

Warszawa, 7 kwietnia 1999 r.

### Opinia

**w sprawie wniosku Prezydenta do TK, wnoszącego o zbadanie konstytucyjności art. 2 ust. 1 pkt 6 i 7, art. 15 ust. 3 oraz artykułów: 82, 83 i 87 ustawy z 18.12.1998 r. o służbie cywilnej (sygn. akt 3/99)**

1. Opinia w sprawie zgodności art. 2 ust. 1 pkt 6 i 7 z art. 153 Konstytucji.

Jestem zdania, że włączenie pracowników regionalnych izb obrachunkowych oraz samorządowych kolegiów odwoławczych do korpusu służby cywilnej jest niezgodne z art. 153 Konstytucji. Korpus służby cywilnej jest zarówno obecnie, jak i według nowej ustawy strukturą bardzo swoiście zorganizowaną. Nie tylko podlega, na podst. art. 153 ust. 2 Konstytucji "zwierzchnictwu" Prezesa RM, ale ponadto włączony jest w swoisty "resort" Szefa Służby Cywilnej (art. 8 projektowanej ustawy), który posiada daleko idące zadania wobec tego korpusu, a bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie k.s.c. jest także Rada Służby Cywilnej (art. 14 ustawy) itd. Ta szczególna struktura k.s.c. tłumaczy się w sposób naturalny zasięgiem Korpusu obejmującym, zgodnie z art. 153 ust. 1, urzędy organów administracji rządowej, tak centralne jak i terenowe. To administracja rządowa właśnie, w pewnej dychotomii wobec administracji samorządu terytorialnego, realizuje zadania ogólnopaństwowe i stąd wypływać muszą odmienności w funkcjonowaniu tych dwu struktur. M.in. Korpus Służby Cywilnej jest wyrazem tej odmienności.

Korpus służby cywilnej funkcjonuje również na zasadach pewnej regulacji szczególnej, stanowi bowiem ograniczenie ogólnych przepisów konstytucyjnych, zapewniających każdemu obywatelowi dostęp do służby publicznej (art. 60). Dlatego też rozszerzenie jego zakresu, poza urzędy administracji rządowej, wymagałoby m.zd. wyraźnego dopuszczenia przez Konstytucję. Wymagałoby konstrukcji, podobnej np. do zawartej w art. 164 Konstytucji (podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina - ustawy zwykle mogą powołać samorządy w innych jednostkach terytorialnych). Natomiast art. 153 Konstytucji takiej możliwości nie stwarza, co m.zd. wyklucza rozważane rozszerzenie k.s.c. tak, jak to proponuje opiniowana ustawa.

Zwraca przy tym uwagę, że tak regionalne izby obrachunkowe jak i samorządowe kolegia odwoławcze są włączone w strukturę administracji samorządowej. Te pierwsze sprawują nadzór nad organami samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, te drugie stanowią organy odwoławcze od decyzji administracyjnych, wydawanych przez organy samorządu terytorialnego. Nie realizują więc zadań ogólnopaństwowych w tym sensie, w jakim realizują je organy administracji rządowej. Także więc również funkcjonalnie nie dostrzegam podstaw do włączenia **pracowników** r.i.o. oraz s.k.o. do korpusu służby cywilnej. Nie dostrzegam przyczyn, dla których mieliby oni podlegać Szefowi s.c. (w ustawowym zakresie jego obowiązków) i Radzie s.c. (*ditto*) i w końcu Prezesowi RM, w zakresie wykonywania swych kompetencji. Przyznanie temu ostatniemu prawa nadzoru jest rozwiązaniem poniekąd tradycyjnym. Przy czym o ile w wypadku **członków** samorządowych kolegiów odwoławczych (czynnik orzekający), w ich nowym usytuowaniu po reformie terytorialnej państwa, można by dostrzegać pewne powody ich włączenia do - funkcjonalnie rozumianej - administracji rządowej, to nie widać już żadnego racjonalnego uzasadnienia dla tego kroku wobec **pracowników** s.k.o. spełniających wyłącznie czynności kancelaryjne, podobnie jak pracownicy w sądach. Tymczasem ustawa postępuje tu odwrotnie: członków s.k.o. pozostawia poza k.s.c., a włącza pracowników.

2. Opinia w sprawie zgodności art. 15 ust. 3 ustawy z art. 10 Konstytucji.

Zasada podziału władzy nie wyklucza funkcjonowania rozwiązań, których przykładem jest art. 15 ust. 3, tj. sytuacji jednoczesnego udziału osób, należących do piastunów jednej z trzech władz - w strukturach, należących funkcjonalnie i organizacyjnie do innej władzy. Przykładem jest udział posłów i senatorów w składzie Rady Ministrów, udział sędziów w składzie Państwowej Komisji Wyborczej, udział posłów i senatorów w składzie KRS i in. Rozwiązania takie są przejawem przyjętego w naszej Konstytucji rozumienia zasady podziału władzy, nie polegającego na założeniu separacji i hamulców, lecz na współdziałaniu władz (por. tzw. "wstęp" do Konstytucji).

Udział, o którym wyżej mowa niekoniecznie przy tym posiada charakter "**przedstawicielstwa**" jednej władzy w funkcjonowaniu drugiej. Np. posłowie będący ministrami nie reprezentują Sejmu, jako takiego, w składzie RM. Sędziowie np. NSA nie reprezentują tej instancji sądowej w działalności PKW itd. Czasem jednak w

przyjętych rozwiązaniach dopatrzeć się można takiej reprezentacji, tj. działania "z ramienia" jednej władzy w strukturach innej. Tak ocenić można np. udział posłów i senatorów w składzie KRS. Ich działanie w tym organie zakwalifikować można w tym przypadku jako działanie "z ramienia" izb, ponieważ pochodzą z ich wyboru. Jako działanie "z ramienia" jednej władzy w strukturach innej ocenić można również sytuacje, w których w jednej władzy działają nie członkowie innych władz, ale przedstawiciele tych władz. Tak jest np. w wypadku KRRiTV lub RPP, w których to organach działają osoby wybierane przez Sejm i Senat, niekoniecznie posłowie czy senatorowie.

Rozwiązanie, przyjęte w art. 15 ust. 3 opiniowanej ustawy wychodzi natomiast z innego założenia. Ustawodawca stara się tutaj skonstruować organ, którego członkowie mają reprezentować nie tyle Sejm lub Senat, co oczywiście w praktyce oznaczałoby **większość** jednej lub drugiej izby - ile sam Naród jako podmiot suwerenności. Trzeba przy tym koniecznie wskazać, że ów Naród widziany jest przez Konstytucję jako polityczne pluralistyczne społeczeństwo (art. 11 i 12 Konstytucji). Droga osiągnięcia takiej reprezentatywności jest w tym wypadku bardzo skrócona, przyjmuje za swój punkt wyjścia istnienie klubów parlamentarnych rozmaitych sił politycznych i powołuje do danego organu jego przedstawicieli, przy czym znowu: przedstawiciele nie tylko klubów reprezentujących większość, ale w założeniu wszystkich klubów. Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest naturalnie szczególna rola danego organu, któremu ustawodawca taki quasi-przedstawicielski, choć bardzo pośredni charakter, pragnie nadać. Dobrym przykładem takiego organu są rady programowe działające w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, w których to ramach zorganizowane są jednostki publicznej radiofonii i telewizji (por. art. 28a ustawy o radiofonii i telewizji). Klarowne jest tu uzasadnienie - mianowicie programy tych mediów nie mogą uwzględniać jedynie preferencji aktualnej większości, stąd też rady ów program ustalające posiadać winny możliwie reprezentatywny i pluralistyczny charakter. Podobną ideę, w zakresie korpusu s.c. a więc struktury służebnej dla wszystkich, wydaje się reprezentować opiniowana ustawa.

Przy takim założeniu, zdaniem ustawodawcy, sposób desygnowania tego rodzaju reprezentantów, może być dosyć dowolny. W wypadku wspomnianych rad programowych, powołuje ich KRRiTV. W wypadku Rady s.c. miałby powoływać ich Prezes RM. Pozwolę sobie powtórzyć, że m.zd. oba rozwiązania odnosić należy nie do zasady podziału władzy, ale do innej zasady konstytucyjnej, mianowicie zasady suwerenności Narodu i zasady reprezentacji (art. 4 Konstytucji), połączonych z zasadą pluralizmu politycznego (art. 11 i 12). Dlatego też m.zd. rozwiązanie przyjęte w art. 15 ust. 3 opiniowanej ustawy, nie jest niezgodne z art. 10 Konstytucji.

### 3. Opinia w sprawie zgodności art. 15 ust. 3 z art. 153 Konstytucji.

W tej sprawie przyjmowana argumentacja będzie kontynuacją argumentacji, rozwijanej w punkcie poprzednim. Skład Rady s.c., obejmujący *ex lege* przedstawiciele wszystkich klubów parlamentarnych, nie tyle ma na względzie zapewnienie władzy ustawodawczej udziału w wykonywaniu funkcji władzy wykonawczej, ile podkreślić ogólnopolityczną reprezentatywność tego gremium. Nie tylko więc, wobec tego, nie jest to sprzeczne z art. 153 Konstytucji, ale jest z tym przepisem konstytucyjnym nader trafnie scharmonizowane. Skoro Konstytucja wymaga tu od służby cywilnej "bezstronności" i "politycznej neutralności", to w realiach życiowych taką bezstronność i polityczną neutralność osiąga się nie przez eliminację, lecz przez zrównoważenie rozmaitych czynników politycznych. W tym wypadku przez zrównoważenie w składzie osobowym Rady Służby Cywilnej, będącej *nota bene* wyłącznie organem opiniodawczym co do najważniejszych kwestii związanych z funkcjonowaniem k.s.c.

Dlatego też uważam, że art. 15 ust. 3 jest z art. 153 Konstytucji zgodnym.

### 4. Opinia w sprawie zgodności art. 82 ust. 3, 83 ust. 3 i 87 ust. 3 z art. 2 oraz 32 ust. 1 Konstytucji.

Uważam, że zróżnicowanie przez opiniowaną ustawę prawa uzyskiwania przez członków k.s.c. dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej oraz odprawy rentowej i emerytalnej od włączenia lub niewłączenia do wymaganej w takich sytuacjach wysługi lat, faktu zatrudnienia w partii komunistycznej i organach bezpieczeństwa państwa do roku 1990 - jest zgodne z Konstytucją. Wskazanie przez Wnioskodawcę na art. 2 i art. 32 winno być bowiem, m. zd., rozpatrywane w całości rozwiązań konstytucyjnych. Niezależnie od tego, jak daleko możemy rozpatrywać zasadę równości obywateli wobec prawa i obowiązek urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej jako wartości konstytucyjne - to jednak są to wartości, wyrażone w **konkretnej** Konstytucji, przez tę **konkretną** Konstytucję a nie *in abstracto* i całokształt jej postanowień musi tu być wzięty pod uwagę. Zasada równości obywateli wobec prawa i nakaz urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej został przecież wyrażony w takiej konstytucji, która niedwuznacznie odcina się od przeszłości politycznej i konstytucyjnej Polski sprzed roku 1989 i jej ówczesnej państwowości, niedwuznacznie potępiając przy tym komunistyczną ideologię (wstęp i art. 13 Konstytucji). M.zd. te założenia konstytucyjne wpływają również na interpretację art. 2 i art. 32 Konstytucji,

jak zresztą i każdym innym przepisów konstytucyjnych. Normy konstytucyjne należy interpretować w sposób integralny, uwzględniając ogólny charakter danej konstytucji. Dlatego też rozwiązania ustawowe, uwzględniające ów wyraźnie manifestowany przez przepisy konstytucyjne jej charakter - pozostają z nią zgodne.

*Opracował: Paweł Sarnecki*