



Warszawa, 19/06/2002r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-402800-VIII/02/JP

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
WARSZAWA

W N I O S E K

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

w n o s z ę

o stwierdzenie niezgodności art. 144a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, Nr 70, poz. 778 i Nr 110, poz. 1255 oraz z 2001 r. Nr 102, poz. 1116, Nr 111, poz. 1194, Nr 128, poz. 1403 i Nr 154, poz. 1800,) z art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

U z a s a d n i e n i e

I. Wpłynęła do mnie prośba Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej o zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego art. 144a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, w brzmieniu nadanym art. 31 pkt 10 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji

rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 1800) - jako niezgodnego z art. 153 Konstytucji.

Po zbadaniu wniosku stwierdziłem, że zarzuty Stowarzyszenia zasługują na uwzględnienie.

II. Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji, w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.

Państwo i zadania stojące przed nim do wykonania muszą być postrzegane jako wspólne dobro wszystkich jego obywateli. Nie tylko zatem wyodrębniona w myśl zasady trójpodziału władz (art. 10 Konstytucji) władza sądownicza, ale także pozostająca na styku z obywatelem trwała tkanka władzy wykonawczej - jaką stanowią urzędy administracji rządowej - nie może ujawniać wrażliwości i podatności na oddziaływanie rozmaitych sił politycznych, których wielość i zasadniczą równoprawność ma zagwarantować konstytucyjna zasada pluralizmu politycznego, ale kierować się musi właściwie pojętym interesem wspólnym, publicznym i ogólnym, nadrzędnym wobec interesów partykularnych i szczegółowych. A że interes ten wyrażają, w wielkiej mierze przepisy prawa, stąd też neutralność polityczna pracowników państwowych na stanowiskach urzędniczych stanowi istotną gwarancję praworządności - jak przystało na „demokratyczne państwo prawne” - działania administracji państwowej, kierującej się względami prawnymi, a nie doraźnymi i przy tym partykularnymi interesami ugrupowań politycznych. W takim właśnie kontekście dostrzega się sens podniesienia do rangi nakazów konstytucyjnych reguł rządzących organizacją, funkcjonowaniem i usytuowaniem w mechanizmie sprawowania władzy państwowej korpusu służby cywilnej.

Ustawodawca zwykły, dając w ustawie o służbie cywilnej wykładnię art. 153 ust. 1 Konstytucji, przyjął szerokie rozumienie „korpusu służby cywilnej”. Jej członkami są bowiem nie tylko urzędnicy powołani w drodze mianowania (pośród których wyodrębniono podgrupę zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej - do której odnoszą się niektóre specjalne unormowania), ale także pracownicy, a zatem osoby, których stosunek pracy został nawiązany na podstawie umowy o pracę (art. 3 ustawy). Pomimo zróżnicowanego do pewnego stopnia statusu, tzn. zakresu oraz charakteru obowiązków i uprawnień, wszyscy oni wchodzą w skład korpusu służby cywilnej jako jego członkowie, wszyscy też mogą działać i występować w roli apolitycznych specjalistów.

Dla uzyskania przez korpus służby cywilnej nakazanego konstytucyjnie charakteru bardzo ważne znaczenie ma wolna od podejrzeń o partyjną stronnicość, a więc oparta na możliwie zobiektywizowanych kryteriach procedura rekrutacji do korpusu, a następnie - awansowania już w jego obrębie, a zwłaszcza przegrupowywania z kategorii „pracowników” do „urzędników”, a potem - „urzędników zajmujących wyższe stanowiska”. Dla osiągnięcia tego celu ustanowiono ogólną zasadę - co prawda tylko na poziomie ustawy zwykłej - otwartości oraz konkurencyjności naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej (art. 5 ustawy). Elitaryzmowi tego korpusu mają też zapobiegać takie instytucje ustawodawstwa zwykłego - jak informacja publiczna o wolnych (zwolnionych) stanowiskach (art. 5 i art. 22 ust. 1 ustawy), czy konkurs poprzedzający obsadę „wysokiego stanowiska” (art. 41-48 ustawy).

Dla zgodnej z Konstytucją wykładni ustawowych przepisów regulujących służbę cywilną, istotne znaczenie ma określenie w samej ustawie zasadniczej celu utworzenia i funkcjonowania korpusu tej służby, jakim jest - jak już wcześniej podkreślono - wykonywanie zadań państwa w sposób zawodowy, a przy tym rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. W tym miejscu należałoby zwrócić szczególną uwagę na obowiązek zawodowego wykonywania zadań państwa przez korpus służby cywilnej, który przejawia się - po pierwsze jako wykonywanie zadań przez traktujących to jako zawód i zajęcie zapewniające źródła utrzymania pracowników państwowych na stanowiskach urzędniczych, gotowych służyć swoją wiedzą i umiejętnościami każdej ekipie politycznej, po drugie - jako profesjonalne wykonywanie zadań państwa ze znajomością rzeczy, przy wykorzystaniu wszelkiej dostępnej wiedzy i najwyższych umiejętności, w sposób kompetentny. Oznacza to w efekcie, konstytucyjny nakaz ustanowienia odpowiednich wymogów kwalifikacyjnych przy naborze do korpusu służby cywilnej, a potem - stosownych wymagań od członków tego korpusu, sprawdzanych w toku okresowych ocen kwalifikacyjnych. Stąd ustalony dla członka korpusu służby cywilnej obowiązek ustawy rozwijania wiedzy zawodowej (art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy) oraz przewidziany w przepisach rozdziału 8 tejże ustawy cały system szkolenia i rozwoju. Spośród elementów konstytucyjnie określonego celu utworzenia korpusu wypada ponadto podkreślić jego neutralność polityczną, która ma zapewnić właściwe wykonywanie zadań państwa. Najważniejszym bowiem uzasadnieniem dla samej koncepcji utworzenia korpusu służby cywilnej jest oczywista potrzeba zapewnienia administracji rządowej, a więc i państwu jako takiemu, zespołu nie angażujących się w partyjną politykę, wysoko kwalifikowanych i ustabilizowanych na swoich pozycjach zawodowych, a zatem niezależnych od zmiennych w demokracji politycznych koniunktur, wykonawców, gwarantujących - głównie w rezultacie swojej neutralności politycznej - ciągłość oraz przewidywalność działania aparatu

państwowego. Zespół ten miałby być gotów do świadczenia doradztwa i pomocy każdej kolejnej ekipie polityków, która dojdzie do władzy po wygraniu demokratycznych wyborów. Osiągnięcie tego celu wymaga klarownego i - co nie mniej ważne - respektowanego odgraniczenia stanowisk w administracji obsadzanych przez członków korpusu służby cywilnej według jasno określonych kryteriów kwalifikacji fachowych, moralnych oraz intelektualnych od stanowisk politycznych, tzn. obejmowanych przez osoby selekcjonowane z uwzględnieniem jako pierwszoplanowego kryterium lojalności politycznej.

III. Jak już wcześniej wspomniano, w służbie cywilnej zasadą jest obsadzanie wyższych stanowisk w drodze konkursu, przy czym o stanowiska te może ubiegać się - zgodnie z założeniami ustawy o służbie cywilnej realizującej art. 153 ust. 1 Konstytucji - przede wszystkim urzędnik tej służby. Odstępstwa od powyższej zasady mogą mieć miejsce jedynie wówczas, gdy za zgodą Szefa Służby Cywilnej do konkursu zostanie dopuszczona osoba nie będąca urzędnikiem służby cywilnej, jeżeli do pracy na wyższym stanowisku w służbie niezbędne są szczególne doświadczenie lub umiejętności zawodowe oraz w przypadku, gdy w wyniku dwukrotnego przeprowadzenia konkursu na wyższe stanowisko w służbie cywilnej nie zostanie wyłoniony kandydat spośród urzędników tej służby (art. 42 ustawy).

Ustawodawca wprowadzając do ustawy art. 144a następującej treści:

„Art. 144a. 1. W okresie do dnia 31 grudnia 2002 r., jeżeli jest to uzasadnione potrzebami urzędu, Szef Służby Cywilnej na wniosek dyrektora generalnego urzędu może w każdym czasie obsadzić wolne stanowiska, o których mowa w art. 41 ust. 1 pkt 2, przez osoby niebędące członkami korpusu służby cywilnej, spełniające warunki określone w art. 4.

2. W odniesieniu do stanowisk, o których mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami urzędu, umowę o pracę z osobami spełniającymi warunki określone w art. 4 zawiera Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody, przedstawiony po zasięgnięciu opinii Szefa Służby Cywilnej.

3. W sytuacjach określonych w ust. 1 lub 2 stosuje się odpowiednio wymagania art. 22.

4. Z osobą niebędącą członkiem korpusu służby cywilnej, której powierzono pełnienie obowiązków zgodnie z ust. 1 lub 2, zawiera się umowę o pracę na czas określony, do dnia obsadzenia tego stanowiska w drodze konkursu, nie dłużej jednak niż na sześć miesięcy. Wcześniejsze cofnięcie powierzenia obowiązków ma skutki wypowiedzenia stosunku pracy przez pracodawcę. ” - naruszył powyższą zasadę.

Osoby zainteresowane wstąpieniem do korpusu są - na mocy ustawy - zobowiązane do przejścia otwartych i konkurencyjnych procedur kwalifikacyjnych, które prowadzą do zatrudnienia w służbie cywilnej (postępowanie w sprawie naboru do służby) i do uzyskania statusu urzędnika służby cywilnej (postępowanie kwalifikacyjne w sprawie mianowania), a następnie procedury konkursowej (postępowanie konkursowe na wyższe stanowisko w służbie cywilnej), podczas gdy osoby spoza korpusu służby cywilnej mogą - na podstawie art. 144a - obejmować wyższe stanowiska w służbie cywilnej bez zachowania obowiązujących w tym zakresie procedur.

Należy podkreślić, iż użyte w dodanym do ustawy art. 144a określenie „uzasadnione potrzebami urzędu”, jak również odwołanie się do art. 4 ustawy o służbie cywilnej, w którym wymienione są wymogi do zatrudnienia w tej służbie, w tym wymóg posiadania kwalifikacji wymaganych w służbie cywilnej, i do art. 22 tejże ustawy, który przewiduje obowiązek upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, nie usprawiedliwiają przyjętego przez ustawodawcę odstępstwa od konstytucyjnej koncepcji tworzenia i funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Art. 144a nie nakłada bowiem na osoby, których zatrudnienie może być w każdym czasie „uzasadnione potrzebami urzędu” obowiązku poddania się jednakowym, obiektywnie sprawdzalnym kryteriom, jakim muszą sprostać kandydaci ubiegający się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej na podstawie przepisów rozdziału 4 ustawy. Podkreślenia wymaga w szczególności fakt, iż art. 22 ustawy o służbie cywilnej odnosi się do innych niż wyższe stanowisk pracy w służbie cywilnej i normuje sytuację osób rozpoczynających swoją karierę zawodową w służbie cywilnej, na co wskazuje między innymi systemowe umieszczenie art. 22 w rozdziale 3 pt. *Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej*. Tymczasem obowiązek upowszechniania informacji o wolnych, wyższych stanowiskach w służbie cywilnej regulowany jest przez art. 44 ustawy o służbie cywilnej, który odwołuje się do art. 22 ust. 2 tylko w technicznej kwestii informacji, jakie powinno zawierać ogłoszenie. Przeprowadzenie naboru do służby cywilnej jedynie na warunkach wynikających z art. 4 i art. 22 ustawy o służbie cywilnej nie zapewnia postawienia jednakowych wymogów kandydatom ubiegającym się o konkretne, wyższe stanowisko, nie stwarza przesłanek dla obiektywnego i merytorycznego wyboru osoby, której powierza się pełnienie obowiązków zgodnie z ust. 1 lub 2 art. 144a, i nie zabezpiecza tym samym zawodowego statusu korpusu służby cywilnej. Regulacja, która dopuszcza rozciągnięcie zasad naboru stosowanych dotąd wobec niższych stanowisk w korpusie, a dodatkowo ograniczonych - przez rezygnację z wymogu odbycia służby przygotowawczej (art. 25 ustawy) - do formalnego spełnienia przez dyrektora generalnego urzędu obowiązku upowszech-

nienia informacji o wolnym stanowisku pracy, także na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, na których z istoty rzeczy powinny znaleźć się osoby posiadające odpowiednie doświadczenie i kwalifikacje sprawdzone w trakcie pracy w służbie cywilnej, nie stanowi przestrzegania konstytucyjnej normy zawodowej służby cywilnej (art. 153 ust. 1).

Dopuszczenie możliwości obsadzania, nawet w okresie przejściowym, wysokich stanowisk w służbie cywilnej przez osoby niebędące nie tylko urzędnikami, ale w ogóle członkami korpusu tej służby z zaniechaniem procedur konkursowych, zrodziło realne niebezpieczeństwo przerwania ciągłości rozpoczętego w połowie 1999 roku procesu tworzenia korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej, który jest gwarantem zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, mającym swe umocowanie w art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten nakłada na organy państwowe nie tylko obowiązek utworzenia korpusu służby cywilnej, ale również zapewnienia niczym nie zakłóconej ciągłości jego funkcjonowania. Ustawa zasadnicza nie zawiera bowiem przepisu, który dopuszczałby odmienne rozwiązania w tym zakresie. Tylko zatem przy zachowaniu tych warunków można będzie mówić o realizacji normy wynikającej z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

IV. Z powyższych względów należy uznać, iż art. 144a ustawy o służbie cywilnej jest niezgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co uzasadnia niniejszy wniosek.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll