

Warszawa, dnia 18 listopada 2002 r.

Opinia prawna
na temat pisma procesowego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24.X.br.
rozszerzającego wniosek w sprawie sygn. akt K 29/02

Powołanym w tytule opinii pismem procesowym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego (rozszerzającym wniosek w sprawie K 29/02) Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 144a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP z powodu niezachowania wymaganego przez ustawę o służbie cywilnej trybu opiniowania przez Radę Służby Cywilnej projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej.

Do zarzutów związanych z materialną treścią art. 144a w/w ustawy (sformułowanych we wniosku) RPO dodaje zatem, również zarzut złamania ustawowego trybu uchwalania ustaw, a w rezultacie naruszenia art. 7 Konstytucji RP.

Jako argument w sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich przytacza stanowisko Szefa Służby Cywilnej, iż wprowadzenie „jako poprawki nowości normatywnej w postaci obecnego art. 144a spowodowało, iż nie była ona opiniowana przez Radę Służby Cywilnej zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy o służbie cywilnej” (cytat z pisma Szefa Służby Cywilnej z dnia 23.IX.br. sygn. S.C.-025-13/02).

Zdaniem Rzecznika, „zarzutu dotyczącego niedochowania trybu wymaganego do wydania aktu nie osłabia okoliczność, iż art. 144a ustawy o służbie cywilnej jest wynikiem poprawek zgłoszonych w toku prac parlamentarnych. Na etapie zgłaszania owych poprawek w dalszym ciągu bowiem mamy do czynienia z projektem aktu normatywnego, do którego ma zastosowanie art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy o służbie cywilnej.”

Choć brak jest legalnej definicji pojęcia „poprawka”, biorąc pod uwagę art. 119 ust. 2 i art. 121 ust. 1 Konstytucji RP, a zwłaszcza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok z 23.II.1999 r. w sprawie K 25/98), stwierdzić należy,

że na tym etapie prac legislacyjnych (II czytanie) był to projekt aktu normatywnego w rozumieniu art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy o służbie cywilnej.

W związku z tym projekt ów (w części, w której dodano art. 144a) powinien być zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 3 powołanej ustawy zaopiniowany przez Radę Służby Cywilnej.

Konsultacja wydaje się nieodzowna zwłaszcza wówczas, kiedy w ramach poprawek wprowadza się istotne z punktu widzenia np. danej instytucji unormowania, których nie przewidywał projekt stanowiący materiał wyjściowy dla prac legislacyjnych w Sejmie. W szczególności wprowadzenie nowych zasad w zakresie funkcjonowania danej instytucji (za takie należy uznać zasady zatrudniania w służbie cywilnej, choćby wprowadzono je tymczasowo) wymaga ponownej opinii organu (tu: Rady Służby Cywilnej), który miał ustawowe prawo do opiniowania danego projektu (tu: projektu ustawy dotyczącego służby cywilnej).

Problem konsultowania (opiniowania) projektów ustaw stał się przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przy czym jak zauważa M. Graniecki („Proces prawotwórczy pod rządami nowej Konstytucji RP” w: „Przegląd Sejmowy” nr 1(30)/99 s. 12) orzecznictwo to „skłonne jest traktować ścisłe przestrzeganie zasad i trybu konsultowania projektów rozstrzygnięć prawodawczych, jako warunku *sine qua non* poprawności proceduralnej procesu prawodawczego”.

Taka też była wymowa uzasadnienia do wyroku TK z 24.VI.1998 r. sygn. akt K 3/98 (OTK ZU Nr 4(19)/98, poz. 52), w którym Trybunał przyjął, że uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa do zajęcia stanowiska (analogiczną konstrukcją jak w odniesieniu do uprawnień RSC zawarto w art. 2 pkt 7 i 8 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, które stanowią że KRS „wyraża stanowisko co do propozycji zmian ustroju sądów, a także w innych sprawach dotyczących warunków ich funkcjonowania” oraz „zapoznaje się z projektami aktów normatywnych dotyczących sądownictwa”) „stwarzają po stronie Sejmu (jego organów) określone obowiązki, a w szczególności obowiązek przekazywania KRS wszelkich projektów dotyczących ustroju sądów, obowiązek pozostawienia KRS dostatecznego czasu na zajęcie stanowiska oraz obowiązek rozważenia tego stanowiska, jeżeli zostanie ono przekazane Sejmowi” (podkreślenie I.G.-R.).¹

1) Zdaniem B. Banaszaka i K. Wygody wyrok TK w sprawie K 3/98 stanowi świetne potwierdzenie tezy, że w demokratycznym państwie prawnym konieczna jest szczególna dbałość nie tylko o materialną stronę stanowionego prawa, ale i o dochowanie wszelkich formalnych zasad jego tworzenia, a więc m.in. umożliwienie podmiotom do tego powołanym wyrażenie stanowiska

W związku z powyższym stanowiskiem TK trafna wydaje się teza, iż nowelizacja ustawy o służbie cywilnej (w części polegającej na dodaniu do tej ustawy art. 144a) bez zaopiniowania tej nowelizacji przez Radę Służby Cywilnej narusza zasadę dochowania ustawowego trybu uchwalania ustaw, a tym samym wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadę praworządności, nakładającą na organy państwa obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.

W omawianym wyroku K 3/98 Trybunał przypomniał swoje wcześniejsze orzecznictwo odnoszące się do kwestii dochowania przez ustawodawcę procedur opiniodawczych (kierowania poprawek do opinii związków zawodowych), a przede wszystkim odwołał się do orzeczenia z dnia 19 listopada 1996 r. K 7/95 (OTK ZU Nr 6/1996), w którym stwierdził, iż:

„dopóki projekt jest wynikiem wykonywania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień być kierowany ponownie do odpowiednich władz statutowych związku”.

W rozpatrywanej sprawie należy brać pod uwagę fakt, że dodanie art. 144a nastąpiło z inicjatywy posłów, a więc było swego rodzaju zaskoczeniem również dla projektodawców (patrz „Biuletyn z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych” nr 10 14.XII.2001 r. wypowiedź Prezesa Rządowego Centrum Legislacji - str. 22 i str. 24), którzy wcześniej nie dostrzegali potrzeby takiej regulacji.

Zarówno w czasie prac w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych nad poprawkami i wnioskami zgłoszonymi w II czytaniu projektu (wypowiedź posła Jana Rokity str. 22 powołanego wyżej „Biuletynu”), jak też w czasie III czytania na posiedzeniu plenarnym (str. 295, 297 i 303 „Sprawozdania Stenograficznego” z 8 posiedzenia Sejmu w dniu 18.XII.2001 r. wypowiedzi posłów Ludwika Dorna i Kazimierza Ujazdowskiego) dostrzegano zarówno problem niezasięgnięcia opinii Rady Służby Cywilnej na temat poprawek do projektu ustawy o służbie cywilnej, jak też kwestię na ile zgłoszone w trakcie drugiego czytania poprawki są poprawkami, a na ile można je kwalifikować jako inicjatywę ustawodawczą.

odnośnie proponowanych rozwiązań (glosa do wyroku TK w „Przeglądzie Sejmowym” z 1998 r. nr 6(29) str. 163).

W wyroku K 3/98 z wynikającego z art. 119 ust. 1 Konstytucji wymogu rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach, Trybunał Konstytucyjny wywiódł „konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, a także by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska”.

Zdaniem Trybunału „Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach. (...) Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że zwłaszcza w sytuacjach, gdy treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, dopuszczalne jest rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia postanowień art. 118 ust. 1 konstytucji. (...) Istnieje jednak pewna granica, poza którą wykorzystywanie prawa poprawek nie może się przemieścić w żadnym z postępowań parlamentarnych. Trybunał uważa, że przekroczenie tej granicy następuje w szczególności w sytuacji, gdy poprawka stanowi projekt nowej regulacji prawnej, a jej treść wyraża nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu”.

Do takiej sytuacji doszło, moim zdaniem przy zgłoszeniu w trakcie II czytania m.in. poprawki polegającej na dodaniu art. 144a w ustawie o służbie cywilnej.

Rządowy projekt ustawy zawarty w druku nr 82 (projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji i trybie prac Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw) nie zawierał regulacji odpowiadającej art. 144a ustawy o służbie cywilnej zaproponowanemu w druku sejmowym nr 150-A (Dodatkowe sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych o rządowym projekcie ustawy o organizacji i trybie prac Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw - druk 82).

Z tego względu projekt zawarty w druku sejmowym nr 150-A w części odnoszącej się do art. 144a nie był „wynikiem wykonywania tych samych założeń” (o których mówił TK w orzeczeniu K 7/95), co założenia prezentowane w druku sejmowym nr 82.

Zmiana polegająca na dodaniu omawianego art. 144a jest nowością normatywną pozbawioną, jak to ujmuje Trybunał Konstytucyjny „bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu” w zakresie nowelizacji ustawy o służbie cywilnej przedłożonym w druku sejmowym nr 82.

Jak czytamy w „Uzasadnieniu” do projektu z druku sejmowego 82 (str. 1), proponowane zmiany są albo *„spowodowane koniecznością dokonania zmian w nadzorze nad niektórymi centralnymi organami administracji rządowej i agencjami”*, albo dotycząc szeregu kwestii organizacyjnych oraz porządkowych *„są wynikiem dokonanego, zgodnie z zapowiedziami programowymi SLD, UP i PSL, przeglądu obowiązujących regulacji prawnych w dziedzinie organizacji i funkcjonowania administracji centralnej, w celu wypracowania takich rozwiązań organizacyjnych, które pozwolą zrealizować w praktyce, zgłaszane od dawna postulaty nowoczesnej, tańszej, sprawniejszej i przyjaznej ludziom administracji”*.

Nowelizacja art. 144a zaproponowana w druku sejmowym nr 150-A dotyczy zupełnie innej kwestii (przede wszystkim czasowej zmiany w trybie obsadzania wyższych stanowisk w służbie).

Ocena treści art. 144a ustawy o służbie cywilnej i porównanie tego przepisu z projektem nowelizacji ustawy o służbie cywilnej zawartym w druku sejmowym nr 82 (art. 28) prowadzi do wniosku, że doszło w tym wypadku do wyjścia poza zakres treściowy i założenia projektu pierwotnego, co oznacza że w trakcie drugiego czytania powinno się zachować procedurę opiniowania projektu przewidzianą w art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy o służbie cywilnej.

Skoro modyfikacja ustawy o służbie cywilnej w postaci dodania art. 144a wykraczając poza pierwotny zakres treściowy projektu i założenia projektu, jak to ujął Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 3/98 „wykroczyła poza zakres dopuszczalnych poprawek”, nie mogło do niej dojść bez uprzedniego stworzenia Radzie Służby Cywilnej możliwości zaopiniowania omawianej regulacji.

Sytuacja jaka miała miejsce przy uchwalaniu art. 144a ustawy o służbie cywilnej (nie dochowanie trybu przewidzianego w art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy o służbie cywilnej) jest analogiczna do procedury jaką zastosowano w Sejmie przy

uchwalaniu art. 6 ustawy z 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, kiedy to nie zasięgnięto konsultacji Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał orzekł wówczas niezgodność art. 6 w/w ustawy z art. 7 Konstytucji przez to że został on uchwalony bez zachowania trybu wymaganego przepisami prawa do jego wydania.²

Wobec powyższego, **zakwestionowanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich trybu uchwalenia art. 144a ustawy o służbie cywilnej (bez zachowania¹ procedury opiniowania wymaganej w art. 14 ust. 2 pkt. 3 ustawy o służbie cywilnej) uznać należy za słuszne, a tym samym podzielić opinię RPO co do niezgodności art. 144a ustawy o służbie cywilnej z art. 7 Konstytucji RP.**

Sporządziła: Irena Galińska-Rączy

2) Stanowisko Trybunału nie spotkało się z jednomyślnym przyjęciem przez cały skład orzekający TK. Zdanie odrębne zgłosili sędziowie Ferdynand Rymarz i Marian Zdyb. Pierwszy z nich twierdził, że żadna z kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa „nie nakłada na Sejm takiego obowiązku konsultacji, którego naruszenie skutkowałoby zarzutem niedochowania wymaganego trybu uchwalenia ustawy”, zaś drugi z sędziów stwierdził m.in. iż możliwość stwierdzenia niekonstytucyjności postępowania ustawodawczego jest ograniczona do sytuacji, w której zostałyby naruszone model tej procedury uregulowany bezpośrednio w Konstytucji RP (art. 95 ust.1 i art. 118-124).

Sędzia F. Rymarz podziela pogląd, iż obowiązek konsultacji należy odnosić do projektów ustaw jako całości, a nie do poszczególnych (...) przepisów, tym bardziej zaś poprawek zgłaszanych przez posłów w ramach korzystania przez nich z konstytucyjnych uprawnień, określonych w art. 119 ust. 2 Konstytucji”.

Zwłaszcza ten ostatni pogląd mógłby stanowić „linię obrony” dla art. 144a ustawy o służbie cywilnej, jednakże zdaniem piszącej tę opinię art. 144a nie można kwalifikować jako zwykłej poprawki, lecz jako swoistą inicjatywę ustawodawczą, na tyle istotną iż wymagała ona opinii Rady Służby Cywilnej. Poprawka jest bowiem, wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu projektu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza że musi ona pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu (tak w orzeczeniach TK K 18/95, K 3/98, K 24/98, K 5/93 i K 25/97).