

WYROK

z dnia 16 czerwca 2003 r.

Sygn. akt K 52/02***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marian Grzybowski – przewodniczący

Teresa Dębowska-Romanowska

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Janusz Niemcewicz

Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem z wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 czerwca 2003 r., wniosku Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” o zbadanie zgodności:

art. 137 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r.

Nr 49, poz. 483, ze zm.) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 137 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, Nr 70, poz. 778 i Nr 110, poz. 1255, z 2001 r. Nr 102, poz. 1116, Nr 111, poz. 1194, Nr 128, poz. 1403 i Nr 154, poz. 1800 oraz z 2002 r. Nr 150, poz. 1237, Nr 238, poz. 2025 i Nr 240 poz. 2052) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:**I**

1. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” pismem z 25 września 2002 r. przedstawił wniosek o zbadanie zgodności art. 137 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że – w myśl zaskarżonego przepisu – z dniem 1 stycznia 2004 r. stosunki pracy określonych w ustawie osób, zatrudnionych na podstawie mianowania, na zasadach przyjętych w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.), przekształcają się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę. W ocenie wnioskodawcy sytuacja prawna pracowników mianowanych wykazuje szereg odrębności w porównaniu z sytuacją pozostałych pracowników. Do istotnych elementów statusu pracowników mianowanych należy m.in. większa dyspozycyjność. Ograniczenia płynące ze zwiększonego podporządkowania kompensowane są uprawnieniami, do których należy stabilizacja

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 czerwca 2003 r. w Dz. U. Nr 110, poz. 1059.

zatrudnienia. Zgodnie z art. 13 ustawy o pracownikach urzędów państwowych wypowiedzenie stosunku pracy nawiązanego na podstawie mianowania może nastąpić jedynie w okolicznościach wskazanych w tym przepisie. Natomiast stosunek pracy nawiązany na podstawie umowy o pracę może być rozwiązywany w drodze wypowiedzenia, zgodnie z przepisami Kodeksu pracy i innymi przepisami prawa pracy. Art. 137 ustawy o służbie cywilnej w istotny sposób zmienia status prawny części pracowników urzędów państwowych, pozbawiając ich wzmożonej ochrony stosunku pracy. Przepis ten pozbawia wymienione w nim osoby uprawnień nabytych na podstawie dotychczasowych przepisów, naruszając zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz wynikające z niej zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 21 lutego 2003 r. wyraził pogląd, że art. 137 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, ze zm.) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Prokuratora Generalnego nie ulega wątpliwości, że przekształcenie dotychczasowych stosunków pracy z mianowania, w przypadku określonych w ustawie urzędników, w umowne stosunki pracy na czas nieokreślony spowoduje, iż ochrona tych stosunków przed rozwiązaniem będzie słabsza niż dotychczasowa. Prokurator Generalny nie podzielił jednak zarzutu, że zmniejszenie ochrony trwałości stosunku pracy tej grupy urzędników narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przekształcenie z dniem 1 stycznia 2004 r. dotychczasowych stosunków pracy z mianowania w umowne stosunki pracy na czas nieokreślony nie pozbawi zainteresowanych osób praw nabytych (ukształtowanych ekspektatyw) do 31 grudnia 2003 r., na podstawie ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Określone tą ustawą gwarancje trwałości stosunku nie mają charakteru praw podmiotowych. Ustawodawca stworzył pracownikom, których dotyczy art. 137 ustawy o służbie cywilnej, warunki dostosowania się do nowej sytuacji i do ubiegania się o mianowanie na urzędnika służby cywilnej.

3. Pismem z 28 marca 2003 r. Marszałek Sejmu zajął w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stanowisko w sprawie. Wniósł o uznanie, że art. 137 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej nie jest niezgodny z Konstytucją. Marszałek podniósł, że przewidziane w zaskarżonym przepisie, przekształcenie stosunków pracy osób dotychczas zatrudnionych na podstawie mianowania, na zasadach określonych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, jest warunkiem koniecznym dla utworzenia spójnego systemu służby cywilnej. Marszałek podkreślił, że ustawodawca wprowadzając zmianę statusu pracowników przewidział kilkuletni okres *vacatio legis*, z góry zapewniając adresatom art. 137 ustawy o służbie cywilnej możliwość dostosowania się do nowego statusu pracowniczego. Dlatego nie znajduje uzasadnienia zarzut naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa z powodu zaskoczenia ich nagłą zmianą przepisów prawa. Zdaniem Marszałka nie można też mówić o naruszeniu zasady ochrony praw nabytych. Mianowanym pracownikom urzędów państwowych przysługiwały określone prawa podmiotowe wynikające ze stosunku pracy. Nie oznacza to jednak, że przysługuje im również prawo podmiotowe do zachowania nienaruszalności charakteru umowy o pracę, także wtedy, gdy ustawodawca w drodze ustawowej wprowadza zmianę systemową. Należy zwrócić uwagę, że prawa nabyte podlegają tylko względnej ochronie konstytucyjnej, dopuszczalne jest bowiem ustanowienie regulacji ograniczającej lub znoszącej prawa nabyte, jeżeli jest to uzasadnione celem legitymowanym konstytucyjnie.

Na rozprawie 16 czerwca 2003 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone wcześniej na piśmie.

Przedstawiciel wnioskodawcy wyjaśnił, że pozbawienie osób zatrudnionych na podstawie mianowania szczególnej ochrony stosunku pracy nie prowadzi do naruszenia praw podmiotowych tych osób. Jednakże, w jego ocenie, taka sytuacja skutkuje naruszeniem maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw, że stosunki pracy pracowników mianowanych nie zostaną rozwiązane z innych przyczyn niż te, które były określone w ustawie o pracownikach urzędów państwowych. Przedstawiciel wnioskodawcy wyjaśnił, że szczególne wymogi, które spełniać musiały osoby ubiegające się o zawarcie stosunku pracy przez mianowanie (np. wysoki stopień dyspozycyjności) łączy bezpośrednio ze szczególną ochroną w ten sposób nawiązanego stosunku pracy a nie z samą możliwością wstąpienia w dany stosunek pracy.

Przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wniósł, zgodnie z wcześniejszym pisemnym stanowiskiem, o uznanie, że art. 137 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wniósł o stwierdzenie zgodności zaskarżonego przepisu z powołanym przez wnioskodawcę wzorcem kontroli.

Przedstawiciele Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego podkreślili znaczenie społecznych uwarunkowań wprowadzonej zmiany statusu pracowników mianowanych. Zwrócili uwagę, że zaskarżona regulacja powiązania jest z kompleksową reformą administracji publicznej tj. z utworzeniem profesjonalnej służby cywilnej mającej zapewnić sprawne funkcjonowanie państwa oraz realizację prawa obywateli do dobrej administracji. Przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego zaznaczyli również, że ustawodawca zagwarantował cztero i pół letni okres przejściowy, który umożliwił adresatom zaskarżonego przepisu na dostosowanie się do nowej sytuacji i odpowiednie pokierowanie swymi sprawami.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, wyraża się 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 zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (wyrok z 7 lutego 2001 r., K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, s. 164). W wyroku z 14 czerwca 2000 r., P. 3/00, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „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 systemu, 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” (OTK ZU nr 5/2000, s. 690). Prawodawca narusza wartości znajdujące się u podstaw omawianej zasady, „wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach” (*tamże*, s. 690-691).

Ustalając znaczenie omawianej zasady, nie można nie uwzględnić innych zasad i norm konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny przypominał, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa może znajdować się w kolizji z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, których realizacja może w pewnych sytuacjach wymagać wprowadzenia zmian na niekorzyść jednostki. Prawodawca, wprowadzając zmiany w systemie prawnym – powinien jednak preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji.

Z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa wynika m.in. nakaz ochrony praw nabytych. Ustalając znaczenie tej zasady, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że „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” (wyrok z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, s. 536). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że ochrona praw nabytych nie jest równoznaczna z nienaruszalnością tych praw. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie zakazuje stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki, jeżeli przemawia za tym inna wartość konstytucyjna. W sytuacji kolizji zasady ochrony praw nabytych i innej zasady konstytucyjnej, może zachodzić konieczność przyznania pierwszeństwa tej drugiej zasadzie i dopuszczenia w określonym zakresie ingerencji w sferę praw nabytych. W takim przypadku prawodawca powinien jednak ustanowić regulacje, które ułatwią jednostce dostosowanie się do zmienionej sytuacji.

Analizując relację między zasadą ochrony zaufania do państwa i do prawa a zasadą ochrony praw nabytych, należy zwrócić 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.

Stosując każdą z rozważanych zasad, należy rozstrzygnąć, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się na skutki prawne, których nie mogła przewidzieć w momencie

podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Odpowiedź na to pytanie wymaga rozważenia charakteru dotychczasowej regulacji, a w szczególności, czy i w jakim stopniu prawodawca gwarantuje jednostce stabilność unormowań. Istotne znaczenie ma również specyfika dziedziny życia, do której odnosi się badana regulacja, właściwy dla tej dziedziny horyzont czasowy podejmowanych przez jednostkę działań oraz stopień ryzyka zmian uwarunkowań społecznych lub gospodarczych, które uzasadniać będą zmianę prawodawstwa.

2. Badanie zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, wymaga odniesienia się do zmian w regulacjach prawnych dotyczących pracowników urzędów państwowych. Przed dniem 27 stycznia 1995 r. status pracowników urzędów państwowych regulowała ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214, ze zm.). Ustawa ta dzieliła pracowników urzędów państwowych na urzędników oraz na innych pracowników urzędów państwowych. Stosunek pracy z pracownikami urzędów państwowych nie będącymi urzędnikami był nawiązywany na podstawie umowy o pracę. Stosunek pracy z urzędnikami był nawiązywany przez mianowanie. Ustawa zapewniała ochronę trwałości stosunku pracy urzędników, określając wyczerpująco przesłanki jego rozwiązania.

W dniu 27 stycznia 1995 r. weszła w życie ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 136, poz. 704). Z tym dniem uchylone zostały przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych regulujące zasady nawiązywania stosunków pracy z pracownikami urzędów państwowych. W konsekwencji od tego dnia, stosunki pracy z pracownikami urzędów państwowych mogły być nawiązywane wyłącznie na podstawie umowy o pracę. Jednocześnie nawiązane do tej pory stosunki pracy na podstawie mianowania zostały utrzymane. Ustawodawca utrzymał w odniesieniu do tych osób szczególne zasady rozwiązywania stosunków pracy.

Zgodnie z przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1997 r., rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym mogło nastąpić w drodze wypowiedzenia w razie:

- 1) otrzymania ujemnej oceny kwalifikacyjnej, potwierdzonej ponowną ujemną oceną, która nie może być dokonana wcześniej niż po upływie trzech miesięcy,
- 2) likwidacji urzędu lub jego reorganizacji, jeżeli nie jest możliwe przeniesienie urzędnika państwowego mianowanego na inne stanowisko w tym samym urzędzie,
- 3) niezawinionej utraty uprawnień wymaganych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku,
- 4) trwałej utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku, stwierdzonej orzeczeniem komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, jeżeli nie ma możliwości zatrudnienia urzędnika państwowego mianowanego na innym stanowisku, odpowiednim do jego stanu zdrowia i kwalifikacji zawodowych, albo gdy urzędnik państwowy mianowany odmawia przejścia do takiej pracy,
- 5) nabycia prawa do emerytury na podstawie przepisów dotyczących ogółu pracowników.

Stosunek pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym ulegał z mocy prawa rozwiązaniu z jego winy bez wypowiedzenia, w razie:

- 1) prawomocnego skazania na karę pozbawienia praw publicznych albo prawa wykonywania zawodu,
- 2) prawomocnego ukarania karą dyscyplinarną wydalenia z pracy w urzędzie,
- 3) zawinionej utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku.

Stosunek pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym ulegał z mocy prawa rozwiązaniu bez wypowiedzenia również w razie utraty obywatelstwa polskiego. Rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym bez wypowiedzenia mogło nastąpić także w razie jego nieobecności w pracy z powodu choroby trwającej dłużej niż rok lub odosobnienia ze względu na chorobę zakaźną w okresie pobierania z tego tytułu zasiłku, a także w razie usprawiedliwionej nieobecności w pracy z innych przyczyn – po upływie okresów przewidzianych w kodeksie pracy. Ponadto stosunek pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym wygasał w wypadkach określonych w kodeksie pracy oraz przepisach szczególnych. Stosunek pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym ulegał również rozwiązaniu w drodze porozumienia stron lub z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia dokonanej przez tego urzędnika.

W dniu 1 stycznia 1997 r. weszła w życie większość przepisów ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 ze zm.). Ustawa ta ustanowiła służbę cywilną. W myśl przepisów ustawy korpus służby cywilnej mieli tworzyć pracownicy zatrudnieni, na podstawie ustawy, w urzędach w niej określonych. Osoby zatrudnione na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie zostały automatycznie włączone do korpusu służby cywilnej, ale mogły ubiegać się o zatrudnienie w charakterze urzędnika służby cywilnej. Zatrudnienie to następowało na podstawie mianowania. Ustawa zawierała również regulacje dotyczące stosunków pracy, nawiązanych przed dniem jej wejścia w życie, na podstawie mianowania na zasadach określonych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych. W myśl art. 95 ustawy, stosunki te pozostawały w mocy nie dłużej niż do 31 grudnia 2007 r., chyba że wcześniej w sposób określony w ustawie o pracownikach urzędów państwowych zostały rozwiązane lub wygasły. Z dniem 1 stycznia 2008 r. miały zostać przekształcone w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nie określony.

W dniu 1 lipca 1999 r. weszła w życie ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 1999 r., Nr 49, poz. 483). Ustawa z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej została uchylona. Na gruncie nowej ustawy w skład korpusu służby cywilnej wchodziły dwie kategorie osób: 1) pracownicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie, 2) urzędnicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Z dniem wejścia w życie ustawy pracownicy zatrudnieni na stanowiskach określonych w jej art. 2 stali się z mocy prawa pracownikami służby cywilnej, z zastrzeżeniem szczególnych postanowień art. 137 ustawy. Z kolei urzędnicy służby cywilnej, mianowani na podstawie przepisów ustawy z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, stali się z tym dniem się urzędnikami służby cywilnej w rozumieniu nowej ustawy.

Ustawa z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej zapewnia szczególną ochronę stosunku pracy urzędników służby cywilnej, regulując szczegółowo przyczyny ustania tego stosunku. Przepisy ustawy precyzyjnie określają sytuacje, w których stosunek pracy urzędnika służby cywilnej wygasa (art. 60 ustawy), ulega rozwiązaniu z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia (art. 61 ust. 1 i 2 ustawy) lub bez wypowiedzenia (art. 61 ust. 3 ustawy). Rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej może nastąpić także w drodze porozumienia stron lub za trzymiesięcznym wypowiedzeniem na skutek rezygnacji urzędnika służby cywilnej (art. 61 ust. 5).

Ustawa nie reguluje natomiast bliżej zagadnień związanych z rozwiązywaniem stosunku pracy pracowników służby cywilnej. W myśl art. 7 ust. 1 ustawy, w sprawach wynikających ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej, nie uregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy. Obowiązujące prawo nie przewiduje w przypadku pracowników służby cywilnej podobnych gwarancji

stabilności zatrudnienia jak w przypadku urzędników służby cywilnej. Każda ze stron może rozwiązać za wypowiedzeniem umowę o pracę zawartą na czas nie określony. Okres wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nie określony jest uzależniony od okresu zatrudnienia u danego pracodawcy i wynosi – co do zasady: 2 tygodnie, jeżeli pracownik był zatrudniony krócej niż 6 miesięcy; 1 miesiąc, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 6 miesięcy; 3 miesiące, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 3 lata.

3. Art. 137 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, zaskarżony przez wnioskodawcę, stanowi:

„1. Stosunki pracy nawiązane w urzędach, o których mowa w art. 2, przed dniem wejścia w życie ustawy, na podstawie mianowania na zasadach określonych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, pozostają w mocy nie dłużej niż do 31 grudnia 2003 r., chyba że wcześniej w sposób określony w niniejszej ustawie zostały przekształcone, rozwiązane lub wygasły.

2. Z dniem 1 stycznia 2004 r. dotychczasowe stosunki pracy osób zatrudnionych na podstawie mianowania na zasadach określonych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych przekształcają się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nie określony”.

W świetle przedstawionych wyżej regulacji, przepis ten dotyczy pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania przed 27 stycznia 1995 r. i pozostających w stosunku pracy na podstawie mianowania 1 lipca 1999 r. Zaskarżony przepis rozstrzyga trzy zasadnicze kwestie. Po pierwsze, utrzymał on w mocy stosunki na podstawie mianowania do 31 grudnia 2003 r. Po drugie, w myśl tego przepisu przekształcenie, rozwiązanie lub wygaśnięcie tych stosunków podlega przepisom nowej ustawy. Oznacza to, że w okresie do 31 grudnia 2003 r. do osób, o których mowa w art. 137 ustawy znajdują zastosowanie gwarancje stabilności zatrudnienia przewidziane dla urzędników korpusu służby cywilnej. Po trzecie, zaskarżony przepis przekształca z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2004 r. dotychczasowe stosunki pracy osób zatrudnionych na podstawie mianowania w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nie określony. W konsekwencji z tym dniem do analizowanej kategorii osób przestaną być stosowane przepisy regulujące ustanie stosunku pracy urzędników korpusu służby cywilnej.

Nie podlega dyskusji, że zaskarżony przepis wprowadza z dniem 1 stycznia 2004 r. mniej korzystne dla zainteresowanych rozwiązania dotyczące ustania stosunku pracy. Wnioskodawca wskazuje jako jedną z podstaw kontroli zasadę ochrony praw nabytych. Natomiast zdaniem Prokuratora Generalnego gwarancje stabilności stosunku pracy nie mają charakteru praw podmiotowych. W świetle poglądów doktryny przez prawa podmiotowe rozumie się „złożone sytuacje prawne wyznaczane jakimś podmiotom przez obowiązujące normy ze względu na uznane przez prawodawcę społecznie uzasadnione interesy tych podmiotów” (A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992 r., s. 153). Pojęcie prawa podmiotowego zakłada istnienie ciążącego na określonym podmiocie obowiązku zaniechania określonych działań lub określonego działania na rzecz innego podmiotu. U podstaw prawa podmiotowego znajdują się zawsze określonego dobra o istotnym znaczeniu z punktu widzenia jednostki lub innych podmiotów prywatnych. Aby można było mówić o prawie podmiotowym, normy prawa przedmiotowego powinny wskazywać podmiot danego prawa, podmiot zobowiązany do realizacji tego prawa, treść obowiązku ciążącego na podmiocie zobowiązanym oraz okoliczności, w których ten podmiot powinien spełnić ciążący na nim obowiązek. 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 przedstawioną wyżej 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. Warto przy tym zauważyć, że jakkolwiek uzasadnienie wniosku koncentruje się przede wszystkim na problemie ochrony praw nabytych, to wnioskodawca sformułował wyraźnie zarzut naruszenia zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa, określonej zgodnie z wcześniejszą terminologią jako zasada zaufania do państwa i do prawa.

Oceniając zasadność przedstawionego zarzutu, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie. Z uzasadnienia projektu (druk sejmowy, III kadencja, nr 450) wynika, że celem ustawy było „stworzenie służby cywilnej nie tylko jako korpusu urzędniczego, ale przede wszystkim jako przejrzystego systemu wartości, norm, procedur i instytucji, systemu opartego na powszechnie uznawanych – zapisanych w konstytucji – zasadach: fachowości, rzetelności, bezstronności oraz neutralności politycznej i wyposażonego w środki gwarantujące realizację tych zasad”. Instytucja służby cywilnej powinna zapewniać wysoki poziom merytoryczny kadry urzędniczej oraz niezależność od wpływu zmieniających się czynników politycznych. Ustawodawca dążył do skorygowania wad poprzedniej ustawy oraz nieprawidłowości w praktyce jej stosowania.

W świetle uzasadnienia projektu, ustawa miała przyznawać status urzędnika służby cywilnej w drodze mianowania tym spośród pracowników służby cywilnej, którzy uzyskają najlepsze wyniki w prowadzonym centralnie postępowaniu kwalifikacyjnym. Dzięki mianowaniu urzędnik – pozostając na tym samym stanowisku miał uzyskać:

- 1) stabilizację stosunku pracy przez wprowadzenie w ustawie zamkniętego katalogu sytuacji umożliwiających zwolnienie urzędnika ze służby;
- 2) gwarancje rosnącego wraz z wysługą lat dodatku służby cywilnej;
- 3) prawo ubiegania się o stanowiska kierownicze w służbie cywilnej.

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. Z drugiej strony urzędnicy państwowi nie mogą oczekiwać, że zasady te pozostaną niezmienione bez względu na zmianę uwarunkowań społecznych. Każda osoba zatrudniona w służbie publicznej musi liczyć się z tym, że ochrona trwałości stosunku pracy będzie dostosowywana do zmieniających się warunków społecznych. Każdy zatrudniony w służbie publicznej musi liczyć się ze zmianą na

niekorzyść regulacji gwarantującej stabilność zatrudnienia, jeżeli przemawiać będą za tym względy ogólnospołeczne, a w szczególności wzgląd na potrzebę zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej. Należy w tym miejscu zauważyć, że ustawa o pracownikach urzędów państwowych wymienia – wśród przyczyn rozwiązania stosunku pracy urzędników mianowanych na podstawie tej ustawy – likwidację urzędu lub jego reorganizację, jeżeli nie jest możliwe przeniesienie urzędnika państwowego mianowanego na inne stanowisko w tym samym urzędzie.

Intensywność ochrony zatrudnienia nie ma istotnego znaczenia z punktu widzenia przewidywania prawnych skutków działań podejmowanych przez jednostkę. Zniesienie gwarancji stabilności zatrudnienia nie powoduje, że jednostka naraża się na prawne skutki swoich działań, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań. Z drugiej strony nie można twierdzić, że stabilność zatrudnienia jest czynnikiem obojętnym z punktu widzenia układania planów życiowych jednostki. Poczucie stabilności zatrudnienia stanowi jedną z przesłanek kierowania swoimi sprawami żywymi 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.

Zaskarżony przepis stanowi jeden z elementów całościowej reformy służby cywilnej mającej na celu zapewnienie lepszego jej funkcjonowania. W świetle przedstawionych wyżej argumentów, wprowadzone rozwiązania znajdują oparcie w wartościach konstytucyjnych. Wygaszenie ochrony stabilności stosunku pracy przewidziane w art. 137 ustawy o służbie cywilnej zostało odsunięte w czasie. Przepis ten wszedł w życie 1 lipca 1999 r., a jego skutki wystąpią dopiero 1 stycznia 2004 r. Ustawodawca wprowadził zatem czteroipółletni okres dostosowawczy, łagodząc niekorzystne skutki dla zainteresowanych. W konsekwencji nie można zgodzić się z poglądem, że regulacja prawna zakwestionowana przez wnioskodawcę narusza zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.