



Warszawa, 23/10/2007r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-552320-III/07/DU

00-090 Warszawa Teł. centr. 0-22 551 77 00

Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust.1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 169, poz. 1201) z art. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

I. W art. 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) określone zostały wymogi jakie powinny być spełnione przy zatrudnianiu pracowników samorządowych. I tak, zgodnie z ust. 1 pracownikiem samorządowym może być osoba, która: 1) jest obywatelem polskim, 2) posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku, 3) ukończyła 18 rok życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych, 4) posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku. W świetle ust. 2 do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę nie stosuje się wymogów określonych w ust. 1 pkt 1 i 3. Zgodnie zaś z ust. 3 pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 oraz dodatkowo: 1) posiada co najmniej wykształcenie średnie, 2) nie była prawomocnie skazana za przestępstwo umyślne, 3) cieszy się nieposzlakowaną opinią. Natomiast w świetle ust. 4 pracownikiem samorządowym zatrudnionym na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 i ust. 3 pkt 2 i 3 oraz dodatkowo: 1) posiada łącznie co najmniej dwuletni staż pracy: a) na stanowiskach urzędniczych w jednostkach, o których mowa w art. 1 ustawy, lub b) służbie cywilnej, lub c) służbie zagranicznej, z wyjątkiem stanowisk obsługi, lub d) w innych urzędach państwowych, z wyjątkiem stanowisk pomocniczych i obsługi, lub e) na kierowniczych stanowiskach państwowych oraz 2) posiada wykształcenie wyższe.

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1201) w art. 1 pkt 1 lit. a nadała art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych następujące brzmienie:

„2) nie była prawomocnie skazana za przestępstwo umyślne,”.

Jednocześnie ustawa ta w art. 2 ust. 1 stanowi, że w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy pracodawca samorządowy zatrudniający osobę będącą w dniu wejścia w życie ustawy pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym występuje z zapytaniem do Krajowego Rejestru Karnego o udzielenie informacji o osobie. Natomiast w ust. 2 tego przepisu stwierdzono, że jeżeli z informacji, o której mowa w ust. 1, wynika, że pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym nie spełnia warunku określonego w art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy, czyli był prawomocnie skazany za przestępstwo umyślne, pracodawca niezwłocznie rozwiązuje z takim pracownikiem stosunek pracy za wypowiedzeniem lub odwołuje go ze stanowiska. Ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 4), czyli od dnia 10 kwietnia 2006 r.

II. W pierwotnej wersji ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) nie było wymogu, ograniczającego osobom prawomocnie skazanym za przestępstwo umyślne dostęp do zatrudnienia w jednostkach samorządowych na stanowiskach urzędniczych oraz kierowniczych stanowiskach urzędniczych, zwanych dalej stanowiskami urzędniczymi.

Rozszerzenie wymogów kwalifikacyjnych zostało wprowadzone ustawą z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 122, poz. 1020). Zgodnie z nadanym przez tę ustawę brzmieniem art. 3 ust. 3 pkt 2 pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym nie może być osoba, która dodatkowo nie spełnia wymogu niekaralności za przestępstwo popełnione umyślnie. Poprzez odesłanie w art. 3 ust. 4 do ust. 3 pkt 2 i 3 tego artykułu taki sam wymóg został wprowadzony wobec pracownika samorządowego zatrudnionego na kierowniczym stanowisku urzędniczym. Jednocześnie w art. 4 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. zawarto regulację, zgodnie z którą pracownicy samorządowi, którzy w dniu wejścia w życie ustawy nie spełniali wymagań do zajmowanego przez nich stanowiska (przewidzianych w ustawie o pracownikach samorządowych w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą), mogą nadal być zatrudniani na tych stanowiskach.

III. W świetle art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, w brzmieniu nadanym nowelą z 25 sierpnia 2006 r. pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowisku urzędniczym nie może być osoba prawomocnie skazana za przestępstwo umyślne. Konsekwencją nie spełnienia przez urzędnika samorządowego tego warunku w dacie wejścia przepisu w życie jest obowiązek, ze strony pracodawcy samorządowego, niezwłocznego rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem za wypowiedzeniem lub odwołania go ze stanowiska. Podstawę do podjęcia takiego działania stanowi art. 2 ust. 2 noweli. O informacje o danych urzędnika samorządowego zawartych w Krajowym Rejestrze Karnym pracodawca samorządowy zatrudniający tę osobę w dniu wejścia w życie ustawy, miał obowiązek wystąpić w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie noweli.

Tak skonstruowany przepis art. 2 ust. 1 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. skutkuje nakazem skierowanym do pracodawcy, zawartym w ust. 2 rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem samorządowym za czyny popełnione w przeszłości, także w przypadku, gdy według ówczesnie obowiązującego prawa, skazanie za przestępstwo popełnione umyślnie nie było bezwzględny przeciwwskazaniem do zatrudnienia.

Przepis jest jednoznaczny w sensie restrykcyjnym, nie przewiduje bowiem żadnych odstępstw czy wyjątków odnoszących się do rodzaju popełnionego przestępstwa, orzeczonej sankcji karnej a przede wszystkim terminu popełnienia czynu zabronionego. Bezwzględną przesłanką rozwiązania stosunku pracy jest skazanie urzędnika samorządowego za przestępstwo umyślne, niezależnie od terminu

wyrokovania a więc niezależnie od tego czy nastąpiło to przed wejściem ustawy w życie czy też po tym terminie.

Obywatele, którzy w skargach do Rzecznika kwestionowali konstytucyjność tej regulacji, zostali skazani za przestępstwo popełnione z winy umyślnej w dość odległej przeszłości, sąd nie orzekł o zakazie zajmowania stanowiska urzędniczego w organach samorządowych. Jedną z osób skazaną w 2005 r. za prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości - dotkliwie represje spotkały trzykrotnie. Sąd orzekł karę grzywny i kilkuletni zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych. Pracodawca za dopuszczenie się tego samego czynu pozbawił pracownika stanowiska kierowniczego, a obecnie z mocy ustawy wypowiedziano mu stosunek pracy. Obywatel postawił, nie pozbawione podstaw, pytanie -jakie dalsze sankcje mogą go jeszcze spotkać?

Zaistniały przypadek świadczy o powstaniu znacznej niepewności sytuacji prawnej, w jakiej znalazł się obywatel, adresat normy, sytuacji rodzącej poczucie niesprawiedliwości i utratę zaufania do państwa.

Pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego a więc możliwość przewidywania działań organów państwa, ma ogromne znaczenie w kształtowaniu zaufania obywateli do ustawodawcy i stanowionego przez niego prawa.

Treść art. 2 Konstytucji stanowiącego, że Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej była wielokrotnie przedmiotem szczegółowych analiz formułowanych przez Trybunał Konstytucyjny i interpretacji zasad, wyprowadzanych z tego przepisu. Szczególnie często Trybunał Konstytucyjny zajmował się zasadą zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta należy do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego na tę zasadę składają się liczne, bardziej szczegółowe reguły, nazywane „zasadami przyzwoitej legislacji”. Do tych reguł Trybunał Konstytucyjny zalicza m.in. zakaz działania prawa wstecz, nakaz dochowania *vacatio legis* i stanowienia prawa w taki sposób by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela (np. wyrok z 29 listopada 2006 r. sygn. SK 51/06, OTK ZU Nr 10A/2006, poz. 156). W państwie prawa rozstrzygnięcia organów państwa, w tym także prawodawcy, nie mogą być zaskakujące i nieprzewidywalne.

Wprawdzie w odniesieniu do omawianej noweli z 25 sierpnia 2006 r. ustawodawcy nie można zdecydowanie zarzucić naruszenia podstawowych formalnych reguł „przyzwoitej legislacji” należy jednak wskazać, że wprowadzenie jej w życie spowodowało bezradność obywatela wobec skutków wprowadzonych regulacji prawnych, odnoszących się w tym przypadku do czynów przeszłych, prawomocnie osądzonych, za których popełnienie kara została wykonana. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należy wskazać, że takie zaskakujące rozstrzygnięcia ustawodawcy

z całą pewnością nie idą w kierunku realizacji idei sprawiedliwości, poszanowania praw i interesów jednostki.

Jedną z istotnych zasad państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego szczególne znaczenie ma przestrzeganie zasady zaufania w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza tych, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów (porównaj np. wyroki K 4/99; SK 21/99; K 23/03; SK 45/04; P 13/05; K 13/05; SK 56/05; P 27/05).

Urzędnicy samorządowi skazani prawomocnie za przestępstwa popełnione umyślnie przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych z 2006 r., pozostawali w określonej przepisami (aktualnie obowiązującymi), znanej im sytuacji prawnej - poddali się wyrokowi sądu karnego i kontynuowali (w zgodzie z obowiązującym ustawodawstwem) dotychczasowe zatrudnienie w organach samorządowych. Kwestionowany przepis nieoczekiwanie zburzył stan bezpieczeństwa prawnego, z jakiego obywatele po wykonaniu wyroku korzystali.

Działanie ustawodawcy, przez które zostały naruszone istotne interesy urzędnika samorządowego tj. zatrudnienie, a więc poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego, pozostaje w poważnym dysonansie do podstawowej zasady państwa prawa (bezpieczeństwa prawnego, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 czerwca 2002 r. sygn. K 45/01 (OTK ZU Nr 4/A/2002, poz. 46), nawiązując do analizy znaczenia pewności prawa (jako podstawy zasady zaufania obywatela do państwa i prawa zwrócił uwagę, że „zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowania działań własnych" (OTK ZU Nr 5/2000, str. 690). Dalej Trybunał stwierdza, że prawodawca narusza wartości znajdujące się u podstaw omawianej zasady, „wtedy gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach" (tamże str. 690-691).

Przez wprowadzenie kwestionowanego przepisu z art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej ustawę o pracownikach samorządowych ustawodawca doprowadził do powstania sytuacji, której obywatel nie mógł przewidzieć i odpowiednio wcześniej zdecydować o swoim dalszym życiu zawodowym np. podjąć starania o nowe zatrudnienie dla zapewnienia utrzymania sobie i rodzinie. Zapewne skutki takiej krytycznej sytuacji mogłyby być łatwiejsze do zaakceptowania, gdyby ustawodawca zastosował odpowiednio długi okres przejściowy dla wprowadzenia przepisu w życie. Tymczasem pracodawca w maksymalnym terminie trzech miesięcy, po upływie 14-dniowego *vacatio legis* ustawy, musi wystąpić do Krajowego Rejestru Karnego z zapytaniem o informacje o urzędniku samorządowym. Niezwłocznie po uzyskaniu informacji o prawomocnym skazaniu urzędnika (niezależnie od terminu, w jakim to nastąpiło) musi wypowiedzieć mu stosunek pracy lub odwołać ze stanowiska.

Oceniając konstytucyjność przepisu z art. 2 ustawy nowelizującej ustawę o pracownikach samorządowych, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, należy też spojrzeć na niego z perspektywy zasady nie działania prawa wstecz, rozumianej jako przekaz skierowany do prawodawcy, aby nie stanowił norm prawnych znajdujących zastosowanie do stosunków i sytuacji prawnych, które istniały przed wejściem w życie tych norm.

Otóż, przed wejściem w życie powyższej regulacji jednym z wymagań wobec nowozatrudnionych urzędników samorządowych była niekaralność za przestępstwo umyślne (art. 1 ust. 3 pkt 2 w brzmieniu nadanym art. 1 ustawy z 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawy o systemie oświaty - Dz.U. Nr 122, poz. 1020). Jeśli pracownik samorządowy, w dniu wejścia w życie tej ustawy nie spełniał wymagań w niej przewidzianych (w tym wymogu niekaralności) to zgodnie z art. 4 mógł być nadal zatrudniony na dotychczasowym stanowisku. Ustawa nie przewidywała sankcji, w postaci rozwiązania stosunku pracy, dla pracowników, których przepis o wymogu niekaralności „zastał” w zatrudnieniu.

Diametralnie inne podejście do tego problemu wprowadza ustawodawca w noweli z 2006 r. czym, w ocenie Rzecznika, narusza zasadę *lex retro non agit*. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego reguła ta stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w demokratycznym państwie prawnym, kształtującą zaufanie obywateli do państwa oraz stanowionego prawa (por. K 15/91, P 2/92, K 26/97, K 5/98).

Na marginesie przedstawionej sprawy należy podnieść, że wymóg niekaralności, lub nie skazania, za przestępstwo umyślne dotyczy pracowników wielu grup pracowniczych, których stosunek pracy jest regulowany ustawami szczególnymi tzw. pragmatykami służbowymi. Przykładem może być art. 39 pkt 3 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. Nr 89, poz. 589), który stanowi, iż

pracownikiem Państwowej Inspekcji Pracy nadzorującym lub wykonującym funkcje kontrolne może być osoba, która nie była karana za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Także z art. 76 ust. 1 pkt 2 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. Nr 125, poz. 874) wynika wymóg niekaralności za przestępstwo umyślne skierowany do pracownika zatrudnionego na stanowisku inspektora transportu drogowego.

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z 23 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.) w art. 67 pkt 3 ustanawia wymóg niekaralności za przestępstwo z winy umyślnej odnoszący się do pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne. W odniesieniu do pracowników służby cywilnej reguluje tę kwestię art. 4 pkt 3 ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218).

Niektóre z pragmatyk służbowych nie wymieniają wprost w katalogu wymogów kwalifikacyjnych, skierowanych do kandydatów do pracy na określonych stanowiskach, wymogu niekaralności, czy nie skazania za przestępstwo. Tak jest np. w ustawie z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.), ustawie z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.).

Pragmatyki te przewidują indywidualny tryb wypowiedzenia, rozwiązania bez wypowiedzenia, lub wygaśnięcia stosunku pracy pracownika w przypadku prawomocnego skazania za przestępstwo popełnione z winy umyślnej.

W odróżnieniu od ustawy o pracownikach samorządowych, przepisy przytoczonych ustaw szczególnych (pragmatyk służbowych) nie zawierają regulacji nakazujących weryfikację kwalifikacji zatrudnionych pracowników pod kątem spełniania wymogu niekaralności. Eliminacja pracowników skazanych za przestępstwo umyślne dokonuje się w momencie uprawomocnienia się wyroku skazującego, dotyczy zatem sytuacji bieżących.

Na tle powyższych regulacji, w ocenie wnioskodawcy przepis z art. 2 powołanej ustawy nowelizującej ustawę o pracownikach samorządowych, narusza zasadę nieretroakcji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 maja 2001 r. sygn. K 19/00 wyjaśnił, że retroaktywne działanie przepisów pojawia się, gdy prawodawca nakazuje określone fakty prawnie relewantne zaistniałe przed dniem wejścia w życie „nowych” przepisów oceniać w świetle tych „nowych” przepisów, wprowadzając fikcję, jakoby przepisy te obowiązywały już w dacie nastąpienia ocenianych faktów (OTK ZU Nr 4/2001, poz. 82).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawione powyżej rozważania wskazują na niezgodność zakwestionowanego przepisu art. 2 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej z 25 sierpnia 2006 r. - z art. 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Janusz Kochanowski