



Warszawa, 25/07/2007r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*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

**Pan**  
**Jarosław Kaczyński**  
**Prezes**  
**Rady Ministrów**

### ***Wielce Szanowny Panie Premierze***

Uprzejmie informuję, że po przeprowadzeniu analizy kierowanych do mnie skarg uznałem za niezbędne zasygnalizowanie Panu Premierowi 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.

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. U).

Problem polega na tym, że w dotychczasowej praktyce ustawowej zbyt często przy redukcji zatrudnienia wykorzystywana jest konstrukcja wygaśnięcia stosunku pracy. Taka praktyka ustawowa w mojej ocenie 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.

W ostatnim okresie taką 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).

Zastosowana konstrukcja wygaśnięcia stosunku pracy uniemożliwia zapewnienie pracownikom należytej ochrony, zarówno o charakterze powszechnym, związanej z obowiązkiem przedstawienia 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 okresach (wiek przedemerytalny, usprawiedliwiona nieobecność w pracy). Z kierowanych do mnie skarg wynika ponadto, że szczególnie krytycznie oceniana jest regulacja pozbawiająca pracowników tracących pracę wskutek wygaśnięcia stosunku pracy uprawnień socjalnych, które przysługują pracownikom zwalnianym z przyczyn nie dotyczących pracownika, w szczególności prawa do odprawy pieniężnej.

Z tych względów stosowanie w regulacjach ustawowych konstrukcji wygaśnięcia stosunku pracy powinno być w mojej ocenie ograniczone do niezbędnego minimum. Zasada powinna pozostać przejmowanie zadań o charakterze publicznoprawnym w połączeniu z przejmowaniem wykonujących takie zadania pracowników na podstawie i w trybie powszechnych zasad określonych w art. 23' k.p. (tzw. przejście zakładu pracy). Zasada ta znajduje zresztą oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. np. wyrok SN z 22 stycznia 2004 r., IPK 288/03, OSNP 2004 r., Nr 22, poz. 388 i powołane tam orzecznictwo).

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. Pragnę zwrócić uwagę, iż 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.

Uprzejmie informuję Pana Premiera, że 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 dnia 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 tworzonym ustawodawstwie. Należy podkreślić, 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 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 różnicowanie 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 tej sytuacji uprzejmie proszę Pana Premiera o 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.

*Łączę wyrazy szacunku*

*/-/ Janusz Kochanowski*

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

**I. 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, poz. 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”.