

14 czerwca 2011 r.

Przewodniczący:

Otwieram rozprawę przed Trybunałem Konstytucyjnym, w pełnym składzie Trybunału,

W sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wniesionego 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 roku o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013, w zakresie, w jakim dopuszcza wypowiedzenie stosunku pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania z art. 2 i art. 24 Konstytucji;
2. art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy powołanej w pkt. 1 z art. 153 ust. 1 Konstytucji;
3. art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy powołanej w pkt. 1 z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Na rozprawę stawili się przedstawiciele uczestników:

w imieniu wnioskodawcy, prezydenta RP, pan **Krzysztof Hubert Łaskiewicz**, Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP oraz pan radca prawny, dr **Aleksander Proksa**;

w imieniu Sejmu stawili się pan poseł **Grzegorz Karpiński**;

w imieniu Prokuratora Generalnego pan **Robert Hernand**, Zastępca Prokuratora Generalnego oraz z upoważnienia Prokuratora Generalnego, pan **Andrzej Stankowski**, prokurator Prokuratury Generalnej.

Do wzięcia udziału został poproszony prezes Rady Ministrów, w imieniu którego stawili się: pan **Michał Boni**, Minister, członek Rady Ministrów oraz

pan **Maciej Berek**, Prezes Rządowego Centrum Legislacji.

Pełnomocnictwa są w aktach.

Rozprawa jest protokołowana w pomieszczeniu technicznym.

Czy w obecnym stadium postępowania uczestnicy mają dodatkowe wnioski formalne? [wniosków formalnych nie zgłoszono] Nie ma. Wobec tego przystępujemy do wysłuchania uczestników postępowania.

Udzielam głosu przedstawicielom Wnioskodawcy, bardzo proszę.

Pan Krzysztof Hubert Łaskiewicz:

Wysoki Trybunał, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski w dniu 7 stycznia 2011 roku skierował, w trybie kontroli prewencyjnej, z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013. Pan prezydent, przed podpisaniem przedmiotowej ustawy, postanowił skorzystać ze swojego uprawnienia do wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o zbadanie przepisów powyższej ustawy z tego względu, że w toku analiz poszczególnych przepisów, prawnicy, którzy przekazali informacje w sposób bezpośredni panu prezydentowi, wykazywali niekonstytucyjność niektórych rozwiązań zaproponowanych w ustawie. Również w mediach prawnicy wypowiadali się w sposób, który pozwolił prezydentowi mieć wątpliwości co do konstytucyjności przepisów. Do prezydenta dotarły również opinie prawne partnerów społecznych zarówno pracodawców, jak i związków zawodowych, które wskazywały również i to kompatybilnie, na te problemy, które poprzednio przedstawiali panu prezydentowi eksperci. Prezydent Rzeczypospolitej, zgodnie z Konstytucją, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji. W związku z tym, mając wątpliwości, uznał, iż należy skierować w trybie kontroli prewencyjnej wniosek do Wysokiego Trybunału, który jest umocowany konstytucyjnie jako jedyny do orzekania zgodności ustaw z ustawą zasadniczą. Prezydent zdawał sobie sprawę, że w przypadku, gdyby inny podmiot uprawniony do kierowania wnioskiem już po podpisaniu ustawy wystąpił z takim wnioskiem, a Wysoki Trybunał orzekłby, że przepisy są niekonstytucyjne, wówczas mogłoby to być dla państwa o tyle problemem, że mogłoby rozpocząć się skarżenie osób zwolnionych do sądu i ewentualnie naraziłoby to Skarb Państwa na straty w postaci odszkodowań.

Panie prezesie, Wysoki Trybunał, wątpliwości pana prezydenta dotyczyły zgodności, po pierwsze, art. 2 w związku z art. 7 pkt. 1 ustawy, z art. 2 i art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej, w zakresie, w jakim dopuszcza wypowiedzenie stosunku pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania. Pracownicy ci, to jest najwyższa kasta pracowników administracji i to jest jakby zawód, do którego dochodzą poprzez prawem przewidziane szkolenia oraz wybierają taką drogę życiową. Stąd też, rozwiązanie to, przyjęte w ustawie, może naruszać wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę pewności prawa i wyprowadzoną z niej zasadę ochrony praw słusznie nabytych, ale również może być tak, że może stać ten przepis w opozycji do art. 24, który

uksztaltował ochronę pracy jako wartość konstytucyjną. Po drugie, zgodności art. 2 w związku z art. 7 pkt. 1 i 3 ustawy z art. 153 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przyjęta regulacja poprzez umożliwienie dokonywania zwolnień lub zmian warunków pracy i płacy członków korpusu służby cywilnej, w tym pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania, może mieć wpływ na bezstronne, zawodowe, rzetelne i apolityczne wykonywanie zadań administracji państwowej. I po trzecie, zgodności art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji poprzez takie ukształtowanie upoważnień dla prezesa Rady Ministrów, w których to prezes Rady Ministrów określa najbardziej istotne kwestie, które obejmuje ustawa, a mianowicie, wskazuje jednostki uprawnione do ograniczenia racjonalizacji zatrudnienia, określa w jakiej proporcji będą te jednostki zwalniały pracowników, a również wskazuje, które z jednostek organizacyjnych będą w ogóle zwolnione z obowiązku utrzymania zatrudnienia na mniejszym poziomie. Faktycznie stwarza to właściwie możliwość swobodnego kreowania zakresu przedmiotu ustawy.

Wysoki Trybunał, mając powyższe na uwadze, w ocenie pana prezydenta istotne jest, aby jednoznacznie i to właśnie tym organem jest Trybunał Konstytucyjny umocowany w Konstytucji, właśnie do rozpatrywania zgodności ustaw z ustawą zasadniczą, uzyskać jednoznaczne orzeczenie, które pozwoli na jednoznaczne określenie, czy te przepisy, w sytuacji, kiedy są niekonstytucyjne, mogą stanowić zagrożenie dla finansów publicznych, mimo że w uzasadnieniu tej ustawy istnieje zapis o tym, że to jest właśnie ochrona finansów publicznych i dlatego pan prezydent, mając te wątpliwości, złożył przedmiotowy wniosek.

Panie prezesie, Wysoki Trybunał, w tym miejscu chciałbym poprosić, aby pan radca prawny Aleksander Proksa przedstawił poszczególne, szczegółowe wątpliwości, które legły u podstaw złożenia przedmiotowego wniosku przez prezydenta Rzeczypospolitej. Dziękuję.

Przewodniczący:

Bardzo proszę.

Pan Aleksander Proksa:

Panie prezesie, Wysoki Trybunał, chciałbym szerzej podać motywy, którymi kierował się pan prezydent, przedkładając przedmiotowy wniosek pod ocenę Wysokiego Trybunału. Ustawa z 16 grudnia 2010 roku o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013, będę ją określał dalej w skrócie jako ustawę o racjonalizacji zatrudnienia, przewiduje obligatoryjnie zmniejszenie stanu zatrudnienia o co najmniej 10% etatów pracowniczych w jednostkach organizacyjnych, które zostały wymienione w art. 2 tej ustawy i utrzymanie takiego stanu przynajmniej do końca 2013 roku. Tym samym, przepisami ustawy zostali właściwie z nielicznymi wyłączeniami objęci wszyscy pracownicy tych jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 2, a zgodnie z art. 7 pkt 1 ustawy, z pracownikami tymi stosunki pracy mogą być rozwiązane jako – to właśnie jest wskazane jako metoda, jedna z metod racjonalizacji zatrudnienia.

Tak ujęte uregulowanie w art. 2, w związku z art. 7 pkt 1 ustawy, w ocenie pana prezydenta, może budzić istotne wątpliwości co do zgodności z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami pewności prawa, ochrony praw nabytych, jak również z wyrażoną w art. 24 zd. 1 Konstytucji zasadą ochrony pracy. Co do pierwszej z powołanych zasad, to znaczy zasady zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, zasada ta wielokrotnie szeroko opisywana i omawiana w orzecznictwie Trybunału, także w doktrynie, w tym miejscu zatem wystarczy wskazać, że ma ona gwarantować stabilność porządku prawnego i przewidywalność możliwych działań pracodawcy.

Każda jednostka, każdy obywatel dostosowuje bowiem swoje zachowania do aktualnie obowiązującego prawa i ma prawo oczekiwać, że jeżeli będzie ono zmieniane, to w sposób przewidywalny, że nie zostanie tymi zmianami zaskoczony, a więc, że przepisy obecnie obowiązujące, do których dostosowała jednostka swoje zachowanie nie staną się dla niej swoistą pułapką.

Taka jest istota tej zasady. Stanem przeciwnym do stanu stabilności i przewidywalności jest stan zagrożenia i niepewności. I taki stan, na gruncie art. 2 Konstytucji, uważamy za niedopuszczalny. Jeśli zatem to, co powiedziano o zasadzie zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa odnieść do tej kategorii pracowników, których stosunki pracy zostały nawiązane na podstawie mianowania, to można powiedzieć, że rozwiązania przyjęte w ustawie budzą istotne wątpliwości co do tego, czy nie naruszają zasady zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Urzędnik mianowany nie ma, oczywiście, absolutnych gwarancji stabilności zatrudnienia. Intensywność ochrony takiej kategorii pracowników może być różnie kształtowania w różnych okresach czasu. Może ta ochrona być bardziej intensywna, może być mniej intensywna. Natomiast nie można wyobrazić sobie sytuacji, w której ta ochrona zostanie w istocie całkowicie zniesiona.

Jeżeli zatem samodzielną podstawą do wypowiedzenia stosunku pracy urzędnikom mianowanym ma być objęcie ich racjonalizacją zatrudnienia, to tym samym dotychczasowy system zamkniętego katalogu przyczyn, z

którymi można mieć do czynienia przy zwalnianiu urzędników, ten system jest w istocie uchylony. On jest uchylany epizodycznie, na określony okres czasu, ale jednakowoż jest uchylany.

Nie chcę przez to powiedzieć, że ta grupa urzędników czy pracowników mianowanych musi mieć absolutnie gwarancję zatrudnienia. Nie. W przeszłości również mieliśmy do czynienia z sytuacją uchylania bardzo intensywnej ochrony urzędników mianowanych.

Przypomnę, że tzw. druga ustawa o służbie cywilnej z 1998 roku w art. 137 zmieniła status urzędników mianowanych na gruncie ustawy z 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, ale z pewnym, trzyipółletnim praktycznie, okresem przejściowym i ze zmianą statusu urzędnika mianowanego na status pracowniczy. A więc, nastąpiło osłabienie intensywności tej ochrony, natomiast nie nastąpiło jej uchylenie lub zniesienie. Podobne rozwiązanie przyjęto także na gruncie ustawy o pracownikach samorządowych, tej nowej ustawy z 2008 roku. Przypomnę bowiem, że mianowania zniesione w administracji rządowej od 27 stycznia 1994 roku nadal były możliwe w grupie urzędników samorządowych i te mianowania dopiero zniosła obecnie obowiązująca ustawa z 2008 roku, ale również utrzymała na okres trzech lat, aż do 1 stycznia 2012 roku, status dotychczasowy urzędników mianowanych, zapewniając im silniejszą ochronę, natomiast ochrona przed zwolnieniem też nie została całkowicie zniesiona, ponieważ status urzędnika mianowanego został zmieniony na status pracowniczy, a to oznacza, że również ewentualne rozwiązanie stosunku pracy z takim urzędnikiem podlega minimalnym regułom ochronnym dla tej kategorii pracowników. Na tle omawianej ustawy o racjonalizacji zatrudnienia ten stan rzeczy jest inny. Następuje bowiem epizodyczne, w istocie całkowite, takie uchylenie tego parasola ochronnego nad kategorią urzędników mianowanych, co wydaje się naruszać jednak w sposób istotny zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Jest w doktrynie rzeczą wysoce wątpliwą, czy można mówić o prawach nabytych w odniesieniu do kategorii urzędników mianowanych, a więc, czy wraz z mianowaniem urzędnik taki nie nabywa prawa do szczególnej ochrony jego stosunku pracy. To prawo wyrażałoby się w szczególności w tym, że jego stosunek pracy nie może ulec rozwiązaniu inaczej, jak z ustawowo określonej przyczyny, a więc zgodnie z zasadą zamkniętego katalogu przyczyn rozwiązania stosunku pracy z urzędnikami mianowanymi. Wydaje się, że przyjęcie takiej konstrukcji praw nabytych. Nie jest wykluczone. Nawet jednak, gdyby tę konstrukcję odrzucić, to i tak można mówić o niezgodności z wcześniej wymienioną zasadą pewności prawa.

Wysoki Trybunał, co do oceny zgodności art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 z art. 24 Konstytucji, można w skrócie stanowisko w tej mierze przedstawić w sposób następujący. Art. 24 Konstytucji nie ustanawia standardu ochrony. On tylko wypowiada zasadę ochrony stosunków pracy. Oznacza to, że stan rzeczy, w którym stosunki pracy nie są chronione, byłby sprzeczny z art. 24 zd. 1. Powstaje w związku z tym pytanie, czy istnieje jakiś minimalny standard ochrony, który może być akceptowany na gruncie art. 24 ust. 1 Konstytucji. Wydaje się, że tak. W odniesieniu do grupy pracowników zwykłych, zatrudnionych na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony, ten standard jest wyrażony w art. 45 § 1 kodeksu pracy, co oznacza, że obowiązuje zasada merytorycznej zasadności wypowiedzenia stosunków pracy na czas nieokreślony i to jest ten minimalny standard. Czy istnieje minimalny standard w odniesieniu do pracowników mianowanych. Również wydaje się, że tak. Tym minimalnym standardem jest określenie w ustawie przyczyn zwolnienia.

Urzednicy ci nie mogą bowiem być zwalniani z jakichkolwiek, ogólnie ujętych przyczyn. Oni powinni być zwalniani tylko z takich przyczyn, których katalog jest określony ustawą. Jeśli tak rozumieć minimalny standard ochrony, jaki powinien być przyjmowany na gruncie art. 24 ust. 1 Konstytucji, to wydaje się, że rozwiązania proponowane w ustawie, przynajmniej w odniesieniu do tej kategorii urzędników są niezgodne z art. 24 ust. 1 Konstytucji.

Kolejnym zagadnieniem jest zgodność proponowanych rozwiązań z art. 153 ust. 1 Konstytucji. W odniesieniu do tego przepisu [Wysoki Trybunał miał już okazję kilkakrotnie się wypowiedzieć](#), w szczególności w sprawie, w której epizodyczna, jednostkowa ingerencja ustawodawcy w system służby cywilnej polegała na przyjęciu na okres czasowy, tylko jednego roku. Art. 144a w tzw. drugiej ustawie o służbie cywilnej, tej z 1998 roku, który to przepis pozwolił na incydentalne odstępianie od procedur zatrudniania pracowników w służbie cywilnej i to w bardzo ograniczonym zakresie, tak naprawdę dotyczącym kilkudziesięciu, być może z górą stu urzędników. Sam, będąc pytany w tym okresie, czy taka epizodyczna, incydentalna ingerencja w system służby cywilnej jest dopuszczalna, odpowiedziałem wówczas, że tak, kierując się takim założeniem, że właśnie ingerencja jest incydentalna, dotyczy jednego tylko aspektu funkcjonowania służby cywilnej, a więc naboru, oraz jest ograniczona pod względem zasięgu do niewielkiej grupy osób. No i co się okazało?

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że te kryteria w ogóle nie mają znaczenia. Nie ma znaczenia to, na jak długi okres czasu jest ta epizodyczna, incydentalna ingerencja, jakiej liczby osób ma dotyczyć. Dlaczego? Dlatego że taka incydentalna ingerencja otwiera furtkę na przyszłość. Skoro dopuszczalna jest ingerencja w odniesieniu do relatywnie małej grupy osób, to być może w przyszłości, do większej. Skoro jest dopuszczalna ingerencja tylko na okres jednego roku – w owym czasie było to dokładnie na okres jednego roku – to dlatego w przyszłości nie ingerować w dłuższe okresy czasowe. Jeśli tak, Wysoki Trybunał, to mogą powie-

dzieć i ja, i wszyscy, którzy w owym czasie uważaliśmy, że nie ma to istotnego znaczenia, musieliśmy posypać, po prostu, głowy popiołem i uznać, że jest rzeczą niedopuszczalną ingerowanie w funkcjonowanie służby cywilnej nawet incydentalne, nawet na krótkie okresy czasowe, ponieważ tworzy niebezpieczny precedens wpływania na tę służbę cywilną w ten sposób, iż naruszone będą zasady profesjonalizmu, neutralności, bezstronności politycznej, a w istocie naruszone będzie prawo wszystkich do dobrej administracji. Przepisy ochronne w służbie cywilnej nie są bowiem dedykowane tylko urzędnikom czy pracownikom, którzy tworzą korpus służby cywilnej. One są podyktowane szerszym interesem społecznym. Aby zapewnić dobrą, neutralną politycznie, profesjonalną administrację. Z tego punktu widzenia wydaje się, że przepisy art. 2 w związku z art. 7 pkt. 1 i 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia mogą budzić bardzo istotne wątpliwości co do tego, czy nie naruszają zasad określonych w art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Wreszcie, Wysoki Trybunał, kwestia niektórych upoważnień do wydania aktów wykonawczych, zawartych w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia. Chodzi o upoważnienia z art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3. Powstaje pytanie, czy materia, o której mowa w tych przepisach, nie jest jednak zastrzeżona do wyłączności regulacji ustawowej. Jeżeli bowiem można przepisem aktu wykonawczego w istocie zmienić zakres podmiotowy zastosowania ustawy, czyli wyłączyć określone jednostki organizacyjne, a tym samym wyłączyć pracowników tych jednostek spod działania ustawy, to w istocie zakres działania ustawy nie jest w niej określony, ale jest przekazany do określenia organowi, który jest upoważniony jedynie do aktu wykonawczego. A więc, powinien określać jedynie kwestie szczegółowe, podczas gdy istota rzeczy powinna być określona w ustawie. Niezależnie od tego wydaje się, że te przepisy są sformułowane w sposób, jak się wydaje, nadmiernie blankietowy, dlatego że jeśli art. 16 ust. 4 pkt 1 odsyła do art. 6, to odsyła do przepisu, który również nie zawiera sztywnej granicy. On powiada, co najmniej 10% urzędników. A więc, przepis upoważniający, który, normalnie rzecz biorąc, mógłby być traktowany jako sposób na uelastycznienie rozwiązań ustawowych, sam nawiązuje do elastycznego przepisu ustawy. Poza tym, nie jest do końca pewne, czy określenie innego poziomu, niż ustalony zgodnie z art. 6, to jest to wyłącznie określenie niższego, czy także wyższego poziomu. Bo przepis mówi o poziomie innym, a nie mówi o poziomie niższym. Jeśli chodzi o art. 19 ust. 3, zrzuty są analogiczne. Prezes Rady Ministrów w istocie zwolni określone jednostki organizacyjne z obowiązku utrzymania stanu zatrudnienia, a więc w istocie już po dokonanej tej redukcji. A więc, tym samym cel, który miał być osiągnięty tą ustawą, w istocie może – nie mówię, że tak się stanie, ale mógłby – zostać przekreślony przez to rozporządzenie, ponieważ dokonana redukcja zatrudnienia byłaby wtedy już absolutnie epizodyczna, skoro prezes Rady Ministrów mógłby określić, że można od niej szybko odstąpić.

Wysoki Trybunał, chciałem wyraźnie podkreślić, że pan prezydent nie jest przeciwny racjonalizacji zatrudnienia w administracji publicznej, w szczególności w administracji rządowej. Potrzeba takiej racjonalizacji jest powszechnie uznawana, nie ma także żadnych powodów, aby kwestionować dokonane przez rząd i jego agendy wyliczenia co do skutków finansowych tej ustawy, co do tego, jaki jest obecnie poziom zadłużenia, jaki jest stan finansów publicznych. Te wszystkie wskaźniki są już od dawna znane i nikt ich nie kwestionuje.

Problem dotyczy tego, czy nierównowaga budżetowa, stan finansów publicznych może wpłynąć na stabilność stosunków pracy w administracji publicznej, a jeśli tak, to czy zastosowane metody racjonalizacji, a w istocie redukcji zatrudnienia odpowiadają standardom konstytucyjnym.

W istocie zatem chodzi o określenie, czy da się określić pewien minimalny standard ochronny, który powinien być utrzymany przy dokonywaniu racjonalizacji zatrudnienia w administracji publicznej z przyczyn natury finansowej. W tym kierunku wniosek pana prezydenta zmierza, aby ocenić i ustalić, czy i przy zachowaniu jakich warunków minimalnych możliwe jest ewentualne wykonywanie redukcji zatrudnienia z przyczyn uzasadnionych sytuacją finansową państwa. Dziękuję.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. Teraz o przedstawienie stanowiska proszę przedstawiciela Sejmu.

Pan Grzegorz Karpiński:

Wysoki Trybunał, **w imieniu Sejmu**, który mam zaszczyt reprezentować w niniejszym postępowaniu, wnoszę o stwierdzenie, że art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy z 16 grudnia 2010 roku o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach finansów publicznych w latach 2011–2013 **są zgodne** z art. 2 i art. 24 Konstytucji, po drugie, art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy będącej przedmiotem rozpoznania **są zgodne** z art. 153 ust. 1 Konstytucji i po trzecie, że art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy, o zbadanie zgodności której z Konstytucją RP wnoszą prezydent RP, **są zgodne** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wysoki Trybunał, Sejm przedstawił wyjaśnienia w przesłanym piśmie procesowym, w związku z czym pozwolę sobie podkreślić najistotniejsze jego elementy w swoim wystąpieniu. Wnioskodawca zakwestionował art. 2 ustawy w związku z art. 7 pkt 1, w zakresie, w jakim dopuszczają te przepisy wypowiedzenie stosun-

ków pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania. Niezgodności upatruje on w tym, że przepisy ustawy dotyczą pracowników mianowanych, co do których przepisy ustaw szczególnych zawierają odrębne postanowienia dotyczące możliwości wypowiedzania i rozwiązywania z nimi stosunków pracy. W konsekwencji zatem ma to budzić wątpliwości [co do zgodności] z konstytucyjną zasadą pewności prawa i wywodzoną z niej zasadą ochrony praw nabytych. Z takim stanowiskiem prezydenta RP nie sposób się zgodzić. Konstytucyjna zasada pewności prawa nie oznacza przecież braku możliwości jego zmiany. Dokonując jej, ustawodawca musi jednak poszukiwać takiego rozwiązania, które ułatwi jednostce dostosowanie się do zmienionych sytuacji, a źródło działania ustawodawcy może być **usprawiedliwione koniecznością ochrony innej wartości konstytucyjnej**. Sejm w pisemnym stanowisku podzielił pogląd wnioskodawcy, że poszerzenie katalogu przyczyn uzasadniających wypowiedzenie stosunku pracy pracownikowi mianowanemu przez uregulowanie nowych tego rodzaju okoliczności w ustawie o racjonalizacji zatrudnienia jest naruszeniem wzmożonej ochrony stosunku pracy pracowników mianowanych. To jednak nie prowadzi do wniosku, że konstytucyjna zasada pewności prawa została naruszona. Po pierwsze bowiem ustawa miała wejść w życie 1 lutego 2011 roku, a proces racjonalizacji zatrudnienia miał być zakończony do końca 2011 roku, co należy uznać za odpowiedni okres. Co więcej, **projekt ustawy został podany do wiadomości publicznej** w dniu 13 sierpnia 2009 roku. Zwolnieni pracownicy mają otrzymywać odprawy pieniężne, a ze względu na cel ustawy, jakim, między innymi, jest ochrona równowagi finansowej budżetu państwa, termin na wprowadzenie odpowiednich rozwiązań nie mógł być odsunięty w czasie.

Odnosząc się do drugiego ze wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli wywodzonych z art. 2, to pomijając fakt, że – zdaniem Sejmu – nie zostało należycie wskazane prawo podmiotowe, które miałyby być chronione zasadą ochrony praw słusznie nabytych, przyjąć należy, że ograniczenie prawa podmiotowego jest uzasadnione wtedy, gdy chronione ma być inna wartość konstytucyjna, którą również w tym przypadku, ze względu na cel i moment uchwalenia ustawy, jak również czas jej obowiązywania, jest ochrona budżetu państwa przed narastającą równowagą finansów publicznych.

Wysoki Trybunał, odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 24 Konstytucji, **to zdaniem Sejmu**, podnieść należy, że uchylenie ochrony trwałości zatrudnienia pracowników mianowanych przez umożliwienie ich zwolnienia nie narusza zasady ochrony pracy. Abstrahując od roli art. 24, co do istoty którego istnieje spór, a przyjmując niekwestionowaną jego istotę polegającą na nałożeniu przez ustrojodawcę na ustawodawcę zwykłego takiego kształtowania stosunku pracy, aby osłabiać negatywne skutki, jakie dla pracowników niesie silniejsza ekonomicznie pozycja pracodawcy, to podkreślić należy, że żaden pracownik zawierający umowę o pracę, w tym również w oparciu o akt mianowania, nie nabywa konstytucyjnie chronionego prawa do jej nieokreślonego w czasie trwania na zasadach obowiązujących w chwili jej zawarcia.

Urzednicy państwowi **nie mogą oczekiwać**, że zasady te pozostaną niezmienione bez względu na zmiany uwarunkowań społecznych. Każda osoba zatrudniona w służbie publicznej musi liczyć się z tym, że ochrona trwałości stosunków pracy będzie dostosowywana do zmieniających się warunków społecznych. Każdy zatrudniony w służbie publicznej musi liczyć się ze zmianą na niekorzyść regulacji gwarantujących stabilność zatrudnienia, jeżeli przemawiać za tym będą względy ogólnospołeczne, w tym, jak się wydaje, możliwość zapewnienia możliwości realizacji zadań państwa zagrożonych deficytem finansów i zbliżaniem się do progów ostrożnościowych, po przekroczeniu których konieczne będzie podjęcie drastycznych działań ograniczających poziom wydatków publicznych.

Wysoki Trybunał, prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zakwestionował również zgodność art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy z art. **153 ust. 1** Konstytucji. Przepis Konstytucji stanowi, że w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Konstytucja przesądza zatem o konieczności powołania takiego korpusu w ramach struktur administracji rządowej oraz precyzyjnie określa cztery podstawowe cele, dla których służba ta jest tworzona. Konstytucyjne cele służby cywilnej ograniczają swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej. Wnioskodawca zakwestionował zgodność regulacji ustawy z wymogiem neutralności politycznej oraz profesjonalizmu w wykonywaniu powierzonych zadań.

Następnie, podobnie jak wcześniej, podkreślić należy, że przepis Konstytucji nie gwarantuje nienaruszalności i ciągłości stosunku pracy. Nadto, **wbrew twierdzeniom wnioskodawcy**, jakoby zwolnienia pracowników miały mieć dowolny charakter, ustawa upoważniła kierownika jednostki do opracowania kryteriów wyboru pracowników objętych zwolnieniem. Ma on przy tym kierować się założeniami ustawy określonymi w art. 1. Racjonalizacja zatrudnienia powinna bowiem doprowadzić do zwiększenia efektywności wykonywania zadań i obniżenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej. W konsekwencji zatem, zarówno kryteria wyboru jednostek objętych racjonalizacją oraz wyboru pracowników objętych zwolnieniami, powinny zapewnić stosowanie obiektywnych przesłanek przy rozwiązywaniu stosunku pracy i nie narażać korpusu służ-

by cywilnej na wpływy określonych kręgów politycznych ani na zakwestionowanie zawodowego charakteru korpusu.

Wysoki Trybunał, ostatni z zarzutów wnioskodawcy dotyczy art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy, które mają być niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowane przepisy upoważniają prezesa Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia jednostek uprawnionych do zmniejszenia zatrudnienia do innego poziomu niż określony w ustawie oraz zwolnionych z obowiązków utrzymania tego zatrudnienia przez czas określony w ustawie. Wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, w ustawie z łatwością można znaleźć wytyczne, które powinien określić prezes Rady Ministrów w razie wydania rozporządzenia. Należą do nich: analiza danych zawartych w raportach początkowych, wyniki analizy tych danych, konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, szczególne znaczenie wykonywanych przez jednostkę zadań dla funkcjonowania państwa oraz efektywność wykonywania tych zadań, dostosowanie zatrudniania do podziału i zakresu zadań wykonywanych przez poszczególne jednostki. Ustawodawca nie mógł uregulować tej materii w ustawie, **gdź** jest ona ustalana na podstawie raportów z informacji przekazywanych przez kierowników jednostek. Nie można przy tym również zapominać, że prezesa Rady Ministrów wiążą również inne przepisy ustawy, a zwłaszcza cel przyświecający ustawodawcy i funkcje jakie mają spełniać przyjęte rozwiązania.

Wysoki Trybunał, z uwagi na powyższe, podtrzymuję stanowisko wyrażone w piśmie marszałka Sejmu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. Teraz o przedstawienie stanowiska proszę pana [Prokuratora Generalnego](#).

Pan Robert Hernand:

Wysoki Trybunał, **podtrzymuję** stanowisko Prokuratora Generalnego wyrażone w piśmie procesowym z dnia 14 lutego bieżącego roku i wnoszę o uznanie, że art. 2, w związku z art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku 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 jest **niezgodny** z art. 2 i art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nadto art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy powołanej w punkcie pierwszym jest **niezgodny** z art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 16 ust. 4 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie pierwszym jest **zgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a art. 16 ust. 4 pkt 2 i art. 19 ust. 3 ustawy są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wysoki Trybunał, cele ustawy o racjonalizacji zatrudnienia z jednej strony oraz zarzuty pod adresem zakwestionowanych unormowań z drugiej strony, zostały przedstawione w pismach procesowych uczestników postępowania oraz ustnych wypowiedziach moich przedmówców. W tym miejscu pragnę podkreślić jedynie najbardziej istotne elementy oceny zakwestionowanych przepisów.

Prokurator Generalny zdaje sobie sprawę z tego, że ani Konstytucja, ani żadna inna ustawa nie gwarantuje nikomu prawa do zajmowania konkretnych stanowisk czy wykonywania określonej pracy. Jednakże należy pamiętać, że trwałość stosunków pracy z mianowania jest szczególna, jako że w aktach normatywnych rangi ustawy ustalone zostały katalogi przyczyn uzasadniających wypowiedzenie takiego stosunku pracy, a jednostka ma prawo oczekiwać od państwa, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Nie bez powodu drugim ujęciem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest zasada lojalności państwa wobec obywatela.

Tymczasem, Wysoki Trybunał, zakwestionowane regulacje wprowadzają tak **istotne odstępstwo** od standardów ochrony stosunków pracy w sektorze finansów publicznych, że stwarzają sytuację niepewności dla ogółu pracowników tego sektora, co z kolei musi odbić się, zdaniem Prokuratora Generalnego, na ogólnym poziomie zaufania do państwa.

W pisemnym stanowisku Prokurator Generalny zwracał jednocześnie uwagę na niebezpieczeństwo, że redukcja wydatków związanych z wykonywaniem zadań administracji publicznej, będąca jednym z celów tej ustawy, może okazać się pozorna. To niebezpieczeństwo przy nieuchronnych kosztach społecznych zakładanej operacji każe ze szczególną wnikliwością przyjrzeć się zakwestionowanym unormowaniom w aspekcie ich proporcjonalności rozumianej nie jako warunek dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, lecz jako standard ingerencji ustawodawczej w każdą sferę życia w państwie demokratycznym.

Na szczególną uwagę, Wysoki Trybunał, zdaniem Prokuratora Generalnego, podkreślenia wymaga to, że w kontekście szczególnych zasad wywodzonych z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, że w tej ustawie, zdaniem Prokuratora Generalnego brak jest kryterium doboru pracowników, którzy mają podlegać redukcji. Można, co prawda, stwierdzić, że powierzenie opracowania owych kryteriów kierownikowi danej jednostki powinno służyć właśnie racjonalizacji zatrudnienia, choć owa racjonalizacja być przecież osią-

gnięta na wyższym poziomie agregacji procesu zwolnień. A ponadto, a właściwie przede wszystkim, przyjęte rozwiązania godzą w niebezpieczeństwo arbitralności decyzji kierowników poszczególnych jednostek objętych zakresem działania ustawy.

Takie niebezpieczeństwo, zdaniem Prokuratora Generalnego, mające postać obawy po stronie pracowników i pokusy po stronie kierownika jednostki, jawi się szczególnie wyraźnie w odniesieniu do pracowników mianowanych, a więc osób, których zwolnienie na zasadach zwyczajnych jest szczególnie trudne. Trzeba bowiem pamiętać, że objęcie danego pracownika racjonalizacją zatrudnienia na podstawie kryteriów wyznaczonych samodzielnie przez kierownika jednostki stanowi samoistną podstawę do rozwiązania z tymże pracownikiem stosunku pracy w drodze wypowiedzenia, o czym stanowi art. 9 ust. 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia. A przecież, Wysoki Trybunał, to na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników, tradycyjnie postrzeganych jako słabsza strona stosunku pracy, między innymi poprzez tworzenie odpowiedniego ustawodawstwa. Ta ogólna dyrektywa wynika z treści art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Odnosnie art. 153 ust. 1 Konstytucji powołanego we wniosku pana prezydenta jako wzorzec kontroli art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, Prokurator Generalny podziela argumentację wnioskodawcy. Na poparcie takiego stanowiska Prokurator Generalny przytoczył, we wspomnianym już dzisiaj piśmie procesowym z dnia 14 lutego, poglądy wyrażone przez Wysoki Trybunał w wyrokach z dnia 12 grudnia 2002 roku, w sprawie o sygnaturze K 9/02 i z dnia 16 czerwca 2003 roku w sprawie o sygnaturze K 52/02. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowana regulacja nie czyni zadość wymogom sformułowanym przez Trybunał Konstytucyjny w tych orzeczeniach.

Wysoki Trybunał, delegacje ustawowe zawarte w art. 16 ust. 4 pkt 2 i w art. 19 ust. 3 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia Prokurator Generalny uznaje za niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, jako że w istocie upoważniają one prezesa Rady Ministrów do zastępowania, a nie wykonywania ustawy. Taki charakter ma bowiem upoważnienie do określenia kręgu podmiotów, które nie będą podlegały podstawowemu rygorowi nałożonemu na nie ustawą upoważniającą.

Odnosnie zaś delegacji z art. 16 ust. 4 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia podkreślić trzeba, że pozytywna ocena konstytucyjności tego upoważnienia opiera się na założeniu, że inny poziom zatrudnienia, o którym mowa w tymże upoważnieniu oznaczać może jedynie złagodzenie i to częściowe, a nie zaostrzenie rygorów wynikających z ustawy dla jednostek objętych jej działaniem. Prokurator Generalny uważa, że jest to **jedyna dopuszczalna w zgodzie z Konstytucją wykładnia** przedmiotowego upoważnienia.

Wysoki Trybunał, kończąc moje wystąpienie, proszę Wysoki Trybunał, aby na dalsze pytania Wysokiego Trybunału udzielał odpowiedzi pan Andrzej Stankowski, dyrektor Biura Spraw Konstytucyjnych Prokuratury Generalnej.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. **Trybunał Konstytucyjny poprosił do udziału w rozprawie** prezesa Rady Ministrów. Udział nie oznacza tylko obserwacji. W tym miejscu chciałem prosić, jeżeli oczywiście panowie mają taką wolę, o przedstawienie opinii prawnej prezesa Rady Ministrów w sprawie, którą rozpatruje na tej rozprawie Trybunał.

Pan Michał Boni:

Panie prezesie, Wysoki Trybunał, chciałem podzielić się z państwem analizą przesłanek, które towarzyszyły powstaniu tego projektu, bo wydaje nam się, że jest to niesłychanie istotne. **Przesłanka pierwsza.** W latach 1992–2009 wzrost zatrudnienia w administracji państwowej wynosił 4%, średnioroczna dynamika 10%. W administracji samorządowej od roku 1992 do 2009 wzrost zatrudnienia na poziomie 150%, średnioroczna dynamika 12%. I bardzo mocno chcę podkreślić, że potrzeby rozwojowe państwa tego wzrostu zatrudnienia zarówno w administracji państwowej, jak i w administracji samorządowej wymagały. Mamy pełną świadomość, iż wprowadzanie rozwiązań takich, jakie są zaproponowane w tej ustawie, rozwiązań mających charakter incydentalny jest trudne, społecznie trudne do zaakceptowania, a także bolesne z punktu widzenia osób, które mogłyby pracę utracić.

Przesłanka druga, która nam towarzyszyła przy przygotowywaniu tego projektu, to **przyrost zatrudnienia** w latach 2007–2010 o 5,7%, średnie zatrudnienie w roku 2007 w podmiotach objętych ustawą wynosiło 296 433 etaty i średnie zatrudnienie w roku 2010 313 350. Wydaje się, że jak na czas kryzysu, nie tylko przecież występującego w Polsce, ale w wielu innych krajach, ten przyrost zatrudnienia mógłby być ograniczony. Chcę przy tej okazji przypomnieć, że w wielu krajach

ch podejmowano programy oszczędnościowe, redukujące zatrudnienie w administracji od 10% do 20–25%. W Polsce – i to jest **przesłanka trzecia** podejmowanych przez nas decyzji – uznaliśmy, że ze względu na zagrożenia dotyczące przyrostu długu publicznego i **niebezpieczeństwo przekroczenia poziomu 55%**, jak rów-

niez ze względu na przyrost deficytu sektora finansów publicznych za rok 2010 – ten deficyt wynosi 7,9% PKB konieczne jest wprowadzenie zasad, reguł, instrumentów, pozwalających na oszczędności.

Pierwszym krokiem, jaki został tutaj podjęty w odniesieniu do roku 2010, wcześniej jeszcze 2009, było **zamrożenie wzrostu wynagrodzeń**. Przygotowany przez nas projekt miał doprowadzić do tego, aby nie przedłużyć na czas nadmiernie długi zamrożenia wzrostu wynagrodzeń. Za chwilę jeszcze to uzasadnię. Chcę tylko powiedzieć, że to zamrożenie wzrostu wynagrodzeń daje efekt w postaci 0,1% PKB czyli **rzędu około 1,5** miliarda złotych w skali jednego roku. I jeśli patrzymy – i to jest **przesłanka czwarta** decyzji, jakie podejmowaliśmy i tego, co chcę dzisiaj także mocno podkreślić – **jeśli patrzymy na państwo osadzone zarówno** w warunkach prawnych, ale także w warunkach rzeczywistych, ekonomicznych, to trzeba było zadać sobie pytanie, czy propozycja racjonalizacji zatrudnienia w latach 2011–2013, która w roku 2011 miała przynieść efekt netto 427 milionów 200 tysięcy złotych – efekt netto to znaczy to, co uzyskano by z redukcji zatrudnienia, po wypłaceniu w wysokości 233 milionów złotych odpraw dla osób, które miały być zwalniane. Założenie było takie, że te środki będą zostawały w jednostkach, które dokonają redukcji zatrudnienia. Nie będą tworzyły nowej, dodatkowej, uzupełniającej puli oszczędności, tylko pozwolą w roku 2011 na przynajmniej minimalny wzrost wynagrodzeń. W latach 2012 i 2013 skala tych oszczędności netto z tytułu utrzymania zredukowanego poziomu zatrudnienia miała wynosić w roku 2012 – 1 miliard, 386 milionów, w roku 2013 – 1 miliard 400 milionów i w roku 2014 – 1 miliard 414 milionów złotych. I znowu, założenie, o którym mówiliśmy miało polegać na tym, jego realizacja miała polegać na tym, aby zrjonalizowane zatrudnienie pozwoliło w latach 2012, a później 2013 i ewentualnie 2014 na podwyższenie – zdobycie nowych środków w budżetach na te lata – wynagrodzeń w tych jednostkach o 1%, ale zarazem dodanie zaoszczędzonych środków do wzrostu wynagrodzeń, który nie osłabiałby realnej wartości i siły nabywczej pracowników pracujących w tych jednostkach w stosunku do średniego tempa wzrostu wynagrodzeń w całej gospodarce. Chcę to podkreślić, dlatego że to ma istotne znaczenie, z jednej strony trochę oszczędnościowe, z drugiej strony, poprzez te oszczędności nieutrzymujące przez nadmiernie długi czas zamrożenia wzrostu wynagrodzeń wśród tej rzeszy prawie 300 tysięcy pracowników. To wydaje mi się argument niesłychanie istotny. W oczywisty sposób niemożność zrealizowania tego projektu wpłynęła na to, że rok 2012 w przyjętej już pierwszej wersji projektu budżetu, przyjętym przez Radę Ministrów, zakłada na rok 2012 **zamrożenie wynagrodzeń w tych jednostkach i w całej administracji**. Takie perspektywy również planujemy na rok 2013. Oczywiście, można też powiedzieć, że pojawiają się i inne oszczędności, które wtedy, kiedy chcielibyśmy o nich myśleć, należy ponieść. Przykładowo, w stosunku do pierwotnych dyskusji wynagrodzenia nauczycieli w roku 2012 po to, żeby spełnić zobowiązania wynikające z umowy ze środowiskiem nauczycielskim jeśli chodzi o wzrost ich wynagrodzeń w okresie pięcioletnim, miały wzrosnąć w roku 2012 o około 7%.

W projekcie budżetu mamy zapisane 3,8%, to jest około 700 milionów złotych mniej. Nie potrafiliśmy odpowiedzieć pozytywnie na wniosek ministra pracy skierowany do budżetu, aby nawet nie zmieniając progów, jeśli chodzi o przyznawanie świadczeń rodzinnych dla osób będących w trudniejszych warunkach materialnych i o niższych dochodach, można było zwiększyć te świadczenia przynajmniej dla rodzin wielodzietnych od trzeciego dziecka wzwyż. Koszt tej operacji, wzrost tego typu świadczeń o około 50% wynosiłby 330 milionów złotych w skali roku.

Ja mówię to nie żeby epatować słuchaczy, tylko pokazywać między wyborem jakich wartości i decyzji stoi Rada Ministrów wtedy, kiedy patrzy na funkcjonowanie budżetu i sektora finansów publicznych w tak trudnych warunkach kryzysowych, w jakich Polska, a wiele innych krajów jeszcze trudniejszych warunkach, funkcjonuje.

I wreszcie ostatnia kwestia, na którą chciałem zwrócić uwagę, to jest taka **przesłanka szоста**, o której chciałem powiedzieć. Ona dotyczy sposobu realizacji tego przedsięwzięcia, dlatego że z jednej strony pojawia się pytanie i wątpliwość dotycząca roli prezesa Rady Ministrów i rozporządzenia prezesa Rady Ministrów dającego możliwość zmieniania pewnych zasad, to znaczy wskazywania, że w danej jednostce ta redukcja zatrudnienia może być w mniejszej skali. Bardzo często przywołując art. 16 **zapomina się o dołączonym przeciwie do projektu ustawy projekcie rozporządzenia** – nie projekcie rozporządzenia i decyzji Rady Ministrów, ale projekcie rozporządzenia – który mieliśmy wdrażać w życie, gdyby ustawa szła zgodnie ze swoim biegiem w lutym tego roku, które to rozporządzenie miało załącznik w postaci takiego kwestionariusza analitycznego skierowanego do wszystkich jednostek.

Wydaje się bowiem, że ten kwestionariusz analityczny i wiedza, jaką mieliśmy pozyskać, uzyskując ją od wszystkich jednostek, po raz pierwszy pozwoliłaby na dokładniejsze informacje o tym, jaka jest struktura zatrudnienia. I to nie w relacji takiej do prostych stanowisk, ale do zadań realizowanych przez poszczególne jednostki. Tego przedsięwzięcia nie możemy realizować. Takiemu przedsięwzięciu, takiej pogłębionej analizie nie służy ocena okresowa korpusu służby cywilnej, bo na 77 tysięcy osób uprawnionej do tej oceny w roku 2010 wykonano tych ocen w skali około 10%, objęły one około 7 tysięcy pracowników. **Więc tak naprawdę, my nie mamy rzetelnej wiedzy dotyczącej oceny jakości**, a także potrzeb wielkości zatrudnienia w

stosunku do liczby osób zatrudnionych. To wcześniejsze rozporządzenie z kwestionariuszem analitycznym i później decyzje premiera miały uelastyczniać i później racjonalizować decyzje. Dlaczego? Dlatego że mogło się przecież okazać, że ze względu na szczególne zadania w danym okresie jednostka nie mogła zrealizować tej redukcji zatrudnienia. Więc to odczytywałbym nie jako samowolę prezesa Rady Ministrów, tylko racjonalizację określonych decyzji.

Chciałem także podkreślić, że ponieważ, przygotowując tę ustawę, prowadziliśmy konsultacje z partnerami społecznymi, a także z dyrektorami generalnymi jednostek, które tej ustawie miały podlegać, te konsultacje rodziły różnego rodzaju pytania i wątpliwości. Między innymi pytanie takie: no, dobrze, ale jeśli – mówili dyrektorzy generalni – my wiemy, że możemy dokonać redukcji zatrudnienia w skali 10% w roku 2011, ale ze względu na określone zadania roku 2012, czy później, będziemy potrzebowali większego zatrudnienia, to co mamy zrobić? I po raz pierwszy w historii zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej pojawiało się pytanie – to może trzeba w perspektywie trzech lat to zaplanować? Może trzeba powiedzieć, w pierwszym ruchu redukujemy zatrudnienie – stąd to „co najmniej o 10%” – redukujemy zatrudnienie o 12% po to, żeby w odpowiednim momencie też uzyskać zgodę prezesa Rady Ministrów na to, że te potrzeby zatrudnieniowe, ze względu na realizację zadań publicznych wymagają, na przykład w drugiej połowie 2012 roku, wyższego zatrudnienia.

Panie prezesie, Wysoki Trybunał, wydaje nam się, że te przesłanki o charakterze ekonomicznym, związane także ze sprawnością funkcjonowania państwa i dopasowywania jego struktur i skali zatrudnienia do realizowanych zadań i możliwości finansowych, a także ten cel, który jeszcze raz chcę mocno podkreślić, w trudnych warunkach kryzysowych nierównowagi finansów publicznych stworzenie poprzez racjonalizację zatrudnienia ścieżki, która umożliwiłaby wzrost wynagrodzeń, a nie wieloletnie zamrażanie tych wynagrodzeń, wydawało się tutaj celem bardzo znaczącym.

I jeśli pan prezes, jeśli Wysoki Trybunał by pozwolił, to poprosiłbym jeszcze o dodatkowe uzasadnienia, pełne uzasadnienia prawne naszej decyzji Prezesa Rządowego Centrum Legislacyjnego, pana ministra Macieja Berka. Dziękuję.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo, panie ministrze. Bardzo proszę, panie ministrze.

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunał, z upoważnienia prezesa Rady Ministrów, w uzupełnieniu do stanowiska przedstawionego Wysokiemu Trybunałowi przez premiera na piśmie, chciałbym się odnieść jeszcze do kilku elementów związanych z zarzutami, które zostały sformułowane we wniosku prezydenta. W pierwszej kolejności prezydent wskazuje na niezgodność art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 uchwalonej ustawy z art. 2 Konstytucji. Godzi się zacząć analizę tego zarzutu od stwierdzenia, że wniosek prezydenta oparty jest także na zarzucie naruszenia prawa podmiotowego, przy czym wniosek ten nie opisuje w istocie, na czym polega, gdzie zostało ukształtowane, jak zostało określone to prawo podmiotowe, którego naruszenia miałby się dopuścić ustawodawca, naruszając tę ustawę. Co więcej, z wystąpienia, z wypowiedzi przedstawicieli pana prezydenta przed Wysokim Trybunałem raczej można wywnioskować, że ta okoliczność czy to prawo podmiotowe w istocie istnieje, i czy w związku z tym można mówić o jego naruszeniu, jest jakby sygnalizowana jako pewna wątpliwość, niż jako zarzut w sposób dostatecznie precyzyjny, aby się móc do niego odnieść i podać go w wątpliwość.

Natomiast oczywiście, rację ma prezydent w swoim wniosku i jego przedstawiciele, wskazując, wystarczająco mocnym argumentem odwołującym się do art. 2 Konstytucji jest wskazanie ewentualnego naruszenia zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa w kontekście tych samych przepisów uchwalonej ustawy. Otóż, chcę w tym miejscu powiedzieć, że po pierwsze, oczywiście, trudno zakwestionować istnienie tego prawa. Wydaje się również oczywiste to, że prawo to nie ma charakteru absolutnego i już choćby to orzecznictwo, które prezydent w swoim wniosku przywołuje, dość jednoznacznie na to wskazuje. Skoro tak, to to, co jest przedmiotem oceny i badania w przekonaniu prezesa Rady Ministrów, jest badaniem, czy okoliczności, które uzasadniają wprowadzenie tej regulacji i cechy tej regulacji usprawiedliwiają ewentualną ingerencję w to, co w przekonaniu wnioskodawcy narusza zaufanie do ustawodawcy z punktu widzenia urzędników mianowanych, bo w istocie tej grupy wniosek w tym pierwszym punkcie dotyczy.

To, o czym mówił pan minister Boni, czyli okoliczności ekonomiczne i budżetowe, to z punktu widzenia orzecznictwa Wysokiego Trybunału i wartości konstytucyjnych sprowadza się do równowagi budżetowej. Do wartości, która jest chroniona konstytucyjnie. Rząd, odpowiadając za stan finansów, za przedłożone parlamentowi w kolejnych latach projekty ustaw budżetowych, musi balansować wydatki w granicach środków, które pozostają mu w dyspozycji. Pan minister Boni przedstawiał informację o skutkach finansowych istnienia i wejścia w życie tej ustawy, i o skutkach jej zatrzymania w wejściu w życie i realizacji, i to powoduje, że rząd, przedkładając projekt ustawy, miał na względzie fakt, iż tę równowagę zapewnić musi, i w związku z tym, ta konieczność zapewnienia równowagi budżetowej usprawiedliwia tego typu ingerencje ustawodawcy

w ten charakter, specyficzny charakter prawny urzędników zatrudnionych na podstawie mianowania. Dlaczego także urzędników zatrudnionych na podstawie mianowania? Dlatego że intencją rządu, przyjętą przez ustawodawcę, było jednolite uregulowanie sytuacji i jednolite reguły oddziaływania na urzędników administracji państwowej. To jest grupa 300 tysięcy pracowników, wśród których urzędnicy mianowani stanowią pewną grupę, stosunkowo nieliczną w wartościach bezwzględnych, ale oczywiście niezwykle istotną z punktu widzenia kwalifikacji, które są od nich wymagane i z punktu widzenia zadań, które dla tego państwa realizują. Ale pytaniem, przed którym stanął rząd, przygotowując projekt ustawy – i który był później, wbrew zarzutowi z wniosku, iż ta sprawa nie była podnoszona, analizowana w trakcie prac ustawodawczych, ta kwestia była podnoszona i była analizowana bardzo głęboko w trakcie prac i w Sejmie, i w Senacie – było pytanie, czy cechy urzędników mianowanych, cechy prawne tej grupy są na tyle istotne, aby ich z tej regulacji wyłączyć. I czy tego typu wyłączenie nie prowadziłoby w efekcie do innego zarzutu, do nieuprawnionego różnicowania sytuacji prawnej osób, które w istocie spełniają tę samą funkcję względem państwa.

Proszę też pamiętać, Wysoki Trybunał, że jakkolwiek, czytając wniosek pana prezydenta, [na pierwszy plan w naturalny sposób wysuwana jest grupa urzędników służby cywilnej](#) – to jest ta grupa, która wśród urzędników mianowanych jest najbardziej liczna i której status prawny jest najbardziej precyzyjnie określony – ale to nie jest jedyna grupa urzędników mianowanych. W wielu urzędach państwowych funkcjonują urzędnicy mianowani na podstawie funkcjonującej w reżimie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, których status mianowania ma bardzo różne źródła. Wysoki Trybunał z pewnością pamięta, że przecież ta ustawa była kiedyś samoistną podstawą do nawiązania stosunku mianowania i tacy urzędnicy także w organach administracji publicznej dziś funkcjonują. Pytanie w związku z tym jest takie, czy gdybyśmy chcieli – bo tego typu analizy były przeprowadzane w trakcie prac legislacyjnych, rządowych – wyłączyć grupę urzędników mianowanych w rozumieniu ustawy o służbie cywilnej, to czy mielibyśmy pozostawić grupę tych urzędników mianowanych na podstawie innych aktów prawnych, czy też mielibyśmy ją włączyć do tej grupy wyłączonej przez ustawodawcę, przy pełnej świadomości, że charakter prawny tych dwu grup jest różny. Zbliżenie tych stosunków mianowań między ustawą o służbie cywilnej i ustawą o pracownikach urzędów państwowych przez ostatnie lata rzeczywistości następowało i wiele elementów jest ukształtowanych porównywalnie, chociaż nie identycznie, tym niemniej są to grupy przede wszystkim różne w swojej genezie. W tym, na jakiej podstawie to mianowanie zostało przyznane tym grupom. Te okoliczności, plus okoliczności, które podnoszone są w stanowisku prezesa Rady Ministrów, które sygnalizują i zwracają uwagę na dostateczne w przekonaniu prezesa Rady Ministrów procedury konsultacyjne, sygnalizacje, odpowiednie wyprzedzenie, z którym przygotowana była ta regulacja, wyjątkowo długie konsultacje zarówno z tymi, których miała dotyczyć ta regulacja, jak i z tymi, którzy tę ustawę i te regulacje mieli wykonywać, to wszystko, w przekonaniu prezesa Rady Ministrów, uzasadnia stwierdzenie, że owszem, następuje ingerencja w stosunek, trwałość, stabilność tego stosunku mianowania, ale nie w taki sposób, żeby można ją było uznać za nieuprawnioną w rozumieniu konstytucyjnym.

Chcę też podkreślić, że te orzeczenia, które są przywoływane we wniosku pana prezydenta, w zasadzie, w większości – orzeczenia Wysokiego Trybunału – kiedy analizują dopuszczalną ingerencję to są orzeczenia, które sygnalizują potrzebę właśnie odpowiedniego *vacatio legis*, przepisów przejściowych, których tutaj, z istoty ustanawiania, potrzeby nie było, czyli takiej możliwości dostosowania się do tej regulacji, takiej, aby ona nie była regulacją o charakterze zaskakującym. Chcę jeszcze raz podkreślić też to, o czym mówił pan minister Boni, ale w aspekcie wymagania stawianego prawodawcy.

Często podkreśla się w różnych postulatach pod adresem modelu stanowienia prawa, żeby ustawa kierowana do Sejmu poprzedzona była rzetelnie przygotowaną oceną skutków regulacji. W tym wypadku, ta ocena skutków regulacji, obejmująca ten element konsultacyjny, wydaje się, że była wyjątkowo szczegółowo przeprowadzona i jednym z elementów był dialog, były spotkania, które prowadził pan minister Boni, w których ja częściowo też miałem zaszczyt uczestniczyć, z dyrektorami generalnymi, którzy mieli realizować tę ustawę, wybranych, oczywiście, urzędów w warunkach możliwych do przeprowadzenia w Warszawie, którzy wprost mówili, że jeżeli ta ustawa ma być przeprowadzona, to oni jako dyrektorzy generalni nie chcieliby, aby ta grupa urzędników mianowanych podlegała wyłączeniu tylko dlatego, że są urzędnikami mianowanymi.

Mówili bowiem, że jeżeli ci urzędnicy mianowani, którzy przechodzą całą skomplikowaną procedurę, aby ten status uzyskać, mają dostatecznie wysokie kwalifikacje, to bronić ich będą te kwalifikacje, a nie status, który oni osiągnęli. Innymi słowy, urzędnik mianowany ma tak wysokie kwalifikacje na tle innych urzędników, że nie musi się obawiać tej redukcji, dlatego że ma te kwalifikacje. Gdyby się natomiast zdarzyło, i tak wynikało z tych rozmów, które przeprowadzaliśmy, że pomimo tych procedur wśród urzędników mianowanych są osoby, co do których są zarzuty co do jakości ich pracy, to dzisiejsze mechanizmy, zdaniem dyrektorów generalnych, nie były dostatecznie łatwe do tego, żeby się z tym urzędnikiem mianowanym rozstać.

Ja ich w tej chwili nie oceniam, czy one są łatwe, czy nie, ale strona, z którą konsultowaliśmy ten projekt mówiła „Jeżeli mamy to przeprowadzić, to chcielibyśmy oczywiście móc rozstać się z osobami, które są naj-

słabsze. Gdyby się miało zdarzyć tak, że w tej grupie jest urzędnik mianowany, chcielibyśmy aby ustawa dała tę możliwość. Po tej naszej analizie, o której mówiłem skrótowo wcześniej, że wydaje się, iż to nie narusza konstytucyjnych reguł, zapadła – po dyskusjach bardzo długich – decyzja, aby tej grupy z tej ustawy nie wyłączać, bo tak naprawdę tego dotyczyło rozstrzygnięcie na etapie i prac rządowych, i później prac parlamentarnych.

W drugiej kolejności, te same przepisy art. 2 w związku art. 7 pkt 1 ustawy są kwestionowane we wniosku pana prezydenta z punktu widzenia art. 24 Konstytucji. Pan minister Proksa jako przedstawiciel prezydenta był uprzejmy sam stwierdzić, że ten art. 24 w istocie nie ustala żadnych standardów ochronnych. On jest pewnym oczekiwaniem skierowanym do ustawodawcy, aby z całokształtu regulacji można było wywieść pewne minimum i wydaje się, że to minimum w systemie prawnym zarysowane jest dostatecznie jasno, jest to i kwestia konstrukcji przepisów prawnych, i tych regulacji pragmatyk szczególnych, i kodeksu pracy, i sądownictwa dedykowanego tego typu zagadnieniom, i inspekcji, które funkcjonują, i żadna z tych regulacji nie została tutaj naruszona. W szczególności chcę podkreślić, że przecież cała procedura przeprowadzana zgodnie z tą ustawą, jeśli wejdzie ona w życie, będzie procedurą poddawaną pełnej kontroli sądowej w sprawach pracowniczych. W związku z tym, wydaje nam się, że to incydentalne rozwiązanie, jednolicie odnoszące się do całości pracowników administracji rządowej w żaden sposób nie może być uznane za naruszające art. 24 Konstytucji.

W drugim zarzucie pan prezydent wskazuje na art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy, zarzucając naruszenie art. 153 ust. 1 Konstytucji, czyli przepisu, który formułuje oczekiwania do zapewnienia funkcjonowania zawodowego rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego przez służbę cywilną. Istota zarzutu pana prezydenta sprowadza się do stwierdzenia, że przeprowadzający redukcję zatrudnienia pracodawcy działaliby w sposób arbitralny, taki, który może prowadzić, *de facto*, do nacisku – to jest wprost w tym wniosku sformułowane – do ewentualnych nacisków na urzędników służby cywilnej. Otóż, po pierwsze, chciałbym nie zgodzić się z zarzutem arbitralności działania pracodawców. Po pierwsze, jak powiedziałem przed chwilą, każde ich działanie poddane będzie ewentualnej kontroli sądu pracy, bo to są decyzje pracodawcy niewyłączone w żaden sposób z tej kontroli, jeśli zainteresowany pracownik chciałby taką kontrolę uruchomić. Po drugie, proszę zwrócić uwagę, pozwalam sobie zwrócić uwagę Wysokiego Trybunału na ważny przepis, który oczekuje od pracodawców sformułowania kryteriów ewentualnych zwolnień, które muszą realizować. W trakcie prac parlamentarnych, jak z pewnością Wysokiemu Trybunałowi wiadomo, pojawiały się sugestie aby te kryteria zapisać w ustawie. Otóż wydaje się, jesteśmy co do tego przekonani jako inicjator prac ustawodawczych, że zapisanie tych kryteriów w ustawie, byłoby niezgodne z intencją całego procesu, dlatego że generalny cel ustawy został przez ustawodawcę określony. To ma być racjonalizowanie zatrudnienia, czyli pozostawienie tych, którzy najbardziej efektywnie będą wykonywali funkcje, które urzędy sprawują, obsługują organy państwa.

Natomiast każdy z podmiotów, a jak wynika z oceny skutków regulacji, **jest ich ponad 2,5 tysiąca**, każdy z tych podmiotów państwowych ma swoją specyfikę i tę specyfikę musi uwzględnić pracodawca, podejmując indywidualne decyzje co do tego, według jakich kryteriów będzie dobierał pracowników. Ale w żaden sposób nie są wyłączone ogólne zasady. Przecież te kryteria nie mogłyby być kryteriami dyskryminującymi. Przecież byłoby niedopuszczalne, żeby pracodawca sformułował kryteria, które byłyby nie do pogodzenia z zakazem nierównego traktowania.

To muszą być kryteria obiektywne do obrony w świetle tej ustawy i do obrony w świetle ewentualnej weryfikacji przez sąd pracy każdorazowej czynności rozwiązania stosunku zatrudnienia z pracownikiem. I wydaje się, że próba ustalenia przez ustawodawcę tych kryteriów byłaby czymś dokładnie odwrotnym. Ten pracodawca sięgałby po kryteria, które ustawodawca nałożył, zamiast tego, żeby poszukiwać kryteriów, które są najbardziej adekwatne do sytuacji jego urzędu, którym on kieruje. Kryteria i gwarancja kontroli, wydaje się, że są dostatecznie silnym argumentem na rzecz tego, żeby odrzucić obawę, że mechanizm ustawowy mógłby prowadzić do nieuprawnionych nacisków... Do wykorzystywania tego mechanizmu ustawowego do nieuprawnionych nacisków na urzędników służby cywilnej. Chcę też podkreślić, że gdyby przyjąć taką logikę tego wniosku, że tego typu incydentalna regulacja może prowadzić do nacisku na urzędnika służby cywilnej, to jak w takim świetle ocenić przepis ustawy o służbie cywilnej, który pozwala rozwiązać stosunek zatrudnienia w przypadku utraty nieposzlakowanej opinii przez urzędnika. To jest zwykłe kryterium ustawowe.

Utrata nieposzlakowanej opinii przez urzędnika mianowanego jest przesłanką do rozwiązania z nim stosunku zatrudnienia. W trakcie prac nad tym projektem zakładaliśmy i zakładamy racjonalność i legalność działania tych, którzy tę ustawę będą realizować. I tak, jak nie jest nadużywana, i nie może być domniemania nadużycia tej przesłanki stwierdzenia utraty nieposzlakowanej opinii, tak nie można domniemywać, a wydaje się przynajmniej to być mało uprawnione, aby domniemywać, że regulacja ustawowa, podlegająca nadzwyczajnej kontroli, jeżeli chodzi o mechanizmy sprawozdawania, wykazywania, obserwacji przez opinię publiczną, która byłaby tu dość naturalna, bo zainteresowanie tym projektem, jak wiadomo, było bardzo poważne, żeby

zaistniało ryzyko nadużywania tej regulacji do uzyskania efektu nacisku w znaczeniu utraty czy obniżenia gwarancji tej politycznej neutralności i bezstronności urzędników służby cywilnej.

Przywołane zostało tutaj, także w wystąpieniu ustnym przedstawicieli pana prezydenta, orzeczenie Wysokiego Trybunału K 9/02, które dotyczyły incydentalnego wprowadzenia do ustawy o służbie cywilnej przepisu, mocą którego **można było mianować, czy włączyć na stanowiska** urzędnicze osób, które nie spełniały tych warunków ustawowych, ustalanych dla członków korpusu służby cywilnej. **Otóż**, podaję w wątpliwość, czy istnieje analogia między tymi regulacjami i czy w związku z tym wywodzenie, odnoszenie tez, które zostały w tamtym orzeczeniu postawione, wprost do tej regulacji jest uprawnione. Myślę, że jednak czymś zupełnie innym jest regulacja, wprawdzie też incydentalna, ale jednak wprowadzająca na stanowiska urzędnicze osoby, które nie spełniają wszystkich ustawowych przesłanek, a czym innym jest regulacja, która mówi „przez pewien czas część, być może także urzędników mianowanych, będzie pozbawiona szczególnej ochrony swojego statusu i zatrudnienia”. W moim przekonaniu, poza incydentalnością, to wiele tych regulacji nie łączy. W związku z tym, te tezy, które Trybunał postawił, których nikt nie kwestionuje i w stanowisku prezesa Rady Ministrów one też są przywoływane, o tej konieczności zapewnienia warunków do zawodowego wykonywania, profesjonalnego wykonywania swoich zadań przez służbę cywilną, wydaje się, że te tezy nie mogą być użyte do zakwestionowania wskazanych we wniosku prezydenta przepisów.

I wreszcie, **trzeci zarzut**, dotyczący art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 9, którym to przepisom prezydent zarzuca niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W pierwszej kolejności chciałbym z całą stanowczością, w imieniu prezesa Rady Ministrów, wyrazić pogląd o nietrafności zarzutu o blankietowym charakterze tej delegacji. Jeżeli mówimy o blankietowości, to musielibyśmy ustalić, na czym ta blankietowość polega.

Wskazany jest podmiot, precyzyjnie wskazany jest przedmiot i tak rozbudowane przesłanki, wytyczne do wydania tego aktu, jak w mało którym akcie ustawowym. Tak rozbudowana sekwencja dokumentów, które mają służyć do tego, żeby ta decyzja prawodawca mogła być podjęta, **jak rzadko kiedy**. Więc zarzut blankietowości w takim znaczeniu, w jakim formułował ją Trybunał znowu w orzeczeniach, które we wniosku są przywołane, jest – w moim przekonaniu – całkowicie nietrafny. Rozumiem, że problem polega na specyficznym charakterze tych rozporządzeń i ich relacji do ustawy, i tego, jak należy rozumieć rozporządzenie jako akt wykonujący ustawę, co nieco inaczej ustalałoby ós ewentualnego zarzutu. Otóż, po pierwsze, przywołuję jeszcze raz, jeśli Wysoki Trybunał pozwoli, liczbę podmiotów, na które ustawa miała oddziaływać, czyli te niemal 3 tysiące podmiotów, z ich bardzo różnorodnym charakterem, począwszy od liczby osób, które funkcjonują, zadań, sposobu umiejscowienia w strukturze administracji, podporządkowania. I po długich analizach, naprawdę dotyczących tego, jaki jest katalog tych podmiotów, kogo ma ta ustawa objąć stwierdziliśmy, że zaproponowanie ustawodawcy regulacji, która w sposób jednoznaczny obejmowałaby wszystkie urzędy, nie zostawiając żadnego mechanizmu reagowania, byłoby nieodpowiedzialnością ze strony Rady Ministrów, dlatego że same okoliczności, o których powiedział pan minister Boni, które są rzeczywistością, nowe zadania publiczne, które się pojawiają decyzją ustawodawcy nie zawsze z inicjatywy rządu; nowa struktura organów, która przeważnie z inicjatywy rządu, ale też nie zawsze i nie wyłącznie z inicjatywy rządu się pojawia; okoliczności związane z zapewnieniem bezpiecznego funkcjonowania państwa, plus także bardzo ważna okoliczność, która – w moim przekonaniu – wymykała się możliwości precyzyjnego uregulowania w ustawie, to jest ta, że część urzędów, a nawet niektóre grupy urzędów podporządkowane niektórym ministrom i szefom urzędów podjęły już wcześniej wysiłek związany z próbą zrjonalizowania zatrudnienia.

I stanęliśmy oto, przygotowując projekt ustawy, przed takim dylematem, czy mamy nie dostrzec, że w jakimś urzędzie, w okresie wskazanych lat, niosięgających daleko w przeszłość, zostało zrealizowane zredukowanie zatrudnienia o X%. Czy mamy czynić to przedmiotem ustawowego wyjątku? Jak ten wyjątek sformułować? Czy raczej powiedzieć sobie, że w takim razie te urzędy będą premierowi raportowały także tę okoliczność, chociaż nie jest ona jedyną, wykazując ewentualnie argumenty, a premier, który przecież nie działa tutaj ani dyskrejonalnie, ani arbitralnie, bo jest organem prawodawczym, podlegającym kontroli w takim zakresie, jak przy każdym innym akcie o charakterze wykonawczym, będzie mógł ewentualnie wydać rozporządzenie, które, nie negując i nie sprzeciwiając się celowi ustawy, ewentualnie wskaże wyjątki w ramach tych przesłanek, które mu zostały przez ustawodawcę przedstawione i opisane. Wydaje mi się, że jest jakimś niezrozumieniem, czy nieporozumieniem ten zarzut dotyczący niejasności, na czym miałyby polegać określanie odmiennego poziomu redukcji zatrudnienia, czyli odesłanie art. 16 ust. 4 do art. 6. Bo ustawa mówi, że racjonalizacja zatrudnienia polega na zredukowaniu o te średnie 10% co najmniej, a premier może określić inny poziom. Inny, to znaczy inny niż ten, który określił ustawodawca. Ustawodawca określił 10% lub więcej. W związku z tym, inny jest ten, który nie jest 10% lub więcej. Zresztą, jak wynika, dość jasno, z intencji przepisu, chodzi o zmniejszenie poziomu tej redukcji zatrudnienia, zgodnie zresztą [z tym], jak zostało to odczytane przez Prokuratora Generalnego.

Wysoki Trybunale, w konkluzji chcę podkreślić, że prezes Rady Ministrów w swoim stanowisku stwierdza, że w jego przekonaniu nie zachodzi niezgodność wskazanych we wniosku prezydenta przepisów przedmiotowej ustawy z kryteriami konstytucyjnymi wskazanymi w tym wniosku. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. Teraz przedstawiciele wnioskodawców poproszę o ustosunkowanie się do przedstawionych stanowisk oraz do opinii przedstawionej przez przedstawicieli prezesa Rady Ministrów. Panie mecenasie?

Pan Aleksander Proksa:

Dziękujemy bardzo.

Przewodniczący:

Panie pośle?

Pan Grzegorz Karpiński:

Wysoki Trybunale, jedna kwestia tylko, ponieważ w pisemnych stanowiskach zarówno prezydenta, jak i Prokuratora Generalnego zabrakło tego, o czym dzisiaj mówili przedstawiciele prezesa Rady Ministrów, ale też tego, co jest w pisemnym stanowisku Sejmu i kwestii, którą ja starałem się poruszać w swoim wystąpieniu, czyli kwestii związanej z równowagą finansów publicznych. Ona, co prawda, wybrzmiała w wystąpieniu przedstawiciela prezydenta w czasie wystąpienia przed Trybunałem Konstytucyjnym w formie pytania, czy równowaga może wpłynąć na stabilność zatrudnienia. Otóż, Wysoki Trybunale, [w parlamencie toczą się, zakończyły lub będą toczyć prace nad ustawami, które zmierzają do nieosiągnięcia przez budżet państwa kolejnych progów zawartych w ustawie o finansach publicznych](#). I pytanie, które zadał dzisiaj przedstawiciel prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w mojej ocenie, powinno brzmieć [zupełnie inaczej](#), ponieważ, kiedy słyszę od przedstawiciela prezesa Rady Ministrów i czytam w prasie o zamrożeniu wynagrodzeń w sferze budżetowej w następnym roku budżetowym, to pojawia się pytanie, [czy takie zamrożenie jest zgodne z art. 178 Konstytucji](#). Kiedy czytam o tym, że będą zmienione przepisy dotyczące długu samorządu terytorialnego, to od razu pojawia się pytanie w toku prac parlamentarnych, czy tego typu regulacje będą zgodne z zasadą samodzielnności samorządu terytorialnego. [Wraca kwestia OFE](#), która zapewne będzie przedmiotem rozpoznania Wysokiego Trybunału i wreszcie mamy tę ustawę. Więc chyba pytanie, które należy dzisiaj zadać, jest nieco inne niż to, o którym mówił przedstawiciel prezydenta. Raczej powinno ono dotyczyć kwestii tej, czy my musimy czekać na to aż te proggi. Czy dopiero wtedy równowaga budżetowa, o której mowa w Konstytucji, nabierze takiego charakteru, żeby upoważnić ustawodawcę do podejmowania działań, które będą o wiele bardziej drastyczne, niż te, które podejmowane są w tej chwili i w ustawie będącej przedmiotem rozpoznania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. Panie prokuratorze?

Pan Robert Hernand:

Dziękuję, Wysoki Trybunale.

Przewodniczący:

Zarządzam teraz [przerwę](#) do godz. 11.25.

[przerwa od godz. 11.06 do godz. 11.30]

PO PRZERWIE

Przewodniczący:

[Teraz przechodzimy do fazy pytań](#). Najpierw pytania będzie kierował sędzia sprawozdawca – pan [sędzia Zubik](#). Bardzo proszę.

[Sędzia Marek Zubik:](#)

Bardzo dziękuję. Zanim przystąpię do zadawania pytań uczestnikom postępowania, chciałbym zwrócić się z pytaniem [może do pana ministra Boniego](#). W [uzasadnieniu do projektu ustawy z druku nr 3579](#) wnioskodawca ustawy wskazał [dwie przesłanki](#), które uzasadniają wprowadzenie mechanizmu przewidzianego ustawą racjonalizującą zatrudnienie, czyli [trudną sytuację finansów publicznych](#) oraz [dążenie do przeciwdziałania tendencjom do wzrostowego zatrudnienia w jednostkach sektora finansów publicznych](#). Pan minister uprzejmy był dzisiaj wspomnieć, że również istotna tu jest kwestia odstąpienia od zamrożenia płacowego, które w poprzednich latach budżetowych miało miejsce. Zanim później powrócę do zadawania pytań, chciałbym tylko, żeby pan minister [zechciał potwierdzić bądź zaprzeczyć, czy](#) wystąpienie z inicjatywą związaną z tą ustawą było związane z nadzwyczajną sytuacją w zakresie finansów publicznych bądź nadzwyczajną sytu-

acją w zakresie polityki kadrowej, **czy też** chodzi tu o odstępianie od innego czy od innych mechanizmów, które są wykorzystywane dla zapewnienia równowagi budżetowej bądź sprawności działania administracji.

Pan Michał Boni:

Panie prezesie, Wysoki Trybunale, tych przyczyn jest oczywiście cała wiązka, które kierowały nami przy przygotowywaniu tego projektu. Z jednej strony **to jest nadzwyczajna i groźna sytuacja finansów publicznych**. Proszę pamiętać, że **inicjatywa** powstawała w roku 2009. Nie została wtedy zrealizowana. Wróciliśmy do niej w połowie roku 2010, kiedy wszelkie prognozy dotyczące przyrostu długu publicznego były o wiele bardziej pesymistyczne, niż można o tym powiedzieć w dniu dzisiejszym. Ale również bardzo pesymistycznie kształtowało się nasze wyobrażenie o wyniku, jeśli chodzi o deficyt sektora finansów publicznych.

Proszę pamiętać, że zarówno w obszarze deficytu, jak i długu, przy całej kontrowersyjności rozwiązań dotyczących otwartych funduszy emerytalnych, ta inicjatywa była inicjatywą przed decyzjami dotyczącymi OFE. Przypomnę, OFE do 2020 roku **zmniejsza potrzeby pożyczkowe** o 196 miliardów złotych. Zmniejsza w skali jednego roku deficyt sektora finansów publicznych od 0,7% PKB do 1% PKB w kolejnych latach. A więc nie mieliśmy jeszcze tego rozwiązania, szukaliśmy rozwiązań, które ograniczyłyby deficyt. Zwykle tak jest, że był to też czas pertraktacji i rozmów z Komisją Europejską. To zaowocowało oczywiście listem Ministra Finansów do komisarza Rehna z wczesnej zimy tego roku, gdzie wpisane jest zamrożenie wzrostu wynagrodzeń na lata 2011 i 2012. Wcześniej tego zamrożenia wzrostu wynagrodzeń na rok 2012 – mogą to powiedzieć teraz otwarcie – nie planowaliśmy, to znaczy, planowaliśmy w roku 2010, że ta racjonalizacja zatrudnienia i zamrożenie wzrostu wynagrodzeń 2009–2010 będą mogły spowodować, iż w roku 2012 efektem racjonalizacji zatrudnienia będzie możliwość odmrożenia wzrostu wynagrodzeń, nie na jakimś radykalnie dużym poziomie, ale te środki, które miały być zaoszczędzone (1,4 miliarda złotych), mogły być spożytkowane na wzrost wynagrodzeń, co wymagałoby od budżetu wysiłku na poziomie około kilkuset milionów złotych (700–800 milionów złotych).

Dlatego w odpowiedzi na to pytanie, Wysoki Trybunale, chcę powiedzieć, że kierowały nami bardzo różne czynniki. Latem i wczesną jesienią roku 2010 niewątpliwie chodziło o to, żebyśmy mieli swój wkład do oszczędności związanych z deficytem, ale także zależało nam na tym, żeby ta przedłużająca się perspektywa zamrożenia wynagrodzeń mogła być w roku 2012 już jakoś odblokowana.

Sędzia Marek Zubik:

Czy pan minister ewentualnie sfalsyfikowałby lub potwierdził, czy mechanizm, który został zaproponowany w projekcie ustawy, jest związany ze **szczególnie trudną sytuacją budżetową państwa**, **ewentualnie dysfunkcjonalnością administracji**, czy nie?

Pan Michał Boni:

On na pewno jest związany ze **szczególnie trudną sytuacją budżetu państwa i finansów publicznych**. To jest podstawowe. W swoim wystąpieniu pokazywałem, że ten **wzrost zatrudnienia** w administracji publicznej (państwowej i samorządowej) od roku 1992 do roku 2007 uzasadnia się różnymi zadaniami rozwojowymi. Niewątpliwie od roku 2007 część tego przyrostu, wzrostu zatrudnienia związana jest z realizacją zadań unijnych, aczkolwiek szukamy teraz rozwiązań i większość osób realizujących projekty unijne zatrudnionych w administracji publicznej zatrudniana jest do realizacji zadania, czyli na czas określony, po to, żeby nie obciążać nadmiernie na stałe budżetu państwa rosnącą skalą zatrudnienia. Niemniej jednak wydawało nam się również, że w tym okresie – **szczególnie 2008, 2009, 2010 – w okresie kryzysowym** te przyrosty zatrudnienia mogłyby być mniejsze, ale nie było dostatecznie silnych narzędzi. Stąd połączenie i tego narzędzia redukującego, pozwalającego na racjonalizację zatrudnienia, przynoszącego pewien typ oszczędności – oszczędności, które pracowałyby na rzecz wyjścia z procesu zamrożenia wynagrodzeń w administracji.

Sędzia Marek Zubik:

Bardzo dziękuję, panie ministrze.

Chciałbym **teraz kilka pytań zadać** przedstawicielowi wnioskodawcy.

Trybunał chciałby dobrze zrozumieć wpierw, jaki jest zakres zaskarżenia. Formuła wniosku, pierwszy zarzut mówi o naruszeniu przez dwie jednostki redakcyjne ustawy przepisów Konstytucji w zakresie, w jakim dopuszcza wypowiedzenie stosunków pracy pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania. Prosiłbym o sprecyzowanie, **czy zdaniem pana prezydenta**, tylko i wyłącznie w tym zakresie byłaby niekonstytucyjna ta ustawa, czy zarzuty są kierowane wobec całego mechanizmu racjonalizacji?

Pan Aleksander Proksa:

Panie prezesie, Wysoki Trybunale, pan prezydent zdecydował o zaskarżeniu tylko wybranych przepisów ustawy i nie rozszerza zakresu tego zaskarżenia. Jeśli mógłbym doprecyzować, to wskazuję, że to, co jest w drugim punkcie wniosku, więc gdy zarzut tyczy niezgodności z art. 153 ust. 1 Konstytucji – tam we wniosku

nie ma ograniczenia do pracowników mianowanych, a to z tej przyczyny, że art. 153 ust. 1 Konstytucji dotyczy całego korpusu służby cywilnej, a więc zarówno pracowników, jak i urzędników mianowanych. A więc to muszą zaznaczyć, ale z tego punktu widzenia też nie ulega zmianie pierwotny zakres zaskarżenia wskazany we wniosku.

Sędzia Marek Zubik:

W takim układzie drugi punkt również jest zakresowy, bo siłą rzeczy dotyczy tylko i wyłącznie – czy dobrze Trybunał rozumie? – pracowników korpusu służby cywilnej, tak?

Pan Aleksander Proksa:

Punkt drugi zaskarżenia dotyczy pracowników i mianowanych urzędników służby cywilnej.

Sędzia Marek Zubik:

Czyli też jest zakresowo?

Pan Aleksander Proksa:

Tak, tak jest.

Sędzia Marek Zubik:

Drugie miałbym pytanie. Proszę o ustosunkowanie się do takiej kwestii. Art. 7 w całości, tak jak i poszczególne punkty art. 7, wskazuje na formy, w jakiej ma się odbywać racjonalizacja. Natomiast przesłanki ewentualnego rozwiązywania stosunku pracy, mechanizm jest określony w całym rozdziale drugim ustawy, z którego to rozdziału drugiego pan prezydent nie zakwestionował żadnego przepisu. **Czy podzieliłby pan minister zdanie, że** wyeliminowanie art. 7 ustawy nie pozostawia całego mechanizmu racjonalizacji, tylko tyle, że są po prostu bezpośrednio stosowane wszystkie przepisy z rozdziału drugiego?

Pan Aleksander Proksa:

Należałoby się zastanowić, jak w takiej sytuacji ustawa byłaby stosowana. Wydaje się, że wyłączenie stosowania ustawy zgodnie z pierwszym punktem zaskarżenia, czyli w odniesieniu do pracowników mianowanych, czyniłoby bezprzedmiotowym stosowanie trybu określonego w rozdziale drugim dla tej grupy pracowników, gdyż w istocie zostaliby oni wówczas wyłączeni z zakresu zastosowania ustawy.

Sędzia Marek Zubik:

Czyli kwestia zaskarżenia art. 7, a nie całego rozdziału, ma być widziana przez pryzmat nieco węższego, zakresowego zaskarżenia?

Pan Aleksander Proksa:

Dokładnie tak.

Sędzia Marek Zubik:

Dobrze, dziękuję bardzo.

Mam kolejne pytanie z tym związane. W uzasadnieniu wniosku wspomina się o konstytucyjnych prawach nabytych. Chciałbym też poprosić o doprecyzowanie, **o jakie konkretnie prawa nabyte chodzi.**

Pan Aleksander Proksa:

Wysoki Trybunale, kwestia jest wątpliwa, tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału. Trybunał miał okazję wypowiedzieć się w tej sprawie i zwrócił uwagę, że sama sytuacja, w której w odniesieniu do jakiejś grupy jednostek następuje naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, nie oznacza, że mamy do czynienia z istnieniem praw podmiotowych i z ich naruszeniem. Tutaj ta wątpliwość istnieje. Natomiast wydaje się, o czym wspomniałem poprzednio, że nie jest wykluczone konstruowanie takiego prawa podmiotowego. Musiałoby to nastąpić w ten sposób, że urzędnik, po uzyskaniu mianowania, uzyskuje prawo do wzmożonej ochrony swojego stosunku pracy wyrażającej się w tym, że może on być rozwiązany tylko w przypadkach wskazanych w ustawie i to systemowo, a z żadnej innej przyczyny jego stosunek pracy rozwiązany być nie może. Oczywiście intensywność tak rozumianej ochrony nie byłaby ukształtowana raz na zawsze, a więc spetryfikowana stanem prawnym z dnia mianowania, mogłaby ulegać [zmianie]. Natomiast ta ochrona nie mogłaby być niższa od tak określonego standardu. Tylko w ten sposób można byłoby konstruować ewentualnie takie prawo, czyli odpowiednikiem tego prawa byłoby niewkraczanie, nieingerowanie w stosunek pracy za pomocą ogólnie określonych przesłanek, innych niż te, które są w ustawie, czyli to by się przekładało na zamknięty katalog przyczyn zwolnienia.

Sędzia Marek Zubik:

Panie ministrze, czy Trybunał też dobrze to rozumie? Czyli postrzega pan prezydent prawo nabyte w postaci ukształtowania relacji pracodawca – pracownik poprzez zamknięcie w ustawie katalogu przesłanek wypowiedzenia i chronimy teraz to prawo ukształtowane poprzez treść stosunku mianowania, tak?

Pan Aleksander Proksa:

Tak jest. Wynika to stąd, że trzeba przyjąć, że urzędnik mianowany to zawód. To nie objęcie stanowiska w celu poświęcenia służbie publicznej tylko jakiegoś okresu drogi zawodowej, tylko to jest wybór w ogóle tej służby publicznej jako docelowego zawodu. Stąd poddanie się tym zdecydowanie większym rygorom, temu reżimowi prawnemu, który dotyczy urzędników mianowanych – on jest zdecydowanie surowszy, aniżeli w odniesieniu do pracowników niemianowanych – w zamian za co jest ta gwarancja stabilności tego stosunku pracy.

Sędzia Marek Zubik:

Jeszcze w tym zakresie podmiotowym zaskarżenia chciałbym dopytać, ponieważ we wniosku mówi się o powszechnej ochronie trwałości stosunków pracowniczych. **Rozumiem, że przez zakres podmiotowy wniosku zawęzamy tę ochronę do pracowników mianowanych?**

Pan Aleksander Proksa:

Tak.

Sędzia Marek Zubik:

Ale czy zdaniem wnioskodawcy – ponieważ „mianowanie” **nie pada jako pojęcie konstytucyjne**, natomiast art. 153 wspomina o korpusie służby cywilnej – czy jednak pan prezydent postrzega zróżnicowany zakres ochrony, wynikający z mianowania czy stabilizacji stosunku urzędniczego w ramach korpusu służby cywilnej, inaczej w zakresie urzędniczym, choćby nawet w administracji rządowej, tak jak to widzi art. 147 pkt 7 Konstytucji, i ewentualnie pozostałych pracowników, czy też tu pan prezydent postrzega, że ta ochrona mianowania, to „mianowanie”, jako takie, jest tym szczególnym chronionym, a nie stabilizacja tego zawodowego korpusu służby cywilnej, tak jak to widzi art. 153 Konstytucji?

Pan Aleksander Proksa:

Wysoki Trybunał, akurat przy art. 153 ust. 1 – jedno i drugie. A więc nie chodzi tylko o ochronę mianowanych urzędników służby cywilnej, ale także tych, którzy są zatrudnieni na podstawie umów o pracę. A ponieważ art. 153 ust. 1 Konstytucji nie narzuca, w jakiej formie mają być członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni, pozostawia to ustawodawstwu zwykłemu, aczkolwiek te zasady ochronne dedykuje wszystkim członkom korpusu służby cywilnej. Wiadomo jest, że jesteśmy krajem, w którym rozwiązania dotyczące służby cywilnej nie są stabilne. Mamy już czwartą ustawę o służbie cywilnej. W każdej z nich częściowo odmiennie była uregulowana kwestia i naboru do służby, i kwestia rozwiązania czy wygaśnięcia stosunku pracy urzędników służby cywilnej, więc te sprawy są zmienne w czasie. Natomiast od 1997 roku art. 153 ust. 1 Konstytucji niezmiennie jest adresowany do wszystkich członków korpusu służby cywilnej, a pod rządem tego przepisu Konstytucji jest już trzecia ustawa o służbie cywilnej.

Sędzia Marek Zubik:

Panie ministrze, kolejne miałbym pytanie. Rozumiem, że wnioskodawca nie kwestionuje okoliczności, o które pytałem pana ministra Boniego, nadzwyczajnych okoliczności państwa, czy też kwestionuje wnioskodawca istnienie takich nadzwyczajnych okoliczności?

Pan Aleksander **Proksa:**

Nie kwestionuje. Natomiast chcę zwrócić uwagę na jedną rzecz. Otóż w **2010** roku nie stało się nic nadzwyczajnego. **Dług publiczny narasta od lat**, systematycznie, rok do roku. Rok 2010 nie jest niczym szczególnym w tym zakresie.

Sędzia Marek Zubik:

Panie ministrze, czy zgodziłby się pan, czy nie zgodziłby się pan z taką tezą, że w ogóle urzędnicy publiczni, tak jak każdy obywatel, ze względu na to, że państwo jest dobrem wspólnym, **muszą ponosić skutki niepowodzeń swego państwa?** Czy w takim układzie, od strony urzędniczej bardziej uzasadnione jest, żeby ci urzędnicy bardziej ponosili te skutki niepowodzenia niż pracownicy niebędących urzędnikami, czy nie zgodziłby się pan z taką tezą?

Pan Aleksander Proksa:

Z taką tezą **bym się nie zgodził**. Natomiast uznaję to, co jest uzasadnieniem w ogóle ingerencji w stosunki pracowników sfery publicznej. Stan finansów państwa uzasadnia ingerencję w stosunki pracy osób zatrudnionych w całej sferze finansów publicznych. Problem jest zatem nie w tym, czy wolno, tylko w jakich formach i jakie są granice ochrony tych stosunków pracy. A więc nie kwestionuję bynajmniej tego, że zgodnie

ze stanem finansów publicznych, trzeba w te stosunki ingerować. Sytuacja zresztą nie jest z tego punktu widzenia niczym nadzwyczajnym. W orzecznictwie sądowym dotyczącym rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn ekonomicznych jest utrwalone i duże orzecznictwo, które absolutnie umożliwia dokonywanie redukcji zatrudnienia z przyczyn ekonomicznych. Ciężar zagadnienia jest skoncentrowany na kryteriach doboru i selekcji – kryteriach doboru do zwolnienia, a nie na tym czy wolno. Oczywiście, że wolno jest, tylko pytanie: w jakim trybie i wobec kogo?

Sędzia Marek Zubik:

Panie ministrze, żeby dobrze zrozumieć stanowisko, **pan prezydent kwestionuje, czy nie kwestionuje nadzwyczajną** sytuację budżetu państwa? **Czy też**, ewentualnie negując nadzwyczajność okoliczności budżetowych, zarzut jest skierowany co do intensywności zmniejszenia ochrony pracowniczej wynikającej z tak przyjętej konstrukcji ustawy o racjonalizacji?

Pan Aleksander Proksa:

Pan prezydent nie kwestionuje sytuacji budżetowej. Oczywiście jest kwestią oceny, jak ją ocenimy, **czy ona jest katastrofalna**, czy też po prostu mamy do czynienia z pełzającym narastaniem długu publicznego. To jest kwestia bardziej ekonomiczna. To ekonomiści prowadzą spory, przekroczenie którego ze wskaźników jest takie alarmujące, czy 50%, czy 55%, czy 75%. **Są w Europie kraje**, które są zadłużone ponad 135% PKB. To są rzeczy ocenne, absolutnie. Natomiast mogę powiedzieć, że pan prezydent nie kwestionuje ani wyliczeń dokonywanych przez rząd i jego agendy, ani nie kwestionuje, że sytuacja na pewno jest trudna. Na pewno jest trudna, a więc ingerencja w stosunki pracy urzędników sfery budżetowej wydaje się uzasadniona. Pytanie o to, jakie są instrumenty tej ingerencji.

Sędzia Marek Zubik:

Czy w takim układzie, jeśli mówimy o instrumencie przewidzianym w rozdziale drugim ustawy racjonalizującej, jak rozumiem, kwestionowana jest jej intensywność, to znaczy, nadmierność, tak?

Pan Aleksander Proksa:

Dokładnie, tak.

Sędzia Marek Zubik:

Czy podzieliłby pan minister takie zdanie, że tak naprawdę **nie jest spełniony test proporcjonalności**, czyli ważenia ochrony dobra, które chronimy, czyli równowagi budżetowej, z poluzowaniem czy przejściowym zawieszeniem mechanizmów ochronnych?

Pan Aleksander Proksa:

Wysoki Trybunał, zmuszony do wyrażenia stanowiska w tym zakresie mogę powiedzieć, że **testu proporcjonalności te rozwiązania by nie przeszły. Dlaczego?** Trzeba by zapytać, czy osiągnięcie zakładanego stanu jest możliwe bez tych nadzwyczajnych środków. Mogę odpowiedzieć, że tak. Sam kierowałem jednostką, która była dysponentem pierwszego stopnia. Sytuacja obciążenia o **10% zatrudnienia nie jest żadnym problemem** – mówię to z pełną odpowiedzialnością – to nie jest żaden problem. Wystarczy dokonać odpowiednich zmian organizacyjnych. Jeżeli nie musiałbym, to **nie chciałbym tego szerzej rozwijać**.

Sędzia Marek Zubik:

Panie ministrze, czy dobrze rozumiem, że chodzi tu zarówno o przesłankę niekonieczności, jak i ewentualnie nieproporcjonalności w tym ścisłym rozumieniu?

Pan Aleksander Proksa:

Dokładnie, tak. Zwracam uwagę, że w istniejących rozwiązaniach systemowych istnieje szereg instrumentów, które umożliwiają redukcję zatrudnienia przy wykorzystaniu istniejących przepisów. Także dotyczy to korpusu służby cywilnej, pracownicy służby cywilnej podlegają bowiem wypowiedzeniu stosunków pracy na ogólnych zasadach, a więc względy ekonomiczne z całą pewnością tej grupy pracowników dotyczą. Jeśli chodzi natomiast o urzędników mianowanych, zmiany organizacyjne połączone z redukcją zatrudnienia, jeśli nie da się temu urzędnikowi powierzyć innego stanowiska albo go nie przyjmie, jest to okoliczność uzasadniająca wypowiedzenie mu stosunku pracy. Prawdopodobnie w odniesieniu do **urzędników mianowanych** byłaby to ostateczność. Ich liczba jest także zdecydowanie mniejsza, **aniżeli pracowników służby cywilnej**. Będąc jakby zmuszonym do wypowiedzi, wydaje mi się, że ten test proporcjonalności wypadłby dla tych przepisów negatywnie.

Sędzia Marek Zubik:

Panie ministrze, teraz chciałbym przejść do tych przepisów dotyczących upoważnienia ustawowego. Prosiłbym o ustosunkowanie się do takiej kwestii. Czy zdaniem pana ministra upoważnienie wynikające z art. 16

ust. 4 ustawy, które pan premier ma wykonać, ono obejmuje jakiś element nieuregulowany w ustawie tak od strony podmiotowej, przedmiotowej bądź trybu?

Pan Aleksander Proksa:

Nie, ono obejmuje elementy, które są w ustawie uregulowane. Natomiast wydaje się, że ta materia, przynajmniej częściowo, nie powinna stanowić materii aktu wykonawczego, dlatego że w ten sposób rozporządzeniem określamy zakres działania ustawy, ponieważ wyłączenie określonych jednostek albo określenie innego pułapu inaczej określa podległość pracowników tych jednostek działaniu tej ustawy. A więc na moment wejścia tej ustawy w życie my nie wiemy, czy i w której grupie jednostek organizacyjnych redukcja będzie dziesięcioprocentowa, a w której będzie pięć, a w której może zero. Poza tym to „inne” określenie tego – ja rozumiem, że „inne” to inne niż 10 lub więcej, ale inne niż 10 lub więcej, to jest także, na przykład, określenie 15% lub więcej, to też jest inne niż 10 i więcej.

Sędzia Marek Zubik:

Panie ministrze, miałbym wobec tego na tym tle takie pytanie. Czy uważa pan, że mechanizm, który pozwala premierowi odstąpić, nie od strony podmiotowej, bo strona podmiotowa jest określona w art. 1, art. 2, art. 3, to jest szersza regulacja, ale nie pojawia się w tym katalogu żaden urząd, który nie jest już wymieniony w ustawie, z drugiej strony, uelastycznia to rozwiązanie – czy to nie jest rozwiązanie, które jest zaletą, a nie wadą? Rozumiem, że we wniosku to jest postrzegane jako wada, że nie są sztywne, tylko pozwala uelastyczyć. Czy pan minister podtrzymuje tę tezę, że to jest jednak wada tej ustawy?

Pan Aleksander Proksa:

Z tego punktu widzenia można twierdzić, że to jest elastyczność, ale z innego punktu widzenia można twierdzić, że skoro konieczne było wpisywanie do ustawy takiego mechanizmu, to znaczy, że może ta konstrukcja jest w ogóle wadliwa, że całe założenie, że da się oto w sposób automatyczny i mechaniczny przeprowadzić redukcję zatrudnienia na tych samych zasadach we wszystkich tych jednostkach, to może samo to założenie jest błędne. A więc może ta droga wybrana nie jest właściwa.

Sędzia Marek Zubik:

Panie ministrze, mam ostatnie pytanie, które też będzie się odwoływało nie tylko do tej roli, w jakiej pan w tym procesie sądowokonstytucyjnym występuje, ale też do pańskiej wiedzy wcześniejszej. Ta ustawa została skonstruowana poprzez przyjęcie szeregu **dat sztywnych**. W momencie, kiedy przychodzi Trybunałowi..., **dzisiaj niektóre z tych dat już ekspirowały**. Proszę powiedzieć, jak pan ocenia na dziś możliwość podpisania tej ustawy przez prezydenta. Jak by to się miało w kontekście – co prawda nie zaskarżonych przepisów, ale tych, które mówią o odpowiedzialności za naruszenie, na przykład dyscypliny finansów publicznych, mówię teraz o tym art. 22, który odwołuje się do obowiązków, których realizacja już musiałaby nastąpić, gdyby ta ustawa została opublikowana i weszła w życie w terminie, który był przewidziany? **Jak by pan postrzegał skutek wynikający z ewentualnego, na dziś, podpisania tej ustawy ze względu na jej konstrukcję?**

Pan Aleksander Proksa:

Wysoki Trybunał, jest to na pewno **bardzo duży kłopot**. Natomiast nie sądzę, aby w razie, gdyby zaszła potrzeba podpisania tej ustawy, żeby nie dało się jej w ogóle zastosować. Jak sięgam pamięcią, zdarzały się w praktyce liczne przypadki, w których ustawa była publikowana po kalendarzowo określonej dacie jej wejścia w życie, bynajmniej nie była zaskarżana do Trybunału Konstytucyjnego, a adresaci ustawy starali się nie nadużywać jej przepisów i nie stosowali tych przepisów z mocą wsteczną. Oczywiście są to wszystko nieprawidłowości takie ewidentne, ale przy tej liczbie stanowionych aktów prawnych tak właśnie się działo. Podobna sytuacja – nie ta sama, ale podobna – występuje także w sytuacji, gdy z wielkim opóźnieniem, nieraz idącym w lata, są wydawane akty wykonawcze do ustaw, których wydanie warunkuje zastosowanie niektórych przepisów ustaw, a więc następuje to z pewnym opóźnieniem. Wydaje się, że podpisanie ustawy byłoby ewentualnie możliwe, choć wytworzyłoby poważne problemy z jej stosowaniem i niewykluczone, że konieczna byłaby jej pilna nowelizacja w zakresie terminów.

Sędzia Marek Zubik:

Bardzo dziękuję.

Teraz chciałbym kilka pytań zadać **przedstawicielowi Sejmu**.

Proszę Trybunałowi powiedzieć – oczywiście pan poseł wskazywał na pewne podejmowane działania, inne, niż te związane z racjonalizacją zatrudnienia – czy na tle tych innych działań, tych podejmowanych, opracowywanych czy niedawno uchwalonych ustaw, z punktu widzenia zapewnienia stabilności finansów publicznych, jak by pan ocenił wagę tej ustawy, którą dzisiaj Trybunał rozpatruje?

Pan Grzegorz **Karpiński**:

Wysoki Trybunale, gdybym miał na to spojrzeć w aspekcie ekonomicznym, porównując do uchwalonych zmian w systemie ubezpieczeń społecznych, to oczywiście waga tej ustawy, w porównaniu z kwotami, które budżet państwa zaoszczędzi, nie transferując środków do otwartych funduszy emerytalnych, jest znikoma. Kiedy miałbym z kolei ważyć te ustawy, nad którymi w Sejmie pracujemy, czy nad którymi pracę już zakończyliśmy, z punktu widzenia – nie wiem, czy dobrze to określe – pewnej próby równego rozłożenia ciężarów związanych z tym, o czym pan sędzia sprawozdawca mówił, czyli związanych z czasową niewydolnością państwa, na wszystkich obywateli – to ma ona istotne znaczenie. **Teraz trochę wchodzę oczywiście w materię rządu, bo to jednak rząd odpowiada za prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej**, ustawodawca – oczywiście poprzez popieranie rozwiązań, które rząd proponuje. Poszukując tych rozwiązań związanych z tym, żeby nie doprowadzić stanu finansów publicznych do sytuacji, która będzie wymagała drastycznych działań, żeby jednak ten ciężar niedojścia do tej sytuacji był w miarę równo rozłożony, czy to patrząc na skutki ekonomiczne i poszukiwanie dużych kwot, które będą temu przeciwdziałać, czy rozkładanie tego między różne grupy społeczne.

Sędzia Marek Zubik:

Panie pośle, chciałbym zadać pytania **na tle dwóch poglądów** wyrażonych w stanowisku Sejmu. Na stronie 13. jest takie stanowisko: „Pracownik mianowany, w świetle ustawy, podlega ochronie szczególnej przed wypowiedzeniem oraz zachowuje inne instrumenty wzmacniające stabilizację zatrudnienia, jak określony tryb zwolnień, okres wypowiedzenia.”. Czy byłby pan w stanie Trybunałowi wskazać, **o jakie przepisy ustawy chodzi** i gdzie ewentualnie szukać tej szczególnej ochrony pracownika objętego racjonalizacją?

Pan Grzegorz Karpiński:

Wysoki Trybunale, tu chodzi o te przepisy, które są **zawarte w ustawie**. Po pierwsze, kiedy kierownik jednostki zobowiązany jest do tego, żeby opracować kryteria, a więc poinformować z odpowiednim..., po pierwsze, opracować kryteria, po drugie, poinformować o tym pracowników, jak również jest kwestia związana z odprawami, które pracownikom będą przysługiwały, i trzecia, trochę związana z pytaniami, które były adresowane do przedstawiciela pana prezydenta, a związana z terminem wejścia w życie, czyli ten mechanizm sekwencyjny, który w ustawie był zaplanowany, odraczający skutek na koniec tego roku, czy możliwość odroczenia skutku na koniec tego roku.

Kiedy przygotowywałem się do tej rozprawy, zastanawiałem się, **co by było** w sytuacji, w której mielibyśmy do czynienia już z **przekroczeniem pięćdziesięciopięcioprocentowego** progu. Przecież prawdopodobnie mielibyśmy wtedy do czynienia z sytuacją, w której ustawodawca zmuszony byłby do uchwalenia ustawy, która tnie zatrudnienie w administracji, naruszając wszystkie te zasady, z którymi w normalnej sytuacji zgadzamy się, że powinny dotyczyć urzędników służby cywilnej czy pracowników urzędów państwowych. **Prawdopodobnie** wtedy poszukiwalibyśmy..., ja poszukiwałbym, jako przedstawiciel ustawodawcy przed Wysokim Trybunałem, ochrony tylko i wyłącznie w przepisach związanych z równowagą finansową. Ta ustawa wprowadziła jednak inny mechanizm, łagodniejszy, taki, w którym równowaga budżetowa, owszem, ma dla nas istotne znaczenie jako cel ustawy, ale drugim celem jest racjonalizacja, to znaczy, dajemy taką możliwość, żeby tam, gdzie zadania państwa muszą być wykonywane w krótkim okresie czy w długim okresie, utrzymać zatrudnienie na tym poziomie, który wystarczy do realizacji zadań.

Sędzia Marek Zubik:

To drugie pytanie nawiązujące do stanowiska wyrażonego na piśmie i pan poseł to dzisiaj podtrzymał, że zwolnienia przeprowadzone do końca 2011 roku odbywałyby się w odpowiednim okresie pozwalającym na zorganizowanie pracownikowi swoich spraw życiowych w nowej sytuacji. Czy w obecnej sytuacji – to jest trochę nawiązanie do pytania, które zadawałem przedstawicielowi pana prezydenta, jako wnioskodawcy – nadal pan poseł podtrzymuje, że ewentualne podpisanie ustawy, przy konieczności zmodyfikowania terminów, choćby jak na przedstawienie raportu początkowego, o którym mowa w art. 15 ust. 1 tej ustawy, czy nadal pan poseł uważa, że okres, który pozostaje do końca roku, jest nadal odpowiedni?

Pan Grzegorz Karpiński:

Wysoki Trybunale, pamiętam **rozprawę**, na której również miałem zaszczyt reprezentować Sejm, dotyczącą **emerytur pomostowych**. Wtedy również ustawodawca zastosował dzienną datę wejścia w życie. Tak się złożyło, że **vacatio legis tamtej ustawy było jednodniowe**. Niemniej jednak uzasadnieniem – nie chcę mówić, dlaczego całe te pomostówki musiały wejść w życie z tą datą dzienną – jednak ten okres, kiedy był negocjowany zakres emerytur pomostowych, kiedy był procedowany w Sejmie projekt, i zdaniem Trybunału wyrażonym w tych trzech wyrokach, i też zdaniem ustawodawcy, był wystarczający. Sejm stoi na stanowisku, że prace, które rozpoczynają się od złożenia projektu przez Radę Ministrów, czy nawet wcześniej, kiedy Rada Ministrów zobowiązana jest do konsultowania swoich projektów, trzeba zaliczać do okresu, w którym adresat normy ma możliwość zapoznania się z nim. **To nie jest tak, że prace nad ustawami trwają bez udziału**

tych, do których one są adresowane, a więc uznałbym, że mimo tego problemu, który jest, to znaczy, niedotrzymania tej sekwencji, ten czas byłby wystarczający.

Sędzia Marek Zubik:

Chciałbym nawiązać do problemu upoważnień ustawowych. Z jednej strony jeszcze jesteśmy przed definitywnym upłynięciem terminu na ewentualne wydanie tego rozporządzenia, bo jest to data 31 lipca 2011 roku, ale warunkiem wydania tego rozporządzenia jest analiza danych zawartych w raportach początkowych – tu już data nam ekspirowała. Czy zdaniem Sejmu nadal jest dopuszczalne wydanie rozporządzenia na podstawie obu tych upoważnień ustawowych?

Pan Grzegorz Karpiński:

Nie, oczywiście to jest kłopot z tym, że te terminy dla kierowników jednostek do opracowania raportów początkowych i tych kolejnych czynności technicznych, które mają służyć ostatecznie prezesowi Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, już upłynęły. Przychyliłbym się do zdania przedstawiciela prezydenta, że najprostszą sytuacją byłaby jednak nowelizacja ustawy w zakresie terminów.

Sędzia Marek Zubik:

Bardzo dziękuję.

Chciałbym teraz skierować pytania do przedstawicieli Prokuratora.

Zdaniem prokuratora, jakie muszą zajść sytuacje w finansach publicznych państwa, aby było dopuszczalne, na podstawie kryterium, jakie przewiduje ustawa o racjonalizacji zatrudnienia, możliwość jej wprowadzenia, jakie muszą zajść sytuacje, aby ewentualnie zastosować ją nawet do mianowanego urzędnika służby cywilnej?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, przede wszystkim chyba trzeba wziąć pod uwagę to, że w stanowisku Prokuratora Generalnego mowa jest o zakresie zaskarżenia wynikającym z wniosku pana prezydenta. Tenże zakres zaskarżenia, bo od tego należałoby zacząć, ponieważ w pewnej części tej ustawy dotyczy tylko urzędników mianowanych, więc Prokurator Generalny musiał w tej sytuacji odnieść się do tak przedstawionego zakresu zaskarżenia. Zdaniem Prokuratora Generalnego mamy jednak tutaj do czynienia z sytuacją taką, kiedy to projekt został opracowany w sytuacji ekonomicznej kraju innej, niż ta, jaka istnieje obecnie, o czym zresztą był uprzejmy wspomnieć nawet pan minister Boni na dzisiejszej rozprawie.

Ta sytuacja ekonomiczna kraju została też przedstawiona przez pana ministra finansów w niedawnej debacie sejmowej, kiedy przedstawiał projekt ustawy budżetowej i mówił o sytuacji trudnej i o obowiązku prowadzenia twardej polityki w tym zakresie, ale po to, żeby uniknąć sytuacji nadzwyczajnej, a więc zdaniem ministra finansów sytuacji nadzwyczajnej chyba jeszcze nie ma.

W związku z tym Prokurator Generalny stoi na takim oto stanowisku: w sytuacji, kiedy urzędnicy mianowani stanowią pewną część korpusu urzędniczego... – ja nie jestem w stanie powiedzieć, jaką część w przypadku korpusu służby cywilnej, ale na przykładzie prokuratury mogę powiedzieć, że akurat pośród w sumie ponad 5,5 tysiąca urzędników w skali prokuratury, na dzień 1 kwietnia bieżącego roku, 892 było urzędnikami mianowanymi, to są oczywiście zaszczości z czasów wcześniejszych, jako że aktualnie ustawa o pracownikach sądów i prokuratury nie przewiduje przecież już w ogóle tej formy nawiązania stosunku pracy.

W czym rzecz? Otóż zdaniem Prokuratora Generalnego mamy tu do czynienia z sytuacją taką, kiedy autor tego projektu chyba nie dostosował do końca przewidzianych w tej ustawie rozwiązań do dynamicznego rozwoju sytuacji finansowej kraju. Po prostu bez przerwy jest mowa o tej sytuacji nadzwyczajnej... – „bez przerwy” to jest oczywiście przekłamanie pewne. W każdym bądź razie dosyć często jest mowa w uzasadnieniu, także i stanowiska Sejmu, o tej sytuacji nadzwyczajnej i o tej konieczności spojrzenia na równowagę finansów publicznych, jako na wartość konstytucyjną, co jest absolutnie oczywiste, ale zarazem brak jest takiego wyraźnego przesądzenia w uzasadnieniach, że od wprowadzenia tej regulacji zależy w istotny sposób uratowanie owej równowagi finansów publicznych. Tej argumentacji na dzień dzisiejszy, z uwzględnieniem tej dynamiki rozwoju sytuacji finansowej, także zauważonej przez ministra finansów, zdaniem Prokuratora Generalnego, brakuje. Prokurator Generalny sam nie jest w stanie oczywiście zbadać sytuacji finansowej kraju i powiedzieć, czy ona jest taka, czy nie. Opiera się tutaj na ocenach tych podmiotów, które zgodnie z Konstytucją, za tę sytuację są odpowiedzialne i tę sytuację są w stanie przedstawić, a więc przede wszystkim na poglądach ministra finansów.

Wobec tego, zdaniem Prokuratora Generalnego, chyba zbyt automatycznie niejako przeniesiono tę ocenę sytuacji finansowej kraju, jaka była wtedy, kiedy zrodził się pierwszy projekt tej ustawy, do sytuacji aktualnej, taki byłby pogląd Prokuratora Generalnego.

Sędzia Marek Zubik:

Żeby sprecyzować, rozumiem, że zdaniem Prokuratora Generalnego, dzisiejsza sytuacja budżetowa państwa nie jest na tyle nadzwyczajną, aby mechanizm wykreowany w ustawie mógł być stosowany wobec pracowników mianowanych, bo rozumiem, że w tym wąskim zakresie...?

Pan Andrzej Stankowski:

Tak jest. Tak, oczywiście, przy czym chodzi o sytuację finansową zaprezentowaną przez tego przedstawiciela rządu, który jest w tej mierze najbardziej miarodajny, czyli przez ministra finansów.

Sędzia Marek Zubik:

Drugie pytanie, w takim układzie, czy zdaniem Prokuratora Generalnego uczynienie przedmiotem zaskarżenia art. 7 – z pozostawieniem całego rozdziału drugiego ustawy, w którym znajduje się ta przesłanka wypowiedzenia lub obniżania wymiaru czasu pracy pracownika, czyli chodzi o art. 12 – wiąże się z tym, że jest wąski zakres zaskarżenia po to, aby pozostawić ten mechanizm w pozostałym zakresie do urzędników?

Pan Andrzej Stankowski:

Tak Prokurator Generalny rozumie intencje pana prezydenta, **dokładnie tak**.

Sędzia Marek Zubik:

Rozumiem, że tylko dlatego nie jest kwestionowany sam mechanizm określony w art. 11, art. 12?

Pan Andrzej Stankowski:

Tak, oczywiście, Wysoki Trybunale, gdyby Prokurator Generalny w tym przypadku tę ustawę – w innym oczywiście trybie, bo wiadomo, że nie w trybie kontroli prewencyjnej – kwestionował, prawdopodobnie zakres zaskarżenia byłby taki, że jeżeli nawet byśmy trzymali się tego zakresu dotyczącego urzędników mianowanych czy służby cywilnej, to byłyby jednak, mimo wszystko, też ujęte te pozostałe regulacje w zakresie odpowiadającym temu podmiotowemu zakresowi zaskarżenia regulacji podstawowej, ale odnosimy się do wniosku pana prezydenta.

Sędzia Marek Zubik:

Mam **ostatnie pytanie** dotyczące możliwości wydania rozporządzeń na podstawie obu zaskarżonych przepisów. Jak Prokurator Generalny postrzega ewentualną możliwość wydania tych rozporządzeń, **gdyby doszło do podpisania** tej ustawy?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, jeżeli chodzi o rozporządzenia z art. 16, to zdaniem Prokuratora Generalnego, nie byłoby możliwe wykonanie tego upoważnienia z uwagi na to, że upłynęły terminy do wykonania tych czynności, które wymagają odpowiedniego czasu, żeby je przeprowadzić, i których zaistnienie jest koniecznym warunkiem do wydania przez prezesa Rady Ministrów tych rozporządzeń. Po drugie, Wysoki Trybunale, nie ma żadnego mechanizmu, który w przypadku podpisania tej ustawy niejako automatycznie powodowałby jakiejś zmiany terminów, które dotyczą wykonania określonych czynności. A więc termin dla prezesa Rady Ministrów do wydania owych rozporządzeń z mocy..., może inaczej, w konsekwencji faktu, że ustawa weszłaby w życie później, niż zawarte to jest w samej tej ustawie, nie wywołałoby żadnego skutku, **czyli po prostu** nie ma tutaj mechanizmu przesunięcia terminu.

Sędzia Marek Zubik:

Ostatnie pytanie. Ustawa przewiduje **wieloetapowy proces racjonalizacji**, w którym ustala się kryteria zwolnień przez kierownika urzędu. Proszę powiedzieć, jaki jest stosunek Prokuratora Generalnego do zasugerowanego przez prezesa RCL-u tego argumentu dotyczącego, ewentualnie oczywiście, sądowej ochrony praw pracowniczych pracowników, nawet jeśli dotyczyłoby to pracowników mianowanych w służbie cywilnej? Czy uznałby Prokurator Generalny ten mechanizm sądowy w tym wypadku za efektywny, czy nie?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, co do tego Prokurator Generalny ma **bardzo poważne wątpliwości**. Z czego one się biorą? Otóż pamiętać trzeba o tym, że w postępowaniu sądowym przed sądem pracy oceniana jest sprawa indywidualna danej osoby. Porównajmy to z sytuacją urzędnika mianowanego zwolnionego z pracy za wypowiedzeniem i kwestionującego to wypowiedzenie. W takim przypadku sąd pracy nie bada przecież zasadności czy legalności ustawowych kryteriów uzasadniających wypowiedzenie. Bada jedynie, czy w tym konkretnym przypadku doszło do spełnienia tych kryteriów, a jak również, czy nie zachodzą inne okoliczności, które by w jakiś sposób przeciwdziałały takiemu rozwiązaniu sprawy przez pracodawcę. Tymczasem w tym przypadku mamy do czynienia z taką oto sytuacją, że kryteria – wobec braku kryteriów ustawowych – są ustalane, ale z mocy ustawy, przez kierownika jednostki. Kierownik jednostki musi te kryteria, oczywiście w odpowiednim trybie, przedstawić właściwym organom. Ale w każdym bądź razie on je wprowadza z mocy przepisu ustawowego.

Powstaje zatem istotna wątpliwość, czy sąd pracy byłby uprawniony do oceny prawidłowości, zasadności wprowadzenia samych kryteriów takich, a nie innych, w przypadku stosowania tej ustawy. Skoro bowiem ustawodawca przewidział wyłączną kompetencję kierownika jednostki do wprowadzenia tych kryteriów, to powstaje wątpliwość, czy ten system byłby w ogóle funkcjonalny, gdyby oddać w ręce sądów pracy kontrolę prawidłowości wprowadzania takich właśnie kryteriów. Podkreślam to jeszcze raz, sąd pracy nie bada... – jeżeli ma wątpliwości co do konstytucyjności podstaw prawnych zwolnienia, to oczywiście może wystąpić z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego wtedy, kiedy one są określone w prawie, ale jeżeli to prawo rangi ustawowej przenosi na kierownika jednostki kompetencje do ustalenia owych kryteriów, to powstaje poważna wątpliwość, czy sąd pracy byłby legitymowany do oceniania owych kryteriów i do ewentualnego dyskredytowania ich. Jakie byłyby wtedy konsekwencje?

Czy sąd pracy byłby w stanie zmienić te kryteria? Czy sąd pracy byłby w stanie w związku z tym zablokować proces restrukturyzacji w danej jednostce poprzez, na przykład, stwierdzenie, że te kryteria są niezasadne i wobec tego należałoby w tej sytuacji we wszystkich sprawach analogicznych orzekać w taki, a nie inny sposób, o bezskuteczności tego wypowiedzenia? To są poważne problemy, Wysoki Trybunał, z którymi przyszloby się, ewentualnie, sądom pracy chyba zmierzyć. Ale z uwagi na analogię kryteriów zwolnienia do podstaw zwolnienia określonych w ustawach, do kryteriów określonych ustawowo sądzę, że tu byłyby poważne wątpliwości. **Wobec tego ta ochrona chyba byłaby nie do końca iluzoryczna, a jeżeli byłaby iluzoryczna, to podważyłaby, prawdę powiedziawszy funkcjonalność całego tego systemu opartego na swobodnej w gruncie rzeczy decyzji kierownika jednostki co do ustalenia owych kryteriów – „swobodnej” oczywiście ze wszystkimi ograniczeniami ogólnymi wynikającymi z jego funkcji jako szefa jednostki odpowiedzialnego za funkcjonowanie tejże jednostki. [54:57]**

Sędzia Marek Zubik:

Bardzo dziękuję.

Miałby teraz pytania **do pana ministra**. Panie ministrze, wspominał pan minister o tych uwarunkowaniach finansowych i administracyjnych. Jeśli mógłbym poprosić o próbę syntetycznego wskazania, dlaczego ostatecznie Rada Ministrów zdecydowała się na skorzystanie z dość dolegliwego czy dość daleko idącego mechanizmu, jakim było wykreowanie w art. 12 tej ustawy przesłanki wypowiedzania lub obniżania wymiaru czasu pracy pracownika. Czy, zdaniem rządu, było to już takie *ultima ratio*, to znaczy, inne dotychczasowe bądź znane metody były uznane za niewystarczające? Czy mógłby pan minister ustosunkować się właśnie do tego problemu? Co ostatecznie skłoniło do sięgnięcia po ten środek prawny?

Pan Michał Boni:

Panie prezesie, Wysoki Trybunał, jeśli mogę sobie pozwolić, wraca dyskusja zdefiniowania tej „nadzwyczajności sytuacji”. Problem, przy dokonywaniu wyborów publicznych, nie polega na tym, czy się znajdujemy już w nadzwyczajnej sytuacji, tylko czy traktujemy sytuację istniejącą jako nadzwyczajną po to, żeby uniknąć naprawdę nadzwyczajnej sytuacji. Była mowa tutaj na temat długu publicznego i tego, że właściwie z pewnego punktu widzenia patrząc, udaje nam się nie osiągnąć tego poziomu 55% – dług publiczny w relacji do PKB. Ale intencją rządu jest, żeby to zagrożenie zminimalizować i uniknąć ryzyk niepewności.

Jedno z ryzyk niepewności wiąże się z relacją i z kursem pomiędzy złotym a euro. **Zmiana wartości złotówki** o 40 groszy zwiększa dług publiczny w skali 1% w relacji do PKB, o 16 miliardów złotych. Zmiana wartości kursowej niekoniecznie zależy od instrumentów, jakimi dysponuje się w danym państwie i w danej gospodarce – zależy, na przykład, od uwarunkowań zewnętrznych takich, jak sytuacja w wielu innych krajach europejskich. Celem nie jest więc tylko nieprzekroczenie 55%, tylko nie znaleźcie się w orbicie możliwych 55%, przy uniknięciu ryzyk w granicach 1–2 punktów procentowych PKB. To powoduje, że niekiedy podejmujemy decyzje, które z punktu widzenia wartości podejmowanych decyzji, nie mają zbyt dużego charakteru. Zmiany w **zasiłku pogrzebowym**, te, które zostały przyjęte i funkcjonowały już w roku 2010 i w 2011, *de facto* zmniejszają deficyt sektora finansów publicznych o 0,01 punktu procentowego. Ale dopiero suma wielu bardzo drobnych działań i to w obszarze, w którym nie wywołujemy nadmiernych napięć społecznych i nie dokonujemy zmian w tzw. wydatkach sztywnych, to znaczy nie mówimy, że nie ma waloryzacji emerytur i rent, nie mówimy, że nie ma podwyższenia płacy minimalnej itd. Suma tych drobnych działań składa się na ostateczny efekt finansowy. Nie należy pamiętać tylko i wyłącznie o długu publicznym, ale także o deficycie sektora finansów publicznych.

W roku 2006 poziom deficytu sektora finansów publicznych, czyli tego budżetowego, ale i wszystkich innych jednostek sektora finansów publicznych, wynosił 2,2% w relacji do PKB. W roku 2008 ten poziom wynosił 3,7% w relacji do PKB. W roku 2010 ten poziom wynosił 7,9% w relacji do PKB. Ja bym się nie ośmielił powiedzieć, że to jest zjawisko o charakterze długotrwałym, które od lat narasta. To jest zjawisko – ono ma swoje przyczyny – które przyrosło w ostatnich latach. Jedną z przyczyn jest także nasz wkład, wkład krajowy do wydatków związanych z absorpcją środków unijnych po to, żeby kraj się rozwijał, żeby inwesty-

cje były implementowane. Jednym z elementów przyrostu w skali 1–1,2% PKB jest **wzrost zadłużenia samorządowego**, o co toczy się zresztą spora batalia w tej chwili, czy dokonywać tutaj ograniczeń i jakimi narzędziami, w jakim trybie. Dlatego chciałbym powiedzieć, że wszystkie te działania, łącznie z tymi działaniami racjonalizacyjnymi i to pojmowanymi w sposób bardzo elastyczny, to znaczy, zarówno redukcja zatrudnienia, racjonalizacja, jak również to, o co pan sędzia Trybunału pytał, a mianowicie dzielenie się czasem pracy, czyli nie redukcja zatrudnienia, ale mniejsze zaangażowanie i także proporcjonalne do tego zmniejszenie wynagrodzeń. Te różne formy zostały tutaj zaproponowane po to, żeby ten, który sprawuje, wykonuje funkcje pracodawcy w danej jednostce, mógł – na miarę potrzeb tej jednostki – dokonać wyboru, jakie narzędzia dla danej jednostki uzna za stosowne.

Sędzia Marek Zubik:

Panie ministrze, jeśli mógłbym pozostać jednak przy **dobrze środka**. Art. 147 pkt 7 i art. 153 ust. 2 Konstytucji kreują prezesa Rady Ministrów na zwierzchnika zarówno urzędników korpusu służby cywilnej, jak i całej administracji rządowej. Proszę Trybunałowi powiedzieć, czy z dotychczasowych mechanizmów, które wiążą się z tym zwierzchnictwem, wynikało spostrzeżenie Rady Ministrów, że obecne mechanizmy związane z racjonalizacją, która jest przecież procesem długofalowym, są one po prostu nieadekwatne, nieefektywne, niewystarczające i dlatego trzeba było sięgnąć po nowy mechanizm? Czy też zaważyły jakieś inne okoliczności, które towarzyszyły, a ewentualnie nie zostały nazwane, na przykład, w uzasadnieniu projektu ustawy?

Pan Michał Boni:

Panie prezesie, Wysoki Trybunale, po pierwsze, chciałbym powiedzieć, że różne jednostki podejmowały takie działania i takie decyzje, ale decydowała o tym wola tych, którzy sprawowali bezpośredni nadzór. Z tytułu różnych zadań, z różnym obciążeniem, z różną intensywnością spadających na różne jednostki, to zadanie – pilnowanie, aby wzrost zatrudnienia nie był nadmierny – wyglądało w różnych jednostkach bardzo różnie. Nie ma też narzędzia egzekucyjnego, poza niewywiązaniem się z ewentualnego ustnie sformułowanego zadania. Stąd uznaliśmy po dyskusjach, że te narzędzia o charakterze ustawowym jasno precyzujące i mówiące o tym, że w określonym czasie w incydentalny sposób będzie można te działania podjąć i te operacje przeprowadzić, będą bardziej użyteczne i będą sprawiedliwie rozkładały ciężary na wszystkie jednostki, które podlegają prezesowi Rady Ministrów, przy pełnym naszym przekonaniu, że jednocześnie trzeba stosować rozwiązania elastyczne, to znaczy – o czym już była dzisiaj mowa – nie karać tych, którzy podjęli takie decyzje wcześniej, i stąd ta cała procedura analityczna poprzedzająca podjęcie decyzji.

Proszę wrócić uwagę, Wysoki Trybunale, ustawa miała wejść w życie z dniem 1 lutego. Natomiast to rozporządzenie prezesa Rady Ministrów miało być przygotowane i wejść w życie do 31 lipca. To był okres sześciu miesięcy, pół roku. Ja nie wyobrażam sobie, patrząc profesjonalnie na realizację tego zadania, na zespół ludzi, który miał je przygotowywać, że to jest zadanie, którego realizację można wdrożyć w sposób mechaniczny, to znaczy, gdyby teraz się okazało, że ustawa jest podpisana, przystępujemy do działania, bo do 31 lipca mamy jeszcze dwa i pół miesiąca. Ten czas, który był przewidziany między 1 lutego a 31 lipca, był bardzo dobrze zaprojektowany i wymagał bardzo dużego zaangażowania zespołów ludzkich, które miały te wszystkie analizy przygotować. W związku z tym – przepraszam, bo odpowiadam może nie wprost na to pytanie – ale konsultowaliśmy to z panem ministrem Berkiem, gdyby ewentualnie było takie czy inne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, niewątpliwie ustawa będzie wymagała nowelizacji. Ja nie mógłbym, patrząc profesjonalnie na te zadania, które tam są wyznaczone, powiedzieć z pełnym przekonaniem, że wchodzimy w środek pewnego procesu. Byłoby to złamaniem tych reguł, które chcieliśmy tutaj wprowadzić, także przejrzystości całego procesu, konsultacji, opiniowania i analizowania różnego typu uwarunkowań.

Sędzia Marek Zubik:

Panie ministrze, jeśli dobrze zrozumiałem pierwszą część pana wypowiedzi, wynikałoby z niej, że w normalnych warunkach funkcjonowania obecnych przepisów brakuje efektywnego mechanizmu wynikającego z rozsądnie rozumianego, stałego spojrzenia na racjonalny sposób zatrudnienia w administracji rządowej. Wobec tego, **czy w pracach rządu istnieją jakieś pomysły dokonania na stałe, nie incydentalnego, ale stałego mechanizmu**, który **zwiększyłby efektywność zwierzchnictwa prezesa Rady Ministrów nad administracją w perspektywie**, oczywiście, racjonalnego prowadzenia polityki kadrowej?

Pan Michał Boni:

Wysoki Trybunale, w naszym przekonaniu ten załącznik do rozporządzenia – pozwalający na rozpoczęcie prac analitycznych dotyczących tego, jak mają się wykonywane zadania do liczby osób realizujących określone zadania w danych jednostkach – miał być początkiem takiego modelu lepszego, bardziej nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi. Ta wiedza, uaktualniania później, mogłaby spowodować, że istniałby pełniejszy obraz. Myślę, że z czasem dopracowalibyśmy się o wiele bardziej efektywnego i nowoczesnego systemu oceny pracowników, jak również można byłoby – przepraszam, że osmielę się to powiedzieć – zweryfikować te słabości systemu wartościowania stanowisk pracy, które zostały wprowadzone za dosyć spore pie-

niądze jeszcze na przełomie roku, w końcówce roku 2007, co wynikało z wcześniejszych decyzji. Nasze rozmowy z dyrektorami generalnymi, nasze próby analiz tego, jak wygląda relacja między zadaniami a liczbą potrzebnych do tego pracowników, w oparciu o ten model wartościowania właściwie nie dawały żadnej rzetelnej, realnej wiedzy. Tak że powiedziałbym, iż to incydentalne rozwiązanie miało ufundować pewien mechanizm, który na stałe pozwalałby w bardziej nowoczesny, lepszy sposób zarządzać zasobami ludzkimi w administracji, bo bez względu na różne dyskusje, wydaje się, że tak jak w każdej dziedzinie życia, jakość tych zasobów, ich elastyczność, mobilność jest niesłychanie istotna dla realizacji określonych i podstawowych funkcji państwa.

Sędzia Marek Zubik:

Panie ministrze, chciałbym dwa pytania zadać na tle art. 9 ust. 1, chociaż ten przepis, jak wynika to ze stanowiska przedstawicieli pana prezydenta, świadomie nie jest zaskarżony ze względu na zakresowość zaskarżenia. Gdyby pan minister mógł się ustosunkować do dwóch problemów, pierwszy, dlaczego nie zdecydowano się na wprowadzenie jakiegokolwiek mechanizmu kontrolnego, choćby ze strony prezesa Rady Ministrów, nad kryteriami wyboru, o których mowa w ust. 1?

Rozumiem, że jednym z zarzutów, kierowanych w ogóle co do samego mechanizmu racjonalizacji, jest arbitralność. Jak rozumiem, ten mechanizm, poza konsultacją ze związkami zawodowymi, nie podlega żadnej ocenie. Zresztą to z wystąpienia przedstawiciela Prokuratora Generalnego również przebiegało, że potem powstawałoby pytanie o ewentualny mechanizm sądowej weryfikacji tych kryteriów, czy o nieefektywność tego mechanizmu. **Gdyby pan minister mógł powiedzieć Trybunałowi,** czy rozważano jakikolwiek mechanizm, który by pozwolił, choćby premierowi, czuwać nad tym, w jaki sposób kierownicy poszczególnych jednostek dobierają te kryteria? Drugie na tym tle pytanie. Z pańskiego doświadczenia, jak panu się wydaje, czy z punktu widzenia rozsądnej polityki kadrowej lepszy jest mechanizm ten, który jest zaproponowany w rozdziale drugim tej ustawy, który – nie oceniając teraz poprawności tego mechanizmu – lepiej służy dialogowi społecznemu ten mechanizm, który jest dzisiaj zaproponowany, pozwalając kierownikowi konkretnej jednostki, w porozumieniu ze związkami zawodowymi, ustalić te kryteria, **czy** lepszy jest mechanizm sztywny, ustawowy, który w tym sensie jest oczywiście pewny, bo jest ustawowy, ale nie pozwala zindywidualizować go do sytuacji?

Pan Michał Boni:

Panie prezesie, Wysoki Trybunale, ja mam dosyć jasne poglądy w tej materii. Mi wydaje się, że wszelkie rozwiązania, które zakładają jakiś proces relacji społecznych pomiędzy partnerami, czy to kogoś, kto wykonuje obowiązki pracodawcy, i czy tych po drugiej stronie, którzy pełnią funkcje reprezentacyjne, reprezentując interes pracowniczy, że to rozwiązanie zawsze o wiele lepsze. Na wniosek związków zawodowych, podczas dyskusji w parlamencie do art. 9 wprowadziliśmy ust. 2, który to ust. 2 mówi o podaniu do wiadomości pracowników tej jednostki tych kryteriów, ale również o udostępnieniu ich w Biuletynie Informacji Publicznej.

Bardzo zależało stronie społecznej na tym, żeby cały ten proces przebiegał nie tylko pod kontrolą tych narzędzi i mechanizmów, które wiążą się z procesem dialogu społecznego, ale również w szerszym wymiarze – wydaje mi się to bardzo dobre rozwiązanie – upublicznienie, a zarazem transparentność całego tego procesu, w tym momencie kryteriów, bo o nich jest tutaj mowa.

W tym sensie uważam, że to rozwiązanie proponowane było dobre. Z praktycznego punktu widzenia chcę powiedzieć – jeśli będę mógł prosić o wyjaśnienie jeszcze aspektów prawnych pana **ministra Berka,** za zgodą Wysokiego Trybunału, to będę o to bardzo prosił – natomiast z praktycznego punktu widzenia myśmy mieli intencje powołania tego zespołu, który miał pracować przy analizie tych danych, które napływają, zaczęliśmy spotkania z dyrektorami generalnymi. Była przygotowana cała siatka spotkań, kontaktów z tą dużą ilością podmiotów po to, żeby wypracować mechanizmy stałego współdziałania i monitorowania tego procesu – monitorowania tego procesu nie tylko i wyłącznie w imię tego przedsięwzięcia incydentalnego zawartego w ustawie, ale także na przyszłość. Wydaje nam się, że to z czasem, przy współpracy ze służbą cywilną i jej szefostwem, jej władzami, wypracowałyby o wiele bardziej nowoczesne niż te, które istnieją – muszę to ze smutkiem powiedzieć – do tej pory mechanizmy zarządzania zasobami ludzkimi.

Sędzia Marek Zubik:

Panie ministrze, jak by pan minister jednak mógł ewentualnie się odnieść do tej pierwszej części pytania, tego ewentualnego mechanizmu. Czy widziałby pan jeszcze konieczność, aby w związku ze zwierzchnictwem premiera nad całą administracją rządową, czy premier nie powinien mieć jednak jakiegoś mechanizmu, który pozwalałby ewentualnie korygować te ustalenia kierownika jednostki, który ustala te kryteria doboru pracowników podlegających racjonalizacji? Tu oczywiście mówimy o jawności, to prawda, to jest zapewnione, ale nie istnieje mechanizm – przynajmniej prawnie wpisany – który ewentualnie by korygował, również z

punktu widzenia potrzeb państwa, nawet tych przyszłych potrzeb państwa, te kryteria. Czy pan minister nie uważa, że powinien jednak istnieć jakiś mechanizm korygujący ewentualnie?

Pan Michał Boni:

Wysoki Trybunale, zakładaliśmy, że ten **mechanizm korygujący będzie pochodną informacji wstępnych**, jakie uzyskamy, tych informacji o charakterze analitycznym. Zestawienie tych informacji, to znaczy, zadania, ilość osób, z kryteriami i ilością zaproponowaną do zwolnienia, czy przy realizacji celu dziesięcioprocentowego czy w mniejszej skali, jeśli byłoby wystąpienie o zmniejszenie tego celu, pozwalałoby nam na stałość takiego kontaktu. A jeśli można prosić o aspekty prawne, pan minister Berek gdyby mógł, to bardzo proszę.

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunale, jeżeli można, tytułem uzupełnienia odpowiadając jeszcze na to pytanie Wysokiego Trybunału co do sposobu konstruowania tych kryteriów i braku ustawowego mechanizmu jakiejś weryfikacji czy nadzoru nad sposobem kształtowania tych kryteriów – takiej weryfikacji ze strony prezesa Rady Ministrów.

Gdybym mógł sobie pozwolić na taką konstrukcję, w której na chwilę bym oderwał się od tej ustawy i powiedział, że każdy pracodawca, który staje przed decyzją o zwolnieniu grupy pracowników i wszystko jedno, czy ta decyzja będzie wynikała z ustawy incydentalnej, będzie oparta na tzw. ustawie o zwolnieniach grupowych, będzie realizowana w ramach tzw. reorganizacji, zmiany struktury organizacyjnej jednostki, taki pracodawca będzie musiał sobie odpowiedzieć na pytanie, jaki dobiera on tych pracowników, wszystko jedno, z jakiego miejsca wypływa impuls, czy jest to jego inicjatywa, czy jest do tego w jakiś sposób przymuszony. Dlaczego musi sobie odpowiedzieć na to pytanie? Pomijam jego uczciwość, jako pracodawcy, w relacjach z pracownikami. Dlatego, że to, jak sobie odpowie na to pytanie, będzie kontrolowane przez sąd. Pracownik będzie miał prawo dowodzić przed sądem, że te kryteria były nieobiektywne, nieadekwatne, dyskryminujące, czyli każdy pracodawca będzie musiał rozpocząć tego typu procedurę od stworzenia takich kryteriów. To, co zostało zapisane w art. 9, jest swoistą dodatkową regulacją, choćby w stosunku do tej ustawy o tzw. zwolnieniach grupowych, która przecież nie przewiduje takiego mechanizmu. Tam się konsultuje ze związkami zawodowymi listę pracowników, ale to nie znaczy, że pracodawca jest zwolniony z obowiązku umiejętności odpowiedzi na pytanie, jak tę listę stworzył, w oparciu o jakie kryteria. W związku z tym ta regulacja, która została zaproponowana w art. 9, czyli to ustawowe nakazanie opisanie tych kryteriów, które i tak by musiały być w procesie myślowym wygenerowane, co więcej, musiałyby mieć odzwierciedlenie w każdorazowym akcie rozwiązującym stosunek pracy. A więc ten mechanizm jest mechanizmem dodatkowego upublicznienia tego procesu, dodatkowej jego transparentności, ale pozostaje procesem, który odbywa się w relacji pracodawca – pracownik. Dlatego w naszym przekonaniu, wtedy kiedy konstruowaliśmy ten projekt, wprowadzenie jakiegoś mechanizmu, w którym organ administracji weryfikowałby czy nadzorowałby, zaburzałoby tę relację. Co by się stało, gdyby premier uznał, że kryteria w jednostce X są niewłaściwe? Nakazałby zmianę? Ale kto by odpowiadał później za realizację procesu restrukturyzacji w oparciu o te kryteria? No przecież pracodawca. W związku z tym na pracodawcę nałożono obowiązek, nawet gdyby tego art. 9 nie było w ogóle, to on i tak musiałby się oprzeć o jakieś reguły, które byłyby czytelne i do obrony, a to, co jest w art. 9, jest pewnym dodatkiem. Tego nadzoru premiera nie ma z racji tej, że w naszym przekonaniu, byłoby to w jakiejś kolizji z samą instytucją tych czynności, które pracodawca później wykonuje.

Sędzia Marek Zubik:

To jeszcze mam **ostatnie pytanie**, w takim układzie. Proszę Trybunałowi powiedzieć, czy ta ustawa była przedmiotem opiniowania ze strony Rady Legislacyjnej? Jeśli była, to jaka była opinia? A jeśli nie, to dlaczego nie była opiniowana?

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunale, według mojej najlepszej pamięci, nie była przedmiotem opinii Rady Legislacyjnej.

Sędzia Marek Zubik:

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo.

Teraz bardzo proszę panią sędzię Teresę Liszcz o zdawanie pytań.

Sędzia Teresa Liszcz:

Dziękuję.

Chciałabym **najpierw porozmawiać z panem ministrem Bonim** – porozmawiać w imieniu Trybunału oczywiście. Panie ministrze, pan przedstawiał przyczyny, które skłoniły Radę Ministrów do tego, żeby dokonać tej

racjonalizacji – jak jest mowa o tym w tytule – zatrudnienia. Sam pan w międzyczasie w swoim wystąpieniu nazwał tę ustawę „incydentalną” – nazywa się „epizodyczną”.

Czy można mówić serio o tym, żeby incydentalna ustawa doprowadziła do racjonalizacji zatrudnienia? W moim odczuciu to jest raczej pewien proces przez dłuższy czas trwający, a właściwie stale występujący. Czy nie jest tak, że tak jak nazwał tę ustawę jeden z autorów w miesięczniku *Praca i zabezpieczenie społeczne*, że jej treści odpowiadałby raczej tytuł: „ustawa o redukcji zatrudnienia”?

To pierwsza sprawa. A kolejna, też w swoim wystąpieniu powiedział pan minister, że zatrudnienie w administracji wzrosło także w tym okresie, kiedy już był kryzys, kiedy gołym okiem było widać, że jest kryzys, także w roku 2009 i 2010, wtedy kiedy już były pierwsze projekty tej ustawy. Jak się ma obecna redukcja do przyjmowania do końca właściwie, jeszcze po uchwaleniu tej ustawy, nowych pracowników do administracji? To jest około 10 tysięcy w ostatnim okresie. Pamiętam, że pan minister powiedział, że chodzi głównie o wzrost zatrudnienia w związku z realizacją różnych zadań, z absorpcją funduszy unijnych itd. Ale przecież urzędnicy państwowi, zwłaszcza mianowani, są bardzo dyspozycyjni, można ich przenosić do wykonywania innych zadań i to pod groźbą wygaśnięcia stosunku pracy, jeśli się nie zgodzą.

Czy nie można było wykorzystać tego mechanizmu, żeby im kazać, skoro jest ich nadmiar i można wykonać te zadania po redukcji, czy nie można było ich przesunąć do innych zadań, zamiast przyjmować nowych w sytuacji, gdy już planowaliśmy redukcję? Mógłby pan minister wypowiedzieć się w tej sprawie?

Pan Michał Boni:

Panie prezesie, Wysoki Trybunale, używając określenia „ustawa o charakterze incydentalnym, epizodycznym” mówimy o tym, że miała ona wprowadzać na określony czas narzędzia i dokonać racjonalizacji zatrudnienia i zmniejszenia poziomu zatrudnienia w administracji do końca 2011 roku, z utrzymaniem tego celu do końca 2013 roku. Przy okazji – i zgodziłbym się z tym, co pani sędzia powiedziała, mianowicie że racjonalizacja zatrudnienia to jest proces stały – problem tylko polega na tym, w którym momencie i przy pomocy jakich narzędzi taki proces inicjujemy. Nam się wydawało, że wprowadzenie tych mechanizmów analitycznych, te narzędzia, jakimi dysponował, wedle projektu i wedle zapisów w ustawie, prezes Rady Ministrów, inicjowały taki stały proces. Podawałem już wcześniej przykład, że w rozmowach z dyrektorami generalnymi, wtedy kiedy rodziło się takie pytanie: no dobrze, to będzie redukcja zatrudnienia do określonego poziomu, zmniejszenie zatrudnienia w roku 2011, ale przecież zadania związane z takimi czy innymi celami w drugiej połowie, na przykład, 2012 roku będą wymagały określonej puli osób nowych i to być może o nowych zupełnie kompetencjach, co z tym zrobić? W rozmowach rysowało się coś, co można by nazwać takim planowaniem polityki zatrudnienia i to w dłuższym czasie. Po to, żeby cel tej ustawy o charakterze incydentalnym zrealizować, być może należało w pierwszym ruchu zmniejszyć to zatrudnienie w większej skali po to, żeby później, utrzymując określony poziom zatrudnienia, móc określić osoby zatrudnić. Ja uważam to za przejaw początku takiego dobrego planowania. Chcę powiedzieć jeszcze o jednej rzeczy, która jest pochodną tego poczucia – także w administracji – z lat wysokiego wzrostu gospodarczego.

W okresie wysokiego wzrostu gospodarczego mówi się z taką radością i apetytem o nowych zadaniach, o nowych osobach, które można zatrudnić. Tak było w latach 2005, 2006, 2007, w jakiejś części w roku 2008. Warunki, w jakich przyszło działać naszemu rządowi, są to warunki, patrząc na zdarzenia ekonomiczne na świecie, dosyć trudne. Należało się dostosować do tych zmieniających się warunków.

Jedną z podstawowych rzeczy było powściągnięcie tego wielkiego „apetytu” związanego z roszczeniem, że będzie można co roku więcej wydawać pieniędzy na określone zadania, bo reżimy oszczędnościowe się musiały pojawić. To samo dotyczy skali zatrudnienia. Nie jest łatwo, z perspektywy prowadzenia określonej instytucji, dokonywać tej redukcji zatrudnienia wtedy, kiedy naprawdę widzimy, że rosną potrzeby zadaniowe. Polska jest jednym z krajów, który ma wielki sukces, jeśli chodzi o skalę absorpcji środków unijnych. To wymagało nakładu pracy...

Sędzia Teresa Liszcz:

Przepraszam, że wpadnę w słowo. A dlaczego nie wykorzystano możliwości przenoszenia? Czy wszyscy nie mieli kwalifikacji, nie daliby sobie rady?

Pan Michał Boni:

Wedle mojej wiedzy i możliwości przenoszenia, i możliwości przesuwania, i zatrudniania pracowników na czas określony – kończy się jeden projekt unijny, później drugi projekt unijny, to w tej chwili akurat od półtora roku takie rozwiązania w wielu dziedzinach stosujemy – wszystkie te elementy zostały wykorzystane.

Sędzia Teresa Liszcz:

I mimo wszystko był wzrost w latach 2007–2010, według własnych słów pana ministra, **od 296.433 do 313.350**. Pan minister akcentował wzrost zatrudniania w latach 2005–2006, kiedy jeszcze o kryzysie nie było mowy, kiedy był dobry stan gospodarki. **Natomiast** mnie interesują zwłaszcza te lata 2007–2010, a w szcze-

gólności 2009–2010, wtedy ten przyrost jest bardzo istotny także, kiedy już mieliśmy kryzys tutaj, nie w Ameryce, tylko już u nas, w 2009 roku, a mimo wszystko dalej przyjmowano tyle osób do pracy, planując z drugiej strony ustawę projektującą redukcję. Czy to nie stawia trochę pod znakiem zapytania konieczności tej redukcji?

Pan Michał Boni:

Nie zgodziłbym się z tą opinią, dlatego że ta ustawa projektuje zadanie równoczesne do wykonania we wszystkich jednostkach. Te przyrosty zatrudnienia w różnych jednostkach bywały bardzo różne, bo *de facto* można powiedzieć, że przyrost zatrudnienia między rokiem 2009–2010 w placówkach zagranicznych to był przyrost zatrudnienia o 28 osób. Przyrost zatrudnienia w wielu innych miejscach, jak byśmy zrobili listę poszczególnych jednostek...

Sędzia Teresa Liszcz:

Chyba nie ma sensu, panie ministrze, nie mamy czasu, żeby robić tę listę. Nie to jest najważniejsze.

Pan Michał Boni:

To jest ważne, jeśli mogę sobie na to pozwolić, dlatego że to pokazuje bardzo zróżnicowaną sytuację w różnych jednostkach. Te rozwiązania...

Sędzia Teresa Liszcz:

Panie ministrze, przepraszam bardzo, że przerwę. Czy rzeczywiście takie działania, jak monitorowanie liczby zatrudnionych, kwalifikacji ich w stosunku do zadań, czy to musi być związane z redukcją, czy tego nie można było zrobić niezależnie od tej ustawy i nie powinno się stale robić?

Sędzia Teresa Liszcz:

Czy w ogóle ustawa jest do tego konieczna?

Pan Michał Boni:

Ja używam określenia „racjonalizacja zatrudnienia”. Podczas dyskusji w parlamencie przedstawiciele opozycji bardzo często mówili, że ustawa powinna nosić inny tytuł: „...o redukcji zatrudnienia”. Nie zgadzam się z tą tezą, dlatego iż uważam, że ustawa daje narzędzia różne dotyczące racjonalizacji zatrudnienia. Racjonalizacja zatrudnienia, jak to w teoriach zarządzania zasobami ludzkimi jest podkreślane wielokrotnie w całej literaturze, dotyczy także redukcji zatrudnienia, ale także zdobycia określonej wiedzy, jak są dopasowywane kwalifikacje do stanowisk pracy oraz monitorowania...

Sędzia Teresa Liszcz:

A tej wiedzy, przepraszam, bez tej operacji...?

Pan Michał Boni:

Nie jest moją winą, pani profesor, że – na przykład – system wartościowania pracy wprowadzony w roku 2007, chyba był wprowadzony bez przemyślenia, bo nie daje żadnych efektów. Ja nie chcę wchodzić w żadne polemiki dotyczące tego, jakie decyzje w określonym momencie podejmował określony rząd, ale śmiem powiedzieć, że te decyzje, które wówczas wprowadzano, nie dały narzędzi takich, które pozwalałyby, w oparciu o opis i charakterystykę stanowisk pracy, w pełni racjonalnie i rzetelnie prowadzić taki monitoring. Stąd zamysł – można krytykować, że ten zamysł został podjęty – niemniej jednak stąd zamysł, aby takie narzędzie, przy okazji tej ustawy o racjonalizacji zatrudnienia, wprowadzić.

Z wielkim szacunkiem odniosłem się do tego zdania, które była łaskawa pani wypowiedzieć, na temat tego, że w którymś momencie taki proces racjonalizacji trzeba zainicjować. Tak, chcieliśmy, żeby ta ustawa nie była tylko i wyłącznie prostą redukcją, dlatego że trzeba oszczędności, tylko żeby była racjonalizacją. Jeśli byłaby racjonalizacją, to również po dyskusjach przeciw z dyrektorami generalnymi, ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, powiedzieliśmy: środki, które będą zaoszczędzone, zostają w tych jednostkach. Co to oznacza? To oznacza, że w warunkach kryzysowych, że w warunkach trudnych na podwyżki wynagrodzeń można przeznaczać dodatkowo z budżetu mniej pieniędzy, bo one się finansują częścią tych oszczędności, które z procesu racjonalizacji wynikają. Mnie się wydaje, że to jest racjonalne, że to świadczy o trosce o to, aby warunki pracy osób pracujących w administracji były jak najlepsze, a również żeby ten proces racjonalizacji zatrudnienia pozwolił na to, aby poprzez wskazanie kryteriów można było zostawić i utrzymać w zatrudnieniu osoby o najlepszych parametrach.

Sędzia Teresa Liszcz:

Panie ministrze, **uprzedził pan właśnie moje pytanie, bo ja nie byłam pewna, czy dobrze zrozumiałam**, że oszczędności, które miały wyniknąć z wdrożenia tej ustawy, nie miały ratować katastrofalnej sytuacji budżetu, tylko miały być przeznaczone na podwyżki wynagrodzeń tych urzędników, którzy zostaną, czyli dobrze jednak rozumiałam, tak?

Pan Michał Boni:

Ja może wyjaśnię, **bo to dosyć skomplikowany proces.**

Sędzia Teresa Liszcz:

Nie wydaje mi się, ale bardzo proszę.

Pan Michał Boni:

Nie, on nie jest taki bardzo prosty. Kwestia polega na tym: jeśli zmniejszamy zatrudnienie i mamy z tego tytułu oszczędności, i te oszczędności zostają w danej jednostce, to wtedy może się okazać, że w kolejnych latach – ja dlatego mówiłem tutaj o latach 2012, 2013, 2014 – przy takim samym funduszu wynagrodzeń, co jest oszczędnością dla budżetu państwa w kolejnych latach, bo się nie zwiększa funduszu wynagrodzeń, przy takim samym funduszu wynagrodzeń, a zmniejszonej liczbie osób, można dokonać podwyżek wynagrodzeń. To oznacza, że realizujemy wtedy dwa cele. Może na zbyt małym, może niektórzy powiedzą, ale jednak na pewnym poziomie dokonujemy wzrostu wynagrodzenia, nie angażując środków z budżetu, ponieważ poziom nakładów jest taki sam, jak w roku minionym. Ten *constans* funduszu wynagrodzeń jest tutaj dosyć istotny, w tym sensie jest to oszczędność. Jak patrzymy na rozwijanie się w czasie tego projektu i tego rozwiązania, on przynosi oszczędności, ponieważ bez żadnych dodatkowych nakładów, przy takim samym poziomie funduszu wynagrodzeń pozwala na lekki wzrost wynagrodzeń.

Sędzia Teresa Liszcz:

Dziękuję, ale to i tak powiało optymizmem, że jednak nie jest tak katastrofalnie, skoro planuje się z oszczędności podwyżki płac.

Ja na razie dziękuję panu ministrowi, a chciałabym **poprosić pana mecenasa Proksę** przedstawiciela wnioskodawcy o odpowiedź na co najmniej dwa pytania.

Nawet po pytaniach pana sędziego Zubika, panie ministrze, nie jest dla mnie jasne, jaki jest zakres zaskarżenia. Odniosę się do wniosku. W punkcie pierwszym jest mowa o pracownikach zatrudnionych na podstawie mianowania, zaskarżenie jest zakresowe w odniesieniu do tej kategorii. Czy mam rozumieć, że chodzi o wszystkich pracowników mianowanych bez względu na to, czy są członkami korpusu służby cywilnej, czy nie? Czy tylko mianowanych członków korpusu służby cywilnej?

Pan Aleksander Proksa:

Chodzi o wszystkich pracowników mianowanych.

Sędzia Teresa Liszcz:

Proszę powiedzieć, gdzie – zdaniem pana mecenas – funkcjonują, pracują obecnie, w jednostkach objętych tą ustawą, mianowani pracownicy poza korpusem służby cywilnej? Ja sobie przypominam, że – jeśli się nie mylę – chyba od 27 stycznia 1995 roku nie wolno już mianować na podstawie ustawy z 1982 roku, a kolejne ustawy o służbie cywilnej, w przepisach wprowadzających, przewidywały wygaśnięcie tych mianowań starych, przekształcenie stosunków pracy z tych mianowań na czas nieokreślony. Ostatecznie to wygaszenie nastąpiło – proszę mnie poprawić, jeśli się mylę – chyba 31 grudnia 2007 roku. Na pewno zostały mianowania w jednostkach państwowych pozarządowych, w Kancelarii Sejmu, Senatu, w Kancelarii Prezydenta, w innych jednostkach nie rządowych, a państwowych. Gdzie pan dostrzega, panie ministrze, tych mianowanych w jednostkach, które są objęte tą ustawą?

Pan Aleksander Proksa:

Chciałem zwrócić uwagę, że jest opcjonalna możliwość, aby racjonalizacja zatrudnienia była dokonywana także w tych jednostkach, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a więc jednostkach, w których mianowań nie wygaszono.

Sędzia Teresa Liszcz:

To znaczy w jakich, na przykład?

Pan Aleksander Proksa:

Nowe mianowania w administracji rządowej były niemożliwe po 27 stycznia 1994 roku, a więc to już jest bardzo długi okres czasu. Natomiast to wygaszenie mianowań, które nastąpiło w 2007 roku, odnosiło się do osób, które były w administracji rządowej. Natomiast jeżeli ktoś miał status urzędnika mianowanego wcześniej, to ten status zachowuje.

Sędzia Teresa Liszcz:

W urzędach administracji rządowej?

Pan Aleksander Proksa:

Nie – jeżeli pracuje w innej jednostce nie administracji rządowej, w której nie doszło do wygaszenia.

Sędzia Teresa Liszcz:

No właśnie, ale w jakich jednostkach objętych tą ustawą? Jakie jednostki wchodzi w grę? Ja wymieniałam kancelarie organów ustawodawczych. Ale w jakich objętych tą ustawą? Pytam, czy rzeczywiście istnieje podmiot, jeżeli chodzi o tę kategorię mianowanych spoza korpusu służby cywilnej, a objętych tą ustawą? Czy są jakieś desygnaty?

Pan Aleksander Proksa:

Art. 4 mówi, że można przeprowadzić racjonalizację zatrudnienia w kancelariach Sejmu, Senatu, prezydenta i innych urzędach administracji państwowej, nierządowej, a tam te mianowania wygaszone nie zostały – nie zostały wygaszone, ci urzędnicy, którzy zostali mianowani przed 26 stycznia 1994 roku, zachowują ten status. Wygaszenie mianowań nastąpiło tylko w administracji rządowej w zakresie objętym...

Sędzia Teresa Liszcz:

Zgoda, tylko że co do zasady, jak rozumiem, te jednostki nie są objęte racjonalizacją.

Pan Aleksander Proksa:

Tam jest opcjonalna tylko możliwość, tak.

Sędzia Teresa Liszcz:

Dziękuję, teraz mam następne pytanie co do art. 7. Czy art. 7 wnosi jakąś nowość normatywną? Czy on – pojmowany oddzielnie, wyizolowany od innych przepisów – jakąś nowość normatywną wprowadza?

Pan Aleksander Proksa:

Ten przepis, jak rozumiem, wskazuje, które z działań podejmowanych przez kierowników jednostek organizacyjnych objętych ustawą, wobec pracowników tych jednostek, są uważane za racjonalizację zatrudnienia i pozwalają zaliczyć te działania do dziesięcioprocentowej redukcji etatyzacji w danej jednostce, a więc są wskazane sposoby. Jednym z tych sposobów, który pan prezydent kwestionuje w swoim wniosku, jest rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem mianowanym – z punktu widzenia art. 153 ust. 1 – to, co jest powiedziane w pkt 3 tego przepisu, czyli obniżenie wymiaru czasu pracy z jednoczesnym obniżeniem wynagrodzenia, proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia.

Sędzia Teresa Liszcz:

Panie mecenasie, **gdzie jest to novum?** Zgadza się, że w ustawie nie powinno być przepisów pustych, które nie mają treści normatywnej. Chcę zapytać, na czym polega to *novum*? Czy gdyby nie było art. 7, to nie można by z pracownikami rozwiązać stosunku pracy, w szczególności z pracownikiem posiadającym prawo do emerytury lub renty? Do tego jest art. 7 potrzebny?

Pan Aleksander Proksa:

Na pewno wolno byłoby rozwiązać.

Sędzia Teresa Liszcz:

Także w stosunku do pracowników mianowanych jest wypowiedzenie dopuszczalne.

Pan Aleksander Proksa:

Przepis ten, jak mówię, **głównie jest w tym celu**, aby umożliwić kwalifikowanie działań kierowników jednostek do redukcji zatrudnienia. Przykładowo, to, co jest w pkt 2, niezawarcie kolejnej umowy o pracę to jest doprowadzenie do sytuacji, w której wygasa stosunek pracy, który został nawiązany.

Sędzia Teresa Liszcz:

Czy to byłoby wynikiem wejścia w życie tego przepisu, że można nie zawrzeć stosunku pracy z kimś, komu skończyła się jedna umowa terminowa? Czy do tego jest ten art. 7 potrzebny? Czy to nie stwierdzenie pewnych oczywistości, przypomnienie, że istnieją takie sposoby, takie instrumenty? Gdybyśmy, powtarzam, w izolacji od kontekstu normatywnego ten przepis rozpatrywali, czy on wnosi wtedy jakąś nowość normatywną? Jeśli wnosi, to na czym ona polega?

Pan Aleksander Proksa:

Być może, przy tym rozumowaniu można by było wywodzić to z innych przepisów ustawy, z całokształtu regulacji. Zebrano to wszystko w jednym przepisie, stawiając kropkę nad „i”, wyraźnie wskazując, które sposoby działania kierownika jednostki względem pracowników są, zgodnie z ustawą, sposobami racjonalizacji zatrudnienia.

Sędzia Teresa Liszcz:

W tym momencie zwróciłam uwagę na jeszcze jedną rzecz. We wniosku wnioskodawca skarży art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 w zakresie, w jakim dopuszcza wypowiedzenie stosunku pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania, a już, gdy chodzi o inne sposoby rozwiązania, żadnych ograniczeń nie wprowadza, tak? Czyli tu nie tylko podmiotowe miałyby być, ale i jakieś przedmiotowe ograniczenie tego zaskarżenia?

Pan Aleksander Proksa:

Wysoki Trybunał, jest zaskarżenie w odniesieniu do wypowiedzenia, dlatego że w tym zakresie jest wprowadzana ustawą odrębna, samoistna podstawa takiego wypowiedzenia, to znaczy, objęcie racjonalizacją zatrudnienia. To jest wskazywane jako samodzielna podstawa do wypowiedzenia. Ja rozumiem, że innych sposobów zakończenia stosunku pracy z urzędnikiem mianowanym ta ustawa nie zmienia, choć pozwala zaliczyć te przypadki do racjonalizacji zatrudnienia.

Sędzia Teresa Liszcz:

W międzyczasie powiedział pan mecenas, według mnie, bardzo ważną rzecz, bo wyjaśnił pan treść tego przepisu w kontekście innych artykułów tej ustawy, w szczególności w kontekście art. 9, z którego wynika, że tu nie chodzi o takie wypowiedzenie czy inne rozwiązanie, jakie jest dopuszczalne na gruncie obecnych przepisów, tylko chodzi o tego rodzaju wypowiedzenie, przy którym fakt objęcia danej jednostki racjonalizacją jest samoistną, wystarczającą przyczyną wypowiedzenia.

Właśnie o to chodzi, że art. 7 zawiera *novum*, nowość normatywną, ma treść normatywną, o ile – zgodnie z regułami wykładni – interpretujemy go w kontekście innych przepisów tej ustawy, w szczególności tego przepisu niezmiernie ważnego, który stanowi, że sam fakt przeprowadzenia racjonalizacji w danej jednostce, już bez wnikania w jakiegokolwiek inne okoliczności, jest wystarczającą podstawą do wypowiedzenia. I o to właśnie chodzi. Nie zakładamy, że ustawodawca zamieścił pusty przepis, który tylko przypomina, że w prawie pracy są takie a takie sposoby, które mogą doprowadzić do redukcji zatrudnienia, tylko że tutaj chodzi o dokonanie tych czynności w sposób przewidziany w dalszych przepisach, że tu chodzi o wypowiedzenie na warunkach, które są uregulowane w tej ustawie, czyli, że trzeba tłumaczyć art. 7 w kontekście innych przepisów, w szczególności art. 9, art. 11 i art. 12, czy tak?

Pan Aleksander Proksa:

Tak.

Sędzia Teresa Liszcz:

Dziękuję bardzo, panie ministrze.

Teraz chciałabym porozmawiać, jeśli można, z szefem centrum legislacyjnego. Panie ministrze, pan powiedział – to mnie bardzo zaintrygowało – że jednym z argumentów dla rządu, przy przygotowywaniu tej ustawy, było stanowisko dyrektorów generalnych, czyli tych osób, tych urzędników, którzy są przedstawicielami pracodawcy w urzędach administracji rządowej. Oni stwierdzili, że nie trzeba wyłączać pracowników z mianowania, urzędników mianowanych, bo oni i tak sobie poradzą, i tak prawdopodobnie nie będą zwolnieni, bo skoro się dopracowali mianowania, to mają tak wysokie kwalifikacje, że nikt rozsądny – a przecież dyrektorzy generalni są rozsądni i uczciwi, i bezstronni politycznie, i neutralni – nie będzie się pozbywał takich dobrych pracowników. A jeżeli się okaże, że jakoś się przeszwarzowali przez to sito do mianowani, a są słabi, to będzie dobra okazja, żeby się ich pozbyć. Czy rzeczywiście nie ma do tej pory instrumentów, żeby pracowników mianowanych, urzędników mianowanych służby cywilnej zwolnić, jeśli źle pracują, trzeba szukać aż okazji w takiej ustawie? Sam pan wymienił jedną, może mało fortunną, utratę nieposzlakowanej opinii, ale to są raczej sytuacje dotyczące moralności i przyjmijmy, że rzadkie. Ale czy nie ma innych instrumentów, żeby zwolnić urzędnika mianowanego, jeśli jest słaby, jeśli źle pracuje czy nie rozwija się zawodowo?

Pan Maciej Berek:

Jeśli pytanie Wysokiego Trybunału zmierza do pytania o treść przepisów, to oczywiście one są jasne i przesłanka dwukrotnej oceny negatywnej jest przesłanką do rozwiązania. Natomiast jeśli Wysoki Trybunał pyta o zreferowanie przebiegu spotkania, to ono mniej więcej taki wydźwięk miało, jak zreferowałem.

Sędzia Teresa Liszcz:

Nie, nie pytam o przebieg spotkania.

Pan Maciej Berek:

Dyrektorzy generalni, którzy realizują te czynności i tę ustawę znają, powiedzieli, że racjonalne przeprowadzenie tego procesu powinno obejmować wszystkich pracowników.

Sędzia Teresa Liszcz:

Czy rzeczywiście? Jaka jest proporcja – pan to na pewno wie, panie ministrze, a jak nie, to pan minister Boni wie – w korpusie służby cywilnej, bo na razie w tej populacji się obracamy, urzędników mianowanych do pracowników?

Pan Maciej Berek:

Urzędników mianowanych jest około 7 tysięcy, natomiast ogólna liczba pracowników – patrzę na dane, które ma pan minister – około 80 tysięcy, to jest cały korpus służby cywilnej, w tym jak rozumiem będzie...

Sędzia Teresa Liszcz:

Z tego, co ja czytałam, to jest ponad 100 tysięcy. Już dawno było 115 tysięcy, więc to są chyba jakieś zaniżone dane.

Pan Maciej Berek:

Być może, Wysoki Trybunale. Nie jestem najlepszym adresatem do przedstawienia tych danych, przepraszam. W tej chwili próbuję odtworzyć, ja nie mam w pamięci danych dotyczących liczebności korpusu służby cywilnej.

Sędzia Teresa Liszcz:

Może pan, jako szef centrum, nie, ale przedstawiciele rządu na pewno są dobrym adresatem tego pytania. Ja już dano czytałam, że było 115 tysięcy parę lat temu. Myślę, że to jest co najmniej 120 tysięcy. W każdym razie jest to niewielki procent. Rzeczywiście nie można było zrealizować celów ustawy bez dotyknięcia tą redukcją tego jądra korpusu służby cywilnej, tych najdłużej pracujących, o najwyższych kwalifikacjach? Chyba zgodzi się pan ze mną, że stabilność zatrudnienia, zwłaszcza tych mianowanych urzędników, tej gwardii, tego najbardziej podstawowego trzonu, gwarancja ich zatrudnienia to jest jedna z gwarancji funkcjonowania rzetelnego, neutralnego politycznie korpusu służby cywilnej, o którym jest mowa w art. 153?

Czy trzeba było tę wartość, jaką jest służba cywilna, jej stabilność, przy takiej liczbie i takich proporcjach urzędników mianowanych do umownych, trzeba było dotykać ich tą redukcją?

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunale, oczywiście pani sędzia ma rację, podając tę liczbę 123 tysięcy, jako średni stan osobowy korpusu służby cywilnej w ubiegłym roku, do którego należy odnieść te między 6 a 7 tysięcy urzędników mianowanych. Natomiast pytanie, na które w imieniu prezesa Rady Ministrów odpowiadaliśmy, nie było pytaniem o tym, czy to jest niezbędne, tylko, czy to jest konstytucyjnie dopuszczalne.

Sędzia Teresa Liszcz:

Właśnie, a kiedy jest konstytucyjnie dopuszczalne, jeżeli przykładamy test proporcjonalności? Jeśli jest niezbędne.

Pan Maciej Berek:

Wtedy kiedy ustawodawca uzna, że zastosowanie tego narzędzia jest proporcjonalne do celu, który chce osiągnąć, i nadmiernie nie ingeruje w konstytucyjnie chronione prawa. Z powodów, które miałem okazję w swoim pierwszym wystąpieniu przywoływać, myśmy – jako rząd – w trakcie prac tej nadmiernej ingerencji nie postrzegali. Na pytanie o to, czy istnieją przepisy prawne, które pozwalają dyrektorom generalnym oddziaływać na zatrudnionych urzędników, czy to w ramach korpusu służby cywilnej czy urzędników państwowych – odpowiedź na to pytanie jest Trybunałowi z pewnością znana – oczywiście istnieją. Natomiast mówił też minister Boni, odpowiadając na pytanie Wysokiego Trybunału, o istotnej różnicy pomiędzy tą ustawą, która jest przedmiotem zaskarżenia, a tymi przepisami ogólnymi. Ona wprowadza bardzo silny mechanizm sankcjonowania osób, które są odpowiedzialne za realizację. W związku z tym rząd zaproponował parlamentowi, a parlament przyjął taką sugestię, aby wprowadzić regulację, która będzie regulacją kompletną co do skutku, a niestety często okazuje się, że jest tak, że bez zastrzeżenia, jaka sankcja nastąpi w przypadku niezrealizowania obowiązku, szczególnie jeżeli jest to obowiązek trudny, bo to jest trudny obowiązek nałożony na dyrektorów generalnych, istniała obawa, że ten efekt nie będzie taki, o jaki rząd zabiegał. Stąd była konstrukcja...

Sędzia Teresa Liszcz:

No właśnie, panie ministrze, ale sankcjonowane jest co w tej ustawie? Niewykonanie zadania i sankcjonowane jest tak, jak się sankcjonuje naruszenie dyscypliny finansów, a pan gładko przeszedł do tej kwestii od sprawy naruszenia praw, od ochrony pracowników. Nie jest sankcjonowane w jakiś szczególny sposób naruszenie praw pracowników przez naruszenie chociażby tej ustawy – sankcjonowane jest niewykonanie redukcji o co najmniej 10%, czy tak, czy nie? Czy ja się mylę?

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunale, to są różne płaszczyzny sankcji. Sankcja za ewentualne zwolnienie pracownika z naruszeniem przepisów prawa jest sankcją – jeżeli tak można powiedzieć – czy przynosi skutek w postaci oceny, do której uprawniony jest sąd pracy, włącznie z tym, że uzna te czynność za bezskuteczną. Natomiast sankcja, o której mówię, która jest zawarta w tej ustawie, jest sankcją z tytułu niewykonania ustawy w tym rozumieniu, że nie osiąga się tego parametru, który ustawodawca nałożył.

Sędzia Teresa Liszcz:

Jasne, tyle tylko, że **mnie zdziwił przeskok** od problemu naruszenia stabilności urzędników służby cywilnej do sankcji, bo logicznie rzecz biorąc, to spodziewałam się, że pan minister będzie mówił o sankcjach naruszenia tej ustawy w stosunku do uprawnień pracowników, a pan przeszedł do innej kwestii. Zostawmy już to, nie ma to sensu. Wróćmy jeszcze do tych instrumentów rozwiązywania. Jak słusznie przyznał pan mecenas, art. 7 trzeba tłumaczyć w kontekście normatywnym, między innymi, art. 9 i art. 11, bo inaczej byłby pozbawiony nowej treści normatywnej.

Przejdźmy do tego art. 9 w związku z art. 11. *Clou* tej ustawy polega na tym, że fakt przeprowadzania racjonalizacji w danej jednostce jest wystarczającym powodem do tego, żeby zwalniać, zmniejszać wymiar czasu pracy, bo nie mówię już o niezatrudnianiu po ustaniu stosunku pracy na czas określony, bo to jest zupełna oczywista oczywistość. Panowie przedstawiciele rządu podnoszą, że to nie jest tak, że tylko racjonalizacja i już nie ma dyskusji, że są kryteria doboru ofiar do tej racjonalizacji. Ma zrobić to kierownik urzędu – „kierownik jednostki” jest tutaj napisane. Czy może być tak, że kierownicy różnych jednostek, nawet o tym samym profilu, na przykład kierownicy różnych urzędów wojewódzkich, czy tak naprawdę dyrektorzy generalni różnych urzędów wojewódzkich, mogą opracować różne kryteria? Ja wiem, że myśl taka była, żeby przy rodzajowo różnych jednostkach dopasować kryteria do specyfiki jednostki, ale przecież mamy wiele jednostek tego samego rodzaju. Czy może być tak, że kierownicy ich opracują różne kryteria? Czy ustawa temu zapobiega?

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunale, po pierwsze, sens mojej poprzedniej wypowiedzi był, być może, nieudolnie próbą wyartykułowania argumentu, dlaczego ustawa szczególna, a nie narzędzia te, które istnieją w systemie prawnym bez tej dodatkowej ustawy. **Natomiast odpowiadając** na pytanie o wyobrażenie sobie, czy dyrektorzy generalni dwóch urzędów wojewódzkich mogą stworzyć różne kryteria – tak, moja wyobraźnia buduje taką sytuację, w której jeden z dyrektorów, na przykład, outsourcingowo część usług, które w innym urzędzie realizowane są poprzez pracowników. To jest bardzo dobry moment, żeby tych pracowników, którzy do tej pory – w jakiejś liczbie – realizowali zadania o charakterze usługowym, objąć tą racjonalizacją, przywołując kryterium tego, że na dziś tańszym sposobem realizacji tych czynności usługowych jest ich zlecenie na zewnątrz.

Sędzia Teresa Liszcz:

Dobrze, porozmawiajmy dalej o tych kryteriach, panie ministrze. Jakie znaczenie prawne będzie miał wykaz tych kryteriów i jaką moc wiążącą? Poza tym, czy będzie możliwa tak naprawdę ocena przez sąd ocena samego doboru kryteriów i na jakiej podstawie, skoro ustawa nie daje żadnych wytycznych w tym zakresie? **Można sobie wyobrazić, że ustawa daje jakieś ogólne kryteria**, na przykład, że kwalifikacje, że staż, a w ramach tych kwalifikacji mogą być jakieś negatywne, że się wyłącza jedynych żywicieli rodzin. Niczego takiego nie ma. Wobec tego, jaka byłaby podstawa oceny zgodności z ustawą samych tych kryteriów, samego doboru jeszcze na papierze tych kryteriów? Czy miałyby sąd jakąś podstawę oceny?

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunale, ja starałem się już to wcześniej powiedzieć.

Sędzia Teresa Liszcz:

Mówił pan o niedyskryminacji, to ja pamiętam, ale poza tym.

Pan Maciej Berek:

Sąd pracy będzie dokonywał oceny czynności podejmowanej przez pracodawcę, czy czynność ta polega na zmianie warunków zatrudnienia albo na decyzji o ustaniu tego zatrudnienia. Ta czynność będzie kontrolowana. Ta ustawa nie przyznała sądom pracy żadnych nowych kompetencji do dokonywania czynności kontrolnych, w szczególności artykuł, który statuuje obowiązek ustanowienia kryteriów zwolnień, nie jest rozbudowywany o jakiegokolwiek mechanizmy weryfikowania i kontrolowania. One mają...

Sędzia Teresa Liszcz:

Panie ministrze, nie myślałam o specjalnych mechanizmach, tylko myślałam o swoistym prejudykacie, o ocenie tych kryteriów w procesie oceny legalności i zasadności samego zwolnienia. Ale tu pan stwierdza, że możliwości takiej oceny i prawa do takiej oceny sąd nie ma, tak?

Pan Maciej Berek:

Próbując odpowiedzieć na pytanie Wysokiego Trybunału, chciałbym się, po pierwsze, jeszcze raz odwołać do tego, co było przedstawione, że te kryteria są przede wszystkim elementem transparentności procesu i pewnego dialogu, który odbywa się pomiędzy pracodawcą a osobami, które są dotknięte tym procesem jako pracownicy. A po drugie, w moim przekonaniu próba poszukiwania momentu, w którym te kryteria podlegają ocenie, jest o tyle skuteczna, o ile uznamy, że sąd pracy będzie badał, czy zastosowana do konkretnego pracownika czynność, na przykład o rozwiązaniu stosunku zatrudnienia, jest do obrony. W związku z tym będzie badał i pytał sąd pracy, czy te kryteria – wszystko jedno, czy spisane, jak mówiłem wcześniej, czy jedynie tylko przemyślane i możliwe do wyartykułowania – są takimi, które pozwolą racjonalnie odpowiedzieć na pytanie, dlaczego pracownik A, a nie pracownik B. Natomiast w żadnym odrębnym trybie te wyabstrahowane kryteria żadnej kontroli dodatkowo podlegać by nie mogły.

Sędzia Teresa Liszcz:

Także przy indywidualnej kontroli legalności i zasadności konkretnego zwolnienia, tak?

Pan Maciej Berek:

W ramach czynności kontroli konkretnego aktu pracodawcy, moim zdaniem, sąd byłby uprawniony, tak jak jest uprawniony na zasadach ogólnych do badania i sprawdzania, czy ta czynność była związana z istnieniem obiektywnych przesłanek do wybrania konkretnego pracownika.

Sędzia Teresa Liszcz:

Czy na pewno, skoro mamy wyraźny przepis, że sama racjonalizacja jest wystarczającą samoistną podstawą do zwolnienia? Czy sąd ma prawo rzeczywiście wnikać w tej sytuacji? Bo inna byłaby sytuacja, gdyby były kryteria ustawowe, to sąd by musiał badać, bo ustawa przewiduje takie a takie kryteria, a nie są dotrzymane. Jeżeli mamy wyraźny przepis w art. 9, że fakt racjonalizacji – tak to nazywajmy – jest wystarczającą samoistną podstawą wypowiedzenia, czy sąd ma prawo badać coś więcej?

Poza tym, na ile wiążący charakter mają te kryteria? Kogo mają wiązać? Nie jest to ani regulamin, nie jest to ani porozumienie ze związkami, któremu można by próbować nadać charakter szczególnego źródła prawa pracy (zakładowego). To na jakiej zasadzie te kryteria mają wiązać?

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunale, nie podjąłbym się obrony takiego stanowiska, że ta ustawa wyłączyła cokolwiek z kognicji sądów pracy co do zakresu oceny legalności czynności podejmowanych przez pracodawcę.

Sędzia Teresa Liszcz:

Legalności – tak, ale zasadności.

Pan Maciej Berek:

Tylko że w ramach kontroli legalności rozwiązania stosunku pracy sąd bada także, czy dobór tej osoby wynika z czegokolwiek poza tym, że pracodawca – już mówiąc zupełnie potocznie – nie lubi danego pracownika. Wszystko jedno, czy to rozstanie z pracownikiem odbywa się na gruncie tej ustawy, czy w jakimkolwiek innym reżimie, te kryteria muszą istnieć i muszą być wyartykułowane przez pracodawcę. W moim przekonaniu ta ustawa tego obowiązku po stronie pracodawcy nie wyłączyła i w konsekwencji nie wyłączyła także prawa sądu pracy do badania tego.

Sędzia Teresa Liszcz:

A gdyby tak było, to ja nie wiem, czy ta ustawa byłaby efektywna, jeżeliby rzeczywiście sądy pracy w każdym indywidualnym przypadku badały nie tylko legalność, ale i indywidualnie zasadność – zasadność doboru. Nie zastanawiał się pan minister nad tym?

Pan Maciej Berek:

Zastanawialiśmy się, Wysoki Trybunale, i rozważaliśmy, i stąd były spotkania przygotowujące dyrektorów generalnych do tej procedury, żeby sposób realizacji tej ustawy gwarantował jej efektywność także w tym sensie i wymiarze kontroli sądowej. Tak, uznawaliśmy, że naturalnym prawem każdego pracownika jest to, żeby żądał weryfikacji, czy działania jego pracodawcy są zgodne z prawem, czy nie, także z tym prawem incydentalnym, i dlatego – pan minister Boni mówił o tym – te spotkania przygotowawcze były uruchomione jeszcze zanim ustawa została uchwalona przez parlament, po to, żeby wypracować model, który byłby najbardziej optymalny i zgodny z przepisami.

Sędzia Teresa Liszcz:

Teraz porozmawiamy o jeszcze jednej kwestii związanej z realizacją tej racjonalizacji. Bardzo mnie niepokoi art. 11: „Przy wypowiedaniu 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 sto-

sunku pracy.” i w ust. 2 jest wyjątek: „Przepis ten nie ma zastosowania do działaczy związkowych oraz do społecznych inspektorów pracy.”. To znaczy, że wyłączona jest, jak rozumiem – proszę mnie poprawić, jeśli się mylę – że wyłączona jest w związku z racjonalizacją, na przykład ochrona kobiet ciężarnych czy ochrona kobiet na urlopie macierzyńskim, czy pracownika-rodzica na urlopie wychowawczym, czy tak mam rozumieć?

Pan Maciej Berek:

Tak nie jest, Wysoki Trybunale, ale **byłbym wdzięczny za zwolnienie mnie z odpowiedzi na pytania, które nie dotyczą przedmiotu zaskarżenia**. To nie jest tak, jak pani sędzia była uprzejma zinterpretować, ale to wynika z innych przepisów, które są poza zakresem wniosku.

Sędzia Teresa Liszcz:

Odwoluję się do tego, bo uważam, że to jest trafne stanowisko – stanowisko wnioskodawcy – że art. 7 trzeba odczytywać w kontekście pozostałych przepisów dotyczących trybu realizacji, dotyczących czynności rozwiązyjących, a tu wyraźnie uchyla się działanie, nie stosuje się, uchyla się stosowanie przepisów o ochronie szczególnej, z wyjątkiem działaczy związkowych i społecznych inspektorów pracy. Wśród wyjątków nie ma chociażby kobiety w ciąży.

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunale, art. 10 jest artykułem, który statuuje grupy, które są wyłączone z tej procedury, poprzez odwołanie się do odpowiednich przepisów ogólnych prawa pracy.

Sędzia Teresa Liszcz:

Tak, ale wśród nich nie ma art. 176 o ochronie kobiet w ciąży.

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunale, jest dział ósmy kodeksu pracy, którego fragmentem jest przywołany przez panią sędzię przepis.

Sędzia Teresa Liszcz:

Z tym, że ograniczone jest to tylko do wypowiedzania, na przykład, kobiety w ciąży są chronione w szerszym zakresie, niż wynika tylko z działu ósmego. Ale być może, tutaj akurat przyznaję panu rację, jeżeli chodzi o kobiety w ciąży. W art. 10 można się dopatrzeć tego, że kobiety w ciąży rzeczywiście zostały uwzględnione.

Dziękuję bardzo panu ministrowi.

Jeszcze tylko do pana Prokuratora Generalnego mam pytanie. Jakie jest zdanie prokuratora na temat charakteru art. 7? Czy to jest przepis, który sam w sobie zawiera nową treść normatywną, czy ma tę treść tylko w kontekście innych przepisów dotyczących rozwiązywania stosunku pracy?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, jeżeli porównalibyśmy tę treść art. 7 z treścią art. 6 ust. 1, który mówi o tym, na czym polega owa racjonalizacja, czyli na zmniejszeniu zatrudnienia, to okaże się, że bez właściwie całego tego kontekstu ten przepis niczego nowego nie wprowadza. Skoro ma być zmniejszenie zatrudnienia, jest przepis tamten mówiący o tym – właśnie art. 6 – co to ma być. Jest przepis mówiący o podstawie do rozwiązania stosunku pracy, jaką samoistną podstawę stanowi objęcie pracownika racjonalizacją zatrudnienia. Jest mowa też o tym obniżeniu wymiaru czasu pracy, więc właściwie, prawdę powiedziawszy, chyba tylko w zakresie dotyczącym, o ile pamiętam dokładnie, tylko tego obniżenia wymiaru czasu pracy, chociaż tutaj chyba też można by się było innych regulacji jeszcze doszukać, ale w każdym bądź razie, jeżeli chodzi o samo zmniejszenie zatrudnienia, jako takie, to tutaj rzeczywiście nic nowego ten przepis nie wnosi.

Sędzia Teresa Liszcz:

Czy można założyć, że ustawodawca taki pusty, bez treści normatywnej przepis zamieścił?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, zdarzały się różne sytuacje, jeżeli chodzi o regulacje ustawowe, i bywały przypadki, kiedy zamieszane były przepisy puste, aczkolwiek można przypuszczać, że chodziło tutaj ustawodawcy chyba tylko i wyłącznie o jakieś takie dobitne podkreślenie tego, w jaki sposób owa redukcja zatrudnienia ma być dokonywana, takie zebranie niejako w jednym punkcie, czyli właściwie coś w rodzaju takiego przepisu instrukcyjno-informacyjnego, bardziej chyba tak, chyba tylko taki byłby sens. Może ze wskazaniem tylko...

Sędzia Teresa Liszcz:

Panie prokuratorze, **przepraszam, że wpadam w słowo**. Jeżeli to miałyby być przepis instrukcyjno-informacyjny, to jakie znaczenie miałoby jego uchylenie, czego domaga się, w części dotyczącej pracowników miano-

wanych, wnioskodawca? Czy nie jest tak, jak mówił... – byłabym wdzięczna za ustosunkowanie się do tego, co powiedział przedstawiciel wnioskodawcy, że nie chodzi w tym art. 7 o jakiegokolwiek wypowiedzenie, czy rozwiązanie, tylko o wypowiedzenie na warunkach tej ustawy?

Pan Andrzej Stankowski:

Na warunkach tej ustawy.

Sędzia Teresa Liszcz:

Czyli jest ta teść normatywna w kontekście całej ustawy.

Pan Andrzej [Stankowski](#):

W kontekście tych wzorców pozostałych, tak, tylko w tym kontekście. W sumie te przepisy tworzą pewną całość. Teoretycznie można by się było, na przykład, pokusić o próbę rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem mianowanym, gdyby tego artykułu nie było, na podstawie tylko i wyłącznie samego art. 12 ust. 1 z uwzględnieniem wszystkich pozostałych regulacji. Natomiast, rzeczywiście, w tym kontekście jest to przepis taki porządkujący, co należy zaliczyć do owej redukcji, czyli jakie działania mają prowadzić do osiągnięcia celu określonego w ust. 1 art. 6. W tym zakresie w sumie tworzy to ten pewien kontekst normatywny. Aczkolwiek kto wie, czy na upartego, gdyby chcieć tę regulację rozpatrywać w ogóle bez art. 7, czy by też nie znalazła się podstawa do tego, aby także z pracownikiem mianowanym rozwiązać stosunek pracy w ramach owej racjonalizacji? Jest takie niebezpieczeństwo chyba też.

Sędzia Teresa Liszcz:

Panie prokuratorze, jeszcze dwie krótkie sprawy. Na ile wiążący charakter ma mieć ten wykaz kryteriów doboru do zwolnienia w ramach racjonalizacji, który ustala kierownik urzędu?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, ustawa daje wprost kierownikowi uprawnienie do ustalenia tych kryteriów i on, na podstawie tych kryteriów, ma przeprowadzić racjonalizację, więc jest to, [...] kompetencja kierownika, która zyskuje sankcję ustawową, to znaczy, chodzi o to, że z mocy tej ustawy te kryteria mają być wiążące w procesie redukcji zatrudnienia w danej jednostce.

Sędzia Teresa Liszcz:

I sąd pracy będzie obowiązany sprawdzać, czy rozwiązanie jest zgodne z tymi kryteriami?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, moim zdaniem, tak. Ja już powiedziałem o tym, że sąd będzie badał na pewno zgodność z tymi kryteriami, ale wyraziłem wątpliwości co do tego, czy byłby uprawniony do badania celowości samych kryteriów.

Sędzia Teresa Liszcz:

Jeszcze jedna krótka sprawa. Gdy chodzi o te delegacje, art. 16 ust. 4, prokurator stwierdza, że powinien być uznany za niekonstytucyjny tylko pkt 2. Natomiast co do pkt 1 nie widzi prokurator podstaw na tej zasadzie, że „inny poziom” miałby znaczyć tylko niższy?

Pan [Andrzej Stankowski](#):

Prokurator Generalny rozumie to pojęcie „inny poziom”, chociaż ono może jest trochę niefortunne, ale tak to rozumie, że należałoby założyć, mimo wszystko, racjonalność działania zarówno ustawodawcy, jak i prezesa Rady Ministrów, i w tym przypadku należałoby przyjąć, że ten ów „inny poziom” oznacza niższy poziom.

Sędzia Teresa Liszcz:

A nie może być tak, jak mówił chyba przedstawiciel wnioskodawcy, że to jest minimum 15%?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, teoretycznie rzecz biorąc, można sobie coś takiego wyobrazić. Zresztą prokurator generalny, prawdę powiedziawszy, Wysoki Trybunale – tutaj tylko jedno wyjaśnienie drobne – przyjął to założenie, a ponadto uznał, że ten przepis może być potraktowany, jako konstytucyjny, z tego powodu, że on ogranicza w pewnym zakresie..., może doprowadzić do ograniczenia w pewnym zakresie negatywnych skutków, jakie ta ustawa wywoływałaby w odniesieniu do konkretnych jednostek.

Sędzia Teresa Liszcz:

O ile założymy, że „inny” to mniejszy.

Pan Andrzej Stankowski:

Czyli trochę zmniejsza zakres – przepraszam za takie kolokwialne określenie – zła, które może wyrządzić, także w zakresie zaskarżenia, a więc w odniesieniu do służby cywilnej czy pracowników mianowanych, ta regulacja ustawowa ogólna.

Sędzia Teresa Liszcz:

Dziękuję. Przy założeniu, że „inny” to mniejszy.

Pan Andrzej Stankowski:

Przy założeniu, że „inne” to mniejsze, oczywiście, Wysoki Trybunał, przy tym założeniu.

Sędzia Teresa Liszcz:

Jeszcze jedno pytanie porządkujące **do przedstawiciela wnioskodawcy**. Od tego zaczęłam, ale nie doprowadziłam tej sprawy do końca. Ustaliliśmy, że zakres zaskarżenia w punkcie 1, zakres wniosku obejmuje wszystkich mianowanych, bez względu na to, czy są w ramach korpusu służby cywilnej, czy poza nim, tak?

Pan Aleksander Proksa:

Tak.

Sędzia Teresa Liszcz:

Ale jeżeli chodzi o punkt 2, gdzie jako wzorzec pojawia się art. 153, czy należy to rozumieć, że zaskarża się w zakresie, w jakim dotyczy członków korpusu służby cywilnej?

Pan Aleksander Proksa:

Tak, pani profesor...

Sędzia Teresa Liszcz:

To nie jest napisane.

Pan Aleksander Proksa:

...dlatego że art. 153 ust. 1 Konstytucji nie różnicuje członków [korpusu].

Sędzia Teresa Liszcz:

Tak, ale z wzorca mamy się domyślać o zakresie zaskarżenia?

Pan Aleksander **Proksa**:

To znaczy, nie zostało w tym punkcie 2 zaskarżenie ograniczone tylko do mianowanych członków korpusu służby cywilnej, co oznacza...

Sędzia Teresa Liszcz:

Ale w ogóle do członków korpusu – o to mi chodzi.

Pan Aleksander Proksa:

Tak, dotyczy członków korpusu [służby cywilnej].

Sędzia Teresa Liszcz:

Ale nie jest to napisane, tylko z wzorca się domyślamy.

Pan Aleksander Proksa:

Precyzuję w takim razie, że dotyczy to absolutnie tylko członków korpusu.

Sędzia Teresa Liszcz:

Dziękuję. Dziękuję, panie przewodniczący.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. Zarządzam przerwę do godziny 14.30.

PO PRZERWIE

Przewodniczący:

Kontynuujemy fazę pytań. Teraz pytania będzie kierował **pan sędzia Biernat**. Bardzo proszę, panie prezesie.

Sędzia Stanisław Biernat:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Mam pytania do przedstawicieli wnioskodawcy – do przedstawicieli pana prezydenta. Chodzi mi o kwestię, która już była dzisiaj przedmiotem pytań sędziów, mianowicie o zakres zaskarżenia. Wiemy, że w punkcie 1 zaskarżenie dotyczy, zastrzeżenia dotyczą odnoszenia przepisów

ustawy do pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie mianowania, a w punkcie 2 – do wszystkich pracowników korpusu służby cywilnej, tak? Czy to się zgadza?

Pan Aleksander Proksa:

Tak.

Sędzia Stanisław Biernat:

To oznacza, że tutaj są bardzo poważne różnice w konsekwencjach tego punktu 1 i 2, w takich kategoriach społecznych, ale także nawet ilościowych. W pierwszym przypadku to jest 7 tysięcy osób, w drugim przypadku to jest ponad 120 tysięcy osób. Teraz kwestia jest taka, jeżeli popatry się na uzasadnienie tego wniosku co do punktu 1 i punktu 2, a także to, co dzisiaj zostało powiedziane w tym uzasadnieniu ustnym, to w istocie wszystkie argumenty dotyczą urzędników służby cywilnej, czyli tych członków korpusu, którzy są zatrudnieni na podstawie mianowania.

W związku z tym **moje pytanie jest takie**: jakie odrębne argumenty odnoszą się do pozostałych pracowników wchodzących w skład korpusu służby cywilnej, tych, o których mowa jest w punkcie 2? Jeszcze może dodam jedną rzecz, mianowicie zostało powiedziane, że [...] prezydent nie jest przeciwny racjonalizacji zatrudnienia. Proszę uprzejmie.

Pan Aleksander Proksa:

Panie prezesie, Wysoki Trybunale, punktem 2 wniosku objęci są wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej, a więc tak urzędnicy mianowani, jak i pracownicy zatrudnieni na podstawie stosunku pracy, z tej przyczyny, że art. 153 ust. 1 Konstytucji traktuje korpus służby cywilnej jednolicie i wypowiedziane w tym przepisie zasady zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie sprawowania tej służby są w odniesieniu do wszystkich zatrudnionych w służbie cywilnej i tak też sprawa jest ujmowana w doktrynie.

Uważa się, że zarówno pracownicy, jak i mianowani urzędnicy służby cywilnej, obowiązani są realizować cele i zadania tej służby, choć oczywiście ustawa o służbie cywilnej niewątpliwie różnicuje status prawny tych osób. Gdyby chcieć uzasadnić bardziej szczegółowo, to trzeba zwrócić uwagę, że jeśli chodzi o wypowiedzenie stosunku pracy pracowników służby cywilnej, aktualnie obowiązująca ustawa o służbie cywilnej w istocie nie zawiera podstaw wypowiedzenia, stosujemy zatem powszechnie obowiązujące przepisy prawa pracy, a w szczególności art. 45 § 1 kodeksu pracy, który ustanawia ten minimalny zakres ochrony, a więc wypowiada regułę merytorycznej zasadności wypowiedzenia.

Czyli gdyby stosować zwykły tryb, zwykłe zasady rozwiązywania stosunku pracy z pracownikami służby cywilnej, to stosowany byłby ten przepis, a więc zgodnie z przyjętymi regułami w orzecznictwie, także przyczyny natury ekonomicznej są uzasadnionym powodem redukcji zatrudnienia. Jednakże objęcie przepisami ustawy pracowników służby cywilnej oznacza, że ten przepis kodeksu pracy nie będzie stosowany – będzie stosowana ogólna podstawa, czyli objęcie redukcją zatrudnienia. Według mnie – inaczej niż to było w wypowiedziach pana ministra Berka – uważam, że w piśmie wypowiadającym stosunek pracy nie można powołać żadnego kryterium, tylko powołać, jako podstawę wypowiedzenia, objęcie racjonalizacją zatrudnienia. Co więcej, w świadectwie pracy również, jako powód rozwiązania stosunku pracy, będzie powołana racjonalizacja zatrudnienia i nic więcej.

Uważam, że gdyby zamieszczono jakiegokolwiek kryteria, to byłaby to podstawa do prostowania świadectwa pracy. Pytanie, czy sąd by te kryteria badał, o co wielokrotnie tutaj już dzisiaj pytano. Owszem badałby w ramach art. 8 kodeksu pracy, w każdym przypadku sprzeczność z zasadami współżycia społecznego podlega badaniu i tamte okoliczności, w których ewentualnie nadużyto by kryteriów zwolnienia, nie tylko mogłyby, ale powinny być przez sąd pracy badane.

Co do kwestii drugiej, pan prezydent nie kwestionuje, że sytuacja budżetu państwa może uzasadniać ingerencje w stosunki pracy osób, które są przez to państwo wynagradzane. To jest rzecz, która jest także systemowo założona w pragmatykach urzędniczych, ponieważ reorganizacja i likwidacja stanowisk pracy może stanowić podstawę, gdy nie można przenieść urzędnika albo też on odmawia tego, to nawet mianowani mogą z tego tytułu zostać zwolnieni. Zwracam uwagę, że systemowo wpisane są te podstawy, a więc twierdzenie, że nie można ingerować li tylko z powodu sytuacji budżetowej, byłoby zupełnie nieuprawnione – można i nic nie stoi temu na przeszkodzie. Taka sytuacja pewnie nie raz w określonym urzędzie miała miejsce, że zredukowano z tej przyczyny.

Sędzia Stanisław Biernat:

Panie mecenasie, ale w związku z tym dalej nie jest dla mnie jasne... – ja pomijam ten fragment pana wypowiedzi dotyczący tego, co byłoby podane w świadectwie pracy itd., bo ja o to w istocie nie pytałem i nawet nie miałem zamiaru pytać. Natomiast wracając do mojego punktu wyjścia, czyli zaskarżenia – w punkcie 2 – ustawy w tej części, w której dotyczy wszystkich członków korpusu, i przyjęcie, jako wzorca, art. 153 Konstytucji, kryterium oceny.

Proszę powiedzieć, bo nie wiem, czy dobrze zrozumiałem tę argumentację, że ponieważ art. 153 dotyczy całego korpusu, to musiała być ta ustawa zaskarżona w części dotyczącej całego korpusu. Wydaje mi się, że rozumowanie powinno być, być może, odwrotne, to znaczy, czy są racje przemawiające za tym, żeby zarzucić naruszenie Konstytucji co do pracowników i mianowanych, i tych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, ponieważ z art. 153 chyba trudno byłoby wyczytać jakieś szczególne ograniczenia w rozwiązywaniu stosunku pracy, a w szczególności wykraczające poza kodeks pracy. Tutaj też zwróćmy uwagę na to, że nie można zarzucać tej ustawie niezgodności z kodeksem pracy, bo to byłaby kontrola pozioma. Cały czas chodzi mi o te szczególne racje – inne niż te, które były podane dosyć szczegółowo w odniesieniu do urzędników, czyli pracowników mianowanych – te, które by przemawiały za objęciem tą ochroną tych pozostałych pracowników. Jeszcze przypomnę, pan przedtem powiedział: „**urzędnik to zawód**”, **prawda?**

Pan Aleksander Proksa:

Tak.

Sędzia Stanisław **Biernat**:

Rozumiem, że ten termin „urzędnik” został podany w ustawowym rozumieniu, czyli pracownik mianowany.

Pan Aleksander Proksa:

Wysoki Trybunale, **ustawa znosi nawet minimalną ochronę** przed zwolnieniem w odniesieniu do grupy pracowników służby cywilnej niemianowanych, zatrudnionych na podstawie stosunku pracy. Zwróciłem uwagę, że obecnie obowiązująca ustawa o służbie cywilnej nie określa odrębnie przyczyn wypowiedzenia takiemu pracownikowi stosunku pracy w służbie cywilnej. Stosujemy zatem ogólne zasady kodeksu pracy. Minimalną gwarancją – trzeba to wyraźnie podkreślić – w XXI w., w demokratycznym państwie prawa minimalną gwarancją ochrony stosunków pracy na czas nieokreślony stanowi merytoryczna zasadność wypowiedzenia takiego stosunku pracy. A więc to, co jest w art. 45 § 1 kodeksu pracy, stanowi minimum – to jest minimalny standard ochronny. Ustawa, w odniesieniu do pracowników służby cywilnej, niweluje nawet ten minimalny standard, bo wystarczy objęcie racjonalizacją zatrudnienia i jest to wystarczający powód dla usunięcia pracownika służby cywilnej.

Zwracam uwagę, **aby zostać pracownikiem służby cywilnej** na czas nieokreślony, trzeba odbyć służbę przygotowawczą, zdać pierwszy egzamin w służbie cywilnej i wcześniej być tam zatrudnionym na czas określony, na 1 rok. Dopiero po tej pozytywnej ocenie, po zdaniu egzaminu można być zatrudnionym na czas nieokreślony.

Sędzia Stanisław **Biernat**:

Dobrze, **ale czy w ten sposób** nie doprowadzilibyśmy tego do absurdu, bo jeżeli byśmy z kolei – jeśli dobrze interpretuję tę tabelkę w stanowisku rządu, to z niej wynikałoby, że w ogóle w tych państwowych jednostkach budżetowych zatrudnione jest 313 tysięcy..., to znaczy, ogółem podlega tej ustawie, a w państwowych jednostkach budżetowych – 234 tysiące. Jeżeli od tego odjelibyśmy tę służbę cywilną (123 tysiące), to zostaje jakieś 110-120 tysięcy. Czy to samo rozumowanie nie dałoby się w takim razie odnieść do pozostałych pracowników? – też trwałość stosunku pracy, kryteria przewidziane w powszechnym prawie pracy.

Gdzie przebiegałaby ewentualnie ta granica?

Pan Aleksander Proksa:

Zadawałem sobie to pytanie, czy te argumenty nie odnoszą się do ogółu pracowników? Być może, tak. W odniesieniu do pracowników służby cywilnej mają one ten szczególny wydźwięk i wagę, dlatego że ten korpus służby cywilnej został utworzony w celu realizacji tego głównego celu, jakim jest dobra administracja. Czyli te przepisy ochronne, inaczej niż ma to miejsce w odniesieniu do pracowników niebędących służbą cywilną, one nie są dedykowane tylko tym pracownikom. Proszę zwrócić uwagę, w odniesieniu do tych, którzy podlegają tylko kodeksowi pracy, a nie ustawie o służbie cywilnej, to przepisy ochronne są w odniesieniu do nich skierowane. Przepisy ochronne dla pracowników służby cywilnej są dedykowane nie tylko tym pracownikom – one są podyktowane interesem ogólnospołecznym. To ma zapewnić profesjonalność, neutralność i bezstronność w wykonywaniu służby cywilnej, stąd jak gdyby te cele ochronne są dalej idące i stąd wydaje się, że pracownicy służby cywilnej powinni być chronieni bardziej niż pracownicy, którzy nie są pracownikami służby cywilnej.

Sędzia **Stanisław Biernat**:

Rozumiem. A czy w ramach służby cywilnej widziałby pan jakąś potrzebę czy możliwość zróżnicowania ochrony, czy ona przedstawia się jednolicie?

Pan Aleksander Proksa:

Ona nie przedstawia się jednolicie, ale stwierdziłem, że w odniesieniu do pracowników służby cywilnej nie ma żadnych przeciwwskazań, aby redukować zatrudnienie tej kategorii osób na ogólnych zasadach. Ponie-

waż stosuje się wobec nich art. 45 § 1 kodeksu pracy, względy ekonomiczne są uzasadnioną przyczyną zwolnienia z pracy. Natomiast likwiduje się tę przyczynę i w to miejsce wchodzi bliżej nieokreślona, samodzielna racjonalizacja zatrudnienia, co narusza ten standard, a on w odniesieniu do pracowników służby cywilnej nie powinien być umniejszony.

Sędzia Stanisław Biernat:

W takim razie proszę mi powiedzieć, wracając do punktu wyjścia, dlaczego w punkcie 1 znalazło się zaskarżenie tylko w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania?

Pan Aleksander Proksa:

Mogę odpowiedzieć w sposób następujący, co już wynikało wcześniej z moich wypowiedzi. Być może argumentacja przytaczana dla uzasadnienia wniosku mogłaby być odnoszona także do ogółu pracowników. Natomiast pan prezydent zdecydował, że ze względu na szczególny charakter stosunków pracy urzędników mianowanych, ta kategoria pracowników w szczególności zasługuje na ochronę, na odrębne traktowanie i podjął decyzję o zaskarżeniu tej ustawy tylko w zakresie dotyczącym urzędników mianowanych, gdy chodzi o punkt 1, choć jak mówię, trzeba przyznać, że szereg argumentów przytaczanych dla uzasadnienia wniosku w tym zakresie ma walor bardziej ogólny i mógłby być odnoszony także do osób, które nie są urzędnikami mianowanymi.

Sędzia Stanisław Biernat:

Panie mecenasie, teraz kolejna sprawa też związana z tym sposobem zaskarżenia i zakresem zaskarżenia, mianowicie i punkt 1, i punkt 2 są punktami, w których występuje takie **zaskarżenie zakresowe** – różne, ale jednak zakresowe.

Pan Aleksander Proksa:

Tak.

Sędzia Stanisław Biernat:

Czasami podnoszone są wątpliwości co do dopuszczalności takiego zaskarżenia i takiego orzekania zwłaszcza w przypadku kontroli prewencyjnej. Czy pan tutaj widzi jakieś problemy, czy też nie? Być może mniej co do zaskarżania, bo wnioskodawca może zaskarżyć, jak uważa, natomiast z punktu widzenia orzekania i kompetencji jurysdykcyjnych Trybunału.

Pan Aleksander Proksa:

Wysoki Trybunał, zapewne ewentualne orzeczenie zakresowe jest niewątpliwie bardzo trudne w realizacji. W odniesieniu do urzędników mianowanych o tyle łatwe, że zostaliby oni w ogóle wyłączeni z działania tej ustawy, a więc po prostu ustawa nie odnosiłaby się do tych pracowników jednostek objętych tą racjonalizacją zatrudnienia, którzy posiadają akty mianowania. Uwzględnienie wniosku w punkcie 2 wywołałoby zapewne, co pan sędzia trafnie zauważył, znacznie większe kłopoty, ale wydają się one daleko mniejsze, niż to na pierwszy rzut oka wygląda, dlatego że – jak powiedziałem – zwolnienie z przyczyn natury ekonomicznej jest utrwalonym, dobrze skomentowanym w orzecznictwie Sądu Najwyższego sposobem, przyczyną wypowiedzenia stosunku pracy. A więc jeżeliby w ramach istniejącego funduszu wynagrodzeń w danej jednostce organizacyjnej zdecydowano o dokonaniu takich redukcji z przyczyn finansowych albo z powodu reorganizacji połączonej ze zmniejszeniem zatrudnienia, nie widzę żadnych szczególnych problemów w orzecznictwie sądów pracy w tym zakresie. Te sposoby redukcji liczby zatrudnionych pracowników u każdego pracodawcy są dokładnie wyjaśnione w orzecznictwie – i ramy, i reguły, jakie należy zachować, aby skutecznie taką redukcję zatrudnienia przeprowadzić – są w orzecznictwie znane.

Sędzia Stanisław Biernat:

Tego nie zrozumiałem. Czy to oznacza, że gdyby hipotetycznie Trybunał orzekł o niezgodności ustawy z Konstytucją w punkcie 2 zaskarżenia, czy to by oznaczało, że mogłyby tutaj następować te redukcje i sądy by orzekały?

Pan Aleksander Proksa:

W zwykłym trybie, panie sędzio, w zwykłym trybie, a więc dla administracji rządowej nie byłyby to żadne, jaką sądzę, specjalne kłopoty. Natomiast ten stan rzeczy przecież jest znany wszystkim pracownikom służby cywilnej. Nie mają absolutnej gwarancji zatrudnienia. Jeżeli potrzeby danej jednostki znikają wskutek reorganizacji lub innych działań, to pracownicy służby cywilnej muszą liczyć się z możliwością zwolnienia z pracy.

Sędzia Stanisław Biernat:

Jeszcze jedno pytanie. Mianowicie znowu hipotetycznie, gdyby Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją, przy czym tutaj są te trzy punkty, więc to by trzeba było w odniesieniu do tych trzech punktów osobno

rozważyć, to wiadomo, że Trybunał wtedy, na podstawie art. 122 ust. 4, powinien orzec co do tego, czy te przepisy zakwestionowane są nierozdzielnie związane z całą ustawą, czy nie. Jakie jest pańskie zdanie, jako wnioskodawcy, w tej kwestii?

Pan Aleksander Proksa:

Sprawa ta była rozważana, mimo ewentualnych trudności ze stosowaniem przepisów w razie, gdyby wniosek pana prezydenta został w całości uwzględniony, wydaje się, że ustawa mogłaby – w tym mniej czy bardziej okrojonym zakresie – funkcjonować, choć podzielamy tutaj stanowisko wypowiedziane także dzisiaj przez pana ministra Boniego, że zapewne konieczna byłaby pilna nowelizacja niektórych przepisów tej ustawy, być może, nie tylko tych, które dotyczą terminów kalendarzowo określonych.

Sędzia Stanisław Biernat:

Dziękuję bardzo.

Panie prokuratorze, ja będę miał tylko dwa pytania nawiązujące zresztą do tych pytań, które wcześniej zadawałem. Chodzi mi znowu o to porównanie tego punktu 1 i 2, racje, które mogłyby przemawiać za niekonstytucyjnością w odniesieniu do urzędników, pracowników mianowanych i pozostałych. Czy tutaj można, tak jak jest we wniosku, w istocie tak przechodzić z tą samą argumentacją z pierwszej grupy do drugiej grupy?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, po pierwsze, chciałbym uściślić, że zdaniem Prokuratora Generalnego, punkt 1 wniosku dotyczył pracowników mianowanych nie tylko w służbie cywilnej, ale ogółu pracowników mianowanych.

Sędzia Stanisław Biernat:

Tak jest, ale tę kwestię pomijam. Ona w gruncie rzeczy, jeżeli się pominie te fakultatywne, ten art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, to chyba praktycznie niewiele wykracza.

Pan Andrzej Stankowski:

Prokuraturę obejmuje, Wysoki Trybunale.

Sędzia Stanisław Biernat:

A to w takim razie wycofuję, że to nie ma znaczenia.

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, jeżeli chodzi o argumenty dotyczące tych dwóch wniosków, to Prokurator Generalny uważa, że jeżeli chodzi o pracowników mianowanych, to argumentacja dotycząca tej szczególnej trwałości, tego, co państwo w pewnym sensie obiecało tym pracownikom, oferując im taki, a nie inny status pracownicy, to odebranie w tej chwili tego, w warunkach, jak już to wcześniej podkreśliłem, kiedy brak jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, dostatecznego uzasadnienia nadzwyczajnej sytuacji i szczególnej potrzeby wprowadzenia takich rozwiązań dla ratowania równowagi finansów publicznych, to ten argument jest argumentem chyba decydującym i on powinien być w odniesieniu do pracowników mianowanych przede wszystkim podnoszony. Jeżeli natomiast chodzi o pracowników służby cywilnej, to bierzemy pod uwagę to, że cała służba cywilna ma określoną funkcję, określone cele powinna realizować na podstawie Konstytucji. Jeżeli zatem okaże się, że na podstawie tej ustawy, a tak to z literalnego brzmienia tych przepisów wynika, będzie można, tylko i wyłącznie na podstawie przyjmowanych dowolnie przez kierowników jednostek poszczególnych, redukować owych pracowników służby cywilnej, to może, zdaniem Prokuratora Generalnego, dojść do sytuacji takiej, iż zostanie zachwiane to, co leży u podstaw wyodrębnienia owego korpusu służby cywilnej w całości, czyli to dążenie do jego niezależności, tej bezstronności i tej zawodowości.

Pamiętajmy, że te cele ma realizować całość tego korpusu, także pracownicy. Oni nie osiągnęli jeszcze statusu pracownika mianowanego i większość z nich prawdopodobnie nie osiągnie, bo takich potrzeb w administracji oczywiście nie ma, żeby wszyscy byli tymi pracownikami mianowanymi, ale w każdy bądź razie jest ta pewna perspektywa drogi życiowej, perspektywa awansu. Jeżeli w tej służbie, która ma takie właśnie cele, dojdzie do redukcji w takich warunkach, o jakich wcześniej mówiłem, to może się okazać, że zachwieje to, nawet można powiedzieć, że i społecznym odbiorem tejże służby cywilnej, jako takiej formacji urzędniczej specjalnie powołanej do tego, żeby w taki, a nie inny sposób realizować zadania administracji, które są wykonywane przez urzędy, w których ten korpus działa. Czyli chodzi o ten ogólny, specyficzny status całej służby i te funkcje, które ona ma realizować.

Sędzia Stanisław Biernat:

Dziękuję bardzo. [...] Natomiast drugie pytanie jest takie samo jak to ostatnie pytanie, które zadałem przedstawicielowi pana prezydenta. Mianowicie gdyby Trybunał hipotetycznie orzekł o niezgodności z Konstytucją, załóżmy, w punkcie 1, 2 – pomijam punkt 3, który ma trochę inny charakter – jak zdaniem urzędu proku-

ratorskiego, wygląda związek z całością ustawy? Myślę tutaj o tym art. 122 ust. 4 Konstytucji, gdzie Trybunał musi w takich przypadkach się wypowiedzieć.

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, można powiedzieć, że tutaj jestem troszkę rozdarty pomiędzy interese urzędu, który reprezentuję, a takimi już zupełnie obiektywnymi relacjami między tymi przepisami, które są zakwestionowane, a pozostałymi. ■Z jednej strony nie ukrywam, że prokuratura jest zainteresowana tym, aby ta ustawa, **skoro już** ma objąć prokuraturę, nie stała się prawem obowiązującym, ■ale oczywiście nie o to tu przecież chodzi.

Sędzia Stanisław Biernat:

Tego nie słyszałem, co pan powiedział w tym momencie.

Pan Andrzej Stankowski:

Nie, oczywiście, jest już dosyć późno, Wysoki Trybunale, dla rozluźnienia atmosfery chyba można pewne rzeczy powiedzieć. ■Oczywiście wiadomo, że to jest żart.

Natomiast jeżeli chodzi o rzeczywistą relację między tymi przepisami, Wysoki Trybunale, to można przyjąć, że w pozostałym zakresie ta ustawa mogłaby funkcjonować. Oczywiście rzeczą Sejmu byłoby w takim przypadku usunięcie niekonstytucyjności polegające na tym, że wtedy, kiedy prezydent zwróciłby tę ustawę Sejmowi w celu usunięcia sprzeczności, należałoby tak dookreślić zakres stosowania tej ustawy, aby włączyć te podmioty, w stosunku do których Trybunał uznałby tę regulację za niekonstytucyjną.

Sędzia Stanisław Biernat:

Dziękuję bardzo.

Dziękuję, panie przewodniczący.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo.

Teraz proszę pana sędziego Tuleję.

Sędzia Piotr Tuleja:

Mam pytanie do przedstawicieli wnioskodawcy. Chciałem doprecyzować pewne kwestie, które tu cały czas się przewijają, dotyczące zakresu zaskarżenia. Mianowicie z przebiegu dzisiejszej rozprawy i z pisemnych stanowisk wynika, że prezydent dopuszcza ograniczenie zakresu zatrudniania. Rozumiem, że ten katalog jednostek, gdzie te ograniczenia miałyby być stosowane – w art. 2 – nie budzi kontrowersji, nie budzi zastrzeżeń prezydenta, ale z drugiej strony akurat ten art. 2 jest zaskarżony. Równocześnie prezydent dopuszcza formy tych ograniczeń, które miałyby polegać na tym, że rozwiązuje się z pracownikiem stosunek pracy – i to jest jakby dopuszczalne – ale równocześnie skarży przepis, który właśnie to przewiduje.

Z drugiej strony **zakładam, że największe zastrzeżenia budzi to, że ten standard jest niekonstytucyjny**, czyli on jest zbyt niski, ale tu z kolei przepisy, które ten standard określają, nie są zaskarżone. Przede wszystkim chodzi tu o art. 9, który był już przedmiotem rozważań. On od strony pozytywnej ten standard określa, mówiąc o tym, że ten kierownik jednostki opracowuje kryteria. Z drugiej strony ten standard od strony negatywnej określa art. 11, który wyłącza pewne regulacje. Czy zatem, panie mecenasie, nie odnosi pan wrażenia, że ten zakres zaskarżenia jest nieadekwatny do zarzutów, które są we wniosku postawione?

Pan **Aleksander Proksa:**

Panie prezesie, Wysoki Trybunale, decyzja co do tego, które z przepisów tej ustawy zaskarżyć, to była dyskrecyjna decyzja pana prezydenta, który podjął ją po wysłuchaniu stanowisk ekspertów, których rady i opinii zasięgał. Jako pełnomocnikowi procesowemu nie wypada mi wręcz kwestionować decyzji pana prezydenta. Ona była taka właśnie.

Natomiast przyznaję i mówiłem o tym już dzisiaj, że argumentacja przytaczana dla uzasadnienia wniosku ma charakter w wielu przypadkach bardziej ogólny, mogłaby być odnoszona i do innych grup pracowników, być może, także i do innych przepisów ustawy, gdyż ma taki ogólniejszy walor, co nie zmienia faktu, że była określona decyzja pana prezydenta co do tego, które z przepisów zaskarżyć. Pan prezydent tej decyzji do chwili obecnej nie zmienił.

Sędzia Piotr Tuleja:

Dziękuję. Drugie pytanie, chciałbym, żeby pan mecenas odniósł się do fragmentu stanowiska prezesa Rady Ministrów dotyczącego właśnie art. 9. Tutaj prezes Rady Ministrów odpowiada na zarzut wnioskodawcy dotyczący tej zbytnej swobody prawodawcy w zwalnianiu pracowników. To wszystko dotyczy art. 9. Między innymi, jest sformułowanie takie, że pracodawca, dokonując takiego wyboru – tu jak rozumiem, chodzi o

wybór tych kryteriów, to jest na stronie 9., w oparciu o które będą dokonywane redukcje – jest jednakże związany dokonaną w toku zatrudnienia oceną pracownika, której podlegają również pracownicy mianowani, wbrew stanowisku wnioskodawcy nie został wyłączony system ocen okresowych przewidzianych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych oraz w ustawie o służbie cywilnej. Czy zdaniem pana mecenas, ten argument podważa ten zarzut wnioskodawcy czy też on jest niewystarczający z punktu widzenia tego zarzutu, że to jest jednak zbytnia swoboda zakreślona dla tego kierownika jednostki organizacyjnej?

Pan Aleksander Proksa:

Wysoki Trybunale, jeśli można, odpowiem szerzej. W toku debaty, w drugim czytaniu, nad projektem tej ustawy wypowiedział się w tej sprawie także szerzej pan minister Michał Boni indagowany na okoliczność kryteriów zwolnień zastosowanych przez kierowników urzędów. Wobec niedwuznacznych także zarzutów i sugestii, jakie to nieczne plany mogą być związane z tą ustawą, solennie zapewnił, że kryteria nie będą arbitralne, będą jasne, przejrzyste i na pewno nie będą moralnie dyskwalifikować tego, który te kryteria przyjął. Z drugiej strony, jeśli wolno mi cytować pana ministra, podkreślił, że tak w gronie pracowników mianowanych, jak i niemianowanych, są dobrzy i źli urzędnicy i że ta okoliczność również będzie uwzględniona. Ja to w tym sensie rozumiem, w tym kontekście tych wypowiedzi, rozumiem to, co zostało napisane w pisemnym stanowisku podpisanym przez pana premiera.

Oczywiście, jeżeli wśród tych kryteriów znajdzie się kryterium efektywności pracy, to może okazać się, że oceny, którym podlegają urzędnicy mianowani, ale też – jak usłyszeliśmy dzisiaj – tylko nikły odsetek tych urzędników w ostatnim okresie takim ocenom podlegał, prawdopodobnie z przyczyn natury organizacyjnej, nie jest możliwe ocenianie wszystkich – zapewne te oceny będą brane pod uwagę. Ale nie zmienia to podstawowego zarzutu, że podstawą rozwiązania stosunku pracy będzie objęcie racjonalizacją zatrudnienia, a kryteria, które dobierze kierownik urzędu, może tak być, że różni kierownicy różnych urzędów różne te kryteria zastosują, one jedynie pośrednio ewentualnie zostaną skontrolowane przez sądy w ramach choćby klauzuli z art. 8 kodeksu pracy.

A więc to nie zmienia podstawowej oceny wnioskodawcy, że brak jest w ustawie tych kryteriów i niejako cały ciężar tej racjonalizacji zatrudnienia prawodawca przerzucił na kierowników urzędów, na kierowników jednostek organizacyjnych. A więc to, co jest zadaniem prawodawcy, a więc jest zadaniem z zakresu stanowienia prawa, zostało przeniesione na etap jego stosowania, cały ciężar tej racjonalizacji przerzucono na kierowników jednostek organizacyjnych.

Sędzia Piotr Tuleja:

Dziękuję bardzo.

Teraz mam pytanie do **przedstawicieli prezesa Rady Ministrów** właśnie dotyczące tej samej kwestii. Tutaj padł taki przykład z tymi urzędami wojewódzkimi, gdzie – jak rozumiem – chodziłoby o taką sytuację, że osoby zatrudnione na podobnych stanowiskach, mające podobne kwalifikacje są zwalniane, rozwiązywany jest stosunek pracy. Powstało pytanie, jak to się ma do skutków tej ustawy, do jej oceny, że w tych urzędach może być różnie oceniana przez wojewodów kwestia outsourcingu czy innych potrzeb urzędu. Ale na tle tego art. 9 można sobie wyobrazić taką sytuację, bo wydaje się, że ten przepis do tego upoważnia, że na przykład, założymy, w przypadku referentów w wydziałach obywatelskich urzędów wojewódzkich zostanie wprowadzony w jednym z województw wymóg taki, że ten referent musi legitymować się odpowiednią znajomością języka obcego.

W innych województwach kierownicy jednostek organizacyjnych czy dyrektorzy generalni nie wprowadzą takiego wymogu. Teraz pojawi się problem zasady równości, równego traktowania tych osób, które znajdują się w takiej samej sytuacji, mają takie same kwalifikacje, z punktu widzenia stosowania tej ustawy. Ten art. 9 sam w sobie, jak się literalnie czyta, nie gwarantuje zachowania takiej zasady. Ja rozumiem i uważam, że to jest racjonalne argumentowanie, że ze względu na różnorodność sytuacji, konieczna jest jakaś elastyczność na poziomie ustawy.

Ale z drugiej strony bierzemy też pod uwagę to, że w urzędach i na różnego rodzaju stanowiskach w administracji rządowej pracują osoby, które zajmują się dosyć podobnymi kompetencjami o powtarzalnym zakresie obowiązków itd. Istnieje niebezpieczeństwo, że oni będą nierówno traktowani w zależności od tego, jaki kierownik jednostki organizacyjnej, jak będzie te kryteria ustalał. Jeżeli chodzi o prawo do sądu, ja nie chcę wnikać w te kwestie, które tu były już dostatecznie wyjaśnione, z wiązane z zakresem sądowej ochrony. Zwracam tylko uwagę na jedno, że fakt, iż istnieje możliwość odwołania się do sądu, nie zwalnia ustawodawcy od wprowadzania mechanizmów gwarancyjnych w sytuacji, kiedy mogą być ograniczone prawa konstytucyjne. To nie jest tak, że sam fakt, że ktoś może się odwołać do sądu jest wystarczający i załatwia sprawę.

W związku z tym pytanie moje jest takie: jakie mechanizmy prawne, gwarancyjne, panowie przewidujecie w sytuacji, gdyby na tle tego art. 9 doszło do ukształtowania takiej praktyki, że kierownicy jednostek **organiza-**

cyjnych opracują odmiennie kryteria w stosunku do osób znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej i faktycznej?

Pan Michał Boni:

Panie prezesie, Wysoki Trybunale, w toku spotkań i dyskusji z dyrektorami generalnymi pojawiało się takie pytanie i taki wątek, który mówił o tym, czy nie przygotować i przedyskutować w okresie przygotowawczym do tej ustawy takiego zestawu kryteriów – matki, co pozwoliłoby się przygotować do realizacji tego zadania, a przy okazji także wyeliminować różnego typu zagrożenia. Ja uważam, że nie można byłoby zastosować tego rodzaju kryterium, jak na przykład znajomość języka obcego, dlatego że na określonych stanowiskach są określone wymogi związane z przyjęciem zadań na tym stanowisku. Temu też służyła, lepiej lub gorzej przeprowadzona, charakterystyka i opis stanowisk pracy związane z procesami wartościowania.

Sędzia Piotr Tuleja:

Przepraszam, tylko doprecyzuję jedną rzecz. Czym innym jest kwestia tego, co można, a czego nie można. Prawo powinno przewidywać mechanizm w takiej sytuacji, jeżeli kierownik zastosuje takie kryterium, którego z punktu widzenia, na przykład, pana ministra, nie można by było zastosować. Jeżeli się taka sytuacja zdarzy, jaki mechanizm gwarancyjny jest przewidziany w prawie obowiązującym na tle art. 9? Dyskusja o tym, jakie kryteria można bądź nie można, to jest inna dyskusja. Natomiast moje pytanie zmierza do tego, że w sytuacji, kiedy tych kryteriów nie ma w ustawie, co się będzie działo wtedy, założmy, kiedy pojawi się takie kryterium wskazane przez kierownika, które z czyjegoś punktu widzenia będzie uznane za niezgodne z art. 32 Konstytucji? Co wtedy?

Pan Michał Boni:

Pan minister Berek wyjaśniał już te kwestie, mówiąc o tym, że po pierwsze przyjmowaliśmy założenie pewnej racjonalności postępowania. Jeśli przyjrzeć się innym grupom pracowniczym i na przykład ustawie o zwolnieniach z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy, różnego typu zwolnieniach o charakterze ekonomicznym, to również każdorazowo przygotowywane są określone kryteria związane z oceną bieżącej sytuacji. Nie ma tak, że one są w sposób jednolity, schematyczny i radykalnie uporządkowany przedstawione w ustawodawstwie, dlatego że naruszałyby to pewną żywość procesów.

Podobnie zresztą prawdopodobnie jest i tutaj. A więc nie wydaje się, że te kryteria powinny być w jednolity sposób sformułowane w odniesieniu do tych wszystkich instytucji, które miałyby procesowi racjonalizacji podlegać. Staralem się, może nieudolnie, odpowiedzieć na pytanie dotyczące tych urzędów wojewódzkich, dlatego że z jednej strony wydaje się, że takie zróżnicowanie tych kryteriów pomiędzy urzędami wojewódzkimi, jak na przykład wymieniona tu kwestia znajomości czy nieznanomości języka angielskiego czy jakiegokolwiek innego obcego raczej nie powinna wchodzić w grę, ale możemy sobie w oczywisty sposób wyobrazić, że pewien typ kryteriów w określonych jednostkach byłby różny od kryteriów przyjętych w innych jednostkach – mam tutaj na myśli urzędy wojewódzkie – co wynikałoby ze specyfiki zadań.

Można sobie wyobrazić, na przykład, że mamy województwa dotknięte powodzią roku 2010 w bardziej znaczny sposób i takie, które nie zostały dotknięte powodzią. Oczywiście jest, że w danym województwie zestaw działań tych, które wiążą się z aktywnością wojewody, związanych z usuwaniem skutków powodzi, kooperacją z samorządem, także z absorpcją tych środków unijnych, które zostały w tym roku przyznane, wymaga odpowiedniego zestawu osób. W innym województwie nie jest to potrzebne. Stąd, jeśli chodzi o aspekt prawny, poproszę jeszcze raz, jeśli Wysoki Trybunał się zgodzi, o wyjaśnienia ze strony pana ministra Berka. Ale zakładaliśmy z jednej strony pewną racjonalność zachowań, a z drugiej strony, pewien rodzaj oczywistości związany z możliwością odwoływania się do sądów z wykorzystaniem tej argumentacji, także przez pracowników, która by pozwalała bronić się w przypadku kryteriów, które w sposób radykalny nie mają żadnego uzasadnienia. Istotnym argumentem w procesie dyskusji nad tym projektem było również to, żeby upubliczniać w Biuletynie Informacji Publicznej te kryteria, co oznacza, że zanim jeszcze te kryteria w ostateczny sposób zostaną zastosowane, są poddane pewnemu osądowi publicznemu.

Wydaje się, że w dojrzałej demokracji jest to bardzo ważny element. Można sobie wyobrazić, że gdyby w Biuletynie Informacji Publicznej związanym z funkcjonowaniem jakiejś instytucji, przykładowo, jako kryterium była podana znajomość lub nieznanomość na określonych stanowiskach języka obcego, to spotkałoby się to z naturalną reakcją nie tylko związków zawodowych, które w oczywisty sposób powinny bronić pracowników, ale także szerszej pojętej opinii publicznej, mediów itd.

Wydaje nam się, że to są w nowoczesnych demokracjach – nie tylko sztywne zapisy prawne – bardzo ważne elementy ochronne pozwalające optymalizować proces podejmowania decyzji i racjonalizować go. Jeśli Wysoki Trybunał by się zgodził, to prosiłbym jeszcze pana ministra Berka o przedstawienie pełnych aspektów prawnych jeszcze raz w tej materii.

Przewodniczący:

Proszę bardzo.

Pan Maciej Berek:

Dziękuję, Wysoki Trybunale.

Odnosząc się jeszcze raz do pytania Trybunału dotyczącego tych kryteriów i ewentualnych mechanizmów gwarancyjnych, o których ewentualne istnienie w ustawie Trybunał dopytuje. Odpowiem w ten sposób, nie jest szczególnie ukryty przecież w konstrukcji ustawy fakt, że jest ona oparta na konstrukcji ustawy o zwolnieniach grupowych, czyli ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników – taki tytuł ona nosi. W tamtej ustawie, która jest mechanizmem codziennym w tym sensie, że ustawodawstwo funkcjonuje, jest adresowana do każdego pracodawcy, chociaż wydaje się, że z racji swej specyfiki raczej chodzi tam bardziej o przedsiębiorców, ale formalnie...

Sędzia Piotr Tuleja:

Przepraszam, bo to być może nie będzie już potrzebne. Mam tylko jedno krótkie pytanie. Czy z faktu, że mamy tu do czynienia ze szczególną sytuacją, to znaczy, adresatami tej ustawy są pracownicy służby cywilnej, państwo przewidujecie jakieś dodatkowe gwarancje, czy też przewidujecie, że te, które są na tle, na przykład, ustawy o zwolnieniach grupowych, są wystarczające, tu nie ma sytuacji żadnej innej i w związku z tym nie ma potrzeby żadnych dodatkowych gwarancji wprowadzać? Tylko to krótkie pytanie.

Pan Maciej Berek:

Nie ma tutaj żadnych dodatkowych mechanizmów gwarancyjnych odnoszących się do samego tego mechanizmu, uruchamiania tego...

Sędzia Piotr Tuleja:

Dziękuję.

Jeszcze na koniec jedno krótkie pytanie. Wielokrotnie padało stwierdzenie, że ustawa była obszernie konsultowana z dyrektorami generalnymi, jako przedstawicielami pracodawców. Czy takie konsultacje dotyczyły również pracowników, którzy są adresatami tej ustawy?

Pan Michał Boni:

Wysoki Trybunale, ta ustawa **była konsultowana** ze związkami zawodowymi na kilku posiedzeniach zespołu trójstronnego, komisji trójstronnej. Odbiegliśmy od dosyć konwencjonalnego mechanizmu konsultowania tego typu przedsięwzięć, co polega na tym, że wysyła się projekt, pojawiają się opinie, po czym strona przedstawiająca projekt odnosi się do przedstawionych przez stronę społeczną opinii, uwzględniając lub nie uwagi. Mieliśmy około trzech czy czterech nawet spotkań, dosyć burzliwych. Część z tych uwag zgłoszonych podczas tych spotkań została uwzględniona w ostatecznej wersji projektu, jak również współpracowaliśmy podczas posiedzeń sejmowych i senackich z przedstawicielami strony związkowej, którzy w naturalny sposób byli na te spotkania dopraszani. Pierwsza decyzja Rady Ministrów, jeśli chodzi o działania ochronne dotyczące przedstawicieli związków zawodowych, była negatywna, wbrew przedłożeniu, które przedstawiałem. Ale w parlamencie wróciliśmy do **tego rozwiązania ochronnego dla działaczy związkowych** i rząd zaakceptował zmianę swojego stanowiska. Wydaje mi się, że przy różnych sporach, które toczyliśmy, pełne zasady konsultacji, otwartości i też jasnego prezentowania argumentów zostały zachowane.

Sędzia Piotr Tuleja:

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo.

Pani sędzia Gintowt.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Dziękuję bardzo.

Jednakże muszę powrócić do tych ważnych zagadnień, o których mówili przedstawiciele uczestników postępowania na początku. Mianowicie ustawa nasza nosi tytuł: „...o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych”. Zakwestionowany w niniejszej sprawie art. 2 uściśla ten zakres – ja bym go jednak nazwała zakresem przedmiotowym – do kogo ta ustawa, najpierw w sensie instytucjonalnym, ma mieć zastosowanie. I tak, art. 2 w pkt 1 mówi: „państwowych jednostek budżetowych”. Rozumiem, że dodatnie przymiotnika „państwowe” do „jednostek budżetowych” eliminuje jakieś inne jednostki budżetowe.

Chciałabym do pana posła zwrócić się z tymi pytaniami o pewne wyjaśnienie i komentarz dotyczący kryteriów, dla których niektóre jednostki sektora finansów publicznych zostały objęte tą ustawą przecież – to nie

jest rozporządzenie prezesa Rady Ministrów czy Rady Ministrów, tylko ustawa – a także tylko część jednostek budżetowych została objęta tą ustawą. Jak zwykle, pytanie poprzedzamy jednak małym wprowadzeniem, powiem, że chyba nie zakwestionuje nikt z panów ministrów, że jednak pierwszorzędą przesłanką uzasadniającą wprowadzenie tej ustawy została wyartykułowana rosnąca nierównowaga sektora finansów publicznych. Sektor finansów publicznych to wszystkie jednostki i organizacje finansowane ze środków publicznych. Następne wyłączenia znajdujemy w tejże ustawie w art. 3, jest tych punktów kilka, z tym, że w pkt 1 są to potężne liczby osób zatrudnionych.

Wielokrotnie było przywoływane wyłączenie z art. 139 ustawy o finansach publicznych, to jest cały pakiet organów administracji państwowej.

Czy zechciałby pan poseł przedstawić nam, jakie były kryteria, które zdecydowały o pozostawieniu poza ustawą o racjonalizacji zatrudnienia pewnej części jednostek budżetowych – kto został poza, skoro ograniczono to do państwowych jednostek budżetowych – a nade wszystko według jakiego kryterium zostały wybrane te jednostki sektora finansów publicznych, które są objęte ową racjonalizacją? Były jakieś analizy, panie i panowie posłowie dysponowali analizami, które pokazywały, że gdzieś ta nieracjonalność jest szczególnie rażąca, brak racjonalnego zarządzania kadrami jest szczególnie rażący, gdzie indziej w mniejszym stopniu? Jak przebiegało to kryterium wstępne selekcji, do kogo musimy się zwrócić ze środkami racjonalizującymi zatrudnienie akurat w przypadku tej ustawy?

Pan Grzegorz Karpiński:

Wysoki Trybunale, w toku prac parlamentarnych co do zasady przyjęto ten katalog, który został przedstawiony w pierwotnym projekcie przez Radę Ministrów. Ustawodawca, najpierw Sejm, potem Senat, podzieliły ten pogląd, który został przez rząd zaprezentowany w uzasadnieniu do projektu ustawy, że nie należy obejmować ustawą jednostek samorządu terytorialnego i części państwowych jednostek budżetowych z powodu zadań, które one realizują – mam na myśli tutaj, na przykład uczelnie wyższe – czy autonomii, która im przysługuje, żeby nie było zarzutu takiego, że jest nadmierna ingerencja w coś, co nie podlega wprost administracji rządowej. Raczej w toku prac parlamentarnych próbowano zawęzić katalog podmiotów, nawet spośród tych, które w pierwotnym przedłożeniu w art. 2 zostały przez rząd do Sejmu skierowane, niż rozszerzać na te, które nie były w projekcie przedstawionym przez Radę Ministrów.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Panie pośle, czy dobrze się rozumiemy? W pełni rozumiem tę powściągliwość zarówno projektodawcy, jak i parlamentu w odniesieniu do tych zatrudnień, gdzie są funkcje pełnione z wyboru – poseł, senator czy radni w radach samorządu terytorialnego – ale już umówiliśmy, że mówimy tylko o administracji.

Pan Grzegorz Karpiński:

Tak, ja też tylko o tym mówię.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Czyli Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu czy Urząd Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a nie mówimy o tych osobach, których charakter i funkcje, i sposób zatrudnienia jest zupełnie inny.

Pan Grzegorz Karpiński:

Tak, nie było próby wprowadzenia...

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Ale z punktu widzenia podstawowego celu, panie pośle, to znaczy pewnych oszczędności finansowych, to są potężne również kwoty – te, które pozostały poza ustawą, może trochę mniejsze.

Pan Grzegorz Karpiński:

Wysoki Trybunale, mam wrażenie, że gdyby ustawodawca w tej sytuacji budżetowej, z którą mamy do czynienia obecnie, kiedy przedstawiciel Prokuratora Generalnego kwestionuje w ogóle fakt istnienia problemu po stronie równowagi finansowej budżetu państwa, wprowadził te jednostki, które miałyby podlegać racjonalizacji zatrudnienia, które nie są częścią administracji rządowej, na przykład jednostki samorządu terytorialnego, w sytuacji, gdy wykonują zadania na własny rachunek, zgodnie z Konstytucją, to miałbym chyba dzisiaj kłopot z obroną tych przepisów przed Wysokim Trybunałem.

To legło u podstaw tego, żebyśmy biorąc pod uwagę, że nie jesteśmy w sytuacji, w której musimy dokonywać na ślepo cięcia w zatrudnieniu w całej administracji państwowej czy publicznej, tak ją nazwijmy, to wybieramy tę tylko część administracji państwowej, co do której na tym etapie pracy, w którym one były w rządzie, w Sejmie i w Senacie, nie ma zastrzeżeń natury konstytucyjnej pod kątem tego, czy możemy w tych jednostkach dokonać redukcji zatrudnienia. Czym innym oczywiście są zarzuty pana prezydenta pod adresem poszczególnych grup urzędników. To legło u podstaw niewprowadzania kolejnych podmiotów jako tych,

które miałyby być objęte, choć zgadzam się z tym, gdybyśmy to zrobili, pewnie w ramach oszczędności, które można by tym działaniem zapewnić, kwota byłaby o wiele wyższa.

Sędzia Maria **Gintowt**-Jankowicz:

Z tego, co pan poseł był uprzejmy powiedzieć, w żadnym wypadku nie można wyprowadzić takiego wniosku, który tak *prima facie* się nasuwa, że ustawa dotyczy tej części administracji, w której ten pewien nieracjonalny sposób zarządzania kadrami był szczególnie bądź to kosztowny, bądź to szczególnie rażący dla owej efektywności pracy. Rozumiem, że w żadnym wypadku nie, ponieważ argumenty, które doprowadziły do takiego, a nie innego ukształtowania przedmiotowej ustawy, są właśnie takie, jak pan poseł przedstawił.

Panie pośle, ale powiedział pan przed chwilą, że administracja rządowa to taki teren, który inicjującym tę ustawę wydawał się konstytucyjnie bezpieczniejszy. Ale w uzasadnieniu projektu ustawy i to na samym początku, gdzie właśnie jest mowa o przyroście zatrudnienia w podmiotach objętych projektowaną ustawą itd., w dolnej części czytamy, że cele te nie mogą być osiągnięte drogą zwykłych procedur w ramach bieżącej polityki kadrowej. Toteż zdecydowano się na unormowania stanowiące *lex specialis* w stosunku do dwu ustaw, ustawy z 1974 roku – Kodeks pracy oraz ustawy z marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy. A zatem wymienia się tylko te dwie ustawy i zresztą konsekwentnie w uzasadnieniu wskazuje się na odejście od reguł kształtowanych: a) kodeksem pracy, b) ustawą, która znowu tak na pierwszy rzut oka, szczególnie pasowałaby do tej sytuacji, szczególne zasady rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami z przyczyn pracowników niedotyczących, bo tu na to wychodzi. W tekście ustawy w kilku miejscach jest odwołanie się do kodeksu pracy. Jednakże niektóre gwarancje przewidziane w kodeksie pracy art. 10 utrzymuje. Podobnie jest nawiązanie do tej szczególnej ustawy z 2003 roku. Słowa nie znajdujemy w uzasadnieniu projektu o ustawie o służbie cywilnej.

Powiem, że to jest przedmiot mego pytania, z prośbą uprzejmą o wyjaśnienie, komentarz do tego – prawdopodobnie z tym pytaniem zwrócę się także do przedstawicieli pana premiera – dlatego że skoro zupełnie świadomie, z określoną argumentacją projektodawcy zawężają ową racjonalizację do segmentu, jakim jest administracja rządowa, a tutaj mamy normę konstytucyjną, to Konstytucja przesądza, że w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej, a nie ma słowa w odniesieniu, w uzasadnieniu projektu, który wobec tego w najdalej idącym stopniu – powiedzmy neutralnie – dotyczy tej pragmatyki służbowej, nie ma żadnego ustosunkowania się. Bardzo bym prosiła o informację. Jak to pan poseł wyjaśni?

Pan **Grzegorz Karpiński**:

Wysoki Trybunale, dzisiaj mam wrażenie, że tę kwestię, podobnie jak na posiedzeniach komisji sejmowych, to nie to, że ja będę powtarzał te słowa, które usłyszałem dzisiaj, tylko w ten sam sposób była ta kwestia omawiana podczas prac parlamentarnych. Mechanizmy, które są stworzone w ustawie o służbie cywilnej, zdaniem Rady Ministrów, nie pozwalają na to, żeby dokonać tego typu racjonalizacji zatrudnienia. Te uprawnienia, które mają kierownicy jednostek, do tego, żeby zarządzać swoim zasobem kadrowym, są niewystarczające do tego, żeby osiągnąć cel ustawy taki, jaki został nakreślony w art. 1, czyli po pierwsze, żeby dokonać redukcji zatrudnienia, bo przecież i w stanowisku pisemnym, i w moich ustnych wypowiedziach... – nie uciekam od tego, że to jest jeden z celów ustawy – redukcja zatrudnienia jest jednym z celów ustawy, ale nie jedynym. Drugim celem, który ma być osiągnięty – pozwolę sobie włączyć się do tej dyskusji o kryteriach, które mają stosować kierownicy jednostek – jednak jest też zwiększenie efektywności wykonywanych zadań.

Sędzia Maria **Gintowt**-Jankowicz:

Tak, panie pośle, przepraszam, nie zrozumieliśmy się. Przytoczyłam ten fragment uzasadnienia – i to znajdujący się zaraz na samym początku uzasadnienia projektu ustawy – żeby pokazać, że jednakże jest jakieś odniesienie się, jest jakieś wzajemne ustawienie aktów prawnych regulujących określoną przestrzeń: ustawa – Kodeks pracy, ustawa z 2003 roku. Ale jest pierwsza, w świetle art. 2 ustawy, ustawa regulująca ten obszar – ustawa o służbie cywilnej.

Mi nie chodzi o to, czy ona umożliwia, czy nie umożliwia, o tym już była mowa, podejrzewam, że na chwilę jeszcze do tego wrócimy, ale nie w tym momencie. Zabrakło w ogóle – przepraszam, to tak wygląda – jakby świadomości, że jest taka ustawa, a tymczasem to jest pragmatyka urzędnicza regulująca prawa i obowiązki, jak słyszymy w pełni miarodajne fakty, że ponad 120 tysięcy osób podlega tej właśnie pragmatyce. To jest prośba o komentarz.

Pan **Grzegorz Karpiński**:

Teraz rozumiem pytanie. Mogę zapewnić, Wysoki Trybunale, już podczas pierwszego czytania, nawet jeżeli w tekście uzasadnienia nie pojawia się ustawa o służbie cywilnej jako odniesienie do normatywnych aspektów związanych z zatrudnianiem urzędników, to już w trakcie pierwszego czytania na połączonych komisjach administracji i polityki społecznej osoby uczestniczące w procesie legislacyjnym miały świadomość istnienia tej ustawy. Cała dyskusja w trakcie procedowania odnosiła się raczej do ustawy o służbie cywilnej niż

do tych dwóch ustaw, które zostały wskazane na pierwszej stronie uzasadnienia. Mi jest trudno oczywiście ocenić przyczyny, dla których na pierwszej stronie uzasadnienia nie ma odniesienia do ustawy o służbie cywilnej czy na każdej kolejnej.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Ale na żadnej, przepraszam, przeczytałam fragment charakterystyczny, ale na dalszych...

Pan Grzegorz Karpiński:

Przeczytałem też całość i nie pamiętam tego, czy rzeczywiście tak jest, nie chcę polemizować co do faktu.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Nie ma takiego jednoznacznego ustawienia: oto w systemie prawa obowiązującego macie prawa generalne, jest kodeks pracy, jest to, ale teraz stosujemy ustawę szczególną, czytaj, wiadomo, obowiązują zasady tej ustawy, *les specialis*, jeżeli pozostają w konflikcie z zasadami wprowadzonymi do systemu wcześniej. Natomiast tu zabrakło jakiegokolwiek ustosunkowania się, choćby takiego samego, ustawa o służbie cywilnej w tych częściach, które nasza ustawa o racjonalizacji reguluje inaczej, ona obowiązuje, a nie wcześniejsze uregulowania, ale to może jeszcze też nie jest najważniejsze.

Pan poseł zwrócił uwagę, że przecież chodzi nade wszystko o racjonalizację zatrudnienia, przynajmniej w tej części, w tym fragmencie jednostek sektora finansów publicznych, zgodnie z takim podejściem, mamy ust. 2 art. 1, który wskazuje na cele ustawy, pkt 1: „ograniczenie zatrudnienia”, ale pkt 2: „zwiększenie efektywności poprzez zmiany w strukturze zatrudnienia”. Bardzo słusznie, racjonalizacja to, na przykład, zmiany w strukturze zatrudnienia.

Czy zechciałby pan poseł wskazać nam w tej szczupłej przecież ustawie przepis, a może przepisy, które dotyczą, które dają pewne wytyczne, jak ci kierownicy jednostek..., o jakie tu zmiany w strukturze zatrudnienia chodzi? „Struktura zatrudnienia” to termin niebywale pojemny. To jest struktura zatrudnienia według wieku, według hierarchii. Czy, na przykład, struktura zatrudnienia powinna być zmieniana w sposób, który zmniejszy liczbę wyższych stanowisk kierowniczych, czy odwrotnie? Czy mamy za mało kierowników? Jaka jest proporcja między średnią kadrą zarządzającą a pracownikami podstawowymi? Nie wiem. Gdyby pan poseł zechciał, bo to jest – jak mi się wydaje – bardzo istotny element racjonalizowania zatrudnienia, ograniczyć odpowiednio do zadań, które ta organizacja wykonuje i służyć temu mogą zamiany w strukturze zatrudnienia. Gdzie mamy jakieś ogólne przepisy dotyczące tych zmian albo ukierunkowujące, o jakie zmiany chodziłoby ustawodawcy?

Pan Grzegorz Karpiński:

Przepisów, o które Wysoki Trybunał pyta, upatruję w rozdziale trzecim ustawy, czyli wszędzie tam, gdzie ustawodawca nałożył określone obowiązki na podmioty właściwe w sprawach racjonalizacji zatrudnienia. Dzisiaj wiele już o tym mówiono. Trochę ucieknę, jeśli Wysoki Trybunał pozwoli, od ściśle zakreślonego pytania, które zostało skierowane.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Proszę bardzo, oczywiście, panie pośle.

Pan Grzegorz Karpiński:

W toku prac parlamentarnych wielokrotnie spotykamy się z problemem tego, jak dalece ustawodawca ma określać sposób postępowania adresatów norm. Ta ustawa jest jedną z pierwszych ustaw, które w mojej ocenie, trochę odwracają dotychczasową filozofię stanowienia prawa, to znaczy, ustawodawca określił w art. 1 cele, które ma zrealizować adresat normy. Jesteśmy oczywiście w części, że tak powiem, publicznej – adresatami norm nie są wszyscy obywatele, tylko ci, którzy wykonują określone zadania publiczne jako kierownicy jednostek w szeroko rozumianym aparacie administracyjnym. Pozwolę sobie pewien apel skierować.

Chciałbym, dzisiaj wychodząc z Trybunału, dowiedzieć się, że to jest dopuszczalny kierunek działania ustawodawcy, to znaczy, w tej części organizacyjnej podległej Radzie Ministrów możliwe jest tworzenie przez ustawodawcę takich przepisów, w których to na tych, którzy mają wykonywać określone zadania, będzie nałożony obowiązek określenia najlepszego sposobu wykonania zadania.

Ta nowa filozofia, która być może, dla Wysokiego Trybunału nie jest tak wprost widoczna w tej ustawie, dla mnie, jako tego, który przez niewielki na razie okres czasu ma do czynienia z ustawami, widzę wyraźnie, że to jest nieco inna jakość niż ta, która miała miejsce do tej pory. Ja z łatwością, wyobrażając sobie kierownika jednostki, który dostaje ustawę z rozdziałem trzecim, jestem w stanie sobie wyobrazić sytuację, w której on rozumie, czego dotyczy ta ustawa i jakie ma podjąć kierunki.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Jestem przekonana, że każdą ustawę rozumie dzisiejszy kierownik jednostki.

Pan Grzegorz [Karpiński](#):

W tym sensie tę ustawę, mimo tego, że nie ma tego, o co przed chwilą byłem pytany, czyli nie ma szczegółowych wytycznych, nie ma szczegółowych kryteriów, nie ma określenia, ilu ma być kierowników.

Sędzia Maria [Gintowt-Jankowicz](#):

Przepraszam, panie pośle, nie szczegółowych, a żadnych, bo jednak rozdział trzeci mówi o obowiązkach podmiotów w sprawie ograniczenia zatrudnienia i tu są terminy, kto, jaki raport składa – raport wskazujący średnią liczbę etatów. Proszę wybaczyć, ale to o kierunkach zmiany w strukturze zatrudnienia, jakkolwiek byśmy tej „struktury zatrudnienia” nie rozumieli, jakoś nie mówi. Może już zostawmy to.

Chciałabym jeszcze prosić pana ministra, żeby zechciał wyjaśnić nam **liczby, bardzo interesujące**, bo w naszym kraju wciąż częsta jest dyskusja dotycząca faktów, a pan minister podał zdecydowanie i bardzo dokładne dane statystyczne – tylko znowuż nie jestem pewna – że w roku 2007 liczba – i właśnie tu jest pytanie – ogółem zatrudnionych w administracji państwowej – wydawało mi się, że pan minister powiedział – wynosiła 276 tysięcy i coś tam jeszcze. Natomiast trzy lata później, w 2010 roku już 313 tysięcy pracowników. Rozumiem, że są to w obu przypadkach liczby obejmujące administrację państwową i samorządową. Tylko państwową?

Pan Michał [Boni](#):

Wysoki Trybunale, nie używałem określenia w ogóle, w administracji. Podawałem najpierw tempo przyrostu zatrudnienia w administracji państwowej.

Sędzia Maria [Gintowt-Jankowicz](#):

Tak.

Pan Michał [Boni](#):

74% w latach 1992–2009.

Sędzia Maria [Gintowt-Jankowicz](#):

Tak.

Pan Michał [Boni](#):

I w administracji samorządowej, 150% w latach 1992–2009.

Sędzia Maria [Gintowt-Jankowicz](#):

Tak, a potem?

Pan Michał [Boni](#):

Również podałem informację dotyczącą zatrudnienia w podmiotach objętych ustawą o racjonalizacji zatrudnienia, a więc z wyłączeniem tych podmiotów państwowych, takich jak Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu etc. Tam średnie zatrudnienie w roku 2007 wynosiło 296.433 osoby, w 2009 roku – 307.206 i w 2010 roku – 313.350. Takimi danymi się posługiwałem od samego początku, w ciągu całego tego procesu, zresztą te dane dotyczące roku 2010 są uaktualnione, ponieważ rok minął i mogliśmy te dane podsumować.

Sędzia Maria [Gintowt-Jankowicz](#):

Jeśli można, panie ministrze, i teraz w ramach tych 313 tysięcy pracowników objętych zakresem przedmiotowym naszej ustawy około 123 tysięcy liczy korpus służby cywilnej?

Pan Michał [Boni](#):

123.326 [osób].

Sędzia Maria [Gintowt-Jankowicz](#):

Tak i teraz o wszystkim tym mówimy w kontekście przerostu zatrudnienia w administracji. A kto, jak kto, ale pan minister z całą pewnością ma także wskaźniki, które odnoszą liczbę pracowników administracji publicznej lub państwowej – tu zawsze mamy pewne rzeczy do uściślenia – do ogółem ludzi pracujących w danym kraju, bo przecież mamy wszyscy świadomość, że liczby bezwzględne niewiele nam mówią. Trzydziestoosmiomilionowy kraj i jego administracja liczy inaczej swoją administrację, aniżeli czteromilionowy kraj. Czy może pan minister lub może pan minister Berek dysponują takimi wskaźnikami, które pokazałyby, czy nasze zatrudnienie, choćby w tym tylko segmencie administracji rządowej i troszkę szerzej, jak się ma, w jakim procencie się ma do ogółu zatrudnionych w naszym kraju, bo to jest wskaźnik główny, który posługują się nie tylko wszystkie państwa Unii Europejskiej, ale kraje OECD? Nie mieliśmy tego, przygotowując tę ustawę?

[Pan Michał Boni](#):

Wysoki Trybunale, jeśli przyjąć, że zatrudnionych w Polsce jest około 16 milionów osób, to 1,6 miliona stanowi 10%, 160 tysięcy to jest 1%, czyli relatywnie mamy, patrząc na proporcje zatrudnionych w administracji w stosunku do ogółu zatrudnionych, wskaźnik stosunkowo niski. Ale przypomnę przesłankę pierwszą analizowania i przygotowywania naszej decyzji. W tej przesłance mówiłem o tym, że tempo przyrostu zatrudnienia w latach 1992–2007, wysokie w samorządach i wysokie w administracji państwowej, jest i było w pełni uzasadnione procesami rozwojowymi kraju. A więc spór nie dotyczy tego, jak rozumiem, czy my mamy generalnie za niskie zatrudnienie, czy za wysokie, tylko dotyczy tego szczególnego momentu w warunkach kryzysowych, kiedy zadajemy to pytanie w taki dodatkowy sposób.

Dopiero połączenie tych dwóch wymiarów, skala zatrudnienia i skala przyrastania zatrudnienia w okresie, w którym różne inne kraje, które mają albo podobne wskaźniki, albo dużo lepsze, ale nie zadają sobie pytania, czy teoretycznie to pasuje, tylko mówią: – 20% zatrudnienia w administracji, bo taki jest wymóg bezpieczeństwa finansów publicznych. To są realne warunki – realne warunki, w których funkcjonujemy. Te realne warunki spowodowały decyzję o potrzebie, z jednej strony, racjonalizacji zatrudnienia, z drugiej strony, zainicjowania tego procesu na rzecz efektywności. Odpowiednie artykuły i ustępy mówią tutaj przecież nie tylko o racjonalizacji, ale także o efektywności.

Sędzia Maria **Gintowt**-Jankowicz:

Sama przytoczyłam to przed chwilą.

Pan Michał **Boni**:

Wydaje mi się, że lektura całości dokumentu oznacza nie tylko lekturę ustawy i jego uzasadnienia, ale także aktów wykonawczych. W akcie wykonawczym, który prezentowaliśmy w parlamencie, był załącznik mówiący o tym, jak ma wyglądać taka karta wzoru do tej analizy. W tej karcie wzoru są wyodrębnione następujące grupy: stanowiska obsługi technicznej – wymieniona lista około dziesięciu – stanowiska wsparcia, stanowiska główne. Jeśli pani sędzia pyta o to, czy ta ustawa dawała przesłanki i narzędzia robocze do zrealizowania tego zadania związanego z efektywnością poprzez zmianę struktury zatrudnienia, to jeśli w wyniku analizy otrzymalibyśmy informację, że struktura pracowników zatrudnionych na stanowiskach głównych (zarządzanie, planowanie i analizy, legislacja, promocja i polityka informacyjna, współpraca z zagranicą, obsługa funduszy unijnych, kontrola i nadzór, badania specjalistyczne, świadczenie usług i obsługa klienta, usługi wsparcia na rzecz innych jednostek, inne zadania merytoryczne) w stosunku do stanowisk wsparcia, gdzie między innymi są zadania takie jak: bhp, obsługa kadrowa jednostki, służba zdrowia itd., czy stanowiska obsługi technicznej (obsługa poligraficzna jednostki, kierowcy itd.), to moim zdaniem była przesłanka do tego, żeby zacząć budować racjonalny sposób myślenia o strukturze zatrudnienia. Ja traktuję to jako integralny element, o tym dyskutowaliśmy z dyrektorami generalnymi.

Sędzia Maria **Gintowt**-Jankowicz:

Panie ministrze, stety czy niestety, ale tak jest, że przedmiotem naszego rozpoznania dzisiaj jest ustawa i to w dodatku zaskarżenie skupione na pewnych jej fragmentach.

Pan Michał **Boni**:

Pani sędzio, ale przedmiotem naszej analizy nie jest również to, czy my mamy dobrą proporcję, w stosunku do ogółu zatrudnionych, liczby osób pracujących w administracji, czy nie.

Sędzia Maria **Gintowt**-Jankowicz:

Nie, ale to pokazuje skalę potrzeb, na ile racjonalizacja i redukcja jest pilna.

Pan Michał **Boni**:

A to pokazuje skalę zadań, które mogliśmy dzięki tej ustawie zrealizować.

Sędzia Maria **Gintowt**-Jankowicz:

Jeśli można, panie ministrze, jeszcze prosba o odpowiedź na to samo pytanie, to znaczy, jak pan minister komentuje, że o ile w uzasadnieniu do projektu ustawy znalazło się odniesienie do kodeksu pracy, do innej ustawy regulującej rozwiązywanie i w ogóle stosunki pracy pracowników administracji, całkowicie pominięta została pragmatyka podstawowa dla tej części administracji, czyli ustawa o służbie cywilnej?

Pan Michał **Boni**:

Gdyby Wysoki Trybunał zechciał, prosiłbym **pana ministra Berka** o przedstawienie wyjaśnienia.

Sędzia Maria **Gintowt**-Jankowicz:

Oczywiście, panie ministrze, bardzo proszę.

Przypadek? Specjalnie? Nie dopatrzyłam czegoś?

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunale, oczywiście trudno nie podzielić tej konstatacji, że ten opis kolizyjny tej regulacji szczególnej w uzasadnieniu odnoszony jest tylko do kodeksu pracy i do tzw. ustawy o zwolnieniach grupowych, bo tak rzeczywiście jest.

Natomiast myślę, że najistotniejsze, z punktu widzenia badania konstrukcji tej ustawy, jest norma, która jest w części normatywnej, czyli art. 11 ust. 1, który jasno statuuje relację tej ustawy do wszystkich innych pragmatyk, na podstawie których osoby objęte tą ustawą są zatrudniane i które mogłyby wchodzić w rachubę w zwykłych trybach ewentualnego rozwiązywania stosunków pracy.

Natomiast w uzasadnieniu kodeksu pracy i ta tzw. ustawa o zwolnieniach grupowych były przywołane po prostu dlatego, że one były tymi pierwotnymi czy najbardziej powszechnymi do zastosowania przy analizowaniu tych procedur, które są do zastosowania.

Oczywiście ja rozumiem argument i uwagę Wysokiego Trybunału, że biorąc pod uwagę populację urzędników służby cywilnej, być może należało przywołać także szczególny charakter tej ustawy do ustawy o służbie cywilnej. Tym niemniej pozwolę sobie na takie przypuszczenie, że niezależnie od tego uchybienia w uzasadnieniu, ta relacja w sensie normatywnym jest dość jasna, by gdyby tak nie było, to nie byłoby wniosku prezydenta, bo nie miałby oparcia w konstrukcji ustawy.

Sędzia Maria **Gintowt**-Jankowicz:

Tak, ale czytający tylko uzasadnienie mógłby przez chwilę sądzić, że ta ustawa nie dotyczy korpusu służby cywilnej – mógłby przez chwilę sądzić czytający tylko uzasadnienie tej ustawy. Być może, nie wiem.

Panie ministrze, pan kilkakrotnie w wypowiedziach i w odpowiedziach na pytania użył określenia „nowe przesłanki”. Czy ustawodawca nie ma prawa wprowadzania..., art. 2 Konstytucji, zasada pewności prawa itd., w żadnym wypadku nie może być pojmowana jako zakaz wprowadzania zmian, dostosowywania regulacji do zmieniającej się rzeczywistości – użył pan określenia – ekonomiczno-społecznej. Zgoda z tym twierdzeniem jak najbardziej. Ale użył pan określenia, że ta ustawa, o której mówimy, wprowadza nowe przesłanki rozwiązania stosunku pracy w tym obszarze objętym art. 2 ustawy. **Jakie nowe przesłanki wprowadza? – nowe przesłanki rozwiązania stosunku pracy.**

Pan Maciej **Berek**:

Wysoki Trybunale, nie potrafię w tej chwili przypomnieć sobie tego fragmentu swojej wypowiedzi. Jeśli tak powiedziałem, to chciałbym to doprecyzować, ta ustawa stanowi samodzielną podstawę do podejmowania tych czynności, co wynika z tych przepisów, które już były wcześniej przedmiotem rozważań.

Sędzia Maria **Gintowt**-Jankowicz:

To ja właśnie też tak rozumiem, że art. 12 ust. 1 jest tu jednoznaczny i on niejako doprecyzowuje postanowienia..., zarówno art. 11, jak i art. 12 doprecyzowują postanowienia art. 7 w każdym razie w jego dwóch punktach, w pkt 1 i 3.

Pan Maciej **Berek**:

Tak.

Sędzia Maria **Gintowt**-Jankowicz:

Dziękuję bardzo.

Chciałam jeszcze prosić **pana mecenas**, **żeby zechciał przypomnieć, jak to było z tą służbą cywilną**. Pan mecenas – może powinnam w tym momencie powiedzieć – pan minister może pamiętać, co właściwie było takim bezpośrednim impulsem, że oto nagle w połowie lat dziewięćdziesiątych kolejno – pan wspominał – jedna ustawa, druga ustawa, trzecia ustawa, czwarta ustawa o służbie cywilnej. Pierwsza była w roku 1996. Co było bezpośrednim impulsem, jakie okoliczności skłaniały, popychały kolejne rządy i nie tylko do pracy najpierw nad koncepcją służby cywilnej, potem nad szczegółami? Czy pan mecenas przypomni nam? Czy to była ważna sprawa, czy to jednak w cieniu kodeksu pracy to było w ogóle bez znaczenia?

Pan Aleksander **Proksa**:

Powiedzmy bardzo krótko, ale od początku.

W 1922 roku uchwalono pierwszą ustawę o służbie cywilnej, która nie została uchylona nawet po zmianie ustroju po drugiej wojnie światowej, ale została uchylona przez kodeks pracy. Od 1 stycznia 1975 roku aż do 1 stycznia 1982 roku nie było pragmatyki urzędniczej, więc można powiedzieć, że w ogóle nie było prawa urzędniczego. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych, jak łatwo zauważyć po dacie uchwalenia tej ustawy – aż może niezręcznie o tym mówić – to ustawodawstwo stanu wojennego na pewno nie mające nic wspólnego ze standardami służby cywilnej nie dlatego, iż tam nie ma przepisów o pracownikach mianowanych i ochronie trwałości stosunku pracy, tylko ta ustawa nie określa żadnych zasad naboru do tej grupy urzędników, czyli można było w sposób dowolny przyjmować i obsadzać stanowiska, jak również kierownik

danej jednostki organizacyjnej decydował, czy mianować, czy zatrudnić na podstawie umowy o pracę. Tam oczywiście były wymagania kwalifikacyjne, ale jednocześnie obudowane przepisami, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach można od nich odstąpić. To po roku 1990 miało taki wpływ, że wobec ciągle zmieniających się rządów – pod tym względem obecnie sytuacja jest jakościowo odmienna od tej, jaka miała miejsce w pierwszej połowie lat 90-tych – przy każdej zmianie ministra, kierownika urzędu centralnego następowała wymiana aparatu urzędniczego obejmująca także pracowników pomocniczych i obsługi. W związku z tym, gdy przystąpiono do prac nad ustawą o służbie cywilnej...

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Panie mecenasie, skracając sprawę, postępy w demokratyzacji naszego państwa wymusiły niejako prace nad jakimś statusem, jakąś pragmatyką tych ludzi, których codzienna praca stanowi o treści działań tego państwa w istocie, bo nimi są pracownicy administracji.

Pan Aleksander Proksa:

Dokładnie tak, i stwierdzono, że trzon kadry zatrudnionej w urzędach ministrów, kierowników urzędów centralnych, a także w administracji rządowej terenowej – trzon pracowników ma stanowić służba cywilna profesjonalna, apolityczna, bezstronna, niezminiająca się wraz z politycznymi zmianami.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Oparta na idei utworzenia, wykształcenia pewnego zawodu urzędnika.

Pan Aleksander Proksa:

Tak jest.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Przecież termin „profesjonalizm”, „zawodowość” mająca umocowanie konstytucyjne, naprawdę jest nieprzypadkowy, jakkolwiek troszkę wcześniej on się pojawił w pierwszej ustawie o służbie cywilnej. Wydaje mi się, że po pierwsze, jest to akurat ta formuła, ta koncepcja statusu ludzi pracujących dla państwa, która znalazła umocowanie w Konstytucji, ale po wtóre, ona w sposób nierozzerwalny wiąże się z zasadami funkcjonowania demokratycznego państwa.

Wreszcie ja oczekiwałam, że pan mecenas powie, że to perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej była jednym... – przyznaję, że takiej spodziewałam się odpowiedzi.

Pan Aleksander Proksa:

Dokładnie, to ten standard... – doszedłbym do tego, pani profesor.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Tak, ale musimy troszkę skracać.

Dziękuję bardzo.

Wreszcie w tych naszych wypowiedziach mamy wyraźne, bardzo różne dwie płaszczyzny, problemy generalne, problemy ogólne, problemy systemowe, przesłanki, które doprowadziły do przygotowania tej ustawy o racjonalizacji, ale efektem tej ustawy jest ingerencja w ukształtowane, indywidualne, podmiotowe, personalne stosunki pracy. Jeżeli uważnie słuchałam wypowiedzi, nade wszystko pana Prokuratora Generalnego i wnioskodawcy, to właśnie ten aspekt indywidualny jest przedmiotem zakwestionowania.

Może jeszcze chciałabym prosić, żeby pan prokurator reprezentujący Prokuratora Generalnego zechciał spojrzeć na to, co nazywamy procedurą – procedurą, którą ta ustawa o racjonalizacji wprowadza, a która ma doprowadzić do rozwiązania stosunku pracy z określonym pracownikiem. Mianowicie wielokrotnie już była mowa o kryteriach – art. 9.

Gdyby pan prokurator zechciał skomentować, jak dochodzi do wręczenia konkretnemu pracownikowi jednej z instytucji wskazanych w art. 2..., jak dochodzi do tego, że on, a nie kto inny, a nie ktoś z 600 innych pracowników tej instytucji otrzymuje wypowiedzenie?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, najpierw kierownik jednostki przygotowuje i podaje do wiadomości w określony sposób, także reprezentacji pracowniczej, kryteria, na podstawie których ma dokonywać tej racjonalizacji zatrudnienia.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Czyli te kryteria, o których tu już była mowa wielokrotnie i z różnych stron, kryteria z art. 9 ust. 2 są to kryteria, które ustala kierownik danej jednostki po to, żeby przeprowadzić selekcję, jak ma dojść do – powiedziałam 500 osób, czyli to by było 50 osób do zwolnienia, musimy odliczyć kilka osób na stanowiskach kie-

rownicznych, więc powiedzmy, że 42 osoby do zwolnienia. Ustala kryteria, to jest jego instrument wewnętrzny.

Pan Andrzej Stankowski:

Tak jest.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Co dzieje się dalej? Udostępnia je w BIP-ie.

Pan Andrzej Stankowski:

Tak, udostępnia. Te kryteria mogą być zaopiniowane przez reprezentację pracowniczą, ale nic poza tym.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Pan prokurator mówi: „kryteria zaopiniowane”.

Pan Andrzej Stankowski:

Kryteria – **nie lista**.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

A jeszcze nie ma nazwisk ludzi?

Pan Andrzej Stankowski:

Nie, w żadnym wypadku, nie. Wysoki Trybunał, zdaniem Prokuratora Generalnego, dopiero na podstawie tych kryteriów, wtedy kiedy one są już gotowe, to po określonym czasie od ich ogłoszenia decyduje – i to nie zostało wprost tak powiedziane, ale to wynika z ustawy – kierownik o tym, które z tych osób, jego zdaniem, spełniają te kryteria i dokonuje wręczenia wypowiedzenia.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

A jeżeli te kryteria spełnia kilka osób?

Pan Andrzej Stankowski:

Moim zdaniem, z ustawy wynika, że w ramach tych kryteriów też jakieś wartościowanie przeprowadza jeszcze dodatkowe, stopnia spełnienia tego kryterium.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Teraz właśnie bardzo istotnym problemem, który podniósł pan minister Berek, była kwestia ewentualnej ochrony sądowej w indywidualnych sprawach. Tu zmierzamy do tego punktu. Czy pan zgadza się, panie prokuratorze, **z takim czytaniem tej ustawy, według którego te kryteria są sprecyzowane** w treści dokumentu rozwiązującego umowę o pracę?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunał, z uwagi na to, że jedyną przyczyną jest poddanie pracownika procesowi racjonalizacji zatrudnienia, to moim zdaniem nie ma tu mowy, że te kryteria miałyby być podane w tym konkretnym akcie. Sądę, że kierownik spełniłby ten wymóg, jaki ogólnie wynika z przepisów, podając tylko i wyłącznie tę przyczynę, że pracownik został objęty tym procesem tzw. racjonalizacji zatrudnienia.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Tak pan prokurator czyta art. 12 w związku z art. 7 i bez względu niejako na postanowienia art. 9.

Pan Andrzej Stankowski:

Tak, Wysoki Trybunał.

Sędzia Maria Gintowt-Jankowicz:

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. Ogłaszam przerwę w rozprawie do jutra do godziny 8.00 rano, w tej sali.

PO PRZERWIE

Przewodniczący:

Wznawiam odroczoną w dniu wczorajszym rozprawę przed Trybunałem Konstytucyjnym w pełnym składzie Trybunału, w sprawie wniosku prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniesionego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP o zbadanie zgodności:

1. art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013, w zakresie, w jakim dopuszcza wypowiedzenie stosunku pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania z art. 2 i art. 24 Konstytucji;
2. art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy powołanej wyżej z art. 153 ust. 1 Konstytucji;
3. art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3 ustawy powołanej wyżej z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Na rozprawę stawili się przedstawiciele uczestników:

w imieniu wnioskodawcy, prezydenta Rzeczypospolitej, pan Krzysztof Hubert Łaskiewicz, Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP oraz pan radca prawny, dr Aleksander Proksa; w imieniu Sejmu poseł Grzegorz Karpiński; w imieniu Prokuratora Generalnego pan Robert Hernand, Zastępca Prokuratora Generalnego oraz z upoważnienia Prokuratora Generalnego, pan Andrzej Stankowski, prokurator Prokuratury Generalnej.

W rozprawie biorą również udział **zaproszeni** przez Trybunał do udziału w rozprawie przedstawiciele prezesa Rady Ministrów pan Michał Boni, Minister, członek Rady Ministrów oraz pan Maciej Berek, Prezes Rządowego Centrum Legislacji.

Przypominam, że rozprawa jest protokołowana w pomieszczeniu technicznym.

Rozprawa w dniu wczorajszym zakończyła się pytaniami składu orzekającego do przedstawicieli uczestników postępowania, po czym Trybunał Konstytucyjny postanowił odroczyć rozprawę. Czy przed rozpoczęciem rozprawy w dniu dzisiejszym uczestnicy postępowania mają wnioski formalne? [*wniosków formalnych nie zgłoszono*] Nie widzę. Dziękuję.

Obecnie członkowie składu orzekającego będą kontynuowali zadawanie pytań przedstawicielom uczestników postępowania oraz przedstawicielom prezesa Rady Ministrów.

Jako pierwszy zapisany jest pan sędzia Cieślak. Bardzo proszę, panie sędzio.

Sędzia Zbigniew Cieślak:

Zacznę od pytań kierowanych **do pana posła**. Czy w toku prac sejmowych rozważana była kwestia kosztów materialnych i pozamaterialnych wprowadzenia regulacji dotyczących racjonalizacji zatrudnienia? Bo w stanowisku rządu jest mowa o wysokości odpraw, ale poza tym **nie zauważyłem specjalnie informacji na temat kosztów materialnych**. Ale jeszcze pozostają te, które mają wymiar, nazwijmy to językiem ekonomicznym, moralny, nie tylko materialny. Czy rozważana była ta kwestia?

Pan Grzegorz Karpiński:

Tak, ta kwestia była podnoszona w czasie debaty w połączonych komisjach. Ona była trochę... podnoszono wątpliwość, czy rzeczywiście uda się uzyskać określone oszczędności. Mniej więcej w ten sam sposób przedstawiciele Rady Ministrów, jak podczas wczorajszej rozprawy, wyjaśniali kwestię tego, z czego będą oszczędności, to znaczy, że nie chodzi tutaj tylko o to, żeby zablokować wydatki w danym roku budżetowym, ale też, żeby odłożyć w czasie, czy żeby w czasie skumulowała się kwota, która będzie już znaczącą kwotą z punktu widzenia budżetu państwa. **Ta kwestia była dość mocno podnoszona w czasie debat sejmowych.**

Sędzia Zbigniew Cieślak:

Ale czy takie kwestie, na przykład, jak koszty ewentualnych sporów prawnych osób, które zostałyby zwolnione z pracy w urzędzie, kwestia procesów, które mogłyby z tego tytułu nastąpić, fluktuacja kadr, stan pewnego rzeczywiście zagrożenia ze strony takich radykalnych działań państwa, czy te kwestie, nazwijmy je – pozamaterialne, były też rozważane?

Pan Grzegorz Karpiński:

Tak. Jeżeli do tej kategorii, o którą pyta Wysoki Trybunał zaliczyć debatę dotyczącą wyłączenia poszczególnych grup pracowników, choćby absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, czy – pamiętam – była taka poprawka dotycząca wyłączenia pewnych podmiotów, które przeprowadziły proces zarządzania kadrami na podstawie jakiegoś tam systemu zarządzania jakością, w tej chwili nie pamiętam jego nazwy, to tak, tego typu debata była prowadzona.

Sędzia Zbigniew Cieślak:

Rozumiem. Drugie pytanie dotyczy kwestii ogólniejszej, choć związanej również z tym pierwszym pytaniem. Czy pracom legislacyjnym towarzyszyła obawa formułowania w opinii publicznej zarzutów niezgodności z Konstytucją tej nowej regulacji, ściślej mówiąc, art. 1 i art. 2?

Żeby pomóc trosszkę, podam cytat z jednej z najnowszych pozycji komentujących ustawę o służbie cywilnej, oczywiście nie jako argument przesądający, tylko jako świadectwo stanu wiedzy, **po glądów doktryny**. Mó-

wię o komentarzu Jagielski, Rączka z 2010 roku, w którym to komentarzu – jeszcze raz podkreślam: traktuję to jako świadectwo poglądów, broń Boże nie przesądzam wagi tego argumentu – do art. 1 o służbie cywilnej jest następujące stwierdzenie: „obowiązek ustanowienia służby cywilnej (korpusu służby cywilnej) jawi się jako niezbędna gwarancja praworządnego, obiektywnego, podporządkowanego interesom ogólnym (dobru wspólnemu) funkcjonowania administracji stanowiącej nader istotny fragment całego mechanizmu władzy publicznej”. To jest administratywista, który komentuje art. 1 ustawy. Ale konstytucjonalista z kolei, w komentarzu pod redakcją prof. Garlickiego, wprost mówi, że konstytucyjne cele służby cywilnej można odczytywać – zwróćmy uwagę – w powiązaniu w innymi zasadami Konstytucji, jak w szczególności: z charakterystyką państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1), demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasadą pluralizmu politycznego (art. 11) i zasadą równego dostępu obywateli polskich do służby publicznej. Czyli, krótko mówiąc – to są bardzo poważne, wręcz fundamentalne stwierdzenia – **czy tego typu obawy**, że opinii publicznej takie zarzuty niekonstytucyjności mogą spotkać nową ustawę, były obecne?

Pan Grzegorz Karpiński:

Powiem szczerze, że wydaje mi się, że nie. To znaczy, nie to, że w ogóle w czasie całej debaty parlamentarnej nie było problemu konstytucyjnego podnoszonego, ale raczej skupiał on się na problemie, jak sądzę, to znaczy – ja to tak odbieram, art. 32 Konstytucji, to znaczy, posłowie prowadzący debatę w połączonych komisjach zwracali uwagę na to, **czy nie będziemy mieli do czynienia z naruszeniem zasady równości**. To znaczy, oni dostrzegali problem troszeczkę inaczej niż pan prezydent w swoim wniosku, gdzie wyodrębniali poszczególne kategorie osób objętych ustawą i wywodzili, że jednak to jest cecha relewantna, na którą należy zwracać uwagę i wyłączać, w związku z tym... To znaczy, traktowali to jako argument do rozszerzenia katalogu podmiotów wyłączonych ze stosowania ustawy. Ten aspekt, na który Wysoki Trybunał zwrócił uwagę i ten, który jest we wniosku pana prezydenta, **wyduje mi się, że nie był podnoszony w czasie debat**.

Sędzia Zbigniew Cieślak:

Nie był podnoszony. Bardzo dziękuję. Krótkie pytanie do pana ministra. Czy te koszty bezpośrednie i pośrednie, materialne zwłaszcza, poza odprawami, były jakoś szacowane w trakcie prac nad projektem ustawy? Bo mamy tylko do czynienia z jednym szacunkiem, szacunkiem wysokości odpraw, takim konkretnym. Ale czy te pozostałe...?

Pan Michał Boni:

Panie prezesie, Wysoki Trybunał, **szacowaliśmy koszty związane z odprawami**, bo to w oczywisty sposób jest kwota znacząca, miało to być w roku 2011 266 milionów złotych. Natomiast bardzo trudno, oczywiście, oszacować kwotę związaną z ewentualnymi wynikami spraw sądowych, niemniej jednak w budżecie państwa jest pozycja „rezerwa na zobowiązania Skarbu Państwa” i ta kwota, czy środki, które tam są, pozwalają na realizację różnych zadań. Nawet przygotowując budżet w roku 2010 na rok 2011, kiedy przewidywaliśmy ewentualne możliwe ugody dotyczące katastrofy smoleńskiej, przyjęliśmy założenie, że kwoty na realizację zobowiązań z tytułu tych ugód będą realizowane również z tej rezerwy. Więc traktujemy to sumarycznie w budżecie państwa.

Sędzia Zbigniew Cieślak:

Rozumiem, dziękuję bardzo. Mam pytanie do przedstawiciela prezydenta. Pytanie, które nawiązuje do tego, o czym już przed chwilą mówiliśmy. Czy według pana mecenasa, na przykład, przepisy art. 2 w związku z art. 7 pkt 1 i 3 są zgodne z art. 1 Konstytucji, czy nie? Oczywiście, to jest poza zakresem zaskarżenia wniosku. Ale w związku z tym, o czym mówiliśmy do tej pory.

Pan Aleksander Proksa:

Więc rzeczywiście, Wysoki Trybunał, można byłoby przeprowadzać takie rozumowanie, że skoro służba cywilna jest powołana nie w celu stworzenia szczególnych statusów dla osób, które ją tworzą, ale przede wszystkim jest powoływana w interesie państwa, w interesie obywateli, aby stworzyć dobrą administrację, więc być może dałoby się i przeprowadzić tego typu rozumowanie, że ingerencja w służbę cywilną, która narusza podstawy funkcjonowania tego korpusu może i również godzi w dobro wspólne.

Sędzia Zbigniew Cieślak:

Rozumiem, bardzo dziękuję. I mam jeszcze jedno pytanie do przedstawiciela Prokuratora Generalnego. Dotyczy to art. 153, o którym tutaj tak długo i dużo mówiliśmy, a ściślej treści tego artykułu. Właściwie w art. 153 uderza pewna forma czasownikowa, która brzmi, że w urzędach administracji rządowej „działa” korpus służby cywilnej. W dokumentach w sprawie bardzo często mówi się o celach służby cywilnej, łącznie zresztą z komentarzami także, tymi czterema celami. Pamiętamy, że pierwsza ustawa o służbie cywilnej była wydana w roku 1996, a więc przed sformułowaniem art. 153. W tym artykule... W tej ustawie z roku 1996 znajdował się art. 1 o następującym brzmieniu, mówię o ust. 1 „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną”. Moje

pytanie jest takie. Właściwie jak należy rozumieć te cztery przymiotniki z art. 153 w kontekście cech korpusu służby cywilnej, czy cech raczej wykonywania zadań państwa?

Pan Andrzej Stankowski:

Otóż, jak by to można było ująć... Skoro obecnie w Konstytucji powiedziano, że dla realizacji tych celów działa korpus służby cywilnej, a zatem położony jest nacisk na to, że w praktyce, w codziennym funkcjonowaniu całej służby cywilnej... całe właściwie funkcjonowanie tejże służby cywilnej jest podporządkowane tym właśnie celom. A więc, jest to cel działania, a więc nie tylko, jak poprzednio, w tej ustawie pierwszej było – cel utworzenia tej służby, ale jest to w tej chwili cel, można powiedzieć misja tego korpusu jako swobodnego powiedziałbym – przejdziemy może na grunt organów administracji – tak jakby misja organu. Można powiedzieć, że analogicznie do misji organu w teorii organów administracji, misją służby cywilnej jest realizacja tych zadań. A zatem, muszą być zapewnione ustawowe warunki do realizacji tejże misji. Tak bym to ujął.

Sędzia Zbigniew Cieślak:

Rozumiem. Pytam, broń boże, nie po to, żeby znowu prowadzić jakieś teoretyczne rozważania, tylko w związku z zakresem regulacji ustawy. Bo proszę zwrócić uwagę, na tej sali były wątpliwości co do tego, jaki jest zakres podmiotowy tej ustawy. Czy urzędnicy w pańskiej instytucji lub w Kancelarii Sejmu powinni kierować się w wykonywaniu zadań zawodowością, rzetelnością, bezstronnością i być politycznie neutralni?

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, akurat oni nie są wprost członkami korpusu służby cywilnej, podlegają innemu reżimowi prawnemu. Niemniej jednak, jeżeli weźmiemy pod uwagę zarówno szczegółową regulację prawną dotyczącą tych akurat urzędników w mojej firmie, w prokuraturze, którzy działają na podstawie ustawy o pracownikach sądów i prokuratury. Ale jeżeli weźmiemy pod uwagę te regulacje plus, generalnie rzecz biorąc, ogólne ujęcie tego, czym właściwie administracja jest i jak w ogóle zadania administracji muszą być realizowane, to oczywiście w pełni można odnieść te cele, jako misję również tego pionu administracyjnego, działającego także i w takich strukturach jak prokuratura.

Sędzia Zbigniew Cieślak:

Rozumiem. I już ostatnie pytanie, króciutkie. Czy według pana, panie prokuratorze, mamy do czynienia z tym, że artykuły, o które pytałem pana mecenasa, są zgodne z art. 1 Konstytucji, czy niezgodne? W świetle art. 153.

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunale, te artykuły, odczytywane jako niezwykle istotna część całej tej regulacji ustawowej, w kontekście także art. 1 tejże ustawy, należałoby uznać, jako stanowiące realne zagrożenie dla realizacji tych celów, które są w art. 153 określone.

Argumentacja Prokuratora Generalnego, najogólniej rzecz biorąc, sprowadza się z jednej strony do tego, że dochodzi o istotnego zaburzenia pewnego systemu, zdawałoby się wypracowanego już systemu dostępu funkcjonowania i awansowania, kariery zawodowej w tejże służbie cywilnej, co stanowi warunek realizacji owych celów, jednocześnie na dodatek wprowadzenie daleko posuniętej niepewności w tym korpusie, która to niepewność może, nie musi, ale to od charakteru, praktycznie biorąc, ludzi zależy, ale cóż, ludzie są tylko ludźmi, może się odbijać na neutralności chociażby tego korpusu, a ponadto, niezależnie od tego oddziaływania na tenże sam korpus, to stwarza to także wrażenie tego, że państwo nie do końca poważnie traktuje własne zobowiązania, jak również własne deklaracje co do tego, jakie cele zamierza przy pomocy swojego aparatu realizować. To są może poważne dosyć słowa, ale do tego chyba, najogólniej rzecz biorąc, się to sprowadza.

Sędzia Zbigniew Cieślak:

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący: Dziękuję bardzo. Teraz proszę pana sędziego Jamroza.

Sędzia Adam Jamróz:

Szereg kwestii, które interesowały mnie w związku z rekonstrukcją zaskarżenia właściwie był już poruszony. Została właściwie jedna. Moje pytanie właściwie dotyczyć będzie rekonstrukcji zaskarżenia i przypuszczam, że będzie skierowane do pełnomocnika pana prezydenta, pana doktora. Jest to pytanie następujące. Z tych wypowiedzi, z tego dialogu, który toczył się na sali sądowej wynikało, że mimo wskazania określonych przepisów, art. 2, art. 7 pkt 1, pkt. 3, **w gruncie rzeczy to zaskarżenie obejmuje także inne przepisy**. Idąc tym tropem chciałbym zapytać o kwestię następującą. Pan doktor podniósł tutaj bardzo ciekawą kwestię, mianowicie tę, iż w przepisach, w skutek tego, iż wyłączają one przesłanki, które są zawarte w kodeksie pracy i że w art. 12 jest zawarte wyraźne brzmienie, iż chodzi o samoistną podstawę rozwiązania stosunków pracy plus

art. 9 ust. 1, że te kryteria stanowi w indywidualnych przypadkach kierownik zakładu pracy, to mam takie pytanie. To pytanie dotyczy konstrukcji normatywnej. Jak wobec tego wygląda ta norma skierowana do poszczególnych decydentów, do pracodawców, czy reprezentujących raczej pracodawców?

Czy taka norma, w której nie ma odpowiednich przesłanek ustawowych, jak pan doktor stwierdził, na podstawie których należałoby, zgodnie z pewnymi wymogami i standardami podejmować decyzje? czy można powiedzieć, że taki przepis, wskutek tego, że norma wynikająca z niego jest dalece niepełna i nieokreślona, czy taki przepis spełnia wymogi zasady określoności wynikającej z art. 2, wskazanego skądinąd przez pana prezydenta jako wzorzec, czy zawierający wzorce kontroli? Chcę więc zapytać, czy w argumentacji pana doktora nie jest *ipso facto* zawarta, oczywiście nie w *petitum*, bo **tutaj nie mogę pana doktora zmuszać do wypowiedzi niezgodnych z wolą pana prezydenta, ale czy w tej argumentacji, którą pan doktor podtrzymał na rozprawie**, nie jest *ipso facto* zawarty argument naruszenia zasady określoności przepisów prawnych wynikającej z art. 2 Konstytucji? I to jest to moje najbardziej istotne pytanie z mojego punktu widzenia.

Pan Aleksander Proksa:

Panie prezesie, Wysoki Trybunale, rzeczywiście, można w ten sposób oceniać przepis, który stanowiąc podstawę do rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami, jednocześnie nie podaje kierownikom urzędów, którzy mieliby takie decyzje podejmować, kryteriów, którymi mają się kierować i w istocie przerzuca na organ stosujący prawo określenie tego, co powinien czynić pracodawca. Oczywiście, to zwłaszcza pan minister Boni podkreślał wielokrotnie, że nie ma tutaj, z praktycznego punktu widzenia, obaw o arbitralne, zupełnie arbitralne podejmowanie decyzji...

Sędzia Adam Jamróż:

Chociaż to się dopiero okaże.

Pan Aleksander Proksa:

Tak, to znaczy, Wysoki Trybunale, **problem jest w tym, że nie dokonujemy oceny czystości intencji projektodawców, tylko oceniamy projekt**. Rzeczywiście, w tym projekcie kryteriów nie ma. Cały ciężar tej racjonalizacji został w istocie przerzucony na organy, które mają stosować te przepisy, a więc, w jakiejś mierze można powiedzieć, że prawodawca ułatwił sobie sprawę. Powinien kryteria określić, nie uczynił tego, przerzucił to wszystko na kierowników jednostek organizacyjnych, którzy, no, może nie zostaną pozostawieni sami sobie, skoro w praktyce podjęto prace mające na celu ustalenie takich w miarę obiektywnych kryteriów, żeby uniknąć tego zarzutu arbitralności, ale to jest już sfera wykonawcza. **Tego w ustawie nie ma. Rzeczywiście, nie ma dostatecznego określenia, czym mają się kierować ci kierownicy jednostek** zobowiązani do redukcji o 10% zatrudnienia.

Sędzia Adam Jamróż:

Panie mecenasie, ale mnie chodzi o kwestię formalną, a nie konfrontację z praktyką – tą czy przyszłą. Oczywiście, należy założyć dobre intencje. Chodzi mi o to, **czy zdaniem pana mecenas, wobec tego, można mówić o niespełnieniu wymogu określoności przepisów prawnych**, skoro nie można skonstruować norm skierowanych do adresata, które spełniają podstawowe wymogi. To się mieści w art. 2, wskazanym oczywiście... Czy można tak powiedzieć?

Pan Aleksander Proksa:

Tak, potwierdzam, można. Można taką ocenę sformułować.

Sędzia Adam Jamróż:

Bardzo dziękuję. Dziękuję panie prezesie.

Przewodniczący: Dziękuję bardzo. Teraz proszę pana sędziego Granata.

Sędzia Mirosław Granat:

Ja mam pytanie do pana mecenas. Zaintrygowała mnie na wczorajszej rozprawie bardzo ciekawa wymiana zdań między panem mecenasem i sędzią sprawozdawcą **co do proporcjonalności w tej sprawie**. Wydaje mi się, że właśnie pan mecenas podnosił wczoraj, że **na gruncie wzorca jaki jest przywołany w tej sprawie**, a więc art. 2 Konstytucji, możliwa jest analiza skarżonych przepisów z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Czy tak?

Pan Aleksander Proksa:

Tak, panie sędzio, to również jest możliwe. Z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

Sędzia Mirosław Granat:

A na jakiej zasadzie pan to rozumowanie opiera? To znaczy, właśnie analizowanie skarżonych przepisów na podstawie proporcjonalności, bo – przepraszam, że przypomnę panu, pan to doskonale, oczywiście, wie – ge-

neralnie biorąc, proporcjonalność jest wyrażona w art. 31 ust. 3 i dotyczy praw człowieka, limitowania korzystania z praw człowieka.

Intryguje mnie to właśnie, że w tej sprawie wnioskodawca użył wczoraj tak ciężkiej artylerii. Skąd ta argumentacja, jakie jest jej źródło?

Pan Aleksander Proksa:

Wysoki Trybunale, już tłumaczę. Jeżeli przyjęlibyśmy, co nie jest pozbawione wątpliwości, że przysługują pewne prawa nabyte urzędnikom mianowanym, można, idąc tym tokiem rozumowania, twierdzić, że ograniczanie czy pozbawianie ich praw wymaga również testu proporcjonalności. To znaczy, czy rzeczywiście regulacja, które ogranicza te prawa, umniejsza je, czy pozbawia tych praw jest niezbędna dla osiągnięcia zakładanych celów tych regulacji. Skoro jej konsekwencją jest właśnie umniejszenie praw nabytych lub ich pozbawienie, no i postawienie sobie pytania, czy takie założone cele nie mogą być osiągnięte bez pozbawiania urzędników mianowanych przysługującej im ochrony stosunku pracy.

I jeżeli by tak sprawę stawiać i pytanie formułować, można byłoby zasadnie twierdzić, że osiągnięcie takiej redukcji zatrudnienia w skali zaledwie 10%, bo – to podkreślałem – **to nie jest redukcja o 30 i więcej procent, to jest tylko dziesięcioprocentowa...**

Sędzia Mirosław Granat:

Panie mecenasie, rozumiem doskonale i nie chcę, by pan powtarzał te argumenty, czy te dane, czy wypowiedzi, które tutaj już padały. Ja rozumiem pana myślenie, ale czy w takim razie nie dotyczyłoby ono tylko pracowników mianowanych z korpusu służby cywilnej? Czy również prawa nabyte dotyczyłyby, no, nie wiem, urzędników różnych, pozostałych, zatrudnionych na innej podstawie? I ich ochrona. Zmierzam do tego, że w ten sposób może pan jakby ogranicza pole ewentualnego zaskarżenia do tylko pewnej kategorii ludzi, którym prawa nabyte ewentualnie służą.

Pan Aleksander Proksa:

Wysoki Trybunale, **tak, w odniesieniu do tej kategorii urzędników**, urzędników mianowanych, ta argumentacja odnosi się wprost. Natomiast, oczywiście, ze względu na jej istotę ona może być odnoszona także i do innych pracowników, przy czym tylko mianowani mają ten zamknięty katalog przyczyn rozwiązania stosunku pracy i taką rzeczywistą stabilizację i pewność tych stosunków.

Pozostali – nie, zwłaszcza że w ustawie o służbie cywilnej, aktualnie obowiązującej, nie zdecydowano się na odrębne aniżeli w kodeksie pracy uregulowanie podstaw wypowiedzania pracownikom służby cywilnej stosunków pracy, a więc ochrona tych pracowników, no, pod pewnymi względami jest bardziej intensywna niż ogółu zatrudnionych, ale zasada podstawowa przy wypowiedzania stosunku pracy jest ta sama. Art. 45 § 1 kodeksu pracy.

Sędzia Mirosław Granat:

Rozumiem pana argumentację. **Nie do końca się z nią zgadzam, ale rozumiem, że pan tę proporcjonalność** – to jest dla mnie istotne – wywodzi z pewności prawa, z bezpieczeństwa prawnego, jak to państwo we wniosku nazywacie, tak?

Pan Aleksander Proksa:

Tak jest.

Sędzia Mirosław Granat:

Panie mecenasie, to jeszcze mam jedną wątpliwość, co do tego jakby postawienia sprawy w tej płaszczyźnie przez pana. Proszę powiedzieć Trybunałowi, czy da się ocenić kwestię racjonalności i procesów racjonalizacji zatrudnienia w płaszczyźnie legalności konstytucyjnej? **Czy coś, co jest nazwane przez prawodawcę „racjonalizacją w latach 2011–2013” w tych jednostkach i w niektórych innych jednostkach, czy istotnie tutaj właśnie kryterium legalności i konstytucyjności będzie niezawodne?** Czy właściwe w ogóle? Czy to jest dobre kryterium dla sądu prawa? Trybunał jest sądem prawa do badania hierarchicznej spójności systemu prawnego, proszę wybaczyć banał w tym momencie, ale właśnie niepokoi mnie to, że Trybunał miałby ocenić proporcjonalność racjonalizacji zatrudnienia w pewnej perspektywie czasu, przy bardzo wielu zmiennych.

Pan Aleksander Proksa:

Rozumiem. Wysoki Trybunale, sprawa może być uznawana za wątpliwą, stąd nie akcentowałem tego w swoim wystąpieniu. Aczkolwiek trzeba zwrócić uwagę, o czym mówiono także wczoraj, tutaj, na tej sali, że problem racjonalizacji zatrudnienia to jest proces, który powinien odbywać się stale, jeżeli przez racjonalizację rozumieć usprawnienie, jeżeli rozumieć przez racjonalizację dostosowanie do rzeczywistych potrzeb, to taki proces odbywa się ciągle. **Rzecz w tym, iż uznano, z powodów budżetowych, że należy zastosować środki**, które mają charakter, w jakimś sensie, nadzwyczajny. W przeciwnym razie, wprowadzono by systemowe

rozwiązanie dodatkowe, a nie skorzystano z takiej możliwości, na przykład, poprzez systemowe ograniczenie intensywności ochrony pracy korpusu służby cywilnej, tylko zdecydowano się na epizodyczne, daleko idące rozwiązanie, zdejmujące w istocie jakikolwiek parasol ochronny z wszystkich członków korpusu służby cywilnej. A więc, z tego punktu widzenia, może rzecz cała rozpoczyna się od tego, że słowa „racjonalizacja zatrudnienia” są tutaj nieadekwatne do istoty regulacji, skoro na pierwsze miejsce wysuwa się kwestia redukcji zatrudnienia o nie mniej niż 10%. Inne zaś rzeczy, wynikające z podjęcia działań dotyczących ustalenia w tych przewidywanych ankietach... uzyskania szerszych informacji, które pozwolą ocenić w szczególności efektywność wykonywania zadań, potrzeby i efektywność wykonywania zadań, one są odsunięte na plan dalszy. W pierwszym rzucie jednak redukcja zatrudnienia. **Stąd taki wniosek, że mamy do czynienia z wprowadzeniem do systemu prawnego rozwiązań incydentalnych**, nie tylko ze względu na ich czasowość, ale w jakiejś mierze nadzwyczajnych.

Sędzia Mirosław Granat:

Rozumiem. Tutaj, puentując naszą wymianę zdań, mam wrażenie, że pan mecenas przechodzi do wątku bardziej legislacyjnego czy do wątku bardziej formalnego i zaraz zechcę też państwa o to zapytać. Odchodzimy od tego problemu, który mnie niepokoi – **oceny konstytucyjności racjonalizacji zatrudnienia w okresie kryzysu finansów publicznych**, ale dziękuję, zostawmy ten wątek. Wyrobiłem już sobie jakiś pogląd. Bardzo dziękuję panu mecenasowi.

Druga kwestia, którą chcę skierować do drugiej strony naszej sali rozpraw, do pana ministra, pana prezesa Macieja Berka jako uczestnika wielu rozpraw przed Trybunałem, w których, między innymi, Trybunał sądził legalność rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Proszę Trybunałowi powiedzieć, z ręką na sercu i biorąc pod uwagę dotychczasowe rozprawy z pana udziałem w trybunale, czy koncepcja aktu podustawowego, jaka wynika z tych skarżonych dwóch przepisów, art. 14 bodajże i art. 16, czy ta koncepcja mieści się w koncepcji aktu wykonawczego na gruncie Konstytucji?

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunale, biorąc pod uwagę, mając na względzie rolę, w której występuję przed Wysokim Trybunałem – reprezentowanie stanowiska Rady Ministrów, chcę podkreślić, że te akty wykonawcze, które zostały ujęte i zapisane w tej przedmiotowej ustawie, mieszczą się w katalogu takich rozporządzeń, które na gruncie dzisiejszej Konstytucji w systemie prawnym funkcjonują. A te rozporządzenia...

Sędzia Mirosław Granat:

Panie ministrze, przepraszam, nie chcę, żebyśmy powtarzali kwestie z dnia wczorajszego. To dlaczego jest taka diametralna różnica pomiędzy delegacją czy kształtem przepisu upoważniającego z jednej strony w art. 14, 16, a z drugiej jest doskonała, ścisła delegacja w art. 21? Skąd jest taka dwoistość regulacji aktów podwykonawczych w ustawie?

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunale, dlatego że akty wykonawcze przewidziane przez tę ustawę mają do zrealizowania nieco odmienny cel. I dlatego sposób opisu tej delegacji, opisu i materii delegowanej, i formułowania wytycznych jest inny, bo inny jest charakter tego aktu. Akt z art. 21 jest aktem, który musi zaistnieć po to, żeby cała procedura wynikająca z tej ustawy mogła być uruchomiona w zgodzie z tą ustawą, akty z art. 16, z art. 19 są aktami, które mogą towarzyszyć realizacji wykonywaniu tej ustawy, ale są inne zarówno w momencie ich wydania, jak i oczywiście w charakterze, który one mają.

Sędzia Mirosław Granat:

Chce pan powiedzieć, że są jakby klasyczne, tradycyjne akty wykonawcze i nowa jakość na gruncie tej ustawy? Wprowadzona właśnie w art. 14 czy 16?

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunale, nieco inaczej chcę to podkreślić, być może to jest nieco powtórzenie tego, co mówiłem wczoraj, że w dzisiejszym systemie prawnym, także już weryfikowanym konstytucyjnie po uchwaleniu nowej ustawy zasadniczej, akty wykonawcze mają różny charakter, są różnorakie w swoich cechach, przywołane jest to w stanowisku pisemnym prezesa Rady Ministrów, przywoływane są takie najbardziej znane akty wykonawcze o tym specyficznym charakterze, wydawane czy to na podstawie ordynacji podatkowej, czy na to na podstawie ustawy o finansach publicznych, gdzie aktem wykonawczym może być uczyniony wyjątek od reguły ustawowej. **Myślę tu, na przykład, o tzw. wydatkach niewygasających**, gdzie reguła ustawowa jest określona, a organowi, który jest uprawniony – Radzie Ministrów – do stanowienia aktu wykonawczego pozostawiono prawo do uczynienia wyjątku od reguły ustawowej. W przekonaniu prezesa Rady Ministrów pomiędzy choćby tym rozporządzeniem, dotyczącym tzw. wydatków niewygasających, a tym, które jest zaprojektowane w przedmiotowej ustawie istnieją duże zbieżności co do ich charakteru w systemie prawnym.

Sędzia Mirosław Granat:

Powinienem w zasadzie to pytanie do pana ministra Boniego skierować, ale proszę, żeby pan ewentualnie zechciał jeszcze się do tego ustosunkować. Wczoraj wynotowałem z wypowiedzi pana Boniego tego typu zwrot dotyczący aktów wykonawczych, że te rozporządzenia mają zmienić zasady. Tutaj nie padło doprecyzowanie, zasady czego. Chodziłoby o zasady ustawy?

Pan Maciej Berek:

Nie, jeżeli wolno, Wysoki Trybunał, podjąć się uzupełnienia czy dodatkowego wyjaśnienia wypowiedzi pana ministra Boniego, z którym mam zaszczyt stawać przed Wysokim Trybunałem, rozumiem, że chodziło o zróżnicowanie sytuacji poszczególnych podmiotów w ramach tych kryteriów i tych przesłanek, które ustawodawca delegował do tych rozporządzeń. Tam nigdzie, w tych rozporządzeniach, nie przekazano uprawnienia premierowi, żeby on określił inne zasady, niż te, które wynikają z przepisów tej ustawy. Oczywiście, te rozporządzenia, w tym sensie normatywnym, tych zasad określać nie będą mogły, ani modyfikować.

Sędzia Mirosław Granat:

Jeszcze mam, korzystając z tego, że do pana ministra kieruję pytania, jeszcze może jedno, które chcę panu zadać. To jest, w zasadzie, problem, który dla mnie jest niejasny na gruncie ustawy. Proszę mi powiedzieć, z czego wynika, jakie jest *ratio* wpisania do ustawy – wydaje mi się, wczoraj to policzyłem podczas rozprawy – piętnastu dat dziennych, szczegółowych? Tą piętnastą datą jest data wejścia w życie – 1 lutego 2011 r., ale jest taki cały łańcuch tych dat, taka cała sekwencja. Jest to harmonogram czynności urzędniczych od-do. Jakże racje legislacyjne przemawiają za tego typu regulacją. Czy taki harmonogram czynności urzędniczych jest materia ustawy, czy powinien być materia ustawy, pana zdaniem?

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunał, jak rozumiem, tak naprawdę w pytaniu Wysokiego Trybunału pobrzmiewają dwa elementy. **Po pierwsze**, czy to jest materia ustawy. Więc, biorąc pod uwagę, że intencją ustawodawcy było, aby te czynności następowały w określonej sekwencji i w określonej odległości też pomiędzy jednym zdarzeniem a drugim, i te interwały ustalone były w oparciu o racjonalnie zbadane czy ustaloną projekcję tego procesu. To, tak. To jest to materia ustawowa po to, żeby można było ją przeprowadzić z sposób jednolity w skali wszystkich adresatów tej ustawy. W moim przekonaniu, proste przeniesienie tego czy na akt wykonawczy, czy pozostawienie tego w ogóle bez regulacji czyniłoby z tego uporządkowanego – w zamierzeniu procesu – proces bardzo chaotyczny z negatywnym... z efektem w postaci próby pokazania, że to jest proces zmierzający do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę rezultatu.

Natomiast **w drugim punkcie**, jak rozumiem, pytanie Wysokiego Trybunału jest pytaniem o to, czy słusznym było, także w kontekście rozprawy przed Wysokim Trybunałem, żeby te wszystkie daty kalendarzowe się tam pojawiły. Tutaj, jakby nieco wychodząc poza swoją rolę na dzisiejszej rozprawie, a dźwigając ciężar odpowiedzialności za to, jak ten tekst został przygotowany na etapie prac rządowych, chcę powiedzieć, że oczywiście, zdajemy sobie sprawę, przygotowując projekt ustawy, z jakimi ryzykami – ta dzisiejsza sprawa jest kolejnym tego potwierdzeniem – wiąże się wpisywanie do ustaw dat kalendarzowych.

Ale jak w pytaniu Wysokiego Trybunału zechciał pan sędzia zauważyć, tych dat jest wiele w tej ustawie. Gdybyśmy więc wyobrazili sobie, bo to jest możliwe, taka konstrukcja, że nie wpisujemy dat kalendarzowych, tylko, zakładając, że utrzymujemy intencje ustalenia porządku tego procesu, że wyznaczamy datę wejścia w życie na pierwszy dzień jakiegoś miesiąca wyliczonego po dniu ogłoszenia ustawy, a potem ustalamy interwały w dniach liczonych od tego zdarzenia, to biorąc pod uwagę skalę wyzwania, liczbę postępowań indywidualnych, które trzeba przeprowadzić, wydaje mi się, że ten akt byłby radykalnie trudniejszy do zastosowania przez tych, którzy mają go dźwignąć. I w tym sensie zdecydowaliśmy się na wpisanie tych dat kalendarzowych, bo one dobrze pokazywały, jaka jest sekwencja zdarzeń, jak ją należy uporządkować, kiedy jest moment startu, kiedy są te raporty, kiedy się podejmuje czynności, kiedy się je zamyka. Czy można to opisać inaczej? Oczywiście, można, w sensie legislacyjnym. Tylko wydaje mi się, że byłoby to mniej czytelne, że nawet tutaj, przed Wysokim Trybunałem, odpowiadając sobie na pytanie, kiedy te protokoły, kiedy te raporty, kiedy pierwszy, kiedy końcowy, wszyscy musielibyśmy sobie przeliczać te setki dni, bo to by było w miesiącach, te ostatnie terminy przecież były liczone na dwa lata, niemal dwa lata od dnia wejścia w życie ustawy.

Sędzia Mirosław Granat:

Pozwolę sobie zauważyć, że niektóre z tych terminów są fakultatywne – może dostarczyć, może przedłożyć, może złożyć – co troszeczkę mi się kłóci z tym ciągiem logicznym, o którym pan prezes mówi, ale czy mam rozumieć, że ta sekwencja dat, ten kalendarz jest jakimś takim kręgosłupem całego tego procesu dochodzenia do racjonalizacji w pewnym okresie czasu? Tak to trzeba by rozumieć?

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunał, w czasie, kiedy rząd kierował projekt ustawy do parlamentu, zakładał realizację i wykonanie tej ustawy od 1 stycznia bieżącego roku, w trakcie prac parlamentarnych uwzględnione zostały głosy związane z tym, że kalendarz realny wyglądał już tak, że te prace toczyły się późną jesienią, w związku z tym ustawa została, jej wejście w życie, przesunięta na 1 lutego z odpowiednim dostosowaniem tych dat, które są w treści normatywnej ujęte.

Natomiast odpowiadając na pytanie Wysokiego Trybunału chcę powtórzyć, bo jesteśmy z panem ministrem do tego upoważnieni, że **jeżeli** skutek orzeczenia Trybunału będzie istniała możliwość wejścia tej ustawy o życie w określonym, wynikającym z orzeczenia Trybunału zakresie, to intencją rządu będzie bardzo szybkie spojrzenie na sekwencję tych dat, tak, aby one nie zaistniały w jakimś przypadkowym porządku, już pomijając wynikające z wypowiedzi uczestników postępowania wątpliwości, czy w ogóle bez ingerencji ustawodawcy realizacja byłaby możliwa. **Naszą intencją, intencją rządu byłoby niewątpliwie** uporządkowanie tych dat i ich ułożenie w takim kalendarzu, żeby tę sekwencję ponownie, w sposób rozważny ułożyć, w zależności, oczywiście, od tego, kiedy orzeczenie dotyczące tej ustawy byłoby opublikowane i jaki czas ustawodawca miały wtedy na interwencję. Natomiast intencją rządu będzie uporządkowanie dat i dostosowanie ich do dnia, w którym ustawa zostałaby opublikowana.

Sędzia Mirosław Granat:

Czy nie sądzi pan, że wobec tego, że ustawa nie weszła w życie, to ta sekwencja dat i ten harmonogram, że to są **normy puste w tej chwili?** I po prostu, rekonstrukcja tego całego łańcuszka wymagałaby w istocie rzeczy gruntownego jakiegoś przekonstruowania całej tej regulacji?

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunał, jak powiedziałem, jestem upoważniony do potwierdzenia tego typu deklaracji intencji rządu, natomiast nie chciałbym w tej chwili przesądzać kształtu przyszłego projektu, bo oczywiście, skala tej ingerencji może być różna. O różny czas może być ta sekwencja tych działań odroczone. To mogą być tygodnie i to może być czas dłuższy.

Ja chcę tylko powiedzieć, że rząd dostrzega... prezes Rady Ministrów, który został zapytany przez Wysoki Trybunał o stanowisko, dostrzega ten problem ewentualnej potrzeby korekty tych dat, tak, aby zachować tę sekwencję. Natomiast nie jestem uprawniony do tego, aby w tej chwili przesądzać, jak daleka byłaby to ingerencja i na czym polegałoby przesunięcie tej sekwencji tych zdarzeń.

Sędzia Mirosław Granat:

Dobrze. Jeszcze tylko ostatnia kwestia, dotycząca też, w istocie, legislacji. Wczoraj podnoszono kwestie związane z art. 122 ust. 4 Konstytucji – rozerwalności lub nierozzerwalności przepisów, o których Trybunał ewentualnie orzeknie w tym, czy w innymi kierunku. Tak się złożyło, że w tej sprawie stanowisko przedstawiał zarówno przedstawiciel pana prezydenta, jak i pan prokurator generalny, natomiast nie znam poglądu pana ministra na tę materię.

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunał, ja odnoszę się do treści pismennego wniosku złożonego przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a nie do tych takich rozważań, które miały miejsce ze strony uczestników postępowania co do innego, możliwego kształtu tego wniosku, który jednak sformułowany został, jak to wynika z wypowiedzi przedstawiciela prezydenta, w ramach dyskrecjonalnej decyzji pana prezydenta, to w zakresie tych przepisów, które zostały tym wnioskiem objęte, w moim przekonaniu, istnieje możliwość realizacji tej ustawy, gdyby nawet Trybunał podzielił te zarzuty, które są objęte wnioskiem, mówię oczywiście o zarzucie pierwszym i drugim, i o tej interpretacji, którą Trybunał – jak rozumiem – z tego wniosku wyprowadza, że tak naprawdę jest to wniosek o charakterze zawężenia podmiotowego, co do tego, które grupy miałyby być objęte tą ustawą. Zupełnie inne znaczenie, oczywiście, ma wniosek w zakresie art. 16 i 19, i rozporządzeń, które mają być wydane, bo te wydają mi się być związane ściślej z przedmiotową ustawą. Natomiast określenie kręgu podmiotowego poprzez ewentualne sformułowanie zakresu tego kręgu, zawężenie zakresu tego kręgu, w moim przekonaniu nie miałyby charakteru takiego, żeby następował ten nierozzerwalny związek z pozostałymi przepisami ustawy w tym sensie, aby nie było możliwe jej wykonanie i jej zrealizowanie, z pominięciem, ewentualnie, zakwestionowanego fragmentu tego zakresu podmiotowego.

Sędzia Mirosław Granat:

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący: Teraz proszę panią sędzię Wronkowską.

Sędzia Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz:

Chciałabym, żebyśmy zatrzymali się jeszcze chwilę **przy właściwościach formalnych tej ustawy**, o których wczoraj mało mówiono. Otóż, wspominał już pan sędzia Granat, że pewne terminy, zresztą liczne, wskazane

w tej ustawie, łącznie z terminem jej wejścia w życie już minęły. Chciałabym skierować moje pytania do pana prezesa Rządowego Centrum Legislacji. •Panie prezesie, gdyby – założmy – ustawa została podpisana przez pana prezydenta i ogłoszona, na jakiej podstawie ustalilibyśmy termin jej wejścia w życie?

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunał, w zakresie samego wejścia w życie, wydaje się, że ta odpowiedź także w dyskusji przed Wysokim Trybunałem była wczoraj przywołana i ta interpretacja, która pojawiała się już wcześniej w orzecznictwie Trybunałowym, iż ustawa wchodziłaby w życie należałoby uznać czternaście dni po dniu jej opublikowania. Natomiast rozumiem, że pytanie dotyczy może nie – tak sobie pozwałam je rozumieć – nie samego wejścia w życie, tylko wykonalności tej ustawy w świetle terminów, które...

Sędzia Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz:

Nie. Jeszcze nie. Ja tylko chciałam, żeby ta odpowiedź padła, ona jest oczywista, ale dobrze, żeśmy ją wszyscy usłyszeli. Natomiast, właśnie. Co z tymi terminami, które są w ustawie? Bo to nie jest problem terminów, tylko tego, że te terminy wyrażają pewne normy, a normy wyrażają obowiązki, które mają być w terminach wykonane. I tych obowiązków wykonać się już nie da. Słyszeliśmy wielokrotnie, że to nie jest taki wielki problem, są pewne intencje prezesa Rady Ministrów w tym zakresie, trzeba ustawę szybko znowelizować. **Ale żeby ją znowelizować, przepraszam za to banalne określenie powtórzę, trzeba ją wpierw podpisać i ogłosić.** Proszę powiedzieć, jakimi argumentami można przekonać głowę państwa, że ma podpisać ustawę, w której część norm, istotnych skądinąd, jest już nierealizowalna? Czyli, że ta ustawa jest obciążona pewnym istotnym błędem. I jak pan prezes nazwałby ten błąd? To jest błąd intelektualny? To jest błąd... natury prawa? **Tworzymy prawo, które nie może być realizowalne? To jest błąd konstytucyjny? Czy jakiś inny jeszcze?**

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunał, orzeczenie wydane przez Wysoki Trybunał będzie przesądzało o ewentualnym obowiązku konstytucyjnym prezydenta złożenia podpisu pod ustawą. Więc w tym sensie pytanie Wysokiego Trybunału o argumentację, która miałaby skłonić prezydenta, jest pytaniem o to, jak organy państwa poradzą sobie z sytuacją, która w sensie samego rozstrzygnięcia jest sytuacją jasną.

Wysoki Trybunał, my mieliśmy **w ostatnich latach kilka różnych orzeczeń Trybunałowych**, dotyczących ustaw, które miały swoją specyfikę kalendarzową i uczymy się wszyscy jako uczestnicy tego postępowania i odpowiedzialni za treść prawa coraz to nowych sytuacji, przed którymi stajemy. Przed taką, godzi się przyznać, nie staliśmy, żeby ustawa, która ma rozpisane daty kalendarzowe w tej sekwencji zaistniała, prawdopodobnie, w środku tego rozpisanego procesu.

Ja sobie pozwolę na to spojrzeć jako [na] kwestię, która jest kwestią do rozstrzygnięcia, praktycznego rozstrzygnięcia, przy współdziałaniu tych organów, które za to odpowiadają, ale **proszę też Wysoki Trybunał o zwolnienie mnie z interpretowania, jaka będzie ostateczna decyzja ustawodawcy** w tym zakresie. Bo ja mogę wyrazić jednoznacznie tę intencję i wiem, że jest to intencja, która wpływa także z praktycznego rozeznania. Natomiast oczywiście to, czy ta ustawa, gdyby zaistniała potrzeba nowelizacja tej ustawy, czy tego typu nowelizacja odpowiednio szybko przez parlament będzie przeprowadzona i zaakceptowana przez prezydenta, jest oczywiście pytaniem, na które nie podjąłbym się próbować odpowiedzieć przed Wysokim Trybunałem. Ale wszystkie organy i ci, którzy te organy obsługują wyczuwają potrzebę, dostrzegają tę potrzebę ewentualnej szybkiej i sprawnej pracy w tym zakresie.

Sędzia Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz:

Rozumiem zatem, że reguł prawnych, które by pozwalały to rozwiązać, nie ma. Jest rodzaj paktu politycznego, że prezydent szybko podpisze, Sejm szybko znowelizuje. Tak?

Pan Maciej Berek:

Jeśli można, jeszcze jedno zdanie, Wysoki Trybunał, bo tutaj bardzo ważne, w moim przekonaniu, było nawiązanie do wczorajszych wątpliwości co do tego, czy ewentualnie jest niezbędna ta ingerencja ustawodawcy, czy nie. Otóż, biorąc pod uwagę, że docelowo ta ustawa ingeruje w stosunki zatrudnienia i jak wielokrotnie wczoraj mówiłem, te ingerencje – w naszym przekonaniu – podlegają kontroli sądowej, to wydaje się że z punktu [widzenia] relacji także do sądów, które sprawowałyby kontrolę nad tym procesem, nad tymi indywidualnymi czynnościami, właściwszym byłoby uporządkowanie tych terminów, w sensie nowelizacji, niż pozostawienie ich interpretacji.

Bo oczywiście, biorąc dosłownie pytanie Wysokiego Trybunału, można powiedzieć, że ustawa weszłaby w życie czternaście dni po jej opublikowaniu i każdy stosujący prawo musiałby zastosować jakąś wykładnię, czy te terminy, które już upłynęły, czy tych czynności ma dopełnić jak najszybciej, niezwłocznie, ale pozostawienie tego w ten sposób, wydaje się, że **byłoby niewłaściwe z punktu widzenia tego celu**, o którym tu wielokrotnie mówiono.

Sędzia Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz:

No i pewnie kontroli prewencyjnej, bo ten błąd już widać. To on się nie stanie, tylko on już się stał. Jeszcze mam jedno pytanie. Przepisy tej ustawy są traktowane jako przepisy szczególne w stosunku do obowiązujących unormowań czy jako zawieszenie obowiązywania przepisów ogólnych?

Pan Maciej Berek:

Myślę, że są to przepisy, które mają charakter szczególny w stosunku do pragmatyk i ogólnych regulacji z zakresu prawa pracy, ale proszę też Wysoki Trybunał, ja wczoraj nie miałem okazji tego powiedzieć, zwrócić uwagę na to, że w przedmiotowej ustawie wprost, w tym rozdziale, który mówi o procedurze przeprowadzenia tego, jest odesłanie do kodeksu pracy, który stosuje się w zakresie, w którym ta ustawa nie czyni odpowiednich wyjątków. W związku z tym, to jest ustawa szczególna, wyłączająca w części, ale nieczyniąca – myślę, że będzie jeszcze okazja do tego się odnieść, tak jako to w niektórych interpretacjach na tej sali się pojawia – kompleksowej, zamkniętej regulacji, takiej, którą można traktować w ten sposób, że tylko ta ustawa i żadne inne obowiązki pracodawcy poza tym nie są nigdzie uregulowane. Bo tu jest odesłanie do kodeksu pracy w pełnym zakresie, w którym ta ustawa nie czyni od niego i od innych pragmatyk wyjątku.

Sędzia Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz:

Dziękuję, jeszcze mam ostatnie pytanie. W innych państwach, kiedy przeprowadzono tego rodzaju działania, a wydaje się, że one mają swoje racje społeczne, zastosowano jakie formy prawne? Czy wiemy coś na ten temat? Jakimi formami prawnymi posługiwano się, żeby móc dokonać redukcji zatrudnienia w administracji państwowej?

Pan Maciej Berek:

Ja, niestety, nie potrafię Wysokiego Trybunału wesprzeć odpowiedzią na pytanie, w jakich formach były realizowane. Pozyskiwaliśmy dane co do liczby osób, skali tego zjawiska, niestety, nie wiem, jakie były formy. Bardzo dziękuję, nie mam więcej pytań.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. Teraz proszę pana sędziego Hermelińskiego.

Sędzia Wojciech Hermeliński:

Ja będę miał tylko jedno pytanie do pana mecenasa, reprezentującego wnioskodawcę. Chodzi mi o kwestię związaną z sądową ochroną pracowników, o tym wczoraj była mowa. Mam konkretne pytanie co do konkretnego stanu faktycznego, który objęty jest art. 7 ust. 1 badanej przez Trybunał ustawy. Chodzi mi tutaj w szczególności o zezwolenie zawarte w tym przepisie na rozwiązywanie stosunku pracy, między innymi, z osobami, które mają już ukształtowane prawo do emerytury.

Myślę, że można sobie wyobrazić, że przy takim zezwoleniu, czy nawet można powiedzieć zaleceniu, pracodawcy mogą, może nieskwapliwie, ale mogą korzystać z takiego uprawnienia, jeżeli tego rodzaju osoby, oczywiście będą pracowały w jednostkach objętych art. 2 ustawy. Z drugiej strony, jest przecież od już kilku lat, chyba począwszy od 2007–8 roku, dosyć trwałe, ukształtowane orzecznictwo Sądu Najwyższego, które mówi, że nabycie wieku emerytalnego i prawa do emerytury nie może być samoistną przesłanką do rozwiązania stosunku pracy. Jak, zdaniem pana mecenasa, będzie wyglądać tego rodzaju sytuacja, zważywszy, że pewnie osoby, które byłyby czy będą zwolnione właśnie na podstawie art. 7 pkt 1 ustawy, w wypadku wystąpienia z roszczeniem do sądu pracy, biorąc pod uwagę wypowiedź pana mecenasa z dnia wczorajszego – zresztą, pan Prokurator Generalny też, jak rozumiem, do tego poglądu się przychylił – że sąd, rozpatrując tego rodzaju roszczenie nie będzie mógł spojrzeć na nie przez pryzmat przesłanek kodeksowych, w szczególności tej przesłanki z art. 45, którą pan mecenas określał jako to minimum gwarantujące prawo pracownikowi zwalnianemu, tylko będzie oceniał tę decyzję pracodawcy poprzez pryzmat tej formalnej przesłanki: redukcji czy racjonalizacji zatrudnienia, w zależności od tego, jak na to spojrzemy. Czy to nie będzie, zdaniem pana mecenasa, rodzajem pewnego rodzaju obejścia? Obejścia zakazu dyskryminacji pracowników ze uwagi na wiek, zakazu, który wynika i z kodeksu pracy, z artykułu, o ile pamiętam, 18.3a i 3b, zakazu wynikającego z orzecznictwa Sądu Najwyższego no i zakazu wynikającego z prawa unijnego, z dyrektyw. Między innymi dyrektywa 78 Rady z 2000 roku, czy parlamentu, 54 z 2006 r. Jak pan mecenas ten problem widzi.

Pan Aleksander Proksa:

Panie prezesie, Wysoki Trybunał, ja, zastanawiając się nad tą kwestią, jak z praktycznego punktu widzenia wyglądałyby takie wypowiedzenia, jestem przekonany, że w takich wypowiedzeniach należy jako przyczynę powołać nie – konkretną sytuację pracownika relatywizowaną do przyjętych przez kierownika danej jednostki organizacyjnej kryteriów selekcji tych pracowników do zwolnienia, tylko jako przyczynę należy powołać racjonalizację zatrudnienia. I podobnie należy postąpić w świadectwie pracy. Nie wolno bowiem podać jako przyczyny wypowiedzenia okoliczności dotyczącej pracownika, bo to nie jest okoliczność jego dotycząca.

Redukcja zatrudnienia, racjonalizacja zatrudnienia jest przyczyną, dla której pracownik jest zwalniany. Natomiast kryteria doboru... Mówiąc jeszcze o świadectwie pracy. Tym [świadectwem pracy pracownik legitymuje się](#) wszędzie. Tam nie mogą być wskazane przyczyny jego dotyczące, bo nie one powodują jego zwolnienie. Jego zwolnienie jest spowodowane racjonalizacją zatrudnienia, natomiast to jest kwestia selekcji, doboru pracowników do zwolnienia. Natomiast te kryteria, które zostały przyjęte, jeżeli wśród nich znalazłoby się osiągnięcie wieku emerytalnego połączone w sytuacji, w której wraz z osiągnięciem tego wieku pracownik nabyłby prawo do renty, to mógłby być przez sąd pracy oceniany w ramach art. 8 kodeksu pracy, ponieważ ten przepis jest jedyną podstawą, na której mógłby się badać kryteria selekcji pracowników do zwolnienia, ale nie generalnie, tylko w odniesieniu do tego konkretnego pracownika. Nie chcę przesądzać, jaka byłaby ocena.

W każdym razie, tu powracamy do problemu, że [to ustawodawca te kryteria powinien wskazać, przerzucił je na kierowników urzędów...](#) Art. 7 pkt 1 stanowiłby zachętę do tego, aby wśród kryteriów selekcji doboru pracowników znalazło się osiągnięcie wieku emerytalnego w sytuacji, gdy pracownik uzyskał prawo do emerytury, no i rzeczywiście, wtedy jedynym remedium byłoby sięganie do art. 8 kodeksu pracy, który nie został wykluczony i w każdym razie z niego sądy mogłyby korzystać.

Sędzia Wojciech Hermeliński:

Czyli tej klauzuli nabycia prawa podmiotowego? Tylko z tego ewentualnie mógłby sąd korzystać.

Pan Aleksander Proksa:

Tak jest. Tak.

Sędzia Wojciech Hermeliński:

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący: Dziękuję bardzo. Teraz proszę pana sędziego Rymara.

Sędzia Stanisław Rymar:

Mam pytanie do pana ministra Michała Boniego. W cyklu tych formalnych zastrzeżeń. Czy rząd wziął pod uwagę obiektywną okoliczność jaką jest upływ czasu? Abstrahując już od tych terminów, których jest, kalendarzowych, cała masa w ustawie, ale dołączając do tych argumentów tytuł tej ustawy, która miała zamiar pewną reorganizację już w 2011 roku i ponadto, a przede wszystkim to, co pan minister mówił wczoraj na rozprawie, a mianowicie inną sytuację ekonomiczną i budżetową państwa teraz, w porównaniu z sytuacją, która była przy tworzeniu projektu tej ustawy w zeszłym roku, oraz to, co powiedział pan minister również, że jednym z powodów reorganizacji w tym kształcie jaki został przedłożony Sejmowi do uchwalenia było zapoczątkowanie procesu reorganizacji, który, zdaniem rządu, miał trwać znacznie dłużej.

Pan Michał Boni:

Panie prezesie, Wysoki Trybunale, ja podtrzymuję wszystko to, co powiedziałem, przepraszam za oczywiste niezręczności, [związane z życiem potocznie rozumianego pojęcia „zasada”](#). Proszę mi wybaczyć, nie jestem prawnikiem, ale niewątpliwie, [pan minister Berek bardzo precyzyjnie wyraził moje intencje](#). I jeśli mogę, Wysoki Trybunale, kwestia tego kalendarza zawartego w ustawie jest niezmiernie istotna, dlatego że przyjmując i pracując nad tym projektem zakładaliśmy rzeczywiście przesunięcie środka ciężkości na tych, którzy mieli decydować o przygotowaniu kryteriów i przeprowadzeniu procesu racjonalizacji i uiefektywnienia pracy w administracji państwowej, czyli na dyrektorów generalnych, wychodząc, jak mi się wydaje, ze słusznego założenia – tutaj na tej sali padało wiele określeń, mówiących o tym, jak bardzo ważna dla rozwoju państwa jest niezależna, dobrze profesjonalnie przygotowana służba cywilna i administracja.

[Powierzenie wykonania tej roli racjonalizacyjnej najlepszym ze służby cywilnej, czyli dyrektorom generalnym, moim zdaniem, potwierdza tylko tę zasadę zaufania do służby cywilnej](#), a nie wręcz coś odwrotnego. Ten kalendarz miał swoje znaczenie, ponieważ on pozwalał wykonać, z jednej strony, wszystkie te prace analityczne, uzyskać informacje, a później je przetworzyć, stąd ten okres od początku wejścia w życie ustawy – 1 lutego – do przesłania tych raportów początkowych i późniejszych analiz jest stosunkowo długi. I jeśli Wysoki Trybunał zadaje pytanie dotyczące tego, to jak miałyby wyglądać realizacja, przy odpowiednich parametrach, decyzji, jak i orzeczenie Trybunału, decyzji pana prezydenta, jak miałyby wyglądać implementacja tego projektu, to w oczywisty sposób, z praktycznego punktu widzenia musimy powiedzieć, że nowelizacja tego projektu musiałaby uwzględniać wszystkie wymogi i parametry profesjonalizmu działań i tego kalendarza, który tam był zaprojektowany. Bo nie ma możliwości skrócenia tych okresów.

[Jeśli się planuje wykonanie pewnych](#) analiz przez jakiś czas, to tylko dlatego, że nastąpiły określone przesunięcia w czasie wdrożenia tej ustawy, nie można tego wykonać w krótszym czasie. Tak samo, jak istotnym parametrem dla tego kalendarza są uwarunkowania budżetowe. Planuje się budżet państwa na dany rok, planuje się środki finansowe przeznaczone dla poszczególnych jednostek, które pozwalają zatrudniać określoną

liczbę osób – wiemy, ile osób jest i jakie mają wynagrodzenia. Stąd te wymiary kalendarzowe są tutaj niezmiernie istotne i wszelkie zmiany w tym projekcie musiałyby, tak na dobrą sprawę, odwzorować całość tego procesu w jego rytmie czasowym. I to chcę bardzo jasno powiedzieć.

Nie da się tej ustawy w sposób poprawny i profesjonalny wdrożyć w życie bez dostosowania tego kalendarza z zachowaniem wszystkich odstępów czasu między tymi punktami. To jest pierwsza uwaga. Teraz, Wysoki Trybunale, odnosząc się do tych uwarunkowań o charakterze ekonomicznym. Ja chcę powiedzieć i powtórzyć to, co już powiedziałem wczoraj, że z jednej strony istotnym elementem świadczącym o bezpieczeństwie finansów publicznych jest zbliżanie się do poziomu długu publicznego w relacji do PKB, które – pragnę to przypomnieć – nie ma aż tak bardzo ostrych rygorów w Unii Europejskiej, bo my jesteśmy zobowiązani, wchodząc do [strefy] euro, mieć poniżej 60% dług publiczny w relacji do PKB. Z punktu widzenia krajowego, te rygory są o wiele ostrzejsze.

Zadaniem rządu, który podejmuje decyzję w imię odpowiedzialności za zakres zadań, który jest mu powierzony, zadaniem rządu jest nie tylko niedoprowadzenie do tych 55%, ale także stworzenie przestrzeni bezpiecznej dla finansów publicznych. Ja tutaj już mówiłem o tych relacjach złoty–euro, które przy zmienności o 40 groszy zwiększają deficyt, na przykład, o około 1 punkt procentowy, czyli 16 miliardów złotych – dług liczy się na 31 grudnia danego roku. Ale istotniejszym problemem jest również ta zmienność dotycząca deficytu sektora finansów publicznych. Przypomnę, wczoraj mówiłem, 2006 – 2,2% w relacji do PKB, 2008 – 3,7, 2010 – 7,9. Dekompozycja deficytu sektora finansów publicznych pokazuje, że olbrzymią rolę odgrywają w nim bardzo różne czynniki. 16 miliardów złotych, na ten deficyt liczący około 89 miliardów złotych, to jest deficyt wynikający z działalności samorządów. Przeszło 11 miliardów złotych to jest deficyt wynikający z systemu ubezpieczeń społecznych. Mamy w tym deficyt budżetu państwa na poziomie – średnio – 39–40 miliardów złotych, ale mamy także deficyty różnych jednostek rządowych. Na przykład, do deficytu wlicza się te formy zaciągania kredytów i niebilansowania się środków w Krajowym Funduszu Drogowym, to jest rząd wielkości około 16 miliardów złotych na dzisiaj, które to z kolei środki pozyskiwane poprzez zadłużanie się, pozwalają na realizację inwestycji drogowych. Więc jeśli mówimy, że celem rządu jest, także ze względów unijnych, 3%, to jest wymóg stawiany wszystkim krajom i to bez względu na to, czy jesteśmy blisko wejścia do [strefy] euro, czy nie. Ten cel jest wszystkim krajom postawiony, Polska chce ten cel zrealizować.

Dlaczego w latach, w których jesteśmy”: 2011, 2012, 2013, osiągnięcie tego celu, zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych, z poziomu 7,9, do, co najmniej, poziomu 3 punkty procentowe w relacji do PKB, jest tak istotne? Nie tylko dlatego, że jest jakiś wymóg formalny, ale także dlatego że będzie się toczyło do 29 czerwca tego roku, od ogłoszenia komunikatu Komisji Europejskiej na temat wieloletnich ram finansowych, czyli środków dysponowanych w budżecie Unii Europejskiej na lata 2014–2020, dosyć ostra dyskusja – ostra ze względu na kryzys, która ważna jest dla Polski z punktu widzenia rozwoju i tego, ile środków pozyskamy. W tej dyskusji nasza wiarygodność finansowa, to znaczy zmniejszenie deficytu do poziomu 3%, jest jednym z istotnych argumentów, żeby przekonywać kraje, które są płatnikami netto i które oprócz tego, że płacą więcej do budżetu unijnego niż same z tego budżetu na swoje zadania pozyskują, będą również ze względu na decyzje Unii Europejskiej do roku 2015 kreowały Europejski Fundusz Stabilizacyjny – myślę o krajach euro z Unii Europejskiej – w wysokości 500 miliardów złotych. Część tych krajów już dzisiaj mówi, że nie będzie gotowa w następnym okresie programowania do płacenia takiej samej składki do budżetu wspólnego Unii Europejskiej.

Przepraszam, Wysoki Trybunale, za ten, być może, przydługi wywód, ale on pokazuje różnego typu okoliczności, które pokazują, że dla nas każda jedna dziesiąta procenta PKB, a na tyle szacujemy oszczędności uzyskiwane z tego projektu, jest niesłychanie istotna, ponieważ my mamy, tak naprawdę, przy działaniach zmierzających do zmniejszenia deficytu sektora finansów publicznych, trzy duże pozycje. Pierwsza pozycja, na dzisiaj już aktualna, ona nie była aktualna wtedy, kiedy ten projekt powstawał, to jest oszczędność w tych latach 2010–2012 rządu 1,14% PKB z tytułu zmniejszonej składki przekazywanej do OFE, druga oszczędność zmniejszająca deficyt to jest wielkość 0,75% PKB związana z wprowadzeniem w 2008 roku tzw. ustawy o emeryturach pomostowych, czy *de facto* zmniejszająca łatwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę i trzecia pozycja to jest tymczasowa reguła wydatkowa, z której osiągamy efekt w postaci 1,06% PKB. To są te trzy duże pozycje. A wszystkie inne to jest próba zebrania, bez naruszania takich wydatków, jak waloryzacja emerytur i rent, itd., próba zebrania oszczędności z różnych dziedzin i podjęcia decyzji trudnych, tak jak w przypadku racjonalizacji zatrudnienia, ale relatywnie mniej bolesnych z punktu widzenia dobra publicznego i wartości społecznych niż inne decyzje. I to pozwoliłbym sobie zaprezentować jako dodatkowe uzasadnienie wagi tej ustawy i naszej chęci jej wdrożenia. Gdyby Wysoki Trybunał spytał, czy mimo upływu czasu wdrożenie tego projektu jest dalej aktualne, odpowiedziałbym: tak, dlatego że przesunięcie o rok praktycznego funkcjonowania tej ustawy – myślę o dostosowaniu tego kalendarza – także ma swoje znaczenie dla lat 2012, 2013 i wtedy 2014.

Sędzia Stanisław Rymar:

Moje pytanie, panie ministrze, zmierzało w tym kierunku – tu już muszę kawę na ławę – że gdyby teraz rząd pracował nad tego rodzaju projektem, czy w zmienionych okolicznościach to byłoby identyczne, czy rząd zaproponowałby inny kształt choćby tej ustawy.

Pan Michał Boni:

Jeśli chodzi o cel merytoryczny, związany z wymiarem finansowym, trudnościami, chęcią i wagą osiągnięcia równowagi w finansach publicznych, myślę, że ten cel byłby podobny, że ten cel byłby identyczny. Jeśli chodzi o zastosowane narzędzia, myślę, że byłby bardzo zbliżony. I chcę powiedzieć o trzecim elemencie, co do którego ja osobiście jestem przekonany, ale podczas przygotowywania tej ustawy toczyliśmy w obrębie Rady Ministrów różne dyskusje, to jest to, o czym pan poseł wczoraj powiedział, mianowicie, że w tej ustawie zawarta jest, w pewnym sensie, trochę inna filozofia podejścia do zadań, które są realizowane. Mianowicie, taka, że ustawa powinna tworzyć bardzo wyraźne i przejrzyste – jeśli to się nie udaje, to oczywiście jest błędem – ale wyraźne i przejrzyste ramy do działania. Natomiast ten **główny ciężar powinien spoczywać na tych, którzy te zadania realizują**. W tym wypadku mowa jest o prowadzeniu racjonalizacji, *de facto*, przez dyrektorów generalnych i wtedy oczywiście do ustawy, do jej wdrożenia należy dodawać cały pakiet działań, które może wprost w tej ustawie nie są zapisane, ale pozwolę sobie na określenie następujące: zmienianie rzeczywistości nie polega tylko na tym, że przyjmuje się ustawy. Muszą istnieć umiejętności wdrożenia instrumentów, które te ustawy uruchamiają. W tym sensie nam się wydawało i wydaje, że w tej ustawie mamy wszelkie instrumenty, a oczywiście dobre wykonanie, rzetelne, uczciwe, przejrzyste, powinno spowodować, że ta obawa o arbitralność decyzji, na przykład, powinna zostać usunięta poprzez przejrzystość przygotowania całego tego procesu: prace z dyrektorami generalnymi, dyskusje o kryteriach.

Sędzia Stanisław Rymar:

Dziękuję panie ministrze. Dziękuję, nie mam pytań.

Przewodniczący: Dziękuję bardzo. Bardzo proszę panią sędzię Szafnicką.

Sędzia Małgorzata Pyziak–Szafnicka: **Ja już się właściwie wycofałam**, bo moja raczej refleksja niż pytanie, była wywołana wczorajszą wypowiedzią pana posła, ale teraz, po wypowiedzi pana ministra uznałam, że może jest celowe postawienie tego pytania, czy raczej takiej konstatacji. Panie posle, może głównie do pana.

Czy to wrażenie, takiej nowości, że robicie państwo coś rewolucyjnego, stanowiąc tę ustawę, nie wynika po prostu z faktu, że ona nie ma materii ustawowej?

Czy to nie jest tak, że naprawdę to pan premier powinien zaprosić tych dyrektorów generalnych i powiedzieć „Panowie, jest taka sytuacja budżetowa, że proszę bardzo, w terminie do 28 lutego przedstawcie raporty, jak to wygląda w podległych wam ministerstwach czy jednostkach, czy wszyscy mają co zrobić – tak najprościej ujmując – kogo należałoby zwolnić, kogo może zatrudnić, z jakimi kwalifikacjami. Przedstawicie mi te raporty, to ja powiem, ile w której jednostce trzeba zatrudnić”. Nie w rozporządzeniu, które ma zmienić, tak naprawdę, ustawę i co powoduje, że są pewne zastrzeżenia pana prezydenta co do upoważnienia dla Rady Ministrów, które w istocie ma zmienić zasady ustawowe.

Więc czy to nie jest tak, że po przestudiowaniu tych raportów pan premier powinien powiedzieć „W tym ministerstwie panowie zwalniamie 12%, przy czym, opracujcie jasne zasady, kryteria, żebyśmy później się wybroniли w ewentualnych procesach tych osób zwolnionych, w sądzie, że wykażemy, że nie ma tu ani dyskryminacji, ani... tylko nie odpowiadają, jakby, zmienionym zadaniom”? Bo tak naprawdę na tym polega problem. Bo przecież nikt rozsądny nie kwestionuje, pan prezydent też by na pewno nigdy nie kwestionował, racjonalizacji zatrudnienia w urzędach publicznych. Tylko że **to, co powinno się dokonywać chyba według normalnych reguł zarządzania przy uwzględnieniu aktualnych** potrzeb i możliwości finansowych państwa, tutaj nagle usiłuje się dokonać ustawą. I my dwa dni państwa odpytujemy, żeby zrozumieć, jaki jest właściwie sens tej ustawy, podczas gdy każdy kierownik zakładu pracy powinien mieć prawo regulowania poziomu zatrudnienia odpowiednio do możliwości finansowych i potrzeb zakładu. **Właściwie nie wiem, czy to wymaga odpowiedzi, bo, [jak] mówię, to jest taka moja refleksja, którą wczoraj chciałam od razu powiedzieć...**

Pan Grzegorz Karpiński:

Chciałbym spróbować.

Sędzia Małgorzata Pyziak–Szafnicka:

...ale tutaj nie zostałam dopuszczona do głosu, dziś się wycofałam, ale pan minister teraz przywołał na powrót to wrażenie takiej nowości. Ona wynika z tego, że to nie jest materia ustawowa, takie jest moje wrażenie.

Pan Grzegorz Karpiński:

Wysoki Trybunale, nie chciałbym, żeby to poczucie... mam nadzieję, że się tak nie wyraziłem wczoraj, to znaczy, nie mam wrażenia rewolucyjności tej ustawy, czy... Mam wrażenie inności tej ustawy, w stosunku

do tego co do tej pory i też troszeczkę innej filozofii. To... Ustawodawca chciał odejść od tego mechanicznego wskazania... Bo przecież ja jestem w stanie wyobrazić sobie prostą ustawę, która mówi „zredukuj o 10%”. Koniec kropka. Oczywiście wpisanie kilka innych jeszcze...

Sędzia Małgorzata Pyziak-Szafnicka:

Raczej uchylamy przepisu [uchylonego] kodeksu pracy, to powinien być sens ustawy, a nie...

Pan Grzegorz Karpiński:

Tak i mówimy każdy z pracodawców, którym jesteś, masz zredukować o 10%. Ale to nie jest tylko i wyłącznie cel tej ustawy. Wielokrotnie już na tej sali podkreślaliśmy, to też było podkreślane w debacie sejmowej. Ja chciałem posłużyć się trochę innym przykładem, też z prac, które się toczą w parlamencie, jeszcze nie wiem, jaki kształt będzie miała ta ustawa. W tej chwili, w Komisji Sprawiedliwości toczą się prace nad zmianą ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym. I tam stoimy przed problemem, ponieważ ministerstwo planuje, żeby dane, które są zebrane w sądach rejestrowych były opublikowane w Internecie, w tej czy innej formie. No i pojawiła się znowu dyskusja, która, moim zdaniem, nie powinna być decyzją, którą podejmuje ustawodawca, o tym, czy to mają być dokumenty, czy to mają być tylko informacje, które są zawarte w rejestrze. Dlatego że wszystko zależy od technicznych możliwości opublikowania tego typu danych. Jeżeli w Krajowym Rejestrze Sądowym zebrane są dane, jak nam tłumaczył minister – on obrazowo wskazywał na ilości metrów, na których zawarte są akta – to trudno sobie wyobrazić to, żebyśmy my jako ustawodawca przesadzali o tym, żeby każdy jeden dokument, który jest w krajowym rejestrze sądowym, został opublikowany w Internecie. Więc ta zmiana filozofii, która jest widoczna w tej ustawie – ja tutaj nie byłem pytany o tę kwestię, czy przepisy są rozerwalnie, czy nierozzerwalnie związane. Ja mam wątpliwości. Jeżeli przyjąłbym tę filozofię, którą staram się w lepszy czy gorszy sposób prezentować, dotyczącą tych przepisów, czy tej ustawy, to nie wiem, czy ten cel, który zakłada ustawodawca byłby zrealizowany, gdyby uchylić przepisy, które pan prezydent zakwestionował.

Przewodniczący: Dziękuję bardzo. Pan sędzia Kotlinowski, proszę.

Sędzia Marek Kotlinowski:

Mam pytanie do pana doktora. Panie mecenasie, pan jako uczyony, jako praktyk na pewno też ocenia tutaj te relacje między państwem jako największym pracodawcą w Polsce, a pracodawcą prywatnym. Wzorzec z art. 24 jest przywołany. Proszę powiedzieć, w takich kategoriach ocennych, czy państwo polskie daje dobry przykład tym rozwiązaniem pracodawcy prywatnemu?

Pan Aleksander Proksa:

Panie prezesie, Wysoki Trybunale, zapewne nie, dlatego że mówiąc o art. 24 wczoraj, wskazałem, że zapewne trudno byłoby w Konstytucji przesądzić określony minimalny poziom, intensywność ochrony stosunków pracy, zwłaszcza że art. 24 jest sformułowany szerzej. Dotyczy każdej pracy zarobkowej, nie tylko świadczony w ramach stosunku pracy. Ale przepis ten w swej istocie zakłada, że taka ochrona musi istnieć. I stan braku ochrony w pewnym minimalnym, przyjętym w demokratycznym państwie prawa stopniu byłby sprzeczny z art. 24. W związku z tym, wydaje się, że nawet incydentalne uchylanie przepisów ochronnych nie stanowi chluby dla prawodawcy i nawet jeżeli chodzi o sektor finansów publicznych, którego sytuacja finansowa zmusza do racjonalizacji zatrudnienia, w czym mieści się, w istocie, zmniejszenie tego stanu zatrudnienia, na pewno nie buduje to pozytywnego obrazu pracodawcy w zakresie stosunków pracy. A dla sektora prywatnego, być może, stanowi zachętę do tego, aby śmielej i łatwiej rozwiązywać stosunki pracy z przyczyn ekonomicznych, chociaż nie sądzę, aby tutaj orzecznictwo sądów pracy odstąpiło od pewnych wypracowanych standardów ochronnych na gruncie art. 45 § 1 kodeksu pracy; tam, gdy chodzi o ocenę zasadności wypowiedzenia uzasadnianą przyczynami ekonomicznymi.

Sędzia Marek Kotlinowski:

Dziękuję bardzo. Jeszcze mam pytanie do pana ministra. Rzadko Trybunał ma możliwość słyszeć pana ministra i korzystać z jego wiedzy, i mam krótkie pytanie. Panie ministrze, czy był wprowadzony taki rachunek ciągniony: zwolnienia w administracji, spadek podatku PIT – VAT, impuls właśnie nie popytowy, tylko spadek impulsu popytowego, czy były takie analizy prowadzone? Jak się zachowa gospodarka przy poważnych zwolnieniach w sytuacji, gdy rzeczywiście rynek nie wchłania, bo stoimy również przed problemem na rynku pracy. Czy taki rachunek ciągniony był prowadzony i jakie były efekty tego rachunku ciągnionego?

Pan Michał Boni:

Panie prezesie, Wysoki Trybunale, w ciągu roku, mniej więcej milion osób w Polsce, czyli 1/16 ogółu zatrudnionych, ogółu pracujących może lepiej powiedzieć, zmienia swoją pozycję na rynku pracy. My w tym przedsięwzięciu mówiliśmy o racjonalizacji zatrudnienia, która *de facto* miała doprowadzić do zwolnienia 27 tysięcy osób. To jest skala tej proporcji. Ze względu na usytuowanie tych osób, bo takie analizy prowadziliśmy, większość z nich pracuje w dużych miastach. Jest dosyć zasadnicza różnica, jeżeli chodzi o poziom

bezrobocia i możliwość znalezienia pracy w dużych miastach w stosunku do obszarów Polski wschodniej czy regionów o innej strukturze... o innych parametrach gospodarczych. W związku z tym, wydawało nam się, że nawet ta trudna decyzja zmniejszająca zatrudnienie, przy okazji chcę powiedzieć, bo wczoraj już nie zdążyłem, że – jeśli Wysoki Trybunał pozwoli – w stosunku do krajów europejskich, jeśli weźmiemy pod uwagę administrację rządową i administrację samorządową, to **zatrudnienie w ogóle w administracji w stosunku do ogółu zatrudnionych w Polsce jest 6,4%**, Czechy 6,5%, Dania 6,4%, Luksemburg, który jest liderem europejskim 11,4%, Francja 10,2%, Belgia 9,5%, Finlandia 4,7%, Szwajcaria 4,7%, Rumunia 5,3%. Tak naprawdę, jesteśmy w średniej europejskiej, jeśli chodzi o zatrudnienie, więc... mówię, żeby zobaczyć proporcje między różnymi zdarzeniami i my w tym projekcie, jak spojrzeć na wszystkie jego parametry, mówiliśmy o tej racjonalizacji zatrudnienia w skali, tak jak mówiłem, około 27 tysięcy osób. To oczywiście ma zawsze znaczenie, natomiast chcę powiedzieć, że jak patrzymy na różne czynniki, albo wpływające na możliwość wzrostu gospodarczego, albo na sytuację finansów publicznych, to wartość tej oszczędności, związanej z tym zmniejszeniem zatrudnienia, tak jak mówię, około 1,3 – 1,4 miliarda złotych, jest na takim samym poziomie, jak zamrożenie progów podatkowych podatku od dochodów osobistych.

Sędzia Marek Kotlinowski:

Dziękuję panie ministrze, to mi wystarczy.

Pan Michał Boni:

To oznacza, że te... to znaczy, i teraz – ja dokończę to zdanie – można zadać sobie pytanie, czy zamrozić te progi, co zresztą zostało także uczynione, dlatego że ja tutaj kilka razy usiłowałem, Wysoki Trybunał, powiedzieć, że z punktu widzenia debaty o finansach publicznych... W tej debacie publicznej bardzo często mówi się o takich dużych działaniach: ciąć, zredukować. Tak naprawdę, praktyka polega na tym, żeby znaleźć ileś pozycji, których wartość finansowa jest na poziomie 0,1% PKB, czyli około 1 miliarda do 1,5 miliarda, które niosą ze sobą negatywne skutki, bo zwolnienie ludzi jest zawsze negatywnym skutkiem, ale relatywnie są do uniesienia i nie budują też nadmiernych napięć społecznych.

Sędzia Marek Kotlinowski:

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. **Wszystkie istotne pytania zostały już zadane, tym niemniej chciałbym jeszcze o coś się dopytać.**

Podzielał refleksję pani sędzi Szafnickiej, że ustawodawca powinien, prowadząc procedurę legislacyjną i rozważając najpierw, czy interwencja ustawodawcza jest konieczna, także badać, czy koniecznie to musi być interwencja właśnie ustawodawcza. Jeżeli nawet konieczne jest podjęcie jakichś działań, to czy instrumenty, którymi dysponuje władza wykonawcza, także na podstawie Konstytucji, nie są wystarczające, żeby przeprowadzić niezbędne działania.

Ale ustawę mamy i mam pytanie do przedstawicieli pana Prezydenta. Zgodnie z art. 122 ust. 3 Konstytucji, zakładając, że Trybunał by czy to z urzędu, czy też nie podzieliłby argumentów na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, argumentów prezentowanych przez przedstawicieli wnioskodawcy czy też Prokuratora Generalnego, i w sytuacji, w której by Trybunał właśnie nie podzielił tych argumentów, czy pan mecenas wie, jak podejrze do tego pan Prezydent? Bo Konstytucja nie przesądza w jakim terminie Prezydent ma obowiązek podpisać ustawę po orzeczeniu Trybunału, musi podpisać, ale nie przesądza. Czy prezydent, jeżeli... czy pan wie coś na ten temat, oczekiwałby najpierw na zapowiedzianą przez przedstawicieli rządu szybką, nową ustawę, która by dostosowywała przepisy do nowej sytuacji, biorąc pod uwagę to, że te przepisy dotyczące podjęcia pewnych działań w określonych datach mają charakter pusty, czy też by podpisał ją niezwłocznie, czy też czekałby na Sejm nowej kadencji? Czy panowie mają jakąś wiedzę na ten temat?

Pan Aleksander Proksa:

Mogę powiedzieć, że pan Prezydent nie wypowiedział się w tym zakresie i nie jest nam znane jego stanowisko, natomiast w przypadku, gdyby Trybunał orzekł niezgodność wszystkich, czy niektórych zakwestionowanych przepisów, z całą pewnością Prezydent zwracałby się do marszałka Sejmu na postawie art. 122 ust. 4 *in fine* o wyrażenie opinii co do tego, czy konieczne jest usunięcie niezgodności, czy też można podpisać ustawę z wyłączeniem zakwestionowanych przepisów.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. **Mam pytanie do przedstawicieli prezesa Rady Ministrów.** Ustawa została uchwalona, nie weszła w życie w związku z postępowaniem przed Trybunałem, niepodpisaniem jej przez prezydenta. Czy... Jest to jednak pewien fakt publiczny, można powiedzieć polityczny, nienormatywny.

Czy według wiedzy panów, sama ta procedura legislacyjna, to, że oczywiście urzędnicy relatywnie wcześniej dowiedzieli się w ogóle o tym projekcie, potem, jak pan minister powiedział, była dyskusja, gdzieś od sierpnia zeszłego roku, konsultacje, czy zauważył pan jakieś zmiany w jakości pracy tych urzędników sektora publicznego, którzy są adresatami postanowień tej ustawy? W związku z tym, że mogli się spodziewać, że ci, którzy wypełniają... że będą zaliczeni do tych 90%, a nie do tych 10%?

Pan Michał Boni:

Panie prezesie, Wysoki Trybunale, myślę, że administracja państwowa stara się pracować jak najlepiej i wykonywać swoje zadania tak, żeby wszystkie cele, jakie stoją przed państwem były osiągnięte. Ja mam wrażenie, że istnieje taka mobilizacja, aczkolwiek powiedziałbym, że trudno byłoby mi ocenić, czy ta mobilizacja pozytywna ma swoje źródło w obawach, że może dojść w końcu do realizacji tego projektu, czy bierze się zupełnie innego przekonania. Jest kilka czynników kluczowych. **Po pierwsze**, przygotowujemy się do prezydentury od 1 lipca. To nakłada bardzo szczególne obowiązki, dlatego że w wielu miejscach podwaja te obowiązki, co nie znaczy, że ktoś kto pracował osiem godzin będzie musiał pracować szesnaście, ale niewątpliwie tworzy wymóg takiej organizacji pracy, żeby nakierowanie uwagi na zadania związane z prezydenturą było bardzo mocne. To jest pierwsza uwaga. **Druga uwaga** ma charakter, powiedziałbym, historiozoficzny, jeśli mogę użyć takiego określenia. Otóż, mam w jakiejś mierze pamięć instytucjonalną z tych dwudziestu lat i zawsze mi się wydawało, że w okresie przed wyborami następuje taka inercja w administracji, bo będzie coś nowego, zmieni się, ponieważ bez względu na to, jakie będą wyniki, raczej istnieje spore domniemanie i można budować hipotezę dotyczącą pewnej ciągłości. W związku z tym, tego elementu inercyjnego, który normalnie występował albo w szczególnych momentach był widoczny, nie ma chyba dzisiaj. Co oceniam jako zjawisko pozytywne. Natomiast mam głębokie przekonanie, że dzięki samym dyskusjom nad tym projektem o wiele więcej mamy instrumentów, które pozwalają w poszczególnych jednostkach lepiej planować zatrudnienie i elastycznie dopasowywać wzrost zatrudnienia do realizowanych zadań.

My, jeszcze nie wiedząc o decyzji pana Prezydenta, przygotowywaliśmy się przecież do uruchomienia tych rozporządzeń. W związku z tym nawiązaliśmy – grupa, która to przygotowywała w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – kontakt z różnymi jednostkami i nawet jeszcze dzisiaj otrzymujemy odpowiedzi z tych jednostek. Tak naprawdę sieć przepływu informacji została już zbudowana. W tym sensie uważam, że to wprowadziło określone, pozytywne zjawiska. Nie wiem, czy to wyczerpuje... ale tyle umiałem na ten temat powiedzieć.

Przewodniczący:

Mam jeszcze jedno pytanie do pana ministra. Wśród miliona tych osób, które corocznie zmieniają miejsca pracy oczywiście pewnie jest też jakaś grupa osób, grupa urzędników należących do korpusu służby cywilnej, którzy też odchodzą z tej służby – emerytura oczywiście, nie daj Boże śmierć – **ale czy w I kwartale**, według wiedzy, którą pan ma, wśród urzędników należących do korpusu służby cywilnej, byli tacy, którzy musieli z tej służby odejść, ponieważ nie spełniali tych kryteriów, bardzo wysokich, które ustanawia art. 153 ust. 1 Konstytucji, czyli fachowość, rzetelność, bezstronność i polityczna neutralność?

Pan Michał Boni:

Panie prezesie, Wysoki Trybunale, jeśli chodzi o korpus służby cywilnej, to on rządzi się, oczywiście, swoimi regułami. Liczba osób, które podlegały na dzień 31 grudnia ocenie okresowej, bo to jest to narzędzie. My nie mówimy o naturalnych odejściach, przepraszam, o odejściach związanych ze zmianą pozycji zawodowej z własnego wyboru.

Liczba osób, które podlegają ocenie okresowej, to było 77 tysięcy 77 osób. W ubiegłym roku sporządzono okresowe oceny w stosunku do... oceniono 7 969 osób. Negatywne oceny okresowe dotknęły 42 osób. Biorąc pod uwagę także wcześniejsze oceny, liczba sprzeciwów od oceny okresowej była na poziomie 82. Liczba odwołań do sądu pracy dotycząca ocen okresowych – 9 osób. Więc wydaje mi się, po pierwsze, to świadczy o tym, że **pomału dopiero wdrażany jest ten system ocen okresowych**, że te negatywne oceny nie są aż w tak dużej skali i że jest stosunkowo mało odwołań do sądu. Co to znaczy, że nie ma tak dużo tych negatywnych ocen okresowych? Dlatego że – to jest istotne – ustawa, obejmując **korpus służby cywilnej**, a także pracowników **mianowanych** tymi zasadami, mechanizmami, instrumentami racjonalizacji przecież nie przesądzała, że oni właśnie mają być zwolnieni. Tworzyli pulę osób, jak wszystkie osoby zatrudnione w administracji, w tych jednostkach, które działanie ustawy miało obejmować. I gdybyśmy chcieli powiedzieć, no, dobrze, to jeśli porównamy teraz wyniki tych ocen okresowych z realnym zagrożeniem, że mamy tych słabszych pracowników w obrębie mianowanych i w korpusie służby cywilnej, to wydaje się, że nie powinno być tutaj wyraźnego zagrożenia. Oczywiście, ja rozumiem argumenty mówiące o tym, że gdyby ktoś chciał arbitralnie podejmować te decyzje... Ale jeśli kierowano by się przy realizacji tej ustawy racjonalnymi przesłankami, transparentnymi przesłankami i dobrze dopasowanymi kryteriami w odpowiednich jednostkach, to moim zdaniem, byłaby to szansa na to, żeby rzeczywiście dokonać takiej racjonalizacji zatrudnienia, popa-

trzeć na efektywność i ewentualnie ten proces redukcyjny zaadresować do tych, których – jeśli chodzi o realizację zadań – albo jest nadmiar, albo po prostu wykonywaliby oni gorzej swoje zadania.

Przewodniczący:

Mam pytanie do przedstawicieli pana prezydenta. Pan mecenas mówił, że zwłaszcza w odniesieniu do tych urzędników, którzy są zaliczeni do korpusu służby cywilnej, że ci, którzy są zaliczeni do tego korpusu, to w rozumieniu konstytucyjnym korzystają ze swoistych praw nabytych do sprawowania tego urzędu, tak długo, jak długo sprawują ten urząd w myśl postanowień art. 1, przytoczonego przez sędziego Cieślaka, x pierwszej ustawy o służbie cywilnej z 1994 roku, czy w myśl postanowień art. 153 ust. 1 Konstytucji, czy też to jest swoiste prawo nabyte do dożywotniego sprawowania tego stanowiska pracy, nabytego przez urzędnika w wyniku, założmy, że zawsze bardzo starannie przeprowadzonych postępowań kwalifikacyjnych. Co pan rozumie przez prawo nabyte w tym przypadku? Czy to jest prawo do dożywotniego sprawowania urzędu? Tak jak w przypadku jedyne go zawodu, zawodu sędziego, że sędzia do czasu przejścia w stan spoczynku sprawuje swój urząd, czy też to dotyczy również członków korpusu służby cywilnej – prawo nabyte do tego, aby sprawować ten urząd do czasu przejścia na emeryturę?

Pan Aleksander Proksa:

Panie prezesie, Wysoki Trybunał, nie jest to prawo dożywotnie, nie ma gwarancji zatrudnienia do emerytury. Ustawa o służbie cywilnej konstruuje natomiast bardzo intensywną ochronę. W praktyce, usunięcie urzędnika, poza znanymi kwestiami spraw dyscyplinarnych i orzeczenia o wydaleniu ze służby, praktycznie dotyczy sytuacji likwidacji stanowisk pracy czy reorganizacji urzędu i sytuacji, gdy zaproponowane inne stanowisko, w innym urzędzie, urzędnik odrzuci.

A drugą sytuacją jest praktycznie dwukrotna negatywna ocena tego urzędnika w odstępie nie mniejszym, niż 24 miesiące. A więc, bezwzględnych gwarancji zatrudnienia nie ma, natomiast ochrona jest niezwykle intensywna. Tak intensywna, że właściwie przyczyny dotyczące pracodawcy nie wpływają na status tego urzędnika, ponieważ tak czy owak trzeba mu proponować inne, zatrudnienie, także w innym urzędzie. Sądzę mówiąc, że jeżeli – choć sprawa nie jest do końca jasna i taka niewątpliwa – jeżeli jednak konstruować jakieś prawo nabyte po stronie urzędników mianowanych to jest to prawo do stabilności zatrudnienia i intensywnej ochrony przed rozwiązaniem stosunku pracy, z przyczyn ściśle określonych ustawą, co wyklucza całkowite zniesienie parasola ochronnego dla tej grupy urzędników, także w drodze ustawy epizodycznej, incydentalnej, na tylko ścisły okres czasu, więc ewentualnie dopuszczalne byłoby jeszcze dalsze osłabienie intensywności tej ochrony. Natomiast zniesienie jej w sytuacji, gdy tylko redukcja... racjonalizacja zatrudnienia jest podstawą zwolnienia, to tu trzeba dopatrywać się jednak naruszenia tych praw nabytych urzędników mianowanych.

Przewodniczący:

Czyli, pańskim zdaniem, państwo, w tym szczególnie sprawne państwo, ma obowiązek ustanowienia przepisów pozwalających urzędnikom zaliczonym do korpusu służby cywilnej na poczucie, iż ich służba jest otoczona szczególną ochroną prawa, ale nie tak intensywną... Nie jest absolutna, tak?

Pan Aleksander Proksa:

Tak.

Przewodniczący:

I nie jest tak intensywna, jak w przypadku zawodu sędziego czy zawodu prokuratora.

Pan Aleksander Proksa:

Tak jest.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. **A jak by przedstawiciele prezesa Rady Ministrów odpowiedzieli na to pytanie?**

Pan Maciej Berek:

Wysoki Trybunał, wczoraj na pytanie dotyczące sposobu, w jaki definiowane jest to prawo podmiotowe, którego naruszenie zarzuca prezydent we wniosku tej ustawie, pan minister formułował to prawo podmiotowe jako taki szczególny charakter tego stosunku pracy, iż rozwiązanie tego stosunku mogłoby nastąpić jedynie w oparciu o stosunki ustawowe. Tak to wybrzmiało wczoraj, tak to w każdym razie odnotowałem. Na co odpowiedź musiałaby być, oczywiście, z naszej strony, że w związku z tym, ta ustawa jest przesłanką ustawową precyzyjnie definiującą tę okoliczność i w związku z tym, tego naruszenia prawa podmiotowego poszukiwać by nie można było w tak skonstruowanym czy próbie zdefiniowanym tym prawie podmiotowym.

Natomiast w tej chwili pan minister, pan mecenas odniósł się do przesłanek ustawy tej pragmatycznej, przy czym zauważmy, że przywołując niektóre z przesłanek, uzasadniających rozwiązanie stosunku zatrudnienia z

urzędnikiem mianowanym w służbie cywilnej. Ja mówiłem wczoraj w swoim słowie wstępnym przed Wysokim Trybunałem o funkcjonującej w ustawie przesłance, rozwiązania stosunku zatrudnienia z urzędnikiem mianowanym, co do którego zaistnieje przesłanka utraty nieposzlakowanej opinii.

I nie potrafię znaleźć argumentu, który uzasadniałby, że to [ryzyko utraty zatrudnienia w oparciu o ocenę przesłankę nieposzlakowanej opinii dokonywaną przez pracodawcę](#), mieści się w dostatecznie konstytucyjnym kształcie ochrony stosunku mianowania, a ocena dokonywana przez tegoż samego pracodawcę, o tym, że tego samego pracownika należy włączyć w ramach kryteriów ustalonych dla danej jednostki, ewentualnie, do [grupy, która ma być objęta tą racjonalizacją zatrudnienia, stwarza ryzyko nadużycia](#) i to aż takie, że może dochodzi do nieuprawnionych nacisków o charakterze politycznym, czy zagrożenia dla neutralności wykonywania funkcji przez służbę cywilną. Nie widzę tej różnicy pomiędzy tymi dwiema przesłankami.

I jeszcze jedno zdanie, które chyba w tej sprawie jest też istotne, a nie zostało do tej pory powiedziane. Przecież ta ustawa, której niektóre przepisy bada Trybunał Konstytucyjny, ma być realizowana przez urzędników służby cywilnej. Dyrektor generalny urzędu administracji rządowej, pomijam te niektóre inne instytucje, które tutaj są objęte, ale mówimy cały czas o służbie cywilnej, dyrektor generalny urzędu jest wyższym urzędnikiem służby cywilnej, spełniającym wszystkie wymagania stawiane urzędnikom służby cywilnej, a co więcej, spełniającym wymagania dodatkowe, kierowane do wyższych urzędników, o najwyższych kwalifikacjach moralnych i etycznych. W związku z tym, wydaje się, że ustawodawca, sięgając tu po konstrukcję dedykowania wykonania tej ustawy pracodawcy, nie tylko, oczywiście, mieści się w naturalnym porządku stosunku zatrudnienia i tego, kto realizuje zmiany w tym stosunku zatrudnienia, ale, tym samym, sięgnął po tę grupę osób, która gwarantuje wykonywanie tej ustawy w zgodzie z tymi regułami, które służba cywilna w swoim postępowaniu... do których się dostosowuje i które stosuje.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. [A panowie prokuratorzy jak na to pytanie odpowiedzą?](#)

Pan Andrzej Stankowski:

Wysoki Trybunał, chciałbym zacząć od tego, że [Prokurator Generalny nie uważa, iż prawa członków korpusu](#) służby cywilnej mają charakter wprost praw nabytych, w takim rozumieniu, w jakim to wynikałoby z art. 2 i ochrona tych praw nie jest aż tak daleko posunięta, jak ochrona praw podmiotowych, praw nabytych.

Prokurator Generalny [stoi natomiast na stanowisku](#), że osoby te mają w tej chwili już ukształtowane stosunki pracownicze i naruszeniem zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa jest wprowadzenie tego rodzaju regulacji, jaka została zawarta w ustawie ocenianej przez Wysoki Trybunał, jak również, że mamy do czynienia z naruszeniem zasady proporcjonalności w tym ujęciu, w jakim ona wynika z art. 2, jako że z jednej strony mamy na szali, Wysoki Trybunał, dość niepewny skutek ekonomiczny tej ustawy, zwłaszcza w świetle tego, co zostało przez panów ministrów w dniu wczorajszym powiedziane na temat przeznaczenia, głównego, środków uzyskanych z owej operacji, jako że te środki mają pozostać i tak, w zasadzie, w sferze wydatków na realizację zadań administracji publicznej, poprzez zwiększenie wynagrodzeń tych urzędników, którzy pozostaną oraz poprzez finansowanie zleceń zewnętrznych, które będą służyły realizacji tych zadań, które wcześniej wykonywali urzędnicy zatrudnieni, jako że ten outsourcing jest, jak pan minister Berek powiedział, niejednokrotnie tańszą formą realizacji tych zadań niż zatrudnianie pracowników. A zatem, z jednej strony ten dosyć wątpliwy, niepewny efekt ekonomiczny i ta osłabiona konieczność ekonomiczna poprzez te posunięcia, które już zostały od czasu opracowania projektu ustawy wdrożone...

Przewodniczący:

Panie prokuratorze, ale to rozumiem, że to w stanowisku końcowym, bo chodziło mi o odpowiedź na to pytanie.

Pan Andrzej Stankowski:

[Nie jest to, Wysoki Trybunał, zdaniem Prokuratora Generalnego, ochrona praw nabytych w rozumieniu Konstytucyjnym.](#)

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. [I pan poseł w imieniu Sejmu. Jak pan widzi to?](#)

Pan Grzegorz Karpiniński:

Wysoki Trybunał, w pisemnym stanowisku marszałek Sejmu odniósł się do tego w tym sensie, że rzeczywiście, podobnie jak urząd prokuratorski nie dostrzegamy tego, żebyśmy tu mieli do czynienia z prawem podmiotowym.

[Sejm widzi to, że sytuacja związana szczególnie z korpusem służby cywilnej ma pewne... to znaczy](#), ma po prostu elementy związane z tym, że wykonują oni określone zadania publiczne i w tym sensie [jest to wartość](#)

ogólnospołeczna. Też dostrzegamy przecież te elementy związane z tym, że praca znajduje się pod ochroną, czyli to, o czym mówi prezydent w art. 24, co zresztą w stanowisku jest podkreślone.

Kiedy przysłuchiwałem się tej dyskusji zastanawiałem się, czy rzeczywiście ta ochrona musi być tak daleko posunięta, jak ma to miejsce nawet w tej chwili już w ustawie o służbie cywilnej, **czy zapewnienie tego cztero-przymiotnikowego określenia, które ma miejsce w Konstytucji, wymaga aż tak daleko posuniętej ochrony stosunku pracy.**

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. Po wyczerpaniu pytań proszę teraz uczestników postępowania o sformułowanie **wniosek końcowych.** Najpierw proszę o to przedstawicieli pana prezydenta.

Pan Krzysztof Hubert Łaskiewicz:

Panie prezesie, Wysoki Trybunał, prezydent otrzymał do podpisu ustawę, do której nie były dołączone żadne ekspertyzy prawne. Ustawa nie przeszła przez badanie Komisji Legislacyjnej. Stąd też, po analizie proponowanych przepisów, nasunęły się wątpliwości co do ich konstytucyjności. Dopiero na poziomie Kancelarii Prezydenta zostały zlecone opracowania analiz, ekspertyz prawnych, które potwierdziły wątpliwości prezydenta. Stąd też pan prezydent, który stoi – zgodnie z art. 156 Konstytucji – na straży przestrzegania teży Konstytucji, wniósł do Wysokiego Trybunału, w trybie kontroli prewencyjnej wniosek o zbadanie. Biorąc pod uwagę rozprawę i te treści, które tutaj, w toku tej dyskusji pojawiły się, w pełni podtrzymuję wniosek pana prezydenta, czy wskazane w *petitum* [przepisy] ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013 są zgodne z ustawą zasadniczą i czy mogą stać się obowiązującym prawem.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. Pan poseł.

Pan Grzegorz Karpiński:

Ja chciałem podtrzymać stanowisko, które złożył marszałek Sejmu w pisemnym stanowisku i które wyraziłem wczoraj na rozprawie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. Pan prokurator.

Pan Robert Hernand:

Panie prezesie, Wysoki Trybunał, Prokurator Generalny jako uczestnik postępowania dostrzega, oczywiście, argumentację projektodawcy i ustawodawcy przedstawioną w stanowisku pana marszałka Sejmu oraz pana premiera, natomiast konsekwentnie podtrzymuje swoje stanowisko, wyrażone w piśmie procesowym z dnia 14 lutego oraz w części wstępnej wystąpienia przed Wysokim Trybunałem, oraz w tej części, gdzie przedstawiciel Prokuratora Generalnego udzielał odpowiedzi na pytania Wysokiego Trybunału. Dla zaakcentowania właściwie istoty rzeczy, Prokurator Generalny stwierdza w następujący sposób: ustawa ta nie zawiera kryteriów dotyczących możliwości zwalniania pracowników. Ta ustawa, w tym zakresie ma charakter blankietowy, kryteria nie są określone. Określenie kryteriów spada na kierownika jednostki, na którym ciąży pewna odpowiedzialność i to bardzo poważna. Prokurator Generalny uznaje, że co prawda zakres wniosku pana prezydenta jest odnoszony do prac[owników] głównie mianowanych w punkcie pierwszym oraz do pracowników służby cywilnej, jednakże nawet gdyby analizować przepisy dotyczące generalnie urzędników, pracowników różnych instytucji, dochodzimy do wniosku, że podstawy do zwolnienia nie dotyczą tylko pracowników mianowanych i nie chciałbym się posługiwać jedną z ustaw, która także określa w sposób precyzyjny, jakie są przesłanki do zwolnienia tego pracownika. Dlatego Prokurator Generalny podtrzymuje swoje stanowisko. Chciałbym podnieść jedną rzecz, mianowicie jeszcze, Wysoki Trybunał. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w razie, gdyby Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 16 ust. 4 i art. 19 ust. 3, Prokurator Generalny stoi na stanowisku, że te przepisy odnoszą się do całości ustawy, gdyż te przepisy jakby nadają sens tej ustawie, gdyż mówi się o racjonalizacji zatrudnienia. Gdyby tych przepisów nie było, ta ustawa – posługiwaliśmy się tym pojęciem, trudno mi się tym pojęciem do końca posłużyć, bo ono troszeczkę nie ma, do końca, wymiaru prawnego – ale ta ustawa powinna się nazywać ustawą o redukcji zatrudnienia. A w związku z tym, podtrzymuję stanowisko Prokuratora Generalnego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący:

- Trybunał Konstytucyjny **odracza rozprawę.**
- Termin następnej rozprawy zostanie podany uczestnikom do wiadomości.
- Najpewniej będzie to na początku czerwca i w dniu, w którym będzie przeprowadzona trzecia rozprawa, będzie też ogłoszony wyrok Trybunału.

