



Warszawa, 28/06/2007r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-527889-III/06/LN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Anna Kalata
Minister Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Szanowna Pani Minister,

Uprzejmie informuję Panią Minister, że na podstawie analizy kierowanych do mnie skarg uznałem za konieczne ponowne podjęcie problemu posługiwania się konstrukcją wygaśnięcia stosunku pracy przy reformowaniu administracji publicznej. Tego rodzaju przedsięwzięcia reformatorskie powodują na ogół konieczność zwolnień pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych, które ulegają likwidacji.

W ostatnim okresie konstrukcją wygaśnięcia stosunków pracy, a więc ich ustania z mocy prawa z upływem oznaczonego czasu, posłużono się w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 711).

W mojej opinii dotychczasowa praktyka ustawowa posługiwania się konstrukcją wygaśnięcia stosunku pracy przy redukcji zatrudnienia w związku z reformowaniem administracji generalnie zasługuje na krytyczną ocenę. Przede wszystkim stanowi ona odstępstwo od niekwestionowanej również w orzecznictwie Sądu Najwyższego zasady, że przejmowanie na podstawie przepisów rangi ustawy zadań o charakterze publicznoprawnym łączyć się powinno z przejmowaniem wykonujących takie zadania pracowników na podstawie i w trybie powszechnych zasad określonych w art. 23¹ k.p. (por. np. wyrok SN z 22 stycznia 2004 r., I PK 288/03, OSNP 2004 r., Nr 22, poz. 388 i powołane tam orzecznictwo). Odejście od tej zasady zawartej w k.p. ma charakter *lex specialis* w stosunku do ogólnych dyrektyw (reguł) zawartych w art. 23¹ k.p. i z tego względu taka regulacja ustawowa powinna znajdować szczególne uzasadnienie w skali i złożoności dokonywanych

przekształceń w administracji publicznej. 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. Zastrzeżenia podniesione w tym względzie przez Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie z 11 czerwca 2003 r. skierowanym do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej choć zostały generalnie podzielone, to jednak nie doprowadziły do zahamowania tej praktyki ustawodawczej.

Nie może budzić wątpliwości, że instytucja wygaśnięcia stosunku pracy z mocy samego prawa rodzi pewien automatyzm, który prowadzi do jednakowego traktowania wszystkich pracowników. Regulacja prawne z tego zakresu rezygnują zasadniczo z możliwości indywidualizacji sytuacji prawnych poszczególnych grup pracowniczych i poszczególnych pracowników. Ma to sens konstytucyjnie uprawniony, gdy zasada taka jest konsekwentnie stosowana. Z tego punktu widzenia zasadny jest zarzut niekonstytucyjności art. 33 ust. 3 i art. 34 ust. 3 ustawy reformującej administrację terenową. Na podstawie tych przepisów przy wcześniejszym rozwiązywaniu stosunku pracy z pracownikiem bez wypowiedzenia znajduje odpowiednie zastosowanie art. 41¹k.p. Jest to zatem wyjątkowa regulacja, wprowadzająca odstępstwa od ogólnych zasad rozwiązywania stosunków pracy.

Ustawodawca, nakazując odpowiednie stosowanie art. 41¹ k.p. w przepisach art. 33 ust. 4 i art. 34 ust. 4 ustawy reformującej administrację terenową, postawił znak równości pomiędzy rozwiązaniem stosunku pracy za wypowiedzeniem z nadzwyczajną sytuacją polegającą na ogłoszeniu upadłości lub likwidacji pracodawcy i w tym kontekście przewidział niestosowanie niektórych przepisów, a mianowicie art. 38, 39 i 41 k.p. Przepisy art. 38 k.p. ustanawiają - w odniesieniu do wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony - społeczną (związkową), uprzednią kontrolę zamiaru pracodawcy wypowiedzenia tej umowy, której przedmiotem jest ocena jej aspektów społecznych, jak i prawnych. Tryb taki jest obligatoryjny, a jego niezachowanie stanowi naruszenie przepisów o wypowiedzeniu umowy o pracę i stanowi podstawę uznania takiego wypowiedzenia za bezskuteczne lub przywrócenia pracownika do pracy albo zasądzenia przez sąd odszkodowania. W niniejszej sprawie niemożność skorzystania z takiego trybu nie znajduje uzasadnienia. Wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę za wypowiedzeniem z przejętymi z urzędów pracownikami niczym nie różni się od zwykłego trybu rozwiązywania umów o pracę, rodzącego obowiązek konsultacji z zakładową organizacją związkową, przewidziany w art. 38 Kodeksu pracy. Wyłączenie obowiązku zawiadamiania na piśmie reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej o zamiarze wypowiedzenia pracownikowi umowy o pracę (art. 38 k.p.) jest zatem nieuprawnione. Nieuprawnione jest również wyłączenie przepisów art. 39 i art. 41 k.p. zakazujących pracodawcy wypowiedzenia umów o pracę pracownikom, którym brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia im uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku oraz zakazujących wypowiedzenia

umowy o pracę w czasie urlopu pracownika, a także w czasie innej usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy, jeżeli nie upłynął jeszcze okres uprawniający do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Przepisy te stanowią istotne gwarancje praw pracowniczych, a ich ograniczenia mogą być ustanawiane tylko w wyjątkowych sytuacjach, wskazanych w k.p.. W takim stanie rzeczy przewidziane w art. 33 ust. 4 i art. 34 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. ograniczenie w prawach pracowników administracji, wynikające z zastosowania art. 41¹ k.p., jako nie związane z upadłością lub likwidacją pracodawcy, pozostaje - moim zdaniem - w sprzeczności z art. 2, art. 12 i art. 32 Konstytucji RP oraz art. 11 Konwencji Nr 87 MOP dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych. Kwestia ta była już wcześniej badana przez Trybunał Konstytucyjny na tle art. 58 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawę reformującą administrację publiczną. W wyroku z 13 marca 2000 r. (K 1/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 59) TK stwierdził niezgodność art. 58 ust. 3 tej ustawy w zakresie, w jakim nakazuje odpowiednie stosowanie art. 41¹ k.p z powołanymi wyżej standardami konstytucyjnymi.

Epizodyczny charakter zakwestionowanych przepisów i brak skarg na ich zastosowanie powoduje, że stwierdzenie ich niekonstytucyjności pozbawione jest praktycznego znaczenia. Z tego względu nie stwierdzam obecnie konieczności zakwestionowania konstytucyjności tych przepisów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Kolejny problem wynika z natury stosunków prawnych kształtowanych w związku z wygaśnięciem stosunku pracy z mocy prawa. W przyjmowanych regulacjach ustawowych wygaśnięcie stosunków pracy nie znajduje zastosowania wobec pracowników, którym przed datą wygaśnięcia zaproponowano nowe warunki płacy lub pracy, jeżeli warunki te zostały przyjęte. Brak wskazania w ustawach kryteriów dokonania selekcji powoduje, że decyzje organu przeprowadzającego zmiany kadrowe pozostawiano uznaniu tego organu. Prowadzi to do dalszego pogorszenia sytuacji prawnej pracowników dotkniętych redukcją zatrudnienia w związku z reformowaniem administracji, ponieważ uniemożliwia kontrolę decyzji organu przeprowadzającego zmiany kadrowe.

Szczególną krytykę w kierowanych do mnie skargach powoduje brak przyznania rekompensat finansowych związanych z wygaśnięciem stosunku pracy. Pod tym względem powołane wyżej ustawy różnią się na niekorzyść pracowników od niektórych innych ustaw będących podstawą reformowania administracji, w świetle których zwalnianym pracownikom, zależnie od podstawy rozwiązania stosunku pracy, przysługiwało wynagrodzenie za limitowany okres pozostawania bez pracy bądź odprawy wypłacane na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844 ze zm.). Należy wskazać, że zastąpienie przewidzianej w pragmatykach pracowniczych instytucji rozwiązania stosunku pracy z powodu

likwidacji urzędu lub jego reorganizacji instytucją wygaśnięcia stosunku pracy doprowadziło ponadto większość grup pracowniczych, objętych regulacją powołanych powyżej ustaw, do utraty uprawnień wynikających z tych pragmatyk, a dotyczących przykładowo prawa do wynagrodzenia rocznego przewidzianego dla pracowników jednostek sfery budżetowej, prawa do świadczenia przedemerytalnego, czy też prawa do wcześniejszej emerytury.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02 (OTK ZU Nr 2/A/2004, poz. 10) podkreślono, że prawo do odprawy pieniężnej nie ma - i nigdy nie miało - powszechnego charakteru, a więc nie przysługiwało wszystkim pracownikom, z którymi rozwiązano stosunek pracy. Ogólne założenie, w myśl którego prawo do odprawy pieniężnej nie jest powszechnym uprawnieniem pracowników, z którymi rozwiązywany jest stosunek pracy, ale związane jest z wolą zapewnienia ochrony ich interesów w szczególnej sytuacji ekonomicznej powoduje, że również z tego punktu widzenia przyznać należy ustawodawcy znaczny stopień swobody w kształtowaniu zakresu podmiotowego tego prawa. Tworzenie zaś programów osłonowych jest kwestią określonych wyborów ekonomicznych i politycznych, które nie podlegają kontroli konstytucyjnej (por. np. wyrok z 13 marca 2000 r., sygn. K. 1/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 59, s. 249), a zatem nie należy do oceny Trybunału Konstytucyjnego to, czy w danej ustawie osłony pracowników są wystarczające.

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, poz. 11).

Należy jednak wskazać, że 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 rangi ustawowej, które w sposób bezwzględnie obowiązujący regulują sytuację prawną pracowników. Ta szczególna pozycja państwa nie może w mojej ocenie 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”. W moim przekonaniu nakłada to obowiązek tworzenia programów pomocowych, które zapewniłyby zwalnianym pracownikom ochronę przed następstwami pozostawania bez pracy i utratą dotychczasowych uprawnień.

Z publikacji prasowych wynika, że projektowa jest kolejna reforma obejmująca połączenie służb celnych i aparatu skarbowego z wykorzystaniem instytucji wygaśnięcia stosunku pracy i ponownego zatrudnienia tylko tych pracowników, którzy przyjmą zaproponowane im przed ustaniem stosunku pracy nowe warunki pracy i płacy. Wskazuje to na aktualność wniosku dotyczącego wszechstronnej analizy dotychczasowych zasad wygaszania stosunków pracy w związku przeprowadzaną reformą administracji publicznej w szczególności pod kątem zapewnienia odpowiedniego standardu ochrony uprawnień zwalnianych pracowników.

Z tego względu, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska wobec podniesionych problemów.

Łączę wyrazy szacunku
Janusz Kochanowski

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

I. Przedmiot wystąpienia

Przedmiotem wystąpienia kierowanego do Ministra Pracy i polityki Społecznej na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) jest wniosek dotyczący potrzeby przeprowadzenia wszechstronnej analizy dotychczasowych zasad wygaszania stosunków pracy w związku przeprowadzaną reformą administracji publicznej, w szczególności pod kątem zapewnienia odpowiedniego standardu ochrony uprawnień zwalnianych pracowników.

II. Treść wystąpienia

W ostatnim okresie konstrukcją wygaśnięcia stosunków pracy, a więc ich ustania z mocy prawa z upływem oznaczonego czasu, posłużono się w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 711). Ustawodawca, nakazując odpowiednie stosowanie art. 41¹ k.p. w przepisach art. 33 ust. 4 i art. 34 ust. 4 ustawy reformującej administrację terenową, postawił znak równości pomiędzy rozwiązaniem stosunku pracy za wypowiedzeniem z nadzwyczajną sytuacją polegającą na ogłoszeniu upadłości lub likwidacji pracodawcy i w tym kontekście przewidział niestosowanie niektórych przepisów, a mianowicie art. 38, 39 i 41 k.p. Przewidziane w art. 33 ust. 4 i art. 34 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. ograniczenie w prawach pracowników administracji, wynikające z zastosowania art. 41¹ k.p., jako nie związane z upadłością lub likwidacją pracodawcy, pozostaje w sprzeczności z art. 2, art. 12 i art. 32 Konstytucji RP oraz art. 11 Konwencji Nr 87 MOP dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych.

Ponadto wskazano, co następuje.

Dotychczasowa praktyka ustawowa posługiwania się konstrukcją wygaśnięcia stosunku pracy przy redukcji zatrudnienia w związku z reformowaniem administracji generalnie zasługuje na krytyczną ocenę. Przede wszystkim stanowi ona odstępstwo od niekwestionowanej również w orzecznictwie Sądu Najwyższego zasady, że przejmowanie na

podstawie przepisów rangi ustawy zadań o charakterze publicznoprawnym łączyć się powinno z przejmowaniem wykonujących takie zadania pracowników na podstawie i w trybie powszechnych zasad określonych w art. 23¹ k.p. (por. np. wyrok SN z 22 stycznia 2004 r., I PK 288/03, OSNP 2004 r., Nr 22, poz. 388 i powołane tam orzecznictwo). Odejście od tej zasady zawartej w k.p. ma charakter *lex specialis* w stosunku do ogólnych dyrektyw (reguł) zawartych w art. 23¹ k.p. i z tego względu taka regulacja ustawowa powinna znajdować szczególne uzasadnienie w skali i złożoności dokonywanych przekształceń w administracji publicznej. 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.

Kolejny problem wynika z natury stosunków prawnych kształtowanych w związku z wygaśnięciem stosunku pracy z mocy prawa. W przyjmowanych regulacjach ustawowych wygaśnięcie stosunków pracy nie znajduje zastosowania wobec pracowników, którym przed datą wygaśnięcia zaproponowano nowe warunki płacy lub pracy, jeżeli warunki te zostały przyjęte. Brak wskazania w ustawach kryteriów dokonania selekcji powoduje, że decyzje organu przeprowadzającego zmiany kadrowe pozostawiano uznaniu tego organu. Prowadzi to do dalszego pogorszenia sytuacji prawnej pracowników dotkniętych redukcją zatrudnienia w związku z reformowaniem administracji, ponieważ uniemożliwia kontrolę decyzji organu przeprowadzającego zmiany kadrowe.

Szczególną krytykę w kierowanych skargach powoduje brak przyznania rekompensat finansowych związanych z wygaśnięciem stosunku pracy. Pod tym względem powołane wyżej ustawy różnią się na niekorzyść pracowników od niektórych innych ustaw będących podstawą reformowania administracji, w świetle których zwalnianym pracownikom, zależnie od podstawy rozwiązania stosunku pracy, przysługiwało wynagrodzenie za limitowany okres pozostawania bez pracy bądź odprawy wypłacane na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844 ze zm.). Należy wskazać, że zastąpienie przewidzianej w pragmatykach pracowniczych instytucji rozwiązania stosunku pracy z powodu likwidacji urzędu lub jego reorganizacji instytucją wygaśnięcia stosunku pracy doprowadziło ponadto większość grup pracowniczych, objętych regulacją powołanych powyżej ustaw, do utraty uprawnień wynikających z tych pragmatyk, a dotyczących przykładowo prawa do wynagrodzenia rocznego przewidzianego dla pracowników jednostek sfery budżetowej, prawa do świadczenia przedemerytalnego, czy też prawa do wcześniejszej emerytury.

III. Konkluzja

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”. Nakłada to obowiązek tworzenia programów pomocowych, które zapewniałyby zwalnianym pracownikom ochronę przed następstwami pozostawania bez pracy i utratą dotychczasowych uprawnień.