

6/1/A/2005

WYROK

z dnia 25 stycznia 2005 r.

Sygn. akt K 25/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący

Adam Jamróz

Wiesław Johann

Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 stycznia 2005 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 20 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) w zakresie, w jakim upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych,
- 2) § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 61, poz. 708 ze zm.) w zakresie, w jakim ustala on tabelę wymagań kwalifikacyjnych kierowników i zastępców kierowników, o których mowa w art. 20 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, stanowiącą załącznik nr 1 do tego rozporządzenia,
- 3) § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia wymienionego w pkt 2 w zakresie, w jakim ustala on tabele wymagań kwalifikacyjnych pracowników, stanowiące załącznik nr 4 do tego rozporządzenia,
- 4) § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 33, poz. 264 ze zm.) w zakresie, w jakim ustala on tabele wymagań kwalifikacyjnych pracowników, które są określone w załączniku nr 3 do tego rozporządzenia,

z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 lutego 2005 r. w Dz. U. Nr 23, poz. 192.

1. Art. 20 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 214, poz. 1806) w zakresie, w jakim upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych,

2. § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 61, poz. 708, z 2001 r. Nr 34, poz. 393, z 2002 r. Nr 210, poz. 1785 oraz z 2004 r. Nr 47, poz. 447) w zakresie, w jakim ustala on tabelę wymagań kwalifikacyjnych kierowników i zastępców kierowników, o których mowa w art. 20 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, stanowiącą załącznik nr 1 do tego rozporządzenia,

3. § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia wymienionego w pkt 2 w zakresie, w jakim ustala on tabele wymagań kwalifikacyjnych pracowników, stanowiące załącznik nr 4 do tego rozporządzenia,

4. § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 33, poz. 264 oraz z 2004 r. Nr 47, poz. 448) w zakresie, w jakim ustala on tabele wymagań kwalifikacyjnych pracowników, które są określone w załączniku nr 3 do tego rozporządzenia,

są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepisy wymienione w pkt I tracą moc obowiązującą z dniem 31 lipca 2005 r.

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 27 maja 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji:

1) art. 20 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.; dalej: ustawa o pracownikach samorządowych) w zakresie, w jakim upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych,

2) § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 61, poz. 708 ze zm.) w zakresie, w jakim ustala tabelę wymagań kwalifikacyjnych kierowników i zastępców kierowników, o których mowa w art. 20 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, stanowiącą załącznik nr 1 do tego rozporządzenia,

3) § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia wymienionego w pkt 2 wniosku w zakresie, w jakim ustala tabele wymagań kwalifikacyjnych pracowników, stanowiące załącznik nr 4 do tego rozporządzenia,

4) § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 33, poz. 264 ze zm.) w zakresie, w jakim ustala tabele wymagań kwalifikacyjnych pracowników, które są określone w załączniku nr 3 do tego rozporządzenia.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wskazane wyżej przepisy, wprowadzając uprawnienie dla Rady Ministrów, aby ustalała ona wymogi kwalifikacyjne dla pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego bądź dla kandydatów na takie stanowiska, naruszają konstytucyjne wymogi ustawowego określenia ograniczeń w podejmowaniu służby publicznej (art. 60 Konstytucji), a także swobody wyboru i podejmowania pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego przepisy wprowadzają ponadto niedoprecyzowane upoważnienie ustawowe (art. 20 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o pracownikach samorządowych), które nie znajduje oparcia również w pozostałych przepisach ustawy i nie określa wytycznych dla Rady Ministrów w sposób zgodny ze standardami konstytucyjnymi. Ustawa – zdaniem RPO – wręcz w ogóle nie reguluje problematyki kwalifikacji wymaganych od pracownika samorządowego, nie określa treści, którą powinien zawierać akt wykonawczy.

Powyższe braki w upoważnieniu ustawowym są zdaniem RPO o tyle istotne, że Prezes Rady Ministrów nie jest zwierzchnikiem pracowników samorządowych, lecz jedynie korpusu służby cywilnej (art. 153 ust. 2 Konstytucji). Rzecznik wskazuje również na fakt, że zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny sprawuje władzę publiczną we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co oznacza, że władza wykonawcza (Rada Ministrów) nie może w sposób nieskrępowany narzucać samorządowi terytorialnemu warunków doboru kadry urzędniczej.

Blankietowość upoważnienia ustawowego dyskwalifikuje również wskazane we wniosku przepisy rozporządzeń Rady Ministrów, gdyż utraciły one cechy charakterystyczne dla aktu wykonawczego i samodzielnie oraz w sposób samoistny regulują materię istotną z punktu widzenia wolności i praw obywatelskich oraz konstytucyjnego statusu samorządu terytorialnego.

2. Pismem z 30 lipca 2004 r. stanowisko w sprawie, w zakresie dotyczącym kompetencji Rady Ministrów, zajął Prezes Rady Ministrów. Wniósł on o uznanie zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją.

Prezes Rady Ministrów stwierdził, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają dużą samodzielność w decydowaniu o obsadzie stanowisk w swoich jednostkach, która dodatkowo zwiększyła się po wejściu w życie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.). Wybierani na tej podstawie wójtowie, burmistrzowie i prezydenci mają indywidualne uprawnienie, na podstawie art. 26a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do powoływania i odwoływania swoich zastępców, jednak w granicach określonych przez przepisy prawa. Oznacza to, że w tym przypadku również określenie kwalifikacji, sposobu wynagradzania oraz ukształtowanie stosunku pracy musi podlegać rygorom określonym w ustawie i rozporządzeniu. Takie wymagania, nieobecne w poprzednio obowiązujących rozporządzeniach, wynikają ze zmiany sposobu powoływania wysokich urzędników samorządowych – poprzednio powoływani byli przez organ kolegialny (radę), a obecnie

decyzję podejmuje jednoosobowo wybierany w wyborach wójt (burmistrz, prezydent). Jest to sposób ogólnego określenia kwalifikacji i wynagrodzeń funkcjonariuszy publicznych zgodny z ideą i treścią służby publicznej. Dlatego też Prezes Rady Ministrów nie podzielił wątpliwości Rzecznika w tym zakresie.

W zakresie wniosku dotyczącym ograniczenia wolności wyboru i wykonywania pracy, gwarantowanej w art. 65 ust. 1 Konstytucji, Prezes Rady Ministrów podkreślił, że nie ma on charakteru absolutnego i sama Konstytucja przewiduje ustawowe określenie wyjątków od konstytucyjnej reguły. Aktem takim jest ustawa o samorządzie gminnym przyznająca kompetencję do powoływania i odwoływania zastępcy przez wójta (burmistrza, prezydenta), a także kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 30 ust. 2 pkt 5 tej ustawy). Z kolei zarzucany przez wnioskodawcę brak bliższego określenia, jakie kwalifikacje uprawniają do ubiegania się o pracę w jednostce samorządu terytorialnego, Prezes Rady Ministrów uzasadnił wielością aktów normatywnych określających zakres zadań wykonywanych przez samorząd, a jednocześnie statusem pracowników, którzy te zadania mają wykonywać (np. pracownicy socjalni zatrudnieni w ośrodkach pomocy społecznej mają uregulowany swój status w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.). Poza tym część obowiązków i praw pracowniczych pracowników jednostek samorządu terytorialnego uregulowanych zostało poprzez odesłanie do np. ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.), a dodatkową, ogólną regulację stanowi jeszcze ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.). Wskazując na powyższe, Prezes Rady Ministrów odrzucił zarzut o braku wyczerpującego określenia kwalifikacji wymaganych od pracowników w jednej ustawie, uznając jednocześnie racjonalność powierzenia Radzie Ministrów obowiązku wykonania w sposób jednolity dyspozycji ustawy, czyli jednolitego określenia pozytywnych i negatywnych przesłanek zatrudnienia pracowników samorządowych.

Prezes RM nie podzielił również argumentacji RPO opartej na art. 153 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym, że Prezes RM jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej, gdyż delegacja ustawowa zawarta w zaskarżonym przepisie nakazała wydać rozporządzenie Radzie Ministrów, nie zaś jej Prezesowi.

3. Pismem z 11 października 2004 r. zajął stanowisko w sprawie Marszałek Sejmu. Stwierdził, że zaskarżony art. 20 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Według Marszałka Sejmu nie budzi wątpliwości, że ograniczenia w dostępie do służby publicznej, wynikające z ustalenia kryteriów kwalifikacyjnych kandydatów, mogą mieć miejsce jedynie w ustawie. Rozporządzenie do ustawy, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, musi być wydane (niezależnie od innych konstytucyjnie określonych warunków) ściśle według ustawowo określonych wytycznych dotyczących treści aktu, czyli materialnego określenia treści aktu ustawowego. Sposób ich określenia pozostawił ustrojodawca do wyboru ustawodawcy, jednak nie mogą one m.in. mieć charakteru blankietowego czy przekazywać do uregulowania kwestii zastrzeżonych do określenia w ustawie.

Ponieważ w ustawie o pracownikach samorządowych problematyka kwalifikacji wymaganych od pracowników samorządowych nie jest w ogóle uregulowana, poza stwierdzeniem, że ma on posiadać odpowiednie kwalifikacje, Marszałek Sejmu uznał, że nie daje podstaw do ustalenia, iż ustawodawca dopełnił obowiązku wynikającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Pismem z 16 listopada 2004 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny. Stwierdził, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Podzielając zarzuty przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich,

Prokurator Generalny przypomniał formalne warunki, określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji, jakie powinno spełniać upoważnienie do wydania aktu normatywnego. Zauważył, że w art. 20 ustawy o pracownikach samorządowych wytyczne do wydania rozporządzenia dotyczą jedynie „zasad wynagradzania”, nie zaś „wymagań kwalifikacyjnych”. Zwraca ponadto uwagę, że art. 60 Konstytucji, który mówi o „służbie publicznej”, obejmuje również pracowników samorządowych. Ponieważ jednak status pracownika samorządowego nie wiąże się z zakresem powierzonych zadań, lecz faktem zatrudnienia w jednostce określonej w art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, to należy uznać, że wskazana w art. 60 Konstytucji „służba publiczna” nie obejmuje wszystkich pracowników samorządowych. Tak więc nie można podzielić poglądu RPO, że „służba publiczna” obejmuje również w pełni pracowników samorządowych.

Prokurator Generalny wskazał też, podobnie jak Prezes Rady Ministrów, że kwalifikacje niektórych grup pracowników, zaliczanych do pracowników samorządowych, wynikają z odrębnych uregulowań ustawowych i ich status wynika z innych ustaw niż ustawa o pracownikach samorządowych.

II

Na rozprawę 25 stycznia 2004 r. stawili się uczestnicy postępowania, przedstawiciele wnioskodawcy – Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejmu, Prezesa Rady Ministrów oraz Prokuratora Generalnego. Wszyscy poparli stanowiska wyrażone na piśmie i udzielili wyczerpujących odpowiedzi na pytania członków składu orzekającego. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego dodatkowo zmodyfikował swoje stanowisko, uzupełniając je wnioskiem o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, argumentując to potrzebą utrzymania – na okres przejściowy, do czasu wydania nowych przepisów – zasad określających warunki kwalifikacyjne dla pracowników samorządowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 20 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, zasadniczy dla rozpoznania przez Trybunał niniejszej sprawy, ma następującą treść:

„Rada Ministrów, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, określa, w drodze rozporządzenia, zasady wynagradzania i wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych. Rada Ministrów przy ustalaniu zasad wynagradzania członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), odrębnie dla każdego stopnia zasadniczego podziału terytorialnego, uwzględnia liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego”.

Przepis powyższy nakłada na Radę Ministrów obowiązek uregulowania w rozporządzeniach zasad wynagradzania oraz wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych. W oparciu o zawartą w nim delegację Rada Ministrów wydała m.in. rozporządzenie z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 61, poz. 708 ze zm.) oraz rozporządzenie z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 33, poz. 264 ze zm.).

Rozporządzenia te zostały również wskazane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Drugim przepisem umocowującym Radę Ministrów do wydania wyżej wskazanych rozporządzeń jest art. 21 ust. 2 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, który stanowi, że „Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa warunki, w jakich do okresu pracy w jednostkach samorządu terytorialnego wlicza się okresy zatrudnienia w innych zakładach pracy”. Nie ma on jednak bezpośredniego związku z zaskarżeniem i dlatego zostanie w poniższych rozważaniach pominięty.

Dodatkowo przypomnienia wymaga, że art. 20 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, w zakresie zasad wynagradzania pracowników jednostek samorządu terytorialnego, był już przedmiotem kontroli konstytucyjności. Wyrokiem z 15 kwietnia 2002 r. (sygn. K 23/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 19) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis ten jest zgodny z art. 16 ust. 2, art. 32 i art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się jednak o zgodności tego przepisu w zakresie, w jakim upoważnia do wydania rozporządzenia regulującego zasady wynagradzania i zatrudniania pracowników samorządowych, ani też pod kątem formalnym (art. 92 ust. 1 Konstytucji).

2. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji „rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 92 ust. 1 Konstytucji dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi „określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (musi określać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”) oraz treściowym (musi określać „wytyczne dotyczące treści aktu”). Brak jest konstytucyjnej definicji „wytycznych”, ale przyjmuje się, że wytyczne to polecenia, które nie tylko wskazują zakres i typ spraw, ale zawierają również pewne wskazania dotyczące tego, ku czemu ma zmierzać treść, która zostanie zawarta w rozporządzeniu. Skoro bowiem art. 92 ust. 1 mówi o „wytycznych dotyczących treści aktu”, to nie ulega wątpliwości, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. „Wytyczne dotyczące treści aktu” mogą przybierać różną postać redakcyjną; mogą mieć zarówno charakter „negatywny”, tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy, jak i charakter „pozytywny”, np. przez ustalenie kryteriów, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje, jakie ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu.

Ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia (orzeczenia TK: z 19 października 1988 r., sygn. Uw 4/88, OTK w 1988 r., poz. 5, s. 79, z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11, s. 100, z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35, s. 304). Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny potwierdził wcześniejsze swoje stanowisko, uznając niekonstytucyjność upoważnienia blankietowego. Tak więc „w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na primacie ustawy

jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie cedować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej (...). Nie jest dopuszczalne, by prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej (...)" (wyroki: z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47, s. 262-263, z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12, s. 72). Od czasów Konstytucji PRL można było mówić o obowiązku takiego zredagowania przepisu upoważnienia, aby wyznaczał pewne minimum kierunku unormowań, jakie mają być zawarte w akcie wykonawczym. Obowiązek ten stawał się tym bardziej wyrazisty, im istotniejsza, z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich oraz zasady wyłączności ustawy, stawała się treść uregulowań, które miały być zawarte w akcie wykonawczym.

Nie ulega wątpliwości, że art. 20 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych nie daje podstawy do skonstruowania przez Radę Ministrów rozporządzenia regulującego zasady wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich. Wystarczającej podstawy do zrekonstruowania wytycznych treściowych niezbędnych do prawidłowego, zgodnego z oczekiwaniami ustrojodawcy, aktu podustawowego nie dają również inne przepisy ustawy. Rada Ministrów, wydawszy rozporządzenie, przekroczyła przyznane przez ustawę kompetencje, a regulując materię zastrzeżoną dla ustawodawcy, wkroczyła też, tym samym, w sferę praw i wolności konstytucyjnych, której nie ma prawa regulować, lecz może jedynie dopełniać pod względem formalnym, techniczno-organizacyjnym.

Reasumując powyższe spostrzeżenia, należy więc uznać, że upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest niekonstytucyjne. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający do uznania sprzeczności z ustawą zasadniczą upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 ust. 1 Konstytucji, zostaną spełnione.

3. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny dostrzega bezpośredni związek kwestionowanej regulacji z prawami konstytucyjnymi wskazanymi we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, w szczególności z art. 60 Konstytucji (jednakowym dostępem do służby publicznej). Sam wnioskodawca uznaje za bezsporny fakt konieczności wprowadzenia kryteriów kwalifikacyjnych przy zatrudnianiu pracowników samorządowych, zastrzegając jedynie konieczność ustawowego ich ustalenia. Rzecznik Praw Obywatelskich słusznie podkreśla, iż zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dostępu do służby publicznej (m.in. wyroki: z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163, z 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16) art. 60 Konstytucji gwarantuje każdemu obywatelowi korzystającemu z pełni praw publicznych prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Nie wyraża on jednak gwarancji, iż każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie oraz pełnię praw publicznych zostanie przyjęta do służby publicznej. Ustawodawca uprawniony jest bowiem do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej, z uwzględnieniem jej rodzaju oraz istoty. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny jedynie uzupełniająco zwraca uwagę na fakt, że dostęp jednakowy nie oznacza dostępu dla każdego, czyli *stricte* powszechnego. Nie jest bowiem możliwe, aby każdy obywatel polski dysponujący pełnią praw publicznych mógł znaleźć zatrudnienie w służbie publicznej. Wynika to co najmniej z dwóch przyczyn: zapewnienia odpowiednich kwalifikacji do określonych zadań oraz niecelowości budowania nadmiernie licznej grupy pracowników utrzymywanych z publicznych środków.

4. Powołany uzupełniająco w uzasadnieniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich art. 65 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, od którego wyjątki określa ustawa. Oznacza to, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lutego 2004 r. (sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9), że każda ingerencja w wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy może być podejmowana na zasadzie wyjątku od zasady nieingerencji, w oparciu o przesłanki określone przez prawodawcę w ustawie lub dopełniające w aktach wykonawczych powszechnie obowiązujących.

W świetle powyższego nie powinno budzić wątpliwości, że obiektywne kryteria doboru kandydatów do służby publicznej, wymogi kwalifikacyjne pracowników samorządowych, jak też ograniczenia w korzystaniu z wolności określonych w art. 65 ust. 1 Konstytucji muszą mieć swoje źródło przede wszystkim w ustawie.

Wnioskodawca słusznie podkreśla, że pracownicy samorządowi są objęci pojęciem służby publicznej. Wymaga jednak sprecyzowania, że przepisy te nie mają tego samego zakresu pojęciowego, a jedynie pewien wspólny zakres zastosowania. Konstytucja w art. 60 wskazuje, jak to zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00 (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29), że „służba publiczna (służba państwowa, służba cywilna) to kadra wykonująca zadania aparatu państwowego, w tym administracyjnego”. Art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że: „Ustawa określa status prawny pracowników zatrudnionych w (...) – zwanych dalej «pracownikami samorządowymi»”, bez określenia, jakich wykonywanych zadań i zajmowanych stanowisk to dotyczy. Niezależnie od tego, jak słusznie podkreślił Prokurator Generalny w swoim stanowisku, art. 1a ustawy o pracownikach samorządowych wskazuje kolejne grupy pracowników samorządowych, których „status prawny” objęty jest unormowaniem odrębnych przepisów. Oznacza to, że jednorodne uregulowanie wskazanej przez Rzecznika we wniosku materii może być nie tylko utrudnione, ale i bezcelowe. Z punktu widzenia Konstytucji nie ma bowiem znaczenia, w ilu aktach prawnych określony jest zbiór regulacji dotyczący danej materii (choć niewątpliwie ma to znaczenie dla przeciętnego odbiorcy regulacji prawnych, w szczególności tego, który jest ich adresatem), lecz jedynie fakt poprawności konstytucyjnej kontrolowanych przepisów.

5. Trybunał Konstytucyjny uznaje celowość ustawowego uregulowania zasad naboru administracji samorządowej, z ustaleniem kryteriów łączących możliwość zajmowania określonego stanowiska z wykształceniem uznawanym za gwarantujące należyte sprawowanie funkcji w administracji. Samorząd terytorialny, zgodnie z przyjętym w Konstytucji założeniem postępującej decentralizacji zarządzania państwem i wskazaną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości, ma prawo i obowiązek wykonywać zadania publiczne w zakresie przewidzianym przez ustawodawcę. Jednak do wykonywania tych zadań winne być wyznaczone osoby, które spełniają najwyższe wymogi kwalifikacyjne, w tym posiadają adekwatne do zajmowanych stanowisk wykształcenie. Powszechnie znany fakt lawinowego przyrostu regulacji prawnych, skomplikowanie spraw, które wymagają rozstrzygnięcia, oraz wymagania stawiane przez uczestnictwo Polski we Wspólnotach Europejskich nakazują wręcz wprowadzenie ramowych, ogólnych zasad, które powinien spełniać urzędnik samorządowy. Modelowym wzorem w tym zakresie może być ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483), która stanowi, w jakich urzędach funkcjonuje korpus służby cywilnej, jakie stanowiska są nim objęte (art. 2), jak i kto może być w niej zatrudniony (art. 4, art. 28 i inne).

Parlament Europejski w przyjętym 6 września 2001 r. Kodeksie dobrej administracji wskazał ogólne zasady dobrej praktyki administracyjnej, która narzuca wręcz konieczność wszechstronnej, obiektywnej i rzetelnej pomocy jednostce. Aby taka pomoc mogła być udzielona, konieczne jest spełnienie wysokich standardów związanych z obsługą zarówno podmiotów zewnętrznych, jak i wewnątrz samych jednostek samorządowych. Dlatego też niezbędne jest uregulowanie, według obiektywnych i czytelnych kryteriów, zasad naboru pracowników jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie w zakresie kwalifikacji, którymi pracodawca ma się kierować. Jak wskazano już wyżej, kryteria te powinny być ustalone w ustawie i w sposób maksymalnie precyzyjny ograniczać swobodę regulacji podustawowej.

Ze względu na konieczność zachowania w porządku prawnym uregulowań, które określają niezbędne z punktu widzenia funkcjonowania administracji reguły zatrudniania pracowników, Trybunał Konstytucyjny postanowił, na mocy art. 190 ust. 3 Konstytucji, odroczyć utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu we wskazanym przez Trybunał Konstytucyjny zakresie – do 31 lipca 2005 r.

Z powyższych względów Trybunał orzekł, jak w sentencji.