wymogiem doświadczenia wymieniony został wymóg potrzebnych zdolności, w taki sposób, jakby w przekonaniu Posłów wnioskodawców osoba, która nie posiada doświadczenia, nie miała również potrzebnych zdolności. Taki sposób uzasadniania jest w przekonaniu Sejmu nie do przyjęcia.

Niezależnie od poczynionych wcześniej uwag, zdaniem Sejmu istota analizowanego zarzutu Posłów wnioskodawców sprowadza się do kwestionowania braku uregulowania wymogu posiadania doświadczenia zawodowego kandydatów. Zarzut ten dotyczy zaniechania prawodawczego, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat dopuszczalności kwestionowania braków regulacyjnych, stwierdzając, że zaniechanie prawodawcy nie może być przedmiotem wyrokowania. Trybunał Konstytucyjny nie może bowiem

zastępować prawodawcy w sytuacji, w której zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet jeśli obowiązek regulacji nakłada na ustawodawcę Konstytucja (por. wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08).

Niedopuszczalność kontroli konstytucyjności zaniechań prawodawczych wynika z tego, że Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o kwestiach, które ustawodawca pozostawił poza uregulowaniem prawnym, nawet jeśli w sposób zamierzony doprowadziłby do powstania luki prawnej (por. postanowienie TK z dnia 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 12/16). Trybunał Konstytucyjny dostrzegł problem z możliwością jednoznacznej kwalifikacji określonego stanu normatywnego do kategorii pominięcia prawodawczego, które może być przedmiotem orzekania TK, lub do kategorii zaniechania prawodawczego, które nie może być przedmiotem orzekania TK (zob. np. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; oraz postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że wyznaczenie granicy oddzielającej zaniechanie prawodawcze od pominięcia prawodawczego, wymaga odpowiedzi na pytanie, czy w konkretnej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (zob. np. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07 i powołane tam orzecznictwo). Podczas wytyczania tej granicy należy zachować ostrożność, aby nie doprowadzić do sytuacji, w której nieuzasadnione „upodobnienie" materii nieunormowanych z tymi, które znalazły się w badanej regulacji, będzie skutkowało wykroczeniem przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowaniem sobie uprawnień prawotwórczych (zob. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, fragmentaryczność regulacji (jej niezupełność), przy spełnieniu warunku „jakościowej tożsamości" sytuacji uregulowanych i pominiętych stanowi dowód pominięcia prawodawczego, które podlega kontroli TK tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej" (postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08), a więc gdy w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób.

Trybunał Konstytucyjny wskazał jako pomocnicze kryterium, stosowanym do odróżniania zaniechania od pominięcia ustawodawczego, przesłankę celowego

i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): „jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze" (por. np. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04). „Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcjonalnych (por. np. wyrok z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123)" (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że – zgodnie z jego utrwalonym orzecznictwem – „ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych" (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14), ponieważ „co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym" (tamże oraz postanowienia TK z: 10 października 2012 r., sygn. akt Ts 38/12; 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 12/16).

Ponieważ istota analizowanego zarzutu sprowadza się do kwestionowania braku uregulowania wymogu posiadania doświadczenia zawodowego kandydatów, co należy kwalifikować w świetle poglądów Trybunału Konstytucyjnego jako zaniechanie prawodawcze, Sejm wnosi o umorzenie postępowania dotyczącego badania zgodności art. 53 u.s.c. z art. 153 ust. 1 Konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.9. We wniosku Posłów zażądano zbadania zgodności art. 53a u.s.c. z art. 2 Konstytucji, wskazując na sprzeczność zaskarżonego przepisu z zasadą przyzwoitej legislacji, zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą proporcjonalności.

Posłowie wnioskodawcy, po przytoczeniu poglądów Trybunału Konstytucyjnego i doktryny na temat wskazanych zasad, arbitralnie stwierdzili, że „odstępstwo od zasady przyzwoitej legislacji oraz zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa [pisownia oryginalna – uwaga własna] na gruncie kwestionowanego przepisu jest oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie, negatywne konsekwencje, zaprzecza bowiem istocie demokracji jako naczelnej zasadzie określonej w art. 2 Konstytucji" (wniosek Posłów, s. 15).

W odniesieniu do zarzutu sprzeczności zaskarżonego przepisu z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności Posłowie wnioskodawcy przytoczyli fragment uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, który dotyczył kwestii wydłużających się i nieefektywnych procedur naboru, prowadzących do opóźnień w obsadzaniu wolnych stanowisk. W cytowanym uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej stwierdzono, co następuje: „Zjawisko to jest szczególnie niepożądane w przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej, które to stanowiska są szczególnie związane z wykonywaniem polityki rządu oraz zapewnieniem sprawnego administrowania i zarządzania kadrami" (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, s. 9).

W kontekście cytowanego fragmentu Posłowie wnioskodawcy stwierdzili, że „otwarty i konkurencyjny nabór, pozwalający na kompleksową weryfikację kandydatów w oparciu o klarowne i obiektywne kryteria jest jedną z istotnych gwarancji profesjonalnego funkcjonowania służby cywilnej i ma walor nadrzędny nad szybkością obsadzania stanowiska. Nowelizacja we wskazanym zakresie jest nieproporcjonalna do celu regulacji" (wniosek Posłów, s. 16).

Zdaniem Sejmu posłowie wnioskodawcy w nieuzasadniony sposób określili cel regulacji jako „szybkość obsadzania stanowiska", całkowicie pomijając zaakcentowanie przez projektodawcę konieczności zapewnienia „sprawnego administrowania i zarządzania kadrami". Następnie Posłowie wnioskodawcy stwierdzili arbitralnie, że „nowelizacja we wskazanym zakresie jest nieproporcjonalna do celu regulacji".

Sejm wyraża stanowisko, że w odniesieniu do analizowanego zarzutu posłowie wnioskodawcy nie spełnili wymogu ustawowego przewidzianego w art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK („wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności"), wobec czego Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 52a u.s.c. z art. 2 Konstytucji, na podstawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

III. Wzorce kontroli

1. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji

1.1. Art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw".

1.2. Zgodnie z poglądem doktryny, „ograniczeniem konstytucyjnego prawa lub wolności (czy też ograniczeniem w zakresie korzystania z konstytucyjnego prawa lub wolności) jest ingerencja, która polega na zawężeniu konstytucyjnego zakresu ochrony danego prawa lub wolności w odniesieniu do co najmniej jednego podmiotu danego prawa lub wolności [...]. Inaczej można powiedzieć, że ograniczenie konstytucyjnego prawa lub wolności polega na naruszeniu lub ingerencji w któryś z elementów konstytucyjnego prawa lub wolności składających się na strukturę prawną danego prawa lub wolności jako określonej modalności prawnej. Na przykład ograniczenie konstytucyjnej wolności będącej w sensie swojej modalności prawnej wolnością prawnie chronioną polega na ingerencji w któreś z praw do czegoś (np. w prawo do obrony lub w prawo do ochrony), mieszczących się w strukturze tego prawa. Komentowany art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dozwala na ustanawianie ograniczeń «w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw». Literalna wykładnia tego ostatniego sformułowania może wskazywać, że Konstytucja RP nie tyle dozwala na ograniczanie konstytucyjnych praw i wolności jako takich, co raczej dozwala na ograniczanie wykonywania danego prawa lub korzystania z danej wolności" (L. Bosek, M. Szydło, *Art. 31* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb. 65-66).

Jedną z wartości, którą wskazuje art. 31 ust. 3 Konstytucji jest bezpieczeństwo państwa demokratycznego. Na temat tej wartości w doktrynie wyrażono pogląd, że „bezpieczeństwo państwa, podobnie jak bezpieczeństwo w ogóle, musi być zawsze rozpatrywane w związku z określonymi zagrożeniami. Bezpieczeństwo jest bowiem stanem, w którym dany podmiot nie odczuwa zagrożeń. Inaczej mówiąc,

bezpieczeństwo jest to poczucie braku zagrożenia [...]. W związku z powyższym można powiedzieć, że bezpieczeństwo państwa jest to «stan uwarunkowań, w których państwo nie czuje się zagrożone presją militarną ani polityczną czy gospodarczą i jednocześnie posiada warunki do własnego rozwoju i postępu» [...] Całościowe ujmowanie bezpieczeństwa państwa obejmuje zarówno aspekty wewnętrzne, jak też aspekty zewnętrzne tego bezpieczeństwa. Takie szerokie ujęcie wynika z faktu, że zagrożenia dla państwa mogą wynikać zarówno z wewnętrznej struktury społeczeństwa żyjącego w danym państwie, jak też z funkcjonowania i ewolucji środowiska międzynarodowego, w którym dane państwo się porusza [...] Bezpieczeństwo państwa może i powinno być rozpatrywane w bardzo szerokim ujęciu przedmiotowym czy też rodzajowym. Istnieje więc wiele szczegółowych rodzajów bezpieczeństwa państwa, takich jak: bezpieczeństwo polityczne państwa, bezpieczeństwo militarne państwa, bezpieczeństwo ekonomiczne (w tym np. surowcowe, żywnościowe) państwa, bezpieczeństwo społeczne państwa, bezpieczeństwo kulturowe państwa, bezpieczeństwo ideologiczne państwa, bezpieczeństwo ekologiczne państwa [...]. Z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP znaczenie ma fakt, że jest tam mowa o bezpieczeństwie państwa «demokratycznego» [«Ograniczenia (...) mogą być ustanawiane (...) gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa (...)»]. Co prawda w literaturze przedmiotu przesłanka «państwa demokratycznego» występująca w art. 31 ust. 3 jest interpretowana w sposób niewiążący jej explicite z wartościami usprawiedliwiającymi ingerencję wymienionymi w art. 31 ust. 3 [...], ale wydaje się, że realne znaczenie tejże przesłanki «państwa demokratycznego» ujawnia się właśnie na tle jej związku z bezpieczeństwem państwa. Otóż z art. 31 ust. 3 wynika, że ustrojodawca dopuszcza ograniczanie konstytucyjnych praw i wolności dla ochrony szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa «demokratycznego», a więc dla ochrony bezpieczeństwa państwa opartego na zasadach (wartościach) demokratycznych. Z powołaniem się na art. 31 ust. 3 można zatem ograniczać konstytucyjne prawa i wolności jednostek, aby odsuwać rozmaite zagrożenia dla państwa polskiego, wychodzące od wewnątrz lub od zewnątrz, i mogące godzić w jego podstawy lub byt jako państwa demokratycznego" (tamże, nb. 95-98).

1.3. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności. W jednym z orzeczeń stwierdził,

że „zasada proporcjonalności wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji i jest rozumiana przez Trybunał Konstytucyjny jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zasady proporcjonalności sensu stricto, tzn. zakazu nadmiernej ingerencji (por. wyrok z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86 i wiele innych). Zasada przydatności polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. ustaleniu, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Zasada konieczności wymaga oceny, czy badane przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (pięciu dóbr ogólnospołecznych lub indywidualnych «wolności i praw innych osób»), a ponadto czy spośród środków skutecznie chroniących te wartości zostały wybrane środki najmniej uciążliwe. Zasada proporcjonalności *sensu stricto* wymaga zaś ustalenia, czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela" (wyrok TK z 10 grudnia 2013 r., sygn. akt U 5/13).

Jak wyjaśnia Trybunał Konstytucyjny, konstytucyjnie chronione prawa, w większości, nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ustawowym ograniczeniom. Ograniczenia te muszą jednak „spełniać wymagania proporcjonalności *sensu largo*, a więc przejść test: 1) przydatności, 2) najmniejszej uciążliwości (niezbędności) oraz 3) proporcjonalności *sensu stricto*. Przesłanki te składają się na treść konieczności w demokratycznym państwie, o której stanowi art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji (zob. wyroki TK z: 25 października 2016 r., sygn. SK 71/13, OTK ZU A/2016, poz. 81; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26 oraz powoływane tam orzecznictwo TK)" (wyrok TK z 7 marca 2018 r., sygn. akt K 2/17).

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem Trybunału Konstytucyjnego „zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść

wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji «konieczności» (zob. np. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26 oraz powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo TK)" (postanowienie TK z 5 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 29/18).

2. Artykuł 60 Konstytucji

2.1. Art. 60 Konstytucji stanowi: „Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach".

2.2. Konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej zostało wyrażone w art. 60 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Istotą art. 60 Konstytucji „jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi mającemu pełnię praw publicznych prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Przedmiotem ochrony przewidzianej w tym przepisie jest przede wszystkim formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z określeniem przez ustawodawcę jednolitych kryteriów i procedur oraz zapewnieniem możliwości skutecznego ich egzekwowania" (M. Florczak-Wątor, *Art. 60* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb. 2).

W odniesieniu do przedmiotowego i podmiotowego aspektu pojęcia służby publicznej w doktrynie wyrażono pogląd, zgodnie z którym „art. 60 wymaga szerokiego definiowania pojęcia służby publicznej obejmującego zarówno jej aspekt przedmiotowy (służba publiczna jako rodzaj działalności), jak również aspekt podmiotowy (służba publiczna jako struktura organizacyjna, korpus osób realizujących określone zadania). Prawo dostępu do służby publicznej, o którym mowa w tym przepisie, oznacza bowiem zarówno prawo dostępu do pewnego rodzaju działalności, jak i prawo dostępu do pewnej struktury, w ramach której działalność ta jest wykonywana [...]. Służba publiczna w rozumieniu art. 60 oba te aspekty łączy, co oznacza, że przepis ten nie obejmuje pozainstytucjonalnej działalności publicznej. Nie chodzi w nim również o każdy rodzaj działalności publicznej, lecz jedynie taki, który jest związany z wykonywaniem władzy publicznej. Prawo dostępu do służby publicznej jest bowiem – zgodnie z systematyką

Konstytucji RP – prawem politycznym, usytuowanym wśród innych praw umożliwiających obywatelom wpływanie na sprawowanie władzy publicznej w państwie. Przed art. 60 znajdują się bowiem przepisy stanowiące o wolności zgromadzeń i wolności zrzeszania się, zaś po art. 60 – przepisy przyznające obywatelom prawo do informacji publicznej, prawo do udziału w wyborach i referendum oraz prawo składania petycji, skarg i wniosków. Prawo dostępu do służby publicznej nie zostało ujęte wśród praw socjalnych dotyczących relacji pracowniczych, co stanowi dodatkowy argument na rzecz tezy, że służba publiczna w zamyśle ustrojodawcy jest nie tyle formą zatrudnienia, ile formą wykonywania władzy publicznej" (tamże, nb. 31).

Z treści art. 60 Konstytucji „wynikają dwa pierwsze wymogi dostępu do służby publicznej znajdujące zastosowanie do wszystkich kandydatów, a mianowicie wymóg posiadania obywatelstwa polskiego oraz wymóg korzystania z pełni praw publicznych. O ile od tego pierwszego wymogu ustawodawca może w pewnym zakresie odstąpić [...], o tyle ten drugi wymóg ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Służby publicznej nie powinna bowiem sprawować osoba pozbawiona praw publicznych. Poza wspomnianymi dwoma warunkami dostępu do służby publicznej, art. 60 zawiera odesłanie do innych zasad, wskazując jedynie, że mają one być jednakowe dla obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych. To, że chodzi o zasady dostępu do służby publicznej podlegające określeniu przez ustawodawcę wynika nie tyle z art. 60, który wprost do ustawy nie odsyła, ile z art. 31 ust. 3. Ustalane przez państwo dodatkowe kryteria dostępu do służby publicznej stanowią formę ograniczenia w zakresie korzystania z prawa uregulowanego przez art. 60, stąd muszą spełniać wymogi wynikające z art. 31 ust. 3, w tym wymóg ustawowej formy regulacji prawnej" (tamże, nb. 44).

Prawo dostępu do służby publicznej nie jest prawem absolutnym. podlega ono ograniczeniom „na warunkach określonych w Konstytucji RP, w szczególności warunkach wynikających z art. 31 ust. 3. Korzystanie z prawa dostępu do służby publicznej może być zatem ograniczane w drodze ustawy, jeżeli jest to konieczne w państwie demokratycznym dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz praw i wolności innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty tego prawa" (tamże, nb. 56).

2.3. Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, „artykuł 60 Konstytucji gwarantuje zatem każdemu obywatelowi korzystającemu z pełni praw publicznych prawo do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 czerwca 1998 r. (sygn. K. 28/97) nie oznacza to, że każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie i pełnię praw publicznych ma zostać przyjęta do służby publicznej na swój wniosek. Do państwa należy bowiem określenie liczby stanowisk w służbie publicznej oraz warunków wymaganych do ich uzyskania. Art. 60 Konstytucji wymaga, aby zasady dostępu do służby publicznej były takie same dla wszystkich obywateli korzystających z pełni praw publicznych. Ustawa musi zatem ustanowić obiektywne kryteria doboru kandydatów do tej służby oraz uregulować zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiejkolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Nie odbiera to wszelako władzy publicznej możliwości ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę. W systemach demokratycznych zasadą jest selekcyjny charakter naboru do służby publicznej. Ustawa powinna również określić kryteria zwalniania ze służby oraz procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władz publicznych. Konieczne jest także stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, a więc przede wszystkim decyzji o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do służby publicznej oraz zwolnieniu z tej służby (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, s. 302)" (wyrok TK z 13 lutego 2007 r., sygn. akt K 46/05).

3. Artykuł 153 ust. 1 Konstytucji

3.1. Art. 153 ust. 1 Konstytucji stanowi: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej".

3.2. Korpus służby cywilnej stanowi wyraz wartości konstytucyjnych. Jak bowiem podkreśla się w doktrynie, „istotnym elementem konstytucyjnego systemu administracji rządowej jest korpus służby cywilnej, wprawdzie pozostający pod zwierzchnictwem Prezesa RM, ale jako wyodrębniona struktura, powołana dla zapewnienia odpowiedniego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji

rządowej. Instytucja ta pozostaje w związku z innymi wartościami i prawami konstytucyjnymi, poczynając od zawartej w Preambule dyrektywy zapewnienia działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności oraz poszanowania zasady pomocniczości, poprzez koncepcję państwa jako dobra wspólnego (art.1), aż po prawo obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60)" (D. Dudek, *Art. 153* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb. 15).

W odniesieniu do pojęcia służby cywilnej w doktrynie wyrażono pogląd, że „pojęcie służby cywilnej ma dwojaki zakres: przedmiotowy, obejmujący system wartości, instytucji i procedur, ustanowiony dla zapewnienia profesjonalnego i apolitycznego wykonywania zadań państwa, oraz personalny, dotyczący korpusu służby cywilnej, pracowników i urzędników (zatrudnianych na odmiennych podstawach). Natomiast charakter korpusu podkreśla cechy zorganizowania, wyodrębnienia i wysokiej specjalizacji, a nawet elitarności danej formacji (por. korpus dyplomatyczny, wojskowy itp.). Służba cywilna jest zarazem tylko pewnym wyodrębnionym obszarem służby publicznej, obejmującej aktywność we wszelkich przewidzianych w Konstytucji władzach i ich organach, niezależnie od trybu obsady personalnej (wybory powszechne, powołanie, mianowanie, umowa o pracę itp.). Konstytucja RP, poświęcając szczególną uwagę temu właśnie fragmentowi struktur służby publicznej (w odrębnym miejscu eksponuje i bliżej normuje profesję sędziego – art. 178–181), nie deprecjonuje jednak wprost innych jej obszarów" (tamże, nb. 16).

3.3. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym „funkcjonowanie korpusu służby cywilnej jest umocowane konstytucyjne. W art. 153 Konstytucji przewidziano, że korpus służby cywilnej działa w urzędach administracji rządowej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Zwierzchnikiem korpusu jest Prezes Rady Ministrów. Funkcjonowanie korpusu służby cywilnej reguluje dokładnie u.s.c. Członkami korpusu służby cywilnej są osoby zatrudnione w urzędach administracji rządowej (tj. nie w całej administracji państwowej) na stanowiskach urzędniczych (tj. nie na stanowiskach pomocniczych i obsługi) w jednostkach wymienionych w art. 2 ust. 1 i 2 u.s.c. Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że istnienie korpusu służby cywilnej jest istotne dla funkcjonowania państwa, a najważniejszym

uzasadnieniem samej koncepcji powołania korpusu służby cywilnej jest potrzeba zapewnienia administracji rządowej, a więc i państwu jako takiemu, w praktyce także całemu mechanizmowi sprawowania władzy publicznej, zespołu nieangażujących się w partyjną politykę, wysoko kwalifikowanych i uniezależnionych od zmiennych w demokracji politycznych koniunktur wykonawców (zob. wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18). Trybunał zauważył też, że niedopuszczalną modyfikacją ustroju konstytucyjnego byłoby rozciągnięcie przez ustawodawcę zwykłego tego korpusu na segmenty państwa inne niż administracja rządowa. Czym innym jest bowiem administracja rządowa, a czym innym administracja samorządowa lub państwowa, chociaż wszystkie trzy mogą być uznane za administrację publiczną (zob. wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73)" (wyrok TK z 17 listopada 2015 r., sygn. akt K 5/15).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, status prawny urzędnika „może być regulowany na dwa skrajne sposoby, a w praktyce funkcjonują modele mieszane (zob. Z. Góral, *komentarz do art. 1 u.s.c.*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 19 i n.). Pierwszy z tych sposobów polega na przyznaniu urzędnikowi statusu publicznoprawnego (administracyjnego stosunku zatrudnienia), a drugi na prywatnoprawnej naturze jego zatrudnienia, czyli traktowaniu go jako strony typowego stosunku pracowniczego. Założeniem publicznoprawnego modelu pełnienia funkcji urzędniczych jest nierównorzędność interesów państwa i prywatnych interesów urzędnika, stanowiąca aksjologiczne uzasadnienie nadrzędności władzy służbowej. Brak w takim ujęciu miejsca na negocjacyjne mechanizmy ustalania warunków służby zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i kolektywnym (tj. wyłączona jest możliwość zawierania układów zbiorowych pracy), ponieważ status urzędniczy jest wyznaczany przez bezwzględnie obowiązujące przepisy zawarte w pragmatykach. Publicznoprawna natura zatrudnienia urzędników była przyjmowana np. w Austrii, Niemczech i we Francji. W ostatnich dziesięcioleciach dokonują się w tym zakresie przeobrażenia, w wyniku których do publicznoprawnego statusu urzędnika przenikają pewne elementy dotychczas typowe dla statusu pracowniczego. Natomiast drugie skrajne ujęcie polega na prywatnoprawnym modelu zatrudnienia urzędników publicznych. Jako jego uzasadnienie wskazuje się np. potrzebę prowadzenia bardziej elastycznej polityki kadrowej w urzędach i wyeliminowanie przeszkody, za jaką uważa się – cechujące

model pierwszy – restrykcyjne i sformalizowane zasady naboru do służby państwowej oraz daleko idące gwarancje stabilności zatrudnienia, charakterystyczne dla publicznoprawnych stosunków służbowych. Taka tendencja przejawia się w niektórych państwach, np. w Nowej Zelandii, w przyjmowaniu tzw. systemu menedżerskiego w służbie publicznej i realizowaniu koncepcji tzw. nowego zarządzania w tej sferze (*new public management*).

Przeważnie skrajne modele nie występują w czystej postaci, nawet bowiem odejście od administracyjnoprawnego stosunku zatrudnienia na rzecz stosunku pracowniczego najczęściej oznacza zastąpienie go stosunkiem pracy zmodyfikowanym w stosunku do typowej treści umowy o pracę, tj. uwzględnieniem swoistości pracy wykonywanej przez urzędników. Specyfika może polegać również na przyjęciu w danym systemie zatrudnienia na podstawie mianowania. Osobne rozwiązania prawne, co ma miejsce w Polsce, mogą przy tym dotyczyć różnych kategorii pracowników publicznych, tj. pracowników samorządowych i pracowników państwowych, a w tej ostatniej grupie może zostać wyróżniony korpus służby cywilnej, obejmujący część administracji rządowej.

Model zatrudniania w służbie publicznej, w którym przyjęto odrębny reżim prawny sektora publicznego, w szczególności urzędników, charakteryzuje się jako system kariery. Natomiast model, który charakteryzuje się podobnymi formami zatrudnienia urzędników publicznych, jak osób zatrudnionych w sektorze prywatnym, nazywa się systemem stanowisk.

W systemie kariery zatrudnienie następuje w imieniu państwa, a członkowie służby publicznej mają dokładnie określoną drogę awansu zawodowego. Najpierw pracownicy zostają włączeni do danego korpusu urzędniczego na najniższe stanowiska, a następnie mogą awansować stopniowo na wyższe stanowiska, co następuje głównie na podstawie wysługi lat i oceny przełożonych. W tym modelu osoby na najważniejszych stanowiskach urzędniczych zatrudniane są na podstawie mianowania oraz tzw. służbowych umów o pracę, które zawierają publicznoprawne treści, jeśli spełniają ustawowe wymogi kwalifikacyjne w zakresie kompetencji zawodowych i etycznych. Stosunek zatrudnienia tych osób charakteryzuje się wzmożoną stabilizacją zatrudnienia, istnieniem szczególnych obowiązków pracowniczych oraz związaną z ich niewykonywaniem odpowiedzialnością dyscyplinarną.

Natomiast w państwach, które przyjęły system stanowisk, nie występuje odrębny reżim zatrudniania osób w służbie publicznej, a status prawny urzędników nie różni się zasadniczo od pracowników zatrudnionych w sektorze niepublicznym (prywatnym). W systemie pozycyjnym dana osoba zostaje zatrudniona na konkretne stanowisko przez konkretny urząd, który występuje jako pracodawca, a podstawą zatrudnienia jest na ogół typowa umowa o pracę" (wyrok TK z 17 listopada 2015 r., sygn. akt K 5/15).

W odniesieniu do art. 153 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że „z treści art. 153 Konstytucji wynika obowiązek wprowadzenia korpusu służby cywilnej we wszystkich urzędach administracji rządowej. W wyroku z 12 grudnia 2002 r., sygn. K 9/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 94), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Konstytucja przesądza o konieczności powołania korpusu służby cywilnej w ramach struktury administracji rządowej. W uzasadnieniu wyroku z 13 listopada 2003 r., sygn. K 51/02 (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 86), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: «art. 153 Konstytucji pozwala na wysunięcie tezy, że cały aparat urzędniczy, wykonujący zadania na rzecz administracji publicznej, w jej części podlegającej Radzie Ministrów, powinien być objęty ustawą o służbie cywilnej i jako taki wchodzić w jej skład»" (wyrok TK z 15 czerwca 2011 r., sygn. akt K 2/09).

IV. Analiza zgodności

1. Analiza zgodności art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. z art. 153 ust. 1 Konstytucji

1.1. Jednym z konstytucyjnych aksjomatów służby cywilnej jest atrybut neutralności politycznej. W doktrynie podkreśla się, że „bodaj najważniejszym uzasadnieniem, jaki przyświecał autorom ustawy zasadniczej dla powołania korpusu służby cywilnej (art. 153 Konstytucji) była oczywista potrzeba zagwarantowania administracji rządowej, a więc i państwu jako takiemu [...] zespołu apolitycznych, wysoko wykwalifikowanych, a jednocześnie uniezależnionych od zmiennych w demokracji politycznych koniunktur, zdolnych zapewnić ciągłość działania aparatu państwowego. W tym znaczeniu właśnie zasada politycznej neutralności «stanowi główne *ratio legis* instytucji służby cywilnej»" (B. Przywora, *Ustrojowe zagadnienia*

polskiej służby cywilnej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 4, s. 202).

1.2. We wniosku Posłów zakwestionowano możliwość spełnienia przez art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. celu określonego w art. 153 ust. 1 Konstytucji, którym jest politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa. Ponieważ zgodnie z zakwestionowanym przepisem szefem służby cywilnej może być osoba, która nie jest członkiem partii politycznej, Posłowie wnioskodawcy stwierdzają, że wyrażone w tym przepisie wymaganie, aby jedynie w momencie powołania i sprawowania funkcji w administracji rządowej, szef służby cywilnej nie był członkiem partii politycznej, nie gwarantuje należytego wykonywania zadań na rzecz państwa. Nie zabezpiecza korpusu służby cywilnej przed osobami stronniczymi, zaangażowanymi w bieżącą działalność polityczną, jedynie formalnie zrezygnowały z członkostwa w partii politycznej.

1.3. Sejm nie uznaje argumentacji Posłów wnioskodawców za przekonującą. Jako punkt odniesienia dla interpretacji art. 153 ust. 1 Konstytucji można uznać standardy niezawisłości sędziów wynikające z przepisów Konstytucji. *A fortiori* nie można zakładać, że wymogi dotyczące niezależności służby cywilnej są dalej posunięte niż wymogi niezawisłości sędziów.

Jeśli by iść tokiem myślenia Posłów wnioskodawców, można byłoby dojść do paradoksalnych wniosków, że inny przepis Konstytucji, a mianowicie art. 178 ust. 3, zgodnie z którym: „Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów" (analogiczne unormowanie zawiera art. 195 ust. 3 w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego), także nie gwarantuje neutralności politycznej sędziów, ponieważ nie przewiduje odpowiednio długiego okresu braku przynależności do partii politycznej czy związku zawodowego. Wymaga jedynie, aby sędzia w chwili obejmowania urzędu nie był członkiem partii politycznej czy związku zawodowego. Ponieważ neutralność polityczna sędziów jest integralnie związana z ich bezstronnością, a zatem i niezawisłością, trzeba byłoby wyciągnąć wniosek, że Konstytucja zawiera przepisy wewnętrznie sprzeczne, a mianowicie art. 178 ust. 3 Konstytucji byłby sprzeczny z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

W kontekście rozważanego problemu neutralności politycznej wymaganej m.in. w zawodzie sędziego czy w sprawowaniu funkcji szefa służby cywilnej, Sejm uznaje za pożyteczne przytoczenie poglądów Z. Czeszejko-Sochackiego, który stwierdził, że „w polskim prawie, właśnie w celu wymuszenia politycznej neutralności, ustanowiony został zakaz przynależności sędziów do partii politycznych [...], przy czym zakazy takie zostały rozszerzone na wiele stanowisk i zawodów. Niemiecki system prawny nie przewiduje żadnych formalnych zakazów, wiąże się natomiast z obowiązkiem zawieszenia członkostwa (działalności) w danej partii. Gdyby więc porównać oba te rozwiązania, to trudno byłoby znaleźć obiektywne dowody na to, że polski system prawny silniej impregnuje sędziów na polityczne zależności. Polskie rozwiązanie niewątpliwie stanowi reakcję na sytuację sprzed 1989 r., kiedy to zasadą była przynależność sędziów do partii, i było wiele przykładów na polityczne oddziaływanie partii na tych sędziów. Iluzją byłoby założenie, że osoba powoływana na stanowisko sędziego pozbywa się swoich poglądów politycznych. Decydujące jest jednak, czy sprawując urząd sędziego potrafi zachować odpowiedni dystans polityczny i kierować się wyłącznie obowiązującym prawem i własnym sumieniem. W tym zaś zakresie nie pomogą żadne formalne rozwiązania, jest to bowiem sprawa sumienia i kultury" (Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 176-177).

Trawestując słowa Z. Czeszejko-Sochackiego, można powiedzieć, że iluzją byłoby założenie, że osoba powoływana na stanowisko szefa służby cywilnej pozbywa się swoich poglądów politycznych. Decydujące jest jednak, czy sprawując swoją funkcję potrafi zachować odpowiedni dystans polityczny i kierować się wyłącznie obowiązującym prawem i własnym sumieniem, aby w sposób bezstronny i neutralny politycznie wykonywać zadania państwa. W tym zaś zakresie nie pomogą żadne formalne rozwiązania, jest to bowiem sprawa sumienia i kultury.

1.4. W przekonaniu Sejmu art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. w wystarczający sposób zapewnia od strony formalnej neutralność polityczną szefa służby cywilnej poprzez zakaz łączenia tej funkcji z członkostwem w partii politycznej. Jest zatem zgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

1.5. W związku z zarzutem, że przepisy u.s.c. nie przewidują odpowiednio długiego (np. pięcioletniego) okresu braku przynależności do partii politycznej, Sejm

pragnie zwrócić uwagę na fakt, że Konstytucja w art. 58 ust. 1 wyraża wolność zrzeszania się. Jak to wyraził Trybunał Konstytucyjny, „art. 58 Konstytucji w sposób ogólny wyraża wolność zrzeszania się, nie konkretyzując w jakich formach organizacyjnych wolność ta może być realizowana [...]. Partie polityczne są jedną z form organizacyjnych, w ramach której wolność taka może być realizowana. [...] Prawo do członkostwa w partiach politycznych postrzegać należy przede wszystkim nie w kategoriach wolności zrzeszania lecz, z uwagi na konstytucyjne określenie celów i zadań partii politycznych, w kategoriach prawa do wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. O ile zatem wolność zrzeszania zapewnia obywatelom swobodę samoorganizacji życia społecznego we wszelkich jego dziedzinach, zrzeszanie się w partiach politycznych stanowi realizację prawa obywatela do wpływania na politykę państwa. Jest to fundamentalne prawo obywatela, które stanowi istotę ustroju demokratycznego. Prawo wpływania na politykę państwa nie wyczerpuje się jednak w członkostwie w partiach politycznych lecz znajduje znacznie szersze formy urzeczywistniania. Dlatego Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu, iż pozbawienie pewnych kategorii osób zajmujących określone stanowiska państwowe lub mających status funkcjonariuszy określonych służb publicznych, prawa do członkostwa w partiach politycznych, jest naruszeniem istoty wolności zrzeszania się czy prawa do wpływania na politykę państwa. Stanowi to niewątpliwie ograniczenie tych praw lecz nie narusza ich istoty" (wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00).

W odniesieniu do ograniczeń wolności zrzeszania się w doktrynie wyrażono następujący pogląd: „Gdy chodzi o ograniczenia uzasadnione pełnieniem określonych funkcji państwowych lub zatrudnieniem w służbie publicznej, to w pewnym zakresie wynikają one z samej Konstytucji RP. Zakaz przynależności do partii politycznych i związków zawodowych dotyczy sędziów (art. 178 ust. 1), sędziów TK (art. 195 ust. 3), RPO (art. 209 ust. 3) czy też członków KRRiT (art. 214 ust. 2). Zakazy są wprowadzane również w ustawach, jak ma to miejsce w przypadku różnych kategorii funkcjonariuszy (osób zatrudnionych w tzw. służbach mundurowych). Rozwiązanie to wzbudziło istotne wątpliwości, zwłaszcza wobec braku wyraźnych przepisów konstytucyjnych, które formułowałyby takie ograniczenie. Przede wszystkim zwraca się uwagę, że nie można w tym przypadku wykorzystywać wnioskowania *a contrario*, wskazując na brak przepisów konstytucyjnych analogicznych do tych, które ograniczają wolność zrzeszania się osób pełniących

funkcje publiczne. Regulacje te odnoszą się bowiem do organów konstytucyjnych i w związku z tym konieczna była wyraźna interwencja ustrojodawcy. W rezultacie konstytucyjnego uregulowania zakazu członkostwa w partiach nie można traktować jako katalogu zamkniętego (wyr. TK z 10.4.2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 18). Zasadniczo ograniczenia dotyczące funkcjonariuszy służb mundurowych zostały zaaprobowane przez TK, który stwierdził, że celem regulacji było dążenie do zapewnienia bezstronności i neutralności politycznej określonych osób i instytucji (m.in. odpowiadających za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa). Niewątpliwie dochodzi tu do kolizji wartości, wobec czego ustawodawca musiał określić ich hierarchię. Zarówno konieczność uwzględnienia zasady zaufania obywateli do państwa, jak i względy bezpieczeństwa państwowego i porządku publicznego oraz ochrona praw innych osób stanowią wystarczające uzasadnienie wprowadzanych ograniczeń wolności zrzeszania się. Zostały one ustanowione w wymiarze koniecznym i nie naruszają istoty wolności zrzeszania się, która może być realizowana w innych formach (wyr. TK z 10.4.2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 18)" (Ł. Pisarczyk, *Art. 58* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb. 46).

W kontekście zacytowanego poglądu doktryny Sejm pragnie zawrócić uwagę na fakt, że wprowadzenie zakazu członkostwa w partii politycznej przez kilka lat przed objęciem funkcji szefa służby cywilnej mogłoby być uznane za nadmierną ingerencję w wolność zrzeszania się. Mogłoby także być uznane za czynnik dyskryminujący z punktu widzenia art. 32 ust. 2 Konstytucji.

1.6. Konkludując, zdaniem Sejmu, wprowadzony w art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. zakaz łączenia funkcji szefa służby cywilnej z członkostwem w partii politycznej jest rozwiązaniem ograniczającym wolność zrzeszania się, ale proporcjonalnym do celu, którym jest konieczność zapewnienia bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Zatem art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. jest zgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

2. Analiza zgodności art. 53a ust. 1-5 u.s.c. z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 153 ust. 1 Konstytucji

2.1. Przed przystąpieniem do analizy zgodności art. 53a ust. 1-5 u.s.c. z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 153 ust. 1 Konstytucji Sejm pragnie spojrzeć na problem z szerszej perspektywy wskazując na wykształcone w państwach demokratycznych od połowy XIX wieku do początku XXI wieku modele służby cywilnej.

Dotychczas wykształciły się trzy modele służby cywilnej (na ten temat zob. np. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010; taże, *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej. Implementacja norm, procedur i wartości europejskiej służby cywilnej*, Warszawa 2013; M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010; A. Łukaszczuk, *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2014; B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012; G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 2004): model kariery (zwany też modelem awansowym lub zamkniętym), model pozycyjny (zwany też modelem stanowisk lub modelem menedżerskim) oraz model mieszany (hybrydowy).

2.1.1. W modelu kariery podstawowym kryterium przyjęcia do służby cywilnej jest egzamin sprawdzający ogólne predyspozycje kandydata do pracy w administracji publicznej, nie zaś na konkretne stanowisko. Model kariery bazuje na założeniu, że kariera urzędnicza jest stopniowa, od najniższych do najwyższych stanowisk w hierarchii służbowej. W procesie awansowania liczy się wyłącznie staż pracy w administracji publicznej. W modelu kariery nie można awansować z pominięciem jakiegoś szczebla kariery. Nie jest zatem możliwe objęcie na samym początku pracy w administracji publicznej stanowisk średnich lub kierowniczych.

Model kariery „przyjęły [...] takie państwa jak: Austria, Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia Północna, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Słowenia, Rumunia, Cypr, Słowacja, Bułgaria, Turcja. Krytycy nazywają go modelem «mandaryńskim» lub modelem «zamkniętej twierdzy» wytykając mu liczne wady: hierarchiczność, niski poziom motywacji pracowników do generowania nowych pomysłów i osiągania

maksymalnej wydajności i jakości, rytualizm, sztywność zachowań, brak elastyczności, nieumiejętność radzenia sobie urzędników w sytuacjach nadzwyczajnych i z zadaniami niestandardowymi, rutynowe zaangażowanie w wykonywaną pracę, opór pracowników wobec reform i zmian" (J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej na tle europejskim*, *op. cit.*, s. 50). Ponadto zarzuty dotyczą m.in. ubocznego skutku standaryzacji, który polega na zamykaniu się i izolowaniu wobec obywateli.

Zwolennicy modelu kariery wskazują jego zalety, podkreślając stabilność zatrudnienia i trwałość funkcjonowania, której skutkiem jest „ograniczanie wpływów politycznych na administrację poprzez brak możliwości obsadzania administracji publicznej «swoimi» ludźmi, wyeliminowanie rozdawnictwa etatów, uznaniowości awansów oraz nadmiernej presji polityków [...] ważne z punktu widzenia zwolenników tego modelu jest doświadczenie nabywane przez urzędników w ciągu długich lat służby, a w jego wyniku wytworzenie się «pamięci instytucjonalnej», której są pozbawieni urzędnicy zatrudnieni na kontraktach [...] charakterystycznymi cechami modelu kariery są lojalność wobec urzędu i ukształtowany etos zawodowy [...] ważny z punktu widzenia rozwoju idei państwa demokratycznego jest egalitaryzm pojmowany jako możliwość ubiegania się o pracę w służbie cywilnej przez każdego, czyli preferowanie kandydatów z szerokich gremiów społecznych, co jest możliwe dzięki stosowanej zasadzie obiektywizmu w rekrutacji i oparcie jej na kryterium kompetencji [...] model kariery poprzez system awansów zachęca urzędników do samodoskonalenia" (tamże, s. 51; taże, *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej. Implementacja norm, procedur i wartości europejskiej służby cywilnej*, *op. cit.*, s. 21-22).

2.1.2. Model pozycyjny opiera się na rekrutacji kandydatów do służby publicznej na konkretne stanowisko. Funkcjonowanie tego modelu bazuje na „naborze rynkowym". W związku z tym podczas rekrutacji badane są kwalifikacje i umiejętności niezbędne do wykonywania pracy na danym stanowisku. Nie mają większego znaczenia posiadane świadectwa i dyplomy, ani wypracowany staż w administracji publicznej. „Metody rekrutacji oparte są na zasadach przyjętych w sektorze prywatnym. Staż pracy z sektora prywatnego liczy się tak samo jak z sektora publicznego, a nawet jest milej widziany. [...] Kraje, w których występuje

model pozycyjny, to: Dania, Holandia, Finlandia, Szwecja, Bułgaria, Wielka Brytania, Estonia, Norwegia (a spoza europejskich m.in. USA, Nowa Zelandia)" (tamże, s. 52).

Krytycy modelu pozycyjnego wskazują na jego wady, do których zaliczają: utratę stabilizacji zawodowej, utratę pamięci instytucjonalnej, możliwość wystąpienia konfliktu interesów między sektorem publicznym a prywatnym.

Zwolennicy modelu pozycyjnego wskazując na jego zalety podkreślają jego „elastyczność, motywacyjność, zindywidualizowany system płac, uzależniony od wyników osiąganych przez urzędnika, zdecentralizowany system naboru, łączący się z brakiem preferencji dla byłych urzędników w procesie rekrutacji, nieformalność kontaktów między urzędnikami wyższego i niższego szczebla, co nadaje im szczególną jakość (są niewymuszone, dobrowolne i naturalne), zwiększoną wydajność pracy, otwartość na komunikację ze społeczeństwem, usprawnioną komunikację pomiędzy jednostkami a szczeblem politycznym" (J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej na tle europejskim*, *op. cit.*, s. 53).

Sposób rekrutacji umożliwia „dostosowanie administracji do zmieniających się potrzeb w krótkim czasie, a zindywidualizowany system wynagrodzeń promuje efektywność i jakość kadr. W tym modelu czynnik starszeństwa nie odgrywa większej roli. Jest w nim miejsce dla ludzi z dużym doświadczeniem zawodowym, a także dla ludzi młodych" (tamże, s. 53).

2.1.3. W modelu mieszanym dochodzi do łączenia (w różnych proporcjach) cech modelu kariery i modelu pozycyjnego. Model ten został przyjęty w takich państwach, jak: Węgry, Litwa, Malta, Czechy, Łotwa, Szwajcaria, Włochy oraz Polska. Polski model służby cywilnej „zawiera elementy zarówno modelu kariery, jak i modelu stanowisk: klasycznych elementów wywodzących się z koncepcji biurokracji Webera z elementami nowoczesnej organizacji zaczerpniętymi z modelu menedżerskiego [...] założenia polskiego modelu służby cywilnej (publicznej) pozostają wciąż otwarte" (B. Przywora, L. Bielecki, *O potrzebie modernizacji polskiej służby cywilnej – w poszukiwaniu modelu po 20 latach reform*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" Sectio G, 2017, vol. LXIV, nr 2, s. 93-94).

2.1.4. Godny podkreślenia jest fakt, że „ewolucja służby cywilnej, jaką możemy zaobserwować w drugiej połowie XX wieku w poszczególnych państwach,

wskazuje, że następuje powolne odchodzenie od modelu kariery w stronę modelu pozycyjnego. W ten sposób nawet w takich «opokach» modelu kariery, jakimi są Niemcy czy Irlandia Północna, wprowadzono reformy zmierzające do wzmocnienia systemu motywacyjnego urzędników służby cywilnej. Również w instytucjach Unii Europejskiej po 2000 roku możemy zaobserwować silny trend w tym kierunku" (J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej na tle europejskim*, *op. cit.*, s. 53).

2.2. Zgodnie z art. 52 u.s.c. „Wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej są stanowiska: 1) dyrektora generalnego urzędu; 2) kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób; 3) wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy; 3a) powiatowego lekarza weterynarii i jego zastępcy; 4) kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby; 5) dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej, naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego, a także zastępcy tych osób".

2.3. Zgodnie z regulacją wyrażoną w art. 53a ust. 1-5 u.s.c. obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej odbywa się w drodze powołania, które „jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, 1000 i 1076)".

2.4. Zaskarżonemu przepisowi art. 53a ust. 1-5 u.s.c. Posłowie wnioskodawcy zarzucają niezgodność z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przede wszystkim Posłowie wnioskodawcy podnoszą, że „rezygnacja z otwartego i konkurencyjnego naboru oznacza, że informacje o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej nie będą ogłaszane, a rekrutacja na te stanowiska nie będzie przeprowadzane w oparciu o powszechnie znane, obiektywne i transparentne kryteria. Powołanie określonej osoby na stanowisko będzie przedmiotem

jednoosobowej decyzji kierownika danego urzędu niepodlegającej jakiejkolwiek weryfikacji" (wniosek Posłów, s. 17).

W odniesieniu do tego zarzutu Sejm zwraca uwagę, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach nie należy rozumieć jako prawa podmiotowego stwarzającego roszczenie egzekwowalne na drodze prawnej, zwłaszcza sądowej (por. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Artykuł 60* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 447). Ponadto Konstytucja nie zawiera żadnych przepisów, z których wynikałoby, że jedynym dopuszczalnym sposobem obsadzania stanowisk w służbie cywilnej jest przeprowadzenie otwartego i konkurencyjnego naboru. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że konkursowe procedury naboru są zalecane – „regułą powinien być dostęp do stanowisk w służbie publicznej w drodze konkursu przeprowadzanego na podstawie jasnych określonych w ustawie kryteriów" (wyrok TK z 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06) – ale nie są to jedyne dopuszczalne przez Konstytucję sposoby obsadzania stanowisk.

Ponadto w doktrynie podkreśla się, że „prawo (zasada) równego dostępu do służby publicznej nie musi obejmować – choć tak może się *prima facie* wydawać – wszystkich funkcji i stanowisk publicznych. Przepis art. 60 nie stanowi przeszkody, aby wydzielić w służbie publicznej funkcje i stanowiska obsadzane przy zastosowaniu jako dominującego – by nie powiedzieć jedynego – kryterium zaufania i lojalności natury politycznej [...]. Wystarczy przywołać przykłady członków rządu i pracowników ich gabinetów politycznych. W trakcie prac legislacyjnych nad projektem konstytucji o takim rozumieniu art. 60 mówił P.Ł. Andrzejewski. Zauważył mianowicie, że przepis ten zakazuje generalnie stosowania kryterium przynależności partyjnej, lecz równocześnie nie może hamować przesunięć w aparacie państwowym po zmianie ekipy rządowej [...]. Nie wystarczy stwierdzić w tym odniesieniu, że niektóre stanowiska obsadzane w wyniku decyzji politycznej «prawdopodobnie» nie są objęte ochroną konstytucyjną na zasadzie art. 60. Pewne stanowiska nie są i nie mogą być objęte taką gwarancją prawnokonstytucyjną, pozostając poza zakresem «prawa równego dostępu». Z treści tego prawa wynika natomiast dyrektywa nakazująca wyróżnianie takich stanowisk z ostrożnością, w rozsądnej koniecznej liczbie oraz nie arbitralnie, lecz znajdując za każdym razem racjonalne uzasadnienie dla szczególnego, wyjątkowego statusu stanowisk wyróżnionych – wydzielonych

ze służby publicznej w jej całokształcie" (W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Artykuł 60*, *op. cit.*, s. 456-457).

W kontekście przytoczonego poglądu doktryny uzasadnienie proponowanej w projekcie ustawy nowelizującej zmiany sposobu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej należy ocenić jako racjonalne i przekonujące ze względu na szczególną wagę wyróżnionych stanowisk dla funkcjonowania administracji. Przed wprowadzeniem proponowanej zmiany zatrudnianie w służbie cywilnej, w tym na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, następowało w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Jednakże, jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu, „praktyka stosowania ustawy o służbie cywilnej wskazuje na niejednokrotnie wydłużające się i nieefektywne procedury naboru, które prowadziły do opóźnień w obsadzeniu wolnych stanowisk. Zjawisko to jest szczególnie niepożądane w przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej, które to stanowiska są szczególnie związane z wykonywaniem polityki rządu oraz zapewnieniem sprawnego administrowania i zarządzania kadrami.

Biorąc pod uwagę znaczenie i zakres zadań wykonywanych na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej oraz potrzebę zapewnienia sprawnego funkcjonowania służby cywilnej realizującej działania rządu proponuje się, aby zatrudnianie na stanowisku: dyrektora generalnego urzędu, 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, wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy, kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby odbywało się w sposób elastyczny i mniej sformalizowany [...].

Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej będzie zatem następowało w drodze powołania przez uprawnione organy. Umożliwi to sprawne zatrudnienie na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej osób spełniających wymagania przewidziane dla tych stanowisk w ustawie o służbie cywilnej, a przy tym posiadających wykształcenie, umiejętności i predyspozycje dostosowane do aktualnych potrzeb urzędu" (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 119/VIII kadencja).

2.5. W dalszej części wywodu Posłowie wnioskodawcy zarzucają kwestionowanym przepisom, że naruszają art. 60 Konstytucji, a mianowicie konstytucyjne prawo obywatelskie równego dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Według Posłów wnioskodawców rzeczone ograniczenie dostępu do służby publicznej nie znajduje usprawiedliwienia w żadnej z wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek.

2.6. Aby dokonać weryfikacji twierdzeń Posłów wnioskodawców, należy przede wszystkim zidentyfikować cel wprowadzonych zmian polegających na rezygnacji z otwartego i konkurencyjnego naboru na rzecz powołania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Na stronie internetowej Sejmu w dniu 23 stycznia 2016 r. zamieszczona została następująca informacja: „Obowiązująca od dzisiaj nowelizacja ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw obejmuje osoby zatrudniane na stanowiskach dyrektora generalnego, kierujące departamentami i komórkami równorzędnymi w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwach i urzędach centralnych, a także m.in. osoby kierujące wydziałami lub komórkami równorzędnymi w urzędach wojewódzkich. Będą one powoływane zgodnie z procedurami przewidzianymi w Kodeksie pracy. Celem zmian jest uelastycznienie zasad zatrudniania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej i zapewnienie sprawniejszego funkcjonowania administracji" (http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=3381200DC480C212C1257F37003A19A8 dostęp: 3 sierpnia 2019 r).

W kontekście przytoczonej informacji celem wprowadzonych zmian „jest uelastycznienie zasad zatrudniania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej i zapewnienie sprawniejszego funkcjonowania administracji". Należy zatem rozważyć, czy tak określony cel znajduje uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych.

W Preambule Konstytucji czytamy: „a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność". Zatem niewątpliwie wskazywane jako cel zmian „zapewnienie sprawniejszego funkcjonowania administracji" znajduje podstawę Preambule Konstytucji.

Artykuł 1 Konstytucji głosi, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli". Dobro wspólne rozumiane jest jako „suma warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój wszystkich członków

wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności" (M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 433). Na wskazaną w definicji dobra wspólnego sumę warunków życia społecznego składa się także sprawnie działająca administracja.

Państwo, które ma stworzyć takie warunki życia społecznego umożliwiające i ułatwiające integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności, samo musi mieć zabezpieczone poprzez prawo warunki sprawnego, adekwatnego do dynamicznej sytuacji, działania. W tym sensie można pojmować bezpieczeństwo państwa demokratycznego, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Konstytucja ujmuje bezpieczeństwo „zarówno w skali makro (jako wartość zbiorową dotycząca funkcjonowania państwa), jak i w wymiarze mikro (czyli w odniesieniu do egzystencji człowieka i obywatela, jego praw i wolności). Stan bezpieczeństwa oraz często wiązanego z nim porządku publicznego (rozumianego jako prawnie uregulowany i realnie zapewniony ład w państwie, działanie systemu prawnego i instytucji publicznych oraz harmonijna koegzystencja członków społeczeństwa) stanowią wartość dla każdego państwa, zwłaszcza dla takiego, które jest traktowane jako dobro wspólne wszystkich obywateli i które realizuje standardy demokratycznego państwa prawnego (art. 1 i 2 Konstytucji RP)" (D. Dudek, *Bezpieczeństwo polityczne – kompetencje organów władzy państwowej i bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Bezpieczeństwo prawne państw demokratycznych w procesie integracji europejskiej: Polska – Słowacja – Ukraina*, red. J. Krukowski, J. Potrzeszcz, M. Sitarz, Lublin 2016, s. 44).

Zgodnie z art. 153 ust. 2 Konstytucji „Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej". Zgodnie zaś z art. 148 pkt 7 Konstytucji Prezes rady Ministrów jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej. Natomiast w myśl art. 146 ust. 4 pkt 7 Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny. „Zadania Rady Ministrów w obszarze wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa są sformułowane w sposób bardzo kategoryczny: rząd ma obowiązek zapewnić te wartości, tzn. poprzez swoje permanentne działania utrzymywać je i efektywnie chronić, podejmując wszystkie niezbędne środki prewencyjne oraz niezwłocznie reagując na sytuacje ich realnego zagrożenia. Wskazane zadania wymagają

odpowiedniego zorganizowania Rady Ministrów i wyodrębnienia działów administracji rządowej" (tamże, s. 56).

W Konstytucji wiele jest przepisów, w których wprost jest mowa o ograniczeniach poszczególnych praw człowieka ze względu na wartość bezpieczeństwa państwa (zob. J. Potrzeszcz, *State security and restrictions on constitutional freedoms and human and civil rights*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Odział w Lublinie" 2018, t. XI, nr 2, s. 347-362). Jednakże nawet w przypadku, gdy dany przepis nie przewiduje wprost możliwości ograniczenia konkretnego prawa lub wolności człowieka i obywatela, może mieć zastosowanie klauzula limitacyjna przewidziana w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z art. 31 ust. 3 wynika, że „ustrojodawca dopuszcza ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności dla ochrony szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa «demokratycznego», a więc dla ochrony bezpieczeństwa państwa opartego na zasadach (wartościach) demokratycznych. Z powołaniem się na art. 31 ust. 3 Konstytucji można zatem ograniczać konstytucyjne prawa i wolności jednostek, aby odsuwać rozmaite zagrożenia dla państwa polskiego, wychodzące od wewnątrz lub od zewnątrz, i mogące godzić w jego podstawy lub byt jako państwa demokratycznego" (K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 169).

Problem ważenia wartości jest jednym z trudniejszych problemów związanych z tworzeniem i stosowaniem prawa. Dotyczy to także płaszczyzny konstytucyjnej. Jak bowiem słusznie podkreśla się w doktrynie, „konstytucyjna aksjologia i unormowanie, odnoszące się z jednej strony do wartości ponadindywidualnych, państwa jako dobra wspólnego, zasady solidaryzmu i sprawiedliwości społecznej, efektywności i sprawności państwa, jego bezpieczeństwa oraz atrybutów niezawisłego bytu państwowego, z drugiej do wartości indywidualnej egzystencji człowieka, jego godności, wolności i praw – budzą spore trudności interpretacyjne i podlegają twardej konfrontacji z realiami życia społecznego" (D. Dudek, *Bezpieczeństwo polityczne*, *op. cit.*, s. 63).

2.7. Odnosząc powyższe rozważania do realiów analizowanego problemu konstytucyjnego Sejm wyraża pogląd, że rezygnacja z obsadzania wyższych stanowisk w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru na rzecz powołania stanowi wprawdzie ograniczenie dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach,

o którym mowa w art. 60 Konstytucji, ale ograniczenie to jest zgodne z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Spełnia test proporcjonalności poprzez swoją przydatność i konieczność do osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie sprawniejszego działania administracji, będącego integralnym elementem bezpieczeństwa państwa demokratycznego i porządku publicznego. Ponadto w przekonaniu Sejmu wprowadzone ograniczenie przechodzi pozytywnie test proporcjonalności *sensu stricto*. Mianowicie waga interesu, któremu ograniczenie ma służyć, a jest nim bezpieczeństwo państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli, oraz waga wprowadzonego ograniczenia pozostaje w odpowiedniej proporcji. Ograniczenie nie narusza istoty prawa obywateli, o którym mowa w art. 60 Konstytucji, ponieważ dotyczy tylko wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Sejm zwraca również uwagę, że w ramach obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze powołania mogą być także powoływane osoby, które są już zatrudnione w urzędach administracji rządowej. Wówczas następuje powołanie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej osoby już zatrudnionej w służbie cywilnej, a zatem osoby, która wyłoniona została w otwartym i konkurencyjnym naborze i nie zachodzi konieczność przeprowadzania kolejnego naboru. Mowa tutaj o zastosowaniu instytucji powołania w odniesieniu konstytucyjnego korpusu służby cywilnej, tj. do mianowanego urzędnika służby cywilnej, jak też pracownika służby cywilnej, zatrudnionego na podstawie umowy o pracę.

Zatem ograniczenie, które może wynikać z zaskarżonych przepisów dotyczy jednie przypadków osób powoływanych z zewnątrz, spoza osób zatrudnionych w urzędach administracji rządowej. Natomiast w przypadku wszystkich innych stanowisk w służbie cywilnej zasadą jest otwarty i konkurencyjny nabór do służby cywilnej. Zgodnie z art. 6 u.s.c. „Każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 4". Ponadto wszystkie osoby zatrudnione w służbie cywilnej, nie wyłączając osób na wyższych stanowiskach, musza spełnić wymagania ustawowe określone w art. 4 u.s.c., zgodnie z którym: „W służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która: 1) jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 5; 2) korzysta z pełni praw publicznych; 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; 4) posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy; 5) cieszy się nieposzlakowaną opinią".

2.8. Podsumowując tę część rozważań Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 53a ust. 1-5 u.s.c. jest zgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.9. Posłowie wnioskodawcy zarzucają również kwestionowanym przepisom, że są sprzeczne z art. 153 ust. 1 Konstytucji, ponieważ – jak argumentują – „całkowite wyeliminowanie otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej stanowi ewidentne naruszenie art. 153 ust. 1 Konstytucji określającego status służby cywilnej, zwłaszcza wymagania co do jej zawodowego, bezstronnego i apolitycznego charakteru. [...] Przeprowadzenie konkursu daje możliwość otwartego i bezstronnego obsadzenia miejsca w administracji rządowej. Natomiast, odstąpienie od modelu konkursowego, na rzecz powołania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej przez arbitralny organ podważa zasadę apolitycznego i zawodowego charakteru służby cywilnej. Decyzja kierownika danego urzędu o wyborze nie będzie podlegała jakiejkolwiek weryfikacji, zatem nie ma pewności, czy kandydat posiada odpowiednie kwalifikacje do zajmowanego stanowiska, oraz czy powołanie nie nastąpiło przez protekcję" (wniosek Posłów, s. 20-21).

2.10. Odnosząc się do powyższych zarzutów Sejm zwraca uwagę na fakt, że powołanie jest klasycznym trybem nawiązania stosunku pracy. Jest to tryb szczególny, którego sens uzasadnia konieczność obsadzenia ważnego strategicznie stanowiska, na którym istotne znaczenie mają szczególne cechy, które posiada osoba powoływana. Cechy te mają kluczowe znaczenie dla prawidłowego wykonywania powierzonych zadań.

Powołanie jest „pozaumowną podstawą nawiązania stosunku pracy, która ma zastosowanie przy zatrudnianiu pracowników w ograniczonych przez prawo przypadkach. [...] Do czasu nowelizacji k.p. [ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1040) – uwaga własna] w roku 1996 powołanie służyło do nawiązywania stosunków pracy z kierownikami zakładów pracy, ich zastępcami, a także z osobami na niektórych innych stanowiskach kierowniczych i samodzielnych w zakładach pracy. [...] Obecnie stosunek pracy na podstawie powołania nawiązuje się w przypadkach określonych w przepisach odrębnych (w ustawach). Stosunek pracy na podstawie powołania z mocy przepisów ustawowych (ok. 70 ustaw) nawiązuje się m.in. z osobami:

- powołanymi na stanowisko dyrektora, zastępcy dyrektora i głównego księgowego przedsiębiorstwa państwowego,
- powołanymi na stanowisko: Głównego Inspektora Pracy i jego zastępców oraz okręgowych inspektorów pracy,
- powołanymi na stanowisko dyrektora jednostki, zastępcy dyrektora oraz kierowników komórek organizacyjnych prowadzących badania naukowe lub prace rozwojowe w jednostkach badawczo-rozwojowych,
- w odniesieniu do zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz powołanymi na stanowiska skarbnika gminy, powiatu lub województwa,
- powołanymi na etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych. [...] Powołanie może (nie musi) być poprzedzone konkursem. Jest to więc fakultatywny sposób wyłaniania kandydatów na pracowników z powołania. [...] Obsadzenie stanowisk wyższych urzędników służby publicznej nie jest już poprzedzone konkursem. Tylko w wyjątkowych przypadkach premier może ogłosić konkurs na stanowisko" (L. Krysińska-Wnuk, M. Stojek-Siwińska, *Pozostałe formy świadczenia pracy* [w:] *Meritum. Prawo pracy*, red. K. Jaśkowski, Warszawa 2016, s. 99-102).

2.11. Obecnie stosunek pracy na podstawie powołania z mocy przepisów u.s.c. nawiązuje się z osobami powoływanymi na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, o których mowa w art. 52 u.s.c., a mianowicie: dyrektorami generalnego urzędu; osobami kierującymi 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 kierującymi wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcami tych osób; wojewódzkimi lekarzami weterynarii i ich zastępcami; powiatowymi lekarzami weterynarii i ich zastępcami; osobą kierującą komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcą tej osoby; dyrektorem Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektorem izby administracji skarbowej, naczelnikiem urzędu skarbowego, naczelnikiem urzędu celno-skarbowego, a także zastępcami tych osób.

Osoby powoływane na wyższe stanowisko w służbie cywilnej muszą spełniać kryteria przewidziane w art. 4 u.s.c. (tzn. być obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 5 u.s.c.; korzystać z pełni praw publicznych; nie być skazanym prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; posiadać

kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy; cieszyć się nieposzlakowaną opinią) oraz w art. 53 u.s.c. (tzn. posiadać tytuł zawodowy magistra lub równorzędny; nie być skazanym prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi; posiadać kompetencje kierownicze; spełniać wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych. Ponadto stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 5 u.s.c., a mianowicie stanowiska: dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej, naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego, a także zastępców tych osób, mogą zajmować osoby, które spełniają wymagania określone w odrębnych przepisach).

Powołanie nie może zatem mieć charakteru dowolnego, lecz zakres dyskrecjonalności podmiotu powołującego jest ograniczony koniecznością przestrzegania prawa, a więc – poza uwzględnieniem wymogów konstytucyjnych – uwzględnienia spełnienia przez kandydata wymogów ustawowych. Wymogi te są jasno określone. Podmioty powołujące na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (a są to: właściwy minister, kierownik urzędu centralnego, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub wojewoda; dyrektor generalny urzędu; Główny Lekarz Weterynarii, w porozumieniu z właściwym wojewodą; wojewódzki lekarz weterynarii; dyrektor Biura Nasiennictwa Leśnego) muszą dokonać weryfikacji kwalifikacji danego kandydata. Następnie oceniają sposób wykonywania obowiązków przez powołaną osobę. Jeśli ocena będzie negatywna, mają kompetencje do odwołania takiej osoby.

2.13. Sejm uznaje za przekonujące argumenty wyrażone w opinii prof. B. Szmulika, który w odniesieniu do analizowanego problemu konstytucyjnego stwierdził, że „władza wykonawcza powinna posiadać możliwość takiego doboru kadry kierowniczej, aby zapewnić najbardziej efektywną realizację zaplanowanych przez siebie działań. W wielu państwach demokratycznych jest wręcz zasadą, że przy zmianie władzy wykonawczej wyższy korpus urzędniczy oddaje się do dyspozycji nowych zwierzchników lub wręcz odchodzi z zajmowanych stanowisk przy zmianie zwierzchnika. Trzeba bowiem uznać, że zajmowanie wyższych (kierowniczych) stanowisk również w administracji rządowej jest obarczone ryzykiem tymczasowości. Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że każda osoba zajmująca wyższe stanowisko w służbie cywilnej będzie równie sprawnie współpracować

i skutecznie wykonywać polecenia płynące od różnych przedstawicieli władzy wykonawczej. Nie chodzi tu nawet o różne opcje polityczne, ale również o różnych zwierzchników wywodzących się z tej samej opcji politycznej. Warto również wspomnieć, że w państwach posiadających dłuższe niż Polska tradycje funkcjonowania administracji rzeczą normalną jest to, iż władza wykonawcza ma możliwość stosunkowo swobodnego obsadzania wyższych stanowisk w administracji. Osoby zaś zajmujące te stanowiska mają świadomość, iż ich praca na tym stanowisku może mieć i w praktyce często ma charakter czasowy. Jednocześnie osoby odwoływane z tych funkcji w dalszym ciągu pozostają pracownikami administracji, którzy są przenoszeni na inne stanowiska odpowiadające ich wiedzy i doświadczeniu, gdzie otrzymują również odpowiednie wynagrodzenie.

Dlatego też już w tym miejscu należy wskazać, iż osoby podnoszące wątpliwości w zakresie zgodności z konstytucją wskazanych wcześniej przepisów, jak się wydaje, błędnie rozumieją istotę oraz charakter wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Nie polega ona bowiem na przeprowadzaniu konkursów, które w praktyce preferują niektórych kandydatów oraz przeciągają w czasie wyłonienie osoby do zajmowania wyższego stanowiska w służbie cywilnej. Trzeba zauważyć, iż sposób ustalenia wymogów konkursowych również może prowadzić do sytuacji, kiedy niektóre osoby mogą mieć utrudniony lub wręcz uniemożliwiony dostęp do tych stanowisk. Ponadto trzeba mieć na uwadze, że konsekwencją zmiany władzy wykonawczej często jest proces obsadzania kluczowych stanowisk dobranymi przez siebie osobami, co wcale nie musi się wiązać ze względami politycznymi, a wynika z potrzeby obsadzenia wyższego stanowiska w służbie cywilnej osobami posiadającymi pożądane umiejętności i doświadczenie, a także podzielającymi wizję funkcjonowania kierowanej przez siebie instytucji z wizją zwierzchników. Ma to na celu bardziej efektywne zarządzanie oraz realizację założonych celów.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż oczywiście osoby zatrudnione w korpusie służby cywilnej powinny mieć zapewnioną stabilność zawodową oraz odznaczać się apolitycznością. Jest to generalna zasada działania profesjonalnego korpusu urzędniczego w państwie demokratycznym i jest rzeczą oczywistą, która nie wymaga głębszego uzasadnienia. Jednak od tej zasady muszą również istnieć wyjątki, które powinny wręcz dotyczyć wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Ze wskazanych powyżej względów osoby te powinny mieć świadomość, iż

w przeciwieństwie do osób zajmujących niższe stanowiska ich pozycja zawodowa jest mniej stabilna gdyż są oni zatrudnieniu na podstawie powołania i w każdej chwili mogą być odwołani. Możliwość taka w żaden sposób nie stoi w sprzeczności z profesjonalnym charakterem służby cywilnej. Wręcz przeciwnie, profesjonalny urzędnik zajmujący wyższe stanowisko w służbie cywilnej, w sytuacji zmiany zwierzchnika powinien oddać się do dyspozycji w zakresie dalszej pracy na zajmowanym stanowisku. Daje to możliwość dobierania kolejnym przedstawicielom władzy wykonawczej coraz bardziej odpowiednich osób do zajmowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Oczywiście nie jest wykluczone kontunuowanie współpracy z osobą, która zajmuje już wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Absolutnie nic nie stoi bowiem na przeszkodzie aby osoba zajmująca wyższe stanowisko w służbie cywilnej zajmowała je pomimo kolejnych zmian władzy wykonawczej, w sytuacji kiedy spełnia wymagania merytoryczne oraz potrafi skutecznie i efektywnie współpracować z kolejnymi zwierzchnikami. Można powiedzieć, że osoba taka w najbardziej pełny sposób realizuje w praktyce zasady rzetelnej, bezstronnej i profesjonalnej pracy niezależnie od uwarunkowań politycznych" (B. Szmulik, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 34) oraz ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.)*, Warszawa, dnia 2 lipca 2019 r., BAS-1468/19, s. 5-7).

2.13. Podsumowując tę część rozważań Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 53a ust. 1-5 u.s.c. jest zgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

V. Konkluzja

Powyższe argumenty uzasadniają wniosek Sejmu o stwierdzenie, że:

1) art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. jest zgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 53a ust. 1-5 u.s.c. jest zgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto uzasadniony jest wniosek Sejmu o umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 1 pkt 14 u.z.u.s.c. oraz art. 6 ust. 1 u.z.u.s.c., na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie

postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Uzasadniony jest także wniosek Sejmu o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek