



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Do druku nr 119

Warszawa, dnia 22.12. 2015 r.

PG VII G 025/390/15

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 23. 12. 2015

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Stanowienie Pełni Przewodniczącego

W odpowiedzi na pismo z dnia 16 grudnia 2015 r., nr GMS-WP-173-285/15, dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, przekazanego do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, t.j., z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Przedłożony projekt ustawy zakłada likwidację procedury obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru (uchylenie art. 54 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 – t.j., ze zm.) na rzecz powołania przez uprawniony organ, modyfikację wymagań formalnych konstytuowanych dla Szefa Służby Cywilnej w drodze wyeliminowania wymogu braku przynależności do partii politycznej w okresie pięciu lat poprzedzających powołanie oraz rezygnacji z wymogu powołania Szefa Służby Cywilnej z osób będących urzędnikami służby cywilnej, wyeliminowanie enumeratywnie określonych w ustawie podstaw odwołania Szefa Służby Cywilnej (uchylenie art. 12 i 13 ustawy o służbie cywilnej), uchylenie wymogów konstytuowanych dla osób zatrudnionych na wyższym stanowisku w służbie cywilnej

w postaci obowiązku odbycia służby przygotowawczej, objęcia systemem ocen okresowych, czy też ustalenia dla takiej osoby indywidualnego programu rozwoju zawodowego.

Projektodawcy zakładają ponadto normę przejściową, stanowiącą o wygaśnięciu stosunków pracy z osobami zajmującymi w dniu wejścia w życie ustawy wyższe stanowiska w służbie cywilnej po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy albo w razie nieprzyjęcia tych warunków.

Przystępując do oceny przedłożonego projektu ustawy, należy stwierdzić, iż regulowana materia podlega konstytucyjnej reglamentacji, zaś niektóre z proponowanych rozwiązań ustawowych budzą istotne wątpliwości natury konstytucyjnej.

Konstytucja w art. 153 ust. 1 stanowi, że w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.

Powołana norma konstytucyjna wprowadza kryteria merytoryczne dotyczące kadry urzędniczej administracji rządowej, które winny znaleźć odpowiednie rozwinięcie na poziomie ustawy zwykłej. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r., w sprawie o sygn. K 9/02, przesłanka zawodowego charakteru nie może być rozumiana wyłącznie jako formalna konieczność zatrudniania czy mianowania na określonym stanowisku, lecz zdobycie odpowiednich kwalifikacji powinno być weryfikowane przed przyjęciem do korpusu służby cywilnej, jak również w okresie późniejszym, w trakcie realizacji zadań przez członka korpusu, pod kątem rzetelnego wykonywania powierzonych mu obowiązków. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku *„zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza (...) że zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym źródłem utrzymania oraz miejscem pracy, zapewniającym osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej”* (OTK-A 2002 r., Nr 7, poz. 94.). Trybunał Konstytucyjny z postanowienia art. 153

ustawy zasadniczej odnoszącego się do zawodowego charakteru służby cywilnej wyprowadza zatem wymóg takiej organizacji tej służby, aby na każdym jej szczeblu przewidziana była procedura weryfikacji merytorycznych predyspozycji zarówno kandydata do służby, jak i osoby już w tej służbie zatrudnionej. W sensie pozytywnym oznacza to konieczność przewidzenia odpowiednich procedur weryfikacji merytorycznych predyspozycji osób pretendujących do służby cywilnej i w niej zatrudnionych. W tym aspekcie proponowane rozwiązania dotyczące zniesienia procedury obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru (uchylenie art. 54 ustawy o służbie cywilnej) należy postrzegać jako budzące istotne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Należy przy tym wskazać, że ustawodawca dysponuje pewną swobodą w zakresie ustalenia procedury doboru kadry służby cywilnej, w tym kadry kierowniczej, może zatem wprowadzać rozwiązania instytucjonalne ukierunkowane na przeciwdziałanie określonym negatywnym zjawiskom w tej sferze życia publicznego (wzmiankowana w uzasadnieniu projektu poselskiego przewlekłość procedur dotyczących obsadzania stanowisk kierowniczych w służbie cywilnej), niemniej jednak wyeliminowanie jakiegokolwiek procedury oceny kwalifikacji kandydatów wydaje się sprzeczne z wymogiem zawodowego charakteru tej służby.

Wątpliwości natury konstytucyjnej budzą również projektowane przepisy dotyczące wyeliminowania warunku braku przynależności do partii politycznej szefa Służby Cywilnej przez okres ostatnich pięciu lat poprzedzających powołanie, jak i podstaw odwołania szefa Służby Cywilnej (uchylenie art. 12 i 13 ustawy o służbie cywilnej). Projektowane przepisy pozostają w kolizji z konstytucyjną zasadą neutralności politycznej służby cywilnej, która po pierwsze rozumiana jest jako adresowany do zatrudnionych w służbie cywilnej wymóg takiego postępowania, które cechuje neutralność polityczna, ale powyższa norma konstytucyjna odnosi się również do ustawodawcy, który ustanawiając procedury weryfikacyjne, powinien zabezpieczyć to postępowanie przed jakimkolwiek oddziaływaniem ze strony polityków. Wykonywanie zadań w sposób politycznie neutralny stanowi główne *ratio legis* służby cywilnej (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa

2012, s. 810 i n.). Rezygnacja z zakazu przynależności do partii politycznej przez określony, odpowiednio długi okres czasu szefa Służby Cywilnej i konstytuowanie wyłącznie wymogu braku przynależności politycznej w czasie powołania i sprawowania funkcji, musi być postrzegana jako sprzeczna z zasadą neutralności politycznej. Proponowany kształt normatywny analizowanych przepisów nie zabezpiecza bowiem korpusu służby cywilnej przed napływem osób zaangażowanych w bieżącą działalność polityczną, które jedynie formalnie, bezpośrednio przed powołaniem, rezygnują z działalności politycznej. Funkcja bowiem nowelizowanych przepisów jest jednoznaczna – na czele służby cywilnej winna stać osoba niezaangażowana bezpośrednio w działalność polityczną, a ingerencja wobec niej ze strony aparatu politycznego w postaci odwołania ze sprawowanego stanowiska możliwa jest w precyzyjnie określonych wypadkach (funkcja zabezpieczająca stabilność stanowiska szefa Służby Cywilnej). Powyższą kwestię trafnie ujął Trybunał Konstytucyjny, zauważając, że *„cele wskazane w art. 153 ust. 1 Konstytucji są niepodzielnie związane z określonymi mechanizmami proceduralnymi”*. Stworzenie tych mechanizmów, których podstawowym celem jest zapewnienie bezstronności i neutralności politycznej, jest zadaniem ustawodawcy zwykłego. Co oczywiste nie można przeciwstawiać sobie aparatu politycznego i korpusu służby cywilnej, oba te czynniki są wzajemnie komplementarne, jednak sprawą zasadniczą jest stworzenie mechanizmów proceduralnych warunkujących apolityczność służby cywilnej. Cecha ta jest wartością konstytucyjną, zaś eliminowanie zapisów ustawowych ukierunkowanych na przeciwdziałanie bezpośredniemu wpływowi aparatu politycznego na służbę cywilną jest wyraźnie sprzeczne z tą podstawą determinantą ustrojodawcy.

Ostatecznie krytycznie należy odnieść się również do projektowanej normy przejściowej, dotyczącej wygaśnięcia stosunków pracy z osobami zajmującymi wyższe stanowiska w służbie cywilnej, z upływem 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Należy wyraźnie podkreślić, że powyższe rozwiązanie normatywne jest niespotykane w ustabilizowanych systemach prawnych i również może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Pozbawione jest ono jakichkolwiek przesłanek merytorycznych, które

mają uzasadniać tak drastyczne posunięcie legislacyjne, spotykane najczęściej w okresach radykalnych zmian społecznych, związanych ze zmianami ustrojowymi państwa. Projektodawca w uzasadnieniu nie wyjaśnia przyczyn sięgnięcia po tak radykalny instrument ingerencji władczej. Brak merytorycznych kryteriów weryfikacji kadry zajmującej wyższe stanowiska w służbie cywilnej, jak również merytorycznych podstaw jej podjęcia aktualizuje zagadnienie, czy analizowana propozycja legislacyjna jest zgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego, w tym zwłaszcza zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r., w sprawie o sygn. P 3/00, *„zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą.”*.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że normy ustawy o służbie cywilnej dotyczące zarówno procedury obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, jak i gwarancji stabilności zatrudnienia są w istocie tym elementem, który w podstawowy sposób determinuje sytuację prawną tych osób. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny w licznych rozstrzygnięciach ustawodawca narusza omawianą zasadę, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem. W istocie chodzi tu o pewność prawną pojmowaną jako pewność tego, iż opierając się na obowiązującym prawie, obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. Jednostka ma prawo oczekiwać, że regulacja nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny (orzeczenie z 19 marca 2007 r., o sygn. K 47/05, orzeczenie z 5 października 2010 r., o sygn. K 16/08). Jak zauważa B. Banaszak *„Poddanie wcześniej na innej podstawie ustawowej ukształtowanych stosunków prawnych działaniu nowego i bardziej niekorzystnego dla obywateli prawa pozostaje w sprzeczności z Konstytucją wówczas, kiedy tego rodzaju konstrukcja prawna rażąco osłabia zaufanie obywatela do praw, nie rekompensując tego skutku konieczną ochroną innych, konstytucyjnie uznawanych wartości.”* (B. Banaszak, Konstytucja... dz. cyt., s. 25 i n). Należy zatem stanąć na stanowisku, że

„analizowany przepis przejściowy jako pozbawiony weryfikowalnych przesłanek jego konstytuowania, jak również jako norma ogólna nieprzewidująca żadnych kryteriów weryfikacji zasadności wygaśnięcia stosunku pracy, jest normą sprzeczną z konstytucyjną normą demokratycznego państwa prawnego.

Z polecenia
A. Seremet

Andrzej Seremet

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 28 grudnia 2015 r.

Cena 0,29 zł + 23% VAT

