



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Do druku nr 1293

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia 24 lutego 2017 r.

BSA III-021-53/17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. 27. 02. 2017

Data wpływu

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 lutego 2017 r., GMS-WP-173-36/17
uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie
ustawy o pracownikach urzędów państwowych.*

Z wyrazami szacunku



OPINIA

w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych

W odpowiedzi na pismo Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu RP z dnia 9 lutego 2017 r., GMS-WP-173-36/17, zawierające prośbę o przedstawienie opinii na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, Sąd Najwyższy wyraża następujące stanowisko:

1. Częściowo krytycznie należy odnieść się do art. 1 Projektu, który wprowadza zmianę art. 47¹ ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1511 ze zm.) przez dodanie w nim nowej jednostki redakcyjnej (ustępu 1a) obejmującej zapis, zgodnie z którym stanowisko szefa gabinetu politycznego: 1) Ministra Obrony Narodowej; 2) ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz 3) ministra właściwego do spraw zagranicznych może piastować tylko osoba posiadająca odpowiednio wysokie kwalifikacje zawodowe oraz osobiste (zakładane przez Projektodawcę minimum kwalifikacyjne obejmuje: wykształcenie wyższe; 7-letnie doświadczenie zawodowe, w tym 2-letnie na stanowisku kierowniczym; poświadczenie bezpieczeństwa w zakresie dostępu do informacji niejawnych opatrzonej klauzulą "tajne" lub upoważnienie do dostępu do informacji niejawnych zawierających klauzulę "tajne").

Postulat, aby osoba już sprawująca funkcję kierowniczą w gabinecie politycznym ministra (szef gabinetu politycznego) albo dopiero kandydująca na to stanowisko, legitymowała się stosunkowo wysokimi przymiotami zawodowymi i osobistymi, należy uznać ze wszech miar za słuszny. Chociaż personel zatrudniony w gabinetach politycznych ministrów nie należy do korpusu służby cywilnej, lecz stanowi zaplecze polityczne (partyjne) ministra, to jednak piastowanie stanowisk w tych komórkach organizacyjnych należy potraktować jako pełnienie służby publicznej *sensu largo*, w związku z czym społeczeństwo ma prawo liczyć na to, że osoby zajmujące eksponowane stanowiska "polityczne" w urzędach obsługujących najwyższych funkcjonariuszy państwowych, będą reprezentować wysoki poziom zawodowy i moralny na zasadach analogicznych, jak członkowie korpusu służby cywilnej. Słuszne jest, więc, założenie Projektu, zgodnie z którym prestiżowe stanowiska w gabinetach politycznych ministrów powinny obejmować osoby o wysokich predyspozycjach zawodowych i osobistych.

Tym niemniej trudno jest znaleźć dostateczne racje, dla których wymagania stawiane w nowym art. 47¹ ust. 1a ustawy z 16 września 1982 r. mają dotyczyć tylko tych osób, które stoją na czele gabinetów politycznych w trzech, enumeratywnie wymienionych przez Projektodawcę, ministerstwach, podczas gdy powszechnie wiadome jest, że ilość urzędów obsługujących członków Rady Ministrów (a tym samym stanowisk szefów gabinetów politycznych w tych urzędach) jest

zdecydowanie większa. Znalezienie racjonalnych i - co najważniejsze - zakotwiczonych normatywnie argumentów, które by przemawiały za takim ograniczeniem jest utrudnione o tyle, że w pisemnym uzasadnieniu Projektu w ogóle nie wyjaśniono kwestii, dlaczego proponowane zmiany powinny dotyczyć wyłącznie gabinetów politycznych zlokalizowanych w ww. trzech resortach „siłowych”. Zróżnicowanie, jakiego dokonał Projektodawca, nie uwzględnia faktu, że aktualnie funkcjonujący na terytorium RP porządek konstytucyjny wcale nie upoważnia ustawodawcy do swoistego „uprzywilejowywania” ministerstw: obrony narodowej, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych - w płaszczyźnie normatywnej - oraz „gorszego” traktowania pozostałych resortów („niesiłowych”). *De lege lata* źródłem takiego „nierównego” traktowania poszczególnych ministerstw z całą pewnością nie są unormowania określające tryb funkcjonowania Rady Ministrów zawarte w rozdziale VI Konstytucji RP (zwłaszcza art. 149). Podstawy prawnej do odmiennej kwalifikacji gabinetów politycznych znajdujących się w ministerstwach „siłowych” w zestawieniu z tymi, które obsługują ministrów „niesiłowych” nie dostarczają także przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.), ani ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 543 ze zm.).

Na temat odmiennego statusu prawnego charakteryzującego resorty „siłowe” względem pozostałych ministerstw - i to tylko w stosunkowo wąskim zakresie - można mówić jedynie w kontekście historycznym. Mianowicie pod rządami Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) - tzw. „małej Konstytucji” - wystąpienie przez Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem dotyczącym powołania Ministrów Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych wymagało uprzedniego zasięgnięcia opinii Prezydenta RP (art. 62). Obecnie, po wejściu w życie Konstytucji RP, takie wymaganie już nie obowiązuje. Oznacza to, że w myśl aktualnych regulacji ustrojowych określających sposób funkcjonowania Rady Ministrów wszystkie urzędy obsługujące poszczególnych członków Rady Ministrów w sensie normatywnym są (muszą być) usytuowane na jednakowym szczeblu normatywnym. Innymi słowy, w aktualnym porządku konstytucyjnym nie istnieją resorty ani „lepsze”, ani „gorsze”. Wobec tego należy przyjąć, że gabinety polityczne we wszystkich ministerstwach (we wszystkich urzędach obsługujących członków Rady Ministrów) mają - w ujęciu prawnym - taki sam prestiż. Z tej perspektywy nie ma więc istotnego znaczenia, gdzie (w jakim urzędzie ministerialnym) dana osoba piastuje funkcję szefa gabinetu politycznego. W płaszczyźnie normatywnej należy więc tak samo traktować stanowisko szefa gabinetu politycznego Ministra Obrony Narodowej, jak i - dla przykładu - szefa gabinetu politycznego Ministra Finansów, czy Ministra Zdrowia. To z kolei oznacza, że wszystkim osobom, które pretendują do objęcia stanowiska szefa gabinetu politycznego w każdym z urzędów obsługujących poszczególnych członków Rady Ministrów, należy stawiać jednakowo wysokie wymagania.

Mając to na uwadze, trzeba stwierdzić, że projektowane brzmienie art. 47¹ ust. 1a *in principio* ustawy z 16 września 1982 r. w swoisty sposób „uprzywilejowuje” wskazane w nim tylko trzy ministerstwa „siłowe”, co jest zabiegiem konstytucyjnie niedopuszczalnym. Dla uniknięcia kolizji między projektowaną regulacją wynikającą z art. 47¹ ust. 1a ustawy z 16 września 1982 r. a unormowaniami określającymi sposób funkcjonowania Rady Ministrów *in gremio* oraz urzędów,

które obsługują poszczególnych członków Rady Ministrów, zasadnym byłoby zmodyfikowanie – w toku prac legislacyjnych – dotychczasowej treści art. 1 Projektu w ten sposób, aby podwyższone wymagania kwalifikacyjne, zaproponowane w art. 47¹ ust. 1a pkt 1-3 ustawy z 16 września 1982 r., odnosiły się do szefów gabinetów politycznych we wszystkich urzędach obsługujących członków Rady Ministrów.

Przy okazji warto nadmienić - w nawiązaniu do argumentacji przywołanej w pkt 2 uzasadnienia Projektu - że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. Nr 24, poz. 296 ze zm.) w tej części, która określa wymagania kwalifikacyjne pracowników zatrudnionych w gabinetach politycznych (w odniesieniu do szefa gabinetu politycznego ministra wymagane kwalifikacje to wykształcenie wyższe i 7-letni staż pracy - poz. 3 załącznika do ww. rozporządzenia), zostało wydane z naruszeniem delegacji przewidzianej w art. 47¹ ust. 3 ustawy z 16 września 1982 r. Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów powinna określić, w drodze rozporządzenia, jedynie "zasady wynagradzania oraz inne świadczenia, w tym odprawy z tytułu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy, przysługujące z tytułu zatrudnienia określonego w ust. 1". Powyższe oznacza, że Rada Ministrów *a contrario* nie została upoważniona przez ustawodawcę do określania - w rozporządzeniu wykonawczym - wymagań kwalifikacyjnych stawianych pracownikom "aparatu politycznego" zatrudnionym w ww. komórkach organizacyjnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ustalenie kwalifikacji zawodowych wymaganych od pracownika gabinetu politycznego w żadnym wypadku nie jest "określeniem zasad jego wynagradzania".

2. Krytycznie należy się ustosunkować do art. 2 Projektu. Zawarta w tym przepisie norma o charakterze przejściowym zakłada, że stosunki pracy z szefami gabinetów politycznych, którzy nie spełniają kryteriów przewidzianych w art. 47¹ ust. 1a ustawy z 16 września 1982 r., ulegną rozwiązaniu „z upływem okresu wypowiedzenia”, lecz nie później, niż po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie Projektu.

Należy przyjąć, że skoro Projektodawca posłużył się zwrotem: „Stosunek pracy (...) rozwiązuje się z upływem okresu wypowiedzenia (...)”, to uznał, że stosunek pracy, o którym mowa, ulegnie zakończeniu w następstwie złożenia przez pracodawcę oświadczenia woli o wypowiedzeniu stosunku pracy (o rozwiązaniu stosunku pracy za wypowiedzeniem). Inaczej mówiąc, rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem zatrudnionym w ministerstwie na stanowisku szefa gabinetu politycznego, który w dacie wejścia w życie Projektu nie będzie spełniał wymagań nałożonych przez art. 47¹ ust. 1a ustawy z 16 września 1982 r., musi poprzedzać wcześniejsze złożenie przez jego pracodawcę stosownego oświadczenia wyrażającego wolę zakończenia stosunku pracy po upływie okresu wypowiedzenia (z nadejściem terminu wypowiedzenia). Jednak w Projekcie (podobnie zresztą jak w pozostałych regulacjach normatywnych z tego zakresu) nie przewidziano żadnych sankcji, które by groziły pracodawcy za niezłożenie szefowi gabinetu politycznego oświadczenia woli o rozwiązaniu umowy o pracę za wypowiedzeniem w razie niespełniania przez pracownika warunków określonych w art. 47¹ ust. 1a ustawy z 16 września 1982 r. W razie wejścia w życie projektowanej regulacji w jej obecnym, niezmienionym, kształcie, może zatem zdarzyć się taka sytuacja, że osoba piastująca stanowisko szefa gabinetu

politycznego, lecz nieposiadająca kwalifikacji, o których mowa w art. 47¹ ust. 1a ustawy z 16 września 1982 r., będzie nadal pozostawać w zatrudnieniu na tym samym stanowisku (i to również mimo upływu 3 miesięcy od daty wejścia w życie Projektu), bo pracodawca nie złoży pracownikowi oświadczenia woli o rozwiązaniu umowy o pracę. Powstaniu takiej „patowej” sytuacji mogłoby zapobiec posłużenie się inną konstrukcją prawa pracy - wygaśnięciem stosunku pracy (art. 63 k.p.). Wygaśnięcie stosunku pracy - w przeciwieństwie do jego rozwiązania - jest sposobem zakończenia stosunku pracy *ex lege* w następstwie zaistnienia określonych zdarzeń prawnych, bez konieczności składania w tym przedmiocie jakichkolwiek oświadczeń woli przez pracodawcę lub pracownika.

Ponadto trzeba zaznaczyć, że treść art. 2 Projektu jest częściowo sprzeczna z unormowaniami Kodeksu pracy określającymi sposób obliczania długości okresów wypowiedzenia umowy o pracę. Okres wypowiedzenia umowy o pracę jest uzależniony od okresu zatrudnienia u danego pracodawcy i wynosi 3 miesiące, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 3 lata (art. 36 § 1 pkt 3 k.p.), a jego koniec przypada na ostatni dzień trzeciego (ostatniego) miesiąca wypowiedzenia (art. 30 § 2¹ k.p.). Tymczasem skoro Projektodawca z góry zakłada, że stosunek pracy szefa gabinetu politycznego rozwiąże się najpóźniej z upływem „3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy” (ten stosunek - z założenia - nie może trwać dłużej niż 3 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy), to - w domyśle - uznaje za właściwy sposób liczenia terminów wedle reguły przewidzianej w art. 112 zd. 1 k.c., zgodnie z którą termin oznaczony w miesiącach kończy się z upływem dnia, który datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było - w ostatnim dniu tego miesiąca. W konsekwencji regulacja prawa pracy wynikająca z art. 2 Projektu - wbrew podstawowym zasadom Kodeksu pracy - nie tylko dopuszcza możliwość „skracania” okresów wypowiedzenia ustalonych w art. 36 k.p., ale również wprowadza odmienności w sposobie ich obliczania. Rozwiązanie o takim kształcie bez wątpienia przeczy utrwalonemu od dziesięcioleci modelowi funkcjonowania prawa pracy (wykracza przeciwko fundamentalnym konstrukcjom tej dziedziny prawa) i z oczywistych względów nie powinno się stać elementem polskiego porządku prawnego. W skrajnych wypadkach mogłoby bowiem zdarzyć się tak, że pracodawca, którego obowiązuje trzymiesięczny okres wypowiedzenia, będzie zwlekał ze złożeniem pracownikowi (szefowi gabinetu politycznego) oświadczenia o rozwiązaniu stosunku pracy za wypowiedzeniem aż do daty, w której mijają 3 miesiące od dnia wejścia w życie Projektu; wówczas trzymiesięczny okres wypowiedzenia zostałby skrócony zaledwie do kilku godzin (czy nawet minut), jakie by dzieliły moment złożenia pracownikowi oświadczenia o wypowiedzeniu stosunku pracy od końca dnia, w którym ta czynność zostałaby dokonana.

Niezależnie od wskazanych wyżej mankamentów można poczynić pewne zastrzeżenia odnośnie do zgodności art. 2 Projektu z niektórymi standardami konstytucyjnymi, jak choćby z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasadą pewności prawa). Trzeba bowiem zauważyć, że art. 47¹ ust. 1a ustawy z 16 września 1982 r. nakłada względem osób obecnie piastujących stanowisko szefa gabinetu politycznego nowe wymagania, które wobec tej grupy zawodowej nie były dotychczas unormowane ustawowo (wymagania, które w tym zakresie wprowadziło ww. rozporządzenie z dnia 28 marca 2000 r. należy uznać za nieobowiązujące, o czym wspomniano już wcześniej). W świetle unormowań konstytucyjnych należałoby więc zapewnić osobom, które w dniu wejścia w życie Projektu nie spełniają nowych (wyższych)

wymagań, odpowiedni czas, w trakcie którego mogłyby realnie uzupełnić brakujące kwalifikacje, celem ich dostosowania do poziomu określonego w art. 47¹ ust. 1a ustawy z 16 września 1982 r. Dopiero bezskuteczny upływ takiego terminu powinien uprawniać pracodawcę do rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem. Przy okazji wydaje się, że stosunkowo krótki, bo tylko trzymiesięczny, termin wynikający pośrednio z brzmienia art. 2 Projektu nie gwarantuje pracownikom możliwości uzupełnienia choćby części brakujących kwalifikacji.

3. Zupełnie na marginesie można poczynić uwagę natury ogólnej, zgodnie z którą - mając na względzie charakter czynności wykonywanych przez szefa gabinetu politycznego ministra, jak również krąg potencjalnych osób predestynowanych do objęcia takiego stanowiska - należałoby rozważyć kwestię, czy zasadne jest w dalszym ciągu zatrudnianie szefów (członków) gabinetów politycznych na podstawie stosunku pracy. Przedmiotowa wątpliwość nabiera szczególnego znaczenia zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę okoliczność, że w aktualnie obowiązującym porządku prawnym, po zmianach legislacyjnych art. 25 i 25¹ k.p. dokonanych z dniem 22 lutego 2016 r., konstrukcja "umowy na czas wykonania określonej pracy" (a tak należy kwalifikować "umowę o pracę na czas pełnienia funkcji przez osobę zajmującą kierownicze stanowisko państwowe" - art. 47¹ ust. 1 ustawy z 16 września 1982 r.) jest obca Kodeksowi pracy (jedynie przejściowo - z mocy art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. z 2015 r., poz. 1220 ze zm. - do umów o pracę na czas wykonania określonej pracy, trwających w dniu jej wejścia w życie [22 lutego 2016 r.], należy stosować przepisy dotychczasowe).

Przy założeniu, że szefowie (członkowie) gabinetu politycznego ministra powinni - mimo wszystko - wykonywać czynności służbowe w ramach stosunku pracy, wydaje się, że wówczas właściwszą, niż umowa o pracę, podstawą nawiązania takiego stosunku byłoby powołanie (art. 68 i nast. k.p.).

4. W podsumowaniu powyższych uwag należy uznać za słuszną i zgodną z przepisami prawa ideę, aby kwalifikacje wymagane od szefów gabinetów politycznych zatrudnionych w ministerstwach były wyższe, niż wynikające z aktualnych regulacji prawnych. Tym niemniej nie sposób oprzeć się wrażeniu, iż projektowana regulacja ma charakter wybiórczy i dlatego wymaga dalszych zabiegów legislacyjnych, które powinny zmierzać w kierunku kompleksowego (całościowego) uregulowania problematyki dotyczącej zatrudniania szefów (i pozostałych członków) gabinetów politycznych we wszystkich urzędach obsługujących poszczególnych członków Rady Ministrów, a nie tylko w jednostkach wymienionych w art. 1 Projektu. Regulacja ściśle o takim kształcie, jaki zawiera projekt musi zostać oceniona negatywnie i bez jej uprzedniego skorygowania nie powinna zyskać akceptacji na kolejnych etapach procesu legislacyjnego.