

Decyzja
Prezydium KK

nr 14/2013

ws. opinii do *projektu założeń do projektu ustawy o utworzeniu wojewódzkich centrów usług wspólnych oraz o zmianie niektórych ustaw*

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie opiniuje *projekt założeń do projektu ustawy o utworzeniu wojewódzkich centrów usług wspólnych oraz o zmianie niektórych ustaw* autorstwa Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, w części dotyczącej tzw. wygaszania stosunków pracy z mocy prawa (rozdział II C, punkt 2.3).

Zastosowanie regulacji szczególnych dla określonej grupy pracowników wyłącza możliwość stosowania wobec tych osób przepisów kodeksu pracy. Pracownicy nie mogą odwołać się do sądu w myśl kodeksu pracy, nie są też objęci ochroną wynikającą z ustawy o zwolnieniach grupowych. Dotyczy to także osób podlegających szczególnej ochronie stosunku pracy (np. działacze związkowi, kobiety w ciąży, pracownicy na 4 lata przed osiągnięciem wieku emerytalnego).

NSZZ „Solidarność” niejednokrotnie zgłaszał Rzecznikowi Praw Obywatelskich problem nadużywania tego mechanizmu w odniesieniu do przekształceń w administracji publicznej. Konstruowanie przepisów przy użyciu „wygaszania stosunków pracy” budzi poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP) oraz art. 24 Konstytucji stanowiącym, iż praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie Prezydium KK zwraca uwagę, że projekt ten zawiera propozycje regulacji w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Tym samym powinien podlegać opiniowaniu w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych, nie zaś – postanowień Regulaminu pracy Rady Ministrów. Nieakceptowalne jest więc żądanie przedstawienia opinii w terminie krótszym niż 30 dni bez wykazania ważnego interesu publicznego.

W załączeniu szczegółowe uzasadnienie opinii.

Gdańsk, 15 stycznia 2013 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”
Ewa Zydorek
Ewa Zydorek

Uwagi szczegółowe do projektu założeń projektu ustawy o utworzeniu wojewódzkich centrów usług wspólnych oraz o zmianie niektórych ustaw

Negatywna ocena proponowanych rozwiązań zawartych w części II C pkt. 2.1 do 2.9. dotyczy zaproponowanego sposobu ustania stosunków pracy przejętych pracowników urzędów wojewódzkich. W części II C pkt. 2.3 projekt przewiduje konstrukcję tzw. warunkowego wygaśnięcia stosunku pracy co oznacza, że stosunki pracy z pracownikami likwidowanych jednostek wygasną po upływie trzech miesięcy od dnia ich przejścia do urzędu wojewódzkiego, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy z zastrzeżeniem pkt. 2.8. Przyjęta koncepcja warunkowego wygaśnięcia stosunku pracy w związku z reformą administracji budzi wiele uzasadnionych zastrzeżeń i wątpliwości odnośnie dopuszczalności jej stosowania. Konstrukcja ta była przedmiotem oceny jej konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny warunkowo zaakceptował konstrukcję normatywną warunkowego wygaśnięcia stosunków pracy wyrażając zastrzeżenie, iż aprobata jest warunkowa gdyż instytucja ta powinna być stosowana wyjątkowo. „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” (wyrok z 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59). Analiza aktualnie obowiązujących przepisów jak i zawarte w projekcie założeń do ustawy propozycje rozwiązań prawnych prowadzą do wniosku, iż niekorzystny dla pracowników mechanizm warunkowego wygaśnięcia stosunku pracy stał się zwykłym instrumentem zarządzania zmianami w administracji, co w kontekście wymogu wyjątkowości dopuszczalności jego zastosowania budzi zastrzeżenie co do konstytucyjności proponowanych w projekcie rozwiązań.

Jest faktem powszechnie znanym, że jednym z powodów podjęcia decyzji o pracy w sektorze publicznym, przy niewygórowanych zarobkach, jest perspektywa stabilności zatrudnienia. Zaproponowane w projekcie rozwiązania całkowicie odchodzą od zasady ciągłości i stabilności zatrudnienia, wprowadzając dla pracowników likwidowanych jednostek zasady mniej korzystne niż te obowiązujące w sektorze prywatnym. Umożliwiają bowiem w rzeczywistości przeprowadzenie zwolnień grupowych bez obowiązku dokonania

zobiektywizowanej oceny przydatności poszczególnych pracowników dla urzędu będącego następcą prawnym likwidowanej jednostki. Zawarte w projekcie rozwiązania umożliwiają podjęcie przez pracodawcę arbitralnej decyzji o przedstawieniu nowych warunków pracy tylko niektórym pracownikom likwidowanych instytucji lub urzędów co stanowi naruszenie art. 32 ust. 1 w związku z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji

W ocenie Prezydium KK rażąco wadą zaproponowanych rozwiązań, jest brak jakichkolwiek mechanizmów gwarancji, że decyzja pracodawcy przejmującego pracowników o zaproponowaniu nowych warunków pracy lub płacy wybranym pracownikom zlikwidowanej jednostki pozbawiona będzie cech dowolności i arbitralności. Projekt założeń nie zawiera postanowienia wskazującego obowiązek wskazania ogólnych kryteriów wyboru tych pracowników, którzy otrzymają propozycje kontynuowania zatrudnienia. Analiza zaproponowanego rozwiązania prowadzi do wniosku, że projektodawca w żaden sposób nie dążył do zapewnienia obiektywizacji procesu doboru pracowników, brak chociażby ogólnych wytycznych do oceny przydatności pracowników likwidowanej jednostki takich jak np. możliwości i potrzeb pracodawcy, preferowanych kwalifikacji czy cech pracowników likwidowanej jednostki. Projekt nie zawiera obowiązku powiadomienia pracowników o przesłankach podjęcia decyzji przez pracodawcę. Projekt nie zawiera postanowień nakładających obowiązek indywidualnego uzasadniania rozstrzygnięć pracodawcy zarówno w stosunku do pracowników którym zaproponuje się nowe warunki pracy lub płacy jak i w stosunku do pracowników którym się tych warunków nie zaproponuje.

Pracodawca państwowy ma prawo do wyboru pracowników gwarantujących w możliwie najpełniejszy sposób realizacji zadań państwa. Powinno to jednak następować w sposób nie budzący wątpliwości, przejrzysty i z poszanowaniem konstytucyjnych wartości, gdyż z art. 24 Konstytucji wynika obowiązek ochrony pracowników jako słabszej strony stosunku pracy oraz obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy.

Prezydium KK ocenia zróżnicowanie poziomu ochrony ciągłości stosunku pracy pracowników likwidowanej instytucji w zależności od arbitralnej i pozbawionej uzasadnienia decyzji pracodawcy jako naruszenie art. 32 ust. 1 w związku z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji. Jest to tym bardziej rażące gdy w roli pracodawcy występuje państwo, które występując w roli pracodawcy jest zobowiązane do przestrzegania standardu stosunków z pracownikami o znacznie wyższym poziomie niż w przypadku pozostałego kręgu pracodawców.

Brak zawarcia w projekcie obowiązku indywidualnego uzasadnienia rozstrzygnięcia dotyczącego każdej zainteresowanej osoby prowadzi do uprzedmiotowienia pracowników przejmowanej jednostki, co w niektórych przypadkach może prowadzić do naruszenia zasady lojalności państwa wobec obywateli (art. 2 Konstytucji) a także stanowi zagrożenie dla godności jednostki, którą państwo ma obowiązek chronić (art. 30 Konstytucji). Wymienione skutki zaproponowanych rozwiązań w żaden sposób nie mogą być w pełni zrekomensowane przez zawarty w II C pkt. 2.5 mechanizm odpraw.

Zawarte w projekcie rozwiązania w praktyce w znaczny sposób będą utrudniać pracownikom likwidowanych jednostek dochodzenie ich praw w drodze sądowej. Wprowadzenie mechanizmu selektywnego wygaśnięcia stosunku pracy wywoła negatywne konsekwencje w zakresie możliwości merytorycznego rozpoznania przez sąd przyczyn ustania stosunku pracy. Z istoty wygaśnięcia stosunku pracy wynika z mocy prawa pewien automatyzm. Natura kształtowanych w wyniku wygaśnięcia z mocy prawa stosunków pracy jest tego rodzaju, że w rzeczywistości nie istnieje możliwość kwestionowania indywidualnych rozstrzygnięć, ponieważ takich rozstrzygnięć nie ma. Nie jest zatem możliwe merytoryczne badanie przyczyn wygaśnięcia stosunku pracy. Sąd rozpatrujący ewentualne skargi nie będzie miał w istocie żadnego punktu odniesienia do kontroli, czy sytuacja przejmowanych pracowników została ukształtowana w sposób właściwy. Prawo do sądu będzie w tym przypadku iluzoryczne i sprowadzać się będzie jedynie do realizacji wyłącznie elementów formalnych dostępu do sądu, co w opinii Prezydium KK stanowi naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji.

SEKRETARIAT
Prezydium Komisji Krajowej
NSZZ »SOLIDARNOŚĆ«