



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 14 lutego 2011 r.

PG VIII TK 2/11

dot. sygn. akt Kp 1/11



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011 - 2013, w zakresie, w jakim dopuszcza wypowiedzenie stosunków pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania - z art. 2 i art. 24 Konstytucji RP;

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

3) art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011 - 2013 - z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP

- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011 - 2013, w zakresie, w jakim dopuszcza wypowiedzenie stosunków pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania - jest niezgodny z art. 2 i art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy powołanej w pkt 1 - jest niezgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP;

3) art. 16 ust. 4 pkt 1 ustawy powołanej w pkt 1 - jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;

4) art. 16 ust. 4 pkt 2 i art. 19 ust. 3 ustawy powołanej w pkt 1 - są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o dokonanie oceny, czy przepisy uchwalonej w dniu 16 grudnia 2010 r. ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011 - 2013, zwanej dalej „ustawą o racjonalizacji zatrudnienia”, są zgodne z Konstytucją RP i powinny stać się obowiązującym prawem.

W *petitum* wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego zarzucono niezgodność:

- art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia
- z art. 2 i art. 24 Konstytucji RP,
- art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 wskazanej ustawy - z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP,
- art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 tej ustawy - z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wniosku podniesiono, że ustawa o racjonalizacji zatrudnienia jest wynikiem prac legislacyjnych nad wniesionym przez Radę Ministrów w dniu 8 listopada 2010 r. projektem ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011-2013, zawartym w druku sejmowym nr 3579.

Celem ustawy o racjonalizacji zatrudnienia jest:

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

Powyższe cele mają zostać osiągnięte poprzez obligatoryjne zmniejszenie zatrudnienia co najmniej o 10% etatów (art. 6 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia) w objętych zakresem działania ustawy jednostkach i utrzymaniu tego zmniejszonego zatrudnienia do końca 2013 r. (art. 19 wskazanej ustawy). Zgodnie z art. 2 tej ustawy, jej przepisom mają podlegać osoby zatrudnione w ramach stosunku pracy. Prezes Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, będzie mógł określać jednostki uprawnione do zmniejszenia zatrudnienia do poziomu innego niż określony w art. 6 ustawy o racjonalizacji

zatrudnienia wraz ze wskazaniem tego poziomu zatrudnienia w poszczególnych jednostkach lub zwolnić z obowiązku utrzymania zatrudnienia ustalonego zgodnie ze wskazanym przepisem (art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 o racjonalizacji zatrudnienia).

Analiza regulacji zawartych w przedmiotowej ustawie skłoniła Wnioskodawcę do uznania, że niektóre z proponowanych rozwiązań budzą wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP.

W odniesieniu do pierwszego ze sformułowanych zarzutów, w uzasadnieniu wniosku podniesiono, że przepisy ustawy o racjonalizacji zatrudnienia znajdują zastosowanie do osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy, a więc zarówno do osób zatrudnionych na podstawie umów o pracę jak i zatrudnionych w ramach innego rodzaju stosunku pracy, w tym mianowania.

W ocenie Wnioskodawcy, rozwiązanie, zawarte w art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, które dopuszcza wypowiedzanie stosunków pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania, budzi poważne wątpliwości co do zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) i wywodzoną z niej zasadą ochrony praw nabytych (podmiotowych). Wnioskodawca wskazuje, że pewność prawa powinna gwarantować zarówno stabilność porządku prawnego, jak i dawać obywatelowi pewność, że w oparciu o obowiązujące prawo może swobodnie kształtować swoje sprawy życiowe. Rozstrzygnięcia prawodawcy nie mogą być dla obywatela zaskakujące i nieprzewidywalne, stanowiąc dla niego swoistą pułapkę. Tymczasem taka właśnie sytuacja powstanie w przypadku incydentalnego i okresowego uchylecia szczególnej ochrony stosunku pracy pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania.

W ocenie Wnioskodawcy, kwestionowany przepis narusza także zasadę ochrony praw nabytych. Ochrona ta dotyczy różnego rodzaju praw

podmiotowych, które nie mają podstawy konstytucyjnej, i jest ściśle związana z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP zasadami bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa. Poszczególne pragmatyki pracownicze gwarantują pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania szczególny status, w tym szczególną ochronę stosunku pracy. Zatrudnienie na podstawie mianowania wiąże się z pewnymi szczególnymi uprawnieniami, które są pewnego rodzaju gratyfikacją od państwa za pracę na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej. Osoba, która uzyska mianowanie, nabywa również określone prawa podmiotowe - w tym w zakresie przesłanek rozwiązania z nią stosunku pracy. Wprowadzenie możliwości incydentalnego, uzależnionego od jednostkowego i przemijającego zdarzenia, rozwiązania z pracownikami mianowanymi stosunków pracy burzy system szczególnej ochrony pracy tych pracowników. Przyjęte w ustawie rozwiązanie - być może - mogłoby znaleźć zastosowanie w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak likwidacja lub upadłość pracodawcy. Ustawodawca nie ograniczył jednak zastosowania mechanizmu zwolnień pracowników tylko do sytuacji nadzwyczajnych, a wręcz przeciwnie - zapewnił pracodawcom pełną swobodę co do możliwości rozwiązania stosunków pracy, bez względu na rodzaj tych stosunków i ustanowioną dla nich ochronę.

Wnioskodawca wskazuje nadto, że przepis art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, w zakresie, w jakim odnosi się do pracowników mianowanych, jest również sprzeczny z art. 24 Konstytucji RP, zgodnie z którym praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęte w kwestionowanych przepisach rozwiązanie umożliwia pracodawcom swobodne zwolnienie pracowników mianowanych, przez co, ustanowiona w pragmatykach pracowniczych, szczególna ochrona stosunku pracy zostaje uchylona. Zdaniem Wnioskodawcy, oceny tej nie zmienia wymóg oparcia zwolnień na kryteriach wskazanych przez pracodawcę, bowiem będą

one określane w sposób dyskrejonalny. Dlatego, wprowadzanie regulacji ustanawiającej istotny wyłom w dotychczasowym systemie gwarantującym szczególną ochronę stosunków pracy pracowników mianowanych, zwłaszcza mającej charakter jednorazowy i czasowy, niestanowiącej elementu rozwiązania systemowego narusza - zdaniem Wnioskodawcy - wyrażoną w art. 24 Konstytucji RP zasadę ochrony pracy.

Drugi ze sformułowanych we wniosku zarzutów kwestionuje zgodność art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Wnioskodawca wskazał, że zarówno w przypadku gwarancji zawodowości korpusu służby cywilnej, jak i w przypadku gwarancji apolityczności - przepisy o służbie cywilnej powinny stwarzać obiektywne, jasne i precyzyjne kryteria funkcjonowania instytucjonalnego służby cywilnej i 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. Tymczasem kwestionowane przepisy dopuszczają *de facto* arbitralne zwalnianie członków korpusu służby cywilnej, w tym urzędników służby cywilnej, a także umożliwiają dokonywanie zmian w warunkach zatrudnienia, bez wskazania przez ustawodawcę kryteriów, którymi powinien kierować się pracodawca dokonując powyższych działań. Taka regulacja, zdaniem Wnioskodawcy, koliduje z zasadą wykonywania zadań państwa przez bezstronną i politycznie neutralną służbę cywilną. Natomiast brak wskazania takich kryteriów - w praktyce - może umożliwić wywieranie nacisku na członków korpusu służby cywilnej, poddając tym samym w wątpliwość realizację zasad funkcjonowania tej służby. Kwestionowana regulacja narusza

również zasadę zawodowości służby cywilnej, gdyż faktycznie unicestwia system rozwoju zawodowego w służbie cywilnej, umożliwiając swobodne zwalnianie osób najbardziej wykwalifikowanych, które potwierdziły swoją wiedzę i umiejętności w toku pracy i postępowania kwalifikacyjnego. Przepisy ustawy pozbawiają tym samym członków korpusu służby cywilnej jednego z głównych powodów motywujących do podnoszenia kwalifikacji - a mianowicie gwarancji wynikających z ich szczególnego statusu. Zdaniem Wnioskodawcy, umożliwienie arbitralnego zwalniania członków korpusu służby cywilnej lub pogorszenie dla tej kategorii pracowników warunków zatrudnienia - *de facto* niepodlegające kontroli - w wyraźny sposób podważa stworzony system funkcjonowania służby cywilnej, przez co narusza, wyrażoną w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, zasadę zawodowości (profesjonalizmu) tej służby.

Ostatni z zarzutów przedstawionych we wniosku kwestionuje zgodność art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W odniesieniu do tego zarzutu, w uzasadnieniu wniosku wskazano, że w art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia prawodawca upoważnił Prezesa Rady Ministrów do wydania rozporządzeń, w których będzie mógł On określić jednostki uprawnione do ograniczenia racjonalizacji zatrudnienia, wraz ze wskazaniem poziomu tego ograniczenia, a także jednostki zwolnione z obowiązku utrzymania zatrudnienia na zmniejszonym poziomie. W ocenie Wnioskodawcy, ustawodawca najpierw, w art. 2 wskazanej ustawy, określił podmioty podlegające przepisom ustawy, zaś w jej art. 3 wskazał jednostki wyłączone spod jej zakresu działania. Jednocześnie ustawodawca, w kwestionowanych przepisach, upoważnił Prezesa Rady Ministrów do dyskrecyjnego uznania, które z tych podmiotów będą ustawie podlegać, nakazując kierowanie się przy tym wynikami analizy danych

zawartych w raportach początkowych, koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, szczególnym znaczeniem wykonywanych przez daną jednostkę zadań dla funkcjonowania państwa oraz efektywnością wykonywania tych zadań, a także dostosowaniem zatrudnienia do podziału i zakresu zadań wykonywanych przez poszczególne jednostki właściwe w sprawach danego działu administracji rządowej (art. 16 ust. 6 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia). Zdaniem Wnioskodawcy, przesłanki te zostały sformułowane bardzo ogólnie, tak że w praktyce każda jednostka może być przez Prezesa Rady Ministrów wyłączona spod zakresu działania ustawy. Z tego względu kwestionowane przepisy wywołują wątpliwości Wnioskodawcy co do ich zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem - *de facto* - przenoszą one na Prezesa Rady Ministrów prawo do decydowania, które jednostki będą podlegały przepisom ustawy, a które nie. Zakres i charakter regulacji, powierzonej do unormowania w drodze rozporządzeń, prowadzi do nadania ustawie charakteru blankietowego, tzn. do pozostawienia Prezesowi Rady Ministrów upoważnienia do samodzielnego i pozbawionego jakiegokolwiek kontroli podejmowania decyzji w zakresie określenia podmiotów, które nie będą musiały stosować się do rygorów wskazanych w ustawie. Tak skonstruowane upoważnienie, które w rzeczywistości Prezesowi Rady Ministrów pozostawia decyzję co do wskazania podmiotów, do których przepisy ustawy znajdują zastosowanie - w ocenie Wnioskodawcy - stoi w opozycji do art. 92 ust. 1 Konstytucji RP również i z tego względu, że nie jest dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej.

Przechodząc do merytorycznych kwestii, należy stwierdzić, że sformułowane we wniosku wątpliwości Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - co do konstytucyjności przepisów art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3, art. 16

ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia - należy uznać w większości za zasadne.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, ustawa ta określa zasady, sposób i tryb przeprowadzenia racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych.

Kwestionowane przepisy art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia mają następujące brzmienie:

„Art. 2. Przepisy ustawy stosuje się do osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, zwanych dalej „pracownikami”, w:

- 1) państwowych jednostkach budżetowych,
 - 2) Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
 - 3) Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych,
 - 4) Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
 - 5) Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
 - 6) Narodowym Funduszu Zdrowia,
 - 7) Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
 - 8) Agencji Mienia Wojskowego,
 - 9) Agencji Nieruchomości Rolnych,
 - 10) Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
 - 11) Agencji Rezerw Materiałowych,
 - 12) Agencji Rynku Rolnego,
 - 13) Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości,
 - 14) Wojskowej Agencji Mieszkaniowej
- zwanych dalej „jednostkami”. (...)

Art. 7. Zmniejszenie zatrudnienia w ramach racjonalizacji zatrudnienia może nastąpić przez:

1) rozwiązanie z pracownikiem stosunku pracy, w tym z pracownikiem posiadającym prawo do emerytury lub renty; (...)

3) obniżenie wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę; (...)."

Pierwszy z zarzutów sformułowanych we wniosku dotyczy niezgodności art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z art. 2 i art. 24 Konstytucji RP.

Rozwiązanie zawarte we wskazanych przepisach przewiduje, w latach 2011 - 2013, w ramach racjonalizacji zatrudnienia, obligatoryjne rozwiązywanie stosunków pracy z pracownikami zatrudnionymi na podstawie mianowania z wyłączeniem możliwości stosowania ustawowo ustanowionego systemu gwarancji szczególnej ochrony tego stosunku pracy. Ustawodawca nie określił przy tym żadnych kryteriów, które miały być stosowane przy podejmowaniu decyzji o rozwiązaniu z pracownikiem stosunku pracy.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011 - 2013 (druk sejmowy nr 3579), projekt ten zmierza do ograniczania wydatków w związku z trudną sytuacją finansów publicznych i jest przejawem dążenia do przeciwdziałania tendencji wzrostowej zatrudnienia w jednostkach sektora finansów publicznych, wykonujących zasadniczą część zadań administracji publicznej. Założono przy tym, że powyższe cele nie mogą być osiągnięte jedynie drogą zwykłych procedur, w ramach bieżącej polityki kadrowej. Dlatego też przy racjonalizacji zatrudnienia zdecydowano się wykluczyć możliwość stosowania przepisów innych ustaw, w których są zawarte przepisy ustanawiające szczególną ochronę

lub zamknięte katalogi przesłanek umożliwiających rozwiązywanie stosunków pracy określonych kategorii pracowników oraz przepisów ustalających szczególne warunki lub przesłanki rozwiązywania lub nawiązywania stosunku pracy (Sejm RP VI Kadencja, strona internetowa - www.sejm.gov.pl).

Kwestionowanemu rozwiązaniu Wnioskodawca zarzuca niezgodność z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP - bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych.

W ocenie Wnioskodawcy - co należy przypomnieć - rozstrzygnięcie prawodawcy, przewidujące incydentalne i okresowe uchylenie szczególnej ochrony stosunku pracy pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania, jest dla tych pracowników zaskakujące i nieprzewidywalne oraz stwarza swoistą pułapkę dla jednostek, przez co odbiera im poczucie bezpieczeństwa prawnego. Nadto, osoby, które uzyskały mianowanie, nabywają określone prawa podmiotowe - między innymi w zakresie przesłanek rozwiązania z nimi stosunku pracy. Dlatego za niekonstytucyjne należy uznać wprowadzenie incydentalnej, uzależnionej od jednostkowego i przemijającego zdarzenia, możliwości rozwiązywania z pracownikami mianowanymi stosunków pracy, pozbawiającej ich szczególnej ochrony przed rozwiązaniem stosunku pracy.

Odnosząc się do tych zarzutów, na wstępie wskazać należy, że status pracowników mianowanych ze względu na szczególny charakter pracy mają osoby, które uczestniczą w wykonywaniu władzy w administracji rządowej i samorządowej (urzędnicy), wymiarze sprawiedliwości czy też pracownicy zatrudnieni w instytucjach oświatowych i naukowych. Stosunki pracy z mianowania mogą być nawiązywane tylko w przypadkach wyraźnie określonych w przepisach odrębnych względem Kodeksu pracy. Mianowanie, jako podstawa nawiązania stosunku pracy, może być przewidziane tylko w aktach rangi ustawowej.

Treść stosunku pracy z mianowania, w czasie trwania tego stosunku, może ulegać zmianom przewidzianym w przepisach ustawowych. Stosunek pracy z mianowania ustaje w przypadkach wymienionych w przepisach ustaw normujących status określonej grupy pracowników danego działu administracji, danego zawodu lub w przepisach ustaw określających status instytucji zatrudniających pracowników na podstawie mianowania. Regulacja sposobów i przyczyn uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem mianowanym, zawarta w tych przepisach, jest szczególna i wyczerpująca. Stosunki pracy z mianowania wykazują daleko idące odrębności w porównaniu do umownych stosunków pracy. Wzmocniona jest bowiem trwałość stosunków pracy z mianowania, która polega między innymi na **ustaleniu w ustawie zamkniętego katalogu przyczyn uzasadniających wypowiedzenie stosunku pracy**.

Wskazać należy, że ani Konstytucja RP, ani żadna inna ustawa nie gwarantuje nikomu prawa do zajmowania konkretnych stanowisk czy wykonywania określonej pracy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1).

Należy też podnieść, że prawo do zajmowania urzędu, stanowiska lub mandatu w organach władzy publicznej nie stanowi prawa nabytego w rozumieniu odnoszącym się do sfery prawa cywilnego, administracyjnego czy ubezpieczeń społecznych i nie można tu mechanicznie stosować zakazów i nakazów odnoszących się do tych sfer. Innymi słowy, swoboda ustawodawcy w ingerowaniu w ich sytuację prawną jest znacznie większa, bo wynika ona z publicznoprawnego charakteru samej funkcji (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 kwietnia 1996 r., w sprawie o sygn. K. 29/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 10 i z dnia 3 listopada 1999 r., w sprawie o sygn. K 13/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 155).

W wyroku z dnia z dnia 14 czerwca 2000 r., w sprawie o sygn. P 3/00, Trybunał Konstytucyjny, powołując się na dotychczasowe orzecznictwo oraz poglądy doktryny, wskazał, że „w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to niekwestionowana cecha charakterystyczna demokratycznego państwa prawnego. (...) Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty (Z. Tabor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 65 i n.). Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach (S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym*, PiP, z. 8/1991, s. 8-9). Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności

prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe. Takie rozumienie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki stało się trwałą linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. (...) Bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza” (OTK ZU nr 5/2000, poz.138).

Z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa wynika między innymi nakaz ochrony praw nabytych. Ustalając znaczenie tej zasady, w wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r., w sprawie o sygn. K. 5/99, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych - zarówno publicznych jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw” (OTK ZU nr 5/1999, poz. 100).

W wyroku z dnia 16 czerwca 2003 r., w sprawie o sygn. K 52/02, analizując relację między zasadą ochrony zaufania do państwa i do prawa a zasadą ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „pierwsza z wymienionych zasad ma charakter bardziej ogólny. Zakres jej stosowania obejmuje w zasadzie wszelkie sytuacje, w których dana regulacja prawna stanowi podstawę do układania przyszłych działań przez jednostkę. Zakres stosowania zasady ochrony praw nabytych jest węższy i obejmuje tylko takie przypadki, w których dana regulacja prawna stanowi źródło praw podmiotowych, bądź ekspektatyw tych praw. Naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest jednocześnie naruszeniem nakazu ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa, natomiast nie każde naruszenie tej drugiej zasady polega na ingerencji w sferę praw nabytych. W obu przypadkach istota ochrony jest jednak identyczna. Kwalifikacja sytuacji prawnej jednostki jako prawa podmiotowego wiąże się z uznaniem znaczenia szczególnego określonych dóbr, które znajdują się u podstaw danego prawa. Implikuje to z reguły bardziej intensywną ochronę zaufania, że zagwarantowane prawa nie zostaną zniesione lub ograniczone w sposób arbitralny. Inaczej mówiąc, przyznanie jednostce określonych praw podmiotowych zakłada szczególną lojalność państwa wobec jednostki” (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54).

W powołanym wyroku z dnia 16 czerwca 2003 r., w sprawie o sygn. K 52/02, rozpatrując kwestię gwarancji stabilności zatrudnienia pracowników mianowanych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „kwalifikacja określonej sytuacji prawnej jako prawa podmiotowego może w wielu przypadkach budzić wątpliwości. Takie wątpliwości zachodzą również w rozpoznawanej sprawie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcie, czy gwarancje stabilności zatrudnienia mają charakter prawa podmiotowego służącego urzędnikom mianowanym, nie jest niezbędne dla oceny zasadności zarzutów przedstawionych przez wnioskodawcę. (...) W związku z (...) relacją

zachodzącą między zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych, w razie wątpliwości, czy określona sytuacja prawna jednostki, zmieniona przez prawodawcę, stanowi prawo podmiotowe, podstawę kontroli może zawsze stanowić pierwsza z wymienionych zasad” (*op.cit.*).

Z tego względu, wobec wątpliwości zachodzących również na gruncie niniejszej sprawy, można przyjąć, że jednoznaczne wskazanie, czy gwarancje stabilności zatrudnienia mają charakter prawa podmiotowego służącego pracownikom mianowanym, nie jest niezbędne do zajęcia stanowiska wobec zarzutów przedstawionych przez Prezydenta RP.

W wyroku z dnia 21 lutego 2006 r., w sprawie o sygn. K 1/05, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „u podstaw ładu prawnego Rzeczypospolitej leży oparta na czytelnych aksjologicznych podstawach i wysłowiona w art. 2 Konstytucji zasada państwa prawnego, a także przekonanie, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1), a przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela (art. 30). Do tego należałoby dodać przekonanie o prawości woli ustawodawcy oraz zdolności widzenia każdej ze stanowionych regulacji w perspektywie systemowych standardów i uwarunkowań, a także przyszłych konsekwencji przyjętych rozwiązań prawnych. Rozwiązania prawne nie mogą tworzyć takich odstępstw od podstawowych konstytucyjnych zasad i standardów, które mogłyby rodzić poczucie niepewności co do przyszłych zachowań prawodawcy. (...) Skoro bowiem w następstwie pewnych prawodawczych gestów dokonuje się wyłomu w funkcjonującym i niekwestionowanym modelu prawa (...), to obawy, że może to prowadzić do dalszych konsekwencji (...), nie jest tylko konsekwencją wydumanych obaw, ale i uruchomienia mechanizmów prawnych, które do materializacji tych obaw mogą prowadzić. Ustawodawca musi być wyjątkowo wyczulony na wszelkie

odstępstwa od ukształtowanych standardów (...). Prawodawca nie może ani budzić nieuzasadnionych nadziei, ani tym bardziej powodować poczucia zagrożenia prawnego obywateli” (OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18).

Rozwiązania zawarte w art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, kwestionowane we wniosku Prezydenta RP, przedstawionych wyżej wymogów nie spełniają.

Przed wszystkim zakwestionowane przepisy, przewidujące wyłom w ustanowionym modelu funkcjonowania służby publicznej, rodzą niebezpieczny precedens oraz zagrożenie odstąpienia od ukształtowanych standardów zatrudnienia w odniesieniu do pozostałych osób zatrudnionych w sferze budżetowej i sektorze finansów publicznych. Skoro ustawodawca uznał możliwość czasowego wyłączenia gwarancji trwałości stosunków pracy w odniesieniu do wskazanej w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia kategorii osób, to w konsekwencji takiego stanu rzeczy - w wypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów - legitymizowana stałaby się możliwość pozbawiania gwarancji trwałości stosunków pracy następnych kategorii osób zatrudnionych w sferze budżetowej i sektorze finansów publicznych lub na dalsze lata wszystkich pracowników tej sfery - w ramach kolejnej, specjalnej inicjatywy w zakresie polityki kadrowej.

Tak więc ustawodawca, uchwalając kwestionowane przepisy, stworzył istotne zagrożenie dla pewności stosunków prawnych w tym zakresie i niepozbawione realnych podstaw obawy, że problem ten może z czasem dotyczyć także większości czy wszystkich obywateli świadczących pracę w tej sferze.

Nadto zauważyć należy, że ustawodawca, pozbawiając określoną kategorię pracowników ochrony trwałości stosunku pracy, nie stworzył instrumentów prawnych gwarantujących osiągnięcie zamierzonego celu w postaci ograniczenia wydatków w związku z trudną sytuacją finansów

publicznych. Przewidział bowiem możliwość zwalniania jednostek z obowiązku zmniejszania zatrudnienia zgodnie z ustawą. Nie wyeliminował też możliwości powierzania wykonywania pracy z zakresu administracji publicznej przez jednostki objęte ustawą na podstawie umów cywilnoprawnych. Poza tym, ustawodawca dopuścił możliwość zwalniania jednostek objętych ustawą z utrzymywania zatrudnienia na poziomie zmniejszonym w wyniku racjonalizacji zatrudnienia. Gdyby się okazało, że w rzeczywistości, w ramach prawem dopuszczalnych granic, w miejsce pracowników objętych racjonalizacją zatrudnienia zatrudniono nowych pracowników (a taką możliwość przewidywał ustawodawca w upoważnieniu zawartym w art. 19 ust. 3), to zakwestionowane przepisy nie tylko nie przyczyniłyby się do ograniczenia wydatków budżetowych, ale i rodziłyby niedopuszczalną z punktu widzenia państwa prawnego fikcję prawną. Rozwiązania takie osłabiają poczucie prawa i bezpieczeństwa prawnego.

I wreszcie, jak już wcześniej wskazywano, ustawodawca, nakładając na kierowników jednostek obowiązek przeprowadzenia zmniejszenia zatrudnienia pracowników w jednostce co najmniej o 10% liczby ich etatów, nie określił żadnych warunków ani kryteriów, które miały być stosowane przy podejmowaniu decyzji o rozwiązaniu z pracownikiem stosunku pracy. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, kryteria wyboru pracowników, które mają zastosowanie do zmniejszenia zatrudnienia w ramach racjonalizacji zatrudnienia w jednostce, pozostawione zostały do opracowania kierownikowi tej jednostki. Natomiast, stosownie do art. 9 ust. 1 tej ustawy, objęcie pracownika racjonalizacją zatrudnienia stanowi samoistną podstawę do rozwiązania z nim stosunku pracy w drodze wypowiedzenia lub obniżenia wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę.

Oznacza to, że ustawodawca określił *ex lege* ogólną podstawę rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia, zaś kierownikowi państwowej jednostki budżetowej pozostawił swobodę w wyborze pracowników, z którymi stosunek pracy na tej podstawie zostanie rozwiązany. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że będzie to prowadziło do rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy bez jednolitych zasad, w oparciu o różne kryteria ich wyboru.

Brak obiektywnych i czytelnych kryteriów rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami mianowanymi prowadzi do braku pewności prawa, **skoro ustalanie tych kryteriów następuje dopiero na etapie stosowania prawa.** Sytuacja taka wprowadza stan niepewności oraz pozbawia poczucia bezpieczeństwa prawnego adresatów norm prawnych konstruowanych na gruncie takich przepisów, a także nie daje gwarancji, że stosunek prawny nie zostanie zakończony w sposób arbitralny i dowolny.

Przewidziany zatem w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia sposób rozwiązywania stosunków pracy nawiązanych na podstawie mianowania z jednoczesnym zobligowaniem kierownika jednostki do zastosowania tego sposobu należy ocenić jako przejaw niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co istotnie podważa poczucie bezpieczeństwa prawnego jednostki.

Z przedstawionych względów należało uznać, że kwestionowane rozwiązanie, zawarte w art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, jest niezgodne z art. 2 Konstytucji RP.

Nadto, Wnioskodawca zarzuca kwestionowanemu rozwiązaniu niezgodność z art. 24 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim odnosi się ono do pracowników mianowanych.

Zgodnie z zasadą, wyrażoną w art. 24 Konstytucji RP, praca świadczona w ramach szeroko rozumianego stosunku pracowniczego pozostaje pod ochroną państwa. Ze wskazanej zasady konstytucyjnej wynika obowiązek tworzenia przez państwo gwarancji prawnych ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem bądź nieuzasadnionymi działaniami pracodawców, oraz kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy. Oznacza to, że na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako słabszej strony stosunku pracy, między innymi przez odpowiednie ustawodawstwo.

Należy podnieść, że ochrona pracy nie daje jednak gwarancji zatrudnienia ani gwarancji ochrony trwałości zatrudnienia. Ochrony trwałości zatrudnienia w służbie publicznej nie można też wywieść z art. 60 ustawy zasadniczej, dotyczącego równego dostępu do służby publicznej.

Mimo że w Konstytucji RP brak jest normy chroniącej trwałość istniejących stosunków zatrudnienia, nawet w ramach stosunków służbowych, to jednakże ustanowienia przez ustawodawcę incydentalnego wyłomu od przyjętych ustawowych standardów ochrony trwałości stosunków pracy, do kontroli przestrzegania których jest obowiązany - nie można uznać za realizację przez państwo gwarancji ochrony pracy.

Dlatego należy zgodzić się z Wnioskodawcą, że wprowadzanie regulacji, ustanawiającej istotny wyłom w dotychczasowym systemie, gwarantującym szczególną ochronę stosunków pracy pracowników mianowanych, zwłaszcza regulacji mającej charakter jednorazowy i czasowy, niestanowiącej rozwiązania systemowego - narusza, wyrażoną w art. 24 Konstytucji RP, zasadę ochrony pracy.

W kolejnym zarzucie, sformułowanym przez Prezydenta RP, zakwestionowana została zgodność przytoczonych wyżej przepisów art. 2

w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP.

Wskazany przepis ustawy zasadniczej przewiduje, że w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej, który ma zapewnić zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa.

W wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r., w sprawie o sygn. K 9/02, Trybunał Konstytucyjny, w odniesieniu do art. art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, stwierdził, że „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” (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 94).

W cytowanym wcześniej wyroku z dnia 16 czerwca 2003 r., w sprawie o sygn. K 52/02, Trybunał Konstytucyjny wskazał nadto, że „ochrona trwałości stosunku pracy w służbie publicznej pełni szereg funkcji, stanowiąc szczególnie

ważny instrument polityki zatrudnienia w tej służbie. Została zagwarantowana tym osobom, które posiadają odpowiednie kwalifikacje i kompetencje określone w ustawie. Ma ona na celu zapewnienie instytucjom państwowym odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników. Stabilność zatrudnienia uniezależnia obsadzanie stanowisk w służbie publicznej od kryteriów politycznych i stanowi konieczny warunek bezstronności politycznej i kompetencji tej służby. Ważnym czynnikiem w służbie publicznej jest również doświadczenie zawodowe. Ochrona trwałości stosunku pracy sprzyja wykorzystaniu doświadczenia zawodowego urzędników państwowych. Ostatecznym celem stabilności zatrudnienia w służbie publicznej jest zagwarantowanie obywatelom prawa do dobrej administracji. Ochrona interesu indywidualnego urzędników stanowi w tym przypadku pochodną określonych wartości ogólnospołecznych. Zamieszczenie w ustawie gwarancji stabilności zatrudnienia daje podstawę do uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób arbitralny zasad ochrony trwałości stosunku pracy. (...) Poczucie stabilności zatrudnienia stanowi jedną z przesłanek kierowania swoimi sprawami życiowymi i zachęca m.in. do doskonalenia swoich umiejętności zawodowych stosownie do perspektyw awansu w służbie publicznej, bardziej niż z myślą o konieczności dostosowywania swoich kwalifikacji do zmian na rynku pracy” (*op. cit.*).

Tymczasem kwestionowane przepisy - jak słusznie wskazuje Wnioskodawca - dopuszczają *de facto* arbitralne zwalnianie członków korpusu służby cywilnej, w tym urzędników służby cywilnej, a także umożliwiają dokonywanie zmian w warunkach zatrudnienia, bez wskazania przez ustawodawcę kryteriów, którymi powinien kierować się kierownik jednostki dokonując powyższych działań.

Podzielić należy stanowisko Wnioskodawcy i argumenty przytoczone na jego uzasadnienie, że taka regulacja koliduje z zasadą wykonywania zadań państwa przez zawodową, bezstronną i politycznie neutralną służbę cywilną.

Zapatrowanie, zakładające możliwość pełnej swobody w zakresie kształtowania reguł zatrudnienia bądź mianowania prowadzi będzie do stworzenia nieprzejrzystych zasad funkcjonowania tej służby, a tym samym praktycznej negacji potrzeby istnienia obiektywnych i czytelnych reguł tego rodzaju. Chodzi przy tym nie tyle o problem stosowania prawa, lecz o możliwość i zakres tworzenia ustawowych odstępstw od reguł zapewniających realizację konstytucyjnych celów, które stanowią o istocie i sensie funkcjonowania służby cywilnej i mogą prowadzić do powstania takich niepożądanych skutków. 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 (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., w sprawie o sygn. K 9/02, *op. cit.*).

Tymczasem, unormowanie zawarte w art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, kwestionowane we wniosku Prezydenta RP, narusza podstawowe reguły funkcjonowania korpusu służby cywilnej, przestrzeganie których uznano za niezbędne dla zapewnienia właściwej realizacji celów zawartych w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tego względu należało uznać, że kwestionowane rozwiązanie jest niezgodne ze wskazanym przepisem ustawy zasadniczej.

Ostatni z zarzutów odnosi się do art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia. Wnioskodawca kwestionuje zgodność wskazanych przepisów z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Kwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 16. (...)

4. Prezes Rady Ministrów, w terminie do dnia 31 lipca 2011 r., może określić, w drodze rozporządzenia, jednostki:

1) uprawnione do zmniejszenia zatrudnienia w ramach racjonalizacji zatrudnienia do poziomu innego niż ustalony zgodnie z art. 6, wraz ze wskazaniem tego poziomu;

2) zwolnione z obowiązku utrzymania zatrudnienia na poziomie ustalonym zgodnie z art. 6.”.

„Art. 19. 1. Kierownik jednostki jest obowiązany do utrzymania, do dnia 31 grudnia 2013 r., zatrudnienia na poziomie nie wyższym niż ustalony zgodnie z art. 6 lub określony w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 4 pkt 1. (...)

3. Prezes Rady Ministrów, po dniu 31 lipca 2011 r., może określić, w drodze rozporządzenia, jednostki zwolnione z obowiązku utrzymania zatrudnienia, o którym mowa w ust. 1, biorąc pod uwagę wytyczne określone w art. 16 ust. 6.”.

Z art. 16 ust. 5 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia wynika, że w celu wydania rozporządzenia, o którym mowa w jego ust. 4, Prezes Rady Ministrów dokonuje analizy danych zawartych w raportach początkowych.

Wydając wskazane rozporządzenia, Prezes Rady Ministrów uwzględnia:

1) wyniki analizy, o której mowa w ust. 5;

2) konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego;

3) szczególne znaczenie wykonywanych przez jednostkę zadań dla funkcjonowania państwa oraz efektywność wykonywania tych zadań;

4) dostosowanie zatrudnienia do podziału i zakresu zadań wykonywanych przez poszczególne jednostki właściwe w sprawach danego działu administracji rządowej (art. 16 ust. 6 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia).

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

W wyroku z dnia 30 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 39/04, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „rozporządzenia do ustaw - zgodnie z art. 92 Konstytucji - są wydawane przez organy wskazane w ustawie zasadniczej, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Z treści art. 92 Konstytucji bezdyskusyjnie wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego - podmiotowego i przedmiotowego - określenia zakresu prawodawstwa podustawowego. W tym celu nałożony został na ustawodawcę obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu upoważnienia, a przez to także obowiązków organów uprawnionych do jego zrealizowania. W taki sposób rozporządzenie wykonawcze zostało silniej związane z wolą ustawodawcy. Określone zostały też ściśle granice, w obrębie których organ wydający rozporządzenie ma możliwość wyboru rozwiązań” (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 7).

Ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Dlatego też upoważnienie ustawowe powinno, przynajmniej ogólnie, wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym

(por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120).

W orzeczeniu z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K. 25/97, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie “upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy (...), lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień (...), co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek” (OTK ZU Nr 3 - 4/1997, poz. 35).

Kwestionowanym przepisom Wnioskodawca zarzuca niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem, w Jego ocenie, zakres i charakter regulacji powierzonej do unormowania w drodze rozporządzeń prowadzi do nadania ustawie charakteru blankietowego, tzn. do pozostawienia Prezesowi Rady Ministrów upoważnienia do samodzielnego i pozbawionego jakiejkolwiek kontroli podejmowania decyzji w zakresie określenia podmiotów, które nie będą musiały stosować się do rygorów wskazanych w ustawie, a ponadto podkreśla, że tak skonstruowane upoważnienie nie jest dopuszczalne również i z tego względu, iż prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawia kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej.

W istocie, upoważnienia, zawarte w art. 16 ust. 4 pkt 2 i art. 19 ust. 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, należy uznać za niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP z uwagi na to, że upoważniają do wydania rozporządzeń, które nie mają charakteru wykonawczego do ustawy. Upoważniają bowiem do określania innego podmiotowego zakresu obowiązywania wprowadzonego unormowania, niż został ustalony w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia, a także do decydowania, w których podmiotach efekty powstałe w wyniku działania tej ustawy nie muszą być utrzymywane. Innymi słowy, upoważnienia te przekazują Prezesowi Rady Ministrów swobodę kształtowania,

w drodze rozporządzenia, zakresu materii ustawowej. W ten sposób ustawodawca naruszył konstytucyjny element konstrukcji rozporządzenia - jako aktu wykonującego, a nie zastępującego ustawę.

Nie można natomiast przychylić się do poglądu Wnioskodawcy, wyrażonego w kwestii niezgodności ze wskazanym wzorcem kontroli upoważnienia zawartego w art. 16 ust 4 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia.

Upoważnienie zawarte we wskazanym przepisie nie ma charakteru blankietowego oraz nie narusza prymatu ustawy, bowiem nie prowadzi do zmiany zakresu podmiotowego ustawy o racjonalizacji zatrudnienia. Służy ono uelastycznieniu normy ustawowej, ustanawiającej sztywny minimalny próg obowiązkowego zmniejszenia zatrudnienia. Można zatem uznać, że omawiane upoważnienie zmierza do racjonalizacji procesu stosowania ustawy. Z treści art. 6 ust. 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia wynika, że w drodze rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 16 ust 4 pkt 1 tej ustawy, może zostać ustanowiony, w odniesieniu do konkretnych jednostek, niższy próg obligatoryjnej redukcji liczby etatów. Przy założeniu racjonalności działania Prezesa Rady Ministrów można przyjąć, że to upoważnienie nie byłoby wykorzystywane do faktycznego zwalniania poszczególnych jednostek z obowiązku stosowania ustawy, a jednocześnie pozwalałaby na dostosowanie rozmiarów redukcji etatów do potrzeb skonkretyzowanych na tyle, iż niecelowe byłoby ich kazuistyczne regulowanie na poziomie ustawy.

Na zakończenie zauważyć należy, na co wcześniej wskazywano, że kwestionowane rozwiązania oparto na założeniu, iż przeciwdziałanie tendencji wzrostowej zatrudnienia w jednostkach sektora finansów publicznych, wykonujących zasadniczą część zadań administracji publicznej, nie może

być osiągnięte drogą zwykłych procedur, w ramach bieżącej polityki kadrowej. Jednakże w żaden sposób nie zostały uzasadnione podstawy przyjęcia takiego założenia, a w szczególności, z jakiej przyczyny obowiązujące dotychczas procedury nie pozwalają na ograniczenie tendencji wzrostowej zatrudnienia w administracji publicznej.

Z tych wszystkich względów należało zająć stanowisko, jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępcę Prokuratora Generalnego