

# Wygaszenie stosunków pracy w Służbie Cywilnej i urzędach państwowych za związki ze służbami PRL. Opinia RPO dla Senatu

[https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sluzba-cywilna-urzedzy-sluzby-prl-wygaszanie-stosunkow-pracy-senat?fbclid=IwAR3UTsADRHAUIyorLQsKEkdbkBwNrlbB\\_q1sNiZVgxNj2TACp\\_RPXsCyUck](https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sluzba-cywilna-urzedzy-sluzby-prl-wygaszanie-stosunkow-pracy-senat?fbclid=IwAR3UTsADRHAUIyorLQsKEkdbkBwNrlbB_q1sNiZVgxNj2TACp_RPXsCyUck)

Data:

2023-05-10

- **Ze Służby Cywilnej i urzędów państwowych mają być z mocy prawa zwolnione osoby, które służyły i pracowały w organach bezpieczeństwa PRL lub były ich współpracownikami**
- **Przewiduje to ustawa z 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej i niektórych innych ustaw, nad którą pracuje Senat**
- **Nastąpi to bez przyznania danej osobie prawa do odwołania się do sądu i bez prawa do indywidualnej jej oceny w okresie państwa komunistycznego – wskazuje RPO**
- **Oznacza to odpowiedzialność zbiorową w stosunkach pracy, co jest niezgodne z zasadą ochrony pracy (art. 24 Konstytucji)**
- **Nieproporcjonalnie ogranicza też, wbrew zasadom z art. 31 ust. 3 Konstytucji prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji), a także wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 Konstytucji)**
- **AKTUALIZACJA: Senat RP na posiedzeniu 11 maja 2023 r. odrzucił nowelizację ustawy o służbie cywilnej. Ustawa wróci teraz do Sejmu.**

- 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 – napisał rzecznik praw obywatelskich Marcin Wiącek w opinii przesłanej marszałkowi Senatu Tomaszowi Grodzkiemu. Izba zajmie się tą ustawą na obecnym posiedzeniu.

## Zmiany stanu prawnego

W ustawie zawarto przepisy uniemożliwiające zatrudnienie w korpusie służby cywilnej (o którym mowa w ustawie z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej)

oraz w urzędach państwowych (o których mowa w ustawie z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych) które w okresie od 22 lipca 1944 r. do 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 (tzw. „ustawa lustracyjna”).

Przepisy te oznaczają niemożność kontynuowania stosunków pracy osób już zatrudnionych, wypełniających powyższe przesłanki, oraz wykluczają zatrudnienie takich osób w przyszłości.

Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 3090) zasadniczym motywem zmian jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, szczególnie w sytuacji podwyższonego zagrożenia w związku z trwającym konfliktem zbrojnym wywołanym atakiem 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.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że czynności sprawdzające przeprowadzane przez Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej 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). Ze względu na fakt, że czynności sprawdzające obejmą tak dużą grupę osób, przyjęto pięciomiesięczny termin na czynności Prezesa IPN.

Stosunki pracy osób, które już wcześniej złożyły oświadczenia lustracyjne, potwierdzające pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z nimi, wygasną po upływie 30 dni od dnia otrzymania informacji od Prezesa IPN.

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.

Ustawa nakłada na dyrektora generalnego urzędu obowiązek zawiadomienia na piśmie o wygaśnięciu 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.

### **Uwagi RPO**

Ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej, przewidując wygaszanie stosunków pracy ze wskazanymi w ustawie osobami, nie przewiduje jakiegokolwiek indywidualnej oceny tych pracowników. Jest to niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Zakłada bowiem 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 zindywidualizowanej oceny.

Wygaszanie stosunków narusza też zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). 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, 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.

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:

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

Przepisy te 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 mieć 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.

Został spełniony warunek formalny - ograniczenie prawa wynikającego z art. 60 Konstytucji RP wprowadzono ustawą. Natomiast wątpliwości dotyczą faktu, czy spełniono warunek materialny, czy ograniczenie wprowadzono 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 środek najbardziej uciążliwy.

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 regulacja ta nie realizuje standardu ochrony pracy. Wyrazem tego jest w szczególności zbyt krótki czas dany pracownikom na dostosowanie się do nowej sytuacji, związanej z utratą dotychczasowego zatrudnienia, a także brak możliwości otrzymania świadczeń pieniężnych (odprawy) przez pracowników, których stosunek pracy wygasł - w warunkach, w których zostało to upodobnione do zwolnienia z przyczyn nie leżących po stronie pracownika.

Ustawa wprowadza zasadę, że 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 bez przyznania takiej osobie prawa do odwołania się do sądu i bez prawa do indywidualnej oceny jej postawy w okresie państwa komunistycznego. Takie 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 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.

III.7041.3.2023