



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22 lutego 2018 r.

Adam Bodnar

III.7043.17.2018.LN

**Pan
Jarosław Gowin
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Nauki
i Szkolnictwa Wyższego
ul. Wspólna 1/3
00-529 Warszawa**

Analiza przyjmowanych ostatnio regulacji ustawowych dotyczących przekształceń organizacyjnych w sferze administracji publicznej wskazuje, że zasadą powszechnie stosowaną stało się wykorzystywanie instytucji wygaśnięcia stosunków pracy. Zapewnia ona możliwość kontynuacji zatrudnienia w nowej jednostce jedynie tym pracownikom, którym pracodawca złożył taką ofertę nowych warunków pracy i płacy i została ona przyjęta.

Możliwość wygaszania stosunków pracy przy reformie administracji publicznej była przedmiotem wielokrotnych kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym także wszczynanych z wniosku Rzecznika, przy czym różne przepisy Konstytucji były wzorcem kontroli - art. 2, art. 24, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 60 i art. 65 ust. 1 i 5, (zob. wyroki: z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, z dnia 21 marca 2005 r., P 5/04, z dnia 12 lipca 2011 r., K 26/09 i z dnia 24 października 2017 r., K 1/17). Co prawda Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował dopuszczalności posługiwania się konstrukcją wygaśnięcia stosunków pracy, to jednak w sprawie o sygn. K 1/99 sformułował pogląd o wyjątkowej możliwości stosowania takiego rozwiązania w odniesieniu do sytuacji nadzwyczajnych, związanych z koniecznością realizowania innych ważnych wartości konstytucyjnych. Stanowisko to ostatnio zostało podtrzymane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 1/17 przy okazji badania zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 2074) z art. 24 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał zauważył, że kwestionowane przepisy nie są sprzeczne z zasadą ochrony pracy. Wygaszenie ochrony stabilności stosunku pracy zostało odsunięte w czasie. Ustawodawca przewidział ponadroczną *vacatio legis* przy zmianach jednostek pomocniczych Trybunału. Do tego czasu dotychczasowi pracownicy Biura Trybunału Konstytucyjnego zachowują swoje uprawnienia. Ustawodawca przewidział obowiązek poinformowania pracowników Biura Trybunału o ich dalszym bycie na trzy miesiące przed likwidacją Biura. Jest to okres znany prawu pracy związany z terminem wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony. Ustawodawca dał pracownikom Biura TK czas na dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej. Ponadto ustawa przyznaje pracownikom Biura, których stosunek pracy wygaśnie, odprawę pieniężną ustalaną na zasadach określonych w art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2016 r. poz. 1474). W opinii Trybunału rozwiązania te są bardziej korzystne niż te, które mógłby zastosować pracodawca odnosząc się jedynie do Kodeksu pracy i dokonując wypowiedzenia stosunku pracy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada ochrony pracy nie gwarantuje nienaruszalności zatrudnienia. Także inne przepisy konstytucyjne nie dają pewności, że warunki pracy czy wykonywania zawodu pozostaną niezmiennie. Z art. 24 Konstytucji wynika tylko to, że w ustawodawstwie stworzone zostaną warunki ochrony pracowników tak, by zmiany dotyczące zatrudnienia były dokonywane z poszanowaniem praw pracowniczych. W konkluzji Trybunał stwierdził, że kwestionowane przepisy realizują standardy ochrony pracy, czego wyrazem jest odpowiedni czas dany pracownikom Biura Trybunału w związku z likwidacją Biura na dostosowanie się do nowej sytuacji, a także możliwość otrzymania odprawy przez pracowników, których stosunek pracy wygaśnie.

Z przykrością zmuszony jestem stwierdzić, że zakreślonych powyżej standardów ochrony pracy, które w ocenie Rzecznika i tak należy potraktować jako minimalne, nie spełniają przepisy ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (Dz. U. poz. 1530). W świetle art. 41 pkt 3 tej ustawy pracownicy Biura Uznanalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej stają się pracownikami Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej. Stosunki pracy z tymi pracownikami wygasają po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, a więc z dniem 31 grudnia 2017 r., jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy.

Zastanawiająca jest lakoniczność przepisów regulujących sytuację przejmowanych pracowników, którym nie zaproponowano nowych warunków pracy i płacy. Ustawodawca ograniczył się bowiem do wskazania samego skutku, którym jest wygaśnięcie stosunku pracy. Nie wskazano natomiast żadnych kryteriów, którymi należałoby się kierować przy podejmowaniu decyzji o zaproponowaniu albo niezaproponowaniu nowych warunków

pracy i płacy, czyli w rzeczywistości decyzji dotyczącej kontynuacji zatrudnienia. Brak jest regulacji odnoszących się do pracowników objętych szczególną ochroną trwałości stosunku pracy. Mogłoby to sugerować uznaniowy charakter działania podmiotu przejmującego. W takiej sytuacji nie można mówić o obiektywizacji całego procesu, chociażby przez zastosowanie ogólnych wytycznych do oceny przydatności pracowników likwidowanej jednostki. Ustawa nie wprowadza obowiązku poinformowania z odpowiednim wyprzedzeniem pracowników o projektowanych zmianach związanych z możliwością kontynuowania zatrudnienia lub braku takiej możliwości. W rezultacie informacje w tej sprawie pracownicy otrzymali pod koniec listopada 2017 r. Nie można w tej sytuacji uznać, że pracownikom zapewniono odpowiednie warunki na dostosowanie się do nowej sytuacji. Według skarżących propozycji nowych warunków pracy i płacy nie przedstawiano pracownikom, którzy przekroczyli wiek 50 lat oraz przebywającym na urloпах wychowawczych.

Należy zauważyć, że kwestionowana regulacja uniemożliwia w praktyce pracownikom likwidowanych instytucji dochodzenie ich praw na drodze sądowej poprzez znaczne ograniczenie kognicji sądów. Co prawda w świetle nielicznych wypowiedzi Sądu Najwyższego istnieje możliwość przyjęcia stanowiska, że decyzja jednostki przejmującej w sprawie zaproponowania nowych warunków pracy i płacy nie może być podejmowana z pominięciem przepisów prawa pracy określających sposób wykonywania uprawnień pracodawcy w stosunku do pracownika (np. nakaz równego traktowania, obowiązek przestrzegania zasad współżycia społecznego), to jednak poza kontrolą sądową pozostaje zasadność wygaśnięcia stosunku pracy. Wynika to z istoty konstrukcji wygaśnięcia umowy o pracę. Wygaśnięcie następuje niezależnie od woli stron w sposób automatyczny z mocy prawa. Zdarzeniami tymi są stany faktyczne, w szczególności dotyczące upływu czasu. Jedynie w przypadku naruszenia przez pracodawcę przepisów o wygaśnięciu umowy o pracę pracownik będzie mógł się domagać przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach lub zażądać zasądzenia odszkodowania.

W świetle powyższego, zdaniem Rzecznika, należy uznać, że znajdująca ostatnio szerokie zastosowanie konstrukcja wygaszania stosunków pracy nie zapewnia efektywnej ochrony sądowej pracownikom tracącym zatrudnienie w związku z przekształceniami administracji publicznej. Przepisy te - jako szczególne i późniejsze - wyłączają ochronę trwałości stosunku pracy w razie przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę (art. 23¹ k.p.).

Podkreślić należy, że przewidziana w ustawie konstrukcja wygaszania stosunków pracy nie obejmuje wszystkich pracowników wykonujących zadania należące do zakresu właściwości Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej Agencji. W związku z przeniesieniem do Agencji zadań realizowanych dotychczas w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w szczególności w zakresie uznawalności wykształcenia oraz

stopni naukowych oraz uwierzytelniania dokumentów potwierdzających wykształcenie wyższe lub uzyskane stopnie i tytuły naukowe do obrotu zagranicznego, w art. 42 ustawy przewidziano możliwość przeniesienia do Agencji pracowników zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego za ich zgodą, w drodze porozumienia pracodawców.

W opinii Rzecznika zastosowanie takiej regulacji wskazuje jednak na możliwość wykorzystania przy przekształceniach organizacyjnych administracji rządowej rozwiązań zapewniających wyższy poziom ochrony trwałości stosunku pracy i z tego względu zasługuje na pełną akceptację i upowszechnienie.

W uzasadnieniu projektu ustawy nie zamieszczono żadnych wyjaśnień odnośnie braku możliwości zastosowania konstrukcji przejścia zakładu, o której mowa w art. 23¹ k.p. Nie ma także uzasadnienia potrzeby zróżnicowania sytuacji prawnej pracowników Biura Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej oraz urzędników Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W tej sytuacji zasadny może być zarzut naruszenia zasady równości w prawie.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958) przedstawiam Panu Premierowi niniejsze uwagi z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do podniesionych problemów.

[Adam Bodnar]