



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 27 maja 2004 r.

36490

RPO-474188-VIII-AF/04

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (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)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

1) art. 20 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 214, poz. 1806) w zakresie, w jakim upoważnia on Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych,

2) § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 61, poz. 708, z 2001 r. Nr 34, poz. 393, z 2002 r. Nr 210, poz. 1785, z 2004 r. Nr 47, poz. 447) w zakresie, w jakim ustala on tabelę wymagań kwalifikacyjnych kierowników

i zastępców kierowników, o których mowa w art. 20 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, stanowiącą załącznik nr 1 do tego rozporządzenia,

3) § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia wymienionego w pkt 2 wniosku w zakresie, w jakim ustala on tabele wymagań kwalifikacyjnych pracowników, stanowiące załącznik nr 4 do tego rozporządzenia,

4) § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 33, poz. 264, z 2004 r. Nr 47, poz. 448) w zakresie, w jakim ustala on tabele wymagań kwalifikacyjnych pracowników, które są określone w załączniku nr 3 do tego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego bądź ubiegających się o takie zatrudnienie, dotyczące stawianych im przez przepisy prawa wymogów kwalifikacyjnych. M. in. skarżący kwestionują wprowadzony w przepisach powszechnie obowiązującego prawa wymóg kwalifikacyjny posiadania wyższego wykształcenia przez zastępcę wójta (burmistrza).

Nie do Rzecznika Praw Obywatelskich należy ustalanie, jakie kwalifikacje powinni posiadać pracownicy samorządowi, jakkolwiek z punktu widzenia obywateli załatwiających sprawy w urzędach najlepiej byłoby, aby kwalifikacje te były jak najwyższe. Nie sposób jednak nie zauważyć, iż z punktu widzenia standardów ochrony praw obywatelskich kwestia kwalifikacji wymaganych od urzędników i innych pracowników jednostek samorządu terytorialnego ma istotne znaczenie. W szczególności zagadnienie to pozostaje w ścisłym związku z materią regulowaną art. 60 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią art. 60 Konstytucji RP obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Niewątpliwie pojęcie „służby publicznej” w znaczeniu nadanym mu przez wymienioną normę konstytucyjną obejmuje również pracowników samorządowych.

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dostępu do służby publicznej (m. in. wyrok z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98, OTK z 1999 r. Nr 7, poz. 163, wyrok z dnia 8 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 18/01, OTK z 2002 r. Nr 2/A, poz. 16) art. 60 Konstytucji RP gwarantuje każdemu obywatelowi korzystającemu z pełni praw publicznych prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Nie wyraża on jednak gwarancji, iż każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie oraz pełnię praw publicznych zostanie przyjęta do służby publicznej. Ustawodawca uprawniony jest bowiem do sformułowania dodatkowych warunków,

uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej, z uwzględnieniem jej rodzaju oraz istoty.

Problematyka poruszana w skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje ponadto w ścisłym związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącym, iż każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa zaś ustawa. Oznacza to - na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. (sygn. akt P. 21/02, OTK z 2004 r. Nr 2/A, poz. 9) - że każda ingerencja w wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy może być podejmowana, na zasadzie wyjątku od zasady nieingerencji, w oparciu o przesłanki określone przez prawodawcę w ustawie lub dopełniająco w wykonawczych aktach powszechnie obowiązujących.

W świetle powyższego nie powinno budzić wątpliwości, że z punktu widzenia Konstytucji obiektywne kryteria doboru kandydatów do służby publicznej jak też ograniczenia w korzystaniu z wolności określonych w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP muszą mieć swoje źródło przede wszystkim w ustawie. Z tego punktu widzenia należy też - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - dokonać oceny obowiązujących przepisów prawa w zakresie wymogów kwalifikacyjnych pracowników samorządowych.

II. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) ustawa ta określa status prawny pracowników zatrudnionych w :

- 1) urzędzie marszałkowskim, wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych,
- 2) starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych,
- 3) urzędzie gminy, w jednostkach pomocniczych gminy oraz w gminnych jednostkach i zakładach budżetowych,
- 4) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakładów budżetowych utworzonych przez te związki,
- 5) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Przepisów ustawy o pracownikach samorządowych nie stosuje się jedynie do pracowników jednostek wymienionych powyżej, których status prawny określają odrębne przepisy.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych pracownikiem samorządowym może być osoba, która :

- 1) jest obywatelem polskim,
- 2) ma odpowiedni staż pracy i kwalifikacje,
- 3) ukończyła 18 rok życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych,
- 4) posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku.

Z art. 3 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych wynika ponadto, iż do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę nie stosuje się wymogów określonych w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 3 tej ustawy.

Treść art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych nie pozostawia zatem wątpliwości, że pracownikiem samorządowym może być wyłącznie osoba, która ma odpowiednie kwalifikacje. Żaden przepis ustawy o pracownikach samorządowych nie określa natomiast bliżej, jakie kwalifikacje dają zainteresowanej osobie uprawnienie do ubiegania się o status pracownika samorządowego. Co prawda art. 20 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych nawiązuje do posiadanych przez pracownika samorządowego kwalifikacji zawodowych, lecz wyłącznie w kontekście tego, że wynagrodzenie pracownika powinno być stosowne do tych kwalifikacji. Całość materii dotyczącej kwalifikacji pracowników samorządowych została przekazana do uregulowania w akcie wykonawczym. Z art. 20 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych wynika bowiem, że Rada Ministrów, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4 (dotyczących maksymalnego wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska w samorządzie oraz jednostkach organizacyjnych samorządu), określa, w drodze rozporządzenia, zasady wynagradzania i wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych. Przy czym przy ustalaniu zasad wynagradzania członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) Rada Ministrów, odrębnie dla każdego stopnia zasadniczego podziału terytorialnego, uwzględnia liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

W interesującym zakresie art. 20 ust. 2 zd. 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi więc bez bliższego sprecyzowania, że Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych. Wymagania te zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostw powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 33, poz. 264) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 61, poz. 708 ze zm.).

W zakresie objętym wnioskiem § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gminy, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich stanowi, że ustala się tabele wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych, które są określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia. Z kolei § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego stanowi, że ustala się tabelę

wymagań kwalifikacyjnych kierowników i zastępców kierowników, o których mowa w art. 20 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, stanowiącą załącznik nr 1 do rozporządzenia. Natomiast § 3 ust. 1 pkt 4 tego rozporządzenia ustala tabele wymagań kwalifikacyjnych pracowników, stanowiące załącznik nr 4 do rozporządzenia.

III. Ponieważ na poziomie ustawy problematyka kwalifikacji wymaganych od pracownika samorządowego nie jest w ogóle regulowana, zaś całość zagadnienia została przekazana przez ustawodawcę do uregulowania w rozporządzeniu przez Radę Ministrów, niezbędna jest ocena upoważnienia ustawowego zawartego w art. 20 ust. 2 zd. 1 ustawy o pracownikach samorządowych z punktu widzenia standardów konstytucyjnych, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe. Ocena ta jest tym bardziej konieczna, gdyż - jak już wspomniano - materia przekazana do uregulowania w drodze rozporządzenia pozostaje w bezpośrednim związku z konstytucyjnym prawem wynikającym z art. 60 Konstytucji RP oraz w związku z wolnościami określonymi w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Nie można również pominąć przy dokonywaniu tej oceny także i tego, że nie istnieje podległość organizacyjna pracowników samorządowych w stosunku do administracji rządowej. Prezes Rady Ministrów jest wyłącznie zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej (art. 153 ust. 2 Konstytucji RP).

Nie bez znaczenia dla oceny sytuacji w zakresie objętym wnioskiem jest też treść art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje zaś w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Konstytucyjna odpowiedzialność samorządu terytorialnego za wykonywanie zadań publicznych oznacza zaś, iż władza wykonawcza nie może w sposób nie krępowany ustawą narzucać samorządowi warunków (w tym warunków kwalifikacyjnych) doboru kadry urzędniczej realizującej owe zadania publiczne.

Mając na uwadze powyższe okoliczności wskazać trzeba, że wymagania, jakie musi spełniać upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia określa art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Upoważnienie ma być zawarte w ustawie i w celu jej wykonania, ma mieć ponadto charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (ma określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (ma określać zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu) oraz treściowym (ma określać wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego). Ostatniego warunku w sposób oczywisty nie spełnia upoważnienie zawarte w art. 20 ust. 2 zd. 1 ustawy o pracownikach samorządowych.

Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia nie muszą być - jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok z dnia 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, OTK z 2002 r. Nr 3/A, poz. 36) - zamieszczone w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe. Dopuszczalne jest także zamieszczenie ich w innych przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeśli

jednak taka rekonstrukcja nie jest możliwa, to wówczas przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za niekonstytucyjny. Tak też jest w niniejszej sprawie, ponieważ na podstawie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych nie można zrekonstruować wytycznych dotyczących wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych. Zawarte zatem w art. 20 ust. 2 zd. 1 ustawy o pracownikach samorządowych odesłanie do uregulowania w rozporządzeniu materii nieuregulowanych co do zasady w tej ustawie czyni w istocie z rozporządzenia akt o charakterze samoistnym, a w takiej sytuacji konstytucyjne zadanie konkretyzacji przez rozporządzenie norm ustawowych staje się zadaniem w praktyce niemożliwym do wykonania.

Możliwość samoistnego regulowania przez rozporządzenie materii kwalifikacji wymaganych od pracowników samorządowych nie wchodzi w grę także z uwagi na powoływane już ograniczenia konstytucyjne wynikające z art. 16 ust. 2, 60 i 65 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to, iż przesłanki dotyczące wymagań kwalifikacyjnych powinny być określone przez prawodawcę w ustawie i jedynie podlegać dopełnieniu w akcie normatywnym rangi rozporządzenia.

Przedstawione powyżej uwagi uzasadniają wniosek, że art. 20 ust. 2 zd. 1 ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie, w jakim upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

IV. Blankietowość upoważnienia zawartego w art. 20 ust. 2 zd. 1 ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie objętym wnioskiem dyskwalifikuje także § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim ustala on tabelę wymagań kwalifikacyjnych kierowników i zastępców kierowników, o których mowa w art. 20 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych stanowiącą załącznik nr 1 do rozporządzenia jak również § 3 ust. 1 pkt 4 tego rozporządzenia w zakresie, w jakim ustala on tabele wymagań kwalifikacyjnych pracowników, stanowiące załącznik nr 4 do rozporządzenia. Wymienione przepisy rozporządzenia wbrew treści art. 92 ust. 1 Konstytucji RP utraciły bowiem cechy charakterystyczne dla aktu wykonawczego i samodzielnie oraz w sposób samoistny uregulowały materię istotną z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich oraz istotną z punktu widzenia konstytucyjnego statusu samorządu terytorialnego. Stąd też wskazane przepisy rozporządzenia są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Analogiczne zarzuty dotyczą § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostw powiatowych i urzędach marszałkowskich w

zakresie, w jakim ustala on tabele wymagań kwalifikacyjnych, które są określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich