



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-600307-III/08/JP/LN

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

Warszawa,

05/11/2009,

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Warszawa

WNIOSEK

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 art. 98 ust. 9, art. 99 ust. 9 oraz art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241) - z art. 24, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1, w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I. Z dniem 1 stycznia 2010 r. wchodzi w życie ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241), zwana dalej „ustawą wprowadzającą”.

Ustawa wprowadzająca - w art. 98 ust. 7 i 8 oraz art. 99 ust. 8 - przewiduje, że z dniem 1 stycznia 2012 r. pracownicy Biura Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz pracownicy oddziałów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych - stają się odpowiednio pracownikami Biura Obsługi Funduszu oraz pracownikami urzędów marszałkowskich, natomiast pracownicy zatrudnieni dotychczas w Krajowym Biurze Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz w Biurach Terenowych Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych - stają się pracownikami urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw pracy albo właściwych wojewódzkich urzędów pracy.

Przejęcie wyżej wymienionych pracowników do innych pracodawców zostało potwierdzone w art. 98 ust. 13 i art. 99 ust. 13 ustawy wprowadzającej, poprzez zapis o odpowiednim stosowaniu wobec nich art. 23¹ Kodeksu pracy.

Normodawca - w art. 98 ust. 9 i art. 99 ust. 9 ustawy wprowadzającej - przewidział jednocześnie, w stosunku do pracowników objętych przejściem do innego pracodawcy, wygaśnięcie z nimi stosunków pracy z dniem 30 czerwca 2012 r., jeżeli przed dniem 31 maja 2012 r. nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie ich nieprzyjęcia do dnia 15 czerwca 2012 r.

Prawodawca nałożył jednocześnie na pracodawcę obowiązek powiadomienia na piśmie pracowników odpowiednio o terminie wygaśnięcia stosunku pracy albo o skutkach nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy (art. 98 ust. 10 i art. 99 ust. 10).

Ustawa wprowadzająca, w art. 98 ust. 11 i art. 99 ust. 11, dopuściła również możliwość wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem przez pracodawcę za wypowiedzeniem.

W odniesieniu do pracowników likwidowanych podmiotów, określonych w art. 87 ustawy wprowadzającej, normodawca w art. 100 ust. 1 tej ustawy przewidział wygaśnięcie stosunków pracy z dniem zakończenia likwidacji, najpóźniej z dniem 31 grudnia 2010 r., jeżeli na 30 dni przed terminem zakończenia likwidacji albo nie później niż z dniem 30 listopada 2010 r. nie zostaną im zaproponowane przez organ, o którym mowa w art. 88 albo kierownika jednostki budżetowej, o której mowa w art. 89

ust. 1 i 2, nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie ich nieprzyjęcia w terminie 15 dni od dnia złożenia propozycji.

Również w tym wypadku pracodawca w art. 100 ust. 3 ustawy wprowadzającej nałożył na pracodawcę obowiązek powiadomienia na piśmie pracowników o zmianach, jakie mają nastąpić w zakresie ich stosunków pracy, w tym o skutkach nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy. Normodawca przewidział także - choć nie w pełnym zakresie przepisów art. 23¹ Kodeksu pracy, jak to uczynił w art. 98 ust. 13 i art. 99 ust. 13 ustawy wprowadzającej - odpowiednie zastosowanie art. 23¹ § 4 Kp. Ustawa wprowadzająca, w art. 100 ust. 4 dopuściła też możliwość wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę z pracownikami likwidowanych podmiotów, o których mowa w art. 87.

W okolicznościach likwidacji podmiotów, o których mowa w art. 87 ustawy wprowadzającej, ustawodawca w art. 100 ust. 5 tej ustawy przewidział przejście pracowników likwidowanych podmiotów do właściwych jednostek budżetowych, o których mowa w ust. 2, z dniem następującym po dniu zakończenia likwidacji, najpóźniej z dniem 1 stycznia 2011 r., o ile stosunki pracy z tymi pracownikami nie ulegną wygaśnięciu lub rozwiązaniu.

II. Jak wyżej wskazano, zmiany w funkcjonowaniu i organizacji pracy podmiotów, o których mowa w art. 98, art. 99 i art. 100 ustawy wprowadzającej, następują w warunkach przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę.

Przepisy art. 23¹ Kp przewidują następstwo prawne nowego pracodawcy, który wchodzi w prawa i obowiązki dotychczasowego pracodawcy.

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 Kodeksie pracy jest zgodna z prawem wspólnotowym, wynikającym z dyrektywy Rady nr 2001/23/WE (Dziennik Urzędowy UE. L.01.82.16). Kluczowa dla ochrony praw nabytych pracowników jest zapisana w art. 3 ust.

I 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 Kodeksu pracy nie zakazują bowiem nowemu pracodawcy zmiany warunków umowy o pracę lub wypowiedzenia umowy o pracę pracownikowi, który został przejęty na podstawie art. 23¹ Kp, 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 przyjętych, zaskarżonych niniejszym wnioskiem regulacjach szczególnych wprowadził jednak odstępstwa od zasad wynikających z art. 23¹ Kp. Przejęcie pracowników Biura i oddziałów PFRON oraz pracowników zatrudnionych w Krajowym Biurze i Biurach Terenowych FGŚP przez nowych pracodawców następuje tylko na czas określony. Po upływie tego okresu stosunki pracy wygasają, chyba że wcześniej pracodawca zaproponuje nowe warunki zatrudnienia i pracownik je przyjmie. 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. Wprawdzie w nieco odmienny sposób kształtuje się sytuacja pracowników likwidowanych podmiotów określonych w art. 87, do którego odsyła art. 100 ustawy wprowadzającej, ale nawet w tym przypadku stosunki pracy nie wygasają ze wszystkimi pracownikami, lecz tylko z tymi, którym nie zostaną zaproponowane przez organ, o którym mowa w art. 88 albo kierownika jednostki budżetowej, o której mowa w art. 89 ust. 1 i 2, nowe warunki pracy lub płacy albo w razie ich nieprzyjęcia w terminie 15 dni od dnia złożenia propozycji. Ustawa nie określa przy tym żadnych kryteriów doboru pracowników przy proponowaniu nowych warunków pracy lub płacy.

III. 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 Kodeksu pracy, umowa o pracę wygasa w przypadkach określonych w Kodeksie oraz w przepisach szczególnych.

Przypadkami określonymi w Kodeksie 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. 70 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505). 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.

W mojej ocenie nie należy stawiać znaku równości pomiędzy klasycznymi przypadkami wygaśnięcia stosunku pracy, o których mowa w Kodeksie pracy oraz pragmatykach pracowniczych i pozostałymi przypadkami, zwłaszcza gdy wygaśnięcie to nie jest związane z konkretnymi zdarzeniami wywołującymi skutek w postaci ustania stosunku pracy z mocy prawa i poprzedzone jest okresem, w którym pracodawca musi dokonać oceny kwalifikacji pracownika, jego dotychczasowej pracy i podjąć decyzję o dalszym zatrudnieniu. Sytuacja taka charakterystyczna jest dla wypowiedzania 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. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadkach wygaśnięcia stosunku pracy, o których mowa w art. 98 ust. 9, art. 99 ust. 9 i art. 100 ust. 1 ustawy wprowadzającej, w warunkach przewidzianych w art. 23' Kp.

IV. W myśl zdania pierwszego art. 24 Konstytucji, praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Ochrona ta rozciąga się na pracę w szerokim tego słowa znaczeniu, w tym na pracę świadczoną w ramach stosunku pracy. Stwierdzenie to rodzi dalsze konsekwencje. Ochrona pracy ze strony państwa to także ciężący na państwie obowiązek ochrony pracowników, jako „słabszej” strony stosunku pracy (por. np. wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2005 r., SK 48/03, OTK ZU 9/A/2005, poz. 101). Realizacja 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. W umownych stosunkach pracy, gwarancja ta jest realizowana przez klauzulę generalną zasadności wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony (art. 45 § 1 Kp) 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 oraz pragmatykach pracowniczych i powiązanej z katalogiem klasycznych przypadków uzasadniających jej zastosowanie z instytucją wygasania stosunków pracy wyłącznie z przyczyny wynikającej z reorganizacji bądź likwidacji określonych jednostek organizacyjnych, umożliwiają pracodawcom swobodne „rozstawanie się” z pracownikami, bez konieczności stosowania klauzuli generalnej zasadności wypowiedzenia stosunku pracy, a więc z naruszeniem standardów ochrony pracy wynikającej z art. 24 Konstytucji.

Należy też wskazać, że sytuacja prawna pracowników szeroko rozumianej publicznej sfery budżetowej 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”.

V. Stosując w kwestionowanych przepisach instytucję wygaśnięcia stosunku pracy ustawodawca tym samym wprowadził wobec przejmowanych pracowników 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 Biurze i oddziałach PFRON, w Krajowym Biurze i Biurach Terenowych FGŚP oraz przez podmioty określone w art. 87 ustawy wprowadzającej, 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. 98, art. 99 i art. 100 ustawy wprowadzającej, 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 pracowników. W odniesieniu do kwestionowanych przepisów ustawy tak nie jest, ponieważ ustawodawca - w stosunku do przejmowanych pracowników - 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.

W tym kontekście, przyjęte przez ustawodawcę odstępstwa od zasady automatycznego wygaśnięcia stosunków pracy z wszystkimi pracownikami 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.

W mojej ocenie, 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.

VI. Zastosowanie przez prawodawcę instytucji wygaśnięcia stosunku pracy wywołuje także 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 powszechnie obowiązujących 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., 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 wprawdzie swoboda pracodawcy w proponowaniu dalszego zatrudnienia w zmienionych warunkach pracy lub płacy nie jest nieograniczona, to jednak jest znacznie szersza niż w przypadku wypowiedzania 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 (zob. wyrok SN z dnia 4 lipca 2001 r., I PKN 525/00. OSNP 2003/10/248). 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 któregokolwiek z tych podmiotów, mająca wpływ na treść stosunku pracy.

VII. Przyjęta przez ustawodawcę zasada wygasania stosunków pracy, zastępująca zwykły tryb rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia, a tym samym wywołująca nierówność praw pracowników z uwagi na brak kryteriów związanych z ustaniem stosunku pracy, pozostaje - moim zdaniem - 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 TK 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 TK 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 TK 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.

VIII. Wypada podkreślić, że problematyka wygasania stosunków pracy była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w związku z reformą administracji rządowej. 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 różnych podmiotów, z tego względu zastrzeżenia w kwestii nadużywania instytucji wygaśnięcia stosunku pracy przy reformowaniu rozmaitych jednostek organizacyjnych 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.

Wymaga również podkreślenia, że w przedmiotowej sprawie korespondowałem z Ministrem Finansów w październiku 2008 r., kiedy to na stronie internetowej Ministerstwa Finansów został zamieszczony projekt ustawy wprowadzającej. Minister Finansów powołując się jednak na uzgodnienia międzyresortowe, w ramach których nie zgłoszono uwag do projektu w zakresie wygasania stosunków pracy z pracownikami oraz brak negatywnej opinii w tym zakresie Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów - nie podzielił poglądu RPO.

IX. Problematyka wygasania stosunków pracy stała się przedmiotem mojego wniosku skierowanego w dniu 22 września 2009 r. do Trybunału Konstytucyjnego w związku z reformą administracji rządowej. Na skutek tego wniosku zostało wszczęte postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie K 26/09.

Zakwestionowane niniejszym wnioskiem przepisy ustawy wprowadzającej dotyczą również zarzutu niekonstytucyjnego zastosowania instytucji wygaśnięcia stosunku pracy przy zmianie organizacji administracji publicznej. Ustawa wprowadzająca została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 24 września 2009 r., a więc w terminie przypadającym po dacie wysłania wniosku w sprawie K 26/09.

Ze względu na wspólny przedmiot sprawy K 26/09 oraz niniejszego wniosku, tożsamość powołanych wzorców konstytucyjnych oraz względy ekonomiki procesowej uprzejmie proszę o rozważenie możliwości skierowania niniejszego wniosku do łącznego rozpoznania ze sprawą K 26/09.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Andrzej Bohacz". The signature is written in a cursive style with a long, sweeping underline that extends to the left.