

41/5/A/2011

WYROK

z dnia 14 czerwca 2011 r.

Sygn. akt Kp 1/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 10, 11 maja i 14 czerwca 2011 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 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 Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 153 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 czerwca 2011 r. w M. P. Nr 57, poz. 577.

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 dotyczą urzędników służby cywilnej, są niezgodne z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepisy wskazane w części I wyroku są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Marszałek Sejmu 16 grudnia 2010 r., na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedłożył do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej (dalej: Prezydent lub wnioskodawca) 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 (dalej: ustawa o racjonalizacji zatrudnienia). Przed podpisaniem powyższej ustawy Prezydent, na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji, zwrócił się 7 stycznia 2011 r. z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów tej ustawy.

Wniosek Prezydenta zawiera trzy zarzuty niezgodności z Konstytucją ustawy o racjonalizacji zatrudnienia. W pierwszej kolejności przedmiotem zaskarżenia uczyniono art. 2 tej ustawy w związku z jej art. 7 pkt 1, wskazując na niezgodność tych przepisów z art. 2 oraz art. 24 Konstytucji. Zarzut drugi dotyczy niekonstytucyjności art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, a wzorcem kontroli tych przepisów uczyniono art. 153 ust. 1 Konstytucji. Ostatni zarzut dotyczy art. 16 ust. 4 oraz art. 19 ust. 3 kwestionowanej ustawy, które w ocenie wnioskodawcy są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Dwa pierwsze zarzuty wskazane we wniosku Prezydenta mają bardzo zbliżony charakter, jeśli chodzi o przedmiot zaskarżenia. W obu wypadkach wnioskodawca odwołał się do treści przepisu określającego podmiotowy zakres ustawy o racjonalizacji zatrudnienia (art. 2) odczytywanego w związku z rozstrzygnięciem ogólnie wskazującym formy przeprowadzania tej racjonalizacji (art. 7).

Pierwszy zarzut wskazuje na niezgodność art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, w zakresie, w jakim dopuszcza wypowiedzenie stosunków pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania, z dwiema zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji – zasadą pewności prawa oraz zasadą ochrony praw słuszenie nabytych. Przedmiotem zaskarżenia w tej części wniosku uczyniono przepis wskazujący na państwowe jednostki budżetowe oraz niektóre inne jednostki sektora

finansów publicznych, które zostały objęte procesem racjonalizacji zatrudnienia (art. 2 ustawy). Oprócz tego wnioskodawca kwestionuje także przepis ustawy, wyrażający możliwość zmniejszenia zatrudnienia w ramach racjonalizacji przez rozwiązanie z pracownikiem stosunku pracy, w tym z pracownikiem posiadającym prawo do emerytury lub renty (art. 7 pkt 1 ustawy). Zestawiając ze sobą dwa przywołane przepisy, Prezydent uznaje, że ich łączne zastosowanie może stanowić podstawę do rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami zatrudnionymi na podstawie mianowania, co w jego ocenie jest niedopuszczalne.

W ocenie Prezydenta, niedopuszczalność rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami zatrudnionymi na podstawie mianowania wynika – z jednej strony – z zasady pewności prawa, z drugiej zaś z konieczności poszanowania praw słusznie nabytych. Zdaniem Prezydenta, wypadek „incydentalnego i okresowego uchylecia szczególnej ochrony stosunku pracy pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania” ma w istocie rzeczy charakter nieprzewidziany i arbitralny. Oznacza to, że rozwiązania wynikające z art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji stają się „pułapką” dla adresatów tej ustawy, a przez to są niezgodne z art. 2 Konstytucji. Nawiązując do tego zarzutu, Prezydent stwierdza również, że rozwiązania umożliwiające uchylene szczególnej ochrony stosunku pracy z mianowania, mające charakter „jednorazowy i czasowy, nie stanowiący rozwiązania systemowego”, pozostają w sprzeczności z art. 24.

W ramach drugiego zarzutu Prezydent kwestionuje zgodność art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z art. 153 ust. 1 Konstytucji. Trzeba podkreślić, że w tym przypadku wnioskodawca nie ogranicza zakresu zaskarżenia wyłącznie do pracowników mianowanych. Podważa przy tym konstytucyjność unormowań, które oprócz możliwości rozwiązywania stosunku pracy (art. 7 pkt 1 ustawy), przewidują również obniżanie wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem jego wynagrodzenia (art. 7 pkt 3 ustawy).

Prezydent wskazuje, że cele wyrażone w art. 153 ust. 1 Konstytucji nakładają na ustawodawcę obowiązek stworzenia obiektywnych i precyzyjnych kryteriów funkcjonowania instytucjonalnego służby cywilnej. W tym kontekście stwierdza niedopuszczalność rozwiązań przewidujących redukcję zatrudnienia urzędników służby cywilnej bez określenia ustawowych kryteriów takich działań. Brak owych kryteriów prowadzić ma, w ocenie Prezydenta, do „arbitralnego zwalniania członków korpusu służby cywilnej”, a to, naruszałoby zasadę bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań przez tę służbę. Dodatkowym argumentem świadczącym, zdaniem wnioskodawcy, o niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z podanym wzorcem kontroli ma być podważenie stabilizacji zawodowej osób tworzących korpus służby cywilnej. Sygnalizowana we wniosku Prezydenta dopuszczalność „swobodnego zwalniania” urzędników służby cywilnej wyłącza w praktyce gwarancje związane ze szczególnym statusem takich pracowników. Rozwiązanie to pozostaje w sprzeczności z zasadą zawodowości tej służby, wyrażoną w art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Trzeci zarzut sformułowany we wniosku Prezydenta dotyczy art. 16 ust. 4 oraz art. 19 ust. 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, a więc przepisów zawierających upoważnienia ustawowe do wydania rozporządzeń przez Prezesa Rady Ministrów.

Wątpliwości wnioskodawcy w tym zakresie dotyczą sposobu ukształtowania upoważnień, które w jego ocenie stwarzają Prezesowi Rady Ministrów możliwość samodzielnego decydowania o podmiotowym zakresie stosowania ustawy o racjonalizacji zatrudnienia. Zdaniem Prezydenta, modyfikowanie poziomu obowiązkowej redukcji zatrudnienia oraz wskazywanie jednostek zwolnionych z obowiązku utrzymywania zatrudnienia na poziomie wskazanym przez ustawodawcę stanowi wykroczenie poza

materię kwestionowanego aktu. Prowadzi to do sytuacji, w której rozporządzenia wydawane przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 16 ust. 4 oraz art. 19 ust. 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia nie mają charakteru wykonawczego, co uzasadniać ma zarzut niezgodności wskazanych przepisów ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. W piśmie z 24 lutego 2011 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że:

- 1) art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia są zgodne z art. 2 i art. 24 Konstytucji;
- 2) art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy powołanej w pkt 1 są zgodne z art. 153 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy powołanej w pkt 1 są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu nawiązał przed wszystkim do treści konstytucyjnych zasad wywodzonych z powołanego wzorca kontroli. Zwrócił następnie uwagę na fakt objęcia pracowników sfery publicznej rozwiązaniami zapewniającymi ochronę trwałości stosunku pracy z mianowania. Na tym tle podkreślił, że wzmożona trwałość tego rodzaju stosunków umożliwiać ma pracownikom wykonywanie ustawowych obowiązków w sposób wolny od nacisków i niezależny od uwarunkowań zewnętrznych. Ochrona ta stanowi jednocześnie ważny instrument polityki zatrudnienia w służbie publicznej, bo zapewnia instytucjom państwowym odpowiednią liczbę wysoko wykwalifikowanych pracowników.

Marszałek Sejmu przyznał, że wprowadzenie w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia niezależnej podstawy uzasadniającej wypowiedzenie stosunku pracy pracownikowi mianowanemu stanowi rozwiązanie osłabiające dotychczasową wzmożoną ochronę tego rodzaju stosunków. Trzeba jednak podkreślić, że podejmując decyzję o ograniczeniu zatrudnienia w administracji publicznej, ustawodawca nie tylko określił tryb zwolnień, ale także zapewnił odpowiedni okres na dostosowanie się do nowych okoliczności. Marszałek Sejmu zwrócił także uwagę na istotne przyczyny uzasadniające przeprowadzenie racjonalizacji, obejmujące zwiększenie efektywności wykonywania zadań państwa przez zmianę w strukturze zatrudnienia oraz obniżenie kosztów funkcjonowania administracji publicznej. Stwierdził na tym tle, że wprowadzenie rozwiązań przewidzianych w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia związane było z pogarszającym się stanem finansów publicznych. Miało na celu ochronę równowagi budżetowej państwa identyfikowanej jako istotna wartość konstytucyjna, od której zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów.

Zdaniem Marszałka Sejmu, uchylenie ochrony trwałości zatrudnienia pracowników mianowanych w drodze unormowań ustawy o racjonalizacji zatrudnienia należy uznać za zabieg uzasadniony ze względu na ochronę innych wartości konstytucyjnych. Urzędnicy państwowi nie mogą oczekiwać, że istniejące zasady stabilizacji zatrudnienia pozostaną niezmienione bez względu na zmianę uwarunkowań społecznych. Każdy zatrudniony w służbie publicznej musi liczyć się ze zmianą na niekorzyść regulacji gwarantującej stabilność zatrudnienia, jeżeli przemawiać będą za tym względy ogólnospołeczne, w szczególności względem na potrzebę zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej.

W ocenie Marszałka Sejmu, możliwość zwolnienia pracowników mianowanych nie narusza także ochrony pracy wynikającej z art. 24 Konstytucji. Kierownicy jednostek związani są odpowiednią procedurą przeprowadzania zwolnień oraz realizacją określonych celów ustawy. Dokonując racjonalizacji zatrudnienia, powinni również uwzględnić

pracowników szczególnie chronionych, których zwolnienie podlega ograniczeniom ustawowym.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z art. 153 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że kwestionowane przepisy ustawy nie naruszają konstytucyjnych wartości decydujących o statusie służby cywilnej. W jego ocenie, kryteria wyboru jednostek objętych racjonalizacją oraz wyboru pracowników objętych zwolnieniami powinny zapewnić stosowanie obiektywnych przesłanek przy rozwiązywaniu stosunków pracy i nie narażać korpusu służby cywilnej na wpływy określonych kręgów politycznych. Nawiązując do zarzutu naruszenia wymogu zawodowości funkcjonowania służby cywilnej, Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że kryteria wyboru pracowników objętych racjonalizacją powinny zmierzać do pozostawienia na dotychczasowych stanowiskach osób wartościowych i wykwalifikowanych. Tylko w ten sposób możliwe jest bowiem osiągnięcie jednego z głównych celów ustawy, a więc zwiększenie efektywności wykonywania zadań przez organy administracji publicznej.

Odnosząc się do ostatniego zarzutu sformułowanego we wniosku Prezydenta, obejmującego niezgodność art. 16 ust. 4 oraz art. 19 ust. 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu dokonał rekonstrukcji konstytucyjnie determinowanych elementów upoważnienia ustawowego do wydawania rozporządzeń. Na tym tle Marszałek stwierdził, że posługując się mechanizmem upoważnienia, ustawodawca określił również wytyczne wskazujące na sposób wykonania delegacji przewidzianej w art. 16 ust. 4 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia. Oznacza to, że na gruncie kwestionowanego przepisu nie doszło do przekazania materii ustawowej do uregulowania na poziomie rozporządzenia. Marszałek Sejmu podkreślił także, że przedmiotem regulacji rozporządzenia na podstawie powołanego przepisu ma być wykaz jednostek zwolnionych ze zmniejszenia zatrudnienia do poziomu innego niż ustalony w art. 6 ustawy. Jego zdaniem, ustawodawca nie mógł uregulować tej materii samodzielnie, gdyż jest ona ustalana na podstawie raportów i informacji przekazywanych przez kierowników jednostek, czyli takich danych, które mogą ewentualnie zostać przekazane Prezesowi Rady Ministrów i uzasadniać stworzenie odpowiedniego katalogu jednostek.

Marszałek Sejmu stwierdził jednocześnie, że istnienie wytycznych określających sposób wydania rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów odnosi się również do upoważnienia zawartego w art. 19 ust. 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia. Także w tym przypadku należy przyjąć, że wytyczne pozwalają na sformułowanie treści rozporządzenia, które nie będzie przekraczało zakresu upoważnienia ustawowego.

3. W piśmie z 14 lutego 2011 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że:

1) art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, w zakresie, w jakim dopuszcza wypowiedzenie stosunków pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania, jest niezgodny z art. 2 i art. 24 Konstytucji;

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;

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

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.

Prokurator Generalny przypomniał zarzuty sformułowane we wniosku Prezydenta, stwierdzając jednocześnie, że wątpliwości dotyczące przepisów, które stały się przedmiotem zaskarżenia, należy uznać w większości za zasadne.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z art. 2 i art. 24 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że rozwiązania zawarte w kwestionowanych przepisach ustawy nie spełniają wymogów wynikających z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również powiązanej z nią zasady pewności prawa i ochrony praw słusznie nabytych. Przepisy ustawy, 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 w ramach kolejnej, specjalnej inicjatywy w zakresie polityki kadrowej. Oznacza to, że uchwalając kwestionowane przepisy, ustawodawca stworzył istotne zagrożenie dla pewności stosunków prawnych w tym zakresie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, 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. Gdyby okazało się, że w ramach prawem przewidzianych granic, zamiast pracowników objętych racjonalizacją zatrudniono nowe osoby, to zakwestionowane przepisy nie tylko nie przyczyniłyby się do ograniczenia wydatków budżetowych, ale rodziłyby niedopuszczalną z punktu widzenia państwa prawnego fikcję prawną.

Wątpliwości Prokuratora Generalnego dotyczyły również braku określenia warunków oraz kryteriów, które mają być stosowane przy podejmowaniu decyzji o rozwiązaniu stosunków pracy z pracownikami. W jego ocenie, ustawodawca określił ogólną podstawę wypowiedzania stosunków pracy, pozostawiając kierownikowi danej jednostki swobodę wyboru pracowników, którzy zostaną objęci racjonalizacją. Brak obiektywnych i czytelnych kryteriów działania kierowników jednostek wprowadza stan niepewności prawnej, skoro ustalanie takich kryteriów następuje dopiero na etapie stosowania prawa. Prowadzi to ostatecznie do wniosku, że przewidziany w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia obowiązek przeprowadzenia redukcji zatrudnienia stanowi przejaw niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co istotnie podważa poczucie bezpieczeństwa prawnego jednostki.

Prokurator Generalny zaznaczył także, że kwestionowane art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia są niezgodne z art. 24 Konstytucji, ponieważ wprowadzają istotny wyłom w dotychczasowym systemie gwarantującym szczególną ochronę stosunku pracy pracowników mianowanych.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z art. 153 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że kwestionowane przepisy dopuszczają arbitralne zwalnianie członków korpusu służby cywilnej, a także umożliwiają dokonywanie zmian w warunkach zatrudnienia bez wskazania przez ustawodawcę kryteriów, którymi powinien kierować się kierownik danej jednostki w tym zakresie. Takie rozwiązanie koliduje z zasadą wykonywania zadań państwa przez zawodową, bezstronną i politycznie neutralną służbę cywilną.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wprowadzenie pełnej swobody kształtowania reguł zatrudnienia bądź mianowania prowadzić będzie do stworzenia

nieprzejrzystych zasad funkcjonowania służby cywilnej, a tym samym praktycznej negacji potrzeby istnienia obiektywnych i czytelnych reguł w tym zakresie. Chodzi przy tym nie tyle o problem stosowania prawa, ile 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 i 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 zasad funkcjonowania tej służby.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny przypomniał, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody kształtowania merytorycznych treści rozporządzenia. Zdaniem Prokuratora Generalnego, upoważnienia zawarte w art. 16 ust. 4 pkt 2 oraz w art. 19 ust. 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia są niezgodne z powołanym wzorcem kontroli ze względu na to, że pozwalają na wydanie rozporządzeń, które nie mają charakteru wykonawczego. Kwestionowane przepisy upoważniają do określania innego podmiotowego zakresu obowiązywania wprowadzonych unormowań, niż ustalony w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia, a także do decydowania, w ramach których podmiotów efekty powstałe w wyniku działania tej ustawy nie muszą być utrzymywane. W ocenie Prokuratora Generalnego, wskazane upoważnienia przekazują Prezesowi Rady Ministrów swobodę kształtowania, w drodze rozporządzenia, zakresu materii ustawowej.

Prokurator Generalny nie przychylił się natomiast do poglądu wnioskodawcy dotyczącego zarzutu niezgodności art. 16 ust. 4 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, upoważnienie zawarte we wskazanym przepisie nie ma charakteru blankietowego i nie narusza prymatu ustawy, bo nie prowadzi do zmiany zakresu podmiotowego ustawy. Służy ono jedynie uelastycznieniu normy ustawowej ustanawiającej sztywny minimalny próg obowiązkowego zmniejszenia zatrudnienia. W ocenie Prokuratora Generalnego, upoważnienie wynikające z art. 16 ust. 4 pkt 1 ustawy pozwala na ustanowienie, w odniesieniu do konkretnych jednostek, niższego progu obligatoryjnej redukcji liczby etatów. Zakładając racjonalność działania Prezesa Rady Ministrów, należy przyjąć, że upoważnienie to nie byłoby wykorzystywane do faktycznego zwalniania poszczególnych jednostek z obowiązku stosowania ustawy, a jednocześnie pozwalałoby na dostosowanie rozmiarów redukcji etatów do potrzeb skonkretyzowanych na tyle, iż niecelowe byłoby ich kazuistyczne regulowanie przez ustawodawcę.

4. Trybunał Konstytucyjny w piśmie z dnia 11 stycznia 2011 r. zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o wyrażenie opinii w związku z toczącym się postępowaniem w sprawie wniosku Prezydenta o zbadanie zgodności niektórych przepisów ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z Konstytucją. W piśmie z 14 lutego Prezes Rady Ministrów wyraził swoją opinię, w której nie podzielił stanowiska Prezydenta w odniesieniu do wszystkich zarzutów sformułowanych we wniosku.

Prezes Rady Ministrów zauważył, że zasada pewności prawa nie oznacza w żadnym razie braku możliwości zmiany obowiązujących uregulowań. Nie można także uznać, że nielojalne wobec jednostki jest dokonywanie zmian w raz ustalonych („przrzeczonych”) zasadach. Przyjęcie takiego poglądu prowadziłoby do petryfikacji

systemu prawa i znacznego ograniczenia swobody legislacyjnej ustawodawcy w zakresie regulacji polityki zatrudnienia w administracji państwowej. Prezes Rady Ministrów podkreślił, że celem ustawy o racjonalizacji zatrudnienia jest stworzenie możliwości obniżenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej, a tym samym przeciwdziałanie powiększeniu długu publicznego. Oznacza to potrzebę oceny działań ustawodawcy przez pryzmat konieczności ochrony takich konstytucyjnych wartości jak równowaga budżetowa. W tym kontekście oczywiste jest, iż wobec rosnącego długu publicznego nie jest możliwe utrzymanie zatrudnienia w administracji państwowej na niezmiennym poziomie.

Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę, że ustawodawca uwzględnił proceduralne gwarancje wymagane przy zmianie obowiązującego stanu prawnego w zakresie zatrudnienia pracowników administracji rządowej. Świadczy o tym wyznaczenie relatywnie odległego terminu zakończenia racjonalizacji, przyznanie pracownikom odpowiednich odpraw pieniężnych oraz wprowadzenie obowiązku stosowania wobec nich obiektywnych i publicznie znanych kryteriów ocen podlegających kontroli sądowej.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, wnioskodawca nie wskazuje prawa podmiotowego, którego ochrony domaga się, formułując zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy z art. 2 i art. 24 Konstytucji. Nawet gdyby przyznać istnienie prawa podmiotowego pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania, to ingerencja w trwałość stosunku pracy w ramach administracji rządowej związana była z koniecznością ochrony wartości konstytucyjnej, jaką jest dbałość o stan finansów publicznych, a w konsekwencji zachowanie równowagi budżetowej. Prezes Rady Ministrów stwierdził także, że art. 153 ust. 1 Konstytucji powołany we wniosku Prezydenta należy uznać za nieadekwatny wzorzec kontroli w badanej sprawie. Wskazany przepis nie wyraża bowiem treści, których istnienia dowodzi wnioskodawca w ramach zarzutów odnoszących się do zakwestionowanych przepisów ustawy.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących przepisów zawierających upoważnienia ustawowe (art. 16 ust. 4 oraz art. 19 ust. 3 ustawy), Prezes Rady Ministrów zaznaczył, że wykonanie kwestionowanych delegacji musi się wiązać z jednoczesnym uwzględnieniem wytycznych sformułowanych w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia. Zastosowanie wytycznych w kontekście celu i funkcji tej ustawy wyłącza możliwość wykroczenia poza zakres upoważnień, a tym samym wyklucza arbitralność postępowania Prezesa Rady Ministrów w ramach jego działań prawodawczych.

W końcowej części pisma Prezes Rady Ministrów odniósł się także do skutków ekonomicznych ustawy o racjonalizacji zatrudnienia. Stwierdził na tym tle, że wprowadzenie mechanizmu racjonalizacji przeciwdziałać ma tendencji wzrostowej zatrudnienia w administracji publicznej oraz służyć konsolidacji finansów publicznych. W ocenie Prezesa Rady Ministrów, zastosowanie redukcji zatrudnienia ma się przyczynić nie tylko do zahamowania, bądź częściowego odwrócenia, postępującego wzrostu zatrudnienia, ale także ma służyć – w perspektywie długofalowej – zwiększeniu efektywności i obniżaniu kosztów funkcjonowania administracji publicznej. Prezes Rady Ministrów podkreślił jednocześnie, że ustawa o racjonalizacji zatrudnienia jest działaniem analogicznym do działań porządkujących zatrudnienie w administracji podejmowanych w celach interwencyjnych i zapobiegawczych w innych krajach OECD dotkniętych trudną sytuacją fiskalną.

Na rozprawie 10 i 11 maja oraz 14 czerwca 2011 r. przedstawiciel wnioskodawcy, przedstawiciel Sejmu oraz Prokurator Generalny podtrzymali dotychczasowe stanowiska zajęte w przedłożonych pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Prewencyjna kontrola konstytucyjności.

1.1. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że prewencyjna kontrola norm ma charakter wyjątkowy i odróżnia się od kontroli następczej zarówno co do przedmiotu, formy, jak i skutków rozstrzygnięcia (zob. m.in.: uchwała z 5 września 1995 r., sygn. W 1/95, OTK w 1995 r., poz. 43; orzeczenie z 20 listopada 1995 r., sygn. K 23/95, OTK w 1995 r., poz. 33; wyroki z: 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112) .

Kontrola realizowana na podstawie wniosku Prezydenta przedstawionego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji dotyczy ustaw pozostających w dalszym ciągu w toku procesu legislacyjnego, choć na ostatnim jego etapie. Badanie konstytucyjności ustawy dokonywane w tym trybie wyłącza możliwość ustalenia sposobu oraz konsekwencji stosowania badanych przepisów w praktyce. Orzekając w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy, która nie weszła w życie, Trybunał Konstytucyjny może polegać wyłącznie na ocenie tekstu przepisu. Na tym etapie nie może bowiem ocenić znaczenia kwestionowanych norm, jak również odnosić się do ustalonych następstw ich stosowania. Wiąże się to z koniecznością zastosowania silniejszego domniemania konstytucyjności norm badanych w trybie kontroli prewencyjnej. Orzekanie o zgodności ustaw w tym trybie może skutkować niedopuszczeniem do zaistnienia określonej normy w systemie prawa. Może zatem wiązać się z definitywnym zamknięciem etapu sądowej wykładni takiej normy, a więc w praktyce całkowicie wyłączać możliwość jej stosowania w zgodzie z Konstytucją.

1.2. Silniejsze domniemanie konstytucyjności występujące w trybie kontroli prewencyjnej stanowi jedną z najistotniejszych cech tego rodzaju kontroli. Jednocześnie podkreśla obowiązek ciążyący na podmiocie inicjującym takie postępowanie bardziej szczegółowego wykazania, że kwestionowana regulacja jest niezgodna z Konstytucją. Wnioskodawca musi przedstawić przekonujące argumenty uzasadniające tezę o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji także takie, które jednoznacznie wykażą, że ewentualnych wątpliwości nie da się rozwiązać dzięki poprawnemu stosowaniu ustawy (zob. wyroki m.in.: z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; sygn. K 27/00; 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3).

Istotną konsekwencją silniejszego domniemania konstytucyjności przepisów badanych w trybie kontroli prewencyjnej jest również konieczność zachowania przez Trybunał Konstytucyjny oceniający zarzuty szczególnej powściągliwości będącej wyrazem ograniczonej wiedzy o tym, jak w praktyce będą odczytywane zaskarżone przepisy (zob. wyroki z: 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138; 3 grudnia 2009 r., sygn. Kp 8/09, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 164).

1.3. Szczególny charakter kontroli realizowanej w trybie prewencyjnym nie oznacza, że Trybunał Konstytucyjny, orzekając na wniosek Prezydenta, mógłby w danych

okolicznościach odstąpić od przypisanej mu roli ustrojowej i stać się w praktyce organem zastępującym ustawodawcę.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie jest ustawodawcą, który mógłby, przez konstrukcje prawa pozytywnego, określić na nowo treść przepisów, co do których stwierdził, iż są one niezgodne ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym (zob. wyroki z: 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13, pkt 5 uzasadnienia; 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17, pkt 4.2 uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny jest organem powołanym do orzekania o hierarchicznej zgodności norm i nie może, w ramach przyznanych mu kompetencji, dopisywać odpowiednich rozwiązań do aktów normatywnych poddanych kontroli konstytucyjności (zob. wyroki z: 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29, pkt 9 uzasadnienia; 25 listopada 2002 r., sygn. K 34/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 84, pkt 1 uzasadnienia; 22 marca 2005 r., sygn. K 22/04, OTK ZU nr 3/A/2005, pkt 1 uzasadnienia).

1.4. Przyjęcie szerokiego domniemania konstytucyjności ustawy w ramach prewencyjnej kontroli norm ma jednak swoje nieprzekraczalne granice. Do przekroczenia owej granicy dochodzi wówczas, kiedy przepisy stanowiące przedmiot kontroli w sposób oczywisty i jednoznaczny pozostają w sprzeczności z Konstytucją i nie istnieje żadna możliwość nadania im, w trakcie ich stosowania, znaczenia pozostającego w zgodzie z normami, zasadami i wartościami określonymi w ustawie zasadniczej.

2. Ogólna koncepcja ustawy o racjonalizacji zatrudnienia.

2.1. Cele ustawy. Podstawowe cele ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, deklarowane w jednym z jej początkowych przepisów, obejmują ograniczenie zatrudnienia w części jednostek wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy), zwiększenie efektywności wykonywania zadań przez zmiany w strukturze zatrudnienia (art. 1 ust. 2 pkt 2) oraz stworzenie możliwości obniżenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej (art. 1 ust. 2 pkt 3). Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy (druk nr 3579), dokonanie racjonalizacji zatrudnienia w obrębie wybranych jednostek zaliczanych do sfery administracji rządowej podyktowane jest trudną sytuacją finansów publicznych i jest przejawem dążenia do przeciwdziałania tendencji wzrostowej zatrudnienia w jednostkach sektora finansów publicznych. Wiąże się z tym potrzeba ograniczania wydatków przeznaczonych na funkcjonowanie podmiotów wykonujących zadania administracji publicznej. W ocenie autorów projektu ustawy, osiągnięcie tak definiowanego celu nie byłoby możliwe przy użyciu istniejących instrumentów prawnych pozwalających na kształtowanie polityki kadrowej. Z tego względu zdecydowano się wprowadzić szczególne zasady, tryb oraz sposób rozwiązywania stosunków pracy oraz wypowiedzania warunków pracy i płacy. Stwarzając nowy mechanizm umożliwiający dokonywanie redukcji oraz modyfikacji warunków zatrudnienia, autorzy projektu ustawy zakładali jednocześnie, że jego wykorzystanie – oprócz zmniejszenia kosztów funkcjonowania części administracji publicznej – zwiększy także efektywność wykonywania zadań przez jej wybrane jednostki.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że dodatkowym celem badanej regulacji ustawowej, sygnalizowanym jednoznacznie podczas rozprawy przez przedstawiciela Rady Ministrów, było dążenie do ponownego odblokowania możliwości podnoszenia wynagrodzeń w administracji publicznej. Wzrost wynagrodzeń, na skutek trudnej sytuacji finansów publicznych, został zamrożony w ostatnim czasie. Uzyskanie dodatkowych środków związanych z procesem racjonalizacji zatrudnienia, a więc częściowej redukcji

etatów w niektórych jednostkach sektora finansów publicznych, miałyby – zgodnie z deklaracją formułowaną na rozprawie – zostać przeznaczone na wzrost wynagrodzeń urzędników administracji rządowej.

2.2. Ustawowy mechanizm racjonalizacji zatrudnienia. Ustawa o racjonalizacji zatrudnienia składa się z pięciu rozdziałów. Podstawowe elementy konstrukcyjne nowej regulacji zawarto w rozdziale I (Przepisy ogólne). Ustawodawca określa tutaj jednostki objęte procesem racjonalizacji, wskazuje podmioty mające możliwość fakultatywnego posłużenia się mechanizmem przewidzianym w ustawie, jak i te, względem których ustawa nie będzie miała w ogóle zastosowania (art. 2-4 ustawy). W ramach przepisów ogólnych wskazano ponadto osobę odpowiedzialną za dokonanie racjonalizacji zatrudnienia (art. 5) oraz wymieniono, w sposób ogólny, formy umożliwiające jej przeprowadzenie (art. 7). Dopelnieniem uregulowań zamieszczonych w rozdziale I stało się także ustalenie pułapu racjonalizacji. Zgodnie z art. 6 ustawy, zmniejszenie zatrudnienia pracowników w jednostkach objętych racjonalizacją oznaczać ma redukcję liczby etatów o co najmniej 10%. Ustawodawca w sposób jednoznaczny wskazał zatem dolną granicę wymaganego poziomu racjonalizacji zatrudnienia, umożliwiając tym samym faktyczne jej przeprowadzenie w skali przekraczającej wskazaną wartość minimalną.

W rozdziale 2 ustawy znalazły się szczegółowe rozwiązania określające procedurę racjonalizacji zatrudnienia. Momentem początkowym tego procesu miałyby być opracowanie przez kierownika danej jednostki kryteriów, według których dokonywany byłby wybór pracowników podlegających racjonalizacji (art. 9 ust. 1-2 ustawy). Kierownik jednostki miałby także obowiązek zawiadomić na piśmie zakładowe organizacje związkowe działające w jednostce o proponowanym sposobie przeprowadzenia redukcji zatrudnienia (art. 9 ust. 3 ustawy). Wypowiedzenie pracownikowi stosunku pracy w ramach racjonalizacji zatrudnienia mogłoby nastąpić nie wcześniej niż po upływie 14 dni od przekazania takiego zawiadomienia (art. 12 ust. 2 ustawy).

Należy stwierdzić, że racjonalizacja zatrudnienia realizowana na podstawie kwestionowanej ustawy wprowadza osobny, a przy tym niezależny od dotychczas istniejących w systemie prawa, mechanizm redukcji zatrudnienia w obrębie wyznaczonej przez ustawodawcę kategorii jednostek administracji rządowej. Świadczyć o tym może wyłączenie stosowania ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844, ze zm.) do zmniejszenia zatrudnienia w ramach racjonalizacji zatrudnienia (art. 8 ustawy).

Procedura racjonalizacji powiązana została z obowiązkami określonymi szczegółowo w rozdziale 3 badanej ustawy. W tym kontekście wspomnieć należy o obowiązku ciążącym na kierownikach jednostek, którzy w terminie do 28 lutego 2011 r. mieli przedstawić Prezesowi Rady Ministrów informację o stanie zatrudnienia w jednostce, ustalonym zgodnie z art. 6 ustawy, zwaną „raportem początkowym” (art. 15 ust. 1 ustawy). Raporty te miały zawierać informacje m.in. o ogólnym stanie zatrudnienia w przeliczeniu na etaty, liczbie pracowników objętych szczególną ochroną przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy, jak również liczbie pracowników w przeliczeniu na etaty, objętych racjonalizacją. Kierownicy jednostek zobligowani zostali również do zakończenia racjonalizacji zatrudnienia w terminie do 1 stycznia 2012 r. (art. 17 ustawy) oraz przedstawienia Prezesowi Rady Ministrów informacji o przeprowadzonej racjonalizacji, określanej mianem „raportu z realizacji” w terminie do 31 stycznia 2012 r. (art. 18 ust. 1 ustawy). Raporty mają zawierać w szczególności informacje o stanie zatrudnienia w przeliczeniu na etaty po przeprowadzonej racjonalizacji oraz liczbie i wysokości odpraw wypłaconych pracownikom zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Kierownicy

jednostek zobowiązani zostali ponadto do utrzymania, do 31 grudnia 2013 r., zatrudnienia na poziomie nie wyższym niż ustalony zgodnie z kryteriami ustawowymi (art. 19 ust. 1 ustawy), jak również do przekazania Prezesowi Rady Ministrów, w terminie do 31 stycznia 2014 r., informacji o wynikach racjonalizacji zatrudnienia w jednostce według stanu zatrudnienia w przeliczeniu na etaty na 31 grudnia 2013 r., zwanej „raportem końcowym” (art. 20 ustawy).

2.3. Adresaci ustawy. Ustawa o racjonalizacji zatrudnienia określa – co do zasady – sytuację prawną jednostek organizacyjnych zaliczanych do sfery administracji rządowej, o których mowa w art. 2 i w art. 4 ustawy. Większość jej przepisów w sposób bezpośredni odnosi się do kierowników poszczególnych jednostek, w pozostałym zakresie są to uregulowania wskazujące kryteria, sposoby bądź warunki podejmowania działań przez te osoby.

Trzeba zaznaczyć, że kwestionowana ustawa wprowadza mechanizmy, które miałyby ostatecznie do ukształtowania sytuacji prawną osób zatrudnionych w obrębie podmiotów objętych racjonalizacją. To znaczy, że skutki prawne tego procesu należy odczytywać – w szerszej perspektywie – na tle statusu pewnej grupy pracowników administracji rządowej, w tym w całości urzędników służby cywilnej, których stosunek pracy może ulec rozwiązaniu. O ile zatem adresatami badanej ustawy stały się – co do zasady – wskazane przez ustawodawcę jednostki organizacyjne zaliczane do sfery administracji rządowej, o tyle ostateczny skutek posłużenia się mechanizmem racjonalizacji dotykałby bezpośrednio sfery praw i wolności pracowników.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawę o racjonalizacji zatrudnienia należy widzieć przede wszystkim w sferze funkcjonowania jednostek organizacyjnych administracji rządowej i wzajemnych relacji tych jednostek względem ich organów zwierzchnich. Ten istotny kontekst nie pozostaje jednak bez wpływu na sposób odczytywania wzorców kontroli przywołanych przez wnioskodawcę, jako źródła konstytucyjnych gwarancji przysługujących pracownikom zatrudnionym w jednostkach organizacyjnych objętych racjonalizacją.

3. Zakres zaskarżenia.

3.1. Biorąc pod uwagę charakter uzasadnienia wniosku oraz stanowisko zajęte przez przedstawiciela Prezydenta na rozprawie, Trybunał Konstytucyjny stanął, w pierwszej kolejności, przed koniecznością zrekonstruowania przedmiotu oraz zakresu zaskarżenia.

Trybunał stwierdza, że zarzuty przedstawione we wniosku Prezydenta dotyczą w swej istocie ogólnej koncepcji rozwiązywania oraz modyfikowania stosunku pracy z pracownikami zatrudnionymi w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych. Trzeba jednocześnie podkreślić, że wnioskodawca, formułując swe wątpliwości, ogranicza się, z jednej strony, wyłącznie do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania (zarzut I wniosku), z drugiej zaś przedstawia argumenty na rzecz częściowej niekonstytucyjności ustawy o racjonalizacji zatrudnienia i wskazuje na szczególny status korpusu służby cywilnej (zarzut II).

Forma zatrudnienia w postaci mianowania uregulowana została na poziomie ustawowym. Nie stanowi ona – sama w sobie – materii konstytucyjnej, stąd też ustawa zasadnicza nie może stanowić odrębnego wzorca oceny dla tych rozwiązań ustawodawczych, które w jakimś stopniu kształtują model prawny mianowania. Konstytucja wyznacza jednak szczególną rolę ustrojową służby cywilnej (art. 153 ust. 1 Konstytucji), jako koniecznego korpusu urzędniczego, wykonującego zadania państwa w

ramach administracji rządowej. Trybunał dostrzega, że prawna regulacja służby cywilnej, z jaką mamy do czynienia na gruncie ustawowym nie ma charakteru w pełni jednolitego. Obejmuje bowiem dwie kategorie pracowników będących członkami korpusu służby cywilnej, a więc pracowników tej służby zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz urzędników, których podstawę zatrudnienia stanowi mianowanie. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny odnosi się przede wszystkim do statusu tej kategorii członków korpusu służby cywilnej, który stanowić ma zasadniczy trzon tej służby, a tym samym warunkuje możliwość wykonywania przez nią zadań państwa w sposób przewidziany w art. 153 ust. 1 Konstytucji.

3.2. Ocena mechanizmu racjonalizacji w zakresie przewidzianym we wniosku Prezydenta odnosi się do art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 kwestionowanej ustawy (zarzuty I i II wniosku). Trybunał Konstytucyjny zwraca w tym kontekście uwagę na swoistą gradację rozwiązań przewidzianych przez ustawodawcę w powołanych przepisach. Obejmują one – z jednej strony – rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem, w tym także z pracownikiem mającym prawo do emerytury lub renty (art. 7 pkt 1 ustawy), z drugiej zaś możliwość obniżenia wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę (art. 7 pkt 3 ustawy).

3.3. Mając na względzie powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny rozpoczął badanie dopuszczalności posłużenia się przez ustawodawcę mechanizmem racjonalizacji zatrudnienia od oceny rozwiązań najbardziej kategorycznych w sferze ich skutków prawnych, zakładających możliwość rozwiązania stosunku pracy z pracownikami objętymi racjonalizacją (art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 kwestionowanej ustawy). Stwierdzenie niekonstytucyjności takiego rozwiązania podważać będzie bowiem dopuszczalność realizacji mechanizmu redukcji zatrudnienia przewidzianego przez ustawodawcę bez konieczności wypowiedzania się przez Trybunał na temat innych form modyfikacji stosunków pracy z pracownikami podlegającymi racjonalizacji. Z tego też względu, biorąc pod uwagę wskazany uprzednio zakres podmiotowy wniosku, przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego uczyniono dopuszczalność rozwiązania stosunku pracy mianowanych pracowników służby cywilnej (urzędników służby cywilnej).

3.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ocena konstytucyjności art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia musi być dokonywana na tle innych uregulowań tego aktu normatywnego, określających warunki rozwiązywania stosunków pracy, w szczególności art. 9, art. 11 i art. 12 tej ustawy. Dopiero tak zarysowana perspektywa normatywna przeprowadzenia racjonalizacji przesądza jednoznacznie o autonomicznym charakterze procesu wynikającego z kwestionowanej ustawy. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że znaczenie normatywne tego aktu nie sprowadza się tylko do określenia grupy jednostek organizacyjnych, w ramach których miałyby nastąpić zmniejszenie zatrudnienia, oraz potwierdzenia możliwości rozwiązywania bądź modyfikowania stosunków pracy osób zatrudnionych w takich jednostkach. Odnosi się przede wszystkim do warunków planowanej redukcji etatów, która byłaby realizowana w sposób niezależny od dotychczasowych reguł ukształtowanych w systemie prawa, z zastosowaniem niezależnej podstawy rozwiązywania stosunku pracy z pracownikami, z wyłączeniem stosowania przepisów odrębnych dotyczących szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy oraz ustalających szczególne przesłanki lub warunki nawiązywania lub rozwiązywania takich stosunków. Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, że ocena konstytucyjności przepisów powołanych

we wniosku Prezydenta, wskazujących na możliwość rozwiązywania stosunków pracy, musi uwzględniać również inne uregulowania zawarte w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia, wynikające przede wszystkim z rozdziału II tej ustawy.

4. Praca jako dobro konstytucyjnie chronione.

4.1. Ocena dopuszczalności posłużenia się przez ustawodawcę mechanizmem racjonalizacji zatrudnienia wymaga zarysowania poszerzonego kontekstu konstytucyjnie chronionych wartości, na tle których rozpatrywać należy rozwiązania zakwestionowane we wniosku Prezydenta. Rozstrzygnięcie zasadniczego problemu leżącego u podstaw badanej sprawy musi nawiązywać do treści norm wynikających z powołanych wzorców kontroli, aby umożliwić właściwą identyfikację, a następnie odpowiednie porównanie i wyważenie konstytucyjnie chronionych dóbr stanowiących punkt odniesienia dla pytania o możliwość ingerencji ustawodawcy w ukształtowaną sferę relacji pracowniczych dotyczących urzędników realizujących zadania państwa.

Głównym elementem rozwiązań określanych mianem racjonalizacji zatrudnienia, miałyby być przeprowadzenie redukcji zatrudnienia w obrębie wskazanych przez ustawodawcę jednostek administracji rządowej. Ocena tego rodzaju działań nie może zatem pomijać tej sfery wypowiedzi normatywnych ustrojodawcy, które odnoszą się do ochrony stosunku pracy. W tym kontekście należy przywołać przede wszystkim zawartą w rozdziale I Konstytucji deklarację ochrony pracy oraz sprawowania przez państwo nadzoru nad warunkami jej wykonywania (art. 24 Konstytucji), rozwijaną w dalszych przepisach konstytucyjnych (art. 66 Konstytucji).

Suma konstytucyjnych rozwiązań odnoszących się do ochrony pracy oraz warunków jej wykonywania pozwala przyjąć, że praca jest nie tylko dobrem wyraźnie identyfikowanym na gruncie konstytucyjnym, ale jednocześnie objęta została ochroną ze strony państwa, jako istotny element dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji). Przywołany uprzednio art. 24 Konstytucji wyznacza kierunek polityki państwa w zakresie stosunków pracowniczych, formułując obowiązek ustawodawcy takiego kształtowania przyjmowanych rozwiązań normatywnych, aby urzeczywistniały one deklarowaną w Konstytucji ochronę wykonywania pracy. Tak wyraźne podkreślenie ochrony świadczy o postrzeganiu znaczenia pracy jako jednego z istotnych mechanizmów determinujących konkretny model relacji zapewniających ład społeczny. Uwypukla także – co równie istotne – podstawową rolę jednostek wykonujących pracę. Zachowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji) nakazuje bowiem przyjąć regułę stanowienia i interpretacji prawa, która zakazywać będzie arbitralnego traktowania pracownika jako przedmiotu pracy, a przypisywać mu będzie pozycję jej twórczego podmiotu. W tym sensie ochrona pracy powinna być widziana nie tylko w kontekście instytucjonalnych gwarancji determinujących pewną sferę działania jednostek w społeczeństwie. Jej ustrojowym źródłem jest przede wszystkim poszanowanie praw każdego człowieka funkcjonującego w określonej relacji pracowniczej.

Nie ulega wątpliwości, że realizowana przez państwo ochrona pracy nie ma charakteru absolutnego. Może zatem – w określonych sytuacjach – być uzasadnione posługiwanie się rozwiązaniami modyfikującymi dotychczasowy status pracowników oraz ograniczającymi przysługujące im prawa. Ustawodawca ma stosunkowo szeroki zakres swobody regulacyjnej oraz doboru pożądaných przez siebie środków. Musi jednak posługiwać się adekwatnymi instrumentami prawnymi, aby nie doprowadzić do faktycznego zniesienia wszelkich gwarancji ochronnych przynależnych pracy oraz wykonującym ją podmiotom niezależnie od rodzaju oraz formy ich zatrudnienia. Dotyczy to przede wszystkim tych mechanizmów wykorzystywanych przez ustawodawcę, które

ingerują w stabilizację stosunku pracy urzędników realizujących zadania związane z obsługą administracyjną państwa.

4.2. Odnosząc się do kształtowania przez ustawodawcę zasad wykonywania pracy w administracji publicznej, należy zaznaczyć, że szeroko rozumiana grupa urzędników nie może być utożsamiana wyłącznie z sumą osób zapewniających organizacyjną obsługę władzy publicznej w ramach wykonywania powierzonej jej władzy. Grono urzędników stanowi również zasoby kadrowe państwa. Ochrona pracy w odniesieniu do pracowników administracji publicznej musi uwzględniać złożony charakter wzajemnych zależności między państwem pełniącym rolę pracodawcy a urzędnikiem. Należy również wziąć pod uwagę status takich osób będących, z jednej strony, obywatelami obowiązanyymi do troski o dobro wspólne (art. 82 Konstytucji), w tym także o instytucje publiczne, z drugiej zaś – funkcjonariuszami zapewniającymi sprawne funkcjonowanie państwa oraz obsługę pozostałych obywateli.

Na tym tle szczególne znaczenie przypisać należy tej grupie urzędników, która ma tworzyć korpus służby cywilnej, działający w urzędach administracji rządowej (art. 153 ust. 1 Konstytucji). Szczególny status służby cywilnej wynika nie tylko z konstytucyjnego nakazu jej utworzenia w administracji rządowej, ale wiąże się przede wszystkim z potwierdzeniem celów, jakich osiągnięciu ma ona służyć. Chodzi tu o wykonywanie zadań państwa w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny oraz politycznie neutralny. Istotne znaczenie służby cywilnej wiąże się z dążeniem do zapewnienia pożądanego sposobu działania administracji publicznej, a tym samym powinno być odczytywane w powiązaniu z charakterystyką państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji), urzeczywistniającego zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wspomnianych we wstępie do Konstytucji. Funkcjonowanie administracji państwowej – widziane w tym szerszym kontekście ustrojowym – powinno być zgodne z właściwie rozumianym interesem ogólnym, wspólnym dla wszystkich obywateli, a przy tym niezależnym od partykularnych interesów odczytywanych przez pryzmat oddziaływania zmieniających się sił politycznych. Ustanowienie, a następnie ukształtowanie instytucjonalnych ram działania służby cywilnej należy zatem odczytywać jako gwarancję praworządnego i obiektywnego funkcjonowania administracji, stanowiącej istotny fragment mechanizmu władzy publicznej podporządkowanej dobru wspólnemu (por. J. Jagielski, art. 1 [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 1).

Wszelkie modyfikacje odnoszące się do statusu oraz zasad funkcjonowania służby cywilnej, w tym przede wszystkim zmiany sytuacji prawnej urzędników zaliczanych do tej sfery administracji publicznej, należy oceniać każdorazowo pod kątem możliwości realizacji zadań administracji w sposób determinowany konstytucyjnie. Wykonywanie zadań państwa zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji stanowi wartość, której poszanowanie wiąże się ściśle nie tylko z samym powołaniem do życia kadry urzędniczej działającej na zasadzie służby, ale także stworzeniem ustawowych mechanizmów jej prawidłowego funkcjonowania. W myśl art. 153 ust. 1 Konstytucji służba cywilna musi być zasadniczym trzonem całej administracji rządowej, a jej instytucjonalną ochronę postrzegać należy jako wartość konstytucyjną. Uczestnicząc w wykonywaniu zadań państwa, służba cywilna staje się elementem dobra wspólnego, któremu służyć ma samo państwo, czy szerzej – wszelka władza publiczna.

4.3. Trybunał Konstytucyjny, w swoim dotychczasowym orzecznictwie, dopuszczał możliwość dokonywania zmian ustawodawczych prowadzących do pogorszenia sytuacji prawnej jednostek w warunkach kryzysu gospodarczego i związanego z tym faktem złego

stanu finansów publicznych (zob. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK z 1992 r., cz. I, poz. 7; wyrok z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, pkt 3 uzasadnienia). Wartością konstytucyjną mogącą uzasadniać ograniczenie praw jednostek jest również konieczność zachowania równowagi budżetowej i zapobiegania nadmiernemu zadłużaniu się państwa (zob. m.in. wyrok z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71). Takie stanowisko Trybunału nawiązuje do całokształtu regulacji konstytucyjnych zawartych w rozdziale X Konstytucji, zwłaszcza zaś art. 216 oraz art. 220 Konstytucji, jak również do art. 1 Konstytucji (zob. wyrok z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3, pkt 11.3 uzasadnienia). Funkcja gwarancyjna określonych uregulowań, w tym także przepisów przesadzających o stabilności stosunku pracy pewnej kategorii urzędników, nie może – z natury rzeczy – prowadzić do sytuacji, w której osoby te zostają zwolnione z ponoszenia skutków ekonomicznych niepowodzeń swego państwa (zob. orzeczenie z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK w 1995 r., poz. 26, pkt 4 uzasadnienia oraz wyroki z: 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98, pkt 3 uzasadnienia; 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214, pkt 2 uzasadnienia).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zdolność państwa do działania i wypełniania jego różnorodnych zadań uzależniona jest ściśle od zapewnienia niezbędnej równowagi finansów publicznych. W rezultacie należy przyjąć, że zmiana sytuacji gospodarczej oraz związane z tym pogorszenie kondycji finansowej państwa mogą uzasadniać potrzebę modyfikacji dotychczasowych warunków pracy i płacy urzędników służby publicznej, w tym także urzędników służby cywilnej. Wiąże się to w szczególności z faktem regulowania wynagrodzeń tych osób wyłącznie z budżetu państwa. To znaczy, że potrzeba wprowadzenia rozwiązań o charakterze oszczędnościowym, związana m.in. z niebezpieczeństwem przekroczenia konstytucyjnego progu relacji państwowego długu publicznego względem wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji), nie może całkowicie pomijać sfery stosunków prawnych tej grupy pracowników, którzy pełnią służbę publiczną, a więc realizują zadania państwa i są przez państwo w pełni opłacani.

5. Specyfika statusu służby cywilnej.

5.1. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest ustawa wprowadzająca mechanizm, którego podstawowym założeniem miałyby być dokonanie redukcji zatrudnienia w obrębie wskazanych przez ustawodawcę jednostek sektora finansów publicznych. Nawiązując do zarysowanego uprzednio zakresu zaskarżenia, Trybunał Konstytucyjny zbadał dopuszczalność rozwiązywania stosunku pracy z urzędnikami służby cywilnej. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia należy jednak widzieć w nieco ogólniejszej perspektywie związanej z wprowadzeniem przez ustawodawcę rozwiązań odnoszących się do sfery, w której to państwo, za pośrednictwem swoich organów pełni rolę pracodawcy w stosunku do konkretnej kategorii urzędników. Ta dość szczególna relacja wymaga przeprowadzenia nieco dokładniejszej charakterystyki ukazującej specyfikę statusu urzędników służby cywilnej objętych procesem racjonalizacji zatrudnienia.

5.2. Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie wypowiadał się już na temat szeroko rozumianej służby publicznej, w tym korpusu służby cywilnej. Zwracał uwagę na tym tle na takie jej cechy, jak publicznoprawny charakter stosunku służby, stabilizację statusu urzędnika, dyspozycyjność, podporządkowanie interesów

osobistych urzędnika interesom państwa, wzmocnione rygory odpowiedzialności funkcjonariusza za jego działania, czy też istnienie określonych uprawnień urzędnika mających niekiedy charakter przywilejów, stanowiących swego rodzaju rekompensatę za poświęcenie służbie (zob. wyrok z 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29, pkt 6 uzasadnienia). Trybunał nawiązywał w tym kontekście do swych wcześniejszych wypowiedzi sygnalizujących konieczność odmiennego postrzegania statusu osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w stosunku do podmiotów będących indywidualnymi uczestnikami obrotu prawnego (zob. wyroki z: 23 kwietnia 1996 r., sygn. K 29/95, OTK w 1996 r., t. I; 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101, pkt 4 uzasadnienia).

Trybunał Konstytucyjny odnosił się także do problematyki trwałości stosunku pracy w służbie publicznej, w tym także w służbie cywilnej. Trybunał zwracał uwagę, że stabilizacja zatrudnienia gwarantowana urzędnikom służby cywilnej ma istotne znaczenie, jakkolwiek nie może być rozumiana jako swoisty przywilej przysługujący określonej grupie osób. Trwałość stosunku pracy w służbie publicznej pełni bowiem niezwykle ważną funkcję związaną z zapewnieniem instytucjom państwowym odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników. Uniezależnia obsadzanie stanowisk w służbie publicznej od kryteriów politycznych i stanowi konieczny warunek bezstronności politycznej i kompetencji tej służby (zob. wyrok z 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54, pkt 3 uzasadnienia). W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że ochrona trwałości stosunku pracy, polegająca przede wszystkim na ustawowej reglamentacji okoliczności umożliwiających rozwiązanie stosunku pracy, ma gwarantować możliwość wykonywania obowiązków ustawowych w sposób wolny od jakichkolwiek nacisków zewnętrznych. Stanowi przez to jedną z podstawowych gwarancji neutralności urzędników, umożliwiając wykonywanie powierzonych im zadań państwa w sposób niezależny (por. A. Dubowik, *Wzmocniona trwałość stosunku pracy z mianowania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 9/2007, s. 18-19).

5.3. Potrzeba stworzenia odpowiednich warunków funkcjonowania służby publicznej wiąże się ściśle z ukształtowaniem stosunku pracy urzędników realizujących zadania administracji publicznej na podstawie konstrukcji prawnej mianowania. Konstrukcja ta, charakteryzująca się przede wszystkim wzmocnionym podporządkowaniem pracownika, stabilizacją zatrudnienia, poszerzonym katalogiem obowiązków oraz objęciem pracowników odpowiedzialnością dyscyplinarną (por. J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, s. 110), ma zastosowanie jako podstawa stosunku pracy dosyć licznej grupy urzędników, także spoza członków korpusu służby cywilnej. Wspomnieć należy w tym miejscu m.in. o pracownikach Najwyższej Izby Kontroli (art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.) czy też radcach Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (art. 32 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Dz. U. Nr 169, poz. 1417, ze zm.).

Trzeba jednocześnie zaznaczyć, że mianowanie może być nadal podstawą stosunku pracy urzędników, których prawa i obowiązki regulują ustawy o: pracownikach urzędów państwowych (ustawa z dnia 16 września 1982 r., Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, ze zm.), pracownikach sądów i prokuratury (ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r., Dz. U. Nr 162, poz. 1125, ze zm.) oraz pracownikach samorządowych (ustawa z dnia 21 listopada 2008 r., Dz. U. Nr 223, poz. 1458, ze zm.). Szczególny status tych urzędników, związany z ukształtowaniem ich stosunku pracy na podstawie konstrukcji mianowania został bowiem utrzymany w mocy niezależnie od następujących w późniejszym czasie zmian przepisów określających sytuację prawną takich osób.

Na tym tle status osób zatrudnionych na podstawie mianowania na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej wiąże się nie tylko z faktem ukształtowania sytuacji prawnej tej grupy urzędników na podstawie konstrukcji prawnej mianowania, ale także z określeniem roli urzędników służby cywilnej polegającej na wykonywaniu zadań państwa w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny (art. 153 ust. 1 Konstytucji). Ewentualna modyfikacja sytuacji prawnej urzędników służby cywilnej musi być zatem oceniana nie tylko w kontekście określonej tożsamości mianowania stanowiącego szczególny typ stosunku pracy, ale także pod kątem możliwości realizacji zadań administracji publicznej w sposób determinowany konstytucyjnie.

5.4. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że szczególny charakter służby cywilnej, o której mowa w art. 153 Konstytucji, nie może oznaczać niezmienności zasad jej funkcjonowania, w tym także zasad ochrony trwałości stosunku pracy. Podstawowym celem stabilności zatrudnienia w służbie cywilnej ma być bowiem zagwarantowanie obywatelom prawa do dobrej administracji. Z tego względu ochrona interesu indywidualnego urzędników jest jedynie pochodną określonych wartości ogólnospołecznych (zob. wyrok o sygn. K 52/02, pkt 3 uzasadnienia). W cytowanym tutaj wyroku w sprawie o sygn. K 52/02 Trybunał wyjaśniał, że „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”. Biorąc pod uwagę publicznoprawny charakter zadań realizowanych przez urzędników służby cywilnej, przyznana takim osobom ochrona trwałości stosunku pracy służy, w pierwszej kolejności, interesowi publicznemu, a dopiero na drugim miejscu samym urzędnikom. Jest to szczególnie istotne na tle innych podstaw stosunku pracy, gdzie mechanizmy stabilizujące zatrudnienia pełnią przede wszystkim funkcję ochronną względem pracowników (por. A. Dubowik, *op. cit.*, s. 19).

Postrzeganie statusu urzędników służby cywilnej w ścisłym powiązaniu z ich rolą determinuje wyraźnie ocenę mechanizmów prawnych gwarantujących stabilizację zatrudnienia osób tworzących korpus urzędniczy tej służby. Przysługująca im ochrona stosunku pracy ma zapewniać lepsze i bardziej efektywne wykonywanie zadań przez państwo. Oznacza to, że utrzymanie dotychczasowego statusu oraz zasad funkcjonowania służby cywilnej nie stanowi celu samego w sobie i nie może całkowicie wyłączać możliwości wprowadzania zmian warunkowanych interesem publicznym, bądź też uzasadnionymi potrzebami państwa jako całości. Stabilizacja stosunku pracy w ramach korpusu służby cywilnej nie ma jednak w żadnym razie charakteru absolutnego.

6. Ocena konstytucyjności art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w perspektywie urzędników służby cywilnej.

6.1. Trybunał Konstytucyjny, jako organ powołany do orzekania o hierarchicznej zgodności norm, nie dokonuje oceny słuszności decyzji podejmowanych przez ustawodawcę. Na gruncie badanej sprawy oznacza to, że Trybunał nie wypowiada się na temat zasadności doboru celów, których realizacji służyć ma ustawa o racjonalizacji zatrudnienia. Nie rozstrzyga także o tym, czy redukcja zatrudnienia w obrębie administracji rządowej jest potrzebna oraz czy przewidziany przez ustawodawcę mechanizm racjonalizacji jest – sam w sobie – w ogóle dopuszczalny. Rola Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się do wskazania konstytucyjnie determinowanych granic

działania ustawodawcy decydującego się na zastosowanie uregulowań zmierzających do rozwiązywania stosunku pracy urzędników służby cywilnej. Polega zatem na kontroli propozycji normatywnych w perspektywie zasad i wartości konstytucyjnych stanowiących wzorce kontroli w danej sprawie.

6.2. Przystępując do oceny kwestionowanej ustawy w tak wyznaczonej perspektywie, należy podkreślić, że ustawowo określony mechanizm redukcji zatrudnienia w obrębie wybranych jednostek administracji rządowej dotyczy tej sfery funkcjonowania państwa, w ramach której wyraźne uprawnienia przypisane zostały na gruncie konstytucyjnym Prezesowi Rady Ministrów. Jest on bowiem, w myśl art. 148 pkt 7 Konstytucji, zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników administracji rządowej, a jednocześnie, na podstawie art. 153 ust. 2 Konstytucji jest również zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej. Nie ulega przy tym wątpliwości, że tak rozumiane zwierzchnictwo wyznacza konstytucyjne ramy do podejmowania przewidzianych na gruncie ustawowym działań związanych m.in. z szeroko rozumianym zarządzaniem zasobami ludzkimi w administracji rządowej, w tym także decydowaniem o poziomie zatrudnienia w ramach jednostek zaliczanych do tej sfery administracji publicznej. Wykorzystywanie uprawnień związanych z przywołanym tutaj zwierzchnictwem służbowym stwarza Prezesowi Rady Ministrów możliwości kreowania efektywnej, a przy tym dostosowanej do konkretnych potrzeb, polityki zatrudnienia w obrębie administracji rządowej na podstawie już istniejących instrumentów prawnych.

Perspektywa postrzegania badanej ustawy w kontekście pozycji prawnej Prezesa Rady Ministrów nawiązuje bezpośrednio do konstytucyjnie determinowanych zadań Rady Ministrów, a w szczególności do powierzonego Radzie kierowania administracją rządową (art. 146 ust. 3 Konstytucji). Realizacja wspomnianej tutaj funkcji kierowniczej, obejmująca m.in. bieżące zarządzanie administracją, wyznaczanie oraz planowanie jej zadań, jak również decydowanie o sposobie ich wykonywania, stanowić ma zatem materię zastrzeżoną konstytucyjnie dla władzy wykonawczej, ograniczając przez to dopuszczalny zakres ingerencji ustawodawczej. Trybunał Konstytucyjny ze względu na określony przez wnioskodawcę zakres zaskarżenia nie dokonuje kontroli ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w świetle zasady podziału władzy. Dostrzega jednak, że posługiwanie się przez ustawodawcę rozwiązaniami, które w swym zasadniczym wymiarze wiążą się z wykonywaniem funkcji kierowniczej w odniesieniu do administracji rządowej, dotyczy problematyki możliwego zacierania granicy między stanowieniem prawa a jego stosowaniem. Posługiwanie się formą ustawy wyrażającej nakaz przeprowadzenia procentowo określonej redukcji zatrudnienia oraz wskazującej sposób osiągnięcia tak determinowanego efektu, zmierza w stronę podejmowania przez ustawodawcę rozstrzygnięć zastrzeżonych dla Rady Ministrów. Może bowiem – w tym konkretnym aspekcie – rodzić wątpliwości dotyczące tego, czy na gruncie badanej ustawy nie dochodzi do podejmowania przez ustawodawcę decyzji określającej w istocie rzeczy kierunek polityki państwa odnoszący się do sfery zatrudnienia w administracji rządowej. Choć więc sygnalizowane tutaj zagadnienie nie stanowi przedmiotu oceny w badanej sprawie, wyznacza mimo to istotny kontekst, w jakim postrzegać należy wykorzystywanie formy ustawowej do realizacji celów dotyczących poziomu zatrudnienia w administracji rządowej, określanych przez Radę Ministrów, jako autora projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia.

Poczynione dotychczas uwagi dotyczące konstytucyjnie określonych zadań Prezesa Rady Ministrów jako zwierzchnika służbowego pracowników administracji rządowej oraz korpusu służby cywilnej mają istotne znaczenie także w odniesieniu do zasadniczego modelu badanej ustawy. To ustawodawca ma bowiem, nie wkraczając w sferę stosowania

prawa zastrzeżoną dla władzy wykonawczej, determinować szczegółowe uprawnienia związane z realizowaniem funkcji zwierzchnictwa służbowego Prezesa Rady Ministrów. Wiąże się to z koniecznością takiego ukształtowania materii ustawowej, w ramach której określona zostanie treść podejmowanych przez niego działań. Tak postrzegany kierunek regulacji zakładać ma zamieszczenie w ustawie wszystkich niezbędnych elementów określających nie tylko kompetencje oraz sposób ich wykonania, ale także zasady, którymi należy się kierować przy ich wykorzystywaniu. Rozwiązania ustawodawcze pozbawione tych istotnych elementów treściowych prowadzą do sytuacji, w której faktyczne realizowanie określonych kompetencji – związanych, w omawianym wypadku, ze sprawowaniem zwierzchnictwa służbowego nad pracownikami administracji rządowej – powierzone zostaje podmiotom podejmującym decyzje bez dostatecznego oparcia takich działań w treści unormowań ustawowych. Dotyczy to w szczególności braku ustawowego określenia kryteriów planowanej redukcji zatrudnienia, o których będzie mowa w dalszej części uzasadnienia.

6.3. Kontrola konstytucyjności realizowana przez Trybunał Konstytucyjny w badanej sprawie stanowi rezultat ważenia dóbr konstytucyjnie chronionych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że to wzajemne porównanie odnosi się do dóbr o zbliżonym charakterze, pozostających na podobnym poziomie w hierarchii, a więc – z jednej strony – konieczności stworzenia mechanizmów prawidłowego funkcjonowania służby cywilnej wykonującej zadania państwa w sposób określony w art. 153 ust. 1 Konstytucji, z drugiej zaś potrzeby zapewnienia równowagi finansów publicznych oraz dążenia do zwiększenia efektywności funkcjonowania administracji publicznej. W ramach tak określonego zestawienia dóbr konstytucyjnie chronionych Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza w sposób kategoryczny możliwości wprowadzenia rozwiązań, które z uwagi na trudną sytuację budżetową państwa będą prowadziły ostatecznie do pogorszenia sytuacji prawnej urzędników służby cywilnej. Nie zmienia to jednak faktu, że ewentualna ingerencja ustawodawcy w dotychczasowy model funkcjonowania służby cywilnej musi zostać poddana ocenie z punktu widzenia zakresu oraz intensywności takiej ingerencji. Dopiero na tym tle możliwe jest bowiem stwierdzenie, czy badane rozwiązanie ma charakter zrównoważony, a więc czy zakładane przez ustawodawcę korzyści w sferze finansów publicznych oraz poprawy efektywności funkcjonowania administracji publicznej bilansują fakt uszczuplenia dotychczasowych gwarancji stabilizacji zatrudnienia urzędników służby cywilnej.

6.4. Oceniając mechanizm racjonalizacji wynikający z art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 kwestionowanej ustawy w warunkach przewidzianych w jej rozdziale II, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że unormowanie przewidziane przez ustawodawcę umożliwiać ma rozwiązywanie stosunków pracy m.in. z urzędnikami służby cywilnej. Ustawodawca, decydując się na wprowadzenie mechanizmu mającego doprowadzić do obniżenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej, a przez to poprawy kondycji budżetowej państwa, zastosował najbardziej dolegliwy środek powodujący obniżenie poziomu zatrudnienia w ramach tej części administracji, którą tworzyć ma korpus służby cywilnej. Posłużenie się takim środkiem oznacza trwale oraz całkowite wyłączenie ochrony stabilizacji zatrudnienia gwarantowanej urzędnikom służby cywilnej.

Redukcja zatrudnienia odnosząca się do urzędników służby cywilnej musi opierać się na jasnych i przejrzystych kryteriach umożliwiających dokonanie wyboru urzędników podlegających zwolnieniu. Ustawodawca ograniczył się wyłącznie do zarysowania procedury ich opracowania oraz podania do publicznej wiadomości. Pomiął natomiast jakiegokolwiek wytyczne wskazujące na sposób ukształtowania treści takich kryteriów,

pozostawiając w tym zakresie swobodę kierownikom jednostek objętych racjonalizacją. Sytuacja ta stwarza możliwość arbitralnego, a więc niezwiązanego z założeniami samej racjonalizacji, doboru urzędników służby cywilnej podlegających zwolnieniom. Cele ustawy deklarowane w sposób ogólny w jej art. 1 ust. 2 nie mają bowiem – na gruncie tego aktu normatywnego – żadnego przełożenia na treść kryteriów mających służyć do określenia grupy zwalnianych urzędników służby cywilnej. Ich ostateczne ukształtowanie pozostawiono wyłącznej, a jednocześnie swobodnej decyzji kierowników poszczególnych jednostek. Może to doprowadzić do znacznej uznaniowości w zakresie decyzji podejmowanych przez te osoby co do kategorii oraz liczby etatów, które mają zostać zlikwidowane.

Nadmierna swoboda kierowników jednostek objętych racjonalizacją w zakresie ustalania kryteriów związana jest również z brakiem jednoznacznego rozstrzygnięcia tego, czy podstawowym problemem administracji rządowej w obecnych warunkach jest wyłącznie zbyt duża liczba ogółu pracowników, w tym urzędników służby cywilnej oraz związana z tym potrzeba redukcji zatrudnienia, czy też niewłaściwa ich alokacja w ramach całej administracji. Brak określenia przez ustawodawcę zasadniczego celu, jaki ma zostać osiągnięty w ramach planowanej redukcji etatów, i pozostawienie tej kwestii do wyłącznej oceny osób kierujących poszczególnymi urzędami wyraźnie potwierdza takie stanowisko. Dodatkowo wskazuje także na brak powiązania celów samej ustawy z procedurą opracowywania kryteriów wyboru zwalnianych osób.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega zasadniczą konieczność dostosowania kryteriów stanowiących podstawę zwalniania urzędników służby cywilnej do potrzeb konkretnej jednostki organizacyjnej, w ramach której dochodzić ma do racjonalizacji zatrudnienia. Nie rozstrzyga zatem o tym, czy enumeratywne, a przy tym sztywne określenie poszczególnych przesłanek stanowiących ustawowe kryteria redukcji zatrudnienia jest rozwiązaniem efektywnym z punktu widzenia założeń ustawodawcy. Powinien on jednak – choćby w sposób ogólny – określić cele, jakie chce osiągnąć przy formułowaniu kryteriów wyboru urzędników służby cywilnej podlegających zwolnieniom, oraz zasady, na których opierać się ma podmiot opracowujący takie kryteria. Zasady te powinny wiązać się z zarysowanymi przez ustawodawcę celami całego procesu racjonalizacji. W przeciwnym razie należy taki proces uznać jedynie za ustawowo określoną procedurę redukcji zatrudnienia w ramach administracji rządowej, dokonywaną wyłącznie według kryterium procentowej liczby etatów, które mają zostać zlikwidowane. W tym kontekście konieczność zarysowania sposobu, w jaki ukształtowane mają być kryteria doboru urzędników służby cywilnej podlegających zwolnieniu, stanowić ma treściowe minimum, którego ustawodawca nie może całkowicie pominąć w ramach proponowanych rozwiązań.

6.5. Redukcja zatrudnienia obejmująca urzędników służby cywilnej, jak również przewidziany przez ustawodawcę obowiązek utrzymania – w terminie do 31 grudnia 2013 r. – poziomu zatrudnienia w jednostkach objętych racjonalizacją na poziomie nie wyższym od tego, który zastosowano do zmniejszenia liczby etatów, zapewnić mają korzyści dotyczące przede wszystkim obniżenia kosztów funkcjonowania administracji oraz zwiększenia efektywności wykonywania zadań dzięki zmianom w strukturze zatrudnienia.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, osiągnięcie tak determinowanych celów jest możliwe jedynie pod warunkiem utrzymania korzyści przewidywanych w wyniku zastosowania mechanizmu racjonalizacji zatrudnienia. Zarówno planowane ograniczenie wydatków w związku z trudną sytuacją finansów publicznych, jak i zwiększenie efektywności wykonywania zadań administracji publicznej przez zmiany w strukturze zatrudnienia poszczególnych jednostek mogą – co wynika z istoty tak wyznaczonych celów – zostać zrealizowane jedynie w odpowiednio długiej perspektywie czasowej. Tylko

wówczas ocenić można bowiem przewidywane przez ustawodawcę i wyraźnie artykułowane m.in. w uzasadnieniu kwestionowanej ustawy długofalowe efekty zastosowania wprowadzonych rozwiązań. Należy stwierdzić, że ustawodawca, wyznaczając cele ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, posługuje się jednocześnie środkami, które są nieadekwatne do ich osiągnięcia. Przewiduje bowiem wprowadzenie mechanizmu, który w swym podstawowym wymiarze stanowić ma przede wszystkim efektywne instrumentarium umożliwiające redukcję zatrudnienia do założonego uprzednio poziomu. Służyć ma temu m.in. wprowadzenie szczególnych warunków redukcji etatów, zakładające wyłączenie stosowania przepisów odrębnych dotyczących szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy oraz ustalających szczególne przesłanki lub warunki nawiązywania lub rozwiązywania takich stosunków. Ustawa o racjonalizacji zatrudnienia, będąca aktem prawnym o charakterze epizodycznym, wprowadza rozwiązania obowiązujące jedynie przez pewien, z góry wyznaczony okres. Z jednej strony wyznacza termin przeprowadzenia redukcji zatrudnienia, obejmujący w obecnych warunkach przeszło półtora roku (do końca 2012 r.), z drugiej zaś przewiduje zaledwie roczny okres obowiązkowego utrzymania obniżonego poziomu zatrudnienia w jednostkach objętych racjonalizacją (do końca 2013 r.). Nie wprowadza zatem mechanizmu, który mógłby spowodować trwałą poprawę stanu finansów publicznych wynikającą ze stałej racjonalizacji kosztów funkcjonowania administracji publicznej.

Należy w tym kontekście podkreślić, że rozwiązania przyjęte w kwestionowanej ustawie nie będą mogły zapobiec ewentualnemu przywróceniu poziomu zatrudnienia do stanu sprzed racjonalizacji, czy też zahamować tendencji wzrostowej zatrudnienia w administracji publicznej po zakończeniu obowiązywania tej ustawy, a więc zaledwie po dwu i pół roku od teraz. Wzmacnia to dodatkowo pogląd, że cele racjonalizacji zatrudnienia określone w art. 1 ust. 2 badanej ustawy nie będą mogły zostać zrealizowane w sposób racjonalny przy użyciu mechanizmów określonych w tym akcie normatywnym.

6.6. Biorąc pod uwagę ustalenia poczynione w rozpatrywanej sprawie, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zastosowanie mechanizmu racjonalizacji zatrudnienia, powodujące czasowe wyłączenie ochrony stabilizacji zatrudnienia gwarantowanej urzędnikom służby cywilnej nie jest odpowiednio zrównoważone uzyskaniem korzyści zakładanych przez ustawodawcę. Planowane ograniczenie kosztów funkcjonowania części administracji publicznej związane z koniecznością ochrony równowagi budżetowej państwa, oraz dążenie do zwiększenia efektywności wykonywania zadań przez organy administracji ma być osiągnięte w drodze ingerencji w ukształtowaną strukturę korpusu urzędników służby cywilnej. Ingerencja ta ma charakter najbardziej dolegliwy w sferze wywoływanych skutków prawnych (rozwiązanie stosunku pracy), niedookreślony z uwagi na brak ustawowego określenia zasad opracowywania kryteriów doboru urzędników służby cywilnej podlegających zwolnieniu, a przy tym nietrwały, jeśli chodzi o planowane przez ustawodawcę utrzymanie korzystnych efektów mającej nastąpić redukcji etatów. Przesądza zatem o niezgodności tak ukształtowanego mechanizmu z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

6.7. Trybunał Konstytucyjny stwierdza na gruncie badanej sprawy, że cele związane z dążeniem do poprawy sytuacji finansów publicznych oraz zwiększeniem efektywności wykonywania zadań państwa, choć odnoszone są przez ustawodawcę do szeroko rozumianej administracji publicznej, mają zostać osiągnięte m.in. „kosztem” konkretnej grupy urzędników państwowych, jaką tworzą urzędnicy służby cywilnej. Ustawodawca posługuje się bowiem mechanizmem prowadzącym do obniżenia wydatków

budżetowych w części dotyczącej funkcjonowania administracji publicznej za pomocą obligatoryjnej redukcji etatów obsadzonych także przez urzędników służby cywilnej. Nie dostrzega przy tym konieczności zróżnicowania statusu prawnego tej kategorii pracowników, wynikającego z rozwiązań konstytucyjnych. Podkreślenie istotnej roli urzędników służby cywilnej w związku z zadaniami, które mają wykonywać w sposób determinowany w art. 153 ust. 1 Konstytucji, musi wiązać się z koniecznością odmiennego ukształtowania ich statusu prawnego na tle statusu pozostałych pracowników wykonujących zadania państwa w ramach szeroko rozumianej administracji publicznej. Ustawodawca nie może tego zróżnicowania nie dostrzegać nawet wówczas, kiedy dąży do osiągnięcia celów mających swe uzasadnienie w perspektywie konstytucyjnej.

Zaproponowany przez ustawodawcę mechanizm redukcji zatrudnienia w ramach szeroko rozumianej administracji publicznej nie może w jednakowym stopniu odnosić się do wszystkich pracowników wykonujących zadania państwa. Status urzędników służby cywilnej wymaga szczególnej ochrony przejawiającej się m.in. potrzebą stworzenia im warunków do zawodowego wykonywania zadań. Niezbędnym elementem pozwalającym na spełnienie tego wymagania jest zapewnienie odpowiedniej stabilizacji stosunku pracy, która to wartość – sama w sobie – nie jest w takim samym stopniu konstytucyjnie potwierdzona względem innych pracowników. Na tym tle należy uznać, że korzyści związane z obniżeniem wydatków na działalność administracji publicznej nie są – w badanej sprawie – zrównoważone kosztem, jaki planuje ponieść ustawodawca, to znaczy wyłączeniem szczególnej ochrony stosunku pracy urzędników służby cywilnej, a tym samym wyraźnym osłabieniem stabilności zatrudnienia tej kategorii pracowników. Ustawodawca nie uzasadnia przy tym, dlaczego osiągnięcie zakładanych przez niego celów możliwe jest przede wszystkim za pomocą redukcji zatrudnienia dokonywanej w obrębie służby cywilnej, bez uprzedniego zastosowania mechanizmu racjonalizacji w odniesieniu do urzędników spoza tego korpusu, nieuczestniczących w wykonywaniu zadań państwa w sposób determinowany konstytucyjnie.

Biorąc to pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że czasowe wyłączenie ochrony stabilizacji zatrudnienia urzędników służby cywilnej przez możliwość rozwiązywania stosunku pracy z takimi pracownikami, z zastosowaniem niezależnej podstawy wskazanej w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia jest niezgodne z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

6.8. Należy w tym miejscu dodać również, że wymóg określenia przez ustawodawcę minimalnych elementów treściowych w odniesieniu do kryteriów stanowiących podstawę zwalniania pracowników w obrębie poszczególnych jednostek nie ogranicza się wyłącznie do urzędników służby cywilnej, ale dotyczy wszystkich adresatów ustawy o racjonalizacji zatrudnienia (zob. pkt 2.3 uzasadnienia). Brak wyznaczenia jasnych i przejrzystych kryteriów wyboru pracowników podlegających zwolnieniu, a tym samym stworzenie okazji do arbitralnego i uznaniowego decydowania o kategorii oraz liczbie likwidowanych etatów, godzi także w osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy w ramach jednostek wymienionych w art. 2 kwestionowanej ustawy, które nie mają statusu urzędników służby cywilnej. Także w odniesieniu do tych pracowników trudno jest bowiem mówić o możliwości zrealizowania deklarowanych przez ustawodawcę celów racjonalizacji, biorąc pod uwagę, że cele te nie determinują kryteriów mających służyć do określenia grupy zwalnianych urzędników.

Jeśli chodzi o grono pracowników niebędących urzędnikami służby cywilnej, trzeba podkreślić, że osoby te – w zakresie, w jakim nie są w ogóle zaliczane do korpusu służby cywilnej – nie są objęte ochroną wynikającą z konieczności zagwarantowania warunków do wykonywania powierzonych im zadań zgodnie z brzmieniem art. 153 ust. 1

Konstytucji. Ale to nie znaczy, że są pozbawione konstytucyjnej ochrony odnoszącej się zarówno do szeroko rozumianej sfery stosunków pracy, jak i warunków jej wykonywania (zob. wyżej pkt 4.1 uzasadnienia).

7. Okoliczności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w badanej sprawie w kontekście art. 2 Konstytucji.

7.1. Ustawa o racjonalizacji zatrudnienia ma charakter tymczasowy; jej obowiązywanie zostało wyraźnie ograniczone. Wskazuje na to jej tytuł oraz bardziej szczegółowe rozwiązania tego aktu określające terminy końcowe realizacji zadań dotyczących racjonalizacji zatrudnienia. Można na tym tle sformułować ogólniejszy wniosek, a mianowicie że ustawa o racjonalizacji zatrudnienia ma charakter epizodyczny, czyli że wprowadza do systemu prawnego rozwiązania obowiązujące jedynie przez pewien, z góry wyznaczony okres. Uznanie takiego charakteru kwestionowanej regulacji koresponduje wyraźnie z dążeniem do zmniejszenia obecnego poziomu zatrudnienia w obrębie wybranych jednostek administracji publicznej.

Tworząc mechanizm prawny racjonalizacji, ustawodawca posłużył się techniką legislacyjną polegającą na powiązaniu niektórych działań dotyczących tego procesu z konkretnymi datami dziennymi. Technika tę zastosowano, w pierwszej kolejności, do terminów określających realizację obowiązków informacyjnych towarzyszących racjonalizacji. Chodzi tutaj zarówno o obowiązki związane z przekazywaniem wiedzy na temat stanu zatrudnienia w poszczególnych jednostkach na początkowym etapie racjonalizacji, jak i te, które polegają na informowaniu o jej przeprowadzeniu oraz ostatecznych wynikach. Ustawodawca posługuje się datami dziennymi, określając również moment zakończenia racjonalizacji zatrudnienia oraz wprowadzając obowiązek utrzymania zatrudnienia w poszczególnych jednostkach na poziomie przewidzianym w ustawie. Precyzyjne ramy czasowe, oznaczone konkretnymi datami dziennymi, dotyczą także możliwości wykonania upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń przez Prezesa Rady Ministrów.

Tak ukształtowana treść obowiązków nałożonych na podmioty właściwe w sprawach racjonalizacji wiąże się ściśle z określeniem daty wejścia w życie kwestionowanej ustawy. Ustawodawca zrezygnował w tym zakresie z formuły wskazującej „dzień wejścia w życie ustawy”, odwołującej się do zdarzenia prawnie relewantnego (najczęściej publikacji aktu normatywnego), i wyznaczył ten termin na konkretny dzień – 1 lutego 2011 r. W rezultacie przyjęta w ustawie koncepcja powiązania poszczególnych obowiązków z datami dziennymi dopasowana została do wskazanej ściśle daty wejścia w życie tego aktu.

7.2. Ustawa o racjonalizacji zatrudnienia, zgodnie z jej art. 26, miała wejść w życie 1 lutego 2011 r. Okoliczności związane z przedłożeniem tej ustawy do podpisu Prezydentowi 16 grudnia 2010 r. oraz wystąpieniem przez Prezydenta z wnioskiem do Trybunału w sprawie zgodności niektórych jej przepisów z Konstytucją 7 stycznia 2011 r. istotnie utrudniły możliwość rozpatrzenia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny przed wskazanym terminem wejścia w życie tej ustawy. W rezultacie doprowadziło to do sytuacji, w której orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie zapadło po 1 lutego 2011 r. Oznacza to automatycznie, że ewentualne rozpoczęcie okresu obowiązywania badanej ustawy mogłoby nastąpić jedynie z wyraźnym opóźnieniem w stosunku do pierwotnego wskazania ustawodawcy.

7.3. Z wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny już po upływie zawartych w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia terminów wiążą się istotne konsekwencje dla obowiązywania badanej ustawy.

Po pierwsze, należy podkreślić niewykonalność niektórych jej norm, przewidujących realizację obowiązków ustawowych w konkretnym terminie. Upływ terminów oznaczonych datami dziennymi skutkuje niewykonalnością obowiązków określonych w art. 15 ust. 1-4 ustawy, co oznacza jednocześnie wyłączenie podstawy prawnej do przygotowania i przekazania Prezesowi Rady Ministrów raportów początkowych zawierających informacje o stanie zatrudnienia w danej jednostce, liczbie pracowników objętych szczególną ochroną przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy, liczbie pracowników objętych racjonalizacją zatrudnienia czy funduszu wynagrodzeń (art. 15 ust. 5 ustawy). Upływ terminu (15 maja 2011 r.) skutkuje również niewykonalnością dyspozycji zawartej w art. 16 ust. 1 kwestionowanej ustawy, odnoszącej się do przekazywania Prezesowi Rady Ministrów informacji dotyczących szczególnego charakteru oraz efektywności zadań poszczególnych jednostek, uzasadniających modyfikowanie poziomu obowiązkowego zmniejszenia zatrudnienia do poziomu innego niż ustawowo określone co najmniej 10% liczby etatów. Niewykonalny w obecnych warunkach stał się również art. 16 ust. 2 tej ustawy, który stwarzał możliwość przekazywania przez ministrów, centralne organy administracji rządowej oraz wojewodów Prezesowi Rady Ministrów, w terminie do 15 maja 2011 r., rekomendacji dotyczących racjonalizacji zatrudnienia w jednostkach podległych lub nadzorowanych przez te podmioty, uzasadniających modyfikowanie poziomu obowiązkowego zmniejszenia zatrudnienia w tych jednostkach.

Po drugie, niewykonalność wskazanych norm ustawowych wyklucza jednocześnie możliwość zrealizowania upoważnień do wydania rozporządzeń przez Prezesa Rady Ministrów, przewidzianych w art. 16 ust. 4 oraz w art. 19 ust. 3 badanej ustawy. Wydanie rozporządzeń na podstawie wskazanych przepisów upoważniających uzależnione jest bowiem od uwzględnienia przez Prezesa Rady Ministrów analizy danych zawartych w raportach początkowych. Obowiązek dokonania analizy informacji zawartych w tego rodzaju raportach wynika wprost z art. 16 ust. 5 ustawy i ma służyć wykonaniu upoważnienia do wydania aktu wykonawczego. Jednocześnie na podstawie art. 16 ust. 6 pkt 1 ustawy rezultaty takiej analizy miałyby być następnie uwzględnione przez Prezesa Rady Ministrów przy wydawaniu rozporządzenia. Dodać należy, że wytyczne ustawowe wyliczone w art. 16 ust. 6 miałyby mieć zastosowanie również w wypadku wydawania przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzeń na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy. Oznacza to, że również w tej sytuacji wykonanie upoważnienia ustawowego uzależnione jest od zapoznania się z informacjami zawartymi w raportach początkowych.

Po trzecie, okoliczności związane z momentem orzekania w badanej sprawie wpływają również w istotny sposób na możliwość wykonania tych obowiązków ustawowych, których termin ostatecznie nie upłynął, ale uległ zasadniczemu skróceniu. Chodzi tutaj o przewidziany w art. 17 kwestionowanej ustawy obowiązek zakończenia racjonalizacji zatrudnienia w terminie do 1 stycznia 2012 r., w tym do wypowiedzenia stosunku pracy w takim terminie, aby skutek w postaci jego rozwiązania nastąpił nie później niż do 1 stycznia 2012 r.

Po czwarte, konstrukcja ustawy przewiduje ponoszenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez kierowników jednostek objętych racjonalizacją zatrudnienia w sytuacji niewykonania przez te osoby obowiązków ustawowych związanych z racjonalizacją (art. 22-23 ustawy). Fakt orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w obecnych warunkach wyłącza m.in. możliwość realizacji obowiązków związanych z przekazaniem raportów początkowych zgodnie z art. 15 ust. 1

kwestionowanej ustawy. Prowadzi to do sytuacji, w której mimo faktycznej niewykonalności tego rodzaju obowiązku, kierownicy jednostek organizacyjnych, będący jego adresatami, podlegaliby odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w sposób retroaktywny na podstawie art. 22 pkt 2 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia.

Mając na względzie poczynione ustalenia, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przeprowadzenie procesu racjonalizacji zatrudnienia w sposób przewidziany pierwotnie na gruncie kwestionowanej ustawy nie jest – w obecnych warunkach – możliwe bez interwencji ustawodawcy. Konieczne jest bowiem dostosowanie wyjściowych założeń całego mechanizmu racjonalizacji do nowych warunków związanych z wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny już po upływie terminów, w ramach których miało dojść do wykonania niektórych obowiązków przewidzianych w kwestionowanej ustawie. Dotyczy to zarówno norm niewykonalnych, które na skutek upływu terminów nie mogą obecnie zostać zastosowane, jak i przepisów zawierających terminy, które jeszcze nie minęły. Poszczególne obowiązki wprowadzone ustawą powinny być bowiem – zgodnie z zamysłem ustawodawcy – realizowane w określonej kolejności, a dla należytego ich wypełnienia przewidziany został odpowiedni czas. Skrócenie przewidzianego okresu, w związku z momentem orzekania przez Trybunał w badanej sprawie, w zasadniczym stopniu zaburza pierwotny zamiar ustawodawcy odnoszący się do całego mechanizmu racjonalizacji zatrudnienia. Należy wyraźnie zaznaczyć, że uruchomienie procedury racjonalizacji z opóźnieniem po wydaniu wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, wiązałoby się z widocznym zachwianiem wyjściowego modelu redukcji zatrudnienia opartego na przepisach badanej ustawy.

7.4. Należy podkreślić, że okoliczności badanej sprawy mają istotne znaczenie w perspektywie konstytucyjnego wzorca kontroli, jakim jest art. 2 Konstytucji. Poszczególne zasady przyzwoitej legislacji formułowane na podstawie tego przepisu określają bowiem kryteria tworzenia prawa, które w demokratycznym państwie prawa wiążą ustawodawcę. Może on zatem posługiwać się w konkretnym wypadku taką techniką legislacyjną, która w najlepszy sposób odpowiadać będzie przyjętym uprzednio założeniom. Decydując się na określenie momentu wejścia w życie ustawy za pomocą daty dziennej, zwłaszcza, gdy wiąże się to ściśle z pozostałymi terminami wynikającymi z treści ustawy, ustawodawca musi brać pod uwagę pozostałe etapy procedury ustawodawczej następujące po pracach parlamentarnych (zob. wyrok z 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209, pkt 1 uzasadnienia). Powinien zatem mieć na względzie dalszy przebieg procedury ustawodawczej, w tym m.in. możliwość zainicjowania przez Prezydenta kontroli prewencyjnej danej ustawy. Przyjęcie zbyt krótkiej perspektywy czasowej, powiązane z jednoczesnym usztywnieniem momentu wejścia w życie ustawy, w praktyce może doprowadzić do sytuacji, w której zachowanie pierwotnego terminu wejścia w życie konkretnej ustawy stanie się niemożliwe, a jednocześnie wyłączy możliwość jej wykonania.

Należy podkreślić, że zasadniczą trudnością wynikającą z okoliczności orzekania w badanej sprawie nie jest wskazanie momentu, od którego ustawa o racjonalizacji zatrudnienia miałaby obowiązywać po wydaniu wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Istotnym problemem jest brak możliwości samodzielnego przywrócenia przez Trybunał terminów przewidzianych pierwotnie przez ustawodawcę, jak również pozostawanie w ustawie przepisów określających obowiązki (m.in. art. 15 ust. 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia), których niewykonanie wiąże się z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 22-23 ustawy). Ponieważ przepisy te nie stały się przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny nie może

wypowiadać się na temat ich zgodności z przywołanymi wzorcami kontroli. Nie zmienia to jednak faktu, że musi je uwzględnić w ocenie całokształtu badanych przepisów.

W tym stanie rzeczy należy przyjąć, że ewentualne zastosowanie zasady wynikającej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95), bądź też nawet posłużenie się regułą określoną w art. 4 ust. 2 tej ustawy nie doprowadziłoby w badanej sprawie do zmiany sytuacji dotyczącej obu wskazanych wyżej problemów. Z jednej strony nie spowodowałoby przywrócenia terminów zawartych w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia, wyznaczających realizację niektórych obowiązków ustawowych. Z drugiej zaś nie spowodowałoby usunięcia z ustawy przepisów niebędących przedmiotem zaskarżenia, formułujących obowiązki ustawowe oraz przewidujących ponoszenie odpowiedzialności za ich niewykonanie. Sytuacja ta stanowi zatem wypadek odmienny od okoliczności związanych z dokonaną uprzednio przez Trybunał Konstytucyjny prewencyjną kontrolą ustawy w okresie przypadającym po wyznaczonej przez ustawodawcę dacie jej wejścia w życie (zob. wyrok z 13 maja 2009 r., sygn. Kp 2/09, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 66). Przesądza natomiast o niezgodności rozstrzygnięć ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z zasadami przyzwoitej legislacji, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

8. Konkluzje.

8.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w badanej sprawie doszło do kwalifikowanego naruszenia norm konstytucyjnych wynikających z powołanych wzorców kontroli, związanego z kumulacją czterech przesłanek przesądzających o niezgodności ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Po pierwsze, badana ustawa przyjmuje dolegliwy mechanizm trwałego zwolnienia m.in. urzędników służby cywilnej, na podstawie pozaustawowych kryteriów. Nie uwzględnia przy tym specyfiki korpusu służby cywilnej, a przede wszystkim statusu mianowanych urzędników tego korpusu. Z uwagi na określone w Konstytucji cele, jakim służy powołanie do życia korpusu służby cywilnej w administracji rządowej, urzędnicy ci powinni podlegać szczególnej ochronie prawnej.

Po drugie, ustawodawca określił datę dzienną wejścia w życie ustawy, a data ta nieuchronnie upłynęła przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w trybie kontroli prewencyjnej. Ze względu na zastosowaną konstrukcję ustawy nie jest możliwe jej wejście w życie w obecnym kształcie bez naruszenia standardów konstytucyjnych dotyczących stanowienia prawa, wynikających z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Po trzecie, wykonanie niektórych obowiązków ustawowych – stanowiących istotny element całego mechanizmu redukcji zatrudnienia przewidzianego w ustawie – stało się niemożliwe jeszcze przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Po czwarte, w ramach procedury przewidzianej w art. 122 ust. 4 Konstytucji, nie ma możliwości sanowania całości dostrzeżonych przez Trybunał Konstytucyjny wad ustawy – stanowiących naruszenie standardów przyzwoitej legislacji wymaganej przez art. 2 Konstytucji – choćby ze względu na niezaskarżenie przepisów, które prowadzą do niekonstytucyjności całości konstrukcji racjonalizacji zatrudnienia przyjętej w ustawie.

8.2. Przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego stały się wyłącznie art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia. Trybunał stwierdza jednak, że przepisy te odnoszą się do mechanizmu prawnego określonego w ramach podstawowej konstrukcji całej tej ustawy. Tym samym uznaje, że powyższe przepisy są

nierozzerwalnie związane z całą ustawą. Okoliczność ta przesądza również o zbędności orzekania przez Trybunał w pozostałym zakresie.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe argumenty, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne
sędziego TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie o sygn. Kp 1/11.**

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 pkt I wyroku oraz do postanowienia o częściowym umorzeniu postępowania. Uważam bowiem, że Trybunał Konstytucyjny powinien uznać za niezgodne z Konstytucją wszystkie przepisy zaskarżone we wniosku Prezydenta we wskazanym w nim zakresie. Postanowienie o częściowym umorzeniu postępowania uważam za bezpodstawne.

1. Zanim ustosunkuję się szczegółowo do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, pragnę zauważyć, że zaskarżona ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013 (dalej: ustawa o racjonalizacji zatrudnienia) była w istocie niepotrzebna dla osiągnięcia celu, który postawił sobie ustawodawca (i rząd), tj. redukcji o 10% zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej. Obowiązujące prawo pracy pozwala bowiem osiągnąć ten cel przy pomocy zwyczajnych instrumentów prawnych służących do rozwiązania lub zmiany stosunku pracy, w szczególności tych wymienionych w art. 7 analizowanej ustawy. W przypadku wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony prawo wymaga jednak uzasadnienia, uwzględniającego wszystkie okoliczności sprawy. Według utrwalonego stanowiska judykatury i doktryny prawa pracy, podstawowym kryterium oceny zasadności wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony jest przydatność pracownika dla pracodawcy znajdującego się w określonej sytuacji (zob. uchwałę pełnego składu Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 27 czerwca 1985 r. w sprawie wytycznych dotyczących wykładni art. 45 Kodeksu pracy (...) w zakresie zasadności wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, sygn. akt III PZP 10/85, M.P. Nr 24, poz. 192). Konieczność redukcji etatów, wynikająca z kryzysowej sytuacji budżetu państwa, i towarzysząca jej często reorganizacja lub likwidacja stanowisk byłaby takim uzasadnieniem, z tym, że należałoby dodatkowo uzasadnić wybór konkretnych pracowników do zwolnienia. Dodatkowo redukcję mogłaby ułatwić ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844, ze zm.).

Oczywiście, trudno byłoby rozwiązać stosunki pracy, zwłaszcza w krótkim czasie, z pracownikami mianowanymi, ale ta trudność nie mogłaby wpłynąć istotnie na realizację założonej redukcji zatrudnienia, zważywszy na stosunkowo niewielki udział pracowników mianowanych w całej grupie pracowników państwowej sfery budżetowej (ok. 5%).

W konieczność wydania zaskarżonej ustawy każe wątpić również to, że w latach 2009–2010, gdy trwały prace nad jej projektem, jednostki organizacyjne, które miały być objęte redukcją etatów, wciąż przyjmowały nowych pracowników (łącznie w liczbie ok. 10 tys.). Przedstawione w czasie rozprawy przez przedstawiciela rządu wyjaśnienie, że zatrudniano ich do realizacji nowych programów unijnych, jest o tyle nieprzekonujące, iż istniała przecież możliwość przekierowania do tych zadań dotychczasowych pracowników jednostek państwowych, w tym także wysoko kwalifikowanych pracowników mianowanych, bardziej nawet dyspozycyjnych niż pracownicy kontraktowi.

Nieprzekonujący jest również argument, jakoby redukcja zatrudnienia w administracji spowodowana była kryzysem finansowym państwa i koniecznością

oszczędzania, skoro przedstawiciel rządu oświadczył na rozprawie, że środki zaoszczędzone dzięki „racjonalizacji” miały być przeznaczone na podwyższenie „zamrożonych” wynagrodzeń pozostałych pracowników.

2. Przechodząc do samego wyroku, zacznę od przypomnienia zakresu zaskarżenia. Prezydent zakwestionował tylko kilka artykułów ustawy, a i to nie w całości. W I i II punkcie wniosku, którymi zajmę się w pierwszej kolejności, zaskarżył art. 2 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia (określający podmioty zatrudniające podlegające tej ustawie) w związku z art. 7 – odpowiednio pkt 1 (w punkcie I wniosku) oraz pkt 1 i 3 (w punkcie II wniosku) – wskazującym instrumenty (sposoby) dokonania „racjonalizacji”. Dodatkowo zakres zaskarżenia został ograniczony podmiotowo – tylko w odniesieniu do pracowników mianowanych – zarówno urzędników służby cywilnej, jak i zatrudnionych poza korpusem służby cywilnej (pkt I wniosku) bądź tylko do członków korpusu służby cywilnej – zarówno mianowanych, jak i kontraktowych (pkt II wniosku). W odniesieniu do pierwszej grupy (ogółu pracowników mianowanych, zatrudnionych w jednostkach objętych redukcją) Prezydent zarzucił zaskarżonym przepisom naruszenie art. 2 Konstytucji – zasad pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) i poszanowania praw nabytych oraz art. 24 – zasady ochrony pracy przez państwo. W stosunku do drugiej grupy (ogółu członków korpusu służby cywilnej) wnioskodawca zarzucił tym przepisom naruszenie art. 153 ust. 1 Konstytucji, który zobowiązuje ustawodawcę (władze publiczne) do utworzenia i utrzymywania korpusu służby cywilnej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.

Należy podkreślić, że wnioskodawca nie kwestionuje art. 2 ustawy „jako takiego”, tj. zawartego w nim katalogu podmiotów objętych „racjonalizacją”, a tylko zastosowanie niektórych instrumentów „racjonalizacji” (wymienionych w zaskarżonych punktach art. 7 ustawy) w odniesieniu do zatrudnionych przez te podmioty pracowników mianowanych lub członków korpusu służby cywilnej. W odniesieniu do ogółu pracowników mianowanych (zatrudnionych w jednostkach podlegających „racjonalizacji”), tym zakwestionowanym instrumentem jest – przewidziane w art. 7 pkt 1 ustawy – „rozwiązanie z pracownikiem stosunku pracy, w tym z pracownikiem posiadającym prawo do emerytury lub renty”. Natomiast w stosunku do członków korpusu służby cywilnej Prezydent – obok wymienionego instrumentu – zakwestionował także „obniżenie wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę” (art. 7 pkt 3 ustawy).

3. *Prima facie* mogłoby się wydawać, że zaskarżone punkty art. 7 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia nie powinny budzić wątpliwości konstytucyjnych, gdyż wymieniają tylko istniejące od dawna prawne możliwości rozwiązania lub zmiany treści stosunku pracy. Można by wręcz twierdzić, że nie zawierają żadnego *novum* normatywnego, a tylko swoiste przypomnienie tych możliwości pracodawcom. Nic bardziej błędnego. Zaskarżone przepisy należy bowiem odczytywać w ich kontekście normatywnym, a wtedy one same nabierają treści normatywnej. Ten najbliższy kontekst normatywny stanowią art. 9–12 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia. Wynika z nich, że w art. 7 pkt 1 i 3 tej ustawy nie chodzi o rozwiązanie lub zmianę treści stosunku pracy (przez obniżenie wymiaru czasu pracy wraz ze zmniejszeniem wynagrodzenia) na znanych obowiązującym prawu pracy zasadach, lecz na zasadach nowych, określonych w tych właśnie przepisach. A zasady te są następujące.

Po pierwsze – zgodnie z art. 12 ustawy, objęcie pracownika (chyba raczej – jednostki organizacyjnej, w której jest zatrudniony) „racjonalizacją” stanowi „samoistną podstawę” rozwiązania z nim stosunku pracy w drodze wypowiedzenia albo obniżenia

wymiaru czasu pracy z proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia, niezależnie od charakteru stosunku pracy – także nawiązanego na podstawie mianowania.

Po drugie – według art. 9 ustawy – kryteria doboru pracowników do zwolnienia z pracy z powodu „racjonalizacji” opracowuje samodzielnie kierownik jednostki. Może to czynić według własnego uznania, gdyż ustawa nie ustanawia żadnych wytycznych w tym zakresie, a uprawnienia zakładowej organizacji związkowej (lub innego przedstawicielstwa pracowników) mają charakter wyłącznie opiniodawczy, niewiążący kierownika jednostki.

Po trzecie – z mocy art. 11 ustawy – przy wypowiedzaniu pracownikom stosunku pracy w ramach „racjonalizacji” nie stosuje się przepisów odrębnych dotyczących szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy oraz ustalających szczególne przesłanki lub warunki nawiązywania lub rozwiązywania stosunku pracy (z wyjątkiem społecznych inspektorów pracy i działaczy związkowych, chronionych przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy, ale już nie przed niekorzystną zmianą jego treści). Art. 11 ustawy liberalizuje ponadto szczególną ochronę trwałości stosunku pracy uregulowaną w przepisach samego kodeksu pracy.

Wejście w życie tych przepisów zdestabilizowałoby stosunki pracy pracowników jednostek objętych „racjonalizacją”, zatrudnionych na podstawie umów o pracę zawartych na czas nieokreślony, a także na czas określony oraz na podstawie mianowania. Na gruncie obowiązujących przepisów prawa pracy umowę o pracę na czas nieokreślony pracodawca może bowiem rozwiązać za wypowiedzeniem tylko pod warunkiem, że uzasadni wypowiedzenie istnieniem ważnej przyczyny, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności, leżących zarówno po stronie pracodawcy, jak i pracownika. Umowa o pracę na czas określony, co do zasady, nie podlega wypowiedzeniu, chyba że zaistnieje sytuacja, w której wypowiedzenie jest – zgodnie z prawem – dopuszczalne. Najtrwalsze są – według obowiązującego prawa pracy – stosunki pracy nawiązane na podstawie mianowania. Pracodawca może je rozwiązać tylko w przypadkach enumeratywnie wymienionych w pragmatykach pracowniczych.

Po wejściu w życie zaskarżonej ustawy każdy z wymienionych stosunków pracy mógłby zostać rozwiązany za wypowiedzeniem tylko z tego powodu, że jednostka, w której zatrudniony jest dany pracownik, została objęta „racjonalizacją”. Nie mam wątpliwości co do tego, że podważa to zaufanie obywateli (pracowników) do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ich bezpieczeństwo prawne, naruszając art. 2 Konstytucji (w części wyrażającej zasadę demokratycznego państwa prawnego), a także godzi w art. 24 Konstytucji, zobowiązujący Rzeczpospolitą do „ochrony pracy”, czyli pracowników.

4. W sposób szczególny nowa regulacja uderza w stosunki pracy nawiązane na podstawie mianowania, będącego najbardziej prestiżowym sposobem zatrudnienia, trudnym do osiągnięcia i – jak dotąd – dającym pracownikowi pewność zatrudnienia do końca aktywności zawodowej, o ile nie ziści się któraś z przesłanek enumeratywnie wymienionych w przepisach przewidujących możliwość rozwiązania takiego stosunku przez pracodawcę albo też jego wygaśnięcie. To dlatego Prezydent zaskarżył w I punkcie wniosku przepisy zezwalające na rozwiązanie, na zasadach określonych w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia, stosunków pracy z pracownikami mianowanymi, niezależnie od miejsca ich zatrudnienia – w korpusie służby cywilnej czy poza nim.

Trybunał Konstytucyjny oddalił to zaskarżenie, uznając, że Konstytucja nie zawiera regulacji, które gwarantowałyby komukolwiek zatrudnienie na podstawie mianowania i uniemożliwiałyby rozwiązanie opartego na nim stosunku pracy.

5. Trybunał Konstytucyjny orzekł jedynie o niezgodności z Konstytucją (z art. 2 i art. 153 ust. 1) zaskarżonych przepisów w takim zakresie, w jakim dopuszczają one rozwiązanie – na zasadach określonych w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia – stosunków pracy z urzędnikami służby cywilnej, uznając je za zgodne z Konstytucją w zakresie dotyczącym pozostałych członków korpusu służby cywilnej, tj. pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Trybunał Konstytucyjny słusznie zauważył, że w przypadku urzędników służby cywilnej szczególna ochrona treści ich stosunku pracy jest uzasadniona nie ze względu na ochronę ich osobistych praw i interesów, lecz interesem ogólnospołecznym, wyrażającym się w tym, że dla sprawnego wykonywania zadań państwa konieczne jest zatrudnianie profesjonalnych, rzetelnych i neutralnych politycznie urzędników, którzy zapewniają ciągłość niezakłóconego funkcjonowania państwa przy zmieniających się w wyniku wyborów rządzących ekipach politycznych. Dla realizacji tego celu Konstytucja w art. 153 ust. 1 zobowiązuje państwo do utworzenia i utrzymywania w urzędach administracji publicznej korpusu służby cywilnej. Jądrzem tego korpusu, zgodnie z obowiązującą ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, ze zm.), są urzędnicy służby cywilnej, zatrudniani na podstawie mianowania poprzedzonego zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę i niełatwym do przejścia postępowaniem kwalifikacyjnym. Są to pracownicy wysoko wykwalifikowani, którzy włożyli wiele wysiłku i pracy w zdobycie niezbędnej wiedzy i umiejętności i w których państwo zainwestowało, finansując ich permanentne, systemowo zorganizowane szkolenie. Podważanie stabilności statusu tej swoistej „arystokracji urzędniczej”, stanowiącej nie więcej niż 5% całej służby cywilnej, trzeba uznać za wyjątkowo nieodpowiedzialne, zagrażające sprawnemu funkcjonowaniu administracji rządowej oraz godzące w prawo obywateli do dobrej administracji.

Nie znaczy to jednak, że pozbawienie względnej stabilności pozostałej, przeważającej liczebnie grupy członków korpusu służby cywilnej, zatrudnionych na podstawie umów o pracę, nie narusza art. 153 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten nie różnicuje statusu członków korpusu służby cywilnej według podstawy zatrudnienia. Od wszystkich wymaga „zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa”. Jednym z warunków sprostania tym wymaganiom jest przynajmniej względna trwałość stosunku pracy (którą na gruncie obowiązującego prawa pracy daje umowa o pracę na czas nieokreślony). Brak poczucia bezpieczeństwa prawnego, obawa przed możliwością zwolnienia z pracy z powodu „racjonalizacji” czy z innej równie ogólnie sformułowanej przyczyny na pewno nie sprzyja bezstronności i politycznej neutralności. Jest także zagrożeniem dla profesjonalizmu pracowników służby cywilnej, również podlegających permanentnym, obowiązkowym szkoleniom zawodowym na koszt państwa. Pozbywanie się ich, bez obowiązku szczegółowego uzasadnienia rozwiązania stosunku pracy z konkretnym pracownikiem obiektywnymi, ważnymi względami jest – moim zdaniem – nie do pogodzenia z art. 153 Konstytucji.

6. Kolejne – nieuzasadnione moim zdaniem – zawężenie rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności w stosunku do zakresu zaskarżenia polega na tym, że Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji – obok art. 2 ustawy o racjonalizacji zatrudniania – tylko art. 7 pkt 1 tej ustawy, dotyczący możliwości rozwiązania stosunku pracy w trybie „racjonalizacji” z urzędnikiem służby cywilnej. Nie objął natomiast tym rozstrzygnięciem art. 7 pkt 3 ustawy, zezwalającego na obniżenie wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę, nawet w odniesieniu do urzędników służby cywilnej. Stwarza to

zagrożenie obchodzenia zakazu rozwiązywania stosunku pracy z tymi urzędnikami w trybie „racjonalizacji”. Jako że ustawa nie reguluje sposobu dokonywania redukcji wymiaru czasu pracy i wynagrodzenia, należy uznać, że powinno się to odbywać w drodze wypowiedzenia warunków pracy lub płacy, które reguluje art. 42 kodeksu pracy (w odniesieniu do służby cywilnej – w związku z art. 5 k.p.). Zgodnie z tym przepisem, jeżeli pracownik odmówi przyjęcia proponowanych nowych warunków pracy lub płacy, stosunek pracy ulega rozwiązaniu. Wystarczyłoby więc zaproponować urzędnikowi radykalne obniżenie wymiaru czasu pracy i wynagrodzenia (ustawa nie wprowadza w tym zakresie żadnych ograniczeń), które byłoby dla niego nie do zaakceptowania, by pozbyć się go „w białych rękawiczkach”.

Przy tym, nie wiedzieć czemu, Trybunał Konstytucyjny nie orzekł też, że art. 7 pkt 3 jest zgodny z Konstytucją, co oznacza, że postępowanie w tym zakresie zostało umorzone „ze względu na zbędność wydania wyroku”, co uważam za oczywiście bezzasadne.

7. Podobnie za oczywiście bezzasadne uważam umorzenie tym samym postanowieniem, zawartym w wyroku, postępowania w sprawie art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy, którym wnioskodawca zarzucił niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Upoważniają one Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, jednostek organizacyjnych uprawnionych do ograniczenia rozmiarów „racjonalizacji” (a właściwie redukcji) zatrudnienia oraz jednostek zwolnionych z obowiązku utrzymania zatrudnienia na obniżonym poziomie. Jak trafnie zaznacza wnioskodawca, bardzo ogólne określenie przesłanek, którymi powinien się kierować Prezes Rady Ministrów, prowadzi do przyznania mu dyskrecyjnego uprawnienia do wyłączania spod działania ustawy o racjonalizacji zatrudnienia dowolnie wybranych jednostek. Zakres materii mającej być treścią tych rozporządzeń nie ma więc na celu wykonania ustawy, lecz stworzenie możliwości zmiany jej zakresu podmiotowego aktem podustawowym, co jest ewidentnie niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. I tę niezgodność Trybunał Konstytucyjny powinien – moim zdaniem – orzec w wyroku, nie zaś umarzać postępowania w tym zakresie.

8. Zbędność orzekania co do zgodności z Konstytucją wszystkich zaskarżonych przepisów, poza art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, w zakresie dotyczącym urzędników służby cywilnej, Trybunał Konstytucyjny uzasadnia tym, że art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 tej ustawy, co do którego orzeczona została niekonstytucyjność, został uznany za „nierozzerwalnie związany z całą ustawą”, ponieważ odnosi się „do mechanizmu prawnego określonego w ramach podstawowej konstrukcji całej tej ustawy”. Skoro więc „upada” cała ustawa, to nie ma potrzeby orzekać merytorycznie w sprawie konstytucyjności jej kolejnych zaskarżonych przepisów. Moim zdaniem, przy tak wąsko ujętym zakresie stwierdzonej niekonstytucyjności, nie ma podstaw do uznania, że niekonstytucyjny przepis jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą, to znaczy, że nie może ona być z tego powodu racjonalnie stosowana. Przeciwnie, uważam, że cała ustawa mogłaby być stosowana do wszystkich objętych nią pracowników, z wyłączeniem stosowania art. 7 pkt 1 do urzędników służby cywilnej.

Rzeczywisty powód wyeliminowania całej ustawy o racjonalizacji zatrudnienia jest zupełnie inny, co zresztą wprost wynika z uzasadnienia wyroku. Chodzi o względy formalno-legislacyjne – ustawa ta, zgodnie z jej art. 26, miała bowiem wejść w życie 1 lutego 2011 r. i z tą datą skorelowane są różne terminy dokonania poszczególnych czynności związanych z „racjonalizacją” zatrudnienia (zawarte w art. 15, art. 16, art. 17 i art. 19 ustawy). Tymczasem zaskarżenie jej do Trybunału Konstytucyjnego i wydanie wyroku po tej dacie uniemożliwiło jej wejście w życie w przewidzianym terminie i

uczyniło niewykonalnymi część jej norm z powodu upływu ustawowych terminów ich wykonania, część zaś z powodu ich znaczącego skrócenia.

9. Reasumując, niedopuszczenie do wejścia w życie ustawy o racjonalizacji zatrudnienia – w moim przekonaniu niekonstytucyjnej, w pełnym zakresie, w jakim została ona zaskarżona – uważam za ze wszech miar słuszne. Nie mogę jednak zaakceptować sposobu osiągnięcia tego rezultatu, ponieważ za wadliwe uważam po pierwsze, ograniczenie zakresu merytorycznego rozstrzygnięcia, po drugie zaś, sposób uzasadnienia „nierozzerwalności związku” przepisu uznanego za niekonstytucyjny z całą ustawą oraz zbędności orzekania w pozostałym zakresie.