Bogusław Przywora¹

**Konstytucyjna zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego
a założenia służby cywilnej. Wybrane zagadnienia**

I

Celem badań podjętych w niniejszej publikacji jest wykazanie zależności pomiędzy konstytucyjną zasadą niepołączalności mandatu parlamentarnego (art. 103) a konstytucyjnymi założeniami bezstronności i neutralności politycznej służby cywilnej (art. 153). Udzielenie odpowiedzi na tak postawiony problem badawczy wymaga, w pierwszej kolejności, przedstawienia ogólnych regulacji w zakresie niepołączalności mandatu parlamentarnego. Stanowiąc to winno podstawę dla odniesienia tej zasady do rozwiązań w zakresie służby cywilnej.

II

Zasada *incompatibilitas*² stanowi jedno z klasycznych ustrojowych rozwiązań współczesnego parlamentaryzmu³. Uzasadnieniem dla wprowadzenia zakazu łączenia mandatu parlamentarnego z piastowaniem określonych stanowisk w aparacie państwa oraz z funkcjami publicznymi było stworze-

¹ Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

² Por. Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, międzynarodowego)*, t. I, Warszawa 1929, s. 185; por. *Słownik łaciny średnio-wiecznej w Polsce*, Wrocław 1978, s. 84.

³ Por. *Encyklopedia prawa*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Warszawa 1999, s. 197; także H. Suchocka, *Zasada podziału i równowagi władz*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 161.

nie należytych gwarancji niezależności parlamentarzystów w sprawowaniu mandatu, a przede wszystkim eliminacji, pojawiających się nieuchronnie, różnych konfliktów interesów i zjawisk korupcyjnych⁴.

De lege lata zasada niepołączalności uregulowana została w art. 103 i w art. 241 ust. 4 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵ (niepołączalność w znaczeniu formalnym jako ustawowy zakaz piastowania przez jedną i tę samą osobę wzajemnie wykluczających się stanowisk, wiążących się z różnymi zadaniami państwowymi) oraz *incompatibilitas*, w znaczeniu materialnym jako ustawowy zakaz uczestniczenia w określonych stosunkach prawnych, unormowana jest w art. 107)⁶. Ponadto zasada niepołączalności znajduje odzwierciedlenie na poziomie ustawodawstwa zwykłego. W niniejszym opracowaniu przedstawione zostaną regulacje dotyczące niepołączalności mandatu parlamentarnego, zawarte w ustawie o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r.⁷

Z punktu widzenia problematyki służby cywilnej kluczowe znaczenie ma zakaz w znaczeniu formalnym, co będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Z tego punktu widzenia, fundamentalnego znaczenia nabierają tezy zawarte w uzasadnieniu uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 1996 r.⁸ Trybunał wyprowadził wówczas konstatację, iż zasada *incompatibilitas* „[...] stanowi konsekwencję podstawowych zasad konstytucyjnych, określających, oparty na zasadzie podziału władzy ustrój i służyć ma realizacji tych zasad, w tym niezależności władzy ustawodawczej od wykonawczej, niezawisłości sędziowskiej, neutralności politycznej określonych służb państwowych”. Stąd też sędziowie wywiedli, że wprowadzone w art. 103 Konstytucji RP zakazy, wprowadzając pewną formę ograniczenia praw i wolności, niemniej jednak dla zagwarantowania prawidłowego składu i funkcjonowania parlamentu mają wymiar fundamentalny. Trybunał słusznie uznał, że sprawowanie mandatu parlamentarnego należy traktować w kategoriach szczególnego rodzaju służby publicznej, dla wypełniania któ-

⁴ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 103*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, T. IV, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003, s. 1.

⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

⁶ Por. D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu parlamentarnego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” nr 1, 2000, s. 27.

⁷ Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

⁸ Uchwała TK z dnia 6 lutego 1996, W.11/95, OTK ZU 1996, nr 1, poz. 5, s. 63.

rej konieczne jest zastosowanie różnego rodzaju ograniczeń, sięgających dalej, niż w stosunku do zwykłych obywateli⁹.

Z dyspozycji art. 103 ustawy zasadniczej można wyprowadzić wniosek, że zasada *incompatibilitas* może być ujmowana na dwóch płaszczyznach:

- zakazu łączenia mandatu poselskiego z określonymi funkcjami publicznymi tzw. niepołączalność (art. 103 ust. 1),
- zakazu sprawowania funkcji (art. 103 ust. 2).

Nie ulega wątpliwości, iż wprowadzenie zakazu wykluczającego jednocześnie wykonywanie mandatu z innymi funkcjami lub stanowiskami państwowymi stanowi jeden z mechanizmów gwarantujących przestrzeganie zasady demokratycznego państwa prawa oraz zasady podziału władzy¹⁰. Uzyskanie mandatu stawia określoną osobę przed koniecznością dokonania wyboru pomiędzy pełnieniem mandatu a zatrudnieniem w instytucjach objętych zakazem¹¹. Realizacja tej zasady zatem znajduje zastosowanie dopiero w przypadku objęcia i wykonywania mandatu, co oznacza, że piastowanie stanowiska czy funkcji dodatkowej objętej zakazem skutkuje wygaśnięciem mandatu. Zatem zasada ta ma charakter uniwersalny i wiąże wszystkich parlamentarzystów. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie, jaki wprowadził ustrojodawca, jest obowiązek zastępczego sprawowania funkcji prezydenta przez Marszałka Sejmu, albo – gdy ten nie może – Marszałka Senatu (art. 131 ust. 1 i 2)¹².

Zgodnie z art. 103 ust. 1 ustawy zasadniczej mandatu nie można łączyć z następującymi funkcjami:

- w innych organach konstytucyjnych państwa, tj.: Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji;
- ambasadora;
- z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej;
- z zatrudnieniem w administracji rządowej.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Por. Ch. Monteskiusz, *O duchu praw*, t. I, Warszawa 1957, s. 244.

¹¹ Por. L. Garlicki, op.cit., s. 3.

¹² Ibidem.

Z punktu widzenia tematu artykułu kluczowe znaczenie ma także kwestia interpretacji terminu „administracji rządowej”, bowiem, zgodnie z ustawą zasadniczą, korpus służby cywilnej funkcjonuje w obszarze tej części administracji. W tym zakresie fundamentalne znaczenie miały ustalenia podjęte na wspólnym posiedzeniu Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu w dniu 6 listopada 1997 roku. Wypracowano wówczas definicję pojęcia „administracji rządowej” jako części administracji publicznej „[...] obejmującej organy administracji rządowej, urzędy organów administracji rządowej oraz jednostki organizacyjne podporządkowane organizacyjnie organom administracji rządowej i ich urzędom [...]”¹³. Przy czym pod pojęciem jednostki podporządkowanej organizacyjnie należy rozumieć, że „[...] jest częścią całości, którą tworzy administracja rządowa, wykonuje część zadań administracji rządowej, jednostka nadrzędna kieruje pracą jednostki podporządkowanej, tj. ma prawną możliwość wiążącego oddziaływania na jej zachowanie [...]”¹⁴. Trafną definicję tego pojęcia proponuje J. Mordwiłko, definiując jako „[...] cały zespół organów oraz urzędów połączonych ze sobą rozlicznymi więzami organizacyjnymi i funkcjonalnymi, który na szczeblu centralnym (najważniejszym) spina Rada Ministrów; są to zatem te organy i urzędy, które w sposób bezpośredni lub pośredni podlegają Radzie Ministrów (oraz jej członkom)”¹⁵.

Problematyka interpretacji terminu administracji rządowej była szeroko podejmowana również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Szczególnego znaczenia w tym zakresie nabierają tezy zawarte w wyroku TK z dnia 28 kwietnia 1999 r.¹⁶ W przywołanym wyroku Trybunał wywiódł, iż „[...] sferą działania korpusu służby cywilnej są urzędy administracji rządo-

¹³ Ustalenia podjęte na wspólnym posiedzeniu Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu w dniu 6 listopada 1997 roku w związku z art. 103 niepołączalności mandatu poselskiego z zatrudnieniem w administracji rządowej, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 1997, s. 65 i n.

¹⁴ P. Przybysz, *Pojęcie administracji rządowej w nowej Konstytucji*, [w:] *Konstytucja, Trybunał Konstytucyjny*, pod red. J. Oniszczyka, Warszawa 1998, s. 69; także J. Lang, *Opinia sporządzona w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnianiem w administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 1997, s. 73.

¹⁵ Cytat za J. Mordwiłko, *Opinia sporządzona w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnianiem w administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 1997, s. 70.

¹⁶ Wyprowadzona przez TK wykładnia terminu „urzędy administracji rządowej” zawarta w wyroku TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99, OTK ZU nr 4/1999.

wej, a Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem tego korpusu”¹⁷. Zatem do zakwalifikowania urzędu na urząd administracji rządowej niezbędne jest równoczesne spełnienie dwóch warunków. Pierwszym z nich jest konieczność [...] wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej oraz odpowiednie umiejscowienie w tym segmencie aparatu państwowego, na czele którego stoi rząd, czyli Rada Ministrów”¹⁸. Prezentowane w w/w wyroku stanowisko w zakresie wykładni pojęcia urzędy administracji rządowej utrzymał Trybunał w wydanym przez siebie wyroku z dnia 13 listopada 2003 r.¹⁹

Impuls do podjęcia przez Trybunał Konstytucyjny rozważań stanowił złożony przez grupę posłów wniosek o zbadanie zgodności art. 1 pkt 1, 2 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o zmianie ustawy o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych²⁰ z art. 2 i 153 Konstytucji. Do dnia 1 października 2002 r. Prezes Urzędu Rejestracji był centralnym organem administracji rządowej, wykonującym swoje zadania przy pomocy Urzędu i w konsekwencji w Urzędzie tym, zgodnie z nakazem wyrażonym w art. 153 ust. 1 Konstytucji i art. 2 pkt 2 ustawy o służbie cywilnej, działałby korpus służby cywilnej. Kwestionowana nowelizacja zmieniła status omawianego urzędu. Nie ulega wątpliwości, iż struktura organizacyjna i kompetencyjna tego urzędu jest niejednolita. Urząd ten bowiem ma zarówno cechy właściwe dla jednostki obsługującej ministra, jak i również cechy charakterystyczne dla samodzielnego organu administracyjnego. We wniosku wnioskodawcy podnieśli fakt, pominięcia przy nowelizacji przepisu dotyczącego organizacji urzędu, powodującego „że zatrudnieni w nim pracownicy nie tworzą korpusu służby cywilnej, o którym mowa w art. 153 Konstytucji”. Urząd Rejestracji niewątpliwie nie jest jednostką wchodzącą w skład ministerstwa i nie jest także urzędem centralnego organu administracji rządowej.

Biorąc pod uwagę obie przesłanki, Trybunał przyjął, iż Urząd jest jednostką organizacyjną, należącą do kategorii aparatu pracy (aparatu pomocniczego) ministra, funkcjonującą obok ministerstwa. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że wcale na ustawodawcy nie spoczywał konstytucyjny obowiązek utworzenia Urzędu Rejestracji jako urzędu central-

¹⁷ Teza z wyroku K. 3/99.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Wyrok z dnia 13 listopada 2003 r. sygn. K 51/02 OTK ZU 2002 Nr 199, poz. 1952.

²⁰ Dz.U. Nr 152, poz. 1263, dalej: ustawa nowelizująca.

nego organu administracji rządowej. Oznacza to, że dopuszczalnym było powołanie jednostki podporządkowanej ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, umożliwiając mu tym samym realizację zadań, związanych z działaniem administracji rządowej, jakim jest polityka zdrowotna.

Odnosząc się *stricte* do postawionego przez wnioskodawców zarzutu naruszenia przepisu art. 153 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny odwołał się częściowo do argumentacji przywoływanej w wyroku sygn. K 3/99. Mianowicie podkreślił wypływający z dyspozycji art. 153 ustawy zasadniczej fundamentalny obowiązek ustawodawcy zwykłego odpowiedniego „[...] ukształtowania organów funkcjonujących w służbie cywilnej, które wyeliminuje oddziaływanie o charakterze politycznym [...]”. Zdaniem Trybunału właśnie [...] neutralność polityczna korpusu służby cywilnej stanowić ma gwarancję, nieodzownej dla prawidłowego wykonywania zadań państwa, stabilności kadry urzędniczej w sytuacji zmieniających się w demokratycznym państwie rządów²¹. Mając na względzie postawiony we wniosku zarzut, Trybunał Konstytucyjny odniósł się do problematyki aparatu pomocniczego pracy ministrów, akcentując, iż obsługę zapewniają przede wszystkim ministerstwa, ale może ją stanowić również inny urząd wyznaczony do obsługi Ministra przez Prezesa Rady Ministrów. Taką konstatację wywiedli sędziowie z brzmienia ówczesnej ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., posługującej się szerszą formułą urzędów, odwołującą się z kolei do art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²². W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny wyprowadził wniosek, iż „art. 153 Konstytucji pozwala na wysunięcie tezy, że cały aparat urzędniczy, wykonujący zadania na rzecz administracji publicznej, w jej części podlegającej Radzie Ministrów, powinien być objęty ustawą o służbie cywilnej i jako taki wchodzić w jej skład”²³.

W końcowej części uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny podniósł niezmiernie istotny problem, postawiony przeze mnie na początku tego rozdziału, a mianowicie modyfikacji ustroju państwowego w sytuacji, gdyby ustawa przewidywała niewłączanie do korpusu służby cywilnej osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych we wszystkich urzędach spełniających konstytucyjne kryteria wymagane do uznania ich za urzędy administracji rzą-

²¹ Teza z wyroku TK w sprawie K 51/02.

²² Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929 ze zm.

²³ Teza z wyroku TK w sprawie K 51/02.

dowej, w przypadku kiedy urząd wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej i jest funkcjonalnie podporządkowany naczelnemu organowi administracji rządowej (Ministrowi Zdrowia). Na tak postawiony problem Trybunał udzielił jednoznacznej i kategorycznej odpowiedzi, iż z dyspozycji art. 153 ustawy zasadniczej wynika „nakaz tworzenia i działania korpusu służby cywilnej we wszystkich urzędach administracji rządowej”²⁴, a na ustawodawcy zwykłym spoczywa konstytucyjny obowiązek jego realizacji.

Konstytucja w artykule 103 ust. 2 zawiera katalog korpusów zawodowych objętych zakazem *incompatibilis*, do którego należą: sędziowie, prokuratorzy, urzędnicy służby cywilnej, funkcjonariusze policji oraz służb ochrony państwa oraz żołnierze²⁵.

Przedstawiony powyżej katalog ma charakter otwarty. Przemawia za tym art. 103 ust. 3 ustawy zasadniczej, dopuszczający wprowadzenie ustawą innych przypadków zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania.

W świetle powyższego można postawić pytanie, czy przynależność do jednej z kategorii korpusu zawodowego zawsze skutkuje niemożliwością objęcia mandatu poselskiego?

Z treści art. 103 ust. 2 ustawy zasadniczej wynika zakaz aż do momentu ustania zatrudnienia. W piśmiennictwie nie ma jednak jednolitego stanowiska w tym zakresie. Jedni (m.in.: P. Sarnecki²⁶, D. Lis-Staranowicz²⁷) prezentują pogląd, iż mamy tutaj do czynienia z najdalej idącym skutkiem, tj. niewybieralnością, czyli wykluczeniem kandydowania osób objętych zakazem. Inni (m.in. J. Mordwilko²⁸ i Z. Witkowski²⁹) stoją na stanowisku, iż zakaz ten aktualizuje się dopiero po wyborze i do jego objęcia wystarczy uzyskanie długoterminowego urlopu, bez konieczności występowania z korpusu na zawsze.

²⁴ Teza z wyroku TK w sprawie K 3/99.

²⁵ Katalog korpusów zawodowych objętych zakazem łączenia z mandatem posła przywołuję za L. Garlickim, op.cit., s. 8.

²⁶ Por. P. Sarnecki, *Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 1997, s. 84.

²⁷ Por. D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność (incompatibilis) mandatu parlamentarnego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” nr 1, 2000, s. 31.

²⁸ Por. J. Mordwilko, op.cit., s. 69.

²⁹ Por. Z. Witkowski, *Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 1997, s. 79.

Przeciwni temu stanowisku (m.in.: B. Banaszak³⁰, M. Kruk³¹ i A. Szmyt³²) uważają, że dla objęcia mandatu niezbędna jest trwała rezygnacja z przynależności do określonych korpusów. Uzasadnieniem dla takiego rozwiązania jest niepodlegająca dyskusji okoliczność, iż od osób wykonujących zawody, o których mowa w art. 103, wymaga się bezwzględniej apolityczności, a tylko przez rezygnację z przynależności do korpusu można uzyskać taką gwarancję. Ponadto, dla zachowania odrębności pomiędzy art. 103 ust 1 (niepołączalność) a art. 103 ust. 2 (niewybieralność), konieczne jest wprowadzenie wyższych wymagań dla członków korpusów³³.

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki szczególne znaczenie miało również wyprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 10 listopada 1998 r., stanowisko, iż wszelkie ograniczenia biernego prawa wyborczego muszą wprost wynikać z przepisów konstytucyjnych³⁴. Zasada niepołączalności – jak trafnie podnosi B. Banaszak – stanowi „ważne ograniczenie biernego prawa wyborczego kiedy jest wyraźnie zawarta w normach ustawowych”³⁵. Zakaz ten rodzi skutki prawne w przypadku kandydowania przez osoby piastujące stanowisko lub funkcję objętą tą zasadą. Tytułem przykładu można wskazać na ordynację sejmową i senacką. Zgodnie z art. 177 ust. 1 pkt 7a, wygaśnięcie mandatu posła następuje na skutek sprawowania przez niego albo powołania go na stanowisko radnego organów stanowiących samorządu terytorialnego.

Art. 103 ustawy zasadniczej nie określa skutków prawnych naruszenia zakazów, co oznacza, że kwestie te pozostawiono regulacji ustawodawstwa zwykłego. Z reguły przyjmuje się – jak słusznie podnosi L. Garlicki – iż sankcją taką jest wygaśnięcie mandatu, co przyjęto w art. 241 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym połączenie stanowiska posła lub senatora z funkcją lub zatrudnieniem, których dotyczy zakaz określony w art. 103 Konstytucji, spowoduje wygaśnięcie mandatu po upływie miesiąca od dnia wejścia

³⁰ Por. B. Banaszak, *Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 1997, s. 80.

³¹ Por. M. Kruk, *Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 1997, s. 83.

³² Por. A. Szmyt, *Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 1997, s. 89.

³³ Por. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 9.

³⁴ Wyrok TK z dnia 10 listopada 1998, K.39/97, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 99.

³⁵ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 347.

w życie konstytucji, chyba że poseł albo senator wcześniej zrzeknie się funkcji albo ustanie zatrudnienie. Wydaje się, iż w tym przypadku należy przyjąć szerokie rozumienie terminu „połączenie”, uwzględniające zarówno sytuację zakazu łączenia, jak i sprawowania³⁶.

Z uwagi na podejmowaną problematykę artykułu, dalsze rozważania poświęcone zostaną przedstawieniu zależności pomiędzy zasadą niepołączalności a służbą cywilną.

III

Zgodnie z art. 153 ust. 1 ustawy zasadniczej „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. Przepis ten dokonuje konstytucjonalizacji ustroju służby cywilnej. Pozwala na wyprowadzenie kluczowych założeń w zakresie ograniczenia swobody ustawodawcy w takich kwestiach, jak: status, organizacja, funkcjonowanie, czy rekrutacja do służby cywilnej³⁷. Z tymi postanowieniami korespondują regulacje zawarte w art. 1 aktualnie obowiązującej ustawy o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r.³⁸, na mocy którego „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju”.

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki szczególnie przydatne wydają się być wyprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 10 kwietnia 2002 r.³⁹, fundamentalne tezy dla funkcjonowania państwa, iż „najważniejszym uzasadnieniem dla koncepcji korpusu służby cywilnej jest potrzeba zapewnienia administracji rządowej, a więc i państwu jako takiemu, a może i całemu mechanizmowi sprawowania władzy publicznej, zespołu nie angażujących się w partyjną politykę, wysoko kwalifikowanych i uniezależnionych od zmiennych w demokracji politycznych koniunktur wykonawców, gwarantujących – głównie w rezultacie swojej neutralności politycznej

³⁶ Por. J. Mordwiłko, op.cit., s. 69.

³⁷ Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 312.

³⁸ Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

³⁹ Sygn. akt K 26/00.

– ciągłość oraz można powiedzieć, przewidywalność działania aparatu państwowego⁴⁰.

Czy wprowadzone w tym zakresie rozwiązania rzeczywiście wypełniają konstytucyjne założenia bezstronności i politycznej neutralności?

Z problematyką tą zmierzył się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r.⁴¹ Dla przejrzystości pracy przedstawię pokrótce stan faktyczny, który stał się podstawą wydania orzeczenia. Prokurator Generalny wystąpił o zbadanie zgodności postanowień art. 15 ust. 3 u.s.c. z fundamentalną zasadą ustrojową podziału władz (art. 10). Prokurator zakwestionował, że „osoby reprezentujące wszystkie kluby parlamentarne”, o których mowa w tym przepisie, będą reprezentować Sejm i Senat jako organy władzy ustawodawczej i w takim charakterze uczestniczyć – poprzez udział w Radzie Służby Cywilnej – w sprawowaniu funkcji przynależnych władzy wykonawczej. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił tego poglądu, orzekając o niezasadności postawionego zarzutu, ponieważ uznał, że „[...] można ustalić wykładnię zaskarżonego przepisu zgodną z normami konstytucyjnymi”. Trybunał powołał się w tym zakresie na swoje wypracowane wcześniej orzecznictwo, akcentując „[...] że jeżeli językowe sformułowanie badanego przepisu pozwala na ustalenie takiego rozumienia tego przepisu, które pozwoli na uznanie jego zgodności z konstytucją, to nie ma bezwzględnej konieczności orzekania, że przepis taki jest niezgodny z konstytucją”⁴².

W tym przypadku, zdaniem Trybunału, zastosowaniu techniki wykładni ustawy zgodnie z konstytucją należy przyznawać pierwszeństwo, bowiem koresponduje z domniemaniem konstytucyjności ustaw. Oznacza to, że klub parlamentarny uprawniony jest do delegowania do Rady Służby Cywilnej posła lub senatora będącego członkiem tego klubu. Trybunał podkreślił, iż brak jest niezbędnych regulacji ustawowych określających warunki reprezentowania przedstawicieli klubów parlamentarnych na zewnątrz parlamentu.

Dokonując wykładni pojęcia „osoba reprezentująca klub parlamentarny”, Trybunał zauważył, że zamierzeniem ustawodawcy wyrażonym w zaskarżonym przepisie było desygnowanie osób cieszących się poparciem danej grupy do reprezentowania w Radzie Służby Cywilnej. Zdaniem TK „[...]

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Sygn. akt K 3/99.

⁴² Wyrok TK z dnia 5 stycznia 1999 r. K. 27/98.

takie rozumienie zaskarżonego przepisu pozwala uniknąć kolizji z zasadą podziału władz, a jednocześnie pozwala przyjąć racjonalną wykładnię: osoba, o której mowa, nie reprezentuje organu władzy ustawodawczej, lecz klub parlamentarny jako reprezentatywną, demokratycznie wyłonioną emanację znaczącego środowiska społeczno-politycznego [...]. Wychodząc z takiego założenia Trybunał stanął na stanowisku, [...] iż udział takiej osoby w Radzie jest formą społecznej kontroli nad działalnością administracji publicznej⁴³.

Przesądza o tym również ustawodawca przyznając Radzie Służby Cywilnej status wyłącznie organu opiniodawczo-doradczego. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, „podobny mechanizm partycypacji parlamentarzystów [...] w ciałach opiniodawczych przy organach administracji rządowej w warunkach demokratycznego państwa prawnego występował lub występuje także poza sferą związaną ze służbą cywilną, np. Krajowa Rada Sądownictwa, Polityczny Komitet Doradczy przy Ministrze Spraw Wewnętrznych, Kolegium ds. Służb Specjalnych przy Radzie Ministrów [...]”⁴⁴. Na tym przykładzie Trybunał w w/w wyroku wyraził pogląd, że „[...] prawna kwalifikacja tego udziału oraz ocena konstytucyjności właściwych unormowań nie może być generalizowana, lecz w każdym wypadku musi odnosić się do konkretnych treści danego unormowania [...]”.

Przy analizie powyższego zarzutu Trybunał odniósł się również do kwestii rozdziału władzy wykonawczej od ustawodawczej, uznając za niedopuszczalne „[...] poza przypadkami przewidzianymi w konstytucji, ingerowania jednej władzy w struktury, skład personalny i działanie drugiej [...]”. Narzędziem prawnym umożliwiającym realizację tych założeń jest „[...] uwzględnienie zasady niezależności klubów parlamentarnych od administracji rządowej jako zasadę pochodną od podziału władz [...]”. W oparciu o postanowienia art. 15 ust. 3 u.s.c. Prezes Rady Ministrów został zobowiązany do bezstronnego, opartego na jednakowych zasadach, traktowania wszystkich klubów parlamentarnych. Do kompetencji każdego z klubów należy desygnowanie określonej osoby do Rady Służby Cywilnej, co oznacza, że jest to fakultatywna czynność. W tym miejscu należy podkreślić jeszcze, iż cofnięcie przez klub rekomendacji swojemu przedstawicielowi w RSC, jeżeli członek sam nie złożył rezygnacji, nie powoduje jego odwołania ze składu Rady⁴⁵.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

Co więcej, ustawodawca dbając o stabilizację instytucji Rady Służby Cywilnej wprowadził w tym zakresie obostrzenia, sprowadzające się do tego, iż w razie argumentacji klubu, że jej reprezentant nie spełnia już przesłanek do jego odwołania z Rady konieczna jest jeszcze zgoda kwalifikowanej większości Rady (art. 17 ust. 4).

Kluczowe znaczenie dla podejmowanej problematyki miała również teza wyprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie 3/99: „[...] iż udział w gremiach opiniodawczo-doradczych przy organach administracji rządowej służących kontroli społecznej, z którym nie wiąże się zależność od tego organu ani udział w wykonywaniu jego kompetencji z zakresu administracji publicznej, nie jest zatrudnieniem w administracji, lecz swego rodzaju zinstytucjonalizowaną współpracą z tymi organami [...]”⁴⁶.

We wskazanym powyżej wyroku Trybunał dokonał wykładni pojęcia „zatrudnienia osób w administracji rządowej”. Wywiódł, iż do tej omawianej kategorii osób zalicza się osoby, które zatrudnione są w jednostkach organizacyjnych, które to jednostki wykonują zadania z zakresu administracji publicznej oraz umiejscowione są w tym segmencie aparatu państwowego, na czele którego stoi Rada Ministrów⁴⁷. Natomiast wszystkie inne osoby nie mieszczą się w szeroko rozumianej definicji zatrudnienia osób w administracji rządowej.

Wracając na grunt zasady *incompatibilitas*, należy podkreślić, iż ustrojodawca wyraźnie w art. 103 ust. 1 łączy zakaz sprawowania mandatu posła z zatrudnieniem w administracji rządowej, zaś w ustępie drugim tego przepisu zakaz ten kieruje wyłącznie w stosunku do urzędników służby cywilnej.

Przedstawiona przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia pozwala na przyjęcie, iż politycy (posłowie) nie są wyłączeni od kształtowania ram organizacyjnych kontroli i oceny rozwiązań w zakresie służby cywilnej (mieszczą się dopuszczalnym pojęciu „zinstytucjonalizowanej współpracy”), a co za tym idzie, przy takim rozumieniu wydaje się być dopuszczalne powołanie posłów i senatorów (polityków *ex definitione*) w skład Rady Służby Cywilnej, co przewiduje ustawa o służbie cywilnej.

⁴⁶ Teza z wyroku TK w sprawie K 3/99.

⁴⁷ K 3/99.

Odmiennego zdania jest profesor W. Sokolewicz⁴⁸, negujący członkostwo posłów w Radzie Służby Cywilnej. W jego ujęciu, uwzględniając okoliczność, że korpus służby cywilnej niewątpliwie stanowi element administracji rządowej, a więc zgodnie z konstytucją podlega kontroli sejmowej (art. 95 ust.), jak również mając na względzie związki Rady działającej w charakterze *par excellence* przy Prezesie Rady Ministrów, to udział posłów w składzie Radzie wydaje się być co najmniej nie wskazany, jeżeli nawet byłby zgodny z obowiązującym prawem⁴⁹. Przyjmując wyprowadzoną przez Trybunał Konstytucyjny konstatację, akceptującą członkostwo posłów w składzie Radzie Służby Cywilnej, a wobec poczynionych powyżej rozważań, można sformułować pytanie, czy wprowadzony mechanizm sprzyja realizacji konstytucyjnych założeń bezstronności i neutralności politycznej służby cywilnej?

Wydaje się, iż mamy tutaj do czynienia z dość mozaikową sytuacją, iż wprowadzenie mechanizmu powoływania jest zgodny z ustawą zasadniczą (jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny), niemniej jednak niekoniecznie służby w najwyższym stopniu realizacji konstytucyjnych założeń bezstronności i neutralności politycznej służby cywilnej.

W moim przekonaniu, posłowie realizując funkcję kontrolną mają pełny wgląd w funkcjonujące mechanizmy zarządzania w administracji rządowej, co oznacza, że poprzez przysługujące im instrumenty prawne mogą wpływać na kształt konkretnych rozwiązań w zakresie służby cywilnej. Z tego zaś można wyprowadzić wniosek, że ich bezpośredni udział w Radzie Służby Cywilnej może budzić uzasadnione wątpliwości co do apolityczności, co w żadnym wypadku nie służy neutralności korpusu służby cywilnej.

Opatrzona komentarzem wymaga jeszcze przyjęta w ust. 2 art. 103 Konstytucji konstrukcja tzw. niewybieralności w stosunku do urzędników służby cywilnej. Na pierwszy rzut oka może się wydawać, iż wskazany przepis odnosi się wyłącznie do jednej kategorii członków korpusu służby cywilnej, pozostawiając niejako poza tym nawiasem pracowników służby cywilnej. Niemniej jednak z brzmienia ust. 1 art. 103, zakazującego łączenia mandatu z zatrudnieniem w administracji rządowej, wyprowadzić można konstatację, iż zakaz ten obejmuje również pracowników służby cywilnej.

⁴⁸ Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 153, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, T. IV, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2005, s. 10.

⁴⁹ Por. P. Sarnecki, *Czy poseł może łączyć mandat ze stanowiskiem członka Rady Służby Cywilnej*, „Biuletyn BSE” 1997, nr 4, s. 104–111.

IV

Nie ulega wątpliwości, iż głównym *ratio legis* powołania instytucji służby cywilnej była uzasadniona politycznie potrzeba zapewnienia administracji rządowej profesjonalnego, wyspecjalizowanego, a przede wszystkim neutralnego politycznie korpusu urzędniczego, realizującego szeroko rozumiany interes państwa i ogółu obywateli.

Dla realizacji tej koncepcji fundamentalne znaczenie miało stworzenie na poziomie ustawy zasadniczej ogólnych ram prawnych oraz podstawowych założeń w zakresie organizacji i funkcjonowania służby cywilnej, wytyczających ustawodawcy zwykłemu kierunek podejmowanej reformy administracji rządowej. Konstytucja, mimo że nie przesądza o szczegółowych rozwiązaniach w tym zakresie, tworzy ograniczone ramy dla instytucjonalnych rozwiązań na poziomie ustawowym.

Jednym z tych wytycznych jest zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego z zatrudnieniem w administracji rządowej. Na poziomie konstytucyjnym ustrojodawca wyprowadził jedynie podstawowe zakazy, mające na celu zapewnienie należytych gwarancji niezależności parlamentarzystów w sprawowaniu mandatu, a tym samym eliminacji zjawisk korupcyjnych, jak również pojawiających się nieuchronnie różnych konfliktów interesów. Przemawia za tym art. 103 ust. 3 Konstytucji, dopuszczając wprowadzenie, w drodze ustawy, innych przypadków zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania.

Ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r. stanowi przykład ustawy regulującej tę materię. Na mocy art. 20 ust. 3 tego aktu prawnego, Prezes Rady Ministrów, powołuje, na wniosek klubów parlamentarnych, 7 członków Rady Służby Cywilnej, reprezentujących wszystkie kluby parlamentarne, spośród m.in. posłów i senatorów, czyli osób objętych zakazem *incompatibilitas*.

Rozwiązanie to – w moim przekonaniu – w żadnym wypadku nie może satysfakcjonować. Nie stanowi w najwyższym stopniu realizacji zasady neutralności politycznej służby cywilnej. Podzielam proponowany przez W. Sokolewicza⁵⁰ pogląd, iż wprowadzie udział posła w tym gremium nie jest traktowany w kategoriach zatrudnienia w administracji rządowej, a przez to należy rozumieć, że nie jest objęty zakazem niepołączalności, to jednak

⁵⁰ Por. P. Sarnecki, *Czy poseł może łączyć...*, s. 104–111.

mając na względzie okoliczność, że korpus służby cywilnej stanowi element tej właśnie części administracji, a więc podlega kontroli sejmowej (art. 95 ust. 2), jak również biorąc pod uwagę związek Rady Służby Cywilnej, działającej w charakterze przy Prezesie Radzie Ministrów, to udział posłów w składzie Rady wydaje się być co najmniej nie wskazany, jeżeli nawet byłby zgodny z obowiązującym prawem.

Dla realizacji, w najwyższym możliwym stopniu, konstytucyjnych założeń służby cywilnej konieczne jest całkowite odgródkowanie sfery politycznej od sfery urzędniczej. Postulować należy *de lege ferenda* zmianę treści przepisu art. 20 ust. 3 obowiązującej ustawy o służbie cywilnej poprzez wyłączenie posłów i senatorów z katalogu podmiotów uprawnionych do zasiadania w Radzie Służby Cywilnej.

Za trafne należy również uznać spostrzeżenie P. Czarnego, iż poprzez takie rozstrzygnięcie Trybunał niejako „milcząco zaakceptował sytuację, w której kluby parlamentarne stały się *quasi*-organami państwowymi”⁵¹. Włączenie klubów parlamentarnych w proces sprawowania władzy poprzez organy pozasejmowe może budzić poważne wątpliwości w kontekście zasady podziału władzy⁵².

W świetle powyższego, wyprowadzić można wniosek, iż jednym z podstawowych elementów służących realizacji konstytucyjnych założeń służby cywilnej jest takie ukształtowanie mechanizmów powoływania, organizacji, jak również funkcjonowania służby cywilnej, aby zapewnić jej brak jakichkolwiek, choćby przejściowych, możliwości ingerencji ze strony czynnika politycznego. W tym zakresie fundamentalne znaczenie miała, wyprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 października 2000 r.⁵³ teza, zgodnie z którą przy kształtowaniu warunków dostępu do służby cywilnej ustawodawca winien zachować „zasady i wartości określone w innych przepisach konstytucyjnych, w tym zasady sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji), równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zakazu dyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (art. 32 ust. 2 Konstytucji)”. Realizacja tego celu z kolei wymaga uwzględnienia w najwyższym możliwym stopniu, całokształtu konstytu-

⁵¹ Por. P. Czarny, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r. (sygn. Akt K.3/99)*, „Przegląd Sejmowy” nr 5, 1999, s. 189.

⁵² Ibidem.

⁵³ Por. Wyrok TK w sprawie K 21/99.

cyjnych wartości, w tym m.in. niepołączalności mandatu parlamentarnego z zatrudnieniem w administracji rządowej. Wydaje się, iż stanowią dla ustawodawcy zwykłego wystarczające wytyczne dla kształtowania i organizacji służby cywilnej.

Summary

Constitutional incompatibility rule of parliamentary mandate and assumption civil service. Selected problems

The main goals in my research is to show relation between constitutional incompatibility rule of parliamentary mandate (art. 103) and constitutional assumption of impartiality and political neutrality of civil service (art. 153).

An answer for this problem required, first, to show a general regulations in scope of incompatibility rule of parliamentary mandate. It makes a base to reference this rule to solutions in scope of civil service.

Incompatibility rule of parliamentary mandate constitute one of the classic political solutions in contemporary parliamentary system. As a justify for introduction the ban of connection the parliamentary mandate with having a specific position in the state apparatus and with public functions was to create an appropriate guarantees of members of parliament independent in case of hold the mandate, and first to eliminate the appear unavoidably some interests conflicts and corruption visions.