RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 14 listopada 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
K ... CELARIA
wpł dnia 15. 11. 2017
L.dz. ..... L. zał. .....

PK VIII TK 47.2016

K 6/16

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z:

1) wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:
   a) art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 34) – w zakresie, w jakim uchyla w art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.) – z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
   b) art. 53a powołanej w punkcie 1 lit. a ustawy o służbie cywilnej – z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP,
   c) art. 6 ust. 1 powołanej w punkcie 1 lit. a ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw – z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, a także z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP;
2) wnioskiem Grupy Posłów na Sejm RP o zbadanie zgodności:
   a) art. 11 ust. 1 pkt 9 powołanej w punkcie 1 lit. a ustawy o służbie cywilnej – z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP,
   b) art. 53 powołanej w punkcie 1 lit. a ustawy o służbie cywilnej – z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP,
   c) art. 53a powołanej w punkcie 1 lit. a ustawy o służbie cywilnej – z art. 2, art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP,

d) art. 33c ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r, poz. 812 ze zm.) – z art. 2 Konstytucji RP,

e) art. 6 powołanej w punkcie 1 lit. a ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw – z art. 2 Konstytucji RP

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z 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 (Dz. U., poz. 2074) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) **art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 34) – w zakresie, w jakim uchyla w art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1889) – jest zgodny z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
2) **art. 53a ust. 1-5 powołanej w punkcie 1 ustawy o służbie cywilnej w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 powołanej w punkcie 1 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw – w zakresie, w jakim nie określa kryteriów wyboru kandydatów powoływanych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej – jest zgodny z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP;**
3) **art. 11 ust. 1 pkt 9 powołanej w punkcie 1 ustawy o służbie cywilnej jest zgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP;**
4) **art. 53 ust. 1 powołanej w punkcie 1 ustawy o służbie cywilnej – w zakresie, w jakim pomija wymóg odpowiedniego stażu pracy dla**

osób ubiegających się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej – jest zgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP;

5) **postępowanie w zakresie kontroli art. 6 ust. 1 powołanej w punkcie 1 ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z 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 (Dz. U., poz. 2074) – ze względu na utratę mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny;**

6) **w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z 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 (Dz. U., poz. 2074) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Wnioskodawca lub Rzecznik) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją dwóch 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; dalej: ustawa o zmianie u.s.c.) oraz jednego przepisu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie

cywilnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.; dalej: u.s.c. lub ustawa o służbie cywilnej).

Z częściowo tożsamym wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją kilku przepisów wymienionych ustaw oraz, dodatkowo, art. 33c ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.; dalej: ustawa o d.a.r.) zwróciła się Grupa Posłów na Sejm RP VIII kadencji (dalej: Posłowie Wnioskodawcy).

Wnioski te zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

Na wstępie zauważyć należy, że po złożeniu w Trybunale Konstytucyjnym analizowanych wniosków ustawa o służbie cywilnej była kilkakrotnie nowelizowana, a w Dzienniku Ustaw z 2016 r., pod poz. 1345, i z 2017 r., pod poz. 1889, ogłoszono nowe teksty jednolite tej ustawy. Na mocy 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. Ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U., poz. 1948 ze zm.) wprowadzono kolejne nowelizacje art. 53a u.s.c., dodając do niego ustęp 4a i zmieniając ust. 5. Ponadto w art. 53 u.s.c. obowiązującą wówczas treść oznaczono jako ust. 1 i dodano ust. 2.

Zmiany te nie mają znaczenia dla oceny problemów konstytucyjnych przedstawionych przez Wnioskodawców. Art. 53a u.s.c. będzie analizowany w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie u.s.c., a w odniesieniu do art. 53 u.s.c. przyjęto, że zarzut kierowany jest do ustępu 1 tego artykułu.

W Dzienniku Ustaw z 2017 r., pod poz. 888, opublikowano aktualny tekst jednolity ustawy o d.a.r. Zaskarżony art. 33c zamieszczony jest w tym tekście w takim brzmieniu, jakie zostało zakwestionowane w analizowanym wniosku. Dlatego w niniejszym stanowisku Prokurator Generalny odwołuje się do tego miejsca publikacji zaskarżonej ustawy.

Rzecznik wskazuje, że przed wejściem w życie ustawy o zmianie u.s.c. obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej, zgodnie z art. 54 u.s.c., następowało w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Przepis ten został uchylony na mocy ustawy o zmianie u.s.c. Otwarty i konkurencyjny nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej zastąpiono powołaniem dokonywanym na podstawie zaskarżonego art. 53a u.s.c. Zgodnie natomiast z art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie u.s.c., stosunki pracy z osobami zajmującymi w dniu wejścia w życie tej ustawy wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej, będące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, wygasły po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostały osobom tym zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy.

Wnioskodawca zwraca również uwagę, że ustawodawca w istotny sposób zmienił wymogi kwalifikacyjne, które musi spełniać osoba zajmująca wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Art. 1 pkt 12 lit. b ustawy o zmianie u.s.c. uchylił bowiem pkt 4 i 5 art. 53 u.s.c., w których określone były minimalne okresy stażu pracy pozwalające na objęcie wyższego stanowiska w służbie cywilnej.

W ocenie Wnioskodawcy, dokonane w powyższym zakresie zmiany naruszają konstytucyjne standardy dotyczące dostępu do służby publicznej oraz funkcjonowania korpusu służby cywilnej.

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

Wnioskodawca stwierdza, że zawodowy charakter służby cywilnej nakłada na ustawodawcę obowiązek tworzenia reguł stabilności zawodowej, a także transparentnych standardów naboru i weryfikacji zdobytej wiedzy oraz doświadczenia zawodowego. Zasady bezstronnego i politycznie neutralnego

wykonywania zadań państwa zakładają, że członek korpusu służby cywilnej działa w interesie państwa, a nie grup politycznych.

Wnioskodawca konfrontuje kwestionowane przepisy również z art. 60 Konstytucji i stwierdza, że nie realizują one, wynikających z ustawy zasadniczej i orzecznictwa, gwarancji dostępu obywateli do służby publicznej na równych zasadach.

W szczególności Wnioskodawca podnosi, że ustawodawca, uchylając art. 54 ust. 1 u.s.c., przywrócił arbitralność w obsadzaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Stanowi to – zdaniem Wnioskodawcy – zaprzeczenie, wynikającego z art. 60 Konstytucji, prawa obywateli dostępu do służby cywilnej na jednakowych zasadach. Brak jest także procedury umożliwiającej weryfikację, czy wyższe stanowiska w służbie cywilnej są obsadzane w sposób gwarantujący zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań. Cele służby cywilnej ograniczają swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej. Realizacja tych celów jest możliwa jedynie przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów ustawowych.

Powyższe argumenty stanowią uzasadnienie dla zarzutu naruszenia przez przepis art. 1 pkt 14 ustawy o zmianie u.s.c. – w zakresie, w jakim uchyla w art. 54 ust. 1 u.s.c. – art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazuje, że pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. W praktyce oznacza to pozostawanie osoby powołanej na wyższe stanowisko w służbie cywilnej – w zakresie swojego statusu pracowniczego – w całkowitej zależności od organu powołującego. Skoro zatem zatrudnienie na wyższym stanowisku w służbie cywilnej staje się pracą sezonową, uzależnioną wyłącznie od koniunktury politycznej, to służba cywilna w tych warunkach nie realizuje konstytucyjnego celu w postaci zawodowego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Nie gwarantuje to również

rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w tych urzędach. Powołani pracownicy w zakresie wykonywania swoich obowiązków służbowych stają się bowiem „zakładnikami" aktualnego układu politycznego. Stabilność zatrudnienia w służbie cywilnej ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Gwarancji neutralności politycznej należy ponadto upatrywać w fazie naboru do służby cywilnej. Nabór ów musi odbywać się na podstawie jasnych kryteriów. Tylko wówczas można spełnić, wynikający z art. 60 Konstytucji, warunek dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Przytoczone okoliczności – w ocenie Wnioskodawcy – pozwalają uznać, że art. 53a u.s.c. jest niezgodny z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca podnosi, że art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie u.s.c. nie zawiera jakichkolwiek merytorycznych kryteriów weryfikacji dotychczasowej kadry urzędniczej zatrudnionej na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Osoby te w przeszłości zatrudniono na podstawie otwartego i konkurencyjnego naboru, po spełnieniu szczegółowych kryteriów określonych w ustawie o służbie cywilnej.

Wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa oraz bezpieczeństwie prawnym jednostki. W związku z tą zasadą uzasadnione jest oczekiwanie, że ustawodawca nie zmieni obowiązujących przepisów w sposób arbitralny. Projektodawcy ustawy o zmianie u.s.c. nie wskazali, jakie konstytucyjne wartości uzasadniają ingerencję w chronioną konstytucyjnie sferę bezpieczeństwa prawnego jednostki.

Zdaniem Wnioskodawcy, art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie u.s.c. jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż bez konstytucyjnie uzasadnionego powodu narusza bezpieczeństwo prawne osób dotychczas zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Przepis ten pozostaje w kolizji również z art. 153 ust. 1 Konstytucji, bowiem w wyniku jego wprowadzenia państwo rezygnuje z zatrudnienia osób, które

spełniły wszystkie kryteria wynikające z art. 153 ust. 1 ustawy zasadniczej, co znalazło swój wyraz w rozstrzygnięciu otwartego postępowania konkursowego. Usuwani ze służby cywilnej są urzędnicy, którzy zawodowo, rzetelnie, bezstronnie i politycznie neutralnie wykonywali zadania państwa.

Art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie u.s.c. pozbawia prawa dostępu do służby cywilnej osoby, które dotychczas z tego prawa korzystały. W treści tego przepisu nie zostały w jakikolwiek sposób wysłowione kryteria pozbawienia tego prawa. Nie można zatem twierdzić, że istnieją jednakowe dla wszystkich zasady. Opierają się one bowiem – zdaniem Rzecznika – wyłącznie na arbitralnych i niepodlegających kontroli zewnętrznej decyzjach personalnych uprawnionych organów.

Posłowie Wnioskodawcy, w pierwszym punkcie *petitum* swojego wniosku, kwestionują konstytucyjność art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c., któremu nową treść nadano ustawą o zmianie u.s.c. Zgodnie z tym przepisem, Szefem Służby Cywilnej może być osoba, która nie jest członkiem partii politycznej. Przed nowelizacją warunek ten uzupełniony był zakazem członkostwa w partii politycznej przez okres 5 lat przed powołaniem.

Posłowie Wnioskodawcy stwierdzają, że brak przynależności do partii politycznej wyłącznie w chwili kandydowania nie zapewnia rzeczywistej niezależności politycznej kandydata. Taki warunek selekcyjny nie gwarantuje politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez służbę cywilną, a także przez tak wybranego Szefa Służby Cywilnej, co pozostaje w sprzeczności z, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą praworządności.

Posłowie Wnioskodawcy negują spełnienie przez art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. celu wskazanego w art. 153 ust. 1 Konstytucji, jakim jest neutralność polityczna Szefa Służby Cywilnej. Apolityczność służby cywilnej wymaga ustawowego ukształtowania mechanizmu jej powoływania i funkcjonowania, który

zagwarantuje brak jakichkolwiek możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę. Rezygnacja przez ustawodawcę z zakazu przynależności Szefa Służby Cywilnej do partii politycznej w odpowiednio długim okresie poprzedzającym moment kandydowania do korpusu służby cywilnej jest – w ocenie Posłów Wnioskodawców – sprzeczna z zasadą neutralności politycznej. Dokonana nowelizacja nie zabezpiecza korpusu służby cywilnej przed osobami stronniczymi, zaangażowanymi w bieżącą działalność polityczną, które jedynie formalnie, bezpośrednio przed powołaniem, rezygnują z takiej działalności. Określony w art. 153 ust. 1 Konstytucji warunek neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej jest związany z przesłanką bezstronności osób powołanych do wykonywania zadań administracji rządowej.

Art. 53 u.s.c. określa warunki, jakie należy spełnić, aby zajmować wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Przed nowelizacją dokonaną ustawą o zmianie u.s.c. w punktach 4 i 5 tego artykułu przewidziano wymóg – odpowiednio – sześcioletniego i trzyletniego stażu pracy dla osób ubiegających się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu albo inne wyższe stanowisko, o którym mowa w art. 52 ust. 2-4 u.s.c. Mocą art. 1 pkt 12 lit. b ustawy o zmianie u.s.c. uchylono pkt 4 i 5 art. 53 u.s.c.

Posłowie Wnioskodawcy wskazują, że wykonywanie zadań państwa musi być realizowane przez wysoko wykwalifikowanych pracowników. Rezygnacja ustawodawcy, przy ustalaniu warunków, jakie muszą spełniać osoby na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, ze stażu kandydatów w jednostkach sektora finansów publicznych lub innych gwarantujących zdobycie doświadczenia, narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Posłowie Wnioskodawcy przedstawiają rozumienie przez przedstawicieli doktryny i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przesłanek działania korpusu służby cywilnej określonych w art. 153 ust. 1 Konstytucji, po czym stwierdzają, 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. Zadania na rzecz państwa nie mogą być wykonywane przez osoby bez wcześniejszego doświadczenia i potrzebnych zdolności. Długość doświadczenia oraz „opcjonalny obszar doświadczenia wymagany na danym stanowisku" stanowi gwarancję wykonywania zadań państwa przez osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej z zachowaniem zasad profesjonalizmu i rzetelności. Przyjęcie do korpusu służby cywilnej osób bez doświadczenia, którym będą powierzone kierownicze stanowiska w administracji rządowej – w ocenie Posłów Wnioskodawców – przeczy zasadom określonym w art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 53a u.s.c., obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej następuje w drodze powołania. Mocą art. 1 pkt 14 ustawy zmieniającej u.s.c. uchylono art. 54 ust. 1 i 2-6 u.s.c., w którym uregulowane były zasady obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.

Posłowie Wnioskodawcy stwierdzają, że odstąpienie od konkurencyjności w naborze na wyższe stanowiska w korpusie służby cywilnej, na rzecz powołania przez uprawnione organy, ogranicza dostęp do służby innych osób spełniających ustawowe kryteria, jakie są formułowane względem kandydatów na takie stanowiska. Zdaniem Posłów Wnioskodawców, odstępstwo od zasady przyzwoitej legislacji oraz zasady 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.

Posłowie Wnioskodawcy wskazują, że celem nowelizacji w zaskarżonym zakresie jest wyeliminowanie wydłużających się i nieefektywnych procedur naboru. Jednak 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. Dlatego nowelizacja w tym zakresie prowadzi do naruszenia, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady proporcjonalności.

Regulacja z art. 53a u.s.c. – zdaniem Posłów Wnioskodawców – narusza art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Konstytucyjne prawo obywatelskie równego dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach oznacza m.in. konieczność obowiązywania proceduralnego miernika konstytucyjnego kryterium równego dostępu na jednakowych zasadach, którego brak w zaskarżonym przepisie. Ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw jest możliwe na zasadach określonych w art. 31 ust 3 ustawy zasadniczej. Celem zmiany procedury naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej z konkursowej na powołanie było przyspieszenie w obsadzaniu wolnych stanowisk. Cel taki nie mieści się w kręgu przesłanek z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Posłowie Wnioskodawcy podnoszą ponadto, że całkowite wyeliminowanie otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej stanowi ewidentne naruszenie art. 153 ust. 1 Konstytucji, a zwłaszcza wymagań co do zawodowego, bezstronnego i apolitycznego charakteru tej służby. Z przesłanek określonych w art. 153 ust. 1 ustawy zasadniczej można bowiem wywieść standard otwartego i konkurencyjnego naboru. Odstąpienie od modelu konkursowego na rzecz powołania przez arbitralny organ podważa zasadę apolitycznego i zawodowego charakteru służby cywilnej.

Art. 33c ustawy o d.a.r. stanowi: „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.". Takie brzmienie przepisu zostało nadane mocą art. 2

ustawy o zmianie u.s.c. W poprzednim stanie prawnym Prezes Rady Ministrów mógł zarządzić ponowne przeprowadzenie naboru jedynie na wniosek Rady Służby Cywilnej.

Pod adresem powyższego przepisu skierowano zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Posłowie Wnioskodawcy stwierdzają, że ustawodawca nie określił kryteriów, jakie będą wskazywały na nieprawidłowości w zakresie przeprowadzonego naboru na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej. Ponadto, brak innego organu weryfikującego zarządzenie Prezesa Rady Ministrów może prowadzić do arbitralnego kwestionowania przeprowadzonych naborów. Ustawodawca nie określił także terminu, w jakim przeprowadzenie ponownego naboru jest możliwe. Brzmienie zaskarżonego przepisu wskazuje na niejasne i szerokie kompetencje Prezesa Rady Ministrów, co pozostaje w sprzeczności z regułą dostatecznej określoności zawartą w art. 2 Konstytucji. Zakwestionowany przepis sformułowany został w sposób niejasny i nieprzejrzysty, a przyznane Prezesowi Rady Ministrów kompetencje budzą wątpliwości co do ich zakresu.

Z powyższym uchybieniem łączy się naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Posłowie Wnioskodawcy wskazują, że Prezes Rady Ministrów w każdym, nawet odległym, czasie będzie miał możliwość kwestionowania przeprowadzonego postępowania kwalifikacyjnego. Kierownik jednostki organizacyjnej nie ma możliwości przewidzieć, w jakich okolicznościach oraz w jakim terminie postępowanie selekcyjne, w którym został wybrany, będzie anulowane. Sytuacja taka skutkuje naruszeniem zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i świadczy – w ocenie Posłów Wnioskodawców – o niekonstytucyjności art. 33c ustawy o d.a.r.

W odniesieniu do art. 6 ustawy o zmianie u.s.c. Posłowie Wnioskodawcy formułują zarzut naruszenia, wywodzonych z art. 2 Konstytucji, zasady proporcjonalności i zasady ochrony praw nabytych.

Zdaniem Posłów Wnioskodawców, ingerencja prawodawcy w materię uregulowaną w ustawie o służbie cywilnej oraz w sytuację prawną podmiotów określonych w art. 6 ustawy o zmianie u.s.c. jest nadmierna i nieuzasadniona. Ustawodawca milczy w zakresie celów, które mają stanowić uzasadnienie dla zastosowania zmiany polegającej na wygaszeniu stosunków pracy osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Wygaszenie tych stosunków pracy ma wpływ na stabilność korpusu służby cywilnej. Skutki związane z zastosowaniem art. 6 ustawy o zmianie u.s.c. są nadmierne, co prowadzi do wniosku o nieracjonalności i nieproporcjonalności w skorzystaniu przez ustawodawcę z przyznanej mu swobody regulacyjnej. W tym zakresie Posłowie Wnioskodawcy uznają, że zaskarżony przepis narusza zasadę proporcjonalności.

Posłowie Wnioskodawcy dowodzą, że art. 6 ustawy o zmianie u.s.c. narusza ponadto prawa nabyte. Ustawa o służbie cywilnej w art. 70 zawiera wyszczególnienie przypadków, w których wygasa stosunek pracy urzędnika służby cywilnej. Art. 6 ustawy o zmianie u.s.c. wprowadza kolejną, nieznaną w momencie nawiązywania stosunku pracy przez osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej, przesłankę wygaśnięcia stosunku pracy. Zmiana sytuacji pracownika zatrudnionego w administracji rządowej jest całkowicie od niego niezależna. Skutkuje ona pozbawieniem pracowników szeregu przysługujących im uprawnień, m.in. prawa do wynagrodzenia, prawa do zasiłku chorobowego, prawa do rozwoju. Odstępstwa od zasady ochrony praw nabytych są dopuszczalne jedynie w sytuacjach szczególnych, zwłaszcza gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów oraz pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do zaistniałych zmian i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami. Wymogów tych nie spełnia

kwestionowane uregulowanie, co wskazuje na jego sprzeczność z art. 2 Konstytucji.

Pismem procesowym z dnia 30 maja 2016 r. Rzecznik przedstawił stanowisko dotyczące powyższego wniosku w zakresie nieobjętym wnioskiem Rzecznika. W ocenie tego Wnioskodawcy, art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. jest niezgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji; art. 1 pkt 12 lit. b ustawy o zmianie u.s.c., uchylający art. 53 pkt 4 i 5 u.s.c., jest niezgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji; art. 33c ustawy o d.a.r. jest niezgodny z, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, zasadami poprawnej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Merytoryczna ocena wniosków musi zostać poprzedzona rozstrzygnięciem kwestii formalnoprawnych.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania dopuszczalne i niezbędne jest ustalenie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Konieczne jest zatem zbadanie, czy w rozpoznawanej sprawie nie występują przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych: zarówno przesłanek charakterystycznych dla danego typu kontroli konstytucyjności, jak i przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli konkretnej i abstrakcyjnej. Nadanie skardze konstytucyjnej lub wnioskowi dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji takich wad, jak brak legitymacji czynnej, braki formalne czy oczywista bezzasadność (zob. wyrok z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. K 22/13, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 65 i powołane tam orzeczenia).

Analizowane wnioski złożono w okresie obowiązywania ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Ustawa ta została uchylona na mocy ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157 ze zm.). Ten ostatni

akt prawny również utracił moc. Aktualnie przebieg postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym reguluje ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072; dalej: otpTK).

Zgodnie z art. 9 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 (Dz. U., poz. 2074), „[d]o postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym (...) wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1 [tj. otpTK – przypis własny], stosuje się przepisy tej ustawy. 2. Czynności procesowe dokonane w postępowaniach, o których mowa w ust. 1, pozostają w mocy.".

Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że do postępowania w niniejszej sprawie, wszczętego na podstawie analizowanych wniosków, stosuje się przepisy otpTK.

Art. 47 ust. 1 i 2 otpTK określa wymagania wobec wniosków kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego częściowo w inny sposób niż to ujęto w art. 61 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. Wnioski Rzecznika oraz Posłów Wnioskodawców nie zostały uaktualnione i nie spełniają w „modelowy" sposób warunków określonych w art. 47 ust. 1 i 2 otpTK, lecz występujące w ich uzasadnieniach braki nie mają takiej wagi, aby legitymowały decyzję o umorzeniu postępowania w całości. Okoliczność powyższa nie zwalnia jednak z konieczności ustalenia faktycznego zakresu zaskarżenia oraz z dokonania oceny, czy Wnioskodawcy zrealizowali obowiązek odpowiedniego przedstawienia argumentów lub dowodów na poparcie formułowanych zarzutów.

W tym kontekście uwzględnić przede wszystkim należy, że wniosek o dokonanie przez Trybunał kontroli konstytucyjności określonej regulacji musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury

postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z zasadą związania Trybunału granicami zaskarżenia (art. 67 otpTK), sposób oznaczenia przez wnioskodawcę przedmiotu zaskarżenia i wzorców oraz treść zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału Konstytucyjnego w konkretnej sprawie. Uchybienie przez wnioskodawcę wymaganiom formalnym skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK). W szczególności o konieczności umorzenia postępowania przesądzić może nazbyt ogólnikowe lub niejasne uzasadnienie wniosku albo też takie uzasadnienie, które nie pozostaje w związku z zakwestionowaną regulacją i przywołanymi wzorcami kontroli.

To na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli. Dopóki wnioskodawca nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz tezy o niekonstytucyjności, dopóty Trybunał Konstytucyjny – kierując się domniemaniem konstytucyjności – uznawać będzie badane przepisy za konstytucyjne. Trybunał nie może ponadto wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości ani też – wychodząc poza granice określone we wniosku – modyfikować zakresu lub podstaw kontroli. Trybunał nie ma bowiem konstytucyjnej legitymacji do orzekania z własnej inicjatywy, a do tego taka praktyka „poprawiania" wniosków mogłaby *de facto* prowadzić (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK z 2017 r., seria A, poz. 12).

Sanowaniu przez Trybunał uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie nie może też służyć zasada *falsa demonstratio non nocet* (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. P 64/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 175). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że „[p]owołanie się na tę zasadę może mieć miejsce tylko wtedy, gdy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem stawia zarzuty i je uzasadnia, lecz

błędnie (nietrafnie) rekonstruuje treść normatywną przepisów. Trybunał nie jest jednakże w stanie uzupełnić pytania prawnego [wniosku lub skargi konstytucyjnej] o wzorce kontroli niewskazane przez sąd pytający [wnioskodawcę lub skarżącego] ani zdjąć z sądu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności. Przeprowadzenia takiego procesu intelektualnego należałoby oczekiwać zwłaszcza od sądu [wnioskodawcy lub pełnomocnika skarżącego], który jest podmiotem profesjonalnym, i można zakładać, że ma wiedzę o obowiązującym prawie oraz wymaganiach co do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym" (postanowienie z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130).

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania zarzutów niezbędne jest także ustalenie, czy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie nie utracił mocy obowiązującej.

Uwzględniając przytoczone poglądy Trybunału Konstytucyjnego, należy zauważyć, że w drugim punkcie *petitum* wniosku Rzecznik kwestionuje konstytucyjność art. 53a u.s.c. Wnioskodawca przytacza treść art. 53a ust. 1-5 u.s.c. (w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy o zmianie u.s.c.) i stwierdza, że wprowadzenie powołania jako podstawy zatrudnienia osób obejmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej pozostaje w sprzeczności z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca nie kieruje przy tym żadnych zarzutów pod adresem przepisów art. 53a ust. 6-9 u.s.c.

Dlatego postępowanie w odniesieniu do tych przepisów podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W trzecim punkcie *petitum* wniosku Rzecznik sformułował zarzut pod adresem art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie u.s.c. Jest to przepis przejściowy, który stanowił podstawę do wygaszenia – po upływie 30 dni od dnia wejście w życie ustawy, w której jest zamieszczony – stosunków pracy z osobami zajmującymi

w dniu wejścia w życie tej ustawy wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej, będące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej. Do wygaszenia konkretnego stosunku pracy nie dochodziło w przypadku zaproponowania pracownikowi nowych warunków pracy i płacy na dalszy okres i ich przyjęcia przez zainteresowanego. Skutki wejścia w życie art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie u.s.c. – w postaci wygaszenia stosunków pracy z osobami zajmującymi wyższe stanowiska w służbie cywilnej – nastąpiły w lutym 2016 r.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 otpTK, Trybunał Konstytucyjny wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Postępowania nie umarza się z powyższej przyczyny, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 59 ust. 3 otpTK).

Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny jest ujemną przesłanką procesową, która uniemożliwia merytoryczną kontrolę konstytucyjności prawa. Rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania w takiej sytuacji opiera się na założeniu, że przedmiotem badania konstytucyjności może być tylko taki akt normatywny, który wciąż wywiera skutki prawne. Pojęcie obowiązywania aktu normatywnego ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest konwencją przyjętą na potrzeby tego organu (zob. P. Radziewicz, *Kontrola konstytucyjności „prawa nieobowiązującego"*, Państwo i Prawo z 2014 r., nr 5, s. 99-115). W stosunku do poprzednio obowiązujących rozwiązań ustawodawca w art. 59 ust. 3 otpTK dokonał wyraźnego zawężenia prawnych możliwości wydania przez Trybunał Konstytucyjny merytorycznego rozstrzygnięcia o konstytucyjności w sytuacji, gdy akt normatywny utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Zawężenie to polega na tym, że art.

59 ust. 3 otpTK dotyczy wyłącznie postępowań zainicjowanych skargą konstytucyjną. Tym samym, w przypadku, gdy postępowanie przed Trybunałem zostało wszczęte wnioskiem abstrakcyjnym uprawnionego podmiotu bądź pytaniem prawnym sądu, Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do umorzenia postępowania postanowieniem wydanym na posiedzeniu niejawnym, jeśli tylko zachodzi przesłanka określona w art. 59 ust. 1 pkt 4 otpTK.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykształcił się pogląd o konieczności rozróżnienia pojęć: uchylenie przepisu i utrata mocy obowiązującej. W odniesieniu do tego drugiego pojęcia ciężar argumentacji został przeniesiony na analizę problematyki stosowania zaskarżonego aktu normatywnego, co było oceniane *a casu ad casum*. Trybunał Konstytucyjny odwoływał się niekiedy do teorii „przepisów skonsumowanych". Tak określał sytuację, gdy cała treść normatywna przepisu została zrealizowana w przeszłości przez zdarzenie jednorazowe i, wprawdzie, wywoływał on nadal skutki prawne, ale nie mógł być stosowany *pro futuro*. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że z przepisów takich nie da się wyprowadzić norm prawnych, obowiązujących w chwili orzekania. Choć nawet nie zostały one formalnie uchylone, to jednak ich moc prawna „skonsumowała się" przed wydaniem rozstrzygnięcia przez Trybunał (zob. postanowienie z dnia 30 marca 2009 r., sygn. K 28/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 42).

Trybunał Konstytucyjny analizował w swoim orzecznictwie również pojęcia: obowiązywania norm prawnych i stosowania norm prawnych, stwierdzając, że odpowiadają im dwa odrębne przedziały czasowe – okres obowiązywania i okres stosowania normy prawnej. Norma prawna obowiązuje (w wąskim znaczeniu tego słowa) w danym momencie, jeżeli w tym momencie stanowi wiążący wzorzec zachowań dla jej adresatów. Uchylenie normy prawnej oznacza, że wzorzec postępowania zawarty w dyspozycji normy przestaje wiązać adresatów normy. Jednocześnie każda norma prawna wywołuje skutki prawne lub faktyczne, które trwają po jej uchyleniu, przy czym skutki te mogą trwać

bezterminowo. Przedział czasowy, w którym norma prawna wyznacza określone powinne zachowania jej adresatów, nie pokrywa się z przedziałem czasowym, w którym organy stosujące prawo dokonują oceny określonych zachowań z punktu widzenia tej normy.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że trzeba rozróżnić sytuacje, w których badany akt normatywny, mimo formalnej derogacji, wyznacza adresatom nakazy albo zakazy określonego zachowania (normuje przyszłe zachowania), i sytuacje, w których obowiązujące normy prawne nakazują kwalifikować zachowania lub zdarzenia z przeszłości według derogowanego aktu prawnego. W pierwszym wypadku akt normatywny obowiązuje i podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W drugim wypadku akt normatywny utracił moc obowiązującą, a jego kontrola jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie określonym w art. 59 ust. 3 otpTK [a w stanie prawnym obowiązującym w 2011 r. – w zakresie określonym w art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.] (zob. wyrok z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11).

W sytuacji, gdy cała treść normatywna art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie u.s.c. została zrealizowana („skonsumowana") i przepis ten nie wyznacza już „powinnego zachowania" jego adresatów, kontrola tego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny możliwa jest wyłącznie w toku postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną.

Dlatego w zakresie kontroli art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie u.s.c. postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 otpTK.

Ocenę spełnienia wymogów formalnych przez wniosek złożony przez Posłów Wnioskodawców należy rozpocząć od analizy zarzutu kierowanego pod adresem art. 33c ustawy o d.a.r., gdyż krytyczne uwagi odnoszą się w tym przypadku do całości zarzutu i jego uzasadnienia, a nie ograniczają się do oceny

prawidłowości powołania poszczególnych wzorców kontroli oraz do skonkretyzowania zakresu zaskarżenia.

W czwartym punkcie *petitum* wniosku Posłowie Wnioskodawcy zarzucają niezgodność całego art. 33c ustawy o d.a.r. z art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu tego zarzutu Posłowie Wnioskodawcy konkretyzują, że zaskarżony przepis narusza zasadę przyzwoitej legislacji, a konkretnie – wywodzoną z niej regułę określoności prawa, oraz zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Do naruszenia tych zasad doszło, gdyż ustawodawca nie określił kryteriów, jakie będą wskazywały na nieprawidłowości w zakresie przeprowadzonego naboru na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej oraz nie ustalił terminu, w jakim przeprowadzenie ponownego naboru jest możliwe. W przepisie nie podano także organu weryfikującego decyzję Prezesa Rady Ministrów o przeprowadzeniu ponownego naboru. Brzmienie zaskarżonego przepisu – zdaniem Posłów Wnioskodawców – wskazuje na niejasne i szerokie kompetencje Prezesa Rady Ministrów, co pozostaje w sprzeczności z regułą dostatecznej określoności zawartą w art. 2 Konstytucji, oraz łączy się z naruszeniem zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Posłowie Wnioskodawcy nie podważają zatem konstytucyjności, wynikającego z art. 33c ustawy o d.a.r., uprawnienia Prezesa Rady Ministrów do zarządzenia ponownego naboru na stanowisko kierownika w podległej lub nadzorowanej przez Premiera lub właściwego ministra jednostce organizacyjnej – w razie wystąpienia okoliczności wskazanych w tym artykule. Negują natomiast zgodność z konstytucyjnymi zasadami, wywodzonymi z art. 2 ustawy zasadniczej, pominięcia ustanowienia w zaskarżonym przepisie kryteriów uzasadniających zarządzenie przez Prezesa Rady Ministrów przeprowadzenia nowego naboru oraz określenia terminu do wydania takiego zarządzenia.

Zarzut zatem – wbrew brzmieniu punktu czwartego *petitum* wniosku – ma charakter zakresowy i dotyczy pominięcia ustawodawczego.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przyjmuje, że wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Zasada określoności prawa jest bowiem jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa. Norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się następujące kryteria: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.

Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw.

Poprawność przepisu prawa oznacza zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem jest rozporządzenie Prezesa Rady

Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283; dalej: zasady techniki prawodawczej). Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będzie ich precyzyjność i jasność (zob. wyrok z dnia 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138 i powołane tam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego).

Na test określoności prawa składają się opisane wyżej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteria odniesione do oceny danego przepisu, aczkolwiek żadne z nich samoistnie nie przesądza o konstytucyjności badanej regulacji. Rola poszczególnych kryteriów w ocenie konstytucyjności zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, a nade wszystko stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa.

Do uznania niekonstytucyjności regulacji, której wnioskodawca stawia zarzut niedookreśloności, nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie nieokreśloności tekstu prawa. Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału. Niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające

Ocena konstytucyjności aktu normatywnego zawsze musi mieć charakter złożony. W wypadku określoności, złożoność tego procesu dostrzegana jest na

dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane wyżej aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność), a następnie – we właściwej proporcji – odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na kontekst ten składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia (określoności właśnie). Tym samym naruszenie wymogu określoności nie może być automatycznie identyfikowane jako forma niekonstytucyjności przepisu. Nieosiągnięcie wymaganego poziomu określoności nie może być uznane za warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności przepisu.

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że nie każdy nieprecyzyjny, niejasny lub nielogiczny pod względem językowym przepis lub grupa przypisów może być automatycznie uznany za niekonstytucyjny (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, *op. cit.*).

Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, pomimo swej nieokreśloności, wynika wprost z istoty ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Jej treść da się zredukować do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, słowem – zakazu tworzenia organom państwowym możliwości i zachęty nadużywania władzy względem obywateli (zob. W. Sokolewicz, uwagi do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 34).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, stwierdził, że z klauzuli państwa prawnego wynikają zasada ochrony zaufania

obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego. Zasady te mają dla ustawodawcy charakter wiążący. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa. Zauważono przy tym, że dotyczy to pewności prawa rozumianej jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe, a nie tego aspektu pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego i ma związek z zasadą praworządności. Trybunał wskazał na, niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki, obowiązek lojalnego postępowania państwa wobec jednostki, przyjmując w ślad za poglądami doktryny, że „zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny". Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że zasada ochrony zaufania obywatela do państwa nakazuje unikania sytuacji, w których obywatel znajdowałby się w swoistej „pułapce prawnej". Trybunał stwierdził także, że „pewność prawa oznacza możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli, a przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa" (OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62 i powołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie przyjmuje równocześnie, że w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna, dopuszczalne jest odstąpienie od zasady bezpieczeństwa prawnego (zob. wyroki z dnia: 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155 oraz 23 kwietnia 2013 r., sygn. P 44/10, OTK ZU nr

4/A/2013, poz. 39). Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności", Trybunał stwierdził, że obejmują one „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej (...) oparcie w przepisach Konstytucji. Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły" (orzeczenie z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. K. 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 8). W ocenie Trybunału, z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika m.in. zakaz przyjmowania nieprzewidywalnych unormowań, przy czym zaskakujące dla jednostki może być też stosowanie przepisów zawierających nieostre przesłanki (zob. wyroki z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138 oraz 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27).

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach zwracał uwagę, że prawodawca może nowelizować obowiązujące prawo, także na niekorzyść obywateli, pogarszając ich sytuację prawną. Jednakże musi respektować wymogi konstytucyjne. Nowelizacja przepisów *per se*, nawet wówczas, gdy pogarsza sytuację obywatela, nie przesądza automatycznie o naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, musi być jednak zapewniony odpowiedni okres dostosowawczy i zapewnione respektowanie praw słusznie nabytych (zob. orzeczenie z dnia 19 listopada 1996 r., sygn. K. 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49). W związku z tym Trybunał zwracał też uwagę, iż z zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika, że każdy może ufać, iż sposób unormowania jego praw i obowiązków nigdy nie ulegnie zmianie na niekorzyść; niemniej ostateczna ocena regulacji prawnych zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian, a nade wszystko od sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości (zob. wyrok z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K. 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że ustawodawca w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i w konsekwencji stanowią również ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych. Demokratycznie legitymowany ustawodawca ma prawo do przeprowadzania reform ustrojowych w konstytucyjnie określonych granicach. Uznanie takich zmian za konstytucyjnie wykluczoną ingerencję ustawodawcy oznaczałoby, że władza publiczna nie może przeprowadzać zmian ustrojowych połączonych z likwidacją i tworzeniem nowych stanowisk pracowniczych. W sytuacji takich reform może ulec osłabieniu pewność prawa i bezpieczeństwo prawne obywateli stanowiące elementy składowe zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zawsze bowiem ingerencje w istniejące stosunki prawne, a w przypadku zaskarżonych regulacji ingerencja ustawodawcy w istniejące stosunki pracownicze, osłabia pewność prawa i bezpieczeństwo prawne obywateli, których to dotyczy (zob. wyrok z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 54).

W świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych („tego, co prawodawca unormował"). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji. Z uwagi na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, które mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych) albo – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – materialnoprawnych (np. zbyt wąskiego i arbitralnego zakreślenia przesłanek

realizacji praw konstytucyjnych). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju – tzw. zaniechań prawodawczych.

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość" (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), niepodlegające kontroli Trybunału. Jej uregulowanie w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej, czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób.

Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze.

Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść

zaniechań ustawodawczych. Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania. Postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustrojodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w ustawie zasadniczej (zob. postanowienie z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123).

Posłowie Wnioskodawcy, uzasadniając zarzut z punktu czwartego *petitum* wniosku, ograniczają się do formułowania zdań twierdzących o naruszeniu wskazanych zasad konstytucyjnych, ale nie przedstawiają argumentów na poparcie prezentowanych tez. W szczególności nie przeprowadzają testu określoności prawa. Nie wiadomo, czy Ich zastrzeżenia dotyczą precyzyjności regulacji prawnej, jasności przepisu czy może jego legislacyjnej poprawności. Samo odwołanie się do zasad techniki prawodawczej bez powiązania przytoczonych artykułów z zarzutem pod adresem zaskarżonego przepisu jest mało przydatne. Brak również informacji o ewentualnych rozbieżnościach w doktrynie prawa lub w orzecznictwie sądowym w zakresie wykładni art. 33c ustawy o d.a.r. Posłowie Wnioskodawcy w zasadzie prezentują jedynie pogląd dotyczący optymalnego – w Ich ocenie – ustawowego uregulowania kwestii „unieważnienia" wyników naboru na stanowisko kierownika jednostki. Samo przedstawienie takiej propozycji nie jest równoznaczne z wykazaniem niekonstytucyjności obowiązującego rozwiązania.

W tym miejscu należy zauważyć, że w pierwotnym brzmieniu art. 33c ustawy o d.a.r. nie były określone ani kryteria uzasadniające zarządzenie przez

Prezesa Rady Ministrów ponownego przeprowadzenia naboru na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej, ani termin do wydania takiego zarządzenia.

Zmiana treści art. 33c ustawy o d.a.r., dokonana na mocy art. 2 ustawy o zmianie u.s.c., która wynika ze zniesienia Rady Służby Cywilnej, ogranicza się do wyeliminowania udziału tego organu z procedury prowadzącej do zarządzenia przez Prezesa Rady Ministrów ponownego przeprowadzenia naboru na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej.

Posłowie Wnioskodawcy nie przedstawili argumentów na poparcie tezy o naruszeniu przez zaskarżony przepis zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zarówno w stanie prawnym obowiązującym przed nowelizacją dokonaną mocą ustawy o zmianie u.s.c., jak i w obecnym stanie prawnym kierownicy jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwych ministrów musieli liczyć się z możliwością zarządzenia przez Prezesa Rady Ministrów ponownego przeprowadzenia naboru w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu naboru na zajmowane przez nich stanowisko. Ewentualność taka nie była ustawowo ograniczona ani z uwagi na upływ czasu, ani dodatkowymi kryteriami.

Konsekwencja prawodawcy w tej materii świadczy o celowym zaniechaniu uregulowania w ustawie takich warunków. Określenie rodzajów nieprawidłowości przy naborze, uzasadniających zanegowanie jego wyników, mogłoby prowadzić do zbędnej kazuistyki, jak również groziłoby pozostawieniem poza zakresem normowania nieprzewidzianych przypadków, które, w konsekwencji, ograniczając możliwość przeprowadzenia sprawnego ponownego naboru, obniżałyby efektywność działania administracji państwowej. Podobnie trudno, bez narażenia się na zarzut arbitralności, określić długość okresu, po którego upływie nie byłoby możliwe zakwestionowanie wyników naboru na stanowisko kierownika jednostki, w przypadku stwierdzenia nawet poważnych nieprawidłowości w przebiegu naboru. Wykreślenie – w następstwie

nowelizacji – z treści art. 33c ustawy o d.a.r. fragmentu mówiącego o składaniu wniosku przez Radę Służby Cywilnej jest wynikiem, o czym była już mowa, zniesienia tego organu.

Tym samym brak uregulowania w art. 33c ustawy o d.a.r. kryteriów uzasadniających zarządzenie przez Prezesa Rady Ministrów ponownego przeprowadzenia naboru na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej oraz brak określenia terminu do wydania takiego zarządzenia należy traktować jako zaniechanie prawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Posłowie Wnioskodawcy nie przedstawili dowodów wskazujących, iż na poziomie Konstytucji istnieje norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej.

Dlatego postępowanie w zakresie badania art. 33c ustawy o d.a.r. podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich podzielił zarzuty kierowane przez Posłów Wnioskodawców pod adresem art. 33c ustawy o d.a.r. Rzecznik podniósł, iż przepis ten pozostaje w ścisłym związku z art. 60 Konstytucji, gdyż bezpośrednio dotyczy naboru do służby publicznej. Realizacja art. 60 Konstytucji, z jednej strony, wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania stanowisk w służbie cywilnej, a z drugiej strony, nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Takich gwarancji – zdaniem Rzecznika – nie zapewnia art. 33c ustawy o d.a.r.

Tymczasem art. 60 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli jedynie w odniesieniu do takiej regulacji prawnej, która dotyczy dopuszczenia do służby publicznej, a nie kolejnych etapów zatrudnienia w tej służbie i zwolnienia z niej (na ten temat – w dalszej części niniejszego stanowiska). W związku z tym

powyższa argumentacja Rzecznika nie zawiera dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności art. 33c ustawy o d.a.r.

Posłowie Wnioskodawcy – w punkcie pierwszym *petitum* wniosku – zarzucają niezgodność art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. m.in. z, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, zasadami praworządności oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Uzasadnienie zarzutu w tej części ogranicza się do przedstawienia tezy, iż warunek selekcyjny w postaci braku członkostwa Szefa Służby Cywilnej w partii politycznej, z pominięciem ustanowienia odpowiedniego okresu braku przynależności do partii przed objęciem tego stanowiska, nie gwarantuje politycznie neutralnego wykonywania zadań przez służbę cywilną, co skutkuje naruszeniem powołanych zasad. Teza powyższa nie została jednak poparta przez Posłów Wnioskodawców konkretnymi i przekonywającymi argumentami, pozwalającymi dokonać oceny jej trafności.

Sprzeczności art. 53 u.s.c. z art. 2 Konstytucji Posłowie Wnioskodawcy upatrują w pominięciu wymogu odpowiedniego stażu pracy dla osób ubiegających się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Uzasadnienie w tej części sprowadza się do zdania twierdzącego, iż rezygnacja ustawodawcy przy ustalaniu warunków, jakie muszą spełniać osoby na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, ze stażu kandydatów w jednostkach sektora finansów publicznych lub innych gwarantujących zdobycie doświadczenia narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Teza ta nie została poparta żadnymi argumentami świadczącymi o jej słuszności.

Posłowie Wnioskodawcy wskazują art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli również w trzecim punkcie *petitum* wniosku. Uzasadniając ten zarzut, stwierdzają, że odstępstwo od zasady przyzwoitej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa na gruncie art. 53a u.s.c. jest oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie negatywne konsekwencje,

zaprzecza bowiem istocie demokracji jako naczelnej zasadzie określonej w art. 2 Konstytucji. Ponadto nowelizacja ustawy o służbie cywilnej, obejmująca dodanie art. 53a, jest nieproporcjonalna do celu regulacji.

Posłowie Wnioskodawcy nie rozwijają swojej tezy o naruszeniu zasady przyzwoitej legislacji oraz zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także nie przeprowadzają testu proporcjonalności dla wykazania naruszenia zasady proporcjonalności, w szczególności nie wskazują, czy kwestionowana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków, czy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, czy rezultaty jej wprowadzenia pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela.

Z powyższych względów postępowanie w zakresie wynikających z art. 2 Konstytucji wzorów kontroli – wskazanych przez Posłów Wnioskodawców w punkcie 1, 2 i 3 *petitum* wniosku – podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Krótkiego omówienia wymaga również zakres zaskarżenia przepisów wyszczególnionych we wniosku Posłów Wnioskodawców.

W punkcie drugim *petitum* wniosku zakwestionowano cały art. 53 u.s.c. Z uzasadnienia wniosku wynika jednak, że uwagi pod adresem tego przepisu są związane z treścią art. 12 pkt 12 lit. b ustawy o zmianie u.s.c., tj. dotyczą uchylenia ust. 4 i 5 w art. 53 u.s.c. Powyższe ustalenie daje podstawę do przyjęcia, że art. 53 u.s.c. został przez Posłów Wnioskodawców zaskarżony w zakresie, w jakim pomija wymóg odpowiedniego stażu pracy dla osób ubiegających się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Jak już wcześniej zasygnalizowano, kolejnymi nowelizacjami ustawy o służbie cywilnej obowiązującą w chwili składania wniosku treść art. 53 u.s.c. oznaczono jako ust. 1 tego artykułu. Dlatego należy uznać, że w aktualnym stanie prawnym do tej jednostki redakcyjnej aktu prawnego kierowany jest zarzut Posłów Wnioskodawców.

Posłowie Wnioskodawcy zaskarżyli również cały art. 53a u.s.c. (w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy o zmianie u.s.c.). W uzasadnieniu wniosku kwestionują zasady powołania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej zawarte w ust. 1-5 art. 53a u.s.c. Nie formułują jednak – podobnie jak i Rzecznik – żadnych uwag do ust. 6-9 w art. 53a u.s.c.

W punkcie piątym Posłowie Wnioskodawcy zaskarżyli art. 6 ustawy o zmianie u.s.c. Z uzasadnienia wniosku wynika, że kwestionowana jest jedynie regulacja zawarta w art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie u.s.c., a poza zakresem zaskarżenia pozostawiono ust. 2 i 3 tego artykułu.

Dlatego w odniesieniu do tych części wskazanych przez Posłów Wnioskodawców artykułów, które zawierają przepisy lub normy nieobjęte zakresem zaskarżenia, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Problemy konstytucyjne sformułowane we wniosku Rzecznika oraz Posłów Wnioskodawców wymagają dokonania oceny:

- czy rezygnacja z obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru narusza prawo dostępu obywateli polskich do służby publicznej na jednakowych zasadach oraz wyklucza zawodowe, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań przez korpus służby cywilnej?;

- czy pominięcie określenia w art. 53a ust. 1-5 u.s.c. (w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy o zmianie u.s.c.) kryteriów wyboru kandydatów powoływanych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej narusza prawo dostępu obywateli polskich do służby publicznej na jednakowych zasadach oraz wyklucza zawodowe, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań przez korpus służby cywilnej?;

- czy ustalenie w art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. wymogu braku członkostwa Szefa Służby Cywilnej w partii politycznej, bez określenia okresu pozostawania poza

strukturami partii przed objęciem tego stanowiska, wyklucza bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań przez korpus służby cywilnej?;

- czy pominięcie w art. 53 ust. 1 u.s.c. ustanowienia wymogu odpowiedniego stażu pracy dla osób ubiegających się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej wyklucza zawodowe i bezstronne wykonywanie zadań przez korpus służby cywilnej?

Analiza zaskarżonych przepisów zostanie w niniejszym stanowisku dokonana zgodnie z chronologią przyjętą przez Rzecznika i Posłów Wnioskodawców. Celowe jest poprzedzenie jej krótkim omówieniem wzorców kontroli.

Prawo, o jakim mowa w art. 60 ustawy zasadniczej – jako prawo gwarantowane na poziomie Konstytucji – przysługuje obywatelom polskim. Istotny sens tego przepisu polega na zagwarantowaniu obywatelom, spełniającym warunki określone w Konstytucji i ustawach, powszechnego i równego dostępu do służby publicznej we wszystkich jej formach organizacyjnych. W konstytucyjnym nakazie stosowania „jednakowych zasad" należy rozróżniać dwa aspekty: podmiotowy i przedmiotowy. W pierwszym aspekcie z powyższego nakazu wynika dyrektywa stosowania takich samych zasad selekcji wobec wszystkich osób, pod jedynym warunkiem, że są objęte gwarantowanym w art. 60 prawem równego dostępu, spełniając określone przesłanki pozytywne, i nie są spod działania gwarancji wyłączone na skutek spełnienia pewnych przesłanek negatywnych. Zasady selekcji nie mogą być różnicowane – także przez ustawodawcę – wobec grup wyróżnionych na podstawie cech (kryteriów) nierelewantnych w stosunku do celów selekcji (doboru) oraz niemających waloru konstytucyjności, np. płci, pochodzenia społecznego, rasy. W aspekcie przedmiotowym nakaz stosowania „jednakowych zasad" sprowadza się do dyrektywy równego traktowania kandydatów ubiegających się o takie samo

stanowisko (funkcję) w służbie publicznej. Inaczej mówiąc, stosowania tych samych zasad przy obsadzaniu tych samych stanowisk (zob. W. Sokolewicz, uwagi do art. 60, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 2, 6 – 8).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, aby ustawa pozostawała w zgodzie z art. 60 Konstytucji, musi m.in. określać obiektywne kryteria doboru kandydatów do danej służby oraz regulować zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiejkolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Przy tym nie odbiera to władzy publicznej możliwości ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę. Z przywołanej regulacji konstytucyjnej wynika, że nikomu, również obywatelowi polskiemu korzystającemu z pełni praw publicznych, nie przysługuje roszczenie o przyjęcie do służby publicznej (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. SK 29/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 120).

W postanowieniu z dnia 11 maja 2009 r., sygn. SK 37/07 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 74), Trybunał przyjął, że art. 60 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli jedynie w odniesieniu do takiej regulacji prawnej, która dotyczy dopuszczenia do służby publicznej, a nie kolejnych etapów zatrudnienia w tej służbie. Ponieważ skarżąca kwestionowała przepis odnoszący się do osób już zatrudnionych w służbie cywilnej, zarzuty dotyczące naruszenia równego dostępu do służby publicznej Trybunał uznał za bezzasadne.

Podobnie w wyroku z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. SK 29/11 (*op. cit.*), Trybunał stwierdził, że nie sposób bez wątpliwości podzielić poglądu, jakoby art. 60 Konstytucji obejmował nie tylko etap dostępu do służby, ale również kolejne etapy.

Art. 60 Konstytucji z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej,

a z drugiej strony nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych stanowić może istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach (zob. w szczególności wyroki z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163, 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16; zob. też M. Florczak-Wątor, *Konstytucja RP*, tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 1417).

„Art. 60 Konstytucji nie gwarantuje prawa do awansu osobom przyjętym do służby publicznej. Z drugiej jednak strony ubieganie się o przeniesienie na wyższe stanowisko zbiega się z reguły z kandydowaniem na to stanowisko nie tylko osób, które już zostały przyjęte do służby publicznej, ale także osób, które ubiegają się o dane stanowisko, nie należąc jeszcze do służby publicznej. Z tego względu konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej musi zostać odniesione do poszczególnych rodzajów stanowisk w obrębie służby publicznej. Rozważane prawo obejmuje nie tylko ogólne prawo do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej w ogóle, ale także prawo do ubiegania się o określone stanowisko w obrębie tej służby, a przedstawione wyżej gwarancje dotyczące dostępu do służby publicznej muszą odnosić się do procedur obsadzania poszczególnych rodzajów stanowisk w służbie publicznej. Gwarancje te zapewniają jednakową ochronę kandydatów już zatrudnionych w służbie publicznej i kandydatów spoza tej służby" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130).

Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji, korpus służby cywilnej działający w urzędach administracji rządowej jest powołany w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Wszystkie wskazane w tym przepisie cele powinny być

realizowane łącznie, zaś ich osiągnięcie ma być zagwarantowane w ustawie. Ich realizacja jest możliwa jedynie przez stworzenie odpowiedniego mechanizmu ustawowego, który pozwoli na zapewnienie wykonywania takich zadań przez odpowiednio do tego przygotowaną kadrę urzędniczą.

Konstytucja nie wskazuje szczegółowo zasad naboru do służby cywilnej, jej funkcjonowania czy kwalifikacji osobistych lub fachowych osób wchodzących w skład korpusu służby cywilnej. Przesądza jednak o konieczności powołania takiego korpusu w ramach struktury administracji rządowej oraz precyzyjnie określa cztery podstawowe cele, dla których służba ta jest tworzona. Konstytucyjne cele służby cywilnej ograniczają swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej. Realizacja tych celów jest bowiem możliwa jedynie przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów ustawowych. Konstytucja, mimo że nie przesądza o szczegółowych rozwiązaniach w tym zakresie, tworzy ograniczone ramy dla instytucjonalnych rozwiązań na poziomie ustawowym.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. K 9/02, przedstawił, jakie warunki należy spełnić, aby możliwa była realizacja celów określonych w art. 153 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z zaprezentowanymi w tym wyroku poglądami, członkowie korpusu służby cywilnej powinni m.in. wykonywać powierzone im zadania zawodowo, co oznacza w pierwszym rzędzie, że powinni posiadać odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie zawodowe. Zapewnienie właściwej realizacji tego celu wymaga stworzenia odpowiednich warunków, gwarantujących kandydatom na stanowiska w służbie cywilnej zdobycie takich kwalifikacji, jak również mechanizmu weryfikacji ich zawodowego przygotowania oraz naboru na wolne miejsca pracy na określonych stanowiskach w urzędach administracji rządowej. Nie budzi wątpliwości fakt, że różne stanowiska, zależnie od materii spraw rozstrzyganych w danej instytucji (komórce) administracji rządowej, wymagać powinny posiadania przez osoby

tam zatrudnione różnych kwalifikacji, zatem nie każda osoba wchodząca w skład tzw. korpusu służby cywilnej może być obsadzona na dowolnym z takich stanowisk.

Zawodowość oznacza profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pracowników czy urzędników służby cywilnej, zaś dla zajmowania konkretnego stanowiska pewnych kwalifikacji szczególnych. Przede wszystkim z tego powodu „zawodowość" nie może być rozumiana wyłącznie jako formalna konieczność zatrudniania czy mianowania na określonym stanowisku. Zdobycie odpowiednich kwalifikacji powinno być weryfikowane przed przyjęciem do korpusu służby cywilnej, jak również w okresie późniejszym w trakcie realizacji zadań przez członka korpusu pod kątem rzetelnego wykonywania powierzonych mu obowiązków.

Neutralność polityczna to przede wszystkim brak możliwości wpływu świata polityki na działalność korpusu służby cywilnej. Podstawowym i koniecznym elementem służącym realizacji tego celu jest takie ustawowe ukształtowanie mechanizmu powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek, choćby przejściowych, możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę. Mechanizm ten powinien być zatem wolny od możliwości jakiejkolwiek ingerencji polityki czy prób narzucania konkretnych rozstrzygnięć.

Podobnie, jak w przypadku gwarancji zawodowości korpusu, również w celu zapewnienia jego apolityczności ustawa o służbie cywilnej powinna stwarzać obiektywne, jasne i precyzyjne kryteria funkcjonowania instytucjonalnego służby cywilnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „nie jest to możliwe bez zapewnienia stabilności wskazanych powyżej mechanizmów. Jakakolwiek ingerencja ustawodawcy, choćby o przejściowym, epizodycznym charakterze w raz stworzony spójny system działania służby musi być nie tylko szczególnie uzasadniona, ale przede wszystkim nie może naruszać albo prowadzić do przekreślenia ustalonych, przejrzystych i gwarantujących realizację

wskazanych konstytucyjnie celów zasad funkcjonowania tej służby" (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 94).

Najważniejszym uzasadnieniem dla koncepcji korpusu służby cywilnej jest oczywista potrzeba zapewnienia administracji rządowej zespołu nieangażujących się w partyjną politykę, wysoko kwalifikowanych i ustabilizowanych na swoich pozycjach zawodowych, a więc uniezależnionych od zmiennych w demokracji politycznych koniunktur, wykonawców, gwarantujących – głównie w rezultacie swojej neutralności politycznej – ciągłość oraz przewidywalność aparatu państwowego. Osiągnięcie tego celu wymaga klarownego i respektowanego odgraniczenia stanowisk w administracji obsadzanych przez członków korpusu służby cywilnej według jasno określonych kryteriów kwalifikacji fachowych, moralnych oraz intelektualnych od stanowisk politycznych, tzn. obejmowanych przez osoby selekcjonowane z uwzględnieniem jako pierwszoplanowego kryterium lojalności politycznej (zob. W. Sokolewicz, uwagi do art. 153, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 16 – 17).

W art. 1 u.s.c. znajduje swoje potwierdzenie kształt służby cywilnej, jaki został jej wyznaczony w art. 153 Konstytucji. Odnosi się to też do zakresu, w jakim służba cywilna została ustanowiona. Przepis art. 1 u.s.c. ma bardzo ogólną treść, choć niezwykle istotną z punktu widzenia uregulowań zawartych w całej ustawie, ważną zwłaszcza dla ich wykładni. Przede wszystkim wskazuje cel ustanowienia służby cywilnej. Służba cywilna ma zatem zapewniać zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa. Są to jednocześnie fundamentalne zasady, w oparciu o które służba ta została zbudowana. Ich istota i gwarancje realizacji wynikają z dalszych przepisów ustawy.

Korpus służby cywilnej tworzą: pracownicy służby cywilnej – zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, urzędnicy służby cywilnej – zatrudnieni na

podstawie mianowania oraz osoby zatrudnione na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej (art. 3 u.s.c.).

Gwarancją, że w wyniku naboru nie trafiają do służby cywilnej ludzie przypadkowi, jest wskazany w art. 4 u.s.c. katalog rygorów selekcyjnych. Zgodnie z tym przepisem, 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.

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 dotyczącego wyższych stanowisk w służbie cywilnej (art. 6 u.s.c.).

Nabór kandydatów do korpusu służby cywilnej (z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 4) organizuje dyrektor generalny urzędu. Ma on obowiązek upowszechniać informacje o wolnych stanowiskach pracy przez umieszczenie ogłoszenia o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (art. 26 i art. 28 ust. 1 u.s.c.).

Stosunek pracy pracownika służby cywilnej nawiązuje się na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony lub na czas określony (art. 35 ust. 1 u.s.c.). Osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej odbywają (z zastrzeżeniem art. 36 ust. 6, 6a i 7 u.s.c.) służbę przygotowawczą. O uzyskanie mianowania w służbie cywilnej może ubiegać się osoba, która:

1) jest pracownikiem służby cywilnej;

2) posiada co najmniej trzyletni staż pracy w służbie cywilnej lub uzyskała zgodę dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania

kwalifikacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po upływie dwóch lat od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej;

3) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;

4) zna co najmniej jeden wyszczególniony w ustawie język obcy;

5) jest żołnierzem rezerwy lub nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony (art. 40 u.s.c.).

Inne są kryteria mianowania dla absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, lecz odmienności te nie mają znaczenia dla prowadzonej analizy i dlatego zostaną pominięte.

Postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie prowadzi Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (art. 43 ust. 1 u.s.c.).

Szef Służby Cywilnej jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej. Podlega on bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, który też go powołuje i odwołuje (art. 10 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 (art. 52 pkt 1-5 u.s.c.).

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) spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych (art. 53 ust. 1 u.s.c.).

Stanowiska, o których mowa w art. 52 pkt 5 u.s.c., mogą zajmować osoby, które spełniają wymagania określone w odrębnych przepisach (art. 53 ust. 2 u.s.c.).

Art. 53a ust. 1-5 u.s.c. w zaskarżonym brzmieniu stanowił:

„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.).”.

Art. 53a u.s.c. został dodany przez art. 1 pkt 13 ustawy o zmianie u.s.c. Przed nowelizacją dokonaną na mocy tej ostatniej ustawy obsadzanie wyższych

stanowisk w służbie cywilnej następowało w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.

Działania członka korpusu służby cywilnej, a zwłaszcza podejmowane przez niego decyzje, powinny być nacechowane obiektywizmem. W tym przypadku należy się odwołać do katalogu obowiązków z art. 76 u.s.c. Dyrektywą najważniejszą w postępowaniu członka korpusu jest zatem przestrzeganie Konstytucji RP i innych przepisów prawa, ochrona interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela. Odrębnym obowiązkiem jest powinność rzetelnego i bezstronnego wykonywania powierzonych zadań. Gwarancjami bezstronności są różnego rodzaju nakazy, zakazy i ograniczenia adresowane do członków korpusu służby cywilnej. Wśród nich należy wymienić zakaz kierowania się przy wykonywaniu obowiązków służbowych interesem jednostkowym lub grupowym (art. 78 u.s.c.).

Ustawa o d.a.r. określa zakres działów administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem (art. 1 ustawy o d.a.r.). Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną przez urzędy wyszczególnione w art. 33a ust. 1 ustawy o d.a.r. Na mocy zaskarżonego art. 33c ustawy o d.a.r. (zmienionego art. 2 ustawy o zmianie u.s.c.) Prezes Rady Ministrów uzyskał uprawnienie do zarządzenia ponownego przeprowadzenia naboru na stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez niego lub właściwego ministra, bez oczekiwania na stosowny wniosek Rady Służby Cywilnej, który był wymagany przed nowelizacją dokonaną ustawą o zmianie u.s.c.

Art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie u.s.c. stanowi:

„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.".

Przepisu tego nie stosuje się do urzędników służby cywilnej, do których mają zastosowanie przepisy rozdziału 5 u.s.c.

W świetle przedstawionego powyżej stanu prawnego należy dokonać oceny zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi w analizowanych wnioskach wzorcami kontroli.

Zarzut z punktu pierwszego wniosku Rzecznika dotyczy uchylenia art. 54 ust. 1 u.s.c., tj. przepisu regulującego obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Ocenę tego zarzutu należy rozpocząć od przypomnienia niebudzącego kontrowersji twierdzenia, iż Konstytucja nie wskazuje szczegółowo zasad naboru do służby cywilnej. Ustrojodawca pozostawił ustawodawcy zwykłemu swobodę w zakresie uregulowania zasad funkcjonowania służby cywilnej, w tym naboru do niej oraz zasad obsadzania stanowisk. Ustawodawca może zatem wprowadzać rozwiązania instytucjonalne ukierunkowane na przeciwdziałanie określonym negatywnym zjawiskom w tej sferze życia publicznego (wzmiankowana w uzasadnieniu projektu poselskiego ustawy o zmianie u.s.c. przewlekłość procedur dotyczących obsadzania stanowisk kierowniczych w służbie cywilnej; druk sejmowy nr 119/VIII kad.).

Wyeliminowanie trybu konkursowego przy obsadzaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej nie jest równoznaczne z pozbawieniem obywateli polskich dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach oraz nie wyklucza możliwości realizacji określonych w art. 153 ust. 1 Konstytucji celów służby cywilnej. Nie jest również tożsame z wprowadzeniem arbitralności przy naborze. Obsadzanie takich stanowisk w innej drodze niż otwarty konkurs, przy

ustanowieniu w ustawie o służbie cywilnej odpowiednich kryteriów selekcji kandydatów, będzie także zgodne z normami konstytucyjnymi.

Należy w tym miejscu zauważyć, że uchylony art. 54 ust. 1 i 2-6 u.s.c. nie wprowadzał bezwzględnego obowiązku obsadzania wszystkich wyższych stanowisk w drodze konkursu. Przewidziano w nim bowiem sytuacje, w jakich możliwe było obsadzenie stanowiska zastępcy osoby, o której mowa w art. 52 ust. 2-4 u.s.c., w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej, jak i obsadzenie wyższego stanowiska, o którym mowa w art. 52 ust. 2-4 u.s.c., bez przeprowadzenia naboru – w drodze delegowania członka korpusu służby cywilnej.

Konstytucja nie wprowadza obowiązku obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej wyłącznie w trybie otwartego i konkurencyjnego naboru. Rezygnacja z tego trybu *per se* nie świadczy o naruszeniu art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji. Bezsprzecznie konstytucyjne cele służby cywilnej ograniczają swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej. Nie wykluczają one jednak rezygnacji z konkursowego trybu naboru na niektóre stanowiska. Realizacja przez ustawodawcę istniejących w tej materii konstytucyjnych wymagań jest możliwa w drodze odpowiedniego uregulowania dostępu do stanowisk w służbie cywilnej w innych przepisach ustawy o służbie cywilnej. Kwestia spełnienia tych wymagań zostanie poddana ocenie przy analizie zarzutu kierowanego pod adresem art. 53a ust. 1-5 u.s.c.

Końcowo, zasadne jest odwołanie się do cytowanego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, w którym stwierdzono: „Zdaniem Trybunału regułą powinien być dostęp do stanowisk w służbie publicznej w drodze konkursu przeprowadzanego na podstawie jasnych określonych w ustawie kryteriów. (...) Ustawodawca powinien dążyć do coraz szerszego wprowadzania procedury konkursowej przy obsadzaniu stanowisk w służbie publicznej. (...) podstawowe kryteria selekcji

kandydatów powinny być określone w samej ustawie. Ustawodawca powinien przy tym preferować konkursowe procedury naboru do służby publicznej". Tym samym – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – konkursowe procedury naboru są zalecanymi, ale nie jedynymi dopuszczalnymi przez ustawę zasadniczą i odstąpienie od obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze konkursu (przy spełnieniu dodatkowych kryteriów, które jednak mogą być uregulowane w odrębnych przepisach i tym samym nie mają bezpośredniego związku z oceną konstytucyjności uchylenia art. 54 u.s.c.) nie narusza zasad ustanowionych w ustawie zasadniczej.

Z powyższych względów należy uznać, iż art. 1 pkt 14 ustawy o zmianie u.s.c. – w zakresie, w jakim uchyla w art. 54 ust. 1 u.s.c. – jest zgodny z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Drugi zarzut z wniosku Rzecznika dotyczy obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w formie powołania. Samo wprowadzenie takiego trybu, jak wynika chociażby z argumentacji przywołanej powyżej, nie może być uznane za stojące w sprzeczności z zasadami konstytucyjnymi. W świetle poglądów doktryny i Trybunału Konstytucyjnego, przytoczonych w części niniejszego stanowiska, w której omówiono wzorce kontroli, staje się jednak oczywiste, że dla zapewnienia zgodności kwestionowanej regulacji z art. 60 i art. 153 ust. 1 Konstytucji konieczne jest ustanowienie przejrzystych i jasnych reguł naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Realizacja celów tej służby jest bowiem możliwa przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów ustawowych dotyczących m.in. zasad rekrutacji.

Powołanie osoby na wyższe stanowisko w służbie cywilnej ograniczone jest kryteriami określonymi w art. 4 i art. 53 u.s.c. W pierwszym z tych przepisów wymieniono ogólne wymogi wobec osób zatrudnionych w służbie cywilnej, a w drugim – wymagania w stosunku do osób zajmujących wyższe stanowiska. Kryteria te odnoszą się m.in. do obywatelstwa, posiadania pełni praw

publicznych, braku karalności, nieposzlakowanej opinii, wyższego wykształcenia. Przede wszystkim jednak, zgodnie z tymi przepisami, w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która posiada kwalifikacje wymagane na danym stanowisku pracy, a wyższe stanowisko w tej służbie może zajmować osoba, która posiada kompetencje kierownicze i spełnia wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz przepisach odrębnych.

Niewątpliwie zdobycie odpowiednich kwalifikacji powinno być weryfikowane przed przyjęciem do korpusu służby cywilnej, a w trakcie realizacji zadań przez członka korpusu powinna być dokonywana ocena jego pracy. Tym niemniej sposoby weryfikacji odpowiednich kwalifikacji oraz oceny pracy mogą być różne. Mogą one także różnić się w ramach poszczególnych, wyodrębnionych prawnie, kategorii członków korpusu służby cywilnej.

Weryfikacji kwalifikacji członków korpusu służby cywilnej zatrudnianych po przeprowadzeniu postępowania konkursowego dokonują odpowiednie komisje ustanowione na podstawie przepisów rozdziału 3 ustawy o służbie cywilnej. W odniesieniu do osób obejmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej weryfikacji takiej dokonują organy wymienione w art. 53a ust. 1-4 u.s.c. Pracownicy i urzędnicy służby cywilnej podlegają ocenie prowadzonej na podstawie art. 38 i art. 81 u.s.c. Dwukrotna, następująca po sobie, negatywna ocena, o której mowa w art. 81 ust. 1 u.s.c., stanowi podstawę rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej. Również sposób wykonywania obowiązków przez osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej podlega kontroli przez organ, który dokonał powołania. Negatywna ocena uprawnia do odwołania ze stanowiska.

W art. 53a u.s.c. powierzono organowi powołującemu ocenę posiadania wymaganych kwalifikacji przez osoby obejmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Brak w zaskarżonym przepisie kryteriów wyboru kandydatów powoływanych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, przy równoczesnym zamieszczeniu tych kryteriów w innych artykułach ustawy o służbie cywilnej oraz

w opisie stanowiska pracy, nie pozwala podzielić słuszności zarzutów formułowanych pod adresem tego przepisu przez Rzecznika oraz Posłów Wnioskodawców. Należy w tym miejscu przypomnieć, że gwarancję właściwej realizacji, określonych w art. 153 Konstytucji, celów korpusu służby cywilnej stanowią także przepisy rozdziału 6 ustawy o służbie cywilnej. Dyrektywą najważniejszą w postępowaniu członka korpusu jest przestrzeganie Konstytucji i innych przepisów prawa, ochrona interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela. Odrębnym obowiązkiem jest powinność bezstronnego wykonywania powierzonych zadań. Gwarancjami bezstronności są różnego rodzaju nakazy, zakazy i ograniczenia adresowane do członków korpusu służby cywilnej. Wśród nich należy wyeksponować zakaz kierowania się przy wykonywaniu obowiązków służbowych interesem jednostkowym lub grupowym.

Uchwalając art. 53a u.s.c., ustawodawca skorzystał z przysługującej mu swobody legislacyjnej w zakresie ustalania szczegółowych warunków dostępu do wyższych stanowisk w służbie cywilne. Nie wprowadził przy tym żadnych kryteriów dyskryminujących w stosunku do obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych, które stanowiłyby przeszkodę w dostępie do służby publicznej. Brak procedur kontrolnych i odwoławczych zapewniających weryfikowalność decyzji o powołaniu stanowi pewną niedoskonałość zaskarżonego uregulowania, jednak nie przesądza o jego niekonstytucyjności. Nie sprzeciwia się bowiem realizacji celów działania korpusu służby cywilnej i nie narusza wprost prawa dostępu obywateli do służby publicznej na jednakowych zasadach. Obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze powołania niewątpliwie jest przy tym przydatne do realizacji celu, jakim jest przyspieszenie naboru oraz zapewnienie sprawnego administrowania i zarządzania kadrami.

Powyższe względy dają podstawę do przyjęcia, że art. 53a ust. 1-5 u.s.c. – w zakresie, w jakim nie określa kryteriów wyboru kandydatów powoływanych na wyższe stanowiska w służbie cywilnej – jest zgodny z art. 60 i art. 153 ust. 1

Konstytucji. Uznanie braku naruszenia art. 60 ustawy zasadniczej czyni zaś zbędne przeprowadzenie testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, powołanego przez Posłów Wnioskodawców jako wzorzec związkowy do art. 60 ustawy zasadniczej.

W art. 11 ust. 1 u.s.c. wyszczególniono wymagania w stosunku do osoby zajmującej stanowisko Szefa Służby Cywilnej. Jednym z wymagań jest brak członkostwa w partii politycznej. W poprzednim stanie prawnym, obowiązującym przed nowelizacją dokonaną mocą ustawy o zmianie u.s.c., kryterium to uzupełnione było o brak przynależności do partii politycznej w okresie 5 lat przed objęciem stanowiska Szefa Służby Cywilnej. W ocenie Posłów Wnioskodawców oraz Rzecznika, rezygnacja z wymogu braku członkostwa w partii politycznej w okresie ostatnich 5 lat przed powołaniem prowadzi do naruszenia nakazu apolityczności służby cywilnej.

Dokonując oceny tego zarzutu, należy zauważyć, że z przepisów Konstytucji wynika zakaz przynależności do partii politycznej szeregu podmiotów, który to zakaz ma zagwarantować apolityczne wykonywanie nałożonych na te podmioty obowiązków. Można w tym miejscu wymienić sędziów (art. 178 ust. 3), sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 3), Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 3), Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3), członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2). Również w niektórych ustawach zwykłych zawarty jest podobny zakaz. Dotyczy on w szczególności prokuratorów oraz funkcjonariuszy służb mundurowych.

W ustawie o służbie cywilnej zakazem przynależności do partii politycznej objęto – oprócz Szefa Służby Cywilnej – urzędników służby cywilnej oraz osoby zajmujące wyższe stanowiska w tej służbie (art. 78 ust. 5 i 7 u.s.c.). Nie dotyczy on jednak pracowników służby cywilnej, którzy również są członkami korpusu służby cywilnej.

W przytoczonych przepisach nie ustanowiono okresu, jaki musi upłynąć od zakończenia członkostwa w partii politycznej do powołania na stanowisko objęte zakazem przynależności do partii.

Celem regulacji ograniczających wolność zrzeszania się w partie polityczne jest konieczność zachowania bezstronności i neutralności politycznej określonych osób i instytucji. Ustawodawca uczynił adresatami ograniczeń te kategorie osób, które odpowiadają za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa bądź są zatrudnione na wysokich stanowiskach, pełnią funkcje kierownicze albo wykonują obowiązki o poufnym charakterze.

Zakaz członkostwa w partiach politycznych osób sprawujących określone funkcje w aparacie państwowym zapobiega konfliktom interesów i ról wynikających z wykonywania służby publicznej i prowadzenia działalności na rzecz określonej partii. Istotą członkostwa w partii politycznej, wyraźnie formułowaną w statutach większości partii politycznych, jest obowiązek stosowania się do uchwał statutowych organów partyjnych i czynnego uczestnictwa w kształtowaniu i realizacji programu partii.

W Konstytucji nie zawarto wytycznych pozwalających określić, jaki powinien być minimalny okres karencji między członkostwem w partii politycznej a objęciem stanowiska, z którym związany jest zakaz członkostwa. Nie można zatem bezsprzecznie rozstrzygnąć, czy dla zapewnienia politycznej neutralności konieczne jest ustanowienie 5-letniego okresu karencji, czy może wystarczający jest okres jednoroczny lub nawet krótszy.

Niewątpliwie nieprzekraczalną granicą dla zapewnienia politycznej neutralności jest apartyjność w momencie powołania na określone stanowisko. Osoba niebędąca już członkiem partii politycznej, nawet jeżeli wcześniej czynnie uczestniczyła w realizacji jej programu, nie jest zobowiązana do stosowania się do uchwał organów tego ugrupowania i nie musi wykonywać poleceń liderów partyjnych. Może zatem zachować neutralność polityczną i nie angażować się po

stronie jakiejkolwiek organizacji zmierzającej do utrzymania, przejęcia lub zmiany układu władzy politycznej.

Nie jest natomiast wystarczające jedynie zawieszenie członkostwa w partii politycznej. W sytuacji zawieszenia członkostwa w partii następuje jedynie zawieszenie członka w jego statutowych prawach, a nie ustanie członkostwa (wystąpienie z partii). Tym samym osoba taka nadal należy do określonej partii i może być z nią utożsamiana (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. K. 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18).

Wprowadzenie w przepisach ustawy o służbie cywilnej okresu karencji poprzedzającego powołanie na stanowisko Szefa Służby Cywilnej, a zwłaszcza określenie tego okresu jako kilkuletniego, może przyczynić się do zwiększenia gwarancji jego neutralnego politycznie działania, gdyż związki tego urzędnika z partią polityczną mogą być mniej ścisłe. Samo ustanowienie tego okresu i określenie jego długości należy jednak do swobody ustawodawcy. Brak wprowadzenia owego okresu nie może być utożsamiany z zaprzeczeniem możliwości realizacji celów stojących przed korpusem służby cywilnej w sposób bezstronny i politycznie neutralny. Podobnie zresztą jak i ustanowienie długiego okresu karencji samo w sobie nie gwarantuje modelowej realizacji tych celów.

Opiniująca projekt ustawy o zmianie u.s.c. Naczelna Rada Adwokacka stwierdziła, że proponowane zmiany ustawowego profilu Szefa Służby Cywilnej nie muszą prowadzić do naruszenia zasady apolityczności służby cywilnej i nie stanowią samoistnego naruszenia konstytucyjnych zasad funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Wskazane byłoby jednak uzasadnienie przez projektodawców potrzeby dokonania zmian (zob. opinia NRA w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw; opinie do druku sejmowego nr 119/VIII kad.).

Należy w tym miejscu, na marginesie, zauważyć, że w niektórych państwach europejskich wymóg neutralności politycznej nie zawsze łączy się z zakazem przynależności do partii politycznych (zob. D. Dudek, tezy do art. 153,

[w:] *Konstytucja RP*, tom II, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 810-811).

Dlatego wprowadzenie w art. 11 ust. 1 pkt 9 u.s.c. zakazu przynależności Szefa Służby Cywilnej do partii politycznej, bez określenia długości okresu braku takiej przynależności poprzedzającego powołanie, jest zgodne z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Posłowie Wnioskodawcy zaskarżyli art. 53 ust. 1 u.s.c. w zakresie, w jakim pomija wymóg odpowiedniego stażu pracy dla osób ubiegających się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Stwierdzili przy tym, że rezygnacja ustawodawcy z wymogu posiadania doświadczenia przez osoby obejmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej przeczy określonym w art. 153 Konstytucji zasadom zawodowego i rzetelnego wykonywania zadań przez korpus służby cywilnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich przychylił się do stanowiska prezentowanego przez Wnioskodawców i wskazał, że pominięcie wymogu doświadczenia w art. 53 u.s.c. zrywa z koncepcją zawodowego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej.

Dla czytelności niniejszego stanowiska należy przypomnieć, że przed nowelizacją dokonaną ustawą o zmianie u.s.c. w punkcie 4 i 5 artykułu 53 u.s.c. (niepodzielonego wówczas na ustępy) przewidziano wymóg co najmniej sześcioletniego stażu pracy, w tym co najmniej trzyletniego stażu na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko dyrektora generalnego urzędu oraz co najmniej trzyletniego stażu pracy, w tym co najmniej rocznego na stanowisku kierowniczym lub dwuletniego na stanowisku samodzielnym w jednostkach sektora finansów publicznych – w przypadku ubiegania się o stanowisko, o którym mowa w art. 52 pkt 2-4 u.s.c.

Dla zawodowego wykonywania zadań konieczne jest posiadanie odpowiednich kwalifikacji i przygotowania zawodowego. Zawodowość oznacza

profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pracowników czy urzędników służby cywilnej, zaś dla zajmowania konkretnego stanowiska – pewnych kwalifikacji szczególnych. Zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza również konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód.

Wymagania te pozwala zrealizować przepis art. 53 ust. 1 u.s.c. Zgodnie z nim wyższe stanowisko w służbie cywilnej może objąć osoba posiadająca tytuł magistra lub równorzędny oraz posiadająca kompetencje kierownicze. Ponadto musi ona spełniać wymagania określone w opisie stanowiska pracy oraz w przepisach odrębnych.

Ukończenie studiów wyższych i posiadanie kompetencji kierowniczych powinno zapewnić odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie zawodowe kandydata. Brak ustanowienia ustawowego wymogu odpowiedniego stażu pracy nie jest jednoznaczny z możliwością zatrudnienia osoby bez kompetencji. Kandydat taki musi bowiem równocześnie spełniać kryteria sformułowane w opisie stanowiska pracy. Nie można również zasadnie dowodzić, że powołanie kandydata nielegitymującego się stażem pracy prowadzi do zatrudnienia osoby, która nie będzie traktowała powierzonych jej zadań jako zawodu. Trudno byłoby wykazać, że osoba o małym lub nawet żadnym doświadczeniu zawodowym, obejmująca wyższe stanowisko w służbie cywilnej, traktuje je jako zatrudnienie sezonowe i w związku z tym nie realizuje prawidłowo zadań korpusu służby cywilnej.

Brak kryterium stażu pracy przy powoływaniu na wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie powinien również wpływać na rzetelność wykonywania obowiązków pracowniczych rozumianą jako obowiązkowość, solidność, dokładność, sumienność oraz uczciwość.

Wprowadzenie kryterium stażu pracy przy prowadzeniu naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej może w pewnym zakresie doprowadzić do wymuszenia zatrudniania tylko kandydatów charakteryzujących się najlepiej

udokumentowanymi osiągnięciami w postaci długiej ścieżki zawodowej obejmującej pełnienie funkcji kierowniczych w wielu jednostkach sektora finansów publicznych. Z drugiej jednak strony może też eliminować z przyczyn formalnych młode osoby, mające bardzo wysokie kompetencje, wykształcenie, znajomość metod zarządzania, języków obcych, lecz nieposiadające odpowiedniego stażu pracy w służbie publicznej.

Kwestia określenia priorytetów przy ustanawianiu kryteriów naboru do służby cywilnej pozostawiona została swobodzie ustawodawcy. Materializacja tych kryteriów musi jednak umożliwiać realizację celów działania korpusu służby cywilnej, wynikających z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Dokonana w tym kontekście ocena zakwestionowanego uregulowania prowadzi do wniosku, że art. 53 ust. 1 u.s.c. – w zakresie, w jakim pomija wymóg odpowiedniego stażu pracy dla osób ubiegających się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej – nie wyklucza rzetelnego i zawodowego wykonywania zadań korpusu służby cywilnej i tym samym jest zgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego