



III.7041.8.2017.LN

Pan
Jan Krzysztof Ardanowski
Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

Szanowny Panie Ministrze

w nawiązaniu do wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich kierowanych w maju 2017 r., a następnie w lipcu 2017 r. (III.7041.8.2017) do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczących sytuacji prawnej pracowników w związku ze zniesieniem Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych i utworzeniem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zmuszony jestem wskazać, że większość podniesionych w tych wystąpieniach krytycznych uwag i wątpliwości znalazła niestety potwierdzenie w wynikach kontroli „Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej”, przedstawionych w grudniu br. przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Kontrola wykazała przede wszystkim, że zniesienie Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych oraz utworzenie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zostało nierzetelnie przygotowane i nienależycie wdrożone. Zostały one wprowadzone bez uprzednich analiz efektywności działania zniesionych agencji, co spowodowało niewystarczające przygotowanie organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do wykonywania zadań przejętych od zmienionych agencji. W obszarze zatrudnienia skutkowało to nadmierną redukcją liczby pracowników zatrudnionych w zniesionych agencjach, bez rzetelnej kalkulacji potrzeb kadrowych uzasadnionych nowymi zadaniami Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. W regulacjach ustawowych posłużono się instytucją wygaśnięcia stosunków pracy, nie dającą pracownikom należytej ochrony pracy. Nie uregulowano kwestii ochrony przed utratą zatrudnienia pracowników objętych szczególną ochroną (np. kobiet w ciąży, pracowników w wieku przedemerytalnym, działaczy związkowych).

Pragnę przypomnieć, że Rzecznik Praw Obywatelskich prezentuje konsekwentnie krytyczne stanowisko wobec nadużywania konstrukcji wygaszania stosunków pracy przez ustawodawcę przy przekształceniach sfery publicznej. Kierowane do Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zastrzeżenia niestety nie zmieniły i nie ograniczyły dotychczasowej praktyki projektowania rozwiązań z wykorzystaniem konstrukcji wygaśnięcia stosunków pracy. Praktyka taka obniża poziom ochrony praw pracowniczych, w tym także szczególną ochronę umownego stosunku pracy.

Wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny uznał tego rodzaju rozwiązania za dopuszczalne tylko w sytuacjach nadzwyczajnych (np. wyroki: z dnia 21 lipca 2011 r., K 26/09, OTK ZU 6A/2011, poz. 54, z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK ZU 6A/2003, poz. 54). Stanowisko to znalazło potwierdzenie przy rozpatrywaniu kolejnego wniosku Rzecznika dotyczącego wygaśnięcia stosunków pracy z pracownikami Biura Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 24 października 2017 r. w sprawie K 1/17 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ograniczenie bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa z powodu ingerencji w stosunki pracownicze powinno się dokonywać z poszanowaniem gwarancji bezpieczeństwa prawnego osób, których zaskarżone regulacje dotyczą, oraz z poszanowaniem gwarancji, które wykluczają arbitralność decydentów i nadmierną dolegliwość ograniczeń (OTK ZU A/2017, poz. 79).

Podobnie krytyczne stanowisko wobec stosowania konstrukcji wygaśnięcia stosunków pracy przy przekształceniach sfery publicznej prezentowane jest także w literaturze przedmiotu (por. H. Szewczyk, Podstawowe problemy reformy zatrudniania członków korpusu służby cywilnej, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2018 Nr 4, s. 20 i n., A. Świątkowski, Pozakodeksowe przypadki wygaśnięcia stosunku pracy, *Palestra* 2018 nr 3, s. 9, S. Płazek, Wygaśnięcie stosunków pracy z mocy prawa w administracji publicznej, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2019 nr 2, s. 24 i n.). Wskazuje się przy tym, że tego rodzaju praktyka jest niezgodna z art. 24, art. 30, art. 32 i art. 60 Konstytucji, a przedmiotowe „wygaśnięcie” ma charakter pozorny – stanowi w istocie rozwiązanie stosunku pracy.

Powyższe stanowisko znajduje też odzwierciedlenie w wyrokach sądów powszechnych zasądzających odszkodowania dla pracowników pozbawionych możliwości kontynuowania zatrudnienia w nowo utworzonym Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa.

Krytycznej i pogłębionej analizy konstrukcji wygaśnięcia stosunku pracy w związku z utworzeniem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa dokonał ostatnio Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 września 2019 r., III PK 126/18, LEX nr 2729826). Sąd Najwyższy uznał, że skoro przypadek „wygaśnięcia” został ukształtowany w sposób odbiegający od logiczno-formalnego wzorca, to oczywiście jest, że roszczenie pracownika z art. 67 zd. drugie k.p. w związku z art. 56 § 1 k.p. należy kwalifikować również z pozycji nierównego traktowania i dyskryminacji (art. 11² i art. 11³ k.p.). Oznacza to, że dyskryminujące albo „nierównościowe”

niezapropowanie pracownikowi dalszego zatrudnienia otwiera po stronie pracownika prawo do dochodzenia roszczeń z art. 56 § 1 k.p. Nie ma przy tym znaczenia, że przepis art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 624) nie przewidział żadnych wskazówek, którymi ma kierować się Pełnomocnik przy składaniu propozycji. Milczenie ustawodawcy w tym zakresie (korzystne dla podmiotu zatrudniającego) nie jest argumentem, w ocenie Sądu Najwyższego, mogącym zniwelować, czy też wyłączyć bezwzględnie obowiązujący zakaz nierównego traktowania czy dyskryminowania. Rozstrzygnięcie sprawy rozpatrywanej przez Sąd Najwyższy zdeterminowane zostało wątkiem dyskryminacyjnym. Zdaniem Sądu Najwyższego nawet gdyby ten wątek nie wystąpił w sprawie, to i tak ze względu na opisaną niezborną konstrukcyjną „wygaśnięcia” umowy o pracę, o którym mowa w art. 51 ust. 7 pkt 3 ustawy wprowadzającej, możliwe stałoby się rozważenie, czy przyczyna niezłożenia propozycji zatrudnienia była racjonalna i obiektywna. Sąd wskazał, że w tym zakresie nie jest wykluczone posłużenie się wzorem typowania do zwolnienia stosowanym przy zwolnieniach z przyczyn nie leżących po stronie pracownika. Skoro „wygaśnięcie” umowy o pracę zostało upodobnione do rozwiązania więzi pracowniczej, to per analogiam rozsądne jest posiłkowanie się zbieżnymi modelami ochronnymi, których niespełnienie skutkuje prawem dochodzenia roszczeń z art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 67 zd. drugie k.p. Gdyby ustawodawca nie sięgnął po metodologicznie wątpliwy mechanizm „wygaszania” umów o pracę, to powód stałby się pracownikiem KOWR z mocy prawa na podstawie art. 23¹ § 1 k.p. Przepisy ustawy wprowadzającej nie stwarzają problemów interpretacyjnych, jasno z nich wynika, że „wstąpienie w ogół praw i obowiązków” obejmuje także roszczenia odszkodowawcze pracowników, których umowy o pracę wygasły.

Większość tych zastrzeżeń zostało podniesionych w powołanych na wstępie wystąpieniach Rzecznika, kierowanych do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dotyczyły one również próby złagodzenia rygoryzmu rozwiązań ustawowych poprzez sformułowanie przez Ministra wytycznych dla Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Ponadto Rzecznik sygnalizował, że uregulowanie tej kwestii zarządzeniem Ministra nie może kształtować w sposób wiążący sytuacji prawnej pracowników.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przedstawienie oceny efektów zastosowania konstrukcji wygaśnięcia stosunków pracy przy reformie administracji rolnej, ze szczególnym uwzględnieniem dodatkowych kosztów reformy wynikających z konieczności zaspokojenia wcześniej nie przewidzianych roszczeń odszkodowawczych, dochodzonych przed sądami pracy przez zwolnionych pracowników.

Z poważaniem