

Wniosek złożony przez przedstawicieli SA KSAP do Prezydenta Bronisława Komorowskiego w styczniu 2011 r.

Prosimy o złożenie wniosku o stwierdzenie, że:

1. art. 4, 6 i 9-12 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011 – 2013, dalej „ustawa o racjonalizacji”, są niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
2. art. 6, 9, 11 i 12 ustawy o racjonalizacji są niezgodne z art. 24 Konstytucji,
3. art. 9 ustawy o racjonalizacji jest niezgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji,
4. art. 6, 9, 11 i 12 ustawy o racjonalizacji są niezgodne z art. 153 Konstytucji.

Uzasadnienie

Ad 1

Przepis art. 2 Konstytucji stanowi, iż Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, co wyraża się w kolejnych zasadach: dbanie o zaufanie obywateli do państwa prawa i tworzonego przez nie prawa, określoności prawa oraz wskazaniem możliwości ingerencji w te zasady tylko w przypadku istnienia uzasadnionego interesu publicznego oraz pozostawaniem w zgodzie z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ustawa o racjonalizacji wprowadza mechanizm właściwie dowolnego zwalniania pracowników administracji publicznej, bez określenia jakichkolwiek kryteriów takiego zwolnienia, pozostawiając wybór kryteriów do swobodnego uznania kierowników jednostek. Należy przy tym wskazać, że ustawa przewiduje mechaniczne zwalnianie pracowników, bez uprzedniej analizy zadań poszczególnych jednostek, znaczenia ich kompetencji dla sprawnego zarządzania państwem, bez analizy rzeczywistej wydajności i efektywności pracowników w poszczególnych jednostkach oraz ich realnego obciążenia pracą.

Trzeba również wskazać, że kierownicy niektórych jednostek mogą, ze względu na regulację przepisów art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1, dowolnie decydować, czy możliwość zwolnień będzie stosowana w danej jednostce, czyli de facto, stosowanie ustawy jest uzależnione od woli kierownika jednostki. Może on również modyfikować liczbę zwalnianych w sposób

swobodny pracowników, w tym zwolnić w ten sposób tylko jednego albo kilku pracowników na podstawie dowolnie wybranych i nie podlegających kontroli kryteriów.

Jednocześnie ustawa wyłącza w art. 11 ust. 1 stosowanie przepisów odrębnych dotyczących szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy oraz ustalających szczególne przesłanki lub warunki nawiązywania lub rozwiązywania stosunku pracy. Wyłączenie dotyczy także stosunków pracy silniej chronionych przez system prawa, czyli stosunków pracy na podstawie mianowania.

Warto zwrócić uwagę na wyrok z dnia 13 marca 2000 r. K 1/99, w którym Trybunał Konstytucyjny odniósł się do możliwości wyłączenia stosowania przepisów art. 38, 39 i 41 Kodeksu pracy oraz przepisów szczególnych dotyczących ochrony pracowników przed rozwiązaniem umowy o pracę w związku ze zmianami w strukturze zatrudnienia w urzędach terenowej administracji ogólnej i specjalnej, zauważając że możliwość uchylecia gwarancji zawartej we wskazanych przepisach przewidziana w art. 41¹ Kodeksu pracy w sytuacji ogłoszenia likwidacji lub upadłości przedsiębiorcy jest wyjątkiem, który nie może być stosowany w żadnej innej okoliczności. Trybunał podkreślił, że w każdym innym przypadku istnieje niebezpieczeństwo, że ustawodawca mógłby pod mniej lub bardziej uzasadnionym pretekstem wyłączać ochronę pracowników przewidzianą w przepisach art. 38-39 i art. 41 Kodeksu pracy, co prowadziłoby do stanu sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz z umowami międzynarodowymi dotyczącymi ochrony pracowników. Ustawa o racjonalizacji przewiduje wprawdzie stosowanie wskazanych przez Trybunał przepisów, jednakże zawierając od zasad zawartych w tych przepisach istotne wyjątki zawarte w art. 6 ust. 4 pkt 7 i art. 10 ust 2 i 3. Uchyła ona również w art. 11 stosowanie przepisów odrębnych dotyczących szczególnej ochrony pracowników.

Dlatego należy uznać, że stworzenie systemu, w którym możliwe jest zwalnianie dowolnej liczby pracowników (w niektórych jednostkach nie mniej niż 10% a w innych bez tego minimum), na podstawie dowolnie wybranych kryteriów, które nie podlegają żadnej kontroli, ograniczając tym samym (o ile nawet nie wyłączając) kontrolę sądów nad zasadnością rozwiązania stosunku pracy, jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Ad 2

Zgodnie z przepisem art. 24 Konstytucji praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedmiotowa ustawa przewiduje możliwość jednostronnego doprowadzenia do ustania stosunku pracy przez kierowników jednostek na podstawie dowolnie wybranych kryteriów. Sama ustawa nie zawiera żadnych wytycznych w tym zakresie, a sama racjonalizacja jest wystarczającym powodem do rozwiązania stosunku pracy.

Należy w tym miejscu zwrócić również uwagę na tezy zawarte w wyroku z dnia 8 stycznia 2008 r. sygn. II PK 123/07, w którym Sąd Najwyższy zauważył, że racjonalizacja zatrudnienia nawet na gruncie semantycznych reguł językowych nie jest konkretna, bo nie oznacza nic, dlatego nie jest ona weryfikowalną przyczyną rozwiązania umowy o pracę, przez co nie może stanowić wyłącznej przyczyny rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem, gdyż jest czynnikiem abstrakcyjnym nie dotyczącym bezpośrednio pracownika.

Dlatego stworzenie sytuacji możliwości jednostronnego doprowadzenia do ustania stosunku pracy przez pracodawcę, bez żadnych ustawowych wytycznych w tym zakresie oraz przez uchynienie przepisów odrębnych przewidujących różne formy ochrony pracowników przed zwolnieniem narusza zasadę, zgodnie z którą praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż w tym przypadku uznane w systemie prawa formy ochrony stosunku pracy są zawieszane na rzecz dowolności działania kierownika jednostki.

Ad 3

Przepis art. 87 Konstytucji zawiera zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, wskazując na Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W tak zakreślonym katalogu nie mieści się przepis art. 9 ust. 1 ustawy o racjonalizacji upoważniający kierownika jednostki do opracowania kryteriów wyboru pracowników, które mają zastosowanie do zmniejszenia zatrudnienia w ramach racjonalizacji zatrudnienia w danej jednostce. Przepis ten przenosi na kierownika jednostki kompetencje do kształtowania zasad zwalniania, czyli uprawnia go do regulowania materii, która jest wyłączną sferą zarezerwowaną dla aktu rangi ustawowej. Tym samym przepis ten przyznaje kierownikom kompetencje do rzeczywistego ustalenia treści normy prawnej zawartej w ustawie, będącej podstawą rozwiązania stosunku pracy, a określonej jako racjonalizacja zatrudnienia. Natomiast dla jednostek określonych w art. 4 ustawy o racjonalizacji, taki akt jej kierownika nie tylko ustala treść normy rangi ustawowej, ale jest aktem jeszcze dalej idącym, mianowicie jest aktem tworzącym taką normę.

Dlatego należy zgodzić się z wciąż aktualną opinią Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego¹, który zauważył, że „Pozostawienie przez projektowaną ustawę do uregulowania przez kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych zasad zwalniania pracowników w ramach ‘racjonalizacji zatrudnienia’ tworzy akty wykonawcze do ustawy, które nie mieszczą się w konstytucyjnym katalogu aktów prawa powszechnie obowiązującego. Akty wydawane przez kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych są niekonstytucyjne bez względu na ich treść merytoryczną i sądy rozstrzygające spory z powództw zwolnionych pracowników będą musiały odmówić ich zastosowania ze względu na sprzeczność z konstytucyjnym systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Bez wymienionych aktów projektowana ustawa jest niemożliwa do wykonania.”.

Ad 4

W przepisach art. 153 Konstytucji tworzy się korpus służby cywilnej, który ma zapewnić zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa, wprowadzając zasady działania służby cywilnej, które w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zostały już dość szczegółowo opisane.

W wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. K 9/02 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zarówno w przypadku gwarancji zawodowości korpusu służby cywilnej jak i w przypadku gwarancji apolityczności przepisy o służbie cywilnej powinny stwarzać obiektywne, jasne i precyzyjne kryteria funkcjonowania instytucjonalnego służby cywilnej, konkludując: „Jakakolwiek ingerencja ustawodawcy, choćby o przejściowym, epizodycznym charakterze w raz stworzony spójny system działania służby musi być nie tylko szczególnie uzasadniona, ale przede wszystkim nie może naruszać albo prowadzić do przekreślenia ustalonych, przejrzystych i gwarantujących realizację wskazanych konstytucyjnie celów zasad funkcjonowania tej służby.”.

Przepisy ustawy o racjonalizacji dopuszczające de facto arbitralne zwalnianie członków korpusu służby cywilnej, na podstawie nie wskazanych w ustawie kryteriów, naruszają zasadę bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa, gdyż pozbawiają ochrony członków korpusu i umożliwiają rozwiązanie z nimi stosunku pracy na podstawie dowolnie wybranych kryteriów. Naruszenie powyższych zasad jest o tyle bardziej

¹ Pismo Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nr BSA III-021-164/10 z dnia 25 listopada 2010 r. skierowane do Szefa Kancelarii Sejmu, a zawierające uwagi do projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011 - 2013

widoczne, że dotyczy również mianowanych urzędników służby cywilnej, pełniących szczególną rolę w systemie służby cywilnej. Ustawa o służbie cywilnej przewiduje dla tej grupy szczególne, gwarantujące większą ochronę, zasady rozwiązania stosunku pracy, które nie mogą zostać uchylone blankietowym upoważnieniem przyznanym kierownikom jednostek do ustalania innych zasad rozwiązywania stosunku pracy niż te określone w ustawie o służbie cywilnej.

Dlatego przepisy o racjonalizacji naruszają zasadę bezstronności i politycznej neutralności służby cywilnej, gdyż wprowadzają niejasne i pozaustawowe kryteria rozwiązywania stosunku pracy w służbie cywilnej, umożliwiające łatwe wywieranie na członków korpusu służby cywilnej nacisku, poddając tym samym w wątpliwość realizację wskazanych wyżej konstytucyjnych zasad.

Tak sformułowane przepisy naruszają również zasadę profesjonalizmu, gdyż faktycznie demontują system rozwoju zawodowego w służbie cywilnej, umożliwiając ustawodawcy swobodne zwalanie urzędników, czyli pracowników najbardziej wykwalifikowanych, którzy potwierdzili swoją wiedzę i umiejętności w toku pracy i postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, pozbawiając tym samym członków korpusu służby cywilnej jednego z głównych powodów do podnoszenia swoich kwalifikacji. Podobne stanowisko przedstawili Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej zauważając: „Negatywnie oceniamy projektowane pozbawienie ochrony, w procesie racjonalizacji, urzędników mianowanych. Zdobywanie tego statusu wiąże się z koniecznością wykazania się dużą wiedzą i umiejętnościami. W związku z tym, właśnie urzędnicy mianowani powinni być trzonem administracji publicznej jako osoby dobrze przygotowane do pracy. Pozbawienie, w toku racjonalizacji, zatrudnienia urzędników mianowanych będzie czynnikiem demotywującym dla osób o dużym potencjale do wiązania swoich planów zawodowych z administracją publiczną.”².

Dodać przy tym należy, że podobnie zasadę profesjonalizmu rozumie Trybunał Konstytucyjny, podzielając w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. K 9/02 stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, iż „zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Oznacza to, że zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym

² Pismo DDS/6111/11.10/PR Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 listopada 2010 r., zawierające stanowisko do projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011-2013.

źródłem utrzymania oraz miejscem pracy, zapewniającym osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej”.

Umożliwienie arbitralnego zwalniania członków korpusu służby cywilnej, w tym szczególnie urzędników tej służby, narusza tak rozumianą zasadę profesjonalizmu, wyrażoną w art. 153 Konstytucji, gdyż wyraźnie burzy stworzony system ochrony urzędników służby cywilnej, nabytej w drodze rozwoju zawodowego, bez żadnego adekwatnego uzasadnienia i bez żadnej propozycji stworzenia rzeczywistych i stałych zmian w systemie służby cywilnej i zasadach działania jednostek administracji rządowej.