

**ABSTRAKT do sprawy RPO-
527889-III/06/LN**

L Przedmiot wystąpienia

Przedmiotem wystąpienia kierowanego do Prezesa Rady Ministrów jest wniosek dotyczący rozważenie możliwości zahamowania dotychczasowej praktyki ustawodawczej, polegającej na nadużywaniu instytucji wygaśnięcia stosunku pracy przy reformowaniu administracji publicznej i pozbawianiu pracowników tracących zatrudnienie odpowiedniej ochrony prawnej i socjalnej.

II. Treść wystąpienia

Ustawodawca, przy przeprowadzaniu reform ustrojowych, niewątpliwie jest uprawniony do ingerencji w sferę wcześniej ukształtowanych stosunków pracy. Uznanie takich zmian za konstytucyjnie wykluczoną ingerencję ustawodawcy oznaczałoby, że władza publiczna nie może przeprowadzać zmian ustrojowych połączonych z likwidacją i tworzeniem nowych stanowisk pracowniczych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU Nr 2/A/2003, póż. 11).

Problem polega na tym, że w dotychczasowej praktyce ustawowej zbyt często przy redukcji zatrudnienia wykorzystywana jest konstrukcja wygaśnięcia stosunku pracy. Taka praktyka ustawowa generalnie zasługuje na krytyczną ocenę. Wygaśnięcie stosunku pracy, jako sposób ustania stosunku pracy z mocy prawa, wskutek zdarzenia wskazanego w ustawie, niebędącego czynnością prawną, powinno być stosowane wyjątkowo, w nadzwyczajnych sytuacjach, w których nie jest możliwe zakończenie zatrudnienia wskutek złożenia oświadczenia woli przez strony stosunku pracy. Tymczasem w świetle przyjmowanych regulacji prawnych instytucja wygaśnięcia stosunku pracy staje się - wbrew swej naturze - substytutem rozwiązania stosunku pracy, skoro uprawniony organ decyduje, którym pracownikom przedstawić nowe warunki zatrudnienia, a wobec których „zastosować” wygaśnięcie.

Zastosowana konstrukcja wygaśnięcia stosunku pracy uniemożliwia zapewnienie należytej ochrony pracownikom zarówno o charakterze powszechnym, związanej z obowiązkiem przedstawienia pracownikowi uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nie określony, czy skonsultowania zamiaru wypowiedzenia takiej umowy z zakładową organizacją związkową, jak i o

charakterze szczególnym, polegającej na zakazie złożenia oświadczenia woli o wypowiedzeniu lub rozwiązaniu stosunku pracy w szczególnych dla pracownika okresach (wiek przedemerytalny, usprawiedliwiona nieobecność w pracy). Z kierowanych do Rzecznika skarg wynika ponadto, że szczególnie krytycznie oceniana jest regulacja pozbawiająca pracowników tracących pracę wskutek wygaśnięcia stosunku pracy uprawnień, które przysługują pracownikom zwalnianym z przyczyn nie dotyczących pracownika, w szczególności prawa do odprawy pieniężnej. Zastrzeżenia w kwestii nadużywania instytucji wygaśnięcia stosunków pracy przy reformowaniu administracji publicznej zostały podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu z 11 czerwca 2003 r., skierowanym do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. I choć zastrzeżenia te zostały generalnie podzielone, to jednak nie doprowadziły do zahamowania takiej praktyki ustawodawczej. Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, dzieląc już w 2003 r. pogląd, prezentowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczący nadużywania instytucji wygaśnięcia stosunku pracy w niektórych regulacjach prawnych, zobowiązał się do zwrócenia uwagi na propozycje stosowania tej instytucji, zwłaszcza w przypadkach, gdy jej przyjęcie nie jest niezbędne do osiągnięcia oczekiwanego celu nowej regulacji.

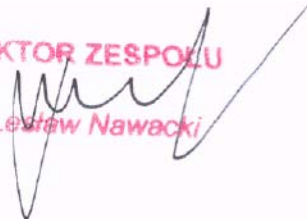
Skargi napływające od zwalnianych pracowników w związku z reformą administracji terenowej w 2005 r. i likwidacją WSI w 2006 r. spowodowały moje ponowne wystąpienie w tej sprawie w dniu 28 czerwca br. do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Z nadesłanej w dniu 18 lipca br. odpowiedzi wynika, że Minister Pracy i Polityki Społecznej wielokrotnie zgłaszał w trakcie uzgodnień międzyresortowych uwagę dotyczącą niecelowości stosowania instytucji wygaśnięcia stosunku pracy w tych przypadkach, w których możliwe jest zakończenie w określonym terminie stosunku pracy w drodze jego wypowiedzenia.

Z niepokojem muszę jednak stwierdzić, że przegląd już obowiązujących przepisów prawnych wykazuje, że wątpliwości prezentowane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej nie są podzielane i nie znajdują odzwierciedlenia w tworzonego ustawodawstwie.

III. Konkluzja

Sytuacja prawna pracowników administracji publicznej przedstawia się w sposób szczególny. Otóż państwo jako „globalny pracodawca” znajduje się w odmiennej sytuacji niż pracodawcy prywatni. Posiada bowiem zdolność regulacyjną polegającą na możliwości przyjmowania określonych aktów prawnych (w tym aktów rangi ustawy) regulujących w sposób bezwzględnie obowiązujący sytuację prawną pracowników. Ta szczególna pozycja państwa nie może w

demokratycznym państwie prawnym być wykorzystywana przez państwo do zwolnienia się wobec pracowników z obowiązków, które zgodnie z powszechnie obowiązującym porządkiem prawnym zobowiązani są realizować pracodawcy prywatni. Wszelkie zróżnicowanie w tym zakresie, właśnie z uwagi na tę okoliczność, musi znajdować przekonujące uzasadnienie w samej treści stosunku prawnego łączącego państwo jako „globalnego pracodawcę” z pracownikami. W przeciwnym bowiem przypadku władztwo publiczne staje się narzędziem mającym na celu, szczególne i uprzywilejowane traktowanie państwa jako „globalnego pracodawcy”.

DYREKTOR ZESPOŁU

mgr Lesław Nawacki