

4/1/A/2009

WYROK

z dnia 20 stycznia 2009 r.

Sygn. akt P 40/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat – II sprawozdawca

Mirosław Wyrzykowski

Bohdan Zdziennicki – I sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 stycznia 2009 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Chełmie:

czy art. 2 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1201) w zakresie, w jakim nakłada na pracodawcę samorządowego obowiązek rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym, skazanym prawomocnie za przestępstwo umyślne, co do którego wyrok uprawomocnił się przed wejściem w życie przedmiotowej ustawy, jest zgodny z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 2 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1201) w zakresie, w jakim nakłada na pracodawcę samorządowego obowiązek rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym, skazanym prawomocnie za przestępstwo umyślne, co do którego wyrok uprawomocnił się przed wejściem w życie ustawy, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 13 lipca 2007 r. Sąd Rejonowy w Chełmie, IV Wydział Pracy, zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 2 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1201; dalej: ustawa o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych), w zakresie, w jakim nakłada na pracodawcę samorządowego obowiązek rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym,

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 stycznia 2009 r. w Dz. U. Nr 11, poz. 66.

skazanym prawomocnie za przestępstwo umyślne, co do którego wyrok uprawomocnił się przed wejściem w życie przedmiotowej ustawy, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało zadane w związku z następującym stanem faktycznym: Gminny Zakład Usług Komunalnych w Cycowie rozwiązał z powodem umowę o pracę, z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, podając jako przyczynę wypowiedzenia okoliczność skazania powoda za przestępstwo umyślne, potwierdzoną informacją z Krajowego Rejestru Karnego. Z informacji tej wynika, że powód przed objęciem kierowniczego stanowiska w Gminnym Zakładzie Usług Komunalnych w Cycowie był dwukrotnie prawomocnie skazany przez Sąd Rejonowy we Włodawie za przestępstwa umyślne. Podstawę prawną wypowiedzenia stanowił art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych. Zdaniem powoda regulacja ta jest sprzeczna z dekodowaną z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego z uwagi na penalizację stanów prawnych zaistniałych przed wejściem w życie ustawy.

Sąd przedstawiający pytanie prawne podzielił wątpliwości powoda, czy wymóg rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym z powodu utraty przez niego uprawnień do dalszego zajmowania stanowiska, w wyniku niespełnienia wymogów wprowadzonych przez tę ustawę, na skutek ujawnienia okoliczności, które miały miejsce przed dniem wejścia jej w życie, nie narusza wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady niedziałania prawa wstecz. Sąd Rejonowy w Chełmie zwrócił uwagę, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z jednej strony znajduje wyraz pogląd, że reguła niedziałania prawa wstecz stanowi podstawową zasadę porządku prawnego, z drugiej zaś Trybunał dopuszcza możliwość odstępiania przez ustawodawcę od tej reguły, ale jedynie w szczególnych okolicznościach.

Sąd przedstawiający pytanie prawne uznał, że art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych łamie zasadę niedziałania prawa wstecz, ponieważ nakazuje ponowną weryfikację spełnienia wymogów dotyczących zajmowania stanowisk urzędniczych przez zatrudnionych już na tych stanowiskach pracowników samorządowych. Ponadto przepis ten wprowadził obowiązek uwzględnienia, podczas oceny, spełnienia przez pracownika samorządowego wymagań wprowadzonych nową ustawą, stanów faktycznych, które miały miejsce przed wejściem tej ustawy w życie. W ocenie sądu nowa ustawa zmienia sytuację prawną obywatela, którą dotychczasowe prawo regulowało jako bardziej korzystną. Zdaniem sądu brak jest okoliczności usprawiedliwiających naruszenie konstytucyjnej zasady niedziałania prawa wstecz, ochrony praw nabytych czy też zasady zaufania obywatela do państwa.

Postanowieniem z 5 września 2007 r. sąd pytający uzupełnił braki formalne pytania prawnego i wskazał, że rozstrzygnięcie konstytucyjności przepisu objętego pytaniem prawnym ma wpływ na wynik sprawy zawisłej przed sądem. Kwestionowana regulacja stała się podstawą prawną złożonego powodowi oświadczenia o wypowiedzeniu umowy o pracę (prawomocne skazanie powoda za przestępstwo umyślne). Była to przyczyna rozwiązania za wypowiedzeniem umowy o pracę, zawartej na czas nieokreślony. Od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zależy uwzględnienie albo oddalenie powództwa w sprawie zawisłej przed sądem pytającym.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 25 lipca 2008 r. zajął stanowisko, że art. 2 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 pkt 1 lit. a ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że żaden przepis, zarówno rangi konstytucyjnej jak i ustawowej, nie gwarantuje prawa do zajmowania konkretnych stanowisk, czy wykonywania określonej pracy, a prawo do zajmowania stanowiska, sprawowania urzędu lub mandatu w organach władzy publicznej nie stanowi prawa

nabytego. Natomiast ustawodawca odpowiada za skuteczne przeciwdziałanie różnym przejawom patologii życia społecznego, które mogłyby podważyć autorytet państwa oraz zaufanie do struktur państwowych. Z tych względów, zdaniem Prokuratora Generalnego, przepisy dotyczące określonych stanowisk w służbie publicznej wymagają braku karalności za przestępstwa, nieskazitelności charakteru, rękojmi właściwego wykonywania obowiązków itp.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że w wypadku zaskarżonych przepisów nie ma mowy o naruszeniu zasady *lex retro non agit*, ponieważ mamy do czynienia ze zdarzeniami, które co prawda powstały pod rządami dawnych przepisów, ale mają charakter ciągły i trwają nadal, w związku z tym stosuje się wobec nich przepisy nowe. Zaskarżone przepisy, zdaniem Prokuratora Generalnego, mają zastosowanie tylko do sytuacji powstałych od momentu wejścia ich w życie, tj. od 10 października 2006 r. O ile więc urzędnik samorządowy przed 10 października 2006 r. był osobą prawomocnie skazaną za przestępstwo umyślne, to nie może znajdować się w sytuacji bardziej uprzywilejowanej od urzędnika samorządowego, który został prawomocnie skazany za takie przestępstwo 10 października 2006 r. lub później. W opinii Prokuratora Generalnego taka regulacja czyni zadość zasadzie równości podmiotów wobec prawa, ponieważ wprowadzone przez ustawodawcę przepisy dotyczą wszystkich urzędników samorządowych.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 8 października 2008 r. zajął stanowisko, że art. 2 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 pkt 1 lit. a ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Marszałek Sejmu stwierdził, że w wypadku zaskarżonej ustawy należało postawić na pierwszym miejscu dobro publiczne. Jednocześnie przyznał, że 6 maja 2005 r. wprowadzono zmianę ustawy o pracownikach samorządowych, z której wynikało, iż przesłanka niekaralności nie wpływa na status pracowników zatrudnionych przed wejściem w życie ustawy. Jednak uznano, że przyjęte rozwiązanie nie było wystarczająco efektywne.

Zdaniem Marszałka Sejmu w niniejszej sprawie mamy do czynienia nie z działaniem prawa wstecz, lecz jedynie z retroaktywnością pozorną, ponieważ nowy warunek dotyczący zatrudnienia pracownika samorządowego na stanowisku urzędniczym obowiązywał od momentu wejścia w życie ustawy, a dotyczył okoliczności, które swój początek miały w przeszłości.

Marszałek Sejmu nie zgodził się z poglądem sądu pytającego, że objęcie określonego stanowiska urzędniczego w służbie publicznej oznaczało nabycie prawa do zajmowania tego stanowiska. Marszałek, czyniąc założenie, że mamy do czynienia z zasadą ochrony praw nabytych, przypomniał o warunkach, po spełnieniu których możliwa jest ingerencja w te prawa, oraz podkreślił, że przepisy Konstytucji i innych ustaw nie gwarantują nienaruszalności zatrudnienia.

Marszałek Sejmu nie podzielił również poglądu dotyczącego naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa opartej na pewności prawa, uznając za fundament założeń państwa prawnego swobodę regulacyjną ustawodawcy. Konieczność zmiany prawa, pod wpływem nowych warunków gospodarczych i społecznych jak również odpowiedniej polityki organów władzy publicznej, pozwala ustawodawcy na podjęcie odpowiednich kroków legislacyjnych w celu realizacji innych wartości konstytucyjnych. Marszałek zwrócił również uwagę, że zaskarżona ustawa przewidywała 14-dniową *vacatio legis* oraz 3-miesięczny termin wystąpienia gminy do Krajowego Rejestru Karnego, co w połączeniu dawało, zdaniem Marszałka, możliwość wystarczającą na zapoznanie się z nowo uchwaloną regulacją. Ponadto pracownik, któremu wypowiedziano umowę o pracę lub którego odwołano ze stanowiska, podlega okresom ochronnym wynikającym ze

szczególnych przepisów prawa pracy, a więc ma odpowiedni czas na uregulowanie sytuacji życiowej w nowych okolicznościach prawnych.

II

Na rozprawę stawili się przedstawiciel Marszałka Sejmu oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali swoje pisemne stanowiska. Zgodnie stwierdzili też, że na podstawie zakwestionowanego przepisu ustawodawca nie wygasił stosunku pracy z mocy prawa. Nie doszło do naruszenia zasady *lex retro non agit*.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność pytania prawnego.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) każdy sąd może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

W niniejszej sprawie spełnione są przesłanki przedmiotowa oraz podmiotowa wniesienia pytania prawnego. Sąd wykazał również związek między odpowiedzią Trybunału Konstytucyjnego a rozstrzygnięciem zawisłej przed sądem sprawy.

Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że sąd, zwracając się z pytaniem prawnym, wskazał jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojawiają się wątpliwości co do charakteru wskazanego wzorca kontroli konstytucyjności i możliwości jego samodzielnego zastosowania. Wątpliwości te dotyczą jednak skargi konstytucyjnej, która ze swej natury wiąże się z naruszeniem konkretnego prawa podmiotowego. W takim wypadku art. 2 Konstytucji jest traktowany jako niesamodzielna i pośrednia podstawa praw podmiotowych jednostki. Natomiast w wypadku pytania prawnego Trybunał Konstytucyjny nie wyraził dezaprobaty co do wskazanego wzorca kontroli jako samoistnej podstawy pytania prawnego (zob. wyrok z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; wyrok z 4 września 2007 r. sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95). W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał dopuszczalność niniejszego pytania prawnego.

2. Przedmiot pytania prawnego.

Sąd pytający zakwestionował art. 2 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1201; dalej: ustawa zmieniająca ustawę o pracownikach samorządowych.), z którego wynika, że w terminie trzech miesięcy od wejścia w życie tej ustawy pracodawca samorządowy zatrudniający osobę będącą w dniu wejścia w życie ustawy pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym występuje z pytaniem do Krajowego Rejestru Karnego o udzielenie informacji o tej osobie. Jeżeli z informacji wynika, że pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym nie spełnia warunku określonego w art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593; dalej: ustawa o pracownikach

samorządowych z 1990 r.), czyli był prawomocnie skazany za przestępstwo umyślne, pracodawca niezwłocznie rozwiązuje z takim pracownikiem stosunek pracy za wypowiedzeniem lub odwołuje go ze stanowiska.

Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że 1 stycznia 2009 r. weszła w życie nowa ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz. U. Nr 223, poz. 1458; dalej: ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 r.). Utraciła zatem moc ustawa o pracownikach samorządowych z 1990 r.

W związku z tym, że pytanie prawne dotyczy stanu faktycznego odnoszącego się do dawnej regulacji, a wydanie orzeczenia jest konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy przez sąd pytający, Trybunał Konstytucyjny rozpatrzy pytanie prawne, gdyż mimo formalnego uchylenia ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r., odesłanie zawarte w art. 3 ust. 3 pkt 2 tej ustawy ma zastosowanie w sprawie zawisłej przed sądem pytającym.

Sytuacja określona w zakwestionowanym przez sąd pytający przepisie nie dotyczy wszystkich pracowników samorządowych, ale tylko tych, którzy pełnią funkcje urzędnicze. Zgodnie z definicją przyjmowaną w doktrynie urzędnikami samorządowymi są osoby odpowiedzialne za prowadzenie postępowań administracyjnych, wydawanie rozstrzygnięć, podejmowanie niewładczych działań w relacjach z adresatami działań administracji samorządowej (por. P. Chmielnicki, *Stosunek pracy pracownika samorządowego a jego funkcja publiczna*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008, s. 95).

Zakwestionowana regulacja dotyczy przepisu przejściowego ustawy zmieniającej ustawę o pracownikach samorządowych, który jest związany z wymogiem niekaralności za przestępstwa umyślne pracowników samorządowych zajmujących stanowiska urzędnicze.

Kwestia ta była uregulowana wcześniej. Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że już ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 122, poz. 1020) w art. 1 pkt 1 wprowadziła wymóg niekaralności w stosunku do osób zatrudnianych na stanowiskach urzędniczych. W art. 4 tej ustawy, stanowiącym przepis przejściowy, ustawodawca postanowił, że pracownicy samorządowi, którzy w dniu wejścia w życie ustawy nie spełniają nowych wymagań dotyczących zajmowanego przez nich stanowiska, mogą nadal być zatrudnieni na tych stanowiskach. Nowa przesłanka niekaralności wprowadzona w 2005 r. nie wpływała na status pracowników zatrudnionych przed wejściem w życie noweli. W 2006 r. ustawodawca uznał, że przyjęte rozwiązanie nie okazało się wystarczająco skuteczne i nie przyczyniło się do podwyższenia jakości kadr administracyjnych. Ustawą zmieniającą ustawę o pracownikach samorządowych z 2006 r. zmodyfikowano wymóg niekaralności z formuły „nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie” na „nie była prawomocnie skazana za przestępstwo umyślne”. Ponadto ustawodawca uchwalił przepis odmienny w swoich skutkach w stosunku do nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych z 2005 r. Wprowadzono wymóg rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem, który został prawomocnie skazany za przestępstwo umyślne. Jest to przepis, który wyczerpał swoje zastosowanie.

3. Problem konstytucyjny zawarty w pytaniu prawnym.

W pytaniu prawnym sąd pytający podniósł, że kwestionowana regulacja odnosząca się do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie ustawy zmieniającej ustawę o pracownikach samorządowych z 2006 r. stanowi naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz, godzi w prawa nabyte oraz zasadę zaufania obywatela do państwa. Trybunał Konstytucyjny pragnie zwrócić uwagę na to, że sąd nie zakwestionował zatem samej

przesłanki, jaką jest wymóg braku karalności za przestępstwo umyślne w stosunku do pracowników samorządowych zajmujących stanowiska urzędnicze. Zarzut niekonstytucyjności odniósł jedynie do tej regulacji, która wskazała wymóg rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym, który nie spełnia przesłanki niekaralności zawartej w art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r.

Sąd pytający podniósł, że rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem samorządowym prawomocnie skazanym za przestępstwo umyślne naruszyło zakaz działania prawa wstecz oraz zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego.

W związku z powyżej zarysowanymi wątpliwościami sądu pytającego Trybunał Konstytucyjny oceni kwestionowaną regulację pod kątem zgodności z zasadami wynikającymi z demokratycznego państwa prawnego.

4. Rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem samorządowym prawomocnie skazanym za przestępstwo umyślne a zasada demokratycznego państwa prawnego.

4.1. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzona z art. 2 Konstytucji, wielokrotnie znajdowała wyraz w orzecznictwie. W świetle tego orzecznictwa państwo powinno być lojalne wobec adresatów norm, które stanowi (zob. wyrok z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywateli (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; wyrok TK z: 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56; 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 80; 7 czerwca 2004 r., sygn. P 4/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 55; 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04; 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że w razie zmiany przepisów kształtujących sytuację prawną obywateli należy szczególnie dbać o respektowanie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. wyroki z: 15 lipca 1996 r., sygn. K. 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30; 25 listopada 1997 r., sygn. K. 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64, z 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 77).

Z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika, że powinien on mieć możliwość określenia konsekwencji zarówno 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 prognozowania działań własnych.

Trybunał Konstytucyjny oceni, czy kwestionowana regulacja spełnia standard zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa poprzez zbadanie, czy w omawianej sprawie nie doszło do naruszenia zasady *lex retro non agit*.

4.2. Zasada *lex retro non agit*.

Zasadę *lex retro non agit* Trybunał Konstytucyjny traktuje jako składnik zasady zaufania obywateli do państwa. Zasada niedziałania prawa wstecz polega na tym, aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie. Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym

wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (zob. wyrok z 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155, z 19 marca 2007 r. sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27, z 18 października 2006 r., sygn. P 27/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 124).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie odróżnia retroakcję właściwą od retroakcji pozornej (retrospektywności). Retrospektywność dotyczy stosunków zaistniałych wcześniej i nadal trwających (por. wyroki z: 31 stycznia 1996 r., sygn. K. 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2; 31 marca 1998 r. sygn. K. 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13). Wówczas nowe prawo stosuje się bezpośrednio do trwających stosunków prawnych. Trybunał uznaje możliwość korzystania z zasady bezpośredniego działania prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki.

O tym, że przepisy mają charakter retrospektywny, a nie retroaktywny, możemy mówić wówczas, gdy nowe przepisy stosuje się do sytuacji prawnych zastanych w chwili wejścia w życie nowelizacji i nie wywołują one skutków dla stosunków i sytuacji prawnych, w zakresie, w jakim istniały one przed ich wejściem w życie (zob. wyrok o sygn. K 33/06 oraz wyrok z 18 października 2006 r., sygn. P 27/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 124).

Mimo że wprowadzenie bezpośredniego działania nowej ustawy może być korzystne, gdyż do wszystkich podmiotów mają zastosowanie te same nowe przepisy, jednak Trybunał Konstytucyjny dostrzega niebezpieczeństwa wynikające z takiego działania ustawodawcy. Bezpośrednie działanie nowego prawa, chociaż wygodne dla ustawodawcy z punktu widzenia porządku prawnego, może stanowić zagrożenie w postaci naruszenia zasady zaufania obywatela czy innych podmiotów do państwa, zasady ochrony praw nabytych czy też zasady nieretroakcji prawa (por. wyrok z 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w wypadku zmiany wymogów dotyczących pełnienia funkcji radnego, w czasie trwania kadencji, nie można mówić o retroakcji tylko o retrospektywności. Dzieje się tak dlatego, że nowe normy nie mają zastosowania do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie. Modyfikują tylko w sposób prospektywny sytuację podmiotów, których sytuacja prawna była odmienna w świetle starych przepisów. Nowe przepisy wprowadzają zmianę na przyszłość w odniesieniu do pozostającego okresu kadencji (por. wyrok z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K. 29/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 10).

Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że następstwa zdarzeń prawnych zaistniałych pod rządami dawnych przepisów, gdy trwają nadal, w odniesieniu do nowego okresu czasu oceniać należy według nowej ustawy. Jeżeli zatem stosunki zapoczątkowane pod rządami starych przepisów obowiązują nadal, stosuje się do nich przepisy nowe. Naruszenie zasady retroaktywności nastąpiłoby wówczas, gdyby ustawie nadano moc wsteczną wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia w życie nowej ustawy (por. wyrok z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13).

4.3. Ocena zgodności art. 2 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej ustawę o pracownikach samorządowych z art. 2 Konstytucji.

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny musi rozstrzygnąć, czy ustawodawca miał prawo wprowadzić regulację, która nakazywałaby pracodawcy samorządowemu rozwiązanie stosunku pracy z pracownikami, którzy zostali prawomocnie

skazani za przestępstwo umyślne przez wejściem w życie ustawy zmieniającej ustawę o pracownikach samorządowych.

Trybunał Konstytucyjny, mając na względzie dotychczasowe orzecznictwo dotyczące zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zauważa, że kwestionowany przez sąd pytający przepis ma charakter przejściowy. Jego celem było uregulowanie sytuacji pracowników samorządowych pełniących funkcje urzędnicze w sposób przystający do nowych ram prawnych, w których wyraźnie zarysowano wymóg niekaralności tej grupy pracowników. To, że pracodawca samorządowy musiał rozwiązać stosunek pracy z takimi osobami, w założeniu ustawodawcy miało przyczynić się do ujednolicenia standardów, jakim powinni odpowiadać urzędnicy samorządowi. Standard ten został podtrzymany w art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych z 2008 r.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ze względu na szczególny rodzaj zadań wypełnianych przez podmioty będące pracodawcami samorządowymi niewskazane jest zatrudnianie osób karanych, zwłaszcza za przestępstwa umyślne.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że pracodawca samorządowy powinien mieć tyle samo praw co zwykły pracodawca, działający na podstawie przepisów kodeksu pracy. Jeśli poweźmie w jakikolwiek sposób wiadomość o ukaraniu za czyn dyskwalifikujący pracownika na danym stanowisku, ma prawo do pozbycia się go za wypowiedzeniem albo bez wypowiedzenia zgodnie z wymogami określonymi w kodeksie pracy (por. S. Płażek, *Niekaralność pracowników samorządowych – wymóg rzeczywisty czy fikcja?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2008, nr 5, s. 24).

Relacja między pracodawcą a urzędniczym pracownikiem samorządowym jest oparta na stosunku pracy. Ten stosunek prawny podlegał do 31 grudnia 2008 r. rygorom ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r. W sprawach nieuregulowanych, zgodnie z art. 31 ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r., stosowało się odpowiednio przepisy kodeksu pracy. Również obecna ustawa o pracownikach samorządowych odsyła do kodeksu pracy. Art. 43 tej ustawy stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu pracy. Spory ze stosunku pracy pracowników samorządowych rozpoznają właściwe sądy pracy.

Trybunał Konstytucyjny pragnie zatem zauważyć, że również do pracowników samorządowych będą miały zastosowanie przepisy dotyczące ochrony stosunku pracy, w tym reguły dotyczące wypowiedzenia.

Przesłanki umożliwiające wypowiedzenie tego stosunku nie mają charakteru sankcji karnej. Wymóg niekaralności stanowi ograniczenie w nawiązaniu stosunku pracy. Taka regulacja jest jednak dopuszczalna ze względu na właściwe funkcjonowanie samorządu terytorialnego i ze względu na charakter zadań wypełnianych przez urzędników samorządowych. Ustawodawca ma swobodę działań w tym zakresie.

Fakt, że nawiązany został stosunek pracy nie znaczy, iż nie może on zostać zmieniony lub zakończony. Istnieją wszakże sytuacje, kiedy z woli obu stron, bądź w wyniku decyzji jednej z nich, albo też na skutek innych okoliczności konieczne jest rozwiązanie takiego stosunku. Nie jest to jednak nadmierna ingerencja w stosunek pracy.

Ustawodawca za pomocą kwestionowanej regulacji nie doprowadził do wygaśnięcia stosunku pracy *ex lege*. Zakwestionowane przepisy wskazały jedynie warunki, w których miało dojść do rozwiązania stosunku pracy, żeby na stanowiskach urzędniczych w samorządzie terytorialnym nie pracowały osoby prawomocnie skazane za przestępstwo umyślne. Nie jest to arbitralne zakończenie stosunku pracy przez ustawodawcę. To pracodawca bowiem składa oświadczenie woli o wypowiedzeniu stosunku pracy i podaje przyczyny. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z prawa pracy.

Obowiązek rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem samorządowym skazanym prawomocnie za przestępstwo umyślne nie zwalniał pracodawcy z przestrzegania przepisów kodeksu pracy. Pracownik samorządowy nie jest zatem traktowany arbitralnie. Wypowiedzenie stosunku pracy nie jest dla niego karą w rozumieniu prawa karnego. Wypowiedzenie umowy o pracę jest jednostronnym oświadczeniem woli jednej ze stron, które ma na celu zakończenie istniejącego stosunku pracy po upływie okresu wypowiedzenia (por. Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2007, s. 114). Jest to sposób zerwania więzi prawnej z pracownikiem samorządowym, który nie sprostął wymaganiom dotyczącym stanowiska urzędniczego określonym w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych. Forma i tryb wypowiedzenia stanowią dla pracownika gwarancję, że stosunek prawny nie zostanie zakończony w sposób arbitralny.

Ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym jest ustalony na moment wcześniejszy niż ustawa stała się obowiązująca (por. wyrok z 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209). Rozwiązanie stosunku pracy nie następuje z mocą wsteczną. Zatem urzędnik samorządowy nie traci uprawnień, które przysługiwały mu w trakcie trwania stosunku pracy. Nie jest mu odbierane z mocą wsteczną wynagrodzenie. Nie odbiera mu się także innych korzyści, które nabył podczas zatrudnienia na stanowisku pracownika samorządowego. Ustanie stosunku pracy powoduje konsekwencje na przyszłość i w tym sensie nie ma charakteru retroaktywnego.

Zaskarżone przez sąd pytający przepisy weszły w życie 10 października 2006 r. i miały zastosowanie do stosunków, które trwają po tej dacie.

4.4. Konkluzja.

Odpowiadając sądowi pytającemu na jego wątpliwości konstytucyjne, Trybunał Konstytucyjny pragnie wskazać, że zaskarżony przepis przejściowy przewiduje rozwiązanie stosunku pracy z tymi pracownikami samorządowymi na stanowiskach urzędniczych, którzy nie spełniają wymogów art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r. Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że ta regulacja oddziałuje na istniejący stosunek prawny. Jest to jednak działanie uzasadnione, zmierzające do właściwego funkcjonowania samorządu terytorialnego, a przez to umożliwiające dobre wypełnianie zadań powierzonych temu samorządowi dla zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej. Jest to przepis, który działa na przyszłość, zatem nie zostaje naruszona zasada *lex retro non agit*.

Kwestionowana regulacja, powodująca, że urzędnikami samorządowymi nie będą osoby prawomocnie skazane za przestępstwo umyślne, spełnia wymogi wynikające ze standardów obowiązujących administrację publiczną.

Trybunał Konstytucyjny pragnie ponadto zauważyć, że uznanie niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji doprowadziłoby do zróżnicowania sytuacji prawnej pracowników samorządowych w zależności od tego, kiedy rozpoczęli pracę. Urzędnicy zatrudnieni przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne, mogliby nadal pracować na stanowiskach wymagających nieposzlakowanej opinii (zob. art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r.). Natomiast ci, z którymi nawiązano stosunek pracy po wejściu w życie tej ustawy, muszą odpowiadać powyższym standardom. Wynika to też z art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych z 2008 r. Taka sytuacja uprzywilejowałaby pewną grupę osób, co nie jest dopuszczalne ze względu na zasadę równości. Odmienne uregulowanie mogłoby budzić wątpliwość co do budowania zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż w ten sposób ustawodawca przyzwalałaby na to, by część urzędników samorządowych była prawomocnie skazana za popełnienie przestępstwa umyślnego.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się w kwestionowanej regulacji naruszenia zasady ochrony praw nabytych ani zakazu retroakcji. Przeciwnie, stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu pociągnęłoby za sobą negatywne skutki, w tym spowodowałoby zróżnicowanie samorządowych pracowników będących urzędnikami, co jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości.

Ze względu na wyżej wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Bohdana Zdziennickiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku w sprawie o sygn. P 40/07, ponieważ uważam, że art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1201, ze zm.) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. W demokratycznym państwie prawnym wprowadzany wobec urzędników wymóg niekaralności jest w pełni uzasadniony ze względu na troskę o dobro służby publicznej. Według przyjętej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, którą w pełni aprobuje, swoboda ustawodawcy w zakresie ingerowania w sytuację prawną pracowników organów władzy publicznej jest większa, „bo wynika ona z publiczno-prawnego charakteru samej funkcji” (zob. wyrok z 3 listopada 1999 r., sygn. K 13/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 155). Jednakże słuszną troską ustawodawcy o dobro służby publicznej może się przejawiać jedynie w konstytucyjnych granicach wyznaczonych w szczególności przez zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Trybunał Konstytucyjny odnosił się w swoim orzecznictwie do wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa już wielokrotnie. W świetle tego orzecznictwa państwo powinno być lojalne wobec adresatów norm, które stanowi (zob. wyrok z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywateli. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z istnieniem owej pułapki.

Wprowadzone rozwiązanie jest przejawem arbitralizmu w działaniu ustawodawcy trudnego do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakaz arbitralizmu w działaniu władzy publicznej jest, oprócz poszanowania godności człowieka, jednym z filarów demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok z 12 grudnia 2005 r. sygn. K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132). Z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika, że powinien mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu prawa, a także może oczekiwać, że prawodawca nie zmieni go w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowania działań własnych.

Regulacje wprowadzone przez ustawodawcę w nowelizacji z 2006 r. ustawy o pracownikach samorządowych są niezgodne z tak rozumianą zasadą bezpieczeństwa prawnego jednostki. Pracodawca ma przecież możliwość rozwiązania umowy o pracę, jeśli uzna to za niezbędne. Tymczasem na podstawie analizowanego rozwiązania zostaje do tego zobligowany w sposób mechaniczny. Ustawodawca, wkraczając w istniejące stosunki umowne, narusza podstawowe właściwości prawa pracy. Przepis art. 52 § 1 pkt 2 kodeksu pracy daje pracodawcy możliwość rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z pracownikiem, który popełnił przestępstwo uniemożliwiające dalsze zatrudnianie go na danym stanowisku, o ile popełnione zostało w czasie trwania stosunku pracy. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie narzuca pracodawcy obowiązek rozwiązania stosunku

pracy obejmujący nie tylko osoby, które popełniły przestępstwo w czasie trwania stosunku pracy u danego pracodawcy, ale również te osoby, które były kiedykolwiek wcześniej karane.

2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada *lex retro non agit*, wywiedziona obecnie z art. 2 Konstytucji, stanowi istotny składnik zasady zaufania obywateli do państwa. Zasada niedziałania prawa wstecz polega na tym, aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie. Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne w celu realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (zob. wyrok z 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155, z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27, z 18 października 2006 r., sygn. P 27/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 124).

Rozwiązania wprowadzone w zaskarżonej noweli mają charakter retroaktywny, ponieważ przewidują dokonywanie ocen zdarzeń mających miejsce w przeszłości z punktu widzenia standardów, które w przeszłości nie obowiązywały. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca już w 2005 r. wprowadził wymóg niekaralności, który miał zastosowanie do osób nowo zatrudnianych. Natomiast nowelizacja dokonana w 2006 r. polegała głównie na objęciu wymogiem wprowadzonym rok wcześniej wszystkich pracowników samorządowych zarówno już zatrudnionych jak i dopiero zatrudnianych na stanowiskach urzędniczych.

W zaskarżonej regulacji nie występuje sytuacja w toku, przez co nie można tu mówić o retrospektywności przepisu. Zastosowana w kwestionowanej nowelizacji konstrukcja jest niezgodna z zasadą niedziałania prawa wstecz, ponieważ kwestionowany przepis odnosi się do wymogów dotyczących nawiązania stosunku pracy, który został już nawiązany pod rządami poprzednio obowiązującej regulacji.

Trybunał Konstytucyjny prezentuje w swoim orzecznictwie pogląd, że ustawodawca może ingerować w treść ukształtowanych stosunków prawnych, o ile dokonuje tego z poszanowaniem wartości chronionych przez zasady i przepisy konstytucyjne.

Żadna wartość konstytucyjna nie stanowi oparcia dla nadania analizowanym rozwiązaniom retroaktywnego charakteru i wprowadzenia w ten sposób wyjątku od zasady, w myśl której wymóg niekaralności ma charakter prospektywny, przyjętej w obowiązujących ustawach, dotyczących w szczególności pracowników służby cywilnej, a także pracowników Najwyższej Izby Kontroli i Pracowników Państwowej Inspekcji Pracy. Należy zwrócić uwagę, że żadna z pragmatyk służbowych nie przewiduje weryfikacji już zatrudnionych pracowników. Ustawodawca, chcąc chronić daną pragmatykę przed osobami niespełniającymi oczekiwań dotyczących odpowiednich kwalifikacji moralnych, może wprowadzić wymóg niekaralności jako jeden z elementów niezbędnych podczas nawiązywania stosunku pracy, albo okoliczność prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne uwzględnić w katalogu przyczyn rozwiązania stosunku pracy. Natomiast odniesienie wymogu niekaralności – jako nowego warunku stawianego kandydatom na samorządowe stanowiska urzędnicze – do osób już zatrudnionych na takich stanowiskach nosi znamiona, niemożliwej do pogodzenia z obowiązującymi standardami konstytucyjnymi, weryfikacji.

Wprowadzona regulacja powoduje rozwiązanie stosunku pracy z pracownikami, których dotyczy. Czy jednak na skutek tego autorytet pracowników samorządowych wzrośnie, a władza publiczna zyska uznanie i szacunek obywateli? Wydaje się, że tego

rodzaju regulacja może spowodować więcej zła i poczucia niesprawiedliwości wśród obywateli, aniżeli jej brak, a to ze względu na skutki zaskakujących i arbitralnych rozstrzygnięć ustawodawcy. Trudno uznać, by efekty regulacji w postaci automatycznej weryfikacji pracowników pozostawały w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na zwalnianych w ten sposób i ich rodziny.

Ustawodawca nie wskazał żadnej wartości konstytucyjnej, stanowiącej przeciwwagę dla konstytucyjnie chronionego prawa do pracy, które zostało naruszone, ponieważ konsekwencją zastosowania zakwestionowanego przepisu jest utrata pracy przez wskazane podmioty.

Z tych względów zgłoszenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.