

Warszawa, 24 stycznia 2003 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, skierowanego do
Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.52/02)

Stosownie do zlecenia z dnia 30 grudnia 2002 r. uprzejmię przedstawiam następującą opinię prawną w sprawie wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z dnia 25 września 2002 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 137 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. nr 49, poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Zdaniem Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, zaskarżony przepis narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego i wywodzoną z niej zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Naruszenie to polega na przekształceniu – z mocy prawa – dotychczasowych stosunków pracy osób zatrudnionych na podstawie mianowania na zasadach określonych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (art. 137 ust. 2 ustawy). Według Wnioskodawcy, przekształcenie stosunku pracy z mianowania w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę pozbawia pracowników wzmożonej ochrony trwałości stosunku pracy oraz ekspektatyw ukształtowanych pod rządem przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t. j. Dz. U. z 2001 r. nr 86, poz. 953 z późn. zm.).

W konkluzji NSZZ „Solidarność” wyraża pogląd, że art. 137 ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

*

* * *

Zarzut niezgodności art. 137 ustawy z art. 2 ustawy zasadniczej jest chybiony. Służba cywilna została ustanowiona w celu „zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa” (art. 1 ustawy). Utworzenie służby cywilnej jest istotnym elementem reformy ustrojowej państwa, wprowadzanej od 1989 r. Reforma ta, warunkująca prawidłowe funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego w sferze realizacji jego zadań,

jest wartością podlegającą ochronie konstytucyjnej. Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w instytucjach i urzędach określonych w art. 2 ust. 1 ustawy. Zgodnie z ustawowym założeniem, ma on stanowić podstawową, politycznie niezaangażowaną część administracji rządowej (centralnej i terenowej). Apolityczny charakter służby cywilnej powinien sprzyjać urzeczywistnieniu postanowienia art. 1 Konstytucji, wedle którego Rzeczpospolita jest **dobrem wspólnym** (podkr. W.P.) wszystkich obywateli, a także umacnianiu konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego.

Przewidziane w art. 137 ust. 2 ustawy przekształcenie stosunków pracy osób dotychczas zatrudnionych na podstawie mianowania na zasadach określonych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych jest warunkiem koniecznym spójności systemu służby cywilnej. Ustawodawca wprowadzając ten przepis ustanowił kilkuletni okres *vacationis legis* (czerwiec 1999 r. – grudzień 2003 r.). **Bezzasadny więc byłby zarzut naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa z powodu zaskoczenia ich nagłą zmianą przepisów prawa.** W opiniowanym przypadku adresaci art. 137 ust. 2 ustawy mają bowiem czas na dostosowanie się do nowego statusu (umowa o pracę na czas nieokreślony).

Nie dostrzegam również naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Według Trybunału Konstytucyjnego „nakaz ochrony praw nabytych nie obejmuje w zasadzie sytuacji prawnych, które nie mają charakteru praw podmiotowych” (wyrok z dnia 19 marca 2001 r. K.32/00 – Wybór tez i sentencji orzeczeń TK I półrocze 2001, s. 38). W tym samym orzeczeniu TK stwierdził, że „sam fakt pogorszenia sytuacji prawnej pewnej grupy (zawodowej – W.P.) nie jest równoznaczny z naruszeniem konstytucyjnie gwarantowanych praw” (*ibid.*). Pracownikom urzędów państwowych, zatrudnionym na podstawie mianowania na zasadach określonych w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, przysługiwały określone prawa podmiotowe wynikające z istniejącego stosunku pracy. Nie oznacza to jednak, że przysługuje im także prawo podmiotowe do zachowania nienaruszalności charakteru stosunku pracy (wynikającego z mianowania) także wtedy, gdy ustawodawca wprowadza zmianę systemową polegającą na utworzeniu Korpusu służby cywilnej. **Przyjęcie założenia o niedopuszczalności przekształcenia, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, ze względu na rzekomo przysługujące pracownikowi prawo podmiotowe do zachowania bezwzględnej trwałości mianowania jako źródła**

stosunku pracy, prowadziłoby do wniosku, że reforma ustrojowa w zakresie służby cywilnej nigdy nie może być przeprowadzona.

Należy dodać, że prawa podmiotowe nabyte podlegają tylko względnej ochronie konstytucyjnej. W orzecznictwie TK utrwalaony jest pogląd, że „Konstytucja dopuszcza ustanowienie regulacji, które ograniczają lub znoszą prawa nabyte, jeżeli jest to uzasadnione celem legitymowanym konstytucyjnie” (*ibid.* s. 38). W tej kwestii Trybunał wypowiedział się w sposób bardziej konkretny w wyroku z dnia 25 czerwca 2002 r. K.45/01. Mianowicie, zdaniem tego organu „Ograniczanie lub zniesienie nabytych prawa podmiotowych jest konstytucyjnie dopuszczalne, gdy jest to konieczne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych, **które w danej sytuacji mają pierwszeństwo przed wartościami leżącymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych** (podkr. W.P. – Wybór tez i sentencji orzeczeń TK I półrocze 2002, s. 109).

Reasumując wyrażam pogląd, że przepis art. 137 ust. 2 ustawy nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Ustawowe przekształcenie stosunków pracy osób zatrudnionych na podstawie mianowania w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony służy realizacji celu, który korzysta z pierwszeństwa ochrony konstytucyjnej przed ewentualną ochroną nabytych praw podmiotowych.

Sporządził: Witold Pawełko