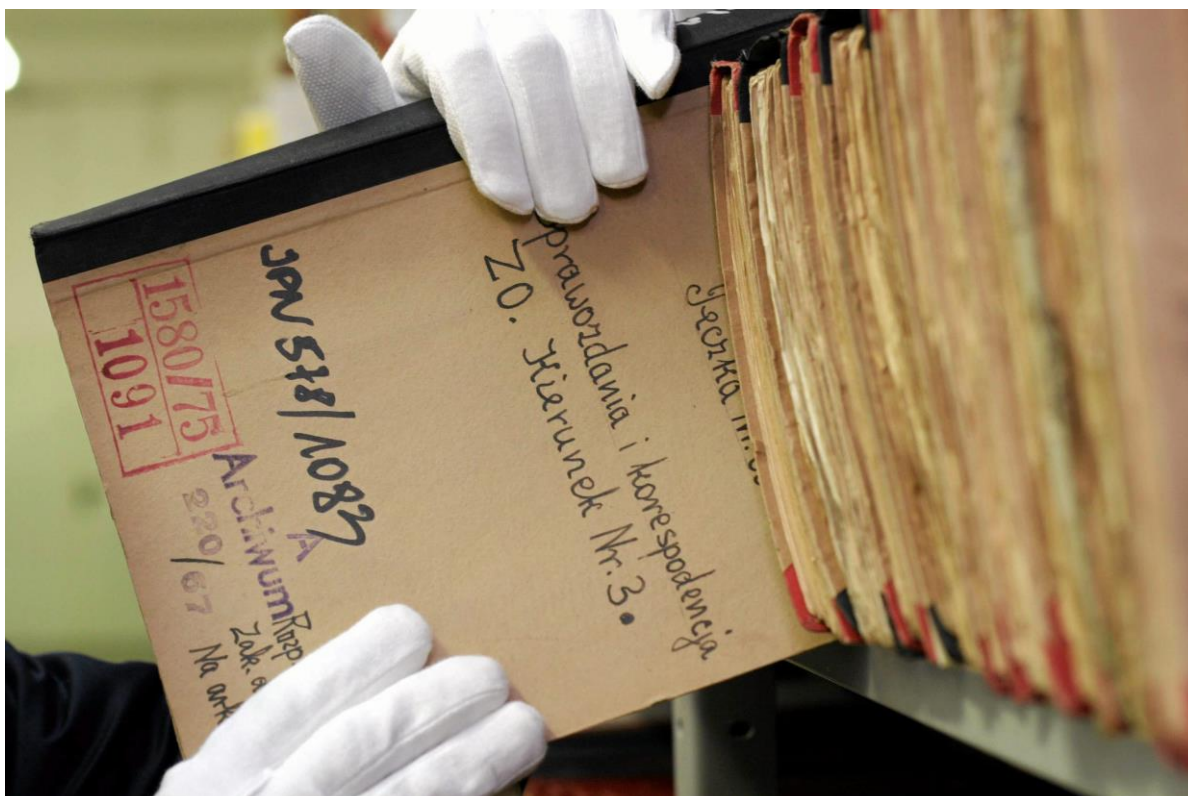


PiS chce zlustrować kolejne 40 tys. osób. I zwalniać pracowników służby cywilnej

<https://oko.press/lustracja-w-sluzbie-cywilnej>

AGATA SZCZEŚNIAK

12 MAJA 2023



PRAWA AUTORSKIE: FOT. ADAM KOZAK / AGENCJA WYBORCZA.PL FOT. ADAM KOZAK / AG...

Z powodu wojny Rosji z Ukrainą PiS chce przeprowadzić dekomunikację wśród pracowników urzędów państwowych za pomocą nowelizacji ustawy cywilnej. Protestuje Rzecznik Praw Obywatelskich: to stosowanie odpowiedzialności zbiorowej, bez odwołania, bez odprawy

„TEGO typu rozwiązanie, będące w istocie ustawową sankcją wymierzoną zbiorowo pewnej grupie obywateli, trudno uznać za postać proporcjonalnego ograniczenia wolności i praw człowieka” - stwierdził Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Marcin Wiącek.

Dodał, że część przepisów nowelizacji ustawy o służbie cywilnej nie spełnia standardów demokratycznego państwa.

Ustawa wprowadza wiele zmian dotyczących zatrudnienia w służbie cywilnej. Na przykład umożliwia elektroniczne prowadzenie naboru. Ułatwia też zatrudnianie w służbie cywilnej obywateli Unii Europejskiej.

Ale oprócz tego zawiera przepisy lustracyjne. Wprowadza zakaz zatrudniania w służbie cywilnej pracowników i współpracowników organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Ten sam zakaz zostaje wprowadzony do ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

„Do niekontrowersyjnych przepisów dopisano zmiany znacznie poważniejsze”

Sejm uchwalił nowelizację ustawy o służbie cywilnej 14 kwietnia 2023. Poparł ją cały klub PiS, koło Polskie Sprawy Agnieszki Ścigaj, Łukasz Mejza i Zbigniew Ajchler oraz jeden poseł Lewicy – Andrzej Szejna. Nikt nie wstrzymał się od głosu.

Sprzeciw był szeroki. Na „nie” była cała opozycja oraz Konfederacja, Kukiz'15 i Wolnościowcy Artura Dziambora.

Ustawa trafiła do Senatu. 26 kwietnia 2023 senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej rekomendowała odrzucenie jej w całości.

„Są granice, w których można dokonywać zmian niezgodnych z zasadami” – mówił podczas senackiej debaty Zygmunt Frankiewicz z Koalicji Obywatelskiej. „W tej ustawie te proporcje są mocno zachwiane –

do niekontrowersyjnych przepisów (...) dopisano zmiany znacznie poważniejsze (...) Mamy 33 lata od zmiany ustroju, był czas na wprowadzanie takich zapisów – jeżeli one są tak ważne” – stwierdził Frankiewicz.

Przeczytaj także:

Dekomunizacja z powodu wojny Rosji z Ukrainą

„No, dożyliśmy nareszcie tej chwili, kiedy mamy dekomunizację dotyczącą głównych (...) filarów, nazwałbym to wprost, stabilności państwa” – cieszył się w Senacie Jerzy Czerwiński z PiS.

Według ustawy członkowie korpusu służby cywilnej oraz pracownicy urzędów państwowych mieliby obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego. A jeśli się okaże, że takie osoby pracowały w organach bezpieczeństwa państwa lub były współpracownikami tych organów – mają zostać zwolnione.

Zwolnienie ma nastąpić po upływie od 15 do 30 dni od otrzymania informacji od Prezesa IPN, że dana osoba współpracowała z organami bezpieczeństwa PRL. Chodzi o osoby starsze niż urodzone w sierpniu 1972 roku.

Osób, które musiałyby złożyć oświadczenia lustracyjne, jest około 40 tys. osób. Po 20 tys. z korpusu służby cywilnej i spośród pracowników urzędów państwowych. To szacunki szefa Służby Cywilnej.

Ile osób mogłoby zostać faktycznie zwolnionych?

Szef Służby Cywilnej, Dobrosław Dowitz-Urbański (urodzony w listopadzie 1972), odpowiedział podczas debaty senackiej: „Kiedy wprowadzano ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, zawarto w niej zakaz zatrudniania osób, które pracowały w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracowały z nimi. Do złożenia takich oświadczeń lustracyjnych było zobowiązanych ponad 30 tysięcy osób. Spośród tych 30 tysięcy wydalono ze służby, na skutek złożenia oświadczenia z przyznaniem się do pracy lub współpracy, 135 osób, czyli naprawdę bardzo niewielki odsetek”.

Po co w ogóle w 2023 roku wprowadzać takie przepisy? Odpowiedź: bo trwa wojna Rosji z Ukrainą – tak napisali autorzy ustawy w uzasadnieniu.

„Uzasadnieniem dla powyższych zmian jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, szczególnie w sytuacji podwyższonego zagrożenia w związku z trwającym konfliktem zbrojnym wywołanym atakiem wojsk Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji osoby, które pracowały albo pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990 lub były współpracownikami tych organów, nie dają rękojmi rzetelności wykonywanych obowiązków służbowych – co może wskazywać na zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa”.

„Sankcja wymierzona zbiorowo pewnej grupie obywateli”

Ustawa „wprowadza zasadę, zgodnie z którą każda osoba, która – obojętnie w jakim charakterze – pracowała, pełniła służbę lub współpracowała

z podmiotem zakwalifikowanym jako organ bezpieczeństwa państwa – niezależnie od tego, jakie w rzeczywistości zadania wykonywała – będzie z mocy prawa, w zasadzie z dnia na dzień, pozbawiona pracy i możliwości zarobkowania w sektorze publicznym” – ocenia Rzecznik Praw Obywatelskich.

„Nastąpi to ex lege, czyli bez przyznania takiej osobie prawa do odwołania się do sądu i bez prawa do indywidualnej oceny postawy takiej osoby w okresie państwa komunistycznego”.

Marcin Wiącek napisał w sprawie ustawy do marszałka Senatu Tomasza Grodzkiego. Jego pismo w całości publikujemy poniżej.

Rzecznik twierdzi, że ustawa nie spełnia standardów państwa demokratycznego, gdyż nie stosuje indywidualizowanej oceny ani możliwości odwołania do niezawisłego sądu.

Automatyczne zwolnienie po otrzymaniu opinii od prezesa IPN Rzecznik Praw Obywatelskich nazywa „ustawową sankcją wymierzoną zbiorowo pewnej grupie obywateli”. I komentuje, że „trudno [tę sankcję] uznać za postać proporcjonalnego ograniczenia wolności i praw człowieka”.

„Jednym z założeń państwa demokratycznego jest bowiem indywidualizacja odpowiedzialności, która oznacza, że wszelkiego typu sankcje mogą być wymierzone tylko po indywidualnej ocenie zachowania człowieka w oparciu o przesłanki ustawowe, z możliwością odwołania się do niezawisłego sądu. Tego standardu opiniowana ustawa nie spełnia” – pisze prof. Marcin Wiącek.

Bez prawa do obrony, bez odprawy

Ustawa „nie przewiduje jakiegokolwiek indywidualnej oceny tych pracowników, która poprzedzałaby wygaszenie stosunku pracy” – zauważa Rzecznik. To działanie „niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej zawartą w art. 2 Konstytucji RP, ponieważ zakłada jednakowe negatywne traktowanie wszystkich pracowników, niezależnie od ich dorobku zawodowego”.

Rzecznik argumentuje, że wprowadzenie automatycznego rozwiązania „stosunków pracy wskazanych grup pracowników nie respektuje podstawowych swobód, do których należy prawo do wysłuchania i prawo do obrony, a także prawo do indywidualizowanej oceny”.

Zdaniem Rzecznika ustawa narusza też „zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucja RP)”.

Nowelizacja łamie też wiele innych zapisów Konstytucji i stosuje odpowiedzialność zbiorową. Zacytujmy dłuższy fragment z pisma RPO:

„Wygaszanie stosunków pracy w sposób określony tej ustawie, a więc bez stwierdzenia jakiegokolwiek naruszenia obowiązków pracowniczych, które musiałyby mieć charakter indywidualny i podlegać kontroli właściwego sądu, jest:

- a) zastosowaniem odpowiedzialności zbiorowej w stosunkach pracy, co jest niezgodne z zasadą ochrony pracy (art. 24 Konstytucji RP),
- b) nieproporcjonalnym ograniczeniem wbrew zasadom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji RP),
- c) nieproporcjonalnym ograniczeniem wbrew zasadom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 Konstytucji RP)”.

Rzecznik uważa też, że pracownicy dostaną zbyt krótki czas na dostosowanie się do sytuacji utraty pracy. Nie dostaną odprawy.

Poniżej pełny tekst opinii RPO.

Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich do ustawy o służbie cywilnej

Warszawa, 8 maja 2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH Marcin Wiącek

Pan Tomasz Grodzki Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z kierowanymi do mnie skargami dotyczącymi zmian legislacyjnych wprowadzanych ustawą z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej i niektórych innych ustaw (druk senacki: nr 963, dalej jako: „ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej”), mając na uwadze trwający w Senacie RP proces legislacyjny, uprzejmie przedstawiam następujące uwagi.

I. Zmiany stanu prawnego

W ustawie o zmianie ustawy o służbie cywilnej zawarte zostały przepisy uniemożliwiające zatrudnienie w korpusie służby cywilnej, o którym mowa

w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1691, dalej jako: „ustawa o służbie cywilnej”), oraz w urządach państwowych, o których mowa w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2290, dalej jako: „ustawa o pracownikach urzędów państwowych”), osób, które w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pracowały lub pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub były współpracownikami tych organów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 342 ze zm., dalej jako: „ustawa lustracyjna”).

Powyższe przepisy oznaczają zatem niemożność kontynuowania stosunków pracy osób już zatrudnionych, wypełniających powyższe przesłanki, oraz wykluczają zatrudnienie takich osób w przyszłości. Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej (druk sejmowy nr 3090), zasadniczym motywem wprowadzenia tych zmian jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, szczególnie w sytuacji podwyższonego zagrożenia w związku z trwającym konfliktem zbrojnym wywołanym atakiem wojsk Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy. W tym kontekście osoby, które pracowały albo pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990 lub były współpracownikami tych organów, nie dają rękojmi rzetelności wykonywanych obowiązków służbowych – co może wskazywać na zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Ustawa wprowadza w art. 1 pkt 2 i art. 2 zakaz zatrudniania w służbie cywilnej oraz urządach państwowych, o których mowa w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, osób, które w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pracowały lub pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub były współpracownikami tych organów w rozumieniu przepisów ustawy lustracyjnej. Wprowadzenie takich regulacji zarówno wobec członków korpusu służby cywilnej, o których mowa w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy, jak i urzędników państwowych i innych pracowników, o których mowa w art. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, ma zapewnić jednolitość sytuacji prawnej dotyczącej warunków zatrudnienia obu tych grup.

W konsekwencji, na mocy art. 7 ustawy nowelizującej, wprowadzono następujące zmiany w ustawie lustracyjnej:

w art. 4 ustawy lustracyjnej poszerza się katalog osób pełniących funkcje publiczne, których dotyczy obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego, o członków korpusu służby cywilnej oraz urzędników państwowych i innych pracowników, o których mowa w ustawie o pracownikach urzędów państwowych,

w art. 8 ustawy lustracyjnej wskazuje się organy właściwe do przedłożenia oświadczeń lustracyjnych przez ww. kategorie osób.

Wprowadzenie wskazanego wyżej zakazu zatrudnienia dotyczy 4 grup:

1. osób, które:

a. w momencie wejścia życie ww. przepisów są zatrudnione w służbie cywilnej lub są urzędnikami państwowymi lub innymi pracownikami, o których mowa w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, oraz

b. w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pracowały lub pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub były współpracownikami tych organów w rozumieniu przepisów ustawy lustracyjnej, oraz

c. przed wejściem w życie tych przepisów składały już oświadczenia lustracyjne na mocy innych przepisów ustawy lustracyjnej;

2. osób, które:

a. w momencie wejścia życie ww. przepisów są zatrudnione w służbie cywilnej lub są urzędnikami państwowymi lub innymi pracownikami, o których mowa w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, oraz

b. urodziły się przed 1 sierpnia 1972 r., tj. przed datą wskazaną w przepisach lustracyjnych, oraz

c. przed wejściem w życie tych przepisów nie składały oświadczeń lustracyjnych na mocy ustawy lustracyjnej;

3. osób:

a. które po wejściu w życie ww. przepisów będą zatrudnione w służbie cywilnej lub będą urzędnikami państwowymi lub innymi pracownikami, o których mowa w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, oraz

b. wobec których zostało wydane prawomocne orzeczenie stwierdzające fakt złożenia przez tę osobę niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego;

4. osób, które po wejściu w życie tych przepisów będą ubiegały się o zatrudnienie w służbie cywilnej lub urzędach państwowych, o których mowa w ustawie o pracownikach urzędów państwowych.

W przypadku pierwszej grupy osób oświadczenia lustracyjne złożone przed wejściem w życie projektowanej nowelizacji przez osoby zatrudnione w służbie cywilnej lub będące urzędnikami państwowymi lub innymi pracownikami, o których mowa w art. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, zostały zgodnie z ustawą lustracyjną przekazane niezwłocznie do Instytutu Pamięci Narodowej. W związku z tym kierownicy urzędów, w których są zatrudnione te osoby, mogą nie mieć wiedzy na temat treści tych oświadczeń.

Z tego względu kierownicy urzędów (a w odniesieniu do powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii oraz ich zastępców – wojewódzki lekarz weterynarii), niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie tego przepisu, przekażą Prezesowi Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu listy wszystkich zatrudnionych członków korpusu służby cywilnej oraz urzędników państwowych i innych pracowników, o których mowa w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, urodzonych przed dniem 1 sierpnia 1972 r. Ustawa nowelizująca reguluje zakres przekazywanych Prezesowi IPN danych dotyczących ww. osób (niezbędnych do sprawdzenia złożonych oświadczeń) oraz sposób ich przekazania.

Prezes IPN, w terminie do 5 miesięcy od dnia otrzymania listy, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, przekaże zwrotnie kierownikom urzędów informacje o osobach, które złożyły oświadczenia potwierdzające pracę, służbę lub współpracę z organami bezpieczeństwa państwa.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że czynności sprawdzające przeprowadzane przez Prezesa IPN mogą dotyczyć nawet ok. 40 tys. osób zatrudnionych w urzędach (ok. 22 tys. członków korpusu służby cywilnej oraz ok. 18 tys. urzędników państwowych i innych pracowników urzędów państwowych). Liczbę osób do sprawdzenia ustalono na podstawie Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2021 r., z którego wynika, że ok. 32% członków korpusu służby cywilnej (ze względu na wiek) może podlegać obowiązkowi złożenia oświadczenia lustracyjnego. Natomiast liczbę urzędników państwowych i innych pracowników ustalono na podstawie badania Głównego Urzędu

Statystycznego z 2020 r. i założenia co do udziału osób w odpowiednim wieku analogicznego jak w służbie cywilnej. Ze względu na fakt, że czynności sprawdzające obejmą tak dużą grupę osób, przyjęto 5-miesięczny termin na czynności Prezesa IPN.

Stosunki pracy osób, które przed dniem wejścia w życie niniejszego przepisu złożyły oświadczenia lustracyjne, potwierdzające pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami, wygasną po upływie 30 dni od dnia otrzymania informacji od Prezesa IPN.

Na mocy przepisów ustawy nowelizującej druga grupa osób, tj. członkowie korpusu służby cywilnej, o których mowa w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy, oraz urzędnicy państwowi i inni pracownicy, o których mowa w art. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, którzy do dnia wejścia w życie niniejszego przepisu nie złożyli oświadczeń lustracyjnych, będą obowiązani do ich złożenia, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie przepisu. W przypadku zadeklarowania pracy, służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa ich stosunki pracy wygasną po upływie 15 dni od dnia złożenia oświadczenia. Po upływie terminu do złożenia oświadczenia lustracyjnego wygasną również stosunki pracy osób, które były zobowiązane do jego złożenia, a tego nie zrobiły.

Dodatkowo przepis ustawy nowelizującej nakłada na dyrektora generalnego urzędu (a w przypadku jego braku – na kierownika urzędu) obowiązek zawiadomienia ww. na piśmie o wygaśnięciu ich stosunków pracy z mocy prawa, w terminie 15 dni od dnia otrzymania informacji od Prezesa IPN potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa lub współpracę z tymi organami w przypadku osób, które wcześniej złożyły to oświadczenie, oraz w terminie 5 dni od dnia złożenia oświadczenia przez pozostałe osoby bądź w dniu następującym po upływie terminu do złożenia takiego oświadczenia – w przypadku osób, które oświadczenia nie złożyły.

W przypadku trzeciej grupy osób zmiana zaproponowana w ustawie ma na celu wprowadzenie do ustawy przepisu, zgodnie z którym stosunek pracy członka korpusu służby cywilnej będzie wygaszał z dniem doręczenia kierownikowi urzędu zatrudniającemu członka korpusu służby cywilnej prawomocnego orzeczenia stwierdzającego fakt złożenia przez tę osobę niezgodnego z prawdą oświadczenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 i art. 11 ust. 4 ustawy lustracyjnej. Analogiczny przepis zostanie również wprowadzony w ustawie o pracownikach urzędów państwowych.

Skutek w postaci wygaśnięcia stosunków pracy grupy osób wskazanych wyżej w pkt 1–3 jest konsekwencją przyjętego rozwiązania zakładającego niemożność kontynuacji zatrudnienia tych osób, wynikającą z zakazów określonych w przepisach ustawy nowelizującej. W ustawie wprowadzono dodatkowo zmianę w art. 74 ustawy o służbie cywilnej, dotyczącą stwierdzenia wygaśnięcia stosunku pracy, polegającą na tym, że wyrazy „urzędnika służby cywilnej oraz pracownika służby cywilnej” zastępuje się wyrazami „członka korpusu służby cywilnej”, tak aby objąć zakresem tego artykułu wszystkich członków korpusu służby cywilnej.

W przypadku czwartej grupy osób ustawa przewiduje, że podczas naborów do służby cywilnej zakaz wprowadzany na mocy art. 4a ustawy będzie wstępnie (na potrzeby naboru) weryfikowany analogicznie jak w przypadku warunków określonych w art. 4 tej ustawy. Na potrzeby przeprowadzenia naboru będą więc składane odpowiednie oświadczenia za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Zaś dopiero osoba wyłoniona do zatrudnienia będzie składała oświadczenie lustracyjne zgodnie z ustawą lustracyjną.

II Uwagi

1. Ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej, przewidując wygaszanie stosunków pracy ze wskazanymi w ustawie osobami, nie przewiduje jakiegokolwiek indywidualnej oceny tych pracowników, która poprzedzałaby wygaszenie stosunku pracy. Tego rodzaju rozwiązanie jest niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej zawartą w art. 2 Konstytucji RP, ponieważ zakłada jednakowe negatywne traktowanie wszystkich pracowników, niezależnie od ich dorobku zawodowego. Niedopuszczalne jest w demokratycznym państwie prawnym przyznanie ustawodawcy prawa do tego, aby tworzył rozwiązania prowadzące do przekreślenia dorobku życiowego i zawodowego tych pracowników, którzy nie naruszyli prawa, do przekreślenia wartości ich pracy już po 1990 r., niezależnie od jej rzeczywistego znaczenia i dotychczasowej oceny pracodawcy. Regulacja wprowadzająca automatyczne rozwiązanie stosunków pracy wskazanych grup pracowników nie respektuje podstawowych swobód, do których należy prawo do wysłuchania i prawo do obrony, a także prawo do indywidualizowanej oceny.

2. Wygaszanie stosunków pracy na mocy ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej i niektórych innych ustaw narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucja RP). Zgodnie z tą zasadą prawo nie może stanowić swoistej

pułapki zastawionej na obywatela. Powinien on móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że należy badać na ile oczekiwania jednostki, iż nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione.

3. Wygaszanie stosunków pracy w sposób określony tej ustawie, a więc bez stwierdzenia jakiegokolwiek naruszenia obowiązków pracowniczych, które musiałyby mieć charakter indywidualny i podlegać kontroli właściwego sądu, jest:

a) zastosowaniem odpowiedzialności zbiorowej w stosunkach pracy, co jest niezgodne z zasadą ochrony pracy (art. 24 Konstytucji RP),

b) nieproporcjonalnym ograniczeniem wbrew zasadom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji RP),

c) nieproporcjonalnym ograniczeniem wbrew zasadom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 Konstytucji RP).

4. Zakres przewidzianych w ustawie ingerencji w sferę stosunków pracy i arbitralny, nieproporcjonalny charakter tych ingerencji, powodują jego niezgodność z zasadą ochrony pracy (art. 24 Konstytucji RP). Powyższą zasadę uznaje się za postulatywną, nienakładającą na ustawodawcę konkretnych pozytywnych obowiązków na poziomie jednostek i z którego nie wynikają jakiegokolwiek prawa podmiotowe, jednakże zobowiązującej do przyjmowania ustaw w celu ochrony wszelkich praw i interesów pracowniczych. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że przepisy rozdziału I Konstytucji mogą stanowić źródło podmiotowych praw, przy ich konkretyzacji w tej materii w rozdziale II4 . Należy wskazać, że na państwie (i jego organach) ciąży obowiązek ochrony pracowników jako słabszej strony stosunku pracy, a w konsekwencji obowiązek stwarzania gwarancji prawnych ochrony, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem bądź nieuzasadnionymi działaniami pracodawców. Rozwiązania wprowadzane omawiana ustawą są zaprzeczeniem wypełniania przez państwo tego obowiązku.

5. Analizowane przepisy budzą wątpliwości zgodności z konstytucyjnymi zasadami ograniczenia prawa do dostępu do służby publicznej na jednakowych

zasadach, w szczególności z zasadą proporcjonalności ograniczeń. Ograniczenia w korzystaniu z prawa konstytucyjnego określonego art. 60 Konstytucji RP mogą oczywiście być wprowadzone. Muszą one jednak posiadać swoje konstytucyjne umocowanie. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W omawianym zakresie został spełniony warunek formalny, ograniczenie prawa wynikającego z art. 60 Konstytucji RP zostało bowiem wprowadzone ustawą. Natomiast wątpliwości dotyczą faktu czy został spełniony warunek materialny, czy ograniczenie zostało wprowadzone w związku z koniecznością ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Organy władzy publicznej powinny wybierać środki niezbędne, w tym sensie, że będą chronić określone wartości w stopniu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Spośród możliwych środków należy wybierać najmniej uciążliwy dla jednostki. Wprowadzając automatyczne wygaszanie określonej grupie pracowników stosunków pracy ustawodawca zastosował najbardziej uciążliwy środek.

6. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono przekonanie, że „ochrona trwałości stosunku pracy w służbie publicznej pełni szereg funkcji, stanowiąc szczególnie ważny instrument polityki zatrudnienia w tej służbie. Została zagwarantowana tym osobom, które posiadają odpowiednie kwalifikacje i kompetencje określone w ustawie. Ma ona na celu zapewnienie instytucjom państwowym odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników. Stabilność zatrudnienia niezależnie od kryteriów politycznych i stanowi konieczny warunek bezstronności politycznej i kompetencji tej służby. Ważnym czynnikiem w służbie publicznej jest również doświadczenie zawodowe. Ochrona trwałości stosunku pracy sprzyja wykorzystaniu doświadczenia zawodowego urzędników państwowych. Ostatecznym celem stabilności zatrudnienia w służbie publicznej jest zagwarantowanie obywatelom prawa do dobrej administracji. Ochrona interesu indywidualnego urzędników stanowi w tym przypadku pochodną określonych wartości ogólnospołecznych”.

Ze względu na konstytucyjną zasadę ochrony pracy wygaszanie i przekształcanie stosunków pracy w drodze ustawy można uznać

za dopuszczalne jedynie ze względu na wartości konstytucyjne, których ochronie ma to służyć. Do tych wartości w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należą właśnie wartości ogólnospołeczne, gdyż „każda osoba zatrudniona w służbie publicznej musi liczyć się z tym, że ochrona trwałości stosunku pracy będzie dostosowywana do zmieniających się warunków społecznych. Każdy zatrudniony w służbie publicznej musi liczyć się ze zmianą na niekorzyść regulacji gwarantującej stabilność zatrudnienia, jeżeli przemawiać będą za tym względy ogólnospołeczne, a w szczególności wzgląd na potrzebę zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej”. Tego rodzaju względy nie znajdują jednak zastosowania w przypadku omawianych rozwiązań.

Choć Konstytucja nie określa bliżej metod i instrumentów ochrony pracy, to możliwa jest jednak ocena, czy zawarte w ustawie o zmianie ustawy o służbie cywilnej regulacja wygaśnięcia stosunku pracy spełnia standard konstytucyjny, a swoboda ustawodawcy nie została przekroczona. W ocenie Rzecznika przedstawione powyżej regulacje nie realizują standardu ochrony pracy. Wyrazem tego jest w szczególności zbyt krótki czas dany pracownikom na dostosowanie się do nowej sytuacji, związanej przecież z utratą dotychczasowego zatrudnienia, a także brak możliwości otrzymania świadczeń pieniężnych (odprawy) przez pracowników, których stosunek pracy wygasł i to w warunkach, w których wygaśnięcie stosunku pracy zostało upodobnione do zwolnienia z przyczyn nie leżących po stronie pracownika. Sytuacja prawna tych osób przedstawia się w sposób szczególny. Ich pracodawcą jest państwo jako „globalny pracodawca”, znajdujące się w sytuacji korzystniejszej niż pracodawcy prywatni. Posiada bowiem zdolność regulacyjną polegającą na możliwości przyjmowania określonych aktów prawnych (w tym aktów rangi ustawy) normujących w sposób bezwzględnie obowiązujący sytuację prawną pracowników. Ta szczególna pozycja państwa nie może w demokratycznym państwie prawnym być wykorzystywana do zwolnienia się wobec pracowników z obowiązków, które, zgodnie z powszechnie obowiązującym porządkiem prawnym, muszą realizować pracodawcy prywatni.

Na zakończenie należy podkreślić, że opiniowana ustawa wprowadza zasadę, zgodnie z którą każda osoba, która – obojętnie w jakim charakterze – pracowała, pełniła służbę lub współpracowała z podmiotem zakwalifikowanym jako organ bezpieczeństwa państwa – niezależnie od tego, jakie w rzeczywistości zadania wykonywała – będzie z mocy prawa, w zasadzie z dnia na dzień, pozbawiona pracy i możliwości zarobkowania w sektorze

publicznym. Nastąpi to ex lege, czyli bez przyznania takiej osobie prawa do odwołania się do sądu i bez prawa do indywidualnej oceny postawy takiej osoby w okresie państwa komunistycznego. Tego typu rozwiązanie, będące w istocie ustawową sankcją wymierzoną zbiorowo pewnej grupie obywateli, trudno uznać za postać proporcjonalnego ograniczenia wolności i praw człowieka. Jednym z założeń państwa demokratycznego jest bowiem indywidualizacja odpowiedzialności, która oznacza, że wszelkiego typu sankcje mogą być wymierzane tylko po indywidualnej ocenie zachowania człowieka w oparciu o przesłanki ustawowe, z możliwością odwołania się do niezawisłego sądu. Tego standardu opiniowana ustawa nie spełnia.

Przedstawiam niniejsze uwagi na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) i zwracam się uprzejmie z wnioskiem o ich rozważenie w toku prac nad z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej i niektórych innych ustaw (druk senacki: nr 963).

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich