



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-599056-III/08/JP/LN

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

Warszawa,

22/09/2009

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Warszawa

W N I O S E K

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 (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę

o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 164 ust. 3 oraz art. 166 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 i Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 340 i Nr 84, poz. 700) - z art. 24, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1, w związku z art. 2 Konstytucji RP,
- 2) art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, o zmianie ustawy o Inspekcji Handlowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 157, poz. 976) - z art. 24, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1, w związku z art. 2 Konstytucji RP.

U z a s a d n i e n i e

I. 1. Z dniem 15 listopada 2008 r. weszła w życie ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227), zwana dalej „ustawą o ochronie środowiska”.

Ustawa o ochronie środowiska - w art. 164 ust. 1 i 2 oraz art. 166 ust. 1 i 2 - przewidziała, że z dniem jej wejścia w życie pracownicy urzędu wojewódzkiego oraz pracownicy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw środowiska, wykonujący zadania i kompetencje podlegające przekazaniu odpowiednio regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska i Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oraz pracownicy wykonujący obsługę finansową, prawną i administracyjną w stosunku do tych zadań - stają się odpowiednio pracownikami regionalnej dyrekcji ochrony środowiska, z zastrzeżeniem art. 165 lub pracownikami Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

Prawodawca nałożył jednocześnie na pracodawcę obowiązek zawiadomienia na piśmie, w przepisany terminie, pracowników wykonujących zadania i kompetencje podlegające przekazaniu oraz pracowników wykonujących obsługę finansową, prawną i administracyjną w stosunku do tych zadań o zmianach, jakie mają nastąpić w zakresie ich stosunków pracy, z odpowiednim zastosowaniem art. 23¹ § 4 Kodeksu pracy.

W art. 164 ust. 3 i art. 166 ust. 3 ustawy o ochronie środowiska przewidziano jednocześnie, w stosunku do pracowników objętych przejściem do innego pracodawcy (z wyłączeniem urzędników służby cywilnej), obligatoryjne wygaśnięcie z nimi stosunków pracy po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. z dniem 16 lutego 2009 r., jeżeli przed upływem 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 14 stycznia 2009 r. nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy albo w razie odmowy przyjęcia nowych warunków pracy lub płacy w terminie nie późniejszym niż 2 tygodnie przed upływem 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 31 stycznia 2009 r.

Ustawa o ochronie środowiska, w art. 164 ust. 4 i art. 166 ust. 4, dopuściła również możliwość wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem za wypowiedzeniem.

2. Z dniem 31 grudnia 2008 r. weszła w życie ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, o zmianie ustawy o Inspekcji

Handlowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 157, poz. 976), zwana dalej „ustawą o likwidacji GIIH”.

Ustawa o likwidacji GIIH - w art. 1 - przewidywała zniesienie Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej będącego organem Inspekcji Handlowej oraz likwidację Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej.

Ustawa o likwidacji GIIH - w art. 19 ust. 1 - przewidywała, że z dniem 1 stycznia 2009 r. pracownicy Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej stają się pracownikami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Prawodawca nie nałożył w tym wypadku na pracodawcę obowiązku zawiadomienia na piśmie pracowników o zmianach, jakie mają nastąpić w zakresie ich stosunków pracy, pomimo wyraźnego zaistnienia okoliczności związanych z przejściem zakładu pracy na innego pracodawcę, o których mowa w art. 23¹ Kodeksu pracy.

W art. 19 ust. 2 ustawy o likwidacji GIIH - przewidziano jednocześnie, w stosunku do pracowników objętych przejściem do nowego pracodawcy (z wyłączeniem urzędników służby cywilnej), obligatoryjne wygaśnięcie z nimi stosunków pracy po upływie trzech miesięcy od dnia przejścia do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, tj. z dniem 2 kwietnia 2009 r., jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy albo w razie ich nieprzyjęcia.

Ustawa o likwidacji GIIH - w art. 19 ust. 3 - dopuściła również możliwość wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem za wypowiedzeniem.

II. Zmiany w organizacji pracy urzędów, o których mowa w ustawie o ochronie środowiska, polegające na przekazaniu pewnych zadań i kompetencji innym jednostkom organizacyjnym, wiążą się z przejściem części zakładu pracy wraz z pracownikami na innego pracodawcę, a zatem powinien znaleźć tu zastosowanie w pełnym zakresie art. 23¹ Kodeksu pracy. Również likwidacja Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej, powodująca przejście jego mienia przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i przejście pracowników GIIH do UOKiK odbywa się - *de facto* - w warunkach przewidzianych w art. 23¹ Kodeksu pracy, pomimo że ustawodawca nie potwierdził tego wprost w przyjętej regulacji prawnej. Przepisy art. 23¹ Kp przewidują następstwo prawne nowego pracodawcy, który wchodzi w prawa i obowiązki dotychczasowego pracodawcy, co oznacza, że pracownicy urzędów, którzy wykonują zadania i kompetencje podlegające przekazaniu stają się pracownikami nowego urzędu (regionalnych dyrekcji ochrony środowiska lub Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów).

W judykaturze przyjmuje się zgodnie, że istotą i podstawowym celem regulacji zmiany pracodawcy wskutek przejścia zakładu pracy jest stabilizacja (utrzymanie) zatrudnienia pracownika i dotychczasowych warunków tego zatrudnienia pomimo zmiany pracodawcy. Podmiotowe zmiany stosunku pracy (zmiana pracodawcy) w trybie art. 23¹ § 1 Kp nie prowadzą do ustania stosunku pracy pracownika ani pogorszenia jego warunków pracy. Brzmienie powołanego przepisu jednoznacznie wskazuje, że skutkiem przejścia zakładu pracy lub jego części przez nowego pracodawcę jest jedynie zmiana z mocy prawa podmiotu zatrudniającego przy zachowaniu tego samego (dotychczasowego) stosunku pracy w jego dotychczasowej treści (por. m. in. wyroki Sądu Najwyższego: z 7 lutego 2007 r., I PK 269/06, OSNP 2008/5-6/68 oraz z 26 czerwca 2007 r., I PK 11/07, niepubl. i orzeczenia tam powołane).

Regulacja przyjęta w tym zakresie w Kp jest zgodna z prawem wspólnotowym, wynikającym z dyrektywy Rady nr 2001/23/WE (Dziennik Urzędowy UE. L.Ol.82.16). Kluczowa dla ochrony praw nabytych pracowników jest zapisana w art. 3 ust. 1 dyrektywy zasada automatyzmu, zgodnie z którą, prawa pracowników wynikające z umowy bądź stosunku pracy przechodzą *ex lege* na nowego pracodawcę. Art. 23¹ Kp, kontynuując kluczową dla instytucji przejścia zasadę automatyzmu, stwarza pracownikom uczestniczącym w transferze gwarancję zachowania i utrzymania ich praw nabytych także po dokonaniu transferu. Zmiana w tym przedmiocie może być skutkiem wypowiedzenia definitywnego lub zmieniającego, ale dokonanego już po przejściu zakładu pracy lub jego części na nowego pracodawcę. Przepisy Kp nie zakazują bowiem nowemu pracodawcy zmiany warunków umowy o pracę lub wypowiedzenia umowy o pracę pracownikowi, który został przejęty na podstawie art. 23¹ jeżeli zaistnieją uzasadnione powody do złożenia takiego oświadczenia woli przez pracodawcę. Jedynie sam fakt przejścia zakładu pracy lub jego części wraz z pracownikami nie uzasadnia dokonywania wypowiedzeń umów o pracę i - co do zasady - w takiej sytuacji nie powinno dochodzić do nawiązywania nowych stosunków pracy z przejmowanymi pracownikami.

Ustawodawca w zaskarżonych niniejszym wnioskiem regulacjach szczególnych wprowadził jednak odstępstwa od zasad wynikających z art. 23¹ Kp. Przejęcie pracowników urzędów przez nowych pracodawców następuje tylko na czas określony. Po upływie tego okresu stosunki pracy wygasają z mocy prawa, chyba że wcześniej pracodawca zaproponuje nowe warunki zatrudnienia. Tworzenie takich „nadzwyczajnych” unormowań, polegających na wprowadzeniu niczym nie uzasadnionej w tych warunkach instytucji wygaśnięcia stosunku pracy, stanowi obejście powszechnie obowiązującego prawa, zgodnego z prawem unijnym, gwarantującego pracownikom zachowanie i utrzymanie ich praw nabytych w przypadku przejścia zakładu pracy (jego części) na innego pracodawcę.

III. Zarówno w stosunku do pracowników urzędów wojewódzkich jak i pracowników Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia

24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.), zwanej dalej „starą ustawą o s.c”, którą od 24 marca 2009 r. zastępuje ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505), zwana dalej „nową ustawą o s.c.”

Obowiązujący system prawny wynikający z pragmatyki służbowej, która dotyczy wyżej wymienionych pracowników objętych przejściem do innego pracodawcy, nie gwarantuje tym pracownikom stabilności zatrudnienia w przypadku reorganizacji pracodawcy lub jego likwidacji, jak również nie przewiduje żadnych świadczeń z tego tytułu w przypadku ustania stosunku pracy. Gwarancje stabilności zatrudnienia w takich okolicznościach są przewidziane jedynie w stosunku do urzędników służby cywilnej, a zatem osób, których stosunki pracy zostały nawiązane na podstawie mianowania. Z tego względu, w takiej sytuacji, do pracowników (tj. osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę) mają zastosowanie przepisy 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.), zwanej dalej „ustawą o zwolnieniach grupowych”, a w zakresie nieuregulowanym przepisami tej ustawy - przepisy Kodeksu pracy.

Do pracowników służby cywilnej, do których znalazły zastosowanie przepisy art. 164 ust. 1 i art. 166 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska oraz przepisy art. 19 ust. 1 ustawy o likwidacji GIIH, stosuje się także - na podstawie przepisów szczególnych - inne przepisy prawa pracy. Należy do nich ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080 ze zm.).

Jednakże ustawa o zwolnieniach grupowych przewiduje prawo do odprawy pieniężnej w wysokości uzależnionej od stażu pracy, jedynie w związku z rozwiązaniem stosunku pracy w ramach grupowego zwolnienia (a także indywidualnego, gdy wyłącznym powodem rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem są przyczyny niedotyczące tego pracownika) w wyniku wypowiedzenia dokonane przez pracodawcę, a także na mocy porozumienia stron (art. 8 ust. 1 z związku z art. 1 i art. 10 ust. 1), a nie w wyniku ustania stosunku pracy na skutek jego wygaśnięcia.

Również ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej przewiduje prawo do tzw. trzynastki mimo nieprzepracowania co najmniej 6 miesięcy w danym roku kalendarzowym, jedynie w przypadku rozwiązania stosunku pracy m. in. w związku z przejściem na emeryturę, przeniesieniem służbowym, likwidacją pracodawcy, likwidacją jednostki organizacyjnej pracodawcy lub jej reorganizacją (art. 2 ust. 3 pkt 4), a nie w sytuacji, gdy dochodzi do ustania stosunku pracy z mocy prawa. Wyjątkowo jedynie ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym przewiduje prawo do tego wynagrodzenia w wysokości

proporcjonalnej do okresu przepracowanego w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, ale tylko wówczas, gdy wygaśnięcie to spowodowane zostało śmiercią pracownika (art. 2 ust. 3 pkt 7 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r.), a więc związane jest z zaistnieniem ściśle określonego zdarzenia.

Generalnie zatem, powyższe świadczenia (odprawa, dodatkowe wynagrodzenie roczne) nie przysługują w razie wygaśnięcia stosunku pracy, ponieważ taki tryb ustania stosunku pracy charakteryzuje się brakiem oświadczenia woli pracodawcy.

Wprowadzanie instytucji wygaśnięcia stosunku pracy „nadzwyczajnymi” przepisami szczególnymi w stosunku do mających zastosowanie do danej grupy pracowników przepisów szczególnych - tworzonymi nota bene na „potrzeby chwili”, jak to ma miejsce w omawianych przypadkach - wywołuje zatem najczęściej niekorzystne konsekwencje polegające na wyeliminowaniu niektórych uprawnień pracowniczych wynikających z pragmatyk pracowniczych lub innych przepisów szczególnych oraz ograniczeniu prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd pracy.

IV. Instytucja wygaśnięcia stosunku pracy jest znana prawu pracy. Przewiduje ją Kodeks pracy (art. 63-66). Definiując instytucję wygaśnięcia stosunku pracy należy przyjąć, że jest to ustanie stosunku pracy z mocy zdarzenia określonego w ustawie, nie będącego czynnością prawną.

Zgodnie z art. 63 Kp, umowa o pracę wygasa w przypadkach określonych w Kodeksie oraz w przepisach szczególnych. Przypadkami określonymi w Kp jest śmierć pracownika (art. 63¹), śmierć pracodawcy (art. 63²), nieobecność pracownika w pracy przez 3 miesiące z powodu tymczasowego aresztowania (art. 66) oraz niezgłoszenie przez pracownika swego powrotu do pracy po urlopie bezpłatnym udzielonym w związku z wyborem na określone stanowisko, po ustaniu stosunku pracy z wyboru (art. 74).

Do typowych przykładów przepisów szczególnych, przewidujących wygaśnięcie stosunku pracy należy art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.). Mówi on o wygaśnięciu stosunku pracy w razie gdy pracownik po odbyciu czynnej służby wojskowej nie zgłosił się do dotychczasowego pracodawcy, chyba że nastąpiło to z przyczyn usprawiedliwiających nieobecność w pracy. Innym przykładem są przypadki wygaśnięcia stosunku pracy urzędnika służby cywilnej wymienione w art. 40 starej ustawy o s.c oraz art. 70 nowej ustawy o s.c. Wśród nich jest odmowa wykonania decyzji w sprawie przeniesienia do innego urzędu lub niepodjęcie pracy w urzędzie, do którego urzędnik został przeniesiony z urzędu reorganizowanego.

Wygaśnięcie stosunku pracy następuje zatem z chwilą, gdy zaistniało zdarzenie będące według ustawy taką właśnie przyczyną zakończenia stosunku pracy. Żadna ze stron

nie może więc uchylić tego skutku, bowiem wspomniane zdarzenia wywołują same przez się skutek w postaci ustania stosunku pracy.

V. W zaskarżonych regulacjach prawnych art. 164 ust. 3 pkt 1 i art. 166 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie środowiska oraz art. 19 ust. 2 ustawy o likwidacji GIIH wygaśnięcie stosunku pracy poprzedzone jest krótkim okresem, w którym nowy pracodawca musi dokonać oceny kwalifikacji pracownika, efektów jego dotychczasowej pracy i podjąć decyzję o kontynuacji zatrudnienia. Sytuacja taka charakterystyczna jest dla instytucji wypowiedzenia pracownikom dotychczasowych warunków kształtujących stosunki pracy, bądź to w drodze wypowiedzenia zmieniającego (art. 42 Kp), bądź to w drodze wypowiedzenia definitywnego, ze wszelkimi tego konsekwencjami, w tym konieczności określenia przyczyny uzasadniającej rozwiązanie stosunku pracy.

Praca świadczona w ramach szeroko rozumianego stosunku pracowniczego, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 24 Konstytucji, pozostaje pod ochroną państwa. Oznacza to także, że na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako „słabszej” strony stosunku pracy (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU 9/A/2005, poz. 101). Realizacji przez państwo tego obowiązku obejmuje w szczególności działania, polegające na stworzeniu gwarancji prawnych ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawców, będących „silniejszą” stroną stosunku pracy. Do takich gwarancji należy zaliczyć - powszechną ochronę trwałości stosunku pracy, która jest jedną z podstawowych zasad prawa pracy jest. W umownych stosunkach pracy zasada ta jest realizowana przez klauzulę generalną zasadności wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony (art. 45 § 1Kp) oraz przez katalog przyczyn uprawniających pracodawcę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia (art. 52 i art. 53 Kp). Nie może budzić wątpliwości, że wprowadzony w prawie pracy wymóg zasadności wypowiedzenia stosunku pracy (wypowiedzenia zmieniającego) stanowi element realizacji obowiązku ochrony pracy przewidzianej w art. 24 Konstytucji.

Zakwestionowane regulacje prawne, poprzez zrównanie instytucji wygaśnięcia stosunku pracy, przewidzianej w Kodeksie pracy i pragmatykach pracowniczych i powiązanej z katalogiem klasycznych przypadków uzasadniających jej zastosowanie z instytucją wygasania stosunków pracy wyłącznie z przyczyny wynikającej z reorganizacji urzędów administracji rządowej umożliwiają pracodawcom swobodne zwalnianie pracowników, bez konieczności stosowania klauzuli generalnej zasadności wypowiedzenia stosunku pracy, a więc z naruszeniem standardów ochrony pracy wynikających z art. 24 Konstytucji.

Należy też wskazać, iż 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, szczególnie i uprzywilejowane traktowanie państwa jako „globalnego pracodawcy”.

VI. Stosując w kwestionowanych przepisach instytucję wygaśnięcia stosunku pracy ustawodawca tym samym wprowadził wobec pracowników przejmowanych zakładów pracy (ich części) niczym nie uzasadnione zróżnicowanie w prawie do dalszego zatrudnienia, pozostające w dodatku w sprzeczności z zasadą ciągłości zatrudnienia wynikającą z art. 23¹ Kp, co oznacza naruszenie wobec pracowników, którym nie zaproponowano dalszego zatrudnienia bądź celowo zaproponowano niekorzystne warunki w celu ich nieprzyjęcia - art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Równość wobec prawa, to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa”.

Kluczowy charakter dla rozważania zasady równości ma więc zawsze ustalenie (dobór) „cechy istotnej”, bo przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne.

Cechą istotną w przedmiotowej sprawie jest posiadanie przez osoby zatrudnione w urzędach administracji państwowej statusu pracowniczego będącego skutkiem nawiązania stosunku pracy na podstawie umowy o pracę. Cecha ta przesądza o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne. Kwestionowane we wniosku przepisy prawa traktują jednak odmiennie podobne podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu wspólną cechą istotną, co prowadzi do odstępstwa od zasady równości. Ta odmienność traktowania polega na tym, że ustawodawca przewidział wygasanie stosunków pracy z przejętymi pracownikami, jeśli nie zostaną im zaproponowane nowe warunki zatrudnienia, bez określenia kryteriów takich działań. Tym samym pracowników, którym nie zaproponowano nowych warunków pracy lub/i płacy postawiono w nierównej (gorszej) sytuacji w stosunku do tych, którym te warunki zaproponowano, co narusza zasadę równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Gdyby nawet hipotetycznie przyjąć, że - z punktu widzenia zasady równości wszystkich pracowników, o których mowa w art. 164 i art. 166 ustawy o ochronie środowiska oraz art. 19 ustawy o likwidacji GIIH, podlegających takiemu trybowi ustania stosunku pracy - przyjęta zasada jest uprawniona, to i tak każde odstępstwo od takiego automatyzmu wygaśnięcia stosunku pracy prowadzić może do naruszenia wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości. Faktycznie bowiem, w celu uszanowania zasady równości ustawodawca powinien zrezygnować z możliwości indywidualizacji sytuacji prawnych poszczególnych grup pracowników i poszczególnych pracowników.

W odniesieniu do kwestionowanych przepisów ustawy tak nie jest, ponieważ ustawodawca - w stosunku do przejmowanych pracowników urzędów - przewidział możliwość zaproponowania pracownikowi nowych warunków pracy i płacy, których nieprzyjęcie prowadzi do wygaśnięcia stosunku pracy oraz możliwość niezaproponowania nowych warunków, co również doprowadza do wygaśnięcia stosunku pracy, przy czym ustawodawca odstąpił od wyraźnego określenia pracowników, których to ma dotyczyć, a także sytuacji, w których takie rozwiązania mogą być stosowane. Krytykę takich rozwiązań potwierdzają napływające do mnie listy. W odniesieniu do ustawy o ochronie środowiska. Przewodniczący Międzyzakładowej Komisji Koordynacyjnej NSZZ „Solidarność” Urzędów Wojewódzkich podnosi, że „...wprowadzone rozwiązania prawne mogą skutkować dowolnością w doborze kadry pracowniczej i pozbywaniem się osób bez żadnego uzasadnienia, niosą ze sobą także niebezpieczeństwo powstania układów towarzyskich.” Również były pracownik Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej informuje, że „ po pierwsze nie zapoznano pracowników GIIH z jakimikolwiek kryteriami, które spowodowały, że jedni dostali propozycję zatrudnienia, a inni nie, że jednym zaproponowano dużo niższe pobory, a innym obiecać więcej. W świetle różnych dyspozycji i wymagań, jakie stawiane są przy przyjmowaniu nowych pracowników do służby w państwowej administracji, jedną z naczelnych zasad jest jasność i przejrzystość kryteriów dokonywanych przez pracodawcę wyborów - w tym przypadku nie było żadnych kryteriów. Po drugie, dziwnym zbiegiem okoliczności propozycji nie otrzymali wszyscy pracownicy powyżej pięćdziesiątego roku życia. Grupka to niewielka, ale wszyscy mamy prawo sądzić, że potrafimy dobrze korzystać z naszego doświadczenia, wiedzy i umiejętności. W dobie głoszenia potrzeby fachowości, realizacji ogłoszonego przez premiera D. Tuska Programu 50+, wydaje się dziwne, iż oferty otrzymali pracownicy z kilkumiesięcznym stażem, a starszym fachowcom, gdy było to tylko możliwe sugerowano wcześniejsze emerytury lub po prostu stwierdzano brak możliwości zatrudnienia.”

W tym kontekście, przyjęte przez ustawodawcę odstępstwa od zasady automatycznego wygaśnięcia stosunków pracy z wszystkimi pracownikami urzędów przenoszonymi do nowych jednostek organizacyjnych dają podstawę do zakwestionowania również samej zasady z uwagi na nierówne traktowanie pracowników zatrudnionych u

danego pracodawcy, charakteryzujących się określoną cechą w równym stopniu, co oznacza naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Moim zdaniem, przyjęte w kwestionowanych przepisach regulacje prawne sprzyjają kształtowaniu się po stronie pracodawcy nieskrępowanej i w zasadzie niczym nie ograniczonej władzy dyskrecyjnej w zakresie możliwości doprowadzania do ustania stosunku pracy na skutek jego wygaśnięcia.

VII. Przyjęta przez ustawodawcę zasada wygasania stosunków pracy, zastępująca zwykły tryb rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia, a tym samym wywołująca negatywne skutki w zakresie uprawnień pracowniczych i nierówność praw pracowników z uwagi na brak kryteriów związanych z ustaniem stosunku pracy, pozostaje - w mojej ocenie - w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, w myśl którego Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasadę sprawiedliwości społecznej. Treść tego artykułu jest szczególnie często przedmiotem wykładni Trybunału Konstytucyjnego. Z art. 2 Konstytucji, mającego w ocenie Trybunał Konstytucyjny zasadnicze znaczenie dla sytuacji prawnej obywateli i organów władzy państwowej i uznanego za fundament konstytucyjnoprawnego porządku Państwa Polskiego, w orzecznictwie konstytucyjnym i w nauce wyprowadza się daleko idące konsekwencje. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego istotną część treści normatywnej art. 2 stanowi zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Opiera się ona na pewności prawa, czyli takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, a zatem umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą za sobą pociągnąć. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich nagle oraz w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza 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. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność

prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00). W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca dokonując zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem tych zmian. Innymi słowy podstawowym celem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jest zagwarantowanie obywatelom pewności prawa, bezpieczeństwa prawnego. Prawo powinno być stanowione w taki sposób, by nie stawało się swoistą pułapką dla obywatela. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej zakłada, że prawo odzwierciedla określony stan wartości akceptowany społecznie i nie powinno pełnić roli instrumentalnej w stosunku do doraźnych celów politycznych. W państwie prawa rozstrzygnięcia organów państwa, w tym także rozstrzygnięcia prawodawcy, nie mogą być zaskakujące i nieprzewidywalne, co ma właśnie miejsce w przypadku wymienionych we wniosku unormowań.

Ustawodawca wprowadzając w ustawie o ochronie środowiska instytucję wygaśnięcia stosunków pracy, która zastąpiła przewidziany w przepisach powszechnie obowiązujących tryb rozwiązania stosunku pracy, dający podstawę do przyznawania różnego rodzaju uprawnień pracowniczych w przypadku likwidacji lub reorganizacji urzędu, nie przewidział ekwiwalentu utraconych uprawnień. Tym samym ustawodawca odstąpił od przyjętej już zasady respektowania uprawnień pracowniczych, związanych z rozwiązaniem stosunku pracy,

W przypadku ustawy o likwidacji GIIH ustawodawca wprawdzie przewidział, że w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy lub wypowiedzenia umowy o pracę, pracownikom przysługują odpowiednie świadczenia przewidziane dla pracowników, z którymi stosunek pracy rozwiązuje się z powodu likwidacji zakładu pracy, niemniej wygaśnięcie stosunku pracy powoduje inne niekorzystne dla pracownika następstwa, a mianowicie zastosowanie przez prawodawcę instytucji wygaśnięcia stosunku pracy wywołuje niekorzystne konsekwencje w zakresie możliwości merytorycznego badania przez sąd pracy przyczyn ustania stosunku pracy, to zaś pozostaje w sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującym każdemu prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Na tle instytucji wygaśnięcia stosunku pracy ukształtowało się orzecznictwo sądowe, zgodnie z którym brak oświadczenia woli jednej ze stron stosunku pracy przejawiającego się wypowiedzeniem umowy o pracę bądź rozwiązaniem umowy bez wypowiedzenia (ze skutkiem natychmiastowym), uniemożliwia rozpoznanie sprawy przez sąd pracy. Pracownikowi, z którym stosunek pracy wygasł przysługuje zaś prawo do odwołania się do sądu pracy jedynie w przypadku naruszenia przez pracodawcę przepisów prawa pracy dotyczących wygaśnięcia umowy o pracę. Nie jest bowiem możliwe merytoryczne badanie

przyczyn wygaśnięcia stosunku pracy. Wygaśnięcie stosunku pracy z mocy samego prawa powoduje, że pracodawca jedynie powiadamia pracownika, iż w ustawowo określonym terminie stosunek ten wygasł. Także przy braku powiadomienia skutek w postaci wygaśnięcia stosunku pracy następuje *ex proprio vigore*. Wygaśnięcie z mocy prawa stosunku pracy powoduje, że pracodawca faktycznie nie ma żadnych możliwości korzystania z prawem określonego władztwa, bo żaden zakres takiego władztwa nie został przewidziany. Nie ma więc możliwości ani negatywnego ani pozytywnego ustosunkowania się do sytuacji prawnych powstałych z mocy samego prawa. Natura kształtowanych w związku z wygaśnięciem stosunku pracy z mocy prawa stosunków prawnych jest tego rodzaju, że w rzeczywistości możliwość kwestionowania indywidualnych rozstrzygnięć nie istnieje, ponieważ takich rozstrzygnięć nie ma.

Zastąpienie przez prawodawcę przepisów pragmatyki pracowniczej oraz przepisów powszechnie obowiązujących - mających zastosowanie z mocy art. 7 starej ustawy o s.c. i art. 9 nowej ustawy o s.c. - normujących uprawnienia pracowników w przypadku rozwiązania stosunku pracy z powodu likwidacji urzędu lub jego reorganizacji ustawami tworzonymi na „potrzeby chwili”, przewidującymi wygaśnięcie stosunku pracy w przypadku niezaproponowania pracownikowi nowych warunków pracy lub płacy na dalszy okres, generalnie ogranicza w znacznym stopniu możliwość zbadania przez sąd pracy zasadności „rozstania się z pracownikiem”. Zwrócił również na to uwagę Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 24 kwietnia 2002 r., sygn. akt III ZP 14/01 (OSNAPiUS 2002/19/454) podjętej na tle ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, która również przewidywała wygasanie stosunków pracy, przyjmując, że wprowadzenie swobody pracodawcy w proponowaniu dalszego zatrudnienia w zmienionych warunkach pracy lub płacy nie jest nieograniczona, to jednak jest znacznie szersza niż w przypadku wypowiedzenia stosunku pracy (art. 45 § 1 KP). Oznacza to, że praktycznie pracownik może dochodzić przed sądem pracy przywrócenia do pracy, jeżeli jest w stanie udowodnić, że będące przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy niezłożenie propozycji nowych warunków pracy lub płacy wiązało się z dyskryminacją jego osoby. Postępowanie pracodawcy w takich przypadkach należy bowiem oceniać jako przejaw sprzecznej z art. 8 Kp i art. 11³ Kp dyskryminacji. Wiąże się ona nie z aktem wygaśnięcia stosunku pracy z mocy prawa, lecz z przejawem woli pracodawcy w postaci niezaproponowania pracownikowi dalszego zatrudnienia. Wprowadzenie instytucji wygaśnięcia stosunku pracy pozostaje zatem w sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującym każdemu prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Prawo to oznacza jedno z praw osobistych, jako prawo człowieka gwarantujące jego godność, wolnościowy status, poczucie bezpieczeństwa i stwarzające swoiste odczucie przebywania pod opieką prawa, na którego straży stoją sądy. W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powszechnie przyjmuje się, że prawo do sądu obejmuje prawo: 1) dostępu do sądu, 2) do właściwej procedury przed sądem, 3) do wyroku

sądowego. Orzeczenie sądowe musi więc zawierać wypowiedź sądu co do sprawy poddanej jego rozpatrzeniu.

Z istoty wygaśnięcia stosunków pracy z mocy samego prawa wynika pewien automatyzm, gdzie przy konsekwentnym stosowaniu tejże zasady, faktycznie nie ma miejsca na wartościowanie sytuacji prawnych a także na jakąkolwiek formę oświadczenia woli, zarówno ze strony pracodawcy jak i pracownika, ponieważ nie ma miejsca na taką indywidualizację okoliczności prawnych i faktycznych, w której możliwa byłaby aktywność któregośkolwiek z tych podmiotów, mająca wpływ na treść stosunku pracy.

VIII. Wypada podkreślić, że problematyka wygasania stosunków pracy w związku z reformą administracji rządowej była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Obszerne stanowisko w tej kwestii Trybunał wyraził w wyroku z dnia 13 marca 2000 r. sygn. K. 1/99, OTK ZU Nr 2 (32) 2000, poz. 59. Wyrok dotyczy art. 58 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające Ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872), w którym zostały uregulowane skutki zmian w organizacji administracji publicznej w sferze istniejących stosunków pracy.

Trybunał - podkreślając szczególność przyjętych rozwiązań prowadzących do wygasania stosunków pracy - podkreślił, iż taka zasada wzbudzała zawsze kontrowersje. Biorąc pod uwagę nadzwyczajność i wyjątkowość takiej zasady, ustawodawca nie powinien jej stosować, gdy nie usprawiedliwia tego potrzeba zabezpieczenia innych niż ochrona pracy, konkurencyjnych wartości konstytucyjnych.

Ta cenna uwaga Trybunału Konstytucyjnego nie jest jednak respektowana podczas prac legislacyjnych związanych z kolejnymi reorganizacjami dotyczącymi urzędów państwowych. Z tego względu zastrzeżenia w kwestii nadużywania instytucji wygaśnięcia stosunku pracy przy reformowaniu administracji publicznej były przedmiotem dwukrotnych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Pracy i Polityki Społecznej (11 czerwca 2003 r. i 28 czerwca 2007 r.), i choć zastrzeżenia te zostały generalnie podzielone, nie doprowadziły jednak do zahamowania takiej praktyki ustawodawczej. Taki stan rzeczy był powodem mojego wystąpienia w lipcu 2007 r. do Prezesa Rady Ministrów, na które jednak nie otrzymałem odpowiedzi.

Z tych wszystkich względów wnoszę, jak na wstępie.

