

**Dz.U. 2002 Nr 238 poz. 2025**

**WYROK**

z dnia 12 grudnia 2002 r.

**Sygn. akt K 9/02**

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Dębowska-Romanowska – przewodniczący

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Janusz Niemcewicz

Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca

Marian Zdyb,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 grudnia 2002 r.:

1) wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności art. 16, art. 29 i art. 31 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1800) z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji,

2) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności art. 144a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) z art. 7 i art. 153 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 16, art. 29 oraz art. 31 pkt. 3-9 i 11 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1800) są zgodne z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 144a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, Nr 70, poz. 778 i Nr 110, poz. 1255, z 2001 r. Nr 102, poz. 1116, Nr 111, poz. 1194, Nr 128, poz. 1403 i Nr 154, poz. 1800 oraz z 2002 r. Nr 150, poz. 1237) wprowadzony przez art. 31 pkt 10 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**1) umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) w zakresie badania zgodności art. 31 pkt 1-2 ustawy powołanej w punkcie 1 wyroku z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji wobec cofnięcia wniosku,**

**2) umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) w zakresie badania zgodności art. 31 pkt 10 ustawy powołanej w punkcie 1 wyroku z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz art. 144a ustawy powołanej w punkcie 2 wyroku z art. 7 Konstytucji z powodu zbędności wydania orzeczenia.**

## UZASADNIENIE:

### I

1. Pismem z 27 lutego 2002 r. grupa posłów wystąpiła o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 16, art. 29 i art. 31 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1800) z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawców powołane przepisy są niezgodne z art. 7 Konstytucji gdyż zostały uchwalone z naruszeniem zasad procedury ustawodawczej, co prowadzi do naruszenia zasady nakładającej na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Naruszenie art. 118 ust. 1 polega na tym, iż przepisy powyższe wyrażają nowość normatywną w stosunku do pierwotnego projektu ustawy, a więc powinny być wprowadzone w trybie właściwym dla inicjatywy ustawodawczej, nie zaś poprawki.

1.1. Wnioskodawcy podkreślili różnicę między znaczeniem terminu „poprawka” a „inicjatywa ustawodawcza”, zaznaczając, iż poprawka jest wtórną propozycją legislacyjną, odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana. Oznacza to, że musi ona pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu. Uprawnienie do wniesienia poprawki ma charakter indywidualny, posiada je każdy poseł, natomiast prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje organom wyliczonym enumeratywnie w art. 118 Konstytucji. Prawo inicjatywy ustawodawczej ma więc *ex definitione* charakter kolektywny. Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną pozycją legislacyjną, a jej przedmiotowe ramy zależą od uznania jej autorów. Rozróżnienie terminów „inicjatywa ustawodawcza” oraz „poprawka” ma szczególne znaczenie w kontekście zaawansowania prac parlamentarnych nad projektem ustawy. Możliwości wnoszenia poprawek są największe na najwcześniejszym etapie prac parlamentarnych. Zakres w jakim poprawka może ingerować w meritum projektu zostaje zawężony już w drugim czytaniu, z uwagi na związanie treści poprawki przedmiotowymi ramami tekstu. W sytuacji kiedy poprawka wyraża nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu konieczne jest rozważenie, czy nie został naruszony art. 118 ust. 1 Konstytucji przez przekształcenie poprawki w nową inicjatywę ustawodawczą.

1.2. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw wpłynął do Sejmu 23 listopada 2001 r. W projekcie nie było propozycji zmian w ustawach: z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli oraz z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim.

W projekcie nie było propozycji uregulowań dotyczących odebrania Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli oraz Prezesowi Narodowego Banku Polskiego ustawowego uprawnienia do udziału w posiedzeniach Rady Ministrów. Propozycja skreślenia art. 20 ust. 2

ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i art. 22 ustawy o Narodowym Banku Polskim została wniesiona w formie poprawki na etapie drugiego czytania ustawy. Wprowadzone poprawki wykraczają więc poza ramy przedmiotowe regulowanej materii nie dotyczyły bowiem wewnętrznych kwestii Rady Ministrów. Problematyka relacji między konstytucyjnymi organami państwa nie była podnoszona w projekcie. Poprawki wprowadzały nowe rozwiązania, nie znane Komisji i dotyczące odrębnej materii. Do czasu drugiego czytania kwestia relacji między organami konstytucyjnymi nie była poruszana. Konstytucja gwarantuje Prezesowi NIK i NBP szczególne miejsce w hierarchii organów państwa, także typ relacji między tymi organami, a pozostałymi organami konstytucyjnymi państwa – do których należy Rada Ministrów – stanowi szczególny typ relacji. Zmiany dotyczące tych relacji powinny zostać poddane odrębnej analizie i kontroli.

1.3. Projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw zawierał propozycje zmian w ustawie z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. Poprawki wprowadzone w drugim czytaniu spowodowały zawieszenie do 31 grudnia 2002 r. zwykłego trybu obsadzania stanowisk określonych w art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej, dając możliwość Szefowi Służby Cywilnej do końca 2002 r. obsadzania powyższych stanowisk osobami nie będącymi członkami korpusu służby cywilnej.

Na mocy poprawek zgłoszonych w II czytaniu zmieniła się pozycja Sekretarza Rady Ministrów. Stanowisko to przestało być stanowiskiem w ramach korpusu służby cywilnej i nie odnoszą się do niego regulacje zawarte w ustawie o służbie cywilnej. Poprawki dotyczące zmian w ustawie o służbie cywilnej stanowią nową inicjatywę ustawodawczą i powinny być rozpatrywane w trybie właściwym dla inicjatywy ustawodawczej.

O ile zmiany w ustawach o Najwyższej Izbie Kontroli i o Narodowym Banku Polskim dotyczą relacji między organami konstytucyjnymi w państwie, to zmiany w ustawie o służbie cywilnej wkraczają w materię regulowaną przez art. 153 Konstytucji. Wniesione poprawki dotyczą materii prawa konstytucyjnego, a z uwagi na fakt, że prawo konstytucyjne wyznacza kierunki rozwoju całego systemu prawnego i determinuje treść rozwiązań prawnych przyjmowanych w innych gałęziach prawa zmiany w jego zakresie powinny być wynikiem dokładnej analizy.

2. Pismem z 16 maja 2002 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny uznając, iż przepisy art. 16, art. 29 i art. 31 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1800) są zgodne z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego nie budzi wątpliwości, że zarzuty sformułowane we wniosku, dotyczące naruszenia zasad procedury ustawodawczej w procesie uchwalania zakwestionowanych regulacji, mogą być przedmiotem analizy w procesie badania konstytucyjności aktu normatywnego.

Przedmiotem badania w niniejszej sprawie nie mogą być natomiast podniesione w uzasadnieniu wniosku zarzuty dotyczące merytorycznej zasadności wprowadzenia zakwestionowanych poprawek. Trybunał Konstytucyjny nie może oceniać trafności i zasadności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Dla oceny zasadności zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów w kontekście powołanych we wniosku wzorców konstytucyjnych – tj. dla ustalenia, czy istotnie, jak twierdzą wnioskodawcy, wprowadzenie tych przepisów w drodze poprawek poselskich zgłoszonych w drugim czytaniu

projekt ustawy nowelizującej stanowi obejście konstytucyjnych wymogów dotyczących trybu zgłaszania inicjatywy ustawodawczej i prac w Sejmie nad taką inicjatywą – decydujące znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy przedmiotowe poprawki przekroczyły granice dopuszczalnych poprawek poselskich. W opinii Prokuratora Generalnego w niniejszej sprawie granice nie zostały przekroczone.

2.2. Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy reguluje Konstytucja (art. 119 ust. 2). Jest to uprawnienie podmiotów wymienionych w tym przepisie, a ograniczenie tego prawa wynika tylko z treści art. 119 ust. 3 ustawy zasadniczej. Z art. 119 ust. 2 Konstytucji wynika, że wnoszenie poprawek jest możliwe „w czasie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm”, a zatem można z tego prawa korzystać aż do końca czasu przeznaczanego na rozpatrywanie projektu, tj. do przystąpienia przez Sejm do głosowania. Art. 42 Regulaminu Sejmu RP (M. P. z 1998 r. Nr 44, poz. 618 ze zm.) powtarza tę normę konstytucyjną choć regulacja dotycząca trzeciego czytania (art. 45 Regulaminu) nie przewiduje zgłaszania poprawek na tym etapie postępowania. Bez wątplenia jednak z przepisów Regulaminu Sejmu nie wynika, aby – w przypadku zwykłego projektu ustawy – prawo zgłaszania poprawek przez posłów w czasie drugiego czytania projektu, o ile w sprawozdaniu komisji nie znajdzie się wniosek o odrzucenie projektu w całości, doznawało jakichkolwiek ograniczeń [vide – art. 41 i art. 42a Regulaminu Sejmu; na ten temat por. też: A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” Nr 3(26)/98, s. 43-44, a także M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Wydawnictwo Sejmowe, wyd. II, Warszawa 2002, s. 53-54].

2.3. Poprawki poselskie, zgłaszane w stadium drugiego czytania projektu ustawy, podlegają pewnym ograniczeniom, bowiem prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w prawo inicjatywy ustawodawczej.

Rozróżnienie tych instytucji dokonywane jest na podstawie dwóch zasadniczych kryteriów: podmiotów uprawnionych do ich wykorzystywania oraz etapu procedury sejmowej, na którym są one wykorzystywane. Podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, muszą przebyć pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Za niewłaściwe zatem należy uznać poprawki, które pozwalają na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej.

2.4. Zdaniem Prokuratora Generalnego zakwestionowane przez wnioskodawców poprawki do ustawy nowelizującej zgłoszone zostały przez podmioty do tego uprawnione i w trybie przepisany dla takiej czynności, na etapie postępowania ustawodawczego, który nie tylko przewiduje możliwość zgłaszania poprawek do projektów ustaw, ale wręcz przeznaczony jest do przeprowadzenia debaty nad sprawozdaniem komisji i zgłaszania poprawek (przez wszystkie uprawnione do tego podmioty) do tekstu projektu ujętego w owym sprawozdaniu.

Wniesione poprawki były też przedmiotem obrad właściwej komisji sejmowej przed trzecim czytaniem projektu. Poprawki zakwestionowane przez wnioskodawców uznane też zostały przez samego autora inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie – przez Radę Ministrów – za pozostające w związku z celem i przedmiotem projektowanych unormowań, co wynika zarówno z faktu nieskorzystania przez rząd z instytucji wycofania projektu, jak i – w sposób bardziej bezpośredni – z odpowiedzi, jakich przedstawiciele Rady Ministrów udzielili na pytania posłów podczas trzeciego czytania projektu ustawy nowelizującej.

2.5. Prokurator Generalny podkreśla zgodność przedmiotowych poprawek z celem i przedmiotem projektu ustawy nowelizującej. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizującej wskazano bowiem, iż „w odniesieniu do Rady Ministrów projekt zakłada m.in. oddzielenie funkcji związanych z decydowaniem od działań związanych z przygotowaniem analiz, prognoz i programów (...), przy czym „proponowane rozwiązania mają na celu wzmocnienie zdolności Rady Ministrów do działań wspólnych (...), zaś „w odniesieniu do Prezesa Rady Ministrów podstawowymi przesłankami proponowanych zmian jest konieczność pełnego zagwarantowania warunków umożliwiających Prezesowi Rady Ministrów stanie się faktycznym kierownikiem prac rządu (...), wyposażonym w niezbędne instrumenty koordynacyjne i kontrolne, mającym zdolność polityczną do wykorzystania kompetencji prawnych, a wszystko to podporządkowane jest celowi nadrzędnemu – wypracowaniu „takich rozwiązań organizacyjnych, które pozwolą zrealizować w praktyce (...) postulaty nowoczesnej, tańszej, sprawniejszej (...) administracji” (Druk Sejmowy nr 82, uzasadnienie projektu, s. 1). Zdaniem Prokuratora Generalnego zakwestionowane regulacje pozostają zatem w związku ze sformułowanym celem i przedmiotem inicjatywy ustawodawczej rządu.

2.6. Zastąpienie ustawowego prawa Prezesów Najwyższej Izby Kontroli i Narodowego Banku Polskiego do uczestniczenia w posiedzeniach Rady Ministrów (w każdym czasie i bez względu na przedmiot obrad Rządu) uprawnieniem Prezesa Rady Ministrów do zapraszania do udziału w posiedzeniach Rządu wymienionych Prezesów NIK i NBP (*vide* – art. 16 i 29 ustawy nowelizującej oraz § 32 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów; M. P. Nr 13, poz. 221) jest – w świetle konstytucyjnego rozdzielenia kompetencji Rady Ministrów, Najwyższej Izby Kontroli i Narodowego Banku Polskiego – zgodne z przedstawionymi celami ustawy nowelizującej. Trzeba bowiem podkreślić, że wspomniane prawo nie wynika z konstytucyjnych regulacji dotyczących NIK i NBP. Prawo to sformułowane było tylko w ustawie zwykłej, przy czym nie ma podstaw do traktowania tego prawa jako instrumentu koniecznego do wypełniania konstytucyjnych zadań NIK czy NBP. Zarazem prawo to oznaczało ingerencję w sferę funkcjonowania innego, konstytucyjnego organu państwa – Rady Ministrów, mającej z mocy ustawy zasadniczej swój zakres kompetencji i związanej z tymi kompetencjami odpowiedzialności, a także wyznaczona przez Konstytucję osoba uprawniona – jako jedyna – do kierowania pracami tego organu (Rada Gabinetowa, obradująca pod przewodnictwem Prezydenta RP, nie ma kompetencji Rady Ministrów). Nie ma zatem przeszkód, by zmiany regulacji dotyczącej owego prawa Prezesów NIK i NBP dokonać w ustawie nowelizującej akt normatywny traktujący o Radzie Ministrów.

2.7. Również w związku z celem i przedmiotem regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy nowelizującej pozostaje zmiana w ustawie o służbie cywilnej, wprowadzona do ustawy nowelizującej w drodze poprawki zgłoszonej w drugim czytaniu i to bez względu na fakt zmiany treści tego unormowania w wyniku przyjęcia poprawki Senatu do ustawy nowelizującej (*vide* – art. 31 pkt. 3-11 ustawy nowelizującej). Wprowadzone zmiany oznaczają bowiem stworzenie możliwości tymczasowego obsadzenia niektórych stanowisk w korpusie służby cywilnej – do czasu obsadzenia danego stanowiska w drodze konkursu przewidzianego ustawą o służbie cywilnej – a tym samym wprowadzone unormowania dotyczą wprost sfery funkcjonowania administracji rządowej i służą zachowaniu ciągłości obsady tych stanowisk. Przy tym w aspekcie celowości takie rozwiązanie może być uznane za zmierzające do usprawnienia funkcjonowania administracji rządowej poprzez skrócenie do minimum okresów pozostawionych bez obsady personalnej stanowisk istotnych dla funkcjonowania organów administracji rządowej.

2.8. Uwzględniając powyższą argumentację, należy zdaniem Prokuratora Generalnego uznać, że regulacje zakwestionowane przez wnioskodawców w niniejszej sprawie mieszczą się w granicach, jakie – w świetle unormowań pomieszczonych w ustawie zasadniczej – orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wsparte dorobkiem doktryny, wyznaczyło poprawkom do projektu ustawy zwykłej zgłaszanym w drugim czytaniu projektu w Sejmie.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2002 r. z uwagi na tożsamość przedmiotową wskazanego powyżej wniosku grupy posłów i wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 19 czerwca 2002 r. (sygn. akt K 29/02) sprawy zostały połączone pod sygn. akt K. 9/02.

4. Dnia 19 czerwca 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o zbadanie zgodności art. 144a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.; dalej: u.s.c.) z art. 153 ust. 1 Konstytucji. Na podstawie art. 144a u.s.c. w okresie do dnia 31 grudnia 2002 r. osoby spoza korpusu służby cywilnej mogą bez zachowania obowiązujących w tym zakresie procedur (tj. postępowania w sprawie naboru kwalifikacyjnego, w sprawie mianowania oraz konkursowego na wyższe stanowiska) obejmować wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji, w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich dla uzyskania przez korpus służby cywilnej nakazanego konstytucyjnie charakteru bardzo ważne znaczenie ma oparta na możliwie zobiektywizowanych kryteriach procedura rekrutacji, a następnie awansowania. Ustanowiono w tym celu ogólną zasadę otwartości oraz konkurencyjności naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej, informowania publicznego o wolnych stanowiskach oraz zasadę konkursu poprzedzającego obsadzenie wysokich stanowisk (art. 5, art. 22, art. 41-48 u.s.c.).

Zdaniem wnioskodawcy zakwestionowana regulacja narusza art. 153 ust. 1 Konstytucji dopuszczając przeprowadzenie naboru do służby cywilnej na zasadach nie stwarzających przesłanek dla obiektywnego i merytorycznego wyboru osoby, której powierza się pełnienie obowiązków na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, a tym samym nie zabezpiecza zawodowego statusu korpusu służby cywilnej.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich użyte w zakwestionowanym przepisie określenie „uzasadnione potrzebami urzędu” oraz odwołanie się do art. 4 u.s.c. (wymagającego, aby osoba zatrudniona była obywatelem polskim, korzystała z pełni praw publicznych, nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie, posiadała kwalifikacje wymagane w służbie oraz cieszyła się nieposzlakowaną opinią) i art. 22 u.s.c. (dotyczącego upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy) nie usprawiedliwiają przyjętego odstępstwa od konstytucyjnej koncepcji tworzenia i funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Rzecznik stwierdza, że „(d)opuszczenie możliwości obsadzania, nawet w okresie przejściowym, wysokich stanowisk w służbie cywilnej przez osoby nie będące nie tylko urzędnikami, ale w ogóle członkami korpusu służby cywilnej z zaniechaniem procedur konkursowych, rodzi realne niebezpieczeństwo przerwania ciągłości rozpoczętego w połowie 1999 r. procesu tworzenia korpusu służby cywilnej (...), który jest gwarantem zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, mającym swe umocowanie w art. 153 ust. 1 Konstytucji”.

4.1. Prokurator Generalny w piśmie z 17 września 2002 r. zajął stanowisko, że art. 144a u.s.c. jest zgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji wskazując, iż istota kwestionowanej regulacji sprowadza się do umożliwienia obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej przez osoby spełniające warunki niezbędne do zatrudnienia, ale nie będące członkami korpusu, na czas do dnia obsadzenia danego stanowiska w trybie właściwym, tj. w drodze konkursu.

W opinii Prokuratora Generalnego powstaje zatem pytanie, czy rzeczywiście zakwestionowana regulacja w istotny sposób ogranicza gwarancje dochowania standardu zawodowego wykonywania zadań państwa – istnienie korpusu zawodowych urzędników i profesjonalizm w wykonywaniu przez nich zadań państwa. Prokurator uważa, że ważniejszy wydaje się profesjonalizm (w połączeniu z pozostałymi standardami, tj. rzetelnością, bezstronnością i neutralnością polityczną) w wykonywaniu zadań państwa, niż ściśle formalny aspekt zawodowego statusu urzędnika. Art. 144a u.s.c. nie oznacza pominięcia kryterium fachowości przy ocenie osoby, której powierza się pełnienie obowiązków na wyższym stanowisku w służbie cywilnej. Niezależnie bowiem od spełnienia przez taką osobę warunków zatrudnienia w służbie cywilnej, przewidzianych w art. 4 ustawy, przy zatrudnieniu obowiązują również wymogi zapewnienia wszystkich konstytucyjnych standardów wykonywania zadań państwa.

Kwestionowana regulacja nie oznacza także odejścia od ogólnych zasad obsadzania w drodze konkursu wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Ustanawia przecież czasowe ramy powierzenia osobie spoza korpusu pełnienia obowiązków na wyższym stanowisku, przy czym wyraźnie wiązane one są z zakończeniem procedur konkursu.

W opinii Prokuratora Generalnego należy zaznaczyć, że ustrojodawca pozostawił ustawodawcy zwykłej swobodę w zakresie uregulowania zasad funkcjonowania służby cywilnej, w tym naboru do niej oraz zasad obsadzania stanowisk. Prokurator Generalny podkreślił, że zarówno wyodrębnienie wyższych stanowisk w służbie cywilnej, unormowanie szczególnego trybu obsadzania tych stanowisk, jak i zakwestionowane wprowadzenie regulacji szczególnych dotyczących obsadzania takich stanowisk w okresie przejściowym, tj. po ich zwolnieniu i przed ich ponownym obsadzeniem w drodze konkursu, zostały unormowane w ustawie zwykłej. Ustanowienie kwestionowanej regulacji – przepisu art. 144a u.s.c. – mieści się zatem w granicach swobody ustawodawcy zwykłego i nie godzi w konstytucyjne standardy wykonywania przez służbę cywilną zadań państwa – nie narusza art. 153 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Szef Służby Cywilnej w piśmie z 23 września 2002 r. przedstawił stanowisko, iż wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 144a u.s.c. z art. 153 ust. 1 Konstytucji nie jest zasadny podkreślając, że przepis art. 144a u.s.c. został wprowadzony przez art. 31 pkt 10 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1800, dalej: ustawa nowelizująca z 2001 r.). Rządowy projekt ustawy nie zawierał regulacji odpowiadającej co do *meritum obecnemu* art. 144a u.s.c., jego treść jest efektem poprawki zgłoszonej przez posłów podczas drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie, zmodyfikowanej przez Senat w toku prac ustawodawczych. Wprowadzona jako poprawka nowość normatywna – art. 144a ustawy – nie była opiniowana przez Radę Służby Cywilnej, zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 3 u.s.c. Ocena treści uregulowania zawartego w zakwestionowanym przepisie została dokonana *ex post* w uchwale nr 58 Rady Służby Cywilnej z 21 marca 2002 r. w sprawie stosowania art. 144 ust. 2 u.s.c.

Zdaniem Szefa Służby Cywilnej podnoszony wobec art. 144a u.s.c. zarzut braku zabezpieczenia zawodowości korpusu służby cywilnej nie znajduje uzasadnienia. Zawodowość, o której mowa w art. 153 ust. 1 Konstytucji, należałoby rozumieć jako

wykonywanie zadań przez traktujących to jako zawód i zajęcie zapewniające źródło utrzymania funkcjonariuszy gotowych służyć swoją wiedzą i umiejętnościami każdej ekipie politycznej oraz profesjonalizm, czyli wykonywanie zadań państwa ze znajomością rzeczy, w sposób kompetentny. Regulacja zawarta w art. 144a u.s.c. nie stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą zawodowości korpusu służby cywilnej, gdyż przewiduje konieczność spełnienia warunków wymaganych od wszystkich kandydatów do służby cywilnej, wymienionych w art. 4 u.s.c. oraz wykonywanie zadań na podstawie umowy o pracę. Ponadto osoby zatrudnione w trybie art. 144a u.s.c., przez sam fakt zatrudnienia, stają się członkami korpusu służby cywilnej i z tego tytułu przyjmują na siebie obowiązki przewidziane w rozdziale 6 wraz z odpowiedzialnością dyscyplinarną uregulowaną w rozdziale 9 ustawy. W opinii Szefa Służby Cywilnej powyższe rozumienie treści art. 144a u.s.c. sprawia, iż spełnia on postulat zawodowości korpusu służby cywilnej.

Natomiast zarzut zaniechania procedur konkursowych przy obsadzaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej należy, w przekonaniu Szefa Służby Cywilnej, uznać za niezasadny z uwagi na to, iż powyższy wymóg wprowadzony został na poziomie ustawy zwykłej, a Trybunał Konstytucyjny dokonuje oceny zaskarżonego przepisu jedynie z punktu widzenia zgodności z normami konstytucyjnymi.

5. Pismem z 24 października 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich rozszerzył wniosek poprzez wskazanie art. 7 Konstytucji jako dodatkowego wzorca kontroli przepisu art. 144a ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, iż zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 3 u.s.c. Rada Służby Cywilnej opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej. Z pisma Szefa Służby Cywilnej wynika, że opinia Rady Służby Cywilnej w sprawie art. 144a u.s.c. została wyrażona nie na etapie procesu legislacyjnego, ale dopiero po wejściu ustawy w życie. Nie został zatem zachowany ustawowy tryb wymagany dla wydania aktu normatywnego w tym zakresie. Zarzutu niezachowania trybu wymaganego do wydania aktu nie osłabia okoliczność, iż art. 144a u.s.c. jest wynikiem poprawek zgłoszonych w toku prac parlamentarnych. Na etapie zgłaszania poprawek jest to w dalszym ciągu projekt aktu normatywnego, do którego ma zastosowanie art. 14 ust. 2 pkt 3 u.s.c. Z art. 7 Konstytucji wynika natomiast, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności jest adresowana również do władzy ustawodawczej, która powinna dochować wymaganego przepisami prawa trybu wydawania aktu. W zakresie objętym wnioskiem ów tryb nie został dochowany.

Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się także krytycznie do poglądów przedstawionych przez Prokuratora Generalnego, w piśmie z 17 września 2002 r., nie podzielając stanowiska Prokuratora Generalnego iż ustawodawca posiada swobodę regulowania zasad funkcjonowania służby cywilnej, w tym naboru do niej oraz zasad obsadzania stanowisk w tej służbie.

5.1. W związku z pismem Rzecznika Praw Obywatelskich, rozszerzającym wniosek w połączonych sprawach, sygn. akt K 9/02, poprzez wskazanie art. 7 Konstytucji RP jako dodatkowego wzorca kontroli przepisu art. 144a ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym Prokurator Generalny przedstawił stanowisko dodatkowe stwierdzając, że przepis art. 144a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) – dodany przez art. 31 pkt 10 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1800) – jest zgodny z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.



Faktem jest, że w sprawie treści regulacji zawartej w art. 144a u.s.c., Rada Służby Cywilnej, zwana dalej Radą, wypowiedziała się dopiero po uchwaleniu noweli, wprowadzającej wymieniony przepis do wspomnianej ustawy. Prokurator Generalny stwierdził, że z obowiązku Prezesa Rady Ministrów do zasięgania opinii Rady w sprawach projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej trudno byłoby wywieść kompetencję Rady do wstrzymywania procedury legislacyjnej w obu Izbach Parlamentu, jeżeli pojawią się – w toku prac parlamentarnych nad projektem konkretnej ustawy – poprawki zawierające unormowania, nie opiniowane dotychczas przez Radę”. Istotne jest jednak to, czy pominięcie opinii Rady może być uznane za tak drastyczne naruszenie trybu uchwalenia przedmiotowej regulacji, iż powinno ono skutkować uznaniem tego naruszenia za złamanie zasady wyrażonej w art. 7 ustawy zasadniczej, a tym samym – uznaniem niekonstytucyjności regulacji z art. 144a u.s.c.

Fakt, że regulacja z art. 144a u.s.c. została wprowadzona jako poprawka, zgłoszona w drugim czytaniu projektu ustawy nowelizującej, ma znaczenie w niniejszej sprawie. Mamy bowiem do czynienia z poprawką, która została zgłoszona na etapie prac parlamentarnych do tego przeznaczonym i przez podmiot do tego uprawniony, a przy tym pozostaje w granicach dopuszczalnych poprawek poselskich (w tym zakresie – vide: stanowisko Prokuratora Generalnego w sprawie K 9/02 (pismo z 16 maja 2002 r., nr DSK I 490/25/2002, s. 7 i n.).

Ocena, czy rzeczywiście opinia Rady była w danym wypadku niezbędna Sejmowi do podjęcia rozstrzygnięcia z pełnym rozeznaniem jego znaczenia i konsekwencji, nie może bowiem abstrahować od zakresu spraw, objętych nową regulacją. Jeżeli byłaby to regulacja na tyle istotna, że wpływałaby na konstytucyjnie określone cele działania służby cywilnej (ustawa zasadnicza reguluje jedynie tę materię w zakresie problematyki służby cywilnej, jeżeli pominąć tak szczegółowe kwestie – wykluczające jakąkolwiek dowolność rozwiązań, przyjmowanych przez ustawodawcę zwykłego – jak krąg organów, w których korpus służby cywilnej działa, oraz zwierzchnictwo Prezesa Rady Ministrów nad tym korpusem), wówczas można by rozważać, czy brak opinii Rady nie stanowi istotnego naruszenia trybu uchwalenia ustawy [na ten temat por.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52, s. 341]. Jednak w niniejszej sprawie – jak podkreślono w powołanym wyżej stanowisku Prokuratora Generalnego z 16 maja 2002 r. – unormowanie, które nie zostało zaopiniowane przez Radę, nie narusza konstytucyjnych wymogów, dotyczących korpusu służby cywilnej, służy natomiast zachowaniu ciągłości funkcjonowania wyższych stanowisk w tym korpusie w okresie przejściowym.

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny podtrzymał wcześniejsze stanowisko, sformułowane w pismach z 16 maja 2002 r., nr DSK I 490/25/2002 oraz z 17 września 2002 r., nr PR II 490/70/2002.

6. W piśmie z 5 grudnia 2002 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi przez wnioskodawców przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Marszałek Sejmu wskazuje, że Konstytucja w art. 119 ust. 2 stanowi, iż „prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów. Tę normę konstytucyjną powtarza regulamin Sejmu w art. 42. Artykuł ten w pełni dopuszcza możliwość zgłaszania przez posłów poprawek w trakcie drugiego czytania w Sejmie. Jednym z podstawowych zadań, stojących przed posłami w trakcie tego etapu procesu legislacyjnego jest właśnie zgłaszanie ewentualnych poprawek i wniosków w odniesieniu do przedstawionego Sejmowi sprawozdania przez właściwą komisję sejmową. Ani przepisy Konstytucji, ani przepisy regulaminu Sejmu nie definiują pojęcia „poprawki” i nie wyznaczają granic jej dopuszczalnego zakresu. Prawo zgłaszania poprawek nie jest jednakże w swej istocie prawem nieograniczonym. Zasadniczy wpływ na kształtowanie granic

dopuszczalności zgłaszania poprawek ma dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że poprawki poselskie zgłaszane w stadium drugiego czytania projektu ustawy podlegają pewnym ograniczeniom, z uwagi na fakt, że „prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat inicjatywy ustawodawczej” (sygn. akt K. 3/98). Każda sprawa wymaga jednak odrębnego i indywidualnego potraktowania. Aby dokonać oceny zasadności zarzutu niekonstytucyjności określonych przepisów ustawy trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy poprawki będące przedmiotem postępowania przekraczają ten właśnie dopuszczalny zakres.

6.1. Zaskarżone przez wnioskodawców przepisy ustawy zmieniającej zostały bez wątplenia zgłoszone przez uprawnione podmioty, na odpowiednim etapie postępowania legislacyjnego. Były one także przedmiotem obrad właściwej komisji sejmowej przed trzecim czytaniem projektu ustawy. Co jest istotne, komisja sejmowa, która rozpatrywała zgłoszone w trakcie drugiego czytania poprawki, nie jest ograniczona w swoim procedowaniu wyłącznie do schematycznego wyrażenia pozytywnej lub negatywnej rekomendacji dla zgłoszonej poprawki. Komisja może odbyć pełną debatę nad taką poprawką, nie ograniczoną czasowo, może również korzystać z opinii ekspertów lub doradców, o ile uzna to za niezbędne. W tym stadium postępowania legislacyjnego autorzy projektu ustawy mają również możliwość zaprezentowania swojego oficjalnego stanowiska w odniesieniu do rozpatrywanych poprawek. Autorzy projektu ustawy mogli także wcześniej zaprezentować swoją opinię o zgłoszonych poprawkach do ustawy zmieniającej, zabierając głos na zakończenie drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie. W obu tych przypadkach przedstawiciele Rady Ministrów będącej wnioskodawcą ustawy zmieniającej, nie wypowiedzieli się negatywnie o zaproponowanych przez posłów propozycjach zmian w projekcie ustawy.

6.2. Dla oceny konstytucyjności poprawek będących przedmiotem wniosku grupy posłów istotne znaczenie ma stosunek tych poprawek do celu i przedmiotu projektu ustawy. Już sam tytuł projektu ustawy zmieniającej wyznaczył zakres problematyki poddanej regulacji, sprowadzając się do szeroko pojętej „organizacji i trybu pracy Rady Ministrów”. Dodatkowo z uzasadnienia tego projektu ustawy wynikało, że proponowane zmiany dotyczyć mają funkcjonowania Rady Ministrów tak, aby umożliwić jej Prezesowi stanie się faktycznym kierownikiem prac rządu, a funkcjonowanie administracji rządowej stało się nowocześniejsze, tańsze i sprawniejsze.

Wydaje się, że kwestia uczestnictwa w posiedzeniach Rady Ministrów Prezesa NBP i Prezesa NIK, kręgu stanowisk obsadzanych przez członków korpusu Służby Cywilnej oraz pozycji Sekretarza Rady Ministrów, pozostają w ścisłym związku z celem i przedmiotem regulacji zawartych w projekcie ustawy zmieniającej. Zakwestionowane poprawki dotyczą tych właśnie problemów, które nie stanowią materii całkowicie nowej w stosunku do projektu ustawy zmieniającej. Dlatego też, pogląd, że te poprawki powinny być przedmiotem odrębnej inicjatywy ustawodawczej należy uznać za mylny.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że poprawki zgłoszone w trakcie drugiego czytania projektu ustawy zmieniającej zostały zgłoszone przez uprawnione podmioty, w regulaminowym trybie oraz pozostają w zgodzie z celem i przedmiotem projektu tej ustawy. Tym samym Sejm wniósł o stwierdzenie, że zaskarżone art. 16, 29 i 31 ustawy o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw są zgodne z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji.

6.3. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej nie podziela argumentacji przedstawionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich o niezgodności art. 144a u.s.c. również z art. 7 Konstytucji z

tego powodu, że poprawka wprowadzająca przepis art. 144a została zgłoszona do tekstu projektu na etapie drugiego czytania i nie była opiniowana przez Radę Służby Cywilnej co gwarantowane jest przepisem art. 14 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy. Zaskarżone przepisy w żaden sposób nie naruszają przepisu art. 153 ust. 1 Konstytucji. Należy przede wszystkim zaznaczyć, iż stosowanie art. 144a u.s.c. nie pozostaje w sprzeczności z wymienionymi w art. 153 ust. 1 Konstytucji zasadami działania korpusu służby cywilnej, a mianowicie z zasadami: zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej.

Charakter zatrudnienia oraz wykonywanej pracy przez osoby, które zostały zatrudnione na podstawie art. 144a ww. ustawy pozostaje w zgodzie z zaprezentowaną przez wnioskodawcę definicją zawodowego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Osoby te bowiem poprzez fakt zatrudnienia stają się członkami korpusu służby cywilnej i w związku z tym ciążą na nich wszelkie obowiązki i ograniczenia wynikające z ustawy, a dotyczące rzetelności, bezstronności i politycznej neutralności w wykonywaniu ich zadań, w tym obowiązki zawarte w rozdziale 6 ustawy. Osoby te w żadnym razie nie podlegają mniej surowej weryfikacji, co do poziomu przygotowania zawodowego oraz innych predyspozycji zawodowych, niż inni członkowie korpusu służby cywilnej. Świadczą o tym przepisy zarówno art. 144a ust. 1 i 2 gdzie wskazano, że osoby takie muszą spełniać warunki określone w art. 4 ustawy (m.in. posiadanie kwalifikacji wymaganych w służbie cywilnej oraz nieposzlakowana opinia), jak i przepis art. 144a ust. 3 nakazujący stosowanie w takim przypadku również wymagań określonych w art. 22 u.s.c. Taka regulacja uniemożliwia przenikanie, w związku z zaskarżonym przepisem, do korpusu służby cywilnej osób które nie spełniają kryteriów jakim powinien odpowiadać członek korpusu.

6.4. Należy podkreślić, że zaskarżone rozwiązania mają charakter jedynie epizodyczny (mogą być stosowane do końca 2002 r.) i mają na celu, jak cała ustawa którą zmianę tę wprowadzono, usprawnienie pracy aparatu państwowego. Odejście na pewien czas od zasady konkursowego obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej miało na celu uzdrowienie sytuacji polegającej na istnieniu vacatów na tych stanowiskach w momencie obejmowania władzy przez nowy rząd. Fakt ten powodował istotne utrudnienia w funkcjonowaniu urzędów, którymi kierować miały osoby obsadzone w drodze konkursu. Takie rozwiązanie miało właśnie zapewnić „niczym niezakłóconą ciągłość funkcjonowania” korpusu służby cywilnej, czego domaga się wnioskodawca.

Przejściowy charakter rozwiązań podkreślony jest również przez fakt, iż zgodnie z art. 144a ust. 4 u.s.c. z osobą nie będącą członkiem służby cywilnej zawiera się na podstawie tego artykułu umowę o pracę tylko na czas określony, do dnia obsadzenia tego stanowiska w drodze konkursu, nie dłużej jednak niż na 6 miesięcy. Przy możliwości stosowania tego przepisu jedynie do końca 2002 r. powoduje to, iż faktycznie jest to przepis, który uniemożliwia wielokrotne zastosowanie takiej praktyki.

Należy również zwrócić uwagę, że obsadzenie stanowisk, o których mowa w art. 144a ust. 1, może nastąpić w powyższym trybie jedynie przez Szefa Służby Cywilnej, który musi zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 u.s.c. kierować się w swoich działaniach „przestrzeganiem zasad służby cywilnej”.

Powyższe argumenty odpierają zarzut Rzecznika, iż wprowadzone rozwiązania zachwieją neutralnością polityczną korpusu służby cywilnej, a wyższe stanowiska w służbie cywilnej obsadzone będą „z uwzględnieniem jako pierwszoplanowego kryterium lojalności politycznej”.

6.5. Uznać natomiast należy, iż zaskarżone przepisy stanowią czasowe odstępstwo od zasad przeprowadzenia konkursu przy obsadzaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Podnieść jednak trzeba, iż wymóg przeprowadzania konkursu jest wymogiem ustawowym i nie wypływa wprost z przepisów Konstytucji. Wnioskodawca podnosi, że jest on realizacją konstytucyjnej zasady zawodowego charakteru służby cywilnej. Sejm stoi jednak na stanowisku, iż jest to jedynie jeden ze sposobów możliwych do zastosowania przy obsadzaniu stanowisk. Jest to sposób niewątpliwie najbardziej wskazany i ustawodawca nie zastępuje go na trwałe innym sposobem. Jednak przyczyny opisane powyżej stworzyły konieczność wprowadzenia rozwiązania umożliwiającego czasowe odejście od tego sposobu, do czego Sejm jako organ ustawodawczy był w pełni uprawniony.

Sejm stoi na stanowisku, iż zabezpieczenia prawne zawarte w art. 144a pozwalają uznać, że mimo czasowego odejścia od konkursowego charakteru obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej nie spowodowało to w żaden sposób osłabienia zawodowego charakteru wykonywania obowiązków ciążących na członkach służby cywilnej.

Sejm nie może również zgodzić się z zarzutem Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie niekonstytucyjności przepisu art. 144a u.s.c. w zakresie niedotrzymania procedur opiniodawczych w procesie legislacyjnym wskazując, że Trybunał Konstytucyjny rozważając tożsamą rodzajowo kwestię opiniowania poprawek przez Krajową Radę Sądownictwa, w swoim orzeczeniu z 24 czerwca 1998 r. (sygn. K 3/98) stwierdził między innymi: „Decydujące znaczenie mieć w tym zakresie musi przedmiot poprawki (...). Istnieje jednak pewna granica, poza którą wykorzystywanie prawa poprawek nie może się przemieścić w żadnym z postępowań parlamentarnych. Trybunał Konstytucyjny 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”.

6.6. Sejm wyraża przekonanie, że poprawka zgłoszona w drugim czytaniu, która wprowadziła przepis art. 144a mieściła się w kategorii poprawek zawierających treść normatywną mającą bezpośredni związek z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu. Należy w tym miejscu przytoczyć argument uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, w którym czytamy, iż celem jego było „wypracowanie takich rozwiązań organizacyjnych które pozwolą zrealizować w praktyce, zgłaszane od dawna postulaty nowoczesnej, tańszej, sprawniejszej i przyjaznej ludziom administracji”. Zdaniem Sejmu przepis art. 144a mieści się w tak określonych, szerokich celach wyznaczonych przez projekt ustawy.

7. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej o udzielenie informacji dotyczącej trzech problemów. W odpowiedzi na pytanie jak kształtował się stan zatrudnienia absolwentów Krajowej Szkoły Administracji w korpusie służby cywilnej, począwszy od momentu wejścia w życie ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (w ramach poszczególnych roczników) Dyrektor KSAP przedstawił w piśmie z 2 grudnia 2002 r. (DN 421/6/02) następującą informację:

A) w 2000 r. łączna liczba ofert pracy w administracji państwowej wynosiła 130 miejsc dla 46 absolwentów, w tym liczba ofert pracy w służbie cywilnej wynosiła 108 miejsc; ostatecznie zatrudnionych w służbie cywilnej i mianowanych zostało 38 absolwentów;

B) w 2001 r. łączna liczba ofert pracy w administracji państwowej wynosiła 115 miejsc dla 52 absolwentów, w tym liczba ofert pracy w służbie cywilnej wynosiła 97 miejsc; ostatecznie zatrudnionych w służbie cywilnej i mianowanych zostało 43 absolwentów;

C) w 2002 r. łączna liczba ofert pracy w administracji państwowej na koniec października wynosiła 64 miejsca dla 65 absolwentów, w tym liczba ofert pracy w służbie

cywilnej wynosiła 58 miejsc; ostatecznie zatrudniono w służbie cywilnej 58 absolwentów, z czego mianowanych zostało 53 absolwentów.

Drugi problem dotyczył odsetka absolwentów KSAP wśród ogółu urzędników wchodzących w skład korpusu służby cywilnej. Według uzyskanej informacji absolwenci wcześniejszych roczników KSAP, którzy spełniali warunki z art. 28 pkt 1 i 4-6 u.s.c., na podstawie art. 30 ust. 2 tej ustawy uzyskali również mianowanie w służbie cywilnej. W dniu 17 października 2002 r. z ogólnej liczby 1115 urzędników mianowanych służbie cywilnej absolwenci KSAP stanowią ok. 33,8% mianowanych urzędników służby cywilnej (377 absolwentów KSAP).

Trzeci problem dotyczył odsetka absolwentów KSAP, którzy nie otrzymali żadnej oferty w strukturach administracji państwowej. Zgodnie z art. 23 u.s.c. Prezes RM wskazuje absolwentom roczników KSAP pierwsze stanowiska pracy w służbie cywilnej przedstawione przez Szefa Służby Cywilnej. Absolwenci są zobowiązani, na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o KSAP do podjęcia zatrudnienia po ukończeniu Szkoły, a miejsca pracy powinny być zgłoszone najpóźniej do dnia rozdania dyplomów. W 2002 r. rozdanie dyplomów miało miejsce 5 kwietnia. Do końca kwietnia zostało zatrudnionych w administracji publicznej 37 absolwentów, w tym 35 w służbie cywilnej. W dniu 31 maja bez propozycji zatrudnienia pozostało 7 absolwentów, co stanowiło 10,8% absolwentów ostatniego rocznika. We wrześniu bez propozycji zatrudnienia pozostawało 3 absolwentów. Ostatni absolwent został zatrudniony w połowie listopada, co oznaczało ponad 7 miesięcy pozostawania bez pracy, świadczeń społeczno-emerytalnych oraz ubezpieczeń zdrowotnych. W 2002 r. po raz pierwszy absolwenci pozostający bez pracy zmuszeni byli do zarejestrowania się jako bezrobotni w Urzędzie Pracy, uzyskując w ten sposób przynajmniej prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

## II

Na rozprawie 12 grudnia 2002 r. przedstawiciel grupy posłów, pos. L. Dorn, cofnął wniosek o badanie zgodności art. 31 pkt 1-2 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800) z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji.

W pozostałym zakresie strony podtrzymały swoje stanowiska w sprawie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wniosek grupy posłów dotyczy stwierdzenia niezgodności art. 16, art. 29 i art. 31 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1800) z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawców wskazane przepisy zostały uchwalone z naruszeniem procedury ustawodawczej, a zatem doszło do naruszenia zasady nakładającej na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Powyższe przepisy wyrażają nowość normatywną w stosunku do pierwotnego projektu ustaw, powinny być zatem wprowadzone w trybie właściwym dla inicjatywy ustawodawczej, a nie poprawki.

2. Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności zbadał konstytucyjność art. 16 i art. 29 ww. ustawy. Art. 16 stanowi o skreśleniu art. 20 ust. 2 ustawy o NIK, zgodnie z którym

„Prezes Najwyższej Izby Kontroli ma prawo uczestniczyć w posiedzeniach Rady Ministrów”. Art. 29 stanowi o skreśleniu w art. 22 ustawy o NBP, który stanowił, że „Prezes NBP ma prawo uczestniczyć w posiedzeniach Sejmu i Rady Ministrów” słów „i Rady Ministrów”. Poprawka została włączona do tekstu projektu ustawy w czasie II czytania. Wnioskodawcy zarzucają naruszenie art. 7, art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji. Zarzut naruszenia art. 7 należy traktować jako konsekwencję naruszenia art. 118 ust. 1 i 119 ust. 1 Konstytucji.

3. Zarzut naruszenia art. 118 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że wniesiony w II czytaniu projekt nowelizacji ustawy o NIK stanowi nowość normatywną w stosunku do zakresu przedmiotowego pierwotnego projektu ustawy, zatem dla wniesienia tej zmiany właściwy byłby tryb inicjatywy ustawodawczej, a nie tryb poprawek. Nowość normatywna polega, zdaniem wnioskodawców, na uregulowaniu relacji między organami konstytucyjnymi, zatem jakiegokolwiek zmiany w przepisach dotyczących tych relacji powinny zostać poddane w procesie legislacyjnym szczególnie dogłębnej analizie i kontroli.

Inicjatywa nowelizacji ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw zawiera uzasadnienie wskazujące na cel nowelizacji oraz spodziewane rezultaty takiej zmiany. Rada Ministrów jako inicjator zmiany ustawy wskazała m.in. na takie argumenty, jak konieczność pełnego zagwarantowania Prezesowi Rady Ministrów możliwości kierowania pracami rządu oraz ograniczenie liczby organów i jednostek organizacyjnych, wobec których Rada Ministrów sprawuje nadzór bezpośredni przez ograniczenie takich sytuacji do centrum rządu oraz wskazanych organów administracji publicznej.

W pierwotnym projekcie ustawy nie było regulacji dotyczących wyłączenia prawa Prezesa NIK oraz Prezesa NBP do udziału w posiedzeniach Rady Ministrów. Prawo dotyczące Prezesa NIK zawarte było w ustawie o NIK i oznaczało w praktyce stosowanie rutynowego zapraszania Prezesa NIK na posiedzenia RM. Było to prawo, a nie – jak sugerował na rozprawie przedstawiciel Sejmu – obowiązek udziału w posiedzeniach. Obowiązek udziału dotyczy bowiem jedynie członków Rady Ministrów.

Prawo dotyczące udziału Prezesa NBP w posiedzeniach Rady Ministrów zawarte było w ustawie o NBP.

4. Podstawowy problem dotyczy konstytucyjności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, w szczególności poprawności użycia instytucji poprawki w II czytaniu projektu ustawy dla wprowadzenia zmian dotyczących udziału Prezesa NIK i prezesa NBP w posiedzeniach Rady Ministrów.

4.1. Zakres treści art. 118 ust. 1 Konstytucji, wskazanego jako wzorzec kontroli, był wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. Ustalenia przyjęte w wydanych orzeczeniach (K. 25/98; K. 3/98; K. 24/98) zachowują swoją ważność zarówno w zakresie wyróżnienia poprawek i inicjatywy ustawodawczej, jak i szerokości i głębokości poprawek.

Analiza postępowania ustawodawczego dotyczącego dokonanych zmian ustawowych prowadzi do wniosku, że poprawki zostały zgłoszone w trakcie II czytania. Były one przedmiotowo związane z projektem ustawy i nie stanowiły nowości normatywnej tego rodzaju, która wymagałaby użycia inicjatywy ustawodawczej jako koniecznej formy rozszerzenia zakresu projektu. Projektodawca, wbrew twierdzeniom wnioskodawców, już w pierwotnym projekcie ustawy zawarł sygnalizowane wyżej „kwestie relacji między organami konstytucyjnymi” poprzez skreślenie art. 23 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie pracy Rady

Ministrów regulującego doręczanie Prezesowi NIK protokołu ustaleń z posiedzenia Rady Ministrów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zgłoszone w II czytaniu poprawki były przedstawione przez uprawnione podmioty. Postępowanie legislacyjne w II czytaniu odbyło się zgodnie z przepisami Regulaminu Sejmu. W trakcie dyskusji zgłaszane były uwagi i zastrzeżenia do włączenia problemu wyeliminowania prawa Prezesa NIK i Prezesa NBP do udziału w posiedzeniach Rady Ministrów. Przedstawiciel opozycji parlamentarnej L. Dorn stwierdził, że wprowadzenie „rozpatrywana poprawka nie jest sprzeczna z Konstytucją, ale jej przyjęcie będzie szkodliwe dla państwa oraz dla ładu konstytucyjnego”.

4.2. Wnioskodawcy nie przedstawili argumentów wskazujących na naruszenie konstytucyjnej zasady trzech czytań projektu ustawy. Ustawa była przedmiotem trzech czytań. Jednakże zasada trzech czytań nie oznacza, że każdy przepis uchwalonej ustawy musi być przedmiotem analizy na każdym etapie postępowania legislacyjnego. Zarzut naruszenia art. 119 ust. 1 Konstytucji rozpatrywać należy w kontekście art. 119 ust. 2 i 3 Konstytucji. Jak zostało to wskazane w ramach analizy zgodności kwestionowanych przepisów ustawy z art. 118 ust. 1 Konstytucji na etapie drugiego czytania uprawniony podmiot (posłowie) zgłosili poprawkę, która nie miała charakteru nowości normatywnej, poprawka ta została przedłożona komisji sejmowej, a Marszałek Sejmu poddał poprawkę pod głosowanie uznając, że spełnione są wymogi konieczne dla poprawności jej zgłoszenia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że proces ustawodawczy dotyczący zaskarżonej ustawy odbył się zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji. Zarzut niezgodności ustawy z art. 119 ust. 1 Konstytucji nie jest uzasadniony.

Ponieważ Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji, nie ma zatem podstaw do stwierdzenia naruszenia art. 7 Konstytucji.

4.3. Zarazem Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu Prokuratora Generalnego, iż prawo udziału Prezesa NBP w posiedzeniach Rady Ministrów „oznaczało ingerencje w sferę funkcjonowania innego, konstytucyjnego organu państwa – Rady Ministrów, mającej z mocy ustawy zasadniczej swój zakres kompetencji i związanej z tymi kompetencjami odpowiedzialności, a także wyznaczona przez Konstytucję osoba uprawniona – jako jedyna – do kierowania pracami tego organu (Rada Gabinetowa, obradująca pod przewodnictwem Prezydenta RP, nie ma kompetencji Rady Ministrów)”. Oparty na podstawach ustawowych udział w posiedzeniach określonego organu kolegiального państwa innego organu państwa nie może być zakwalifikowany jako „ingerencja w sferę funkcjonowania” tego organu.

5. W dalszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zbadał wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 144a ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) z art. 153 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten został wprowadzony do ustawy o służbie cywilnej na mocy art. 31 pkt 10 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1800).

Zgodnie z treścią ust. 1 art. 144a u.s.c. „w okresie do dnia 31 grudnia 2002 r., jeżeli jest to uzasadnione potrzebami urzędu, Szef Służby Cywilnej na wniosek dyrektora generalnego urzędu może w każdym czasie obsadzić wolne stanowiska, o których mowa w art. 41 ust. 1 pkt. 2, przez osoby nie będące członkami korpusu służby cywilnej, spełniające warunki określone w art. 4”. Chodzi zatem o kategorię tzw. wyższych stanowisk w służbie cywilnej, tj. stanowiska dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, dyrektora wydziału (komórki równorzędnej) i jego zastępców w urzędzie wojewódzkim.

Natomiast zgodnie z ust. 2 art. 144a u.s.c. w przypadku stanowisk dyrektora generalnego urzędu oraz Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego „jeżeli jest to uzasadnione potrzebami urzędu, umowę o pracę z osobami spełniającymi warunki określone w art. 4, zawiera Prezes Rady Ministrów na wniosek właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody, przedstawiony po zasięgnięciu opinii Szefa Służby Cywilnej”.

W sytuacjach określonych w art. 144a ust. 1 i 2 należy – zgodnie z regułami określonymi w ust. 3 art. 144a – odpowiednio stosować art. 22 u.s.c., zgodnie z którym dyrektor generalny urzędu obowiązany jest upowszechniać informacje, o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej w kierowanym przez siebie urzędzie, poprzez umieszczenie ogłoszenia zawierającego wskazane w ustawie informacje w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu oraz przez jego opublikowanie w Biuletynie Służby Cywilnej.

Natomiast art. 144a ust. 4 u.s.c. stanowi, że „z osobą nie będącą członkiem korpusu służby cywilnej, której powierzono pełnienie obowiązków zgodnie z ust. 1 lub 2, zawiera się umowę o pracę na czas określony, do dnia obsadzenia tego stanowiska w drodze konkursu, nie dłużej jednak niż na sześć miesięcy. Wcześniejsze cofnięcie powierzenia obowiązków ma skutki wypowiedzenia stosunku pracy przez pracodawcę”. W wypadku obu kategorii stanowisk wskazanych w ust. 1 i 2 art. 144a u.s.c. wskazano, iż osoby, z którymi mają być zawierane umowy o pracę na tych stanowiskach powinny spełniać warunki określone w art. 4 tej ustawy stwierdzające, kto może być zatrudniony w służbie cywilnej. Art. 4 u.s.c. przewiduje, że zatrudniona w służbie cywilnej może być osoba, która jest obywatelem polskim, korzysta z pełni praw publicznych, nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie, posiada kwalifikacje wymagane w służbie cywilnej oraz cieszy się nieposzlakowaną opinią.

5.1. Istota zarzutów zawartych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadza się do twierdzenia, iż przepis art. 144a u.s.c. dopuszczając pominięcie procedur i wymogów określonych w ustawie o służbie cywilnej prowadzi do naruszenia wskazanych w art. 153 ust. 1 Konstytucji celów powołania i funkcjonowania tej instytucji. Zdaniem wnioskodawcy, „dopuszczenie możliwości obsadzania, nawet w okresie przejściowym, wysokich stanowisk w służbie cywilnej przez osoby nie będące nie tylko urzędnikami, ale w ogóle członkami korpusu tej służby z zaniechaniem procedur konkursowych, zrodziło realne niebezpieczeństwo przerwania ciągłości rozpoczętego w połowie 1999 roku procesu tworzenia korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej, który jest gwarantem zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, mającym swe umocowanie w art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Pominięcie procedury konkursowej, jak wskazał na rozprawie Rzecznik Praw Obywatelskich, w sposób pośredni narusza art. 60 Konstytucji. Konstytucyjne prawo obywatelskie równego dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach oznacza m.in. konieczność obowiązywania proceduralnego miernika kontroli konstytucyjnego kryterium równego dostępu na jednakowych zasadach. Taki miernik, zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sadu Administracyjnego, jest stosowany w trybie sądowej kontroli prawidłowości przeprowadzenia konkursu i jego rezultatu w postaci zakwalifikowania danej osoby do służby publicznej. Rozstrzygnięcie o zakwalifikowaniu danej osoby do służby cywilnej ma charakter decyzji administracyjnej adresowanej do wielu stron, uczestników postępowania konkursowego. Osoby nie zakwalifikowane w trybie konkursowym do służby



cywilnej mają możliwość złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Obowiązujący mechanizm kontroli prawidłowości postępowania konkursowego przez sąd administracyjny jest czynnikiem wzmacniającym pozycję prawną osoby ubiegającej się o miejsce w służbie cywilnej i jest elementem określającym zawartość normatywną art. 60 Konstytucji. Pominięcie konkursu zasadniczo zmienia pozycję prawną osób zainteresowanych służbą cywilną bowiem pozbawia je należytej ochrony przed arbitralnymi rozstrzygnięciami.

Treść art. 144a nie pozostawia żadnych wątpliwości, że wyłączenie systemu konkursowego w konsekwencji oznacza wyeliminowanie drogi sądowej kontroli poprawności stosowania kryteriów naboru do służby cywilnej. W istocie więc art. 144a pozbawia zainteresowanych obywateli drogi do sądu, a zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji ustawa nie może nikomu zamykać drogi do sądu w obronie konstytucyjnych wolności i praw obywatelskich.

5.2. Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji korpus służby cywilnej działający w urzędach administracji rządowej jest powołany w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Wszystkie wskazane w tym przepisie cele powinny być realizowane łącznie, zaś ich osiągnięcie ma być zagwarantowane w ustawie. Ich realizacja jest możliwa jedynie przez stworzenie odpowiedniego mechanizmu ustawowego, który pozwoli na zapewnienie wykonywania takich zadań przez odpowiednio do tego przygotowaną kadrę urzędniczą.

Konstytucja nie wskazuje szczegółowo zasad naboru do służby cywilnej, jej funkcjonowania, czy kwalifikacji osobistych lub fachowych osób wchodzących w skład korpusu służby cywilnej. Przesądza jednak o konieczności powołania takiego korpusu w ramach struktury 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. Realizacja tych celów jest bowiem możliwa jedynie przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów ustawowych. Konstytucja, mimo że nie przesądza o szczegółowych rozwiązaniach w tym zakresie, tworzy ograniczone ramy dla instytucjonalnych rozwiązań na poziomie ustawowym.

5.3. Członkowie korpusu służby cywilnej, jak to *expressis verbis* wskazuje art. 153 ust. 1 Konstytucji i art. 1 u.s.c., powinni m.in. wykonywać powierzone im zadania zawodowo, co oznacza w pierwszym rzędzie, że powinni posiadać odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie zawodowe. Zapewnienie właściwej realizacji tego celu wymaga zatem stworzenia odpowiednich warunków, gwarantujących kandydatom na stanowiska w służbie cywilnej zdobycie takich kwalifikacji, jak również mechanizmu weryfikacji ich zawodowego przygotowania oraz naboru na wolne miejsca pracy na określonych stanowiskach w urzędach administracji rządowej. Nie budzi wątpliwości fakt, że różne stanowiska, zależnie od materii spraw rozstrzyganych w danej instytucji (komórce) administracji rządowej, wymagać powinny posiadania przez osoby tam zatrudnione różnych kwalifikacji, zatem nie każda osoba wchodząca w skład tzw. korpusu służby cywilnej może być obsadzona na dowolnym z takich stanowisk.

Zawodowość oznacza zatem profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pracowników czy urzędników służby cywilnej, zaś dla zajmowania konkretnego stanowiska pewnych kwalifikacji szczególnych. Przede wszystkim z tego powodu „zawodowość” nie może być rozumiana wyłącznie jako formalna konieczność zatrudniania czy mianowania na określonym stanowisku. Zdobycie odpowiednich kwalifikacji powinno być weryfikowane przed przyjęciem do korpusu służby cywilnej, jak również w okresie

późniejszym w trakcie realizacji zadań przez członka korpusu pod kątem rzetelnego wykonywania powierzonych mu obowiązków. Przewidziany w ustawie tzw. konkurs ma ponadto weryfikować kwalifikacje również pod kątem wymogów związanych z konkretnym stanowiskiem.

Poza tym Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd zawarty w uzasadnieniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, iż zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Oznacza to, że zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym źródłem utrzymania oraz miejscem pracy, zapewniającym osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej. Ich przygotowanie zawodowe nie powinno zostać zakończone na etapie przyjmowania do korpusu, lecz osoby te powinny zdobywać również w okresie późniejszym najwyższe umiejętności i kompetencje przez stałe doskonalenie i podnoszenie swoich kwalifikacji (por. art. 67 ust. 1 pkt 6 u.s.c.). Te właśnie elementy przesądzają o istocie zawodowego charakteru służby cywilnej.

5.4. Aby jednak było to możliwe, konieczne jest zapewnienie stabilności zawodowej i stworzenie przejrzystych reguł naboru i weryfikacji zdobywanej wiedzy i doświadczeń. Stanowisko takie jest również prezentowane w dotychczasowym piśmiennictwie (W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, Wydawnictwo Sejmowe, s. 15-16; J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 15-16). Z drugiej strony trudno odmówić racji stanowisku Prokuratora Generalnego, że status zawodowy nie gwarantuje *eo ipso* wysokiego profesjonalizmu, a osoby nie będące członkami korpusu służby cywilnej w praktyce również mogą mieć odpowiednie kwalifikacje zawodowe dla sprawowania określonych funkcji i w tym sensie, merytorycznie, spełniać stanowiące element nieodłączny „zawodowości” wymogi wiedzy i fachowości.

Abstrahując od celowości czy praktycznej skuteczności konkretnych szczegółowych rozwiązań zawartych w ustawie, należy jednak pamiętać o tym, iż cele zakreślone w art. 153 ust. 1 Konstytucji w pełni skutecznie mogą być realizowane za pomocą wspomnianych powyżej mechanizmów. Mają one m.in. eliminować z szeregów służby te osoby, które nie spełniają wymogów wskazanych w przepisach konstytucyjnych i u.s.c. Jak podkreśla W. Sokolewicz w komentarzu do art. 153 Konstytucji konstytucyjne kryterium zawodowości oznacza „nakaz ustanowienia odpowiednich wymogów kwalifikacyjnych przy naborze do k.s.c. [korpusu służby cywilnej], a potem – stosownych wymagań od członków k.s.c., sprawdzanych w toku okresowych ocen kwalifikacyjnych. Stąd ustalony dla członka k.s.c. obowiązek ustawowy rozwijania wiedzy zawodowej (...) oraz przewidziany w przepisach rozdziału 8 tejeż ustawy cały system szkolenia i rozwoju” (W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 16).

Odmienne zapatrywanie, zakładające możliwość swobody w zakresie reguł decydowania o zatrudnieniu bądź mianowaniu poprzez nie podlegające weryfikacji „uznanie” profesjonalizmu określonego kandydata, prowadziłoby do stworzenia nieprzejrzystych zasad funkcjonowania służby. Oznaczałoby to w konsekwencji możliwość praktycznej eliminacji trybu konkursowego, a w konsekwencji otwierałoby drogę do pozamerytorycznego decydowania o kryteriach wyboru, a tym samym praktycznej negacji potrzeby istnienia obiektywnych i czytelnych reguł. Oznaczałoby to zatem również otwarcie możliwości wpływu kolejnych układów politycznych albo grup nacisku na obsadę różnych stanowisk obsadzanych zgodnie z ustawą przez członków korpusu służby cywilnej. Nie chodzi przy tym wyłącznie, jak wskazuje Prokurator Generalny, o problem stosowania prawa, lecz o możliwość i zakres tworzenia ustawowych odstępstw od reguł zapewniających realizację konstytucyjnych celów, które stanowią o istocie i sensie funkcjonowania służby cywilnej i mogą prowadzić do powstania takich niepożądanych skutków.

5.5. Powierzone zadania z zakresu administracji rządowej członkowie korpusu służby cywilnej powinni wykonywać bezstronnie, mając na uwadze przede wszystkim konieczność działania w interesie państwa (por. art. 67 ust. 1 pkt 2 u.s.c.). Jest to również obowiązek obiektywnego, wolnego od nacisków, czy osobistych poglądów albo sympatii, rozważenia i rozstrzygnięcia o interesach różnych zaangażowanych podmiotów (por. J. Jagielski, K. Rączka, *op.cit.*, s. 16). Z przesłanką bezstronności w dużej mierze związany jest warunek neutralności politycznej (tak: W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 16; J. Jagielski, K. Rączka, *op.cit.*, s. 16). Nie zawsze interes publiczny i ściśle z nim związane zadania państwa oraz konieczność obiektywnego rozstrzygnięcia w zakresie powierzonych obowiązków są zgodne z interesem poszczególnych partii, koalicji, grup politycznych czy innych. Słusznie zauważono w uzasadnieniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, iż „pozostająca na styku z obywatelem trwała tkanka władzy wykonawczej – jaką stanowią urzędy administracji rządowej – nie może ujawniać wrażliwości i podatności na oddziaływanie rozmaitych sił politycznych (...) ale kierować się musi właściwie pojętym interesem wspólnym, publicznym i ogólnym, nadrzędnym wobec interesów partykularnych i szczegółowych”.

5.6. Kwestia apolityczności służby cywilnej była też przedmiotem analiz w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Neutralność polityczna to przede wszystkim, jak wskazywano, brak możliwości wpływu świata polityki na działalność korpusu służby cywilnej: chodzi o „nakaz politycznej neutralności w wykonywaniu zadań państwowych – przede wszystkim neutralności wobec interesów ugrupowań politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania czy poszczególnych polityków – adresowany do korpusu służby cywilnej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K. 3/99, OTK ZU nr 4/1999, s. 364; por. też wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K. 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18).

Podstawowym i koniecznym elementem służącym realizacji tego celu jest takie ustawowe ukształtowanie mechanizmu powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek, choćby przejściowych, możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę. Mechanizm ten powinien być zatem wolny od możliwości jakiegokolwiek ingerencji polityki czy prób narzucania konkretnych rozstrzygnięć. Jak wskazuje się w literaturze, „dla uzyskania przez [korpus służby cywilnej] nakazanego konstytucyjnie charakteru nader ważne znaczenie mieć będzie wolna od podejrzeń o partyjną stronniczość, a więc oparta na możliwie zobiektywizowanych kryteriach procedura rekrutacji do korpusu (...), a następnie – awansowania już w jego obrębie, a zwłaszcza przegrupowywania z kategorii «pracowników» do «urzędników», a potem – «urzędników zajmujących wyższe stanowiska» (...). Dla osiągnięcia tego celu ustanowiono ogólną zasadę – co prawda tylko na poziomie ustawy zwykłej – otwartości oraz konkurencyjności naboru kandydatów do k.s.c. (art. 5)” (W. Sokolewicz, *op.cit.*, ss. 4 oraz 17).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż szczególny status służby cywilnej ma na celu stworzenie gwarancji, iż członkowie tego korpusu będą się kierować wartościami konstytucyjnymi leżącymi u podstaw państwa demokratycznego, w poczuciu godności i honoru wynikających z faktu służby dobru wspólnemu jakim jest Rzeczpospolita Polska.

Podobnie zatem, jak w przypadku gwarancji zawodowości korpusu, również z tych względów ustawa o służbie cywilnej powinna stwarzać obiektywne, jasne i precyzyjne kryteria funkcjonowania instytucjonalnego służby cywilnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest to możliwe bez zapewnienia stabilności wskazanych powyżej mechanizmów. Jakakolwiek ingerencja ustawodawcy, choćby o przejściowym, epizodycznym charakterze w raz stworzony spójny system działania służby musi być nie tylko szczególnie

uzasadniona, ale przede wszystkim nie może naruszać albo prowadzić do przekreślenia ustalonych, przejrzystych i gwarantujących realizację wskazanych konstytucyjnie celów zasad funkcjonowania tej służby.

5.7. Realizację powyższych celów ma zapewnić uchwalona w 1998 r. ustawa o służbie cywilnej, stwarzająca ramy instytucjonalne dla służby cywilnej w Polsce, wprowadzająca odpowiednie mechanizmy rekrutacji, awansowania oraz funkcjonowania całego korpusu służby cywilnej. W świetle powyższych uwag nie ulega wątpliwości, że podstawowe przewidziane w niej reguły muszą istnieć i być przestrzegane dla zapewnienia właściwej realizacji celów zawartych w art. 153 ust. 1 Konstytucji. Przepis art. 144a u.s.c., kwestionowany we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, nie spełnia powyższych wymogów w nieuzasadniony sposób naruszając tak ukształtowane mechanizmy.

Przepis ten pozwala na powoływanie na stanowiska osób, które co prawda powinny spełniać merytoryczne warunki konieczne dla powołania w skład służby cywilnej (art. 4 u.s.c.), ale które nie muszą być poddawane przewidzianym przez ustawę ogólnym mechanizmom weryfikacji i konkursu co jest warunkiem koniecznym dla realizacji zasad, określonych jako zasada otwartości i konkurencyjności naboru (art. 5 u.s.c.).

5.8. W tym kontekście należy rozważyć konieczność spełnienia przez osoby zatrudnione w trybie przewidzianym w art. 144a u.s.c. kluczowego z wymogów wskazanych w art. 4 ustawy, tj. wymogu posiadania przez członka korpusu służby cywilnej „kwalifikacji wymaganych w służbie cywilnej” (pkt 4). Ustawa w zasadzie nie precyzuje, o jakie szczególne kwalifikacje chodzi; zawarte są one przede wszystkim w rozporządzeniu z dnia 29 października 1999 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 996 ze zm.; por. szerzej na ten temat: J. Jagielski, K. Rączka, *op.cit.*, s. 32 i n.).

Jak już wskazano, kwestionowany przez wnioskodawcę art. 144a wymaga w wypadku osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach spoza korpusu służby cywilnej spełnienia wszystkich wymogów określonych w art. 4 u.s.c., a zatem również wymogu posiadania odpowiednich, wymaganych w służbie cywilnej kwalifikacji. Na mocy art. 144a u.s.c. – w przeciwieństwie do ogólnych reguł zatrudnienia na stanowiskach – kwalifikacje te nie są sprawdzane w trybie konkursu, a w związku z tym osoba powołana na stanowisko w przewidzianym w kwestionowanym przepisie szczególnym trybie nie musi być najlepszym spośród kandydatów na to stanowisko. Nie obowiązują także ustawowe zasady weryfikacji kwalifikacji.

Istota problemu w tym wypadku dotyczy właśnie przede wszystkim braku możliwości odpowiedniego sprawdzenia tych kwalifikacji w trybie określonym w ustawie o służbie cywilnej. Przepis art. 144a u.s.c. otwiera zatem możliwość arbitralności ocen w tym zakresie, a przez to narusza spójne mechanizmy służące realizacji celów zakreślonych w art. 153 ust. 1 Konstytucji. Otwartość i konkurencyjność umożliwiają bowiem stworzenie właściwie funkcjonującego i realizującego te cele korpusu służby cywilnej. Tylko wówczas możliwe jest dokonanie obiektywnej i przejrzystej oceny oraz sprawdzenia kwalifikacji merytorycznych kandydatów na określone stanowisko, czemu mają służyć przewidziane w ustawie procedury służby przygotowawczej, kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej i postępowanie kwalifikacyjne w wypadku osób pretendujących do mianowania w służbie cywilnej (J. Jagielski, K. Rączka, *op.cit.*, s. 32).

5.9. Na marginesie należy zaznaczyć, że weryfikacja poszczególnych osób mianowanych bądź zatrudnionych w służbie cywilnej powinna otwierać możliwość ich awansowania na wyższe stanowiska. Stworzenie takich możliwości nie oznacza co prawda powstania po stronie tych osób jakiegokolwiek „ekspektawy”, ale umożliwia realizację konstytucyjnego celu i wymogu zawodowości, bowiem tworząc równe dla członków służby cywilnej szanse awansu na szczeblach kariery zawodowej przesądza o dążeniu do ciągłego podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Naruszenie tej reguły przez wprowadzanie mniej lub bardziej trwałych odstępstw, również w tym sensie prowadzi do przekreślenia konstytucyjnego wymogu zawodowości.

5.10. Możliwość zatrudnienia na zasadach przewidzianych w art. 144a u.s.c. musi być, jak wskazano w tym przepisie, „uzasadniona potrzebami urzędu”. Należy zatem rozważyć, czy tego rodzaju wymogi stanowią obiektywne uzasadnienie odstępstwa od powoływania osób na wyższe stanowiska urzędnicze spoza korpusu służby cywilnej bez przeprowadzenia procedury konkursowej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego takie kryterium jest nieodpowiednie i może prowadzić do naruszania dotychczas istniejących i realizujących konstytucyjne wymogi reguł poprzez zaniechanie stosowania obiektywnych kryteriów. Jak już zaznaczono, choć nie można zakładać *a priori* niemożności ustalania pewnych odstępstw od mechanizmów zawartych w ustawie o służbie cywilnej, jednak nie powinny one prowadzić do zakwestionowania istoty tych reguł. Jakikolwiek wyjątek w tym zakresie musi być obiektywnie uzasadniony z zachowaniem precyzyjnych przesłanek stosowania tego rodzaju szczególnych rozwiązań.

Tymczasem pojęcie „uzasadnione potrzeby urzędu” jest pojęciem nieostrym, którego rozumienie w procesie stosowania prawa może prowadzić do nadmiernie szerokiej i w konsekwencji arbitralnej interpretacji. Z pewnością zatem trudno uznać takie wymaganie za wystarczająco obiektywne, precyzyjnie określone i uzasadnione kryterium, które miałyby przesądzać o odstępstwie od dotychczasowych zasad naboru i awansowania członków korpusu służby cywilnej. Powstaje wówczas choćby pytanie, kto miałby w sposób niepodważalny i obiektywny decydować o tym, o jakie potrzeby urzędu chodzi, czy faktycznie są one uzasadnione. Istnienie tego rodzaju przesłanek o zbyt ogólnej treści może w rezultacie prowadzić do naruszenia neutralności politycznej w łonie korpusu służby cywilnej. Przepis ten nie wyklucza, że w przypadku zaistnienia analizowanych przesłanek dokonywanie zmian w dotychczasowej obsadzie stanowisk w sposób wykraczający poza ustalone reguły ustawowe, niewątpliwie prowadzić może w praktyce do naruszenia wymogu neutralności politycznej. W związku z tym należy podkreślić, że przepis art. 144a u.s.c. może prowadzić do zachwiania istniejących gwarancji w zakresie wymogu apolityczności służby cywilnej.

5.11. Prokurator Generalny w przedstawionym stanowisku wyraża pogląd, iż przepis objęty wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich ma charakter regulacji tymczasowej, skutkuje bowiem jedynie czasowym zatrudnieniem osób spoza korpusu służby cywilnej. Zatem jest to norma przejściowa, wręcz incydentalna. „Epizodyczny” charakter kwestionowanej regulacji, pozwalający na powoływanie na stanowisko osoby spoza korpusu służby cywilnej do 31 grudnia 2002 r. na czas określony, nie dłużej jednak niż na sześć miesięcy, nie może zdaniem Trybunału prowadzić do wniosku, że przepis ten nie narusza reguł ustawowych i nie sprzeciwia się realizacji celów wskazanych w art. 153 ust. 1 Konstytucji, czy wręcz – jak stwierdza Prokurator Generalny – stanowi ich pełną realizację.

Z jednej bowiem strony należy pamiętać o wskazanym już wymogu obiektywnego uzasadnienia dla wprowadzania wszelkiego rodzaju odstępstw. Z drugiej, należy przypomnieć o tym, że na gruncie ustawy o służbie cywilnej istnieją już pewne wyjątki od sztywnych reguł

dotyczących obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, o których mowa w art. 41 ust. 1 pkt 2. Zgodnie bowiem z art. 42 ust. 2 u.s.c. „jeżeli w wyniku dwukrotnego przeprowadzenia konkursu (...) nie zostanie wyłoniony kandydat spośród urzędników służby cywilnej, do udziału w następnym konkursie na to stanowisko dopuszcza się osoby, które nie są urzędnikami służby cywilnej”. Przepis ten, mimo że wprowadza odstępstwo od sztywnych reguł wyłaniania kandydata na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, nie neguje ogólnej zasady postępowania konkursowego. Ponadto, w jego ust. 3 przewidziano, że Szef Służby Cywilnej może wyrazić zgodę na dopuszczenie osób nie będących urzędnikami służby cywilnej do konkursu na takie stanowisko, jeżeli do pracy na tym stanowisku niezbędne są szczególne doświadczenie lub umiejętności zawodowe. Rozwiązania te przyjęto już w rządowym projekcie ustawy o służbie cywilnej, który został skierowany do Sejmu (por. art. 43 i 45 projektu, druk Sejmu III kadencji z dnia 25 czerwca 1998 r., nr 450, s. 15-16). Pomijając w tym miejscu kwestię zgodności powyższej regulacji z Konstytucją oraz zasadności dalszego istnienia tego rodzaju odstępstw od ogólnych reguł przewidzianych w ustawie, należy zaznaczyć, że, jak podkreśla się w literaturze, stanowią one „swoistą «deskę ratunkową» w sytuacji kryzysowej” (J. Jagielski, K. Rączka, *op.cit.*, s. 146), a więc w takich sytuacjach, gdy – jak argumentowano w trakcie prac ustawodawczych nad kwestionowanym przepisem art. 144a u.s.c. – pewne stanowiska nie zostały dotychczas obsadzone.

5.12. Ustawa o służbie cywilnej w odniesieniu do obsady wyższych stanowisk jest już i tak dość „elastyczna” i zawiera rozwiązania – wyjątki pozwalające na obsadę niektórych stanowisk przez osoby nie będące urzędnikami, pod jednym wszak warunkiem – konkurencyjności w ubieganiu się o takie stanowiska jako szczególnej wartości budowania służby cywilnej. Ponadto ustawa zawiera przepis przejściowy – art. 144, według którego przez okres 5 lat od jej wejścia w życie (tj. do dnia 1 lipca 2004 r.) o stanowiska najwyższe w służbie cywilnej, wymienione w art. 41 ust. 1 pkt 1 mogą również ubiegać się – w drodze konkursu – osoby nie będące członkami korpusu służby cywilnej. Jest to wyjątek od reguł ustanowionych w art. 41 i art. 42 u.s.c. z góry niejako przewidziany przez ustawodawcę. Natomiast kwestionowany przepis art. 144a u.s.c., dodany po ww. przepisie przejściowym art. 144, ustanawia – po 4 latach obowiązywania ustawy i systemu kwalifikowania urzędników służby cywilnej, a także systemu obsady wyższych stanowisk w służbie – kolejny „wyjątek od wyjątków”, doraźny wyłom w całym tym systemie, dopuszczając obsadę wyższych stanowisk przez osoby spoza korpusu służby cywilnej bez konkursu, jeżeli takie są „uzasadnione potrzeby urzędu”. Oznacza to, że owe „uzasadnione potrzeby urzędu” dominują nad obiektywnymi potrzebami i kryteriami służby cywilnej, jako instytucji wyrażonej w art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Z takim stanowiskiem trudno się zgodzić, zwłaszcza gdy proces kształtowania służby cywilnej trwa od czterech lat, ustawa klarownie realizuje wymogi konstytucyjne i nie występuje obiektywna konieczność uzupełnienia przepisów przejściowych, co mogłoby mieć ewentualne uzasadnienie, gdyby ustawa dopiero wchodziła w życie bądź obowiązywała kilka miesięcy, a zasób potencjalnych kadr urzędników służby cywilnej był znikomym. Na doraźność rozwiązań art. 144a u.s.c. zdaje się wskazywać ust. 4, określający okres najwyżej do 6 miesięcy, na który można powołać na dane stanowisko bez konkursu. Jest to rozwiązanie tym bardziej niezrozumiałe, że zgodnie z zasadami ustawy o służbie cywilnej można to osiągnąć organizując konkursy w trybie art. 42 ust. 2 i 3 tej ustawy, dopuszczając doń osoby spoza służby cywilnej.

5.13. Okoliczność, iż art. 144a u.s.c. dopuszcza przejściową możliwość zatrudnienia osoby spoza korpusu służby cywilnej, ma być, jak wynika z analizy stenogramów sejmowych, uzasadniona faktyczną sytuacją kadrową w administracji rządowej. W trakcie

trzeciego czytania projektu na posiedzeniu plenarnym w dniu 18 grudnia 2001 r. Prezes Rady Ministrów argumentował, że wprowadzenie możliwości obsadzania wyższych stanowisk z pominięciem konkursu jest spowodowane wyłącznie brakiem obsady znacznej większości tych stanowisk, wskazując, iż w drodze konkursu obsadzono jedynie ponad 100 spośród około 1700 wyższych stanowisk objętych ustawą o służbie cywilnej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego faktyczna trudna sytuacja kadrowa nie może jednak uzasadniać tak daleko idących odstępstw od dotychczasowych zasad. Nawet w wypadku faktycznego braku obsady stanowisk konieczne jest przeprowadzenie konkursu, który jest podstawowym instrumentem gwarantującym realizację wymogów konstytucyjnych. Cele wskazane w art. 153 ust. 1 Konstytucji są niepodzielnie związane z określonymi mechanizmami proceduralnymi. Wprowadzanie tak daleko idącego wyjątku, jaki przewidziano w kwestionowanym przepisie art. 144a u.s.c. co do reguł postępowania przy obsadzie stanowisk służby cywilnej, prowadzi do podważenia istoty samej instytucji służby.

5.14. Należy ponadto zaznaczyć, iż niedopuszczalność tworzenia obiektywnie nieuzasadnionych wyjątków od zasad zawartych w ustawie o służbie cywilnej wynika również z faktu, iż mogą one w konsekwencji prowadzić do podejmowania w przyszłości prób dalszego rozszerzania zakresu ingerencji ustawodawcy w tym zakresie zależnie od zmian dotyczących faktycznej sytuacji kadrowej, co może w perspektywie powodować przekreślenie realizacji celów i założeń zawartych w art. 153 ust. 1 Konstytucji.

6. Wobec cofnięcia wniosku w zakresie badania zgodności art. 31 pkt 1-2 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800) z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) Trybunał Konstytucyjny umorzył w tym zakresie postępowanie.

7. Biorąc pod uwagę okoliczność, iż Trybunał Konstytucyjny orzekł niezgodność kwestionowanego art. 144a ustawy o służbie cywilnej z art. 153 Konstytucji zbędne jest orzekanie o zgodności art. 31 pkt 10 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800) z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.