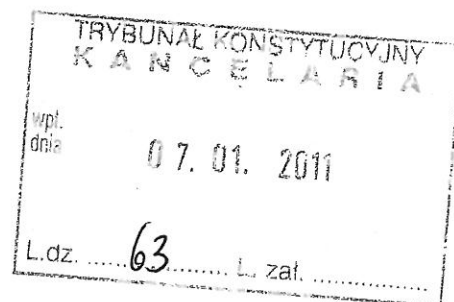




Prezydent  
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 7 stycznia 2011 r.



**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**

## **WNIOSEK**

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej 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.

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

- I. art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 – z art. 2 i art. 24 Konstytucji, w zakresie w jakim dopuszcza wypowiedzenie stosunków pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania,
- II. art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 – z art. 153 ust. 1 Konstytucji,
- III. art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 – z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

## UZASADNIENIE

W dniu 16 grudnia 2010 r. Marszałek Sejmu, w trybie określonym w art. 122 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przedłożył mi do podpisu ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011-2013.

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

Celem ustawy 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) w objętych zakresem działania ustawy jednostkach i utrzymaniu tego zmniejszonego zatrudnienia do końca 2013 r. (art. 19 ustawy). Jednakże Prezes Rady Ministrów będzie mógł w drodze rozporządzenia określić jednostki uprawnione do zmniejszenia zatrudnienia do poziomu innego niż określony w art. 6 wraz ze wskazaniem tego poziomu zatrudnienia w poszczególnych jednostkach lub zwolnić z obowiązku utrzymania zmniejszonego zatrudnienia (art. 16 ust. 4, art. 19 ust. 3).

Przepisom ustawy mają podlegać osoby zatrudnione w ramach stosunku pracy (art. 2 ustawy).

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

## **I. Zarzut niezgodności art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 – z art. 2 i art. 24 Konstytucji**

Zgodnie z art. 2 ustawy jej przepisy znajdą 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. Powoduje to, że skoro zmniejszenie zatrudnienia ma być osiągnięte m.in. poprzez rozwiązywanie z pracownikami stosunków pracy (art. 7 pkt 1 ustawy) – skutkiem przedmiotowej regulacji jest objęcie nią stosunków pracy pracowników mianowanych.

W mojej ocenie przedłożona do podpisu ustawa w powyższym zakresie, tj. w zakresie w jakim dopuszcza wypowiedzenie stosunków pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania, budzi poważne wątpliwości co do zgodności takiego rozwiązania z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) i wywodzonej z niej zasadą ochrony praw nabytych (podmiotowych).

Pierwsza z zasad opiera się na pewności prawa, czyli na takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne przez co umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą za sobą pociągnąć. 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 (wyrok z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Celem tej zasady jest więc zapewnienie obywatelom warunków sprzyjających trafnemu przewidywaniu działań władz państwowych stwarzając przewidywalność państwa prawnego w sferze prawotwórczej, ale też stosowania prawa (orzeczenie z dnia 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92). Jednostka powinna mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny (wyrok z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Rozstrzygnięcia prawodawcy nie mogą być dla obywatela zaskakujące i nieprzewidywalne, stanowiąc dla niego swoistą „pułapkę” – a z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku incydentalnego i okresowego uchylenia szczególnej ochrony stosunku pracy pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania.

W mojej ocenie przepis ten jest niezgodny z art. 2 Ustawy Zasadniczej także i z tego powodu, że narusza zasadę ochrony praw nabytych. Ochrona ta dotyczy również różnego rodzaju praw podmiotowych, które nie mają podstawy konstytucyjnej i jest ściśle związana z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania do państwa i prawa. Poszczególne pragmatyki pracownicze np. ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505, z późn.zm.), zwana dalej ustawą o służbie cywilnej, ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. z 2001 r. Dz.U. Nr 86, poz. 953, z późn.zm.), zwana dalej ustawą o pracownikach urzędów państwowych, gwarantują pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania szczególny status, w tym szczególną ochronę stosunku pracy. Mianowanie jest kolejnym etapem pracy w administracji (np. w służbie cywilnej poprzedzonym koniecznością

pozytywnego zakończenia postępowania kwalifikacyjnego; o mianowanie mogą się ubiegać pracownicy służby cywilnej, którzy spełnią określone w ustawie kryteria, m.in. posiadają wykształcenie wyższe magisterskie lub równorzędne, legitymują się trzyletnim okresem zatrudnienia w służbie cywilnej, znają co najmniej jeden język obcy). 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 – m.in. w zakresie przesłanek rozwiązania z nią stosunku pracy. Wprowadzenie możliwości incydentalnego, uzależnionego do jednostkowego i przemijającego zdarzenia, rozwiązania z takimi pracownikami stosunków pracy burzy system szczególnej ochrony pracy pracowników mianowanych. Wprawdzie zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego, jednak prawodawca ją ograniczając musi mieć na względzie m.in. czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych, czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszania praw nabytych, czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych. Z analizy przedstawionych rozwiązań wypływa wniosek, iż ustawodawca wprowadzając możliwość rozwiązania stosunków pracy z pracownikami mianowanymi, nie odniósł się w toku prac legislacyjnych do dopuszczalności naruszenia ochrony praw nabytych. 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 tego stosunku i wypływającą z danego

rodzaju stosunku pracy jego ochronę. Za niekonstytucyjne należy zatem uznać, z uwagi na naruszenie zasady ochrony praw nabytych, wyłączenie stosowania przepisów szczególnych dotyczących ochrony pracowników mianowanych przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy.

Przepis art. 2 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy w zakresie w jakim oddziaływaniem ustawy obejmuje pracowników mianowanych jest również sprzeczny z art. 24 Konstytucji. Zgodnie z zdaniem pierwszym przywołanego przepisu praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten wprawdzie nie przesądza o konkretnych rozwiązaniach ochronnych, ale wymaga aby z jednej strony nie były stanowione szczegółowe unormowania ustawowe bądź podejmowane konkretne działania przekreślające lub nadmiernie ograniczające ochronę pracy przez państwo (obowiązek „negatywny”, znacznie łatwiej poddający się jurydycznym instrumentom kontroli), a z drugiej by całokształt obowiązujących unormowań ustawowych zapewniał należyty poziom ochrony (obowiązek „pozytywny”, podlegający raczej ocenom politycznym niż jurydycznym) – (prof. L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, tom V, Warszawa 2007, komentarz do art. 24, teza 5). Przewidziana w przywołanej normie ochrona rozciąga się na pracę w szerokim rozumieniu, w tym na pracę świadczoną w ramach stosunku pracy. Państwo w ramach tej ochrony ma obowiązek ochrony pracowników, jako słabszej strony stosunku pracy (wyrok z 18 października 2005 r., SK 48/03). Realizacja tego obowiązku obejmuje m.in. działania polegające na stworzeniu gwarancji prawnych ochrony pracowników, w tym ochrony przez niezgodnymi lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawców. Do takich gwarancji należy również zaliczyć powszechną ochronę trwałości stosunku pracy oraz szczególną ochronę tego stosunku w przypadku niektórych grup pracowniczych. W umownych stosunkach pracy gwarancja ta realizowana jest przez klauzulę generalną zasadności wypowiedzenia umowy o pracę na czas



nieokreślony (art. 45 § 1 Kodeksu pracy) oraz przez katalog przyczyn uprawniających do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia (art. 52 i 53 Kodeksu pracy). Natomiast w stosunkach pracy nawiązanych na podstawie mianowania gwarancja ta co do zasady ma szerszy charakter, który jest realizowany przez enumeratywne wskazanie sytuacji w jakich można pracownikowi wypowiedzieć stosunek pracy i kiedy można go rozwiązać bez wypowiedzenia (np. art. 71 ustawy o służbie cywilnej, art. 13 i 14 ustawy o pracownikach urzędów państwowych).

Tymczasem przyjęte rozwiązania umożliwiają pracodawcom swobodne zwolnienie pracowników mianowanych przez co ustanowiona w pragmatykach pracowniczych szczególna ochrona stosunku pracy zostaje uchylona. Nie zmienia tej oceny wymóg oparcia zwolnień na kryteriach wskazanych przez pracodawcę bowiem będą one w istocie rzeczy określane w sposób dyskrejonalny.

Wprowadzanie takich regulacji, stanowiących istotny wyłom w dotychczasowym systemie gwarancji szczególnej ochrony stosunku pracy pracowników mianowanych, zwłaszcza że mają one charakter jednorazowy i czasowy, nie stanowiący rozwiązania systemowego – narusza zatem, moim zdaniem, wyrażoną w art. 24 Konstytucji zasadę ochrony pracy.

## **II. Zarzut niezgodności art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 – z art. 153 ust. 1 Konstytucji**

Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji 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., (sygn. akt K 9/02) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, 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, konkludując: „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”.

Przepisy ustawy dopuszczające de facto arbitralne zwalnianie członków korpusu służby cywilnej, w tym urzędników służby cywilnej a także umożliwiające dokonywanie zmian w warunkach zatrudnienia poprzez zmianę wymiaru czasu pracy z jednoczesnym proporcjonalnym obniżeniem wynagrodzenia, bez wskazania w ustawie kryteriów, którymi powinien kierować się pracodawca dokonując powyższych działań – narusza zasadę wykonywania zadań państwa przez bezstronną i politycznie neutralną służbę cywilną. Brak tych kryteriów w praktyce będzie umożliwiało łatwe wywieranie na członkach korpusu służby cywilnej nacisku, poddając tym samym w wątpliwość realizację wskazanych powyżej zasad funkcjonowania służby cywilnej.

Kwestionowane przepisy ustawy naruszają również zasadę zawodowości, czyli profesjonalizmu służby cywilnej, gdyż faktycznie unicestwiają system rozwoju zawodowego w służbie cywilnej, umożliwiając swobodne zwalnianie pracowników, w tym urzędników, czyli osób najbardziej wykwalifikowanych, którzy potwierdzili 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.



Powyższe będzie również wpływało demotywująco na osoby, które chciałyby wiązać swoje plany zawodowe z administracją publiczną. W przywołanym już powyżej wyroku Trybunał, stwierdził, że „ (...) zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Oznacza to, że zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym źródłem utrzymania oraz miejscem pracy, zapewniającym osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej”. Istota zawodowego charakteru służby cywilnej przejawia się więc także w konieczności zapewniania stabilizacji zawodowej, co kwestionowana ustawa niweczy.

Umożliwienie definitywnego rozstania się z członkami służby cywilnej lub pogorszenie dla tej kategorii pracowników warunków zatrudnienia, zwłaszcza że ma to charakter arbitralny, de facto nie podlegający kontroli – w wyraźny sposób „burzy” stworzony system funkcjonowania służby cywilnej, w szczególności w zakresie ochrony uzyskanej w wyniku rozwoju zawodowego, przez co narusza wyrażoną w art. 153 ust. 1 Konstytucji zasadę zawodowości (profesjonalizmu) tej służby.

### **III. Zarzut niezgodności art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 – z art. 92 ust. 1 Konstytucji**

W art. 2 ustawy ustawodawca określił katalog podmiotów podlegających przepisom ustawy a w art. 3 wskazał jednostki wyłączone spod jej zakresu działania. Jednakże w art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 prawodawca upoważnił Prezesa Rady Ministrów do wydania rozporządzeń, w których będzie mógł określić jednostki uprawnione do ograniczenia racjonalizacji zatrudnienia, wraz ze wskazaniem poziomu tego ograniczenia, a także jednostki zwolnione z obowiązku utrzymania zatrudnienia na zmniejszonym poziomie. Jak z

powyższego wynika ustawodawca najpierw określił podmioty podlegające przepisom ustawy a następnie upoważnił Prezesa Rady Ministrów do dyskrejonalnego uznania, które z tych podmiotów będą ustawie podlegać. Wniosku tego nie zmienia fakt, że Prezes Rady Ministrów wydając rozporządzenie powinien kierować się 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 efektywności wykonywania tych zadań oraz dostosowaniem zatrudnienia do podziału i zakresu zadań wykonywanych przez poszczególne jednostki właściwe w sprawach danego działu administracji rządowej (art. 16 ust. 6 ustawy) ponieważ przesłanki te zostały sformułowane bardzo ogólnie, tak że w praktyce każda jednostka może być przez Prezesa Rady Ministrów wyłączona spod zakresu działania ustawy. Wobec powyższego wskazane na wstępie przepisy powodują wątpliwości co do ich zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Nie można się zgodzić się z tezą, że zakres materii mający być treścią rozporządzeń ma na celu wykonanie ustawy. Przepis ten de facto stanowi przeniesienie prawa do decydowania, które jednostki będą podlegały przepisom ustawy, a które nie. Zakres i charakter regulacji powierzonej do uregulowania 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. Wskazana regulacja narusza zatem zasadę wyłączności ustawy. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawa może powierzyć, w zależności od materii którą reguluje, różny zakres

spraw dla regulacji wykonawczych, nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek (wyroki z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K. 40/97, 9 listopada 1999 r. sygn. akt K 28/98 i 8 stycznia 2008 r., sygn. akt P 35/06). Konstytucyjnie niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie nie upoważnia do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień. Tak skonstruowane upoważnienie, które w rzeczywistości Prezesowi Rady Ministrów pozostawia decyzję co do wskazania podmiotów, do których przepisy ustawy znajdują zastosowanie, stoi w opozycji do art. 92 ust. 1 Konstytucji również i z tego względu, że nie jest dopuszczalne aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej (wyrok z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97).

Biorąc powyższe pod uwagę wnoszę o dokonanie oceny, czy wskazane w *petitum* wniosku przepisy ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011-2013 są zgodne z Konstytucją i powinny stać się obowiązującym prawem.



Bronisław Komorowski

