

Warszawa, 9 kwietnia 1999 r.

**Uwagi
w sprawie K.1/99**

Wnioskiem z dnia 5 listopada 1998 r. rady Ogólnopolskiej Federacji Związków Zawodowych Pracowników Rządowych oraz wnioskiem z dnia 25 listopada Rady Sekcji Krajowej Pracowników Administracji Rządowej i Samorządowej NSZZ "Solidarność" zaskarżona została do Trybunału Konstytucyjnego ustawa z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872). Łączne rozpoznanie wniosków pod wspólną sygnaturą sprawy K.1/99 uzasadnione jest ich materią. W obu wnioskach kwestionuje się instytucję wygaśnięcia stosunków pracy, przewidzianą w art. 58 przywołanej ustawy, postrzegając ją jako sprzeczną z przepisami konstytucyjnymi. Legitymacja wnioskodawców do złożenia wniosków wynika z art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z ust. 2 Konstytucji, jako że kwestionowana ustawa regulując "sprawy pracownicze" (rozdz. 3) dotyczy spraw objętych zakresem działania związków zawodowych.

Wnioskodawcy zgodnie podkreślają, że ustawa dla pracowników restrukturyzowanej administracji nie przewiduje żadnych osłon socjalnych, co w porównaniu z innymi zawodami oznacza potraktowanie niesprawiedliwe, dyskryminujące i oznacza naruszenie art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Jak się wydaje, zarzut powyższy jest bezzasadny. Zasada równego traktowania, sprawiedliwego i bez dyskryminacji obejmuje osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji i ten wymóg w odniesieniu do osób, o których mowa w art. 52-54 i 56 cytowanej ustawy jest spełniony. Wnioskodawcy nie wykazują jednak, że są w takiej samej sytuacji, jak wymienione przez nich inne kategorie zawodowe, np. górnicy, policja i in. Zasada równości nie oznacza - co potwierdza też od lat utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w wielu sprawach - traktowania zawsze jednakowo, bez względu na istotne cechy.

Wnioskodawcy wysunęli też zarzut, że art. 58 kwestionowanej ustawy jest sprzeczny z art. 65 ust. 5 Konstytucji. Istota zarzutu bazuje na stwierdzeniu, że zwolnienia pracowników powiększają bezrobocie, zaś do czasu uchwalenia tejże ustawy rząd nie przygotował programu działań mogących ograniczyć liczbę bezrobotnych wśród byłych pracowników administracji. Także i ten zarzut wnioskodawców nie wydaje się zasadny. Wskazany przepis konstytucyjny w swej istocie wyraża nakaz prowadzenia przez władze publiczne określonej polityki, w tym zwalczania bezrobocia, jednakże nie można go rozumieć w ten sposób, że z konkretnych rozstrzygnięć dotyczących także rynku pracy nie może płynąć skutek w postaci powiększenia liczby bezrobotnych, jak i w ten sposób, że aktowi takiemu musi obligatoryjnie i równocześnie towarzyszyć zindywidualizowany zawodowo program przeciwdziałania. Art. 65 ust. 5 Konstytucji nie stanowi podstawy dla swoistego zbiorowego roszczenia.

Wnioskodawcy uważają, że art. 58 kwestionowanej ustawy sprzeczny jest z art. 77 ust. 2 Konstytucji, stwierdzającym iż ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw oraz sprzeczny jest z art. 78 Konstytucji, przewidującym iż każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wydaje się także i w tym przypadku, że - z uwagi na istotę rozstrzygnięcia ustawowego - zarzuty nie są zasadne. Art. 58 kwestionowanej ustawy przewiduje - z mocy ustawy - wygaśnięcie określonych stosunków pracy przy spełnieniu przewidzianych tym przepisem okoliczności. W przepisie tym nie jest więc założona sytuacja "sporu" o prawo pracownika, dla której - gdyby o nią chodziło - właściwą byłaby droga sądowa i instancyjność postępowania. Czymś innym jest natomiast ocena racjonalności użycia przez ustawodawcę instrumentu prawnego w postaci "wygaśnięcia" stosunku pracy, ale tej kwestii nie odzwierciedla postawiony zarzut. Dodać też należy, iż przewidziane w art. 78 prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji dotyczy sytuacji, gdy chodzi o postępowanie obywateli przed organami władzy publicznej, czego nie ma w przedmiotowej sprawie o charakterze "pracowniczym".

W obu wnioskach stwierdza się także, że art. 58 kwestionowanej ustawy sprzeczny jest z art. 12 Konstytucji, gwarantującym wolność tworzenia i działania związków zawodowych i analogicznym przepisem konwencji międzynarodowej. Wnioskodawcy przytaczają tu art. 11 Konwencji nr 87, przyjętej w San Francisco w dn. 9 lipca 1948 r., ratyfikowanej przez władze polskie, dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych. Przepis ten przewiduje, że każdy członek MOP (...) zobowiązuje się zastosować wszelkie

konieczne i właściwe środki w celu zapewnienia pracownikom swobodnego wykonywania praw związkowych. Tymczasem - zdaniem wnioskodawców - pracownicy, których dotyczy wygaśnięcie stosunku pracy, mimo że są członkami organizacji związkowych, względnie pełnią funkcje w związkach zawodowych, lub zwrócili się o pomoc do komisji zakładowej związku, są pozbawieni obrony praw związkowych. Ich zdaniem, art. 58 kwestionowanej ustawy uniemożliwia w praktyce funkcjonowanie zakładowych organizacji związkowych, pozbawiając ochrony zwalnianych pracowników, którzy są członkami władz lub komisji rewizyjnej w zakładowej organizacji związkowej.

W kontekście powyższego zarzutu zauważyć należy, iż wnioskodawcy nie dostrzegają, że Konstytucja RP zawiera - poza przytoczoną przez nich zasadą ogólną z art. 12 - także przepis art. 59, który oprócz powtórzenia w ust. 1 poręczenia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych zawiera także ust. 4, w którym stwierdza się dopuszczalność - w pewnych granicach - ograniczenia wolności związkowej. Wspomniany przepis przewiduje, że zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych (...) oraz innych wolności związkowych "może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe". Sama zasada dopuszczalności ograniczeń ma więc konstytucyjną podstawę, a z woli ustrojodawcy granicą dla ograniczeń jest wymóg zachowania formy ustawy przy ich wprowadzaniu (aspekt formalny) i standard międzynarodowy (aspekt materialny). Jak się wydaje jednak, w przedmiotowej sprawie zarzut wnioskodawców może być bezzasadny przy odpowiedniej interpretacji obowiązującego ustawodawstwa. Przepis art. 58 kwestionowanej ustawy regulując generalnie - w swoim zakresie - kwestię wygaśnięcia stosunków pracy nie wyłącza *expressis verbis* osób, którym przysługuje szczególna ochrona z tytułu funkcji pełnionych w związkach zawodowych, co oznacza świadomą decyzję ustawodawcy. Przysługująca ochrona szczególna dotyczy innych form rozwiązania stosunku pracy, przed działaniami pracodawcy. Kwestionowane rozstrzygnięcie wprowadzone zostało natomiast z mocy prawa (ustawy), nie odnosi się ono więc do takich działań, które można byłoby kwalifikować jako ograniczenie wolności działań związków zawodowych przez pracodawców.

Opracował: Andrzej Szmyt