



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 14-05-2020 r.

**Adam Bodnar**

**III.7040.44.2020.LN**

**Pani  
Marlena Małag  
Minister Rodziny, Pracy  
i Polityki Społecznej**

Szanowna Pani Minister,

pragnę poinformować, że zwrócili się do mnie przedstawiciele sześciu reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców, wchodzących w skład Rady Dialogu Społecznego, w sprawie zmian stanu prawnego wprowadzonego na podstawie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568, dalej jako „ustawa zmieniająca”).

Kopię wystąpienia przedkładałam uprzejmie Pani Minister w załączeniu z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska wobec wysuniętych przez wnioskodawców zarzutów i wyrażonych wątpliwości.

W mojej ocenie poważne wątpliwości budzi w szczególności zasadność wyposażenia Prezesa Rady Ministrów w kompetencje do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego w związku z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii (art. 85 ustawy). Nie mogę znaleźć żadnego uzasadnienia dla zmiany kompetencji organów państwa do powoływania członków Rady Dialogu Społecznego w związku z obowiązującym stanem epidemii. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych uczestnikach dialogu społecznego (Dz. U. z 20118 r. poz. 2232 ze zm.) przewiduje w art. 27 ust. 1, że członków Rady powołuje i odwołuje Prezydent

Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek każdej z organizacji pracowników i pracodawców Rady oraz Prezesa Rady Ministrów w przypadku strony rządowej, przy czym w skład strony rządowej - oprócz członków Rady Ministrów - wchodzi po jednym przedstawicielu ministra właściwego do spraw pracy (sekretarz lub podsekretarz stanu odpowiedzialny za dialog społeczny) i ministra właściwego do spraw finansów publicznych (sekretarz lub podsekretarz stanu odpowiedzialny za budżet państwa). Prezydent RP powołuje i odwołuje do udziału w pracach Rady swojego przedstawiciela oraz przedstawicieli NBP i GUS (art. 27 ust. 2 ustawy). Biorąc pod uwagę cele i zadania Rady Dialogu Społecznego oraz uprawnienia tego organu i jego uczestników zasadne wydaje się stanowisko, że przyznanie tego rodzaju kompetencji stronie rządowej, będącej aktywnym uczestnikiem prowadzonych na jej forum prac i głównym adresatem prezentowanego przez nią stanowiska, może prowadzić do naruszenia zasady równości i równowagi pomiędzy uczestnikami dialogu społecznego.

Mam poważne wątpliwości, czy ustawa zmieniająca nie narusza Konwencji nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych w zakresie swobodnego wybierania swych przedstawicieli.

Przed wszystkim jednak nie mogę pominąć kwestii zastrzeżeń konstytucyjnych wobec ust. 2a i 2b ustawy dodanych do art. 27 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego przepisami art. 46 ustawy zmieniającej.

Na tej podstawie Prezes Rady Ministrów uzyskał prawo do odwołania członka Rady w przypadku utraty zaufania związanego z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 306) oraz sprzeniewierzenia się działaniom Rady poprzez brak możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej. Ponadto na podstawie art. 27 ust. 2b<sup>8</sup> członkostwo w Radzie wygasa w przypadku złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, o którym ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu.

Zmiana ta weszła w życie z dniem 31 marca 2020 r. Przed wejściem w życie tej zmiany złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej (art. 21e ust. 1 ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów).

Obowiązujące w tym zakresie przed wejściem w życie art. 46 ustawy zmieniającej reguły, dotyczące również członków Rady Dialogu Społecznego, zakładały więc, że tylko niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne powinno spotkać się z sankcją w postaci pozbawienia danej osoby pełnienia funkcji publicznej. W wyroku z dnia 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07, OTK z 2007 r. Nr 5/A, poz. 48) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zasadniczym celem ustawy jest ujawnienie faktu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990, bądź ustalenie, że danej osoby takie fakty nie dotyczą. Wolą ustawodawcy jest, by osoby pełniące funkcje publiczne lub kandydujące do ich pełnienia składały oświadczeniach o tych faktach. Celem tej regulacji jest zapewnienie jawności życia publicznego, eliminacja szantażu faktami z przeszłości, które mogą być uznane za kompromitujące, i poddanie tych faktów społecznemu osądowi. Przedmiotem postępowania lustracyjnego jest prawdziwość oświadczenia lustracyjnego. Jednym ze środków prowadzących do realizacji przedmiotu (a pośrednio – celu) jest przewidziana ustawą sankcja w postaci zakazu pełnienia pewnych funkcji i zajmowania pewnych stanowisk określony czas w wypadku złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego. Chodzi więc o to, aby osoby będące w przeszłości funkcjonariuszami, pracownikami lub współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa ujawniły – w imię transparentności życia publicznego – fakt służby, pracy lub współpracy, a także o usunięcie niebezpieczeństwa związanego np. z szantażem, który mógłby być zastosowany wobec tych osób ze względu na nieujawnione fakty z przeszłości. Dlatego też istotne jest w konsekwencji ustalenie przede wszystkim faktu służby, pracy, czy współpracy, a nie samego kłamstwa danej osoby. Sama współpraca nie zamyka

obywatelowi drogi do pełnienia funkcji publicznych. Negatywne konsekwencje dla zainteresowanych osób, które pełnią lub zamierzają pełnić funkcje publiczne, powoduje zatem nie współpraca, lecz złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia.”

Również we wcześniejszym wyroku z dnia 5 marca 2003 r. (sygn. akt K 7/01, OTK z 2003 r. Nr 3/A, poz. 19) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że procedury lustracyjne nie mają na celu doprowadzenia do pociągnięcia do odpowiedzialności określonych osób, lecz tym celem jest ochrona jawności życia publicznego.

W tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład Rady Dialogu Społecznego, które przed wejściem w życie ustawy zmieniającej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, iż treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie członkostwa w Radzie. To oparte na racjonalnych przesłankach (bo wynikających z treści obowiązującego prawa) zaufanie do państwa i stanowionego przez to państwo prawa zostało jednak zerwane poprzez wprowadzenie do obrotu prawnego art. 46 ustawy zmieniającej.

W związku z tym art. 46 ustawy zmieniającej powinien być skonfrontowany z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) pochodną zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. 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 (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12, OTK z 2012 r. Nr 11/A, poz. 134; dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13, OTK z 2015 r. Nr 5/A, poz. 62). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że należy badać na ile oczekiwania jednostki, iż nie naraża się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione (wyroki z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11, OTK z 2012 r. Nr 2/A, poz. 16; z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12, OTK z 2012 r. Nr 10/A, poz. 121).

Moim zdaniem usprawiedliwione i potwierdzone treścią obowiązującego prawa były zatem oczekiwania, że złożenie zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego nie spowoduje negatywnych skutków w zakresie członkostwa w Radzie. Takie negatywne skutki, w związku z zapewnieniem złożonym przez ustawodawcę, powstawały bowiem wyłącznie wówczas, gdy osoba lustrwana złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne (art. 21e ust. 1 ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów). To przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane.

Dlatego art. 46 ustawy zmieniającej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać. Przyrzeczenie takie, chociaż wciąż jest utrzymywane w stosunku do szerokiej grupy funkcjonariuszy publicznych, może zostać w dowolnym momencie uchylone w stosunku do wyspecyfikowanej kategorii podmiotów.

Pragnę dodatkowo wskazać, że wprowadzone zmiany w zakresie odwoływania członków Rady spotkały się z negatywną reakcją wielu organizacji międzynarodowych. Kopie tych stanowisk przedkładałam w załączeniu.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627) uprzejmie proszę Panią Minister o ustosunkowanie się do stanowiska przedstawicieli sześciu członków Rady przesłanego w załączeniu oraz przedstawionych powyżej moich uwag i zarzutów dotyczących wprowadzonych w tym zakresie zmian.

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/