

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWA SPOŁECZNEGO

Warszawa, dnia 16 października 2012 r.

RCL.DPS.50-96/12

MINISTERSTWO PRACY
DEPARTAMENT PRAWA SPOŁECZNEGO

18. 10. 2012

W w dzienniku oimn.

DP-021-128/12

Pani

Magdalena Fabisiak

Dyrektor

Departamentu Prawnego

w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej

^{TZ}
Zawentura Pani Dyrektor

W związku z pismem z dnia 12 października 2012 r. (znak: DP-I-021-128/12/TZ) Rządowe Centrum Legislacji uprzejmie informuje, że projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, w zakresie, w jakim wprowadza wyjątek od przyjętej dla pozostałych regulacji projektowanej ustawy zasady uchylania przepisów odnoszących się do wieku jako przesłanki warunkującej rozwiązanie lub ustanie stosunku pracy (przepisy art. 15 i 19 projektu ustawy dotyczące nauczycieli akademickich) budzi wątpliwości co do zgodności proponowanych regulacji z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji ustawodawca ma pewną swobodę stanowienia wyjątków od określonej w tym przepisie zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, pod warunkiem zachowania wymogu stanowienia odstępstw od tej zasady w formie ustawy. Nie oznacza to jednak całkowitej dowolności w ograniczaniu pewnych osób, bądź kręgu podmiotów w możliwości korzystania z wolności gwarantowanej przez ten przepis. Ograniczenia muszą bowiem uwzględniać charakter danego prawa lub wolności i być kształtowane z uwzględnieniem nakazów płynących z zasady proporcjonalności. Dopuszczalne odstępstwa od wolności gwarantowanej przez art. 65 ust. 1 Konstytucji podlegają ocenie przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji, który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności (oprócz wspomnianej wyżej ustawowej formy ograniczenia, także: istnienie konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości, zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował stanowisko, zgodnie z którym granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Zdaniem Trybunału „*stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela*” (m.in. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94; wyroki: z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, z dnia 14 marca 2003 r., sygn. P 14/01, z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06). Zasada proporcjonalności stawia zatem przed prawodawcą z jednej strony wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki, a z drugiej strony musi być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne – a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów – oraz niezbędne, w tym sensie, że będą chronić określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Podkreślić ponadto należy, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca powinien korzystać przy tym ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu, a ingerencja w sferę statusu jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (wyrok z dnia 22 września 2005 r., sygn. Kp 1/05).

W świetle powyższych tez wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego proponowane w projekcie ustawy utrzymanie w mocy regulacji ograniczających możliwość kontynuacji zatrudnienia na stanowisku mianowanego nauczyciela akademickiego wydaje się nie spełniać przesłanek dopuszczalnego odstępstwa od wolności gwarantowanej przez art. 65 ust. 1 Konstytucji w kontekście wymogów wynikających z konstytucyjnej zasady proporcjonalności, w tym w związku z wątpliwościami dotyczącymi możliwości skutecznej realizacji celów określonych w uzasadnieniu projektowanej ustawy (tj. racjonalizacji zatrudnienia w uczelniach i poprawy jego niekorzystnej struktury demograficznej), przy jednoczesnym zastosowaniu drastycznego, z punktu widzenia adresata normy, mechanizmu prawnego przesądzającego o ustaniu stosunku pracy jedynie ze względu na osiągnięcie określonego wieku.

Niezależnie od powyższych zasadniczych zastrzeżeń należy dodatkowo wskazać, że przepis art. 127 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym

w brzmieniu proponowanym w art. 15 pkt 1 projektu ustawy dotyczy jedynie nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelniach publicznych, różnicując tym samym sytuację jednej części tej samej grupy zawodowej (na nauczycieli akademickich zatrudnionych w niepublicznych szkołach wyższych nie nakłada się podobnego ograniczenia). Wobec braku odniesienia się do takiego rozwiązania w uzasadnieniu projektu, budzi ono poważne wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ponieważ wydaje się, że i w tym przypadku nie zachodzą przesłanki dopuszczające wyjątek od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych (tj. relewantność, proporcjonalność i związek wprowadzanego zróżnicowania z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie).

Rządowe Centrum Legislacji ponownie wskazuje ponadto, że projekt ustawy wymaga uzupełnienia o zmianę uchylającą przepis art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, zgodnie z którym bierne prawo wyborcze w wyborach do organów jednoosobowych, przedstawiciele do organów kolegialnych oraz osób pełniących inne funkcje z wyboru, przysługuje nauczycielom akademickim zatrudnionym w uczelni jako podstawowym miejscu pracy, jeżeli nie ukończyli 65. roku życia, a w przypadku osób posiadających tytuł profesora – 70. roku życia. Regulacja ta nie tylko wydaje się bowiem pozostawać w bezpośrednim związku z obowiązującymi przepisami art. 127 ust. 2 powyższej ustawy oraz z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (analogiczne progi wiekowe zostały ustanowione we wskazanych wyżej przepisach, jako warunkujące wygaśnięcie stosunku pracy nauczyciela akademickiego), ale przede wszystkim budzi wątpliwości w świetle przywoływanej powyżej konstytucyjnej zasady równości.

Biorąc jednak pod uwagę, że zgodnie z ustaleniami z obrad posiedzenia stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 11 października 2012 r. powyższe zastrzeżenia mają zostać ostatecznie rozstrzygnięte przez Radę Ministrów, uprzejmie informuję, że projekt przedmiotowej ustawy, w wersji z dnia 16 października 2012 r., nie wymaga rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

