

WYROK
z dnia 12 lipca 2011 r.
Sygn. akt K 26/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat
Adam Jamróz – sprawozdawca
Stanisław Rymar,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 lipca 2011 r., połączonych wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 164 ust. 3 i 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, ze zm.),
 - 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),
 - 3) art. 98 ust. 9, art. 99 ust. 9 i 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 Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1) art. 164 ust. 3 i 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, z 2009 r. Nr 42, poz. 340, Nr 84, poz. 700 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 145, Nr 106, poz. 675, Nr 119, poz. 804, Nr 143, poz. 963 i Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 32, poz. 159, Nr 122, poz. 695, Nr 132, poz. 766 i Nr 135, poz. 789),

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),

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 lipca 2011 r. w Dz. U. Nr 153, poz. 911.

3) art. 98 ust. 9, art. 99 ust. 9 i art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 i Nr 219, poz. 1706 oraz z 2010 r. Nr 96, poz. 620, Nr 108, poz. 685, Nr 152, poz. 1020, Nr 161, poz. 1078, Nr 226, poz. 1475 i Nr 238, poz. 1578)

– są zgodne z art. 2, art. 24, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1.1 Wnioskiem z 22 września 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności następujących przepisów:

1) art. 164 ust. 3 i 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, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie środowiska);

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; dalej: ustawa o zniesieniu Głównego Inspektora), z art. 24, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z przepisem art. 164 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska „z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy pracownicy urzędu wojewódzkiego, wykonujący do tego dnia zadania i kompetencje podlegające przekazaniu regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska oraz pracownicy wykonujący obsługę finansową, prawną i administracyjną w stosunku do tych zadań, stają się pracownikami regionalnej dyrekcji ochrony środowiska, z zastrzeżeniem art. 165”. Natomiast zaskarżony przepis art. 164 ust. 3 powyższej ustawy stanowi: „Stosunek pracy z pracownikami, o których mowa w ust. 1, wygasa po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy:

1) jeżeli przed upływem 2 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy albo

2) 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 niniejszej ustawy”.

Cytowany wyżej art. 164 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska wskazuje kategorie pracowników, których dotyczy wygaśnięcie stosunku pracy, określone w przepisie art. 164 ust. 3 tej ustawy. Zgodnie ze wspomnianym w art. 164 ust. 1 ustawy zastrzeżeniem, określony w zaskarżonym art. 164 ust. 3 ustawy o ochronie środowiska tryb wygaśnięcia stosunku pracy nie dotyczy pracowników Służb Parków Krajobrazowych, parków lub zespołów tych parków, na terenie których wyznaczono obszary Natura 2000 lub projektuje się wyznaczyć obszary Natura 2000. Pracownicy ci, zgodnie z art. 165 omawianej ustawy, stają się z dniem 1 stycznia 2009 r. pracownikami służby cywilnej zatrudnionymi w regionalnej dyrekcji ochrony środowiska.

Z kolei art. 166 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska stanowi, że „z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy pracownicy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw środowiska, wykonujący zadania i kompetencje podlegające przekazaniu Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oraz pracownicy wykonujący obsługę finansową, prawną i administracyjną w stosunku do tych zadań, stają się pracownikami Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska”.

Powyższy przepis w sposób analogiczny do art. 164 ust. 1 omawianej ustawy wskazuje kategorie pracowników, do których odnosi się zaskarżony przepis art. 166 ust. 3 ustawy o ochronie środowiska. Przepis ten także w sposób analogiczny do przepisu art. 164 ust. 3 tej ustawy określa tryb wygaśnięcia stosunku pracy pracowników wymienionych w art. 166 ust. 1. Art. 166 ust. 3 omawianej ustawy stanowi mianowicie: „stosunek pracy z pracownikami, o których mowa w ust. 1, wygasa po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy:

1) jeżeli przed upływem 2 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy albo

2) 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 niniejszej ustawy”.

Przywołana wyżej ustawa o zniesieniu Głównego Inspektora stanowi w art. 1 ust. 1, że z dniem 31 grudnia 2008 r. znosi się Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej będącego organem Inspekcji Handlowej oraz likwiduje się Główny Inspektorat Inspekcji Handlowej. Dotychczasowe zadania i kompetencje Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej przejmuje Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 1 ust. 2).

W konsekwencji powyższych zmian pracownicy Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej, z dniem 1 stycznia 2009 r., zgodnie z art. 19 ust. 1, stają się pracownikami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zaskarżony przepis art. 19 ust. 2 omawianej ustawy przewiduje zmiany w stosunkach pracy pracowników wskazanych w art. 19 ust. 1 tej ustawy analogiczne do tych zmian, które zostały określone w art. 164 ust. 3 i art. 166 ust. 3 ustawy o ochronie środowiska. Zaskarżony art. 19 ust. 2 ustawy o zniesieniu Głównego Inspektora stanowi mianowicie: „stosunki pracy z pracownikami, o których mowa w ust. 1, wygasają po upływie trzech miesięcy od dnia przejścia do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy”.

Pracownicy, o których mowa w art. 19 ust. 1 omawianej ustawy, to pracownicy Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej, którzy na mocy tego przepisu stają się z dniem 1 stycznia 2009 r. pracownikami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

1.2. Pismem z 5 listopada 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 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, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające) z art. 24, art. 32 ust. 1, i art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Ten wniosek Rzecznika został oznaczony sygn. akt K 29/09. Prezes Trybunału Konstytucyjnego 9 listopada 2009 r. zarządził łączne rozpoznanie, pod sygn. K 26/09, złożonego wcześniej wniosku Rzecznika z 22 września 2009 r., oznaczonego sygn. K 26/09, oraz wniosku o sygn. akt K 29/09, z uwagi na tożsamość przedmiotową obydwu wniosków.

Art. 98 ust. 1 przepisów wprowadzających stanowi, że „z dniem 1 stycznia 2012 r. Biuro i oddziały Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych stają się Biurem Obsługi Funduszu”. Przepis ten, regulujący istotę zmian strukturalnych we wskazanej materii spraw, pociąga za sobą określone zmiany w stosunkach pracy. Zaskarżony art. 98 ust. 9 przepisów wprowadzających dotyczy tych zmian, stanowiąc: „stosunki pracy z pracownikami, o których mowa w ust. 7 i 8, wygasają 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.”. Wspomniane w tym przepisie ust. 7 i ust. 8 art. 98 stanowią odpowiednio:

Ust. 7 „z dniem 1 stycznia 2012 r. pracownicy Biura Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych stają się pracownikami Biura Obsługi Funduszu”.

Ust. 8 „Z dniem 1 stycznia 2012 r. pracownicy oddziałów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych stają się pracownikami urzędów marszałkowskich”.

Z kolei art. 99 przepisów wprowadzających reguluje zmiany strukturalne dotyczące Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Ust. 1 tego artykułu stanowi, że „Z dniem 1 stycznia 2012 r. aktywa trwałe i inne składniki majątkowe Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przejmuje dysponent Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub marszałek województwa działający w imieniu dysponenta Funduszu”.

Konsekwencją określonych w tym przepisie zmian są zmiany w stosunkach pracy, regulowane przez kilka przepisów tego artykułu. Zgodnie z art. 99 ust. 4 omawianej ustawy, z dniem 1 stycznia 2012 r. stronami umów zawartych przez Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych reprezentowany przez Dyrektora Krajowego Biura Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych albo przez kierowników Biur Terenowych Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych stają się odpowiednio minister właściwy do spraw pracy albo marszałek województwa”. Natomiast, zgodnie z art. 99 ust. 7, z dniem 31 grudnia 2011 r. wygasają akty powołania Dyrektora Krajowego Biura Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz kierowników Biur Terenowych Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. A na podstawie art. 99 ust. 8 omawianej ustawy „Z dniem 1 stycznia 2012 r. 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”.

Rzecznik zaskarżył ust. 9 art. 99 omawianej ustawy, przywołujący powyższy przepis ust. 8 art. 99. Zaskarżony przepis brzmi: „Stosunki pracy z pracownikami, o których mowa w ust. 8, wygasają 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.”.

Rzecznik zaskarżył również art. 100 ust. 1 przepisów wprowadzających. Przepis ten, podobnie jak wspomniane wyżej inne zaskarżone przez Rzecznika przepisy, dotyczy wygaśnięcia stosunków pracy z pracownikami podmiotów, których dotyczą zmiany strukturalne. W tym przypadku chodzi o likwidację wspomnianych podmiotów. Zaskarżony przepis art. 100 ust. 1 przepisów wprowadzających stanowi: „Stosunki pracy z pracownikami likwidowanych podmiotów określonych w art. 87 wygasają 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”.

Likwidowane podmioty, których dotyczy powyższy przepis, określa art. 87 ust. 1 omawianej ustawy. Przepis ten stanowi: „Z dniem 31 grudnia 2010 r. zakończeniu ulega likwidacja:

- 1) państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych;
- 2) gminnych, powiatowych i wojewódzkich zakładów budżetowych prowadzących działalność w zakresie innym niż określony w art. 14 ustawy, o której mowa w art. 1;
- 3) gospodarstw pomocniczych gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych”.

1.3. Zdaniem wnioskodawcy, zmiany w organizacji urzędów, o których mowa w ustawie o ochronie środowiska, polegające na przekazaniu pewnych zadań i kompetencji innym jednostkom organizacyjnym, wiążą się z przejęciem części zakładu pracy wraz z pracownikami przez innego pracodawcę, a zatem powinien znaleźć tu zastosowanie w pełnym zakresie art. 23¹ kodeksu pracy (ustawy z 26 marca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.). Również likwidacja Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej, powodująca przejęcie jego mienia przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i przejście pracowników GIIH do UOKiK powinna się odbywać w warunkach przewidzianych w art. 23¹ kodeksu pracy, pomimo że ustawodawca nie potwierdził tego wprost w przyjętej regulacji prawnej. Przepisy art. 23¹ kodeksu pracy przewidują następstwo prawne nowego pracodawcy, który wchodzi w prawa i obowiązki pracodawcy dotychczasowego, co oznacza, że pracownicy urzędów, którzy wykonują zadania i kompetencje podlegające przekazaniu, stają się pracownikami nowego urzędu (w tym przypadku regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów).

Według wnioskodawcy, w judykaturze przyjmuje się zgodnie, że istotą i podstawowym celem regulacji zmiany pracodawcy wskutek przejścia pracowników do nowego zakładu pracy jest stabilizacja (utrzymanie) zatrudnienia pracownika i dotychczasowych warunków tego zatrudnienia. Podmiotowe zmiany stosunku pracy (zmiana pracodawcy) w trybie art. 23¹ § 1 kodeksu pracy nie prowadzą – jego zdaniem – do ustania stosunku pracy pracownika ani pogorszenia jego warunków pracy. Brzmienie powyższego przepisu jednoznacznie wskazuje, że skutkiem przejęcia 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., sygn. akt I PK 269/06, OSNP nr 5-6/2008/68 oraz z 26 czerwca 2007 r., sygn. akt I PK 11/07, niepubl. i orzeczenia tam powołane) – stwierdza Rzecznik.

Wnioskodawca zaznaczył, że 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. 1 dyrektywy zasada automatyzmu, zgodnie z którą, prawa pracowników wynikające z umowy bądź stosunku pracy przechodzą *ex lege* na nowego pracodawcę. Art. 23¹ kodeksu pracy, 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 zakresie może być skutkiem wypowiedzenia definitywnego lub zmieniającego, ale dokonanego już po przejęciu zakładu pracy lub jego części przez nowego pracodawcę – stwierdza Rzecznik. 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 kodeksu pracy, jeżeli zaistnieją uzasadnione powody do złożenia takiego oświadczenia woli przez pracodawcę. Samo przejęcie 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 – argumentuje Rzecznik.

Rzecznik podkreśla, że ustawodawca w zaskarżonych przez wnioskodawcę regulacjach szczególnych wprowadził odstępstwa od zasad wynikających z art. 23¹ kodeksu pracy. 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 – według wnioskodawcy – niczym nieuzasadnionej 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 przejęcia zakładu pracy (jego części) przez innego pracodawcę.

Wnioskodawca uważa, że, zarówno w stosunku do pracowników urzędów wojewódzkich, jak i pracowników Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej obowiązujący system prawny, wynikający z pragmatyki służbowej, nie gwarantuje 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 – zauważa Rzecznik – do pozostałych 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.: dalej; ustawa o zwolnieniach grupowych), a w zakresie nieuregulowanym przepisami tej ustawy – przepisy kodeksu pracy.

Wnioskodawca nadmienia, że do pracowników służby cywilnej, do których znalazły zastosowanie 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.: dalej; ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym).

Rzecznik zauważa również, że 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 dokonanego 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.

Wnioskodawca przypomina, że 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. 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 wspomniane wyżej świadczenia (odprawa, dodatkowe wynagrodzenie roczne) nie przysługują w razie wygaśnięcia stosunku pracy, ponieważ taki tryb ustania stosunku pracy charakteryzuje się brakiem oświadczenia woli pracodawcy – podkreśla Rzecznik.

W przekonaniu wnioskodawcy, wprowadzanie instytucji wygaśnięcia stosunku pracy „nadzwyczajnymi” przepisami szczególnymi stworzonymi na „potrzeby chwili” jak to, zdaniem wnioskodawcy, ma miejsce w omawianych przypadkach – wywołuje niekorzystne dla pracowników, których to dotyczy, konsekwencje, polegające na wyeliminowaniu

niektórych uprawnień pracowniczych wynikających z pragmatyk pracowniczych lub innych przepisów szczególnych oraz na ograniczaniu prawa do rozpatrzenia ich spraw przez sąd pracy.

Rzecznik przypomina, że 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, niebędącego 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 pracy jest śmierć pracownika (art. 63¹), śmierć pracodawcy (art. 63¹), 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 wygaśnięcia stosunku pracy wynikających z przepisów szczególnych 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.). Dotyczy on wygaśnięcia stosunku pracy w przypadku, gdy pracownik, po odbyciu czynnej służby wojskowej, nie zgłosił się do dotychczasowego pracodawcy; chyba że nastąpiło to z przyczyn usprawiedliwiających nieobecność w pracy. Przesłanki wygaśnięcia stosunku pracy urzędnika służby cywilnej wymienione są w art. 40 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218, ze zm.) oraz art. 70 „nowej” ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, ze zm.). Należą do nich: odmowa wykonania decyzji w sprawie przeniesienia do innego urzędu oraz niepodjęcie pracy w urzędzie, do którego urzędnik został przeniesiony z urzędu reorganizowanego.

Wygaśnięcie stosunku pracy następuje zatem z chwilą, gdy zaistniało zdarzenie będące w świetle ustawy przyczyną zakończenia stosunku pracy. Żadna ze stron nie może więc uchylić tego skutku, wspomniane zdarzenie wywołuje bowiem skutek w postaci ustania stosunku pracy – podkreśla Rzecznik.

Wnioskodawca zauważa, że 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 zniesieniu Głównego Inspektora wygaśnięcie stosunku pracy poprzedzone jest krótkim okresem, w którym nowy pracodawca winien dokonać oceny kwalifikacji pracownika, efektów jego dotychczasowej pracy i podjąć decyzję o kontynuacji zatrudnienia. Sytuacja taka charakterystyczna jest dla instytucji wypowiedzania pracownikom dotychczasowych warunków kształtujących stosunki pracy bądź to w drodze wypowiedzenia zmieniającego (art. 42 kodeksu pracy), bądź też w drodze wypowiedzenia definitywnego, ze wszelkimi tego konsekwencjami; w tym respektowania przez pracodawcę obowiązku 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, co znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 101) – przypomina wnioskodawca. Realizacja przez państwo wspomnianego 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. W umownych stosunkach pracy zasada ta jest realizowana przez klauzulę generalną zasadności wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas

nieokreślony (art. 45 § 1 kodeksu pracy) oraz przez katalog przyczyn uprawniających pracodawcę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia (art. 52 i art. 53 kodeksu pracy). 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 – uzasadnia Rzecznik.

Wnioskodawca podnosi, że zakwestionowane regulacje prawne, przez 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 respektowania klauzuli generalnej zasadności wypowiedzenia stosunku pracy, a więc z naruszeniem standardów ochrony pracy wynikających z art. 24 Konstytucji. Ponadto, uzasadnia dalej, sytuacja prawna pracowników administracji publicznej przedstawia się w sposób szczególny. Ich pracodawcą jest państwo jako „globalny pracodawca”, znajdujące się w sytuacji korzystniejszej niż pracodawcy prywatni. Posiada bowiem zdolność regulacyjną polegającą na możliwości przyjmowania określonych aktów prawnych (w tym aktów rangi ustawy) normujących w sposób bezwzględnie obowiązujący sytuację prawną pracowników. Ta szczególna pozycja państwa nie może w demokratycznym państwie prawnym być wykorzystywana do zwolnienia się wobec pracowników z obowiązków, które, zgodnie z powszechnie obowiązującym porządkiem prawnym, muszą 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” – konkluduje Rzecznik.

Wnioskodawca uważa również, że wprowadzając w kwestionowanych przepisach instytucję wygaśnięcia stosunku pracy, ustawodawca doprowadził wobec pracowników przejmowanych zakładów pracy do niczym nie uzasadnionego zróżnicowania w prawie do dalszego zatrudnienia, pozostającego w sprzeczności z zasadą ciągłości zatrudnienia wynikającą z art. 23¹ k.p. Zdaniem Rzecznika, ponieważ niektórym pracownikom nie proponuje się dalszego zatrudnienia bądź celowo proponuje się im niekorzystne warunki, aby ich nie przyjęli, oznacza to naruszenie przez zaskarżone regulacje art. 32 ust. 1 Konstytucji. Podkreślając to twierdzenie, Rzecznik powołuje się na utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

W przekonaniu wnioskodawcy, cechą istotną, w świetle treści normatywnych art. 32 ust. 1 Konstytucji, jest w niniejszej sprawie 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. Zaskarżone 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 – twierdzi Rzecznik. Ta odmienność traktowania polega – zdaniem Rzecznika – 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, względnie pracy 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.

Według Rzecznika, gdyby nawet hipotetycznie przyjąć, że z punktu widzenia zasady równości tryb ustania stosunku pracy dotyczący wszystkich pracowników, o których mowa w

art. 164 i art. 166 ustawy o ochronie środowiska oraz w art. 19 ustawy o zniesieniu Głównego Inspektora, jest uprawniony, to i tak każde odstępstwo od takiego trybu prowadzić może do naruszenia wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości. Dlatego w celu uszanowania zasady równości ustawodawca powinien zrezygnować z możliwości indywidualizacji sytuacji prawnych poszczególnych grup pracowników i poszczególnych pracowników – uzasadnia Rzecznik.

Wnioskodawca podkreśla, że w odniesieniu do kwestionowanych przepisów ustawy tak nie jest, ponieważ ustawodawca w stosunku do przejmowanych pracowników urzędów przewidział możliwość zaproponowania im nowych warunków pracy i płacy, których nieprzyjęcie prowadzi do wygaśnięcia stosunku pracy; ale wprowadził również możliwość nieproponowania takich warunków, co prowadzi do wygaśnięcia stosunku pracy. Ustawodawca odstąpił przy tym od wyraźnego określenia pracowników, których to ma dotyczyć, a także sytuacji, w których takie rozwiązania mogą być stosowane – zaznaczył Rzecznik.

Zdaniem wnioskodawcy, przyjęte w kwestionowanych przepisach regulacje prawne sprzyjają kształtowaniu się po stronie pracodawcy nieskrępowanej i w zasadzie niczym nieograniczonej władzy dyskrecyjnej w zakresie doprowadzania do ustania stosunku pracy na skutek jego wygaśnięcia. 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, narusza również art. 2 Konstytucji RP, w myśl którego Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasadę sprawiedliwości społecznej – uzasadnia Rzecznik.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik podkreśla, iż naruszona jest wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta, przypomina, opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie możliwie pełnej znajomości 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 i ma prawo oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich nagle oraz w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według indywidualnych preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, przez szacunek porządku prawnego dla jednostki jako autonomicznej, racjonalnej istoty. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, ponieważ 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, że na podstawie obowiązującego prawa obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe – konkluduje Rzecznik.

Rzecznik podkreślił również, że wprowadzenie przez prawodawcę instytucji wygaśnięcia stosunku pracy wywołuje niekorzystne konsekwencje w zakresie możliwości merytorycznego rozpoznania przez sąd pracy przyczyn ustania stosunku pracy, co pozostaje w sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji, 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 w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę bądź rozwiązania umowy bez wypowiedzenia (ze skutkiem natychmiastowym) uniemożliwia rozpoznanie sprawy przez sąd pracy. Rzecznik podkreśla, że pracownikowi, z którym stosunek pracy wygasł, przysługuje 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 określonych prawem kompetencji w korzystaniu ze swego władztwa, gdyż żaden zakres takiego władztwa nie został przez prawo przewidziany. Natura kształtowanych w wyniku wygaśnięcia z mocy prawa stosunków pracy jest tego rodzaju, że w rzeczywistości możliwość kwestionowania indywidualnych rozstrzygnięć nie istnieje, ponieważ takich rozstrzygnięć nie ma – konkluduje Rzecznik.

Rzecznik przywołuje w tym kontekście podjętą przez Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów uchwałę z 24 kwietnia 2002 r., sygn. akt III ZP 14/01 (OSNP 19/2002, poz. 454). Uchwała ta została podjęta w związku z ustawą z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.), która to ustawa przewidywała wygasanie stosunków pracy. Ze wspomnianej uchwały wynika, zdaniem Rzecznika, że pracownik może skutecznie 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 dyskryminacji, gdyż wynika ona nie z aktu wygaśnięcia stosunku pracy z mocy prawa, lecz jest konsekwencją przejawu woli pracodawcy nieproponowania 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 – uważa Rzecznik. Orzeczenie sądowe musi zawierać wypowiedź sądu co do sprawy poddanej jego rozpatrzeniu. Z istoty wygaśnięcia stosunków pracy z mocy samego prawa wynika pewien automatyzm. 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 – wyjaśnia Rzecznik podkreślając niedopuszczalność nadużywania instytucji wygaśnięcia stosunku pracy przy reformowaniu administracji publicznej.

Jak wspomniano, 5 listopada 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył nowy wniosek, w którym zakwestionował art. 98 ust. 9, art. 99 ust. 9 i art. 100 ust. 1 przepisów wprowadzających. Ich treść została omówiona wyżej.

Wnioskodawca powołuje w uzasadnieniu tego wniosku argumenty analogiczne do przedstawionych we wniosku z 22 września 2009 r.

Sam wnioskodawca podkreślił wspólny przedmiot obydwu spraw oraz tożsamość powołanych, w obydwu wnioskach, wzorców kontroli konstytucyjnej, postulując łączne rozpoznanie obu wniosków.

2. Prokurator Generalny, odnosząc się do wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich, w piśmie z 15 stycznia 2010 r. stwierdził, że kwestionowane w nich przepisy są zgodne z art. 24 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz nie są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w świetle doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zaskarżone przepisy podlegają badaniu zgodności z art. 24 w związku z art. 2 Konstytucji tylko w takim zakresie, w jakim treść normatywna art. 24 znajduje swoją konkretyzację w zasadzie równości wobec prawa, określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz w prawie do sądu, określonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Naruszenia przez kwestionowane regulacje wzorca kontroli wynikającego z art. 24 w związku z art. 2 Konstytucji można dowieść tylko w przypadku stwierdzenia, że regulacje te naruszają jednocześnie wzorce zawarte w art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny podkreślił, że wnioskodawca nietrafnie zarzuca kwestionowanym regulacjom naruszenie zasady równości wobec prawa wskutek wprowadzenia przez ustawodawcę w stosunku do części pracowników przejmowanych bądź likwidowanych zakładów pracy zróżnicowania w prawie do dalszego zatrudnienia. Zdaniem Prokuratora Generalnego, cechą relewantną nie jest w tym przypadku posiadanie przez osoby zatrudnione statusu pracowniczego, jak to przyjmuje wnioskodawca, ale sposób rozwiązania stosunku pracy. Z punktu widzenia tej cechy wszystkie grupy pracowników objęte kwestionowanymi przepisami są traktowane identycznie, a zatem nie naruszono zasady równości. Zwalnianie pracowników dokonywane z mocy ustawy nie różnicuje ich w ramach określonej grupy pracowniczej. Wygaśnięcie stosunku pracy z mocy samego prawa powoduje, że pracodawca pozbawiony jest jakichkolwiek uprawnień do podejmowania decyzji, gdyż uczynił to za niego ustawodawca. Nie jest również trafne upatrywanie przez wnioskodawcę naruszenia wzorca kontroli wynikającego z art. 32 ust. 1 Konstytucji w tym, że pracodawca może zarówno zaproponować nowe warunki pracy i płacy, jak i ich nie zaproponować pracownikowi przejmowanego bądź likwidowanego podmiotu. Nie oznacza to bowiem – wbrew twierdzeniu wnioskodawcy – ustawowej indywidualizacji sytuacji prawnej poszczególnych pracowników, lecz możliwość indywidualnego potraktowania pracowników przez nowego pracodawcę.

Ponadto, zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestionowane uregulowania są efektem podjętych przez władzę publiczną reform ustrojowych w administracji rządowej i samorządowej, co – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – uzasadnia odstępianie od zasady stabilności i pewności prawa, w tym także w odniesieniu do ustanowienia *leges speciales*, regulujących w sposób szczególny nawiązywanie i rozwiązywanie stosunków pracy z pracownikami przejmowanych bądź likwidowanych podmiotów. Kwestionowane regulacje nie naruszają wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa – stwierdza Prokurator Generalny.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny wyraża także przekonanie, że rozpatrywanie przez sądy pracy spraw dotyczących ustania stosunku pracy przez jego wygaśnięcie w oznaczonym dniu z mocy prawa nie jest możliwe, ponieważ tego rodzaju sprawy nie należą do kategorii „spraw” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w tego rodzaju sprawach sąd pracy musiałby orzekać o trafności przesłanki wygaśnięcia stosunku pracy przyjętej przez ustawodawcę. Byłby to zatem sąd nad prawem, a to wykracza poza określoną w art. 175 ust. 1 Konstytucji funkcję sądów. W konsekwencji za adekwatny wzorzec kontroli nie może zostać uznany, powołany przez wnioskodawcę, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Kwestionowane przepisy nie są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, a tym samym nie naruszają wzorca kontroli wynikającego z art. 24 w związku z art. 2 Konstytucji.

3. W piśmie z 15 lutego 2010 r. stanowisko w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedstawia Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 164 ust. 3 i art. 166 ust. 3 ustawy o ochronie,
- 2) art. 19 ust. 2 ustawy o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji,
- 3) art. 98 ust. 9, art. 99 ust. 9 i art. 100 ust. 1 przepisów wprowadzających - są zgodne z art. 2, art. 24, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 24 Konstytucji, Marszałek Sejmu zauważył, że, jego zdaniem, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika dopuszczalność szerokiego zakresu swobody kształtowania istniejących stosunków pracy w administracji publicznej przez ustawodawcę. Ponadto, zdaniem Marszałka Sejmu, należy rozważyć, czy przewidziane w zaskarżonych przepisach zasady dotyczące zmiany pracodawcy powinny być traktowane jako przejęcie zakładu pracy lub jego części przez innego pracodawcę. W przekonaniu Marszałka Sejmu, zaskarżone przepisy stanowią odrębne od art. 23¹ kodeksu pracy rozwiązania w zakresie podmiotowych przekształceń po stronie pracodawcy i mają charakter swoisty wobec unormowania art. 23¹ kodeksu pracy. Ustawy regulujące status prawny pracowników administracji publicznej stanowią bowiem pragmatyki urzędnicze, które mogą ustanawiać odmienne od kodeksu pracy zasady zatrudniania pracowników. Przepisy pragmatyk urzędniczych są przepisami szczególnymi w stosunku do Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 5 kodeksu pracy, jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. W rezultacie pomiędzy pragmatyką a przepisami kodeksu pracy zachodzi relacja *lex specialis derogat legi generali*. Mimo podobieństw do regulacji przejścia zakładu pracy z art. 23¹ kodeksu pracy, zaskarżone przepisy przewidują odrębny tryb przejścia pracowników, który nie może być podporządkowany rygorom wynikającym z kodeksu pracy. Dlatego też art. 164 i art. 166 ustawy o ochronie środowiska, art. 19 ustawy o zniesieniu Głównego Inspektora oraz art. 98 ust. 9, art. 99 ust. 9 i art. 100 ust. 1 przepisów wprowadzających należy uznać za przepisy szczególne w relacji do przepisów kodeksu pracy. W takich sytuacjach kodeks pracy ma zastosowanie w sprawach nieuregulowanych w pragmatykach pracowniczych. Poziom ochrony pracowników na etapie zmiany pracodawcy w związku z reorganizacją struktur administracyjnych jest podobny do rozwiązań kodeksowych. Występują bowiem mechanizmy, które ograniczają swobodę pracodawcy w zakresie rozwiązywania stosunków pracy, a tym samym zapewniają ochronę trwałości stosunku pracy.

Biorąc pod uwagę przedstawioną argumentację, Marszałek Sejmu stwierdza, że tryb zmiany pracodawcy określony w zakwestionowanych przepisach odpowiada standardom, które wynikają z zasady ochrony pracy przewidzianej w art. 24 Konstytucji. Wskazane przepisy mogą określić odrębny tryb zmiany pracodawcy w związku z przekształceniami w administracji publicznej, gdyż stanowią one *leges speciales* wobec instytucji przejścia pracowników do innego zakładu pracy zawartej w art. 23¹ k.p. Ponadto, zdaniem Marszałka Sejmu, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego został wyrażony pogląd o możliwości stosowania takich rozwiązań, w których przewiduje się szczególny tryb ustania stosunku pracy z mocy prawa, czyli w drodze jego wygaśnięcia, jeżeli jest to uzasadnione specyficznymi okolicznościami, jakie towarzyszą reformowaniu administracji publicznej na dużą skalę. Reorganizację urzędów, o których mowa w zaskarżonych ustawach, można wiązać z reformą administracji publicznej, która – jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – przeprowadzana na dużą skalę usprawiedliwia przyjmowanie mniej korzystnych rozwiązań dla pracowników.

Marszałek Sejmu zauważa, że wygaśnięcie stosunku pracy jest dla pracownika dolegliwym sposobem ustania stosunku pracy, gdyż powoduje, że pracownik jest pozbawiony ochrony powszechnej i szczególnej, która przysługiwałaby w razie rozwiązania stosunku pracy. Z tego punktu widzenia można mówić o ograniczeniu zasady trwałości stosunku pracy.

Niemniej wygaśnięcie stosunku pracy jest jednym ze sposobów ustania stosunku pracy i mimo swojej względnej dolegliwości dla pracownika jest formą znaną i dopuszczaną przez przepisy prawa pracy.

Nie bez znaczenia jest również okoliczność, że oprócz zasady ochrony pracy ustawodawca musi brać pod uwagę także inne wartości konstytucyjne, jak interes publiczny, dobro wspólne, równowagę finansów publicznych, które mają związek ze zmianami dokonywanymi w strukturach administracji państwowej. Zmiany te dotyczą m.in. powierzenia nowych zadań publicznych, przesunięcia kompetencji, usprawnienia funkcjonowania poszczególnych organów itp., co z kolei także uzasadnia ograniczenie ochrony trwałości stosunku pracy albo nawet jej wyłączenie. Należy bowiem pamiętać, że funkcjonowanie „pracodawcy państwowego” jest związane przede wszystkim z wykonywaniem zadań publicznych, o których decyduje ustawodawca (państwo), a nie pracodawca w sensie ścisłym, i które muszą być realizowane w sposób trwały, systematyczny i efektywny. Innymi słowy, art. 24 Konstytucji nie może być rozumiany jako zobowiązujący do utrzymania (kontynuowania) zatrudnienia, które jest nieracjonalne i nieekonomiczne, kosztem stanu budżetu państwa, a także w sytuacji, gdy pracodawca (organy władzy publicznej) nie mogą ogłosić likwidacji bądź upadłości (na wzór pracodawcy prywatnego), żeby tą drogą doprowadzić do ustania stosunków pracy.

Odnosząc się do pytania, czy przewidziana w zaskarżonych przepisach możliwość dalszego zatrudnienia osób objętych reorganizacją zakładu pracy (w drodze złożenia im propozycji nowych warunków pracy lub płacy przez nowego pracodawcę) w porównaniu do osób, których stosunki pracy wygasły *ex lege*, powoduje naruszenie zasady równości – Marszałek Sejmu wskazuje, że ocena naruszenia zasady równości w pierwszej kolejności wymaga ustalenia istotnej cechy charakteryzującej grupę osób, która podlega przejęciu przez nowego pracodawcę. Zdaniem Marszałka Sejmu, dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że za cechę relewantną określonej grupy osób pozostających w porównywanej sytuacji można byłoby uznać przejęcie pracowników w powyższych okolicznościach przez nowego pracodawcę. Możliwość złożenia oferty nowych warunków pracy lub płacy mieści się w uprawnieniach kierowniczych pracodawcy, który dysponuje prawem doboru pracowników na odpowiednie stanowiska pracy. W takich sytuacjach działania pracodawcy nie mogą jednak powodować naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu oraz zakazu dyskryminacji. Z tego punktu widzenia naruszenie praw pracownika podlega ochronie i jest zabezpieczone możliwością dochodzenia odpowiednich roszczeń. Nie występuje tutaj zatem prawne zróżnicowanie sytuacji podmiotów, do których te regulacje się odnoszą, a co za tym idzie nie ma podstaw do formułowania zarzutu, że naruszają one art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca odnosi naruszenie zasady równości do sytuacji *de facto* pominiętych pracowników, czyli tych, którym nowy pracodawca nie zaproponował nowych warunków pracy i płacy. Stosowanie prawa nie należy jednak do zakresu kognicji sądu konstytucyjnego – stwierdza Marszałek Sejmu.

Odnosząc się do wysuniętego przez wnioskodawcę zarzutu naruszenia prawa do sądu, Marszałek Sejmu zauważa, że przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy przewidzianego w zaskarżonych przepisach jest upływ czasu. Wynika stąd ograniczona możliwość badania przez sąd zakresu okoliczności związanych z ustaniem tegoż stosunku. W szczególności sąd nie ma możliwości analizy zasadności ustania stosunku pracy, ponieważ ustanie to następuje *ex lege*. Może natomiast ocenić jego zgodność z prawem. W tym sensie jest to sytuacja odmienna niż w przypadku rozwiązania stosunku pracy, kiedy sąd jest powołany do ustalenia, czy wypowiedzenie było uzasadnione, tj. czy wskazana przyczyna była rzeczywista i konkretna. Charakter przyczyny ustania stosunku pracy wpływa więc na sposób ustalania okoliczności powodujących ustanie stosunku pracy; nie powoduje natomiast ograniczenia w dochodzeniu praw pracownika wynikających z niezgodnego z prawem ustania stosunku

pracy. Z takich względów nie można jednak przyjąć, że droga sądowa w przypadku odwołania się do sądu w sprawie wygaśnięcia stosunku pracy jest ograniczona. Należy zatem stwierdzić, że pracownik nie ma utrudnionej drogi do sądu z powodu wygaśnięcia stosunku pracy przewidzianego w zaskarżonych przepisach.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wprawdzie Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa jako wzorzec kontroli o charakterze pomocniczym („w związku” z innymi przepisami Konstytucji), jednak z treści uzasadnień stanowiska wnioskodawcy wynika, że przepis ten traktowany jest jako samodzielny punkt odniesienia dla oceny zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów. Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że pracownicy objęci reorganizacją urzędów nie są zaskakiwani wprowadzeniem nowych regulacji, które zmieniają na niekorzyść ich sytuację związaną z kontynuowaniem zatrudnienia. W zaskarżonych ustawach przewidziane są określone terminy na wprowadzenie zmian. Pracownicy otrzymywali informacje o zmianach z wyprzedzeniem; w myśl przepisów mają oni ponad trzymiesięczny okres do momentu wygaśnięcia ich stosunków pracy na ewentualne zorganizowanie swojej sytuacji zawodowej. Okres 3 miesięcy odpowiada długości okresu wypowiedzenia przewidzianemu w kodeksie pracy. Kwestionowane przepisy są zatem zgodne z art. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie w dniu 12 lipca 2011 r., Prokurator we wniosku końcowym zmienił pierwotne stanowisko Prokuratora Generalnego stwierdzając, że zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy są zgodne z art. 2, art. 24, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swoje dotychczasowe stanowiska w sprawie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Konstrukcje normatywne zaskarżonych przepisów w świetle zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Trybunał podziela stanowisko Marszałka Sejmu, według którego wprawdzie Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa jako wzorzec kontroli o charakterze pomocniczym („w związku” z innymi przepisami Konstytucji), jednak z treści uzasadnień stanowiska wnioskodawcy wynika, że powyższa zasada traktowana jest jako samodzielny wzorzec kontroli dla oceny zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów. Należy zatem dokonać oceny zgodności kwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów, przyjmując za punkt wyjścia ten właśnie wzorzec.

Trybunał Konstytucyjny, w związku z niniejszą sprawą, przypomina ukształtowaną linię orzecniczą Trybunału, zgodnie z którą z art. 2 Konstytucji stanowiącego, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” wynika w szczególności zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ta linia orzecnicza kształtowała się jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. W myśl przytoczonej wyżej zasady ustawodawca winien dawać obywatelom gwarancję stabilności prawa, które nie może stawać się „pułapką” dla obywatela. Obywatel ma prawo układać swoje sprawy, ufając, że nie naraża się na nieprzewidywalne skutki prawa w momencie podejmowania przez niego decyzji i działań. Ma również

podstawy, aby działać w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny (w szczególności: orzeczenia z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 10 i z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52). W związku z tym ustawodawca, dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów podmiotów ukształtowanych przed dokonaniem zmian stanu prawnego (zob. wyrok z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).

W wyroku z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00 (OTK ZU nr 5/2000, poz. 138), Trybunał, wyjaśniając znaczenie tej zasady, stwierdził, że 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 w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne (...) 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”.

Trybunał w swoich orzeczeniach zwracał uwagę, że prawodawca może nowelizować obowiązujące prawo, także na niekorzyść obywateli, pogarszając ich sytuację prawną. Jednakże musi respektować wymogi konstytucyjne. Nowelizacja przepisów *per se*, nawet wówczas, gdy pogarsza sytuację obywatela, nie przesądza automatycznie o naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, musi być jednak zapewniony odpowiedni okres dostosowawczy i zapewnione respektowanie praw słusznie nabytych (zob. orzeczenie z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49). W związku z tym Trybunał zwracał też uwagę, że z zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika, że każdy może ufać, iż sposób unormowania jego praw i obowiązków nigdy nie ulegnie zmianie na niekorzyść; niemniej ostateczna ocena regulacji prawnych zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian, a nade wszystko od sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości (zob. wyrok z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73).

Trybunał, w związku z niniejszą sprawą przypomina, że ustawodawca w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i w konsekwencji stanowią również ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych. Trybunał w wyroku z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02 (OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11), podkreślił prawo demokratycznie legitymowanego ustawodawcy „do przeprowadzania reform ustrojowych w konstytucyjnie określonych granicach. 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”. W sytuacji takich reform może ulec osłabieniu pewność prawa i bezpieczeństwo prawne obywateli stanowiące elementy składowe zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zawsze bowiem ingerencje w istniejące stosunki prawne, a w przypadku zaskarżonych regulacji ingerencja ustawodawcy w istniejące stosunki pracownicze, osłabia pewność prawa i bezpieczeństwo prawne obywateli, których to dotyczy. Jednakże, na co zwracał już wcześniej uwagę Trybunał, również zasada pewności prawa nie ma charakteru absolutnego. Podlega ona ograniczeniom, szczególnie wtedy, jeżeli za przeprowadzeniem zmian przemawia inna zasada prawnokonstytucyjna albo gdy zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa innej konstytucyjnie chronionej wartości (zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2000 r. w sprawie o sygn. K

1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59). Z uzasadnień projektów ustaw, w których zawarte są kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy, a także z przebiegu prac parlamentarnych wynika towarzyszące tym przedsięwzięciom dążenie do zapewnienia większej sprawności działania reformowanych podmiotów władz publicznych oraz zwiększenia ich skuteczności. Zarówno sprawność działania władz, o której mowa we wstępie do Konstytucji, jak i np. zapewnienie ochrony środowiska (art. 5 Konstytucji) należą do podstawowych wartości chronionych w Konstytucji. Jednakże, co Trybunał pragnie podkreślić, ograniczenie bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa z powodu ingerencji w stosunki pracownicze, wynikające z zaskarżonych przepisów, winno się dokonywać z poszanowaniem niezbędnych gwarancji bezpieczeństwa prawnego osób, których zaskarżone regulacje dotyczą; gwarancji, które wykluczają arbitralność decydentów i nadmierną dolegliwość ograniczeń.

Trybunał zbadął, czy zawarte w zaskarżonych przepisach konstrukcje normatywne zabezpieczają w koniecznym stopniu bezpieczeństwo prawne osób, których dotyczą.

1.1. Na wstępie Trybunał pragnie podkreślić, że duża część zarzutów Rzecznika wskazuje na niezgodność zaskarżonych przepisów ustaw z obowiązującymi przepisami ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy). Trybunał przypomina, że nie posiada kompetencji do kontroli zgodności przepisów ustaw z przepisami innych ustaw. Zgodnie z art. 188 Konstytucji Trybunał orzeka w sprawach tam wyszczególnionych oraz, na podstawie art. 189 Konstytucji, rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Z przepisów art. 188 pkt 1-3 wynika, że Trybunał orzeka w sprawach zgodności aktów prawnych z aktami prawnymi lub przepisami o wyższej mocy obowiązywania (wyższego rzędu). Wykonuje więc, w ramach porządku prawnego, tzw. pionową kontrolę. W ramach takiej kontroli nie mieści się orzekanie o zgodności przepisów ustawowych z przepisami innych ustaw.

Trybunał nadmienia, że ustawy, w których zawarte są zaskarżone przepisy, są ustawami szczególnymi (*leges speciales*), w stosunku do kodeksu pracy stanowiącego akt normatywny generalny (*lex generalis*); zarówno kodeks pracy jak i ustawy szczególne mają tę samą moc obowiązywania jako akty ustawowe. Oznacza to również, że w przypadku, gdy przepisy ustawowe szczególne regulują inaczej dane zagadnienie niż przepisy kodeksu pracy, mają one pierwszeństwo w stosowaniu, gdyż na tle ogólnie przyjętych reguł wykładni jest to sprzeczność pozorna (*lex specialis derogat legi generali*). Ponadto, w przypadku relacji zaskarżonych przepisów ustawowych z odpowiednimi przepisami kodeksu, wspomniane przepisy ustawowe będą miały pierwszeństwo w stosowaniu również dlatego, że weszły do porządku prawnego (weszły w życie) później niż przepisy kodeksu pracy (*lex posterior derogat legi priori*).

Przypomnienie charakteru relacji między zaskarżonymi przepisami ustawowymi a kodeksem pracy, w kontekście przyjętych powszechnie, wspomnianych reguł wykładni, pozwala lepiej ustalić zakres zaskarżenia poddany kognicji Trybunału, a także lepiej zrozumieć związane z tym zakresem znaczenie argumentów zawartych w obydwu wnioskach Rzecznika. Dlatego, inaczej niż wynika to z głównego nurtu uzasadnienia wniosków Rzecznika, płaszczyzną kontroli konstytucyjnej Trybunału w niniejszej sprawie, nie jest badanie zgodności zaskarżonych przepisów ustawowych z przepisami kodeksu pracy, lecz zbadanie, czy przyjęte w zaskarżonych przepisach konstrukcje normatywne są zgodne z wymogami konstytucyjnymi określonymi w przepisach konstytucyjnych wskazanych przez wnioskodawcę jako wzorce kontroli.

Dotyczy to w szczególności konstrukcji normatywnej wygaśnięcia stosunku pracy, kluczowej w niniejszej sprawie. Dla kontroli konstytucyjnej sprawowanej przez Trybunał nie jest istotne, czy zaskarżone przepisy ustawowe określają w taki sam sposób wygaśnięcie

stosunku pracy jak odpowiednie przepisy kodeksu pracy. Istotne jest natomiast, czy określone w zaskarżonych przepisach normatywne konstrukcje wygaśnięcia stosunków pracy są zgodne ze wskazanymi przez Rzecznika wzorcami kontroli. Nie znaczy to, że problem zgodności rozwiązań normatywnych zawartych w przepisach szczególnych z utrwalonymi w kodeksie pracy stosownymi rozwiązaniami jest zupełnie bez znaczenia; zwłaszcza w tych przypadkach, gdy dotyczy przyjętych od dłuższego czasu w kodeksie pracy i utrwalonych w sferze stosowania instytucji prawnych. Dlatego Trybunał odniósł się pokrótce, w niezbędnym zakresie, do argumentów wnioskodawcy dotyczących niezgodności zaskarżonych przepisów z przepisami kodeksu pracy.

W kontekście powyższych stwierdzeń Trybunału oceniać należy zarzuty Rzecznika. Rzecznik zarzuca przepisom art. 19 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; dalej: ustawa o zniesieniu Głównego Inspektora), że „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”.

Rzecznik uważa jednak, że, ponieważ przepisy art. 19 omawianej ustawy dotyczą przejęcia zakładu przez innego pracodawcę, co jest regulowane przez art. 23¹ kodeksu pracy, to artykuł ten „powinien znaleźć tu zastosowanie w pełnym zakresie”. Zdaniem Trybunału, wnioskodawca trafnie stwierdził, że 23¹ k.p. znajduje tutaj zastosowanie „pomimo, że ustawodawca nie potwierdził tego wprost w przyjętej regulacji prawnej”. Nie może to być jednak, zgodnie ze wspomnianymi wyżej regułami wykładni, „zastosowanie w pełnym zakresie”, jak twierdzi Rzecznik, lecz tylko w takim zakresie, w jakim nie jest to regulowane w art. 19 lub w innym przepisie omawianej ustawy (*lex specialis derogat legi generali*). Dlatego, mimo że art. 19 czy inny przepis omawianej ustawy, nie nałożył na pracodawcę obowiązku zawiadomienia na piśmie pracowników o zmianach, jakie mają nastąpić w zakresie ich stosunków pracy, obowiązek taki wynika z art. 23¹ § 3 kodeksu pracy.

Powiadomienie pracowników o zmianach, jakie mają nastąpić w zakresie ich stosunków pracy, jest, na gruncie pozostałych ustaw zawierających zaskarżone przepisy, odmiennie regulowane niż w kodeksie pracy. Z art. 164 ust. 2 oraz z art. 166 ust. 2 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, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie środowiska) wynika, że pracownicy są powiadamiani na piśmie o tych zmianach ciągu 7 dni od ogłoszenia ustawy przez przedstawiciela dotychczasowego pracodawcy (odpowiednio: przez dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego oraz przez dyrektora generalnego urzędu ministra właściwego do spraw środowiska).

Natomiast z art. 98 ust. 10 oraz z art. 99 ust. 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające) wynika, że pracodawca jest obowiązany powiadomić na piśmie pracownika odpowiednio o terminie wygaśnięcia stosunku pracy albo o skutkach nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy pracownika. Art. 98 ust. 13 oraz art. 99 ust. 13 stwierdzają wyraźnie, że do pracowników, którzy od 1 stycznia 2012 r. stają się odpowiednio: pracownikami Biura Obsługi Funduszu (art. 98 ust. 7), pracownikami urzędów marszałkowskich (art. 98 ust. 8) oraz pracownikami urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw pracy albo właściwych wojewódzkich urzędów pracy (art. 99 ust. 8) stosuje się odpowiednio przepisy art. 23¹ kodeksu pracy. Trybunał zwraca uwagę, że przywołane wyżej przepisy weszły w życie 1 stycznia 2010 r., a przejście wspomnianych wyżej pracowników do nowych struktur organizacyjnych następuje 1 stycznia 2012 r.

Z kolei, z zaskarżonego art. 100 ust. 1 przepisów wprowadzających wynika, że stosunki pracy z pracownikami likwidowanych podmiotów określonych w art. 87 wygasają z dniem zakończenia likwidacji, najpóźniej z 31 grudnia 2010 r., jeżeli na 30 dni przed terminem zakończenia likwidacji albo nie później niż z 30 listopada 2010 r. nie zostaną im zaproponowane przez organ, o którym mowa w art. 88, albo przez 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. Zgodnie z art. 100 ust. 5 omawianej ustawy, „z dniem następującym po dniu zakończenia likwidacji, najpóźniej z dniem 1 stycznia 2011 r., pracownicy likwidowanych podmiotów, o których mowa w art. 87, stają się pracownikami właściwych jednostek budżetowych, o których mowa w ust. 2, o ile ich stosunki pracy nie ulegną wygaśnięciu, o którym mowa w ust. 1, albo rozwiązaniu, o którym mowa w ust. 4”. Art. 100 ust. 3 stanowi o obowiązku powiadomienia pracowników oraz zastosowaniu art. 23¹ § 4 kodeksu pracy. Przepis ten brzmi następująco: „Pracodawca jest obowiązany powiadomić na piśmie pracowników o zmianach, jakie mają nastąpić w zakresie ich stosunków pracy, w tym o skutkach nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy. Przepisy art. 23¹ § 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy stosuje się odpowiednio”.

Z powyższej analizy wynika, że zakres odwołania się do art. 23¹ kodeksu pracy przez poszczególne regulacje dotyczące przejścia pracowników do innych pracodawców oraz związanego z tym wygaśnięcia stosunków pracy – jest zróżnicowany. Dotyczy to również obowiązku powiadomiania pracowników o zmianach w ich stosunkach pracy. Można domniemywać, że regulacje dotyczące wygaśnięcia stosunków pracy, wynikające z zaskarżonych przepisów oraz innych przepisów ustawowych z nimi związanych, są zróżnicowane, gdyż są dostosowane do założonych przez ustawodawcę celów. Do tej sprawy Trybunał powróci w dalszej części niniejszego uzasadnienia. Nie jest więc możliwe, czego domagał się Rzecznik, odwołanie się do art. 23¹ kodeksu pracy w pełnym zakresie, skoro charakter zmian strukturalnych w administracji publicznej (rzutujący na kształt normatywny wygaśnięcia stosunków pracy), cele założonych zmian oraz związane z tym ustawowe terminy dotyczące zmian w stosunkach pracy, są zróżnicowane.

W kontekście powyższych uwag dotyczących relacji między ustawami szczególnymi, w których zawarte są zaskarżone przepisy, a ustawą generalną jaką jest kodeks pracy należy też oceniać zarzut Rzecznika, że ustawodawca w zaskarżonych wnioskami regulacjach wprowadził odstępstwa od zasad wynikających z art. 23¹ § 4 kodeksu pracy. Rzecznik podniósł, że „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” – twierdzi Rzecznik.

W związku z powyższym zarzutem Trybunał pragnie zaznaczyć, że ustawodawca, w myśl wspomnianej wcześniej zasady swobody ustawodawczej, ma prawo do stanowienia prawa ustawowego, będącego regulacją odrębną wobec obowiązujących ustaw, także tych o charakterze generalnym, jakimi są ustawy kodeksowe, aczkolwiek, ze względu na potrzebę stabilności prawa, dotyczącej zwłaszcza ustaw kodeksowych, powinien to czynić dalece ostrożnie. Odejście od regulacji kodeksowych nie można jednak określać jako obejście powszechnie obowiązującego prawa. Zawarte w zaskarżonych regulacjach konstrukcje normatywne wygaśnięcia stosunku pracy mogą się różnić od odpowiednich regulacji zawartych w kodeksie pracy. Muszą natomiast być zgodne z wymogami konstytucyjnymi. W

niniejszej sprawie, zgodnie z zakresem kognicji Trybunału, chodzi o zgodność z wymogami konstytucyjnymi wynikającymi z przepisów wskazanych przez wnioskodawcę jako wzorce kontroli.

Rzecznik podniósł również, że zaskarżone regulacje są niezgodne „z prawem wspólnotowym” wynikającym z dyrektywy Rady nr 2001/23/WE z 12 marca 2001 (Dz. U. UE L 01.82.16), stwierdzając, że, w kluczowej dla ochrony praw nabytych pracowników regulacji, zawarta jest (art. 3 ust. 1 dyrektywy) zasada automatyzmu, zgodnie z którą prawa pracowników wynikające z umowy bądź stosunku pracy przechodzą *ex lege* na nowego pracodawcę. Wnioskodawca nie wskazał art. 3 ust. 1 dyrektywy jako wzorca kontroli. W związku z tym Trybunał nie poddał kontroli zaskarżonych przepisów w tym zakresie, co wymagałoby uprzedniego rozstrzygnięcia, czy – biorąc pod uwagę zakres kognicji Trybunału określony w art. 188 Konstytucji, a zwłaszcza w punkcie 2 tego artykułu – Trybunał jest w ogóle uprawniony do badania zgodności przepisów ustaw z dyrektywami Rady, które, zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji, są stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Trybunał zwraca jednak uwagę, że z art. 91 ust. 3 Konstytucji wynika pierwszeństwo prawa stanowionego przez organy Unii Europejskiej w sferze bezpośredniego stosowania. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że nie posiada kognicji w tej sferze. W związku z powyższymi ustaleniami Trybunał uznał za zbędne ustalenie, czy wspomniana wyżej dyrektywa jest aktem normatywnym nadającym się do bezpośredniego stosowania.

Mimo powyższych uwag Trybunał pragnie nadmienić, że pogląd Rzecznika wskazujący na niezgodność zaskarżonych regulacji ze wspomnianą dyrektywą nie dotyczy ochrony praw pracowniczych, dokonywanych przez państwa będące członkami Unii Europejskiej, w sferze administracji publicznej. Omawiana dyrektywa z 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów, stanowi, że ma ona „zastosowanie do każdego przypadku przejęcia przedsiębiorstwa, zakładu lub części przedsiębiorstwa, zakładu, przez innego pracodawcę w wyniku prawnego przeniesienia własności lub łączenia”, ale tylko w odniesieniu „do przedsiębiorstw prywatnych i publicznych, prowadzących działalność gospodarczą, bez względu na to, czy działają dla osiągnięcia zysku czy nie. Reorganizacja administracyjna organów administracji publicznej, lub przeniesienie funkcji administracyjnych między organami administracji publicznej, nie stanowi przejęcia w rozumieniu niniejszej dyrektywy” (art. 1).

2. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik uzasadniał, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, a w szczególności bezpieczeństwo prawne obywateli, których regulacje prawne dotyczą, ponieważ przepisy te naruszają zasadę pewności prawa, uniemożliwiając przewidywalność działań organów państwowych i „prognozowanie działań własnych”, kształtowanie swoich stosunków życiowych przez obywateli. Zaskarżone regulacje są dla wnioskodawcy przykładem działań instrumentalnych dla doraźnych celów politycznych; są to działania stanowiące swoistą pułapkę dla obywateli. Zarzuty takie zostały skierowane przez Rzecznika wobec wszystkich zaskarżonych przepisów; zawarte są w obydwu wnioskach. W państwie prawa – podkreślił Rzecznik – rozstrzygnięcia organów państwa, w tym także prawodawcy, nie mogą być zaskakujące i nieprzewidywalne. A tak właśnie jest w przypadku zaskarżonych regulacji.

Zarzuty te są kluczowe dla oceny konstytucyjnej zaskarżonych regulacji i ściśle wiążą się z konstrukcjami normatywnymi wygaśnięcia stosunków pracy wynikającymi z

zaskarżonych przepisów i innych przepisów ustawowych z nimi związanych. Trybunał dokonał analizy wspomnianych konstrukcji normatywnych.

Analiza przepisów art. 164 i art. 166 ustawy o ochronie środowiska wskazuje, że określona w nich konstrukcja normatywna wygaśnięcia stosunków pracy nie może być oceniona jako zaskoczenie dla pracowników, których dotyczy. Nie można jej uznać jako naruszającej nadmiernie ich bezpieczeństwo prawne. Należy bowiem przypomnieć, że omawiana ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 7 listopada 2008 r., przepisy obydwu artykułów weszły w życie 15 listopada 2008 r. Z tym też dniem pracownicy jednostek wymienionych w art. 164 ust. 1 i art. 166 ust. 1 omawianej ustawy stali się pracownikami jednostek wskazanych w tych przepisach. Natomiast stosunek pracy z pracownikami wskazanymi w art. 164 ust. 1 i art. 166 ust. 1 wygasł po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tzn. 15 lutego 2009 r., jeżeli przed upływem 2 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie zostały 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 niniejszej ustawy (art. 164 ust. 3 pkt 1 i 2; art. 166 ust. 3 pkt 1 i 2), przy czym wspomniani wcześniej przedstawiciele dotychczasowych pracodawców obowiązani byli w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia ustawy powiadomić pracowników o zmianach, jakie miały nastąpić w zakresie ich stosunku pracy, tzn. do 14 listopada.

Rzecznik nie kwestionuje, z punktu widzenia wymogów bezpieczeństwa prawnego, samej konstrukcji „warunkowego” wygaśnięcia stosunków pracy; mianowicie pod warunkiem, że nie zostaną pracownikom zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy albo jeżeli odmówią przyjęcia nowych warunków pracy lub płacy. Trybunał przypomina w tym miejscu, że zastosowana w zaskarżonych przepisach konstrukcja warunkowego wygaśnięcia stosunków pracy, w związku z reformą administracji publicznej, była już przedmiotem oceny konstytucyjnej Trybunału w wyroku z 13 marca 2000 r., w sprawie o sygn. K 1/99. W sprawie tej przedmiotem zaskarżenia były przepisy art. 58 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.). W art. 58 ust. 1 przywołanej ustawy wprowadzono zasadę, że stosunki pracy z pracownikami dotychczasowych urzędów wojewódzkich, urzędów rejonowych i zamiejscowych jednostek tych urzędów mających siedziby na obszarze powiatu, urzędów terenowych organów rządowej administracji specjalnej, a także z pracownikami biur wojewódzkich sejmików samorządowych i urzędów miejskich stref usług publicznych, mających siedziby w miastach będących siedzibami starostw powiatowych, wygasają 30 czerwca 1999 r. Od zasady tej przewidziano jeden wyjątek. Stosunki pracy pracowników administracji państwowej i samorządowej nie ulegały rozwiązaniu w przypadku zaproponowania im przez pracodawcę nowych warunków pracy i płacy na dalszy okres. Jeżeli propozycja taka nie została przez pracownika przyjęta, dochodziło do rozwiązania stosunku pracy, tyle tylko, że w terminie do 15 czerwca 1999 r.

Ustawodawca przewidział również możliwość wcześniejszego rozwiązania stosunków pracy przed upływem powyższych terminów (15 lub 30 czerwca 1999 r.), w przypadku wypowiedzenia przez pracodawcę (art. 58 ust. 3 zdanie pierwsze analizowanej ustawy). Trybunał nie zakwestionował samej konstrukcji normatywnej „warunkowego” wygaśnięcia stosunków pracy, aczkolwiek zaznaczył, że powinna być stosowana wyjątkowo. Orzekł natomiast niekonstytucyjność wcześniejszego wypowiedzenia stosunku pracy przez pracodawcę, co zostało określone w art. 58 ust. 3 omawianej ustawy. „Takie sformułowanie nie budziłoby wątpliwości gdyby nie zdanie drugie tegoż przepisu, w którym przewiduje się odpowiednie stosowanie art. 41¹ kodeksu pracy” wyłączającego stosowanie art. 38, art. 39 i art. 41 k.p. oraz przepisów szczególnych dotyczących ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę – wyjaśnił Trybunał, orzekając, że art. 58

ust. 3 powołanej wyżej ustawy, w zakresie, w jakim nakazuje odpowiednie stosowanie art. 41¹ kodeksu pracy, jest niezgodny między innymi z art. 12, art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji (OTK ZU nr 2/2000, poz. 59).

Zdaniem Trybunału, również regulacja prawna zawarta w przepisie art. 19 ustawy o zniesieniu Głównego Inspektora nie narusza bezpieczeństwa prawnego pracowników, a przez to zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, w stopniu uzasadniającym stwierdzenie niekonstytucyjności. Należy bowiem przypomnieć, że powyższa ustawa z 10 lipca 2008 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 29 sierpnia 2008 r.; pracownicy Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej stali się pracownikami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dniem 1 stycznia 2009 r., a zgodnie z zaskarżonym przepisem art. 19 ust. 2 omawianej ustawy stosunki pracy z tymi pracownikami wygasły po upływie trzech miesięcy od przejścia do nowego pracodawcy, tzn. 1 kwietnia 2009 r. Trybunał nie dostrzegł w tych regulacjach prawnych zaskoczenia pracowników; nie można ocenić, że przepisy te stanowiły swoistą pułapkę dla pracowników.

Taka ocena dotyczy tym bardziej zaskarżonych przepisów wprowadzających, analizowanych w kontekście innych przepisów ustawowych. Należy bowiem przypomnieć, że ustawa z 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 24 września 2009 r., weszła w życie 1 stycznia 2010 r. Pracownicy, o których mowa w art. 98 ust. 7 i 8 oraz w art. 99 ust. 8 omawianej ustawy, z dniem 1 stycznia 2012 r. staną się pracownikami nowych pracodawców, a zgodnie z zaskarżonymi przepisami art. 98 ust. 9 oraz art. 99 ust. 9, ich stosunki pracy wygasną 30 czerwca 2012 r., jeżeli nie zaistnieją (wspomniane wyżej) przesłanki określone w tych przepisach.

Z kolei, z zaskarżonego art. 100 ust. 1 omawianej ustawy wynika, że stosunki pracy z pracownikami likwidowanych podmiotów określonych w art. 87 ustawy wygasają z dniem zakończenia likwidacji danego podmiotu, lecz najpóźniej 31 grudnia 2010, jeżeli nie zaistnieją przesłanki określone w zaskarżonym przepisie. Także i w tym przypadku nie można ocenić, że wejście tych przepisów zaskakuje pracowników, których one dotyczą, że narusza ich bezpieczeństwo prawne w stopniu uzasadniającym stwierdzenie niekonstytucyjności; wzięwszy pod uwagę, że omawiane przepisy ustawy zostały ogłoszone, jak wspomniano, 24 września 2009 r., a weszły w życie 1 stycznia 2010 r., Trybunał podzielił pogląd Marszałka Sejmu, który stwierdził: „z przedstawionych okoliczności wynika, że pracownicy zatrudnieni w reorganizowanych podmiotach mają ponad trzymiesięczny okres do momentu wygaśnięcia ich stosunków pracy na ewentualne zorganizowanie swojej sytuacji zawodowej. Można rozważyć, czy nie powinien być to dłuższy okres, jednak ustalony termin powinien uwzględniać także interes pracodawcy, który ma zorganizować nową strukturę funkcjonowania urzędu w odpowiednim czasie. Okres 3 miesięcy odpowiada długości okresu wypowiedzenia przewidzianemu w Kodeksie pracy”.

3. Zdaniem Rzecznika, zaskarżone regulacje naruszają również, wynikającą z art. 32 ust. 1 zasadę równości i równego traktowania, ponieważ „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 k.p., co oznacza naruszenie wobec pracowników, którym nie zaproponowano dalszego zatrudnienia, bądź celowo zaproponowano niekorzystne warunki w celu ich nieprzyjęcia – art. 32 ust. 1 Konstytucji”.

W celu uszanowania zasady równości ustawodawca powinien zrezygnować z możliwości indywidualizacji sytuacji prawnych poszczególnych grup pracowniczych lub poszczególnych pracowników. Zdaniem Rzecznika, zaskarżone regulacje prowadzą do wielu

nieprawidłowości. Sygnalizując te nieprawidłowości, Rzecznik uważa, że „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 daną cechą w równym stopniu, co oznacza naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji”.

Zarzuty te Rzecznik powtórzył, w stosunku do zaskarżonych przepisów ustawy przepisy wprowadzające, we wniosku z 5 listopada 2009 r. Powtórzył również zarzut, że traktując nierówno pracowników podlegających przejściu do nowego pracodawcy, ustawodawca odstąpił zarazem od wyraźnego określenia pracowników, których ma dotyczyć zróżnicowane traktowanie oraz określenia sytuacji, w których odmiennie rozwiązania mają być stosowane. Rzecznik podkreślił, że zaskarżone regulacje dają pracodawcy nieskrępowaną i niczym nieograniczoną władzę dyskrecyjną „w zakresie możliwości doprowadzenia do ustania stosunku pracy na skutek jego wygaśnięcia”.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w świetle utrwalonej linii orzeczniczej zasada równości „(...) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87 w OTK w 1988 r., cz I, poz. 1; wyrok TK z 6 marca 2001 r., sygn. K 30/00 OTK ZU nr 2/2001, poz. 34). Podstawą rozstrzygnięcia o zasadzie równości musi więc być zawsze ustalenie cechy relewantnej, która pozwoli ustalić istnienie podobieństwa sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę zastosowania zasady równości. Natomiast potraktowanie odmiennie przez prawo sytuacji podobnych wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennie potraktowanie sytuacji podobnych stanowi naruszenie norm konstytucyjnych, gdyż mogą wystąpić przypadki, gdy będzie ono usprawiedliwione. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak znajdować racjonalne uzasadnienie (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01 OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35; por. także wyroki TK z: 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07 OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107; 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00 OTK ZU nr 2/2001, poz. 31), muszą mieć: 1) charakter relewantny, tzn. istotny ze względu na cel danych regulacji, z którymi powinny pozostawać w bezpośrednim związku oraz służyć realizacji tego celu; 2) charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmiennie potraktowanie podmiotów podobnych (zob. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96 OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; wyrok TK z 6 września 2001 r., sygn. P 3/01 OTK ZU nr 6/2001, poz. 163).

Rzecznik stwierdził, że cechą relewantną w niniejszej 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 przyjętymi pracownikami, jeśli nie zostaną im zaproponowane nowe warunki zatrudnienia, bez określenia kryteriów takich działań. Tym samym pracowników, którym nie zaproponowano nowych warunków pracy lub 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”.

Zdaniem Trybunału, Rzecznik trafnie wskazał cechę relewantną w konstrukcjach normatywnych wygaśnięcia pracy zawartych w zaskarżonych przepisach. Jest nią sytuacja wszystkich pracowników, którzy przechodzą do nowego pracodawcy w związku z reformami w administracji publicznej. Jednakże wprowadzone w zaskarżonych przepisach, omówione wyżej, zróżnicowane potraktowanie tych pracowników – w związku z tym, że jednym nowym pracodawcą proponuje nowe warunki pracy lub płacy, a innym nie – nie narusza, co Trybunał pragnie podkreślić, zasady równości i równego traktowania, określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wprowadzone zróżnicowanie, stanowiące odstępstwo od zasady równości, jest bowiem dopuszczalne ze względu na charakter i cel ustaw reformujących administrację publiczną, w których zawarte są zaskarżone przepisy. Celem tych ustaw, stanowionych przez demokratycznie legitymowanego ustawodawcę, w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej, jest dostosowanie struktur administracji publicznej do zadań i celów polityki państwa. W ramach wspomnianej swobody legislacyjnej ustawodawcy, ustawom reformującym administrację publiczną przysługuje domniemanie, że będą one lepiej służyć rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a więc wolności konstytucyjnych wynikających z preambuły do Konstytucji.

Domagając się jednakowego potraktowania pracowników jednostek administracji publicznej, którzy w związku z tym przechodzą do innego pracodawcy, Rzecznik w gruncie rzeczy zakwestionował samą konstrukcję normatywną „warunkowego” wygaśnięcia stosunków pracy, którą Trybunał uznał, w wyroku z dnia 13 marca 2000 r., za dopuszczalną, a w związku z niniejszą sprawą, w kontekście zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji) pogląd ten podtrzymuje. Trybunał zwraca uwagę, że realizacja postulowanej przez Rzecznika zasady równości w zaskarżonych regulacjach polegająca na bezwzględnym wygaśnięciu stosunków pracy wszystkich pracowników, byłaby sprzeczna z argumentami samego Rzecznika, uzasadniającymi naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik wskazuje bowiem na naruszenie prawa do sądu tych pracowników z powodu ograniczenia indywidualizacji stosunków pracy i w efekcie automatyzmu ustania stosunków pracy; tymczasem, postulowane przez Rzecznika bezwzględne wygaśnięcie stosunków pracy wszystkich pracowników (nieproponowanie nikomu nowych warunków pracy i płacy) – zwiększyłoby tylko stopień ograniczenia indywidualizacji stosunków pracy i zakres ograniczenia prawa do sądu. Gdyby natomiast równe potraktowanie pracowników „przejętych” przez nowego pracodawcę polegało na tym, że wszystkim pracownikom proponuje się, przed wygaśnięciem stosunków pracy z mocy prawa, nowe warunki pracy i płacy, oznaczałoby to, że nowy pracodawca nie ma prawa przygotowywać, w okresie do wygaśnięcia stosunków pracy, przy zachowaniu wymogów bezpieczeństwa prawnego, kadry pracowniczej stosownej do realizacji zadań i celów nowych struktur administracji publicznej, do których przechodzą pracownicy. Na tę ostatnią kwestię Trybunał zwraca szczególnie uwagę. Przy obydwu, alternatywnie rozumianych sposobach respektowania w sposób absolutny zasady równości wobec wszystkich pracowników, których dotyczą zaskarżone regulacje, prowadziłyby to do torpedowania sprawnego przeprowadzenia przemian strukturalnych w administracji.

W pierwszej sytuacji, tj. bezwzględnego wygaśnięcia wszystkich stosunków pracy z określoną datą, dobór pracowników dokonywałby się po dniu wygaśnięcia stosunków pracy wszystkich pracowników, co opóźniłoby tylko rozpoczęcie funkcjonowania nowych struktur organizacyjnych, doprowadzając prawdopodobnie do takich samych rezultatów w sferze zatrudnienia u nowego pracodawcy, gdyż dotyczyłoby to pracowników, co do których oceny zawodowe kształtowały się wcześniej.

W drugiej ze wskazanych sytuacji, czyli zaproponowania nowych warunków pracy i płacy wszystkim pracownikom, bez ostatecznego wygaśnięcia ich stosunków pracy,

odmawiałoby się nowemu pracodawcy prawa do uformowania swej kadry pracowniczej. W rezultacie, aby nowy pracodawca mógł zrezygnować z niektórych pracowników, musiałby posłużyć się przepisami kodeksu pracy dotyczącymi wypowiedzenia umowy o pracę. W tym momencie Trybunał ponownie zwraca uwagę, że okresy od przejścia do nowego pracodawcy do wygaśnięcia *ex lege* stosunków pracy wynoszą co najmniej trzy miesiące, czyli tyle, ile wynosi maksymalny okres wypowiedzenia umowy o pracę (art. 36 § 1 pkt 3 k.p.).

Z powyższej analizy wynika, że posłużenie się w sposób bezwzględny zasadą równości wobec wszystkich pracowników, którzy w związku z reformami administracji publicznej przechodzą do nowego pracodawcy, byłoby sprzeczne z celami i zadaniami ustaw, które tę reformę regulują; bądź też znacząco tę reformę by opóźniało. Kluczowym problemem konstytucyjnym jest – zdaniem Trybunału – rozstrzygnięcie zagadnienia czy zastosowana konstrukcja normatywna, wynikająca z zaskarżonych przepisów, jest dopuszczalna, w szczególności w świetle konstytucyjnych wymogów zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa; a zwłaszcza, czy konstrukcja ta, w kontekście innych przepisów ustawowych, spełnia konstytucyjne wymogi bezpieczeństwa prawnego pracowników, których zaskarżone regulacje dotyczą.

W konsekwencji powyższej analizy Trybunał uznał, że zaskarżone regulacje nie naruszają art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Zdaniem Rzecznika, „zastosowanie przez prawodawcę instytucji wygaśnięcia stosunku pracy wywołuje niekorzystne konsekwencje w zakresie możliwości merytorycznego badania przez sąd pracy przyczyn ustania stosunku pracy, co pozostaje w sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującym każdemu prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Powołując się na orzecznictwo sądowe, wnioskodawca stwierdził, że instytucja wygaśnięcia stosunku pracy, powodująca „brak oświadczenia woli jednej ze stron stosunku pracy (...) uniemożliwia rozpoznanie sprawy przez sąd pracy”. Wyjaśniając powyższe stwierdzenie, Rzecznik znacznie je złagodził, pisząc we wniosku z 22 września 2009 r., „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”.

Powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z 24 kwietnia 2002 r., sygn. akt III ZP 14/01 (OSNP nr 19/2002, poz. 454), Rzecznik uważa, 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. II³ 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”.

Zdaniem Rzecznika, naruszenie prawa do sądu przez zaskarżone regulacje wynika z samej istoty zastosowanej konstrukcji wygaśnięcia stosunku pracy z mocy samego prawa. Rzecznik wyjaśnia to w następujący sposób: „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”.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w świetle orzecznictwa Trybunału na określone w powyższym przepisie Konstytucji prawo do sądu składają się następujące podstawowe elementy, stanowiące bardziej szczegółowo określone prawa konstytucyjne: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (zob. wyroki: z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50 oraz z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36). Potwierdzając dotychczasową linię orzecniczą, Trybunał dokonał jej rozwinięcia w wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), a mianowicie uznał, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje też czwarty, istotny element – prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Pogląd ten Trybunał powtórzył między innymi w wyrokach z 14 listopada 2007 r. (sygn. SK 16/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 124), z 26 lutego 2008, (sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008 poz. 7), z 27 maja 2008 r., (sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63), z 31 marca 2009 r., (sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29).

Pojęcie sprawy, kluczowe na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji, wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Jest to w pewnej mierze generalne i autonomiczne pojęcie konstytucyjne, którego nie można objaśnić przez odniesienie się do pojęcia sprawy funkcjonującego w poszczególnych gałęziach prawa – cywilnego, karnego czy administracyjnego. W przywołanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. SK 57/06 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „istotą «rozpatrzenia sprawy» jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki”, a sprawą na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji jest „określone zadanie sądu polegające na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego, celem wydania indywidualnej normy rozstrzygającej o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu (adresata). Bez znaczenia dla konstytucyjnego rozumienia pojęcia «sprawy» i jej «rozpatrzenia» jest to, jaki charakter ma «sprawa» podlegająca kwalifikacji prawnej sądu, co wiąże się z naturą stanu faktycznego; jego elementami mogą być działania ludzkie, zdarzenia przyrodnicze, ale także np. rozstrzygnięcia indywidualne i konkretne uprawnionego (kompetentnego) organu. Istotne jest, że wszystkie elementy stanu faktycznego dotyczą sprawy konkretnej i tworzą pewną całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia lub obowiązki będą określone w wyniku kwalifikacji prawnej stanu faktycznego”. Pojęcie sprawy na gruncie przepisu art. 45 ust. 1 Konstytucji wiąże się ściśle z prawem do sądu; zakres tego prawa winien być wyznaczany przez odniesienie do

podstawowej funkcji sądów, jaką jest, zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Odnosząc powyższe konstytucyjne rozumienie prawa do sądu, wraz z pojęciem „sprawy”, do zaskarżonych regulacji i argumentów Rzecznika wskazujących naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że Rzecznik trafnie ocenił, iż instytucja wygaśnięcia stosunku pracy ogranicza prawo do sądu, gdyż ogranicza zakres kontroli sądowej wobec pracodawców, skoro nie jest możliwe „merytoryczne” badanie przyczyn wygaśnięcia stosunku pracy, określonego przez ustawę. Jednakże, zdaniem Trybunału, nie oznacza to, iż pracownik, którego stosunek pracy wygasł na podstawie zaskarżonych przepisów, jest pozbawiony prawa do sądu.

Odnosząc wspomniane wyżej ograniczenie zakresu kontroli, wynikające z zaskarżonych przepisów, w których ustawodawca posługuje się instytucją wygaśnięcia pracy, do wskazanych wyżej elementów prawa do sądu, Trybunał stwierdził, że omawiane ograniczenie zakresu kontroli sądowej oznacza ograniczenie prawa dostępu do sądu w zakresie badania przez sąd okoliczności związanych z ustaniem stosunku pracy. Jest to więc ograniczenie materialnoprawne dostępu do sądu; zaskarżone regulacje nie powodują natomiast formalnego ograniczenia prawa do sądu, w odniesieniu do żadnego z elementów tego prawa, wymienionych wyżej, co zauważył Marszałek Sejmu. Jego zdaniem, zarzuty Rzecznika mają charakter materialnoprawny, związany z ograniczeniem badania przez sąd zakresu okoliczności związanych z ustaniem stosunku pracy, gdyż sąd nie ma możliwości analizy zasadności ustania stosunku pracy, bo następuje ono *ex lege*, może ocenić jego zgodność z prawem. W tym sensie jest to sytuacja odmienna niż w przypadku rozwiązania stosunku pracy, w drodze wypowiedzenia, gdyż sąd jest wówczas powołany do ustalenia, czy wypowiedzenie było uzasadnione, tj. czy wskazana przyczyna była rzeczywista i konkretna. Charakter przyczyny ustania stosunku pracy wpływa więc na sposób ustalania okoliczności powodujących ustanie stosunku pracy, nie powoduje natomiast ograniczenia w dochodzeniu praw pracownika wynikających z niezgodnego z prawem ustania stosunku pracy – uzasadnił Marszałek Sejmu. Trybunał nie podzielił jednak konkluzji Marszałka Sejmu, który uważając, że dostęp do sądu ma tylko charakter formalny, uznał, że z zaskarżonych przepisów nie wynika ograniczenie dostępu do sądu. Zdaniem Trybunału prawo dostępu do sądu ma nie tylko charakter formalny, ale i materialny, wyznaczony zakresem materii, w której przysługuje dostęp do sądu. W zakresie wyżej wspomnianym, prawnomaterialnym, z zaskarżonych przepisów wynika ograniczenie prawa dostępu do sądu.

Należy jednak zaznaczyć, co podkreśla również Marszałek Sejmu, że okoliczności wygaśnięcia stosunku pracy, pojmowane szeroko, mogą być przedmiotem kontroli sądowej. Wynika to między innymi z art. 67 w związku z art. 63 kodeksu pracy. Przedmiotem kontroli sądowej (materialnoprawny dostęp do sądu) może być także, zgodnie z art. 56, ustalenie przez sąd, czy rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia nie nastąpiło z naruszeniem przepisów o rozwiązywaniu umów w tym trybie. W przypadku takiego naruszenia przysługuje roszczenie o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach albo roszczenie o odszkodowanie. Należy również przypomnieć, o czym wspomniał także Rzecznik, że przedmiotem kontroli sądowej, również w przypadku wygaśnięcia stosunków pracy z mocy prawa, może być ustalenie przez sąd, czy nie zostały naruszone przepisy rozdziału IIa kodeksu pracy dotyczące równego traktowania w zatrudnieniu.

Powyższa analiza wskazuje, że prawo do sądu zostało w zaskarżonych regulacjach ograniczone w zakresie materii spraw, w której przysługuje dostęp do uruchomienia procedury sądowej. Jednakże takie materialnoprawne ograniczenie prawa dostępu do sądu wynika z istoty wygaśnięcia stosunku pracy z mocy prawa, konstrukcji normatywnej dopuszczalnej, co do istoty, na gruncie Konstytucji i uzasadnionej w niniejszej sprawie zadaniami i celami ustaw reformujących administrację publiczną. Trybunał przypomina

jednak, w związku z niniejszą sprawą, swoje wcześniejsze stanowisko, że dopuszczalna na gruncie Konstytucji konstrukcja normatywna wygaśnięcia stosunków pracy w związku z reformami administracji publicznej i przejściem pracowników do innego pracodawcy, winna być traktowana jako instytucja nadzwyczajna, stosowana wyjątkowo. Konstytucyjna dopuszczalność tej instytucji nie oznacza, że w każdej sytuacji prawnej i ze względu na wszelkie cele ustawodawcy – będzie ona zgodna z wymogami konstytucyjnymi. W szczególności, gdy posłużenie się przez ustawodawcę konstrukcją normatywną wygaśnięcia stosunków pracy *ex lege*, w związku z przejściem pracowników do innego pracodawcy, wskutek reform w administracji publicznej, doprowadziłoby do pozbawienia tych pracowników prawa do sądu lub takiego ograniczenia tego prawa, które uzasadniałoby ocenę, że regulacje prawne, które to spowodowały – są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W niniejszej sprawie, określonej zaskarżonymi przepisami ustaw wyżej powołanych oraz wskazanym przez Rzecznika zakresie i sposobie ich zaskarżenia, Trybunał orzekł, że przepisy te są zgodne z prawem do sądu określonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie ograniczają tego prawa w sposób uzasadniający stwierdzenie niekonstytucyjności.

5. Rzecznik wskazał również jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 24 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że „praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej”. Wnioskodawca podkreśla, że realizacja przez państwo tego obowiązku polega w szczególności na stworzeniu gwarancji prawnych ochrony pracowników przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawców, będących „silniejszą” stroną stosunku pracy. Ta silniejsza pozycja pracodawcy jest widoczna zwłaszcza wówczas, gdy pracodawcą jest państwo występujące jako „globalny” pracodawca, wobec „pracowników szeroko rozumianej publicznej sfery budżetowej”. Państwo posiada bowiem kompetencje do stanowienia aktów prawnych „regulujących w sposób bezwzględnie obowiązujący sytuację prawną pracowników”.

Wnioskodawca uzasadnia, że szczególna pozycja państwa tym bardziej nie może umożliwiać uchylania się od gwarancji prawnych ochrony pracowników. Jego zdaniem, zaskarżone regulacje naruszają gwarancje powszechnej trwałości stosunku pracy, która jest jedną z podstawowych zasad prawa pracy. W umownych stosunkach pracy zasada ta jest bowiem realizowana przez klauzulę generalną zasadności wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony oraz przez katalog przyczyn uprawniających pracodawcę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia.

Porównując instytucję wygaśnięcia stosunku pracy z instytucją wypowiedzenia umowy o pracę, Rzecznik podkreślił, że instytucja wygaśnięcia stosunku pracy narusza standardy ochrony pracy, wynikające z art. 24 Konstytucji, ponieważ uchyla stosowanie klauzuli generalnej zasadności wypowiedzenia stosunków pracy. Porównując obydwie instytucje, Rzecznik podkreślił, że wprowadzony w prawie pracy wymóg zasadności wypowiedzenia stosunku pracy (wypowiedzenia zmieniającego) stanowi element realizacji obowiązku ochrony pracy przewidzianej w art. 24 Konstytucji. Natomiast zaskarżone regulacje prawne, zrównując w sposób nieuprawniony instytucję wygaśnięcia stosunku pracy, przewidzianą w kodeksie pracy i pragmatykach pracowniczych, związaną z katalogiem klasycznych przypadków uzasadniających jej zastosowanie – z wygaśnięciem stosunków pracy z przyczyny wynikającej z reorganizacji urzędów administracji rządowej, umożliwiają pracodawcom swobodne zwalnianie pracowników, bez konieczności stosowania klauzuli generalnej zasadności wypowiedzenia stosunku pracy, z naruszeniem standardów ochrony pracy wynikających z art. 24 Konstytucji – uważa Rzecznik.

Naruszenia art. 24 Konstytucji przez zaskarżone regulacje Rzecznik dopatrył się w tym, że posłużenie się przez ustawodawcę instytucją wygaśnięcia stosunku pracy umożliwia pracodawcom bardziej swobodne zwalnianie pracowników, gdyż nie muszą oni przestrzegać

klauzuli generalnej zasadności rozwiązania stosunków pracy, jak to jest w przypadku wypowiedzenia; co może być, zgodnie z art. 45 § 1 Konstytucji, podstawą orzeczenia przez sąd pracy o bezskuteczności wypowiedzenia lub o odszkodowaniu. W ten sposób Rzecznik stwierdził, że ustawodawca nie powinien był stosować w przepisach omawianych ustaw instytucji wygaśnięcia stosunków pracy, regulowanych inaczej niż w kodeksie pracy, lecz powinien był posłużyć się określonym w k.p. trybem wypowiedzenia stosunków pracy.

Art. 24 Konstytucji należy traktować jako przepis, który określając ustrój pracy, jest jednym z przepisów dotyczących ustroju społeczno-gospodarczego. Art. 24 Konstytucji należy również postrzegać w kontekście innych konstytucyjnych zasad prawa pracy, jak zasada wolności pracy i jej gwarancje (art. 65), prawo do bezpiecznych warunków pracy i urlopu (art. 66), prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67), a także prawo do ochrony zdrowia (art. 68) czy prawo osób niepełnosprawnych do pomocy państwa (art. 69). Z art. 64 nie wynikają jakiegokolwiek prawa podmiotowe, ale nie oznacza to, że przepis ten nie posiada znaczenia normatywnego (por. L. Garlicki, uwagi do art. 24, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007 r.).

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał zwracał uwagę, że w art. 24 Konstytucji określona jest zasada ochrony pracy i nadzoru przez państwo nad warunkami jej wykonywania. „Z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub niezasadnionymi działaniami pracodawcy, oraz kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy” – stwierdził Trybunał w wyroku z 4 października 2005 r., (sygn. K 36/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 98). Natomiast w wyroku z 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05 (OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 126), Trybunał podkreślił, iż z art. 24 Konstytucji wynika, „że na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako «słabszej» strony stosunku pracy, a w konsekwencji obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji prawnych ochrony, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem bądź niezasadnionymi działaniami pracodawców (zob. wyrok TK z 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 101)”.

Trybunał, w związku z niniejszą sprawą, podtrzymuje powyższe ustalenia. Zwracając zarazem uwagę, że zawarta art. 24 Konstytucji, wspomniana wyżej zasada, określająca obowiązek państwa w tworzeniu prawnych gwarancji ochrony pracy, jest z jednej strony normą programową, skierowaną do pracodawcy; z drugiej zaś strony, chociaż z zasady określonej w art. 24 nie wynikają bezpośrednio żadne prawa podmiotowe, to jednak ma ona odniesienie do szeregu innych przepisów konstytucyjnych, w tym także do przepisów określających prawa i wolności konstytucyjne. W szczególności można stwierdzić, że naruszenie pewnych praw lub wolności konstytucyjnych powoduje w konsekwencji naruszenie zasady ochrony pracy określonej w art. 24 Konstytucji. Trybunał nie wyklucza, że art. 24 Konstytucji może stanowić w pewnych przypadkach samoistny, bezpośredni wzorzec kontroli konstytucyjnej. Jednakże przepis ten stanowi przede wszystkim wzorzec kontroli pośredni (II stopnia). Niezgodność regulacji prawnych ustawowych lub podustawowych z art. 24 Konstytucji można stwierdzić przede wszystkim wówczas, gdy ustali się, że naruszenie zasady ochrony pracy jest konsekwencją naruszenia przez te regulacje praw lub wolności konstytucyjnych. W omawianej sprawie Trybunał stwierdził wcześniej, że zaskarżone przepisy, związane niewątpliwie ze sferą ochrony pracy, są zgodne z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasada bezpieczeństwa prawnego), z prawem do sądu oraz z zasadą równości (prawem do równego traktowania). W takim zakresie tylko, co wynika z zasady skargowości w postępowaniu przed Trybunałem, Trybunał stwierdził, że zaskarżone przepisy nie naruszają zasady ochrony pracy określonej w art.

24 Konstytucji. W niniejszej sprawie, co wynika z przedmiotu regulacji zaskarżonych przepisów, z przedmiotu i sposobu zaskarżenia oraz ze wskazanych wzorców kontroli konstytucyjnej, nie ma podstaw, aby traktować art. 24 Konstytucji jako bezpośredni i samoistny, oderwany od pozostałych wzorców kontroli, abstrakcyjny wzorzec kontroli konstytucyjnej. Dlatego orzekając o zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał orzekł również, że przepisy te są zgodne z art. 24 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt K 26/09

Zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 2011 r. w sprawie o sygn. K 26/09. Uważam bowiem, że wszystkie przepisy zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO, wnioskodawca), tj.:

- art. 164 ust. 3 i 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, ze zm.; dalej: ustawa o informacji środowiskowej),
- 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; dalej: ustawa o zniesieniu GIiH),
- art. 98 ust. 9, art. 99 ust. 9 i art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające),

przez to, że umożliwiają podjęcie arbitralnej decyzji o przedstawieniu nowych warunków pracy tylko niektórym pracownikom likwidowanych instytucji lub urzędów, są niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji, a w konsekwencji także z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

1.1. W pierwszej kolejności moje wątpliwości budzi dokonana przez Trybunał Konstytucyjny rekonstrukcja zarzutów stawianych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich i przypisanie ich do poszczególnych wzorców kontroli.

1.2. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że konieczna jest analiza zgodności zakwestionowanych regulacji oddzielnie z każdym ze wskazanych w pismach wnioskodawcy przepisów Konstytucji (w tym także z art. 2, wymienionym w *petitum* wniosków jako wzorzec związkowy). Moim zdaniem, tak określona metodologia orzekania w pewnym stopniu zdeformowała sedno problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie i przyczyniła się do wydania orzeczenia, z którym nie mogę się zgodzić.

1.3. Po pominięciu argumentacji nienadającej się do oceny w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (a dotyczącej głównie „poziomej” niezgodności zaskarżonych regulacji z przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p.), należało uznać, że Rzecznik Praw Obywatelskich zmierzał przede wszystkim do zakwestionowania jednego aspektu zaskarżonej regulacji, który „wtórnie” ma także istotne skutki na innych płaszczyznach konstytucyjnych. Wątpliwości wnioskodawcy budziło mianowicie prawo instytucji przejmującej pracowników likwidowanych urzędów do stosowania wyjątków od ogólnej zasady wygaszania stosunków pracy, przejawiające się w możliwości zaproponowania nowych warunków pracy i płacy tylko niektórym, wybranym pracownikom zlikwidowanej jednostki.

Przy tak sformułowanych zarzutach, trzeba – w mojej opinii – na plan pierwszy wysunąć zarzut naruszenia zasady równości w kontekście zasady wolności pracy (art. 32 ust.

1 w związku z art. 24 – tylko zdanie pierwsze – Konstytucji), a ocenę zakwestionowanych regulacji w kontekście zasady zaufania obywateli do państwa oraz prawa do sądu (art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji) potraktować jako kwestię uboczną.

2. Merytoryczna ocena zakwestionowanych regulacji.

2.1. Przedstawiona w uzasadnieniu niniejszego wyroku analiza treści przepisów poddanych ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi moich większych zastrzeżeń, nie widzę więc potrzeby jej powtarzania. Przechodząc bezpośrednio do merytorycznej oceny zakwestionowanych regulacji, chciałbym się wobec tego skoncentrować na wskazaniu argumentów za ich niekonstytucyjnością.

2.2. Z punktu widzenia art. 32 ust. 1 w związku z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji najważniejszą wadą wszystkich badanych przepisów jest całkowity brak jakichkolwiek gwarancji, że decyzja nowego pracodawcy o zaproponowaniu nowych warunków pracy i płacy wybranym pracownikom zlikwidowanej instytucji pozbawiona będzie cech arbitralności.

Żadna z zakwestionowanych ustaw nie wskazuje nawet ogólnych kryteriów wyboru tych „szczęśliwych” pracowników, którzy otrzymają możliwość kontynuowania zatrudnienia. Brak w nich jakichkolwiek przejawów dążenia do obiektywizacji całego procesu, chociażby przez zastosowanie ogólnych wytycznych do oceny przydatności pracowników likwidowanej jednostki (np. potrzeb i możliwości nowego pracodawcy czy preferowanych cech lub kwalifikacji pracowników likwidowanej jednostki). Przesłanki podjęcia decyzji przez pracodawcę nie są również w żaden sposób podawane do wiadomości załogi czy poszczególnych zainteresowanych osób. Przepisy nie przewidują bowiem obowiązku indywidualnego uzasadnienia rozstrzygnięć pracodawcy – ani otwierających możliwość dalszej pracy, ani też ją zamykających (brak przedstawienia nowych warunków pracy i płacy stanowi bowiem *implicite* przejaw zgody pracodawcy na zastosowanie konstrukcji ogólnej, tj. wygaśnięcie stosunku pracy). Pracownicy zlikwidowanej jednostki mogą się jedynie domyślać, dlaczego dano im szansę lub z nich „zrezygnowano” na podstawie ogólnych informacji o profilu przejmowanej jednostki (np. charakterystyki stanowisk w pragmatykach zawodowych lub regulaminach urzędów).

Tego typu sytuację oceniam jako naruszenie art. 32 ust. 1 w związku z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji, polegające na zróżnicowaniu poziomu ochrony ciągłości stosunku pracy pracowników likwidowanych instytucji w zależności od arbitralnej i pozbawionej uzasadnienia decyzji pracodawcy. Jest dla mnie oczywiste, że pracodawca – także pracodawca państwowy – ma prawo do doboru pracowników gwarantujących możliwie najwyższy stopień wykonywania zadań państwa (por. art. 153 ust. 1 Konstytucji: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”). Powinno to jednak następować w sposób przejrzysty i z poszanowaniem Konstytucji. Jak bowiem podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy” (wyrok z 4 października 2005 r., sygn. K 36/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 98; teza podtrzymana w wyrokach z: 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 101 i 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 126) oraz „obowiązek ochrony pracowników jako «słabszej» strony stosunku pracy” (powołane wyroki o sygn. SK 48/03 i SK 41/05).

2.3. Brak jawności i przejrzystości mechanizmu wynikającego z zakwestionowanych przepisów ma także dalsze niebagatelne skutki w kontekście pozostałych wzorców kontroli wskazanych przez wnioskodawcę.

2.3.1. Jeżeli chodzi o ocenę zaskarżonych regulacji z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji), to – mimo pewnych wątpliwości – skłonny jestem uznać, że pracownicy likwidowanych instytucji są informowani z wystarczającym wyprzedzeniem o czekających ich zmianach. Podobnie jak większość składu orzekającego uważam więc, że badanych rozwiązań nie można uznać za nagłe i zaskakujące dla osób zainteresowanych (por. pkt III.2 uzasadnienia wyroku).

Moim zdaniem, naruszenie przez te przepisy zasady zaufania obywateli do państwa i prawa następuje natomiast w inny sposób, niedostrzeżony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Brak indywidualnego uzasadnienia rozstrzygnięcia dotyczącego każdej zainteresowanej osoby (i to także tego polegającego na nieprzedstawieniu nowych warunków pracy i płacy, a więc na milczącym przyzwoleniu na wygaśnięcie stosunku pracy) może budzić u pracowników likwidowanej jednostki poczucie uprzedmiotowienia. W niektórych wypadkach może to być odbierane nie tylko jako naruszenie zasady lojalności państwa wobec obywateli (art. 2 Konstytucji), ale także zagrożenie dla godności jednostki, którą państwo ma obowiązek chronić (art. 30 Konstytucji, znajdujący odzwierciedlenie w art. 11¹ k.p.). Tego typu skutki zaskarżonych regulacji nie mogą zostać w pełni zrekompensowane żadnymi mechanizmami łagodzącymi natury finansowej (np. odprawami), które zresztą nie zostały przewidziane w zaskarżonych ustawach (żadnych mechanizmów osłonowych tego typu nie przewiduje ustawa o informacji środowiskowej, natomiast art. 98 ust. 12 przepisów wprowadzających przyznaje pracownikom zwalnianych instytucji świadczenia analogiczne do przysługujących w wypadku rozwiązania stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników, a art. 19 ust. 4 ustawy o zniesieniu GIIH – świadczenia analogiczne do świadczeń przysługujących pracownikom, którzy stracili pracę z powodu likwidacji zakładu pracy). Pod względem konsekwencji dla godności i stanu psychicznego pracownika, mechanizm przewidziany w zakwestionowanych regulacjach różni się – moim zdaniem – w sposób wyraźny od typowych wypadków wygaszania stosunków pracy. Oprócz przesłanki śmierci pracodawcy (art. 63¹ k.p.), wszystkie te przyczyny leżą po stronie pracownika (np. śmierć pracownika – art. 63¹ k.p., nieobecność pracownika w pracy przez 3 miesiące z powodu tymczasowego aresztowania – art. 66 k.p., niezgłoszenie się do pracy po urlopie bezpłatnym udzielonym w związku z wyborem na określone stanowisko – art. 74 k.p. albo po odbyciu czynnej służby wojskowej – 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., w wypadku urzędnika służby cywilnej także m.in.: odmowa złożenia ślubowania, prawomocne orzeczenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby cywilnej, skazanie za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe albo orzeczenie utraty praw publicznych lub zakazu wykonywania zawodu urzędnika w służbie cywilnej, odmowa wykonania decyzji w sprawie przeniesienia lub niepodjęcie pracy w urzędzie, do którego urzędnik został przeniesiony – art. 70 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 227, poz. 1505, ze zm.).

Arbitralność zakwestionowanej regulacji jest szczególnie rażąca dlatego, że w roli pracodawcy występuje w tym wypadku państwo. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 marca 2005 r., sygn. P 5/04 (OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 26) na tle analogicznego jak w niniejszej sprawie mechanizmu wygaszania stosunków pracy z pracownikami magistratu warszawskiego, władza publiczna występująca w roli pracodawcy jest „zobowiązana do przestrzegania standardu stosunków z pracownikami o znacznie wyższym poziomie, niż w przypadku pozostałego kręgu pracodawców”. Jest faktem powszechnie

znanym i elementem niepisanej umowy społecznej, że jednym z podstawowych powodów podejmowania decyzji o pracy w sektorze publicznym (a zwłaszcza w urzędach centralnych) jest perspektywa stabilności zatrudnienia. Zaletą ubiegania się o zatrudnienie w administracji jest także możliwość przedstawienia swojej kandydatury w jawnym i zobiektywizowanym konkursie (pomijam w tym miejscu problem patologii występujących w praktyce), realizującym konstytucyjne prawo dostępu obywateli polskich do służby publicznej na równych zasadach (art. 60 Konstytucji). Zakwestionowane rozwiązania są natomiast dla pracowników likwidowanych instytucji mniej korzystne niż zasady obowiązujące w sektorze prywatnym. W rzeczywistości umożliwiają bowiem „grupowe” zwolnienia bez zobiektywizowanej oceny przydatności poszczególnych pracowników dla urzędu będącego następcą prawnym likwidowanej jednostki i dużą dowolność w wyborze pracowników, którzy otrzymają szansę kontynuacji zatrudnienia.

2.3.2. Mechanizm selektywnego wygaszania stosunków zawarty w zaskarżonej regulacji koliduje także w mojej opinii z konstytucyjnym prawem do sądu, gwarantowanym każdemu na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Analiza uzasadnienia wyroku w niniejszej sprawie (por. zwłaszcza pkt III.4) prowadzi do wniosku, że Trybunał Konstytucyjny wprawdzie stwierdził, że zakwestionowane rozwiązania prowadzą do ograniczenia prawa do sądu w znaczeniu materialnym, lecz zaakceptował to jako logiczną konsekwencję ich konstrukcji (a konkretnie: „istoty wygaśnięcia stosunku pracy z mocy prawa”), uznanej za zgodną z Konstytucją.

Moim zdaniem, ocena zaskarżonych rozwiązań w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji rzeczywiście jest w dużej mierze determinowana stwierdzeniem ich zgodności lub niezgodności z pozostałymi wzorcami kontroli. Uzasadnienie rozstrzygnięcia w tej sprawie nie powinno jednak ograniczać się do wskazania tego związku, lecz musi się odnosić do konkretnych treści składających się na prawo do sądu.

Uważam, że zakwestionowane przepisy uniemożliwiają w praktyce pracownikom likwidowanych instytucji dochodzenie ich praw na drodze sądowej poprzez znaczne ograniczenie kognicji sądów. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreślano wprawdzie, że „niezłożenie pracownikowi propozycji nowych warunków pracy lub płacy nie jest wyłączone spod kontroli [sądowej]” (wyrok z 20 marca 2008 r., sygn. akt II PK 216/07, Lex nr 465989; por. też uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 24 kwietnia 2002 r., sygn. akt III ZP 14/01, Lex nr 52263 oraz wyroku Sądu Najwyższego z 20 marca 2008 r., sygn. akt II PK 216/07, Lex nr 465989), ale w praktyce kontrola ta sprowadzać się będzie najczęściej do stwierdzenia, czy spełnione zostały przesłanki wygaśnięcia stosunku pracy (a więc czy dana osoba była pracownikiem zlikwidowanej instytucji i czy otrzymała w ustawowym terminie zawiadomienie o wygaśnięciu stosunku pracy albo nowe warunki pracy lub płacy). Natomiast zakres badania sprawy przez sądy pracy w wypadku zarzutów co do zasadności wygaśnięcia stosunku pracy z innych, wymienionych wyżej typowych przyczyn (por. np. art. 63¹, art. 66 czy art. 74 k.p.) jest zdecydowanie bardziej kompleksowy i umożliwia uwzględnienie specyfiki poszczególnych sytuacji, a nie tylko pobieżną ocenę formalną stanów faktycznych.

W mojej opinii, zważywszy na wagę badanej materii dla osób zainteresowanych, nie wyczerpuje to w wystarczającym stopniu prawa do rozpatrzenia przez sąd sprawy otrzymania lub nieotrzymania nowych warunków pracy lub płacy. „Rozpatrzenie sprawy” jest to bowiem „prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki” (wyrok z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63; teza powtórzona w kolejnych orzeczeniach, m.in. w wyrokach z: 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165; 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121). Istotne dla kwalifikacji danego stanu jako

„sprawy” w znaczeniu konstytucyjnym jest natomiast to, aby „zachodziła konieczność władczego rozstrzygnięcia w warunkach niezawisłości, o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu, w sytuacji, która wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia oraz możliwość rozstrzygnięcia przez drugą stronę” (powołany wyrok o sygn. SK 34/08, stanowiący podsumowanie tez z wcześniejszych orzeczeń, m.in. wyroków z: 26 kwietnia 2005 r., sygn. SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40; 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Moim zdaniem, otrzymanie szansy dalszego zatrudnienia w urzędzie będącym następcą prawnym likwidowanej jednostki z pewnością jest taką „sprawą” wymagającą bezstronnego orzeczenia sądowego, badającego szczegółowe przesłanki podjęcia decyzji w odniesieniu do konkretnych osób. Zakwestionowane przepisy powodują natomiast, że sąd rozpatrujący ewentualne skargi takich pracowników nie ma w istocie żadnego punktu odniesienia do kontroli, czy ich sytuacja została ukształtowana we właściwy sposób. Prawo do sądu staje się w takim wypadku czysto iluzoryczne i sprowadza się do realizacji jedynie jego elementów formalnych (dostępu do sądu).

Krytyczną ocenę analizowanych regulacji z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji potwierdza analiza dotychczasowego (bardzo skąpego) orzecznictwa sądowego. W świetle opublikowanych wyroków i postanowień należy przyjąć, że dotychczas dopuszczono materialnoprawną kontrolę zakwestionowanych mechanizmów wygaśnięcia stosunku pracy w dwóch płaszczyznach:

- zgodności z zasadami współzycia społecznego (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 24 września 2009 r., sygn. akt II PK 58/09, Lex nr 794857) oraz
- naruszania zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu (por. wyrok Sądu Najwyższego z 4 lipca 2001 r., sygn. akt I PKN 525/00, Lex nr 52258).

Moim zdaniem, nie można tego jednak potraktować jako dowód wystarczającej efektywności sądowej ochrony praw osób zwalnianych z likwidowanych urzędów.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na specyfikę postępowania sądowego w obydwu wskazanych wyżej obszarach. Zarzuty złamania zasad współzycia społecznego są przez sądy z reguły traktowane bardzo ostrożnie i w praktyce okazują się skuteczne tylko w najbardziej drastycznych wypadkach nadużycia praw podmiotowych. Nieco łatwiejsze do przeprowadzenia są sprawy dyskryminacyjne. Pozycja procesowa pracownika względem pracodawcy jest w nich stosunkowo silniejsza, gdyż w praktyce przyjęto, że jeżeli pracownik wykaże fakty uprawdopodobniające zarzut nierównego traktowania w zatrudnieniu, ciężar dowodu zastosowania obiektywnych przesłanek przechodzi na pracodawcę (por. wyroki Sądu Najwyższego z: 9 czerwca 2006 r., sygn. akt III PK 30/06, Lex nr 271245 i 3 września 2010 r., sygn. akt I PK 72/10, Lex nr 653657).

Po drugie, powołane wyżej orzeczenia zapadły na tle bardzo mało reprezentatywnych stanów faktycznych. Wyrok o sygn. akt II PK 58/09 dotyczył trojga radców prawnych, którym w toku przekształceń organizacyjnych administracji telekomunikacyjnej nie zaproponowano nowych warunków pracy lub płacy, a trzy dni po wygaśnięciu ich stosunków pracy przyjęto do nowego urzędu trzech innych radców prawnych. Była to więc sytuacja ewidentnego – jak oceniły sądy – „pozbycia się” niewygodnych osób pod pretekstem reformy. Natomiast w wyroku o sygn. akt I PKN 525/00 analizowana była sytuacja niezaproponowania pracownikowi nowych warunków pracy i płacy ze względu na jego przynależność związkową. Cecha ta jest znacznie łatwiejsza dowodowo niż pozostałe przesłanki wymienione w art. 11³ k.p. (płeć, wiek, niepełnosprawność, rasa, religia, narodowość, przekonania polityczne, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientacja seksualna), a jako kryterium doboru pracowników pozbawianych szans na kontynuację zatrudnienia za pomocą zakwestionowanych regulacji występuje stosunkowo rzadko (w skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich najczęściej pojawiał się zarzut dyskryminacji ze względu na wiek).

2.4. Na zakończenie chciałbym wskazać, że nie mogę się zgodzić z konstatacją zawartą w uzasadnieniu wyroku, że zakwestionowane rozwiązania są dopuszczalne ze względu na charakter i cel ustaw, w których są zawarte, a alternatywne sposoby uregulowania sytuacji pracowników likwidowanych jednostek doprowadziłyby do „torpedowania sprawnego przeprowadzenia przemian strukturalnych w administracji” (por. zwłaszcza pkt III.3 uzasadnienia).

Teza taka pojawiła się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59), na tle art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.), przewidującego rozwiązania zbliżone do zaskarżonych. Rozstrzygnięcie to zawierało jednak istotne zastrzeżenie, że aprobata ta jest warunkowa („możliwość stosowania takiego rozwiązania odnosi się do sytuacji nadzwyczajnych, związanych z koniecznością realizowania innych ważnych wartości konstytucyjnych. Oznacza to w efekcie, że rozwiązanie takie nie może stać się zasadą powszechnie stosowaną i nie można go bez konstytucyjnie uprawnionego uzasadnienia przyjmować w innych sytuacjach”). Tak też to orzeczenie zostało odczytane w powołanym wyroku o sygn. P 5/04, w którym wyraźnie stwierdzono, że reforma administracji municypalnej Warszawy nie może zostać uznana za porównywalną (wymagającą zastosowania tych samych nadzwyczajnych środków) do reformy z końca lat dziewięćdziesiątych, badanej w sprawie o sygn. K 1/99. Ustalając znaczenie tych dwóch orzeczeń dla niniejszej sprawy, należy także dodatkowo mieć na względzie, że w żadnej z nich wzorcem kontroli nie były art. 24 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Analiza aktualnie obowiązujących przepisów prowadzi natomiast do wniosku, że zakwestionowany mechanizm nie został potraktowany przez ustawodawcę jako wyjątek, lecz stał się zwykłym instrumentem zarządzania zmianą w administracji. Wystarczy wskazać, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat był on stosowany standardowo właściwie we wszystkich ustawach reformujących struktury administracji centralnej, bez względu na ich przyczynę i znaczenie. Rozwiązania analogiczne do zaskarżonych były przewidziane m.in. w:

- art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593, ze zm.);
- art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz. U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5, ze zm.);
- art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz. U. Nr 141, poz. 692, ze zm.);
- art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.);
- art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest, ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz ustawy o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół (Dz. U. Nr 154, poz. 1793, ze zm.);
- art. 71 ust. 3 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253, ze zm.);
- art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361, ze zm.);

- art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 8 maja 2002 r. o likwidacji Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego oraz o zmianie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego i ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. Nr 66, poz. 596, ze zm.);
- art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 89, poz. 804, ze zm.);
- art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy o Komitecie Badań Naukowych (Dz. U. Nr 39, poz. 335, ze zm.);
- art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 45, poz. 391, ze zm.);
- art. 160 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, ze zm.);
- art. 33 ust. 3 ustawy 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.);
- art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 267, poz. 2258, ze zm.);
- art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2006 r. o likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (Dz. U. Nr 45, poz. 319, ze zm.);
- art. 124 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218, ze zm.);
- art. 60 ust. 4 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.);
- art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 30 marca 2007 r. o zmianie ustawy o krajowym systemie ekzarządzania i audytu (EMAS) (Dz. U. Nr 93, poz. 621).

W tym kontekście, aprobatę zaskarżonych rozwiązań należy potraktować jako odstępstwo od poglądu o ich wyjątkowej dopuszczalności, wyrażonego w sprawie o sygn. K 1/99, a nie – jak to wynikałoby z uzasadnienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – kontynuację dotychczasowej linii orzeczniczej.

Z powyższych powodów uznałem za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego.