



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 31.05.17

Adam Bodnar

III.7040.82.2017.LN

**Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu RP**

**ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa**

Szanowny Panie Marszałku,

Śledząc przebieg procesu legislacyjnego pod kątem możliwości naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela w wystąpieniu z 12 kwietnia br. przedstawiłem Panu Marszałkowi swoje zastrzeżenia i wątpliwości wobec rządowego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk sejmowy nr 1423 z dnia 14 marca 2017 r.). Obecnie, po rozpatrzeniu tego projektu ustawy na posiedzeniach w dniach 9 maja oraz 23 maja 2017 r., Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka sporządziła sprawozdanie, przedkładając Sejmowi do uchwalenia załączony projekt ustawy wraz z wnioskami mniejszości (druk sejmowy nr 1555 z dnia 23 maja 2017 r.).

W załączonym projekcie ustawy dodano nowy art. 10, w którym posłużono się konstrukcją modyfikującą ogólne regulacje, dotyczące zasad kontynuowania pracy przy przekształceniach w sektorze publicznym. Opiera się ona na założeniu rozwiązania stosunku pracy z szefem Biura i jego pracownikami z upływem określonego terminu w związku z niezaproponowaniem im nowych warunków płacy i pracy.

Używanie konstrukcji wygaśnięcia stosunku pracy wobec niezaproponowania pracownikowi nowych warunków pracy po przekształceniach organizacyjnych w sektorze publicznych od dawna budzi moje wątpliwości konstytucyjne, czego wyrazem są w szczególności skierowane do Trybunału Konstytucyjnego wnioski, dotyczące zastosowania instytucji wygaśnięcia stosunku pracy w ustawie o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz w Przepisach wprowadzających ustawę o organizacji

i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Obecnie prowadzę zaawansowaną analizę konstytucyjności podobnych regulacji prawnych przewidzianych w przepisach wprowadzających ustawy: o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa oraz o Krajowej Administracji Skarbowej.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy Krajowa Rada Sądownictwa, w terminie 30 dni od dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych jej członków ustali limit zatrudnienia w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa oraz ogólne warunki pracy i płacy pracowników Biura Krajowej Rady Sądownictwa. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, w porozumieniu z Przewodniczącym Pierwszego Zgromadzenia Krajowej Rady Sądownictwa oraz Przewodniczącym Drugiego Zgromadzenia Krajowej Rady Sądownictwa, może przedstawić szefowi oraz pracownikom Biura Krajowej Rady Sądownictwa, zatrudnionym na podstawie przepisów dotychczasowych, nowe warunki pracy i płacy. W przypadku nieprzedstawienia szefowi albo pracownikowi Biura Krajowej Rady Sądownictwa nowych warunków pracy i płacy stosunek pracy rozwiązuje się z upływem tego terminu. W terminie 60 dni od dnia przedstawienia nowych warunków pracy i płacy szef albo pracownik Biura Krajowej Rady Sądownictwa może złożyć oświadczenie o odmowie przyjęcia nowych warunków pracy i płacy. W takim przypadku stosunek pracy rozwiązuje się z upływem tego terminu. Jeżeli szef albo pracownik Biura Krajowej Rady Sądownictwa nie złoży oświadczenia o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków pracy i płacy w tym terminie, uważa się, że wyraził zgodę na te warunki.

Pragnę podkreślić, że moje wątpliwości wynikają przede wszystkim z lakoniczności regulacji prawnej dotyczącej pracowników, którym nie zaproponowano nowych warunków pracy i płacy oraz pracowników, którzy odmówili przyjęcia nowych warunków pracy i płacy. Zastosowana w projekcie ustawy konstrukcja przypomina zwolnienia grupowe, ale zwalnianym pracownikom Biura Rady nie zagwarantowano prawa do odprawy na zasadach określonych w ustawie 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). **Nie może budzić wątpliwości, że celem regulacji dopuszczającej wygaśnięcie stosunku pracy części pracowników, którym nie zaproponowano nowych warunków zatrudnienia w związku ze zmianą ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, jest uniknięcie konieczności dokonywania przez pracodawcę wielu wypowiedzeń stosunków pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy.**

W ustawie o zwolnieniach grupowych przewidziano ponadto zasadę, że gdy pracodawca zatrudnia pracowników w tej samej grupie zawodowej, do której należał zwolniony pracownik, powinien zatrudnić pracownika, z którym rozwiązał stosunek pracy w ramach grupowego zwolnienia, jeżeli zwolniony pracownik zgłosi zamiar podjęcia zatrudnienia u tego pracodawcy w ciągu roku od dnia rozwiązania z nim stosunku pracy (por. art. 9 ustawy).

W projekcie ustawy pracodawca nie ma obowiązku powiadomienia pracownika o terminie wygaśnięcia stosunku pracy albo o skutkach nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy. W projekcie ograniczono się wyłącznie do wskazania samego skutku, którym jest wygaśnięcie stosunku pracy wobec niezaproponowania pracownikowi nowych warunków pracy i płacy po projektowanych przekształceniach Krajowej Rady Sądownictwa. Nie wskazano przy tym żadnych kryteriów, którymi należałoby się kierować przy podejmowaniu decyzji o zaproponowaniu lub niezaproponowaniu nowych warunków pracy, czyli w rzeczywistości decyzji o kontynuowaniu zatrudnienia. Może to sugerować uznaniowy charakter działania nowego podmiotu zatrudniającego. Należy jednak zauważyć, że zadania Krajowej Rady Sądownictwa nie zmieniają się w stosunku do zadań realizowanych pod rządami ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 976 ze zm.). Nadal zatem szef i pracownicy Biura Krajowej Rady Sądownictwa realizować będą zadania związane z wykonywaniem zadań i kompetencji Rady (art. 24 ustawy nie ulega zmianie poza regulacją przewidującą stosowanie wobec pracowników Rady pragmatyki pracowników sądów i prokuratury w miejsce pragmatyki urzędniczej). **Można zatem przyjąć, że zasadniczym celem regulacji, zawartej w art. 10 projektowanej ustawy, jest stworzenie możliwości usunięcia niechcianych pracowników – pomimo możliwości ich dalszego zatrudnienia w Biurze Rady.**

Warto podkreślić, że działania nowego Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, podejmowane w porozumieniu z Przewodniczącym Pierwszego Zgromadzenia Krajowej Rady Sądownictwa oraz Przewodniczącym Drugiego Zgromadzenia Krajowej Rady Sądownictwa, polegające na niezaproponowaniu pracownikom zatrudnionym dotychczas w Biurze Rady nowych warunków płacy i pracy mogą zostać zakwestionowane w kontekście zakazu dyskryminacji (art. 11³ k.p. oraz art. 18^{3a} i art. 18^{3b} k.p.) albo naruszenia prawa (art. 67 k.p.), obejścia prawa lub naruszenia zasad współżycia społecznego (art. 8 k.p.) (por. wyrok Sądu Najwyższego z 24 września 2008 r., II PK 58/09, oraz glosa aprobująca L.M. Pisarczyka, LEX nr 794857).

Moje wątpliwości dotyczą jednak przede wszystkim zgodności regulacji zawartych w art. 10 projektu ustawy z art. 24 i 60 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 60 Konstytucji RP obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Z art. 60 Konstytucji RP wynika w związku z tym konstytucyjne prawo obywatela do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej na jednakowych zasadach. Użyte w tym przepisie pojęcie „służby publicznej” obejmuje ogół stanowisk w organach władzy publicznej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 18/01, OTK z 2002 r. Nr 2/A, poz. 16). Nie ma więc wątpliwości, że dotyczy ono także pracowników Biura Rady, do których stosuje się przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych (art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 12 maja 2013 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r. (sygn. akt K 51/12, OTK z 2014 r. Nr 1/A, poz. 4) „dostęp do służby publicznej obejmuje (...) nie tylko etap wstąpienia do służby publicznej, ale również etap pozostawania w służbie publicznej aż do jej opuszczenia. **Jednakowe zasady, o których mowa w art. 60 Konstytucji, powinny zatem obowiązywać zarówno osoby, które ubiegają się o przyjęcie do służby publicznej, jak i osoby, które w służbie tej pozostają.** Gdyby bowiem przyjąć, że do tych ostatnich osób art. 60 Konstytucji nie znajduje zastosowania, to należałoby dojść do wniosku, że prawo dostępu do służby publicznej ma charakter iluzoryczny. Należy zauważyć, że tak szerokie rozumienie pojęcia dostępu do służby publicznej występuje w dotychczasowym utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał przyjmuje, że z art. 60 Konstytucji wynika nie tylko nakaz ustanowienia przejrzystych i jasnych reguł przyjęcia do służby, ale również takich samych reguł stosowanych podczas zwalniania ze służby. Ustawodawca powinien w sposób jednakowy dla wszystkich obywateli uregulować zarówno kryteria zwalniania ze służby publicznej, jak i procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie (zob. wyroki TK: z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163 oraz z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18). Kwestia zwolnienia ze służby publicznej pojawia się natomiast w odniesieniu do osób, które zostały już do tej służby przyjęte”.

Zakwestionowana regulacja prawna powinna także podlegać ocenie z punktu widzenia zgodności z art. 24 Konstytucji RP. Stosownie do jego treści, praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. **W świetle treści art. 24 Konstytucji RP na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako „słabszej” strony stosunku pracy,**

a w konsekwencji obowiązek stworzenia określonych gwarancji prawnych dotyczących zarówno ochrony osoby pracownika, jak i jego interesów. W wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt Kp 1/11, OTK z 2011 r. Nr 5/A, poz. 41) Trybunał Konstytucyjny uznał, że zachowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP) dyktuje przyjęcie reguły stanowienia i interpretacji prawa, która zakazywać będzie arbitralnego traktowania pracownika jako przedmiotu pracy. W związku z tym ochrona pracy powinna być rozpatrywana nie tylko w kontekście instytucjonalnych gwarancji determinujących pewną sferę działania jednostek w społeczeństwie, lecz za jej ustrojowe źródło musi być uznawane poszanowanie praw każdego człowieka funkcjonującego w określonej relacji pracowniczej.

Na tle regulacji zawartej w art. 24 Konstytucji RP postrzegać też należy szczególną ochronę pracowników starszych w wieku przedemerytalnym oraz w związku z rodzicielstwem i macierzyństwem (art. 71 Konstytucji RP). Z art. 24 Konstytucji RP wynika w związku z tym zakaz przyjmowania arbitralnych regulacji w zakresie ustania stosunków pracy. Zakaz ten nabiera szczególnego znaczenia wówczas, gdy to państwo jest pracodawcą, a więc wówczas, gdy państwo poprzez stanowienie prawa kształtuje relacje pracownicze pomiędzy swoimi jednostkami organizacyjnymi a zatrudnionymi w nich osobami.

Zakwestionowana konstrukcja prawna sprowadza się więc do tego, że jeśli bez podania jakiegokolwiek przyczyny pracownikom Biura Rady nie zostaną zaproponowane nowe warunki pracy i płacy, to ich stosunki pracy wygasną z mocy samego prawa.

Problem konstytucyjny, jaki pojawia się na tle tych przepisów dotyczy więc tego, czy respektowane jest przez ustawodawcę prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji RP) wówczas, gdy w samym tekście ustawy nie zostały wysłowione owe zasady dalszego dostępu do służby publicznej.

Kolejny problem konstytucyjny dotyczy tego, czy Rzeczpospolita Polska rzeczywiście chroni pracę (art. 24 Konstytucji RP), jeśli zezwala na to, aby w sposób arbitralny doszło do wygaszenia stosunków pracy z pracownikami Biura Rady, ignorując dodatkowo fakt, że wśród tych pracowników mogą znajdować się osoby podlegające szczególnej ochronie prawnej, w tym w związku z art. 71 Konstytucji RP.

Projektodawca w treści kwestionowanych przepisów nie nawiązał przykładowo choćby do wymogów kwalifikacyjnych, których spełnienie mogłoby warunkować dalszą pracę. Przepisy te zatem w sposób przedmiotowy traktują dotychczasowych pracowników Biura Rady. Nie nakazują one bowiem uwzględniać przy podejmowaniu decyzji o dalszym

zatrudnieniu ich kwalifikacji ani takich indywidualnych właściwości jak macierzyństwo czy rodzicielstwo. Ich praca, wbrew art. 24 Konstytucji RP, nie podlega więc jakiegokolwiek ochronie ze strony Rzeczypospolitej Polskiej, pomimo że zakres zadań realizowanych przez nowo utworzone jednostki organizacyjne Biura Rady jest tożsamy z zadaniami dotychczas realizowanymi w strukturze organizacyjnej Biura Rady. Wygaśnięcie stosunku pracy z mocy samego prawa pozbawia ochrony pracowników szczególnie chronionych na gruncie przepisów prawa pracy.

W wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt Kp 1/11, OTK z 2011 r. Nr 5/A, poz. 41) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „realizowana przez państwo ochrona pracy nie ma charakteru absolutnego. Może zatem – w określonych sytuacjach – być uzasadnione posługiwanie się rozwiązaniami modyfikującymi dotychczasowy status pracowników oraz ograniczającymi przysługujące im prawa. Ustawodawca (...) musi jednak posługiwać się adekwatnymi instrumentami prawnymi, aby nie doprowadzić do faktycznego zniesienia wszelkich gwarancji ochronnych przynależnych pracy oraz wykonującym ją podmiotom niezależnie od rodzaju i formy zatrudnienia. Dotyczy to przede wszystkim tych mechanizmów wykorzystywanych przez ustawodawcę, które ingerują w stabilizację stosunku pracy urzędników realizujących zadania związane z obsługą administracyjną państwa”.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że art. 10 ust. 1-4 projektu ustawy może być narażony na zarzut niezgodności z art. 24 Konstytucji RP przez to, że nie zapewnia należytej ochrony stosunku pracy pracowników Biura Rady.

Zakwestionowana regulacja może pozostawać także w kolizji z art. 60 Konstytucji RP. Gwarantuje on obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. akt K 14/98, OTK z 1999 r. Nr 7, poz. 163; z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, OTK z 2002 r. Nr 2/A, poz. 18; z dnia 23 stycznia 2014 r. (sygn. akt K 51/12, OTK z 2014 r. Nr 1/A, poz. 4) z art. 60 Konstytucji RP wynika nie tylko nakaz ustanowienia przejrzystych i jasnych reguł przyjęcia do służby publicznej, ale także wymóg przyjęcia takich samych reguł podczas zwalniania ze służby. Treść art. 10 ust. 1-4 projektowanej ustawy w sposób wyraźny wskazuje, że w tym przypadku projektodawca nie ustanowił żadnych przejrzystych i jasnych reguł zwalniania pracowników Biura Rady ze służby publicznej. Z przepisów tych wynika, że stosunki pracy pracowników Biura Rady wygasają, jeżeli nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy w określonym w projekcie terminie.

Zaproponowanie bądź niezaproponowanie tych warunków zostało natomiast pozostawione w wyłącznej gestii nowego pracodawcy, który w tym zakresie nie jest krępowany jakimikolwiek merytorycznymi przesłankami zawartymi w ustawie. **W sytuacji, gdy brak jest w projektowanej ustawie przejrzystych kryteriów dalszego obsadzania stanowisk w służbie publicznej, nie można uznać, że kwestionowane przepisy respektują wynikającą z art. 60 Konstytucji RP zasadę „dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”.** Zasady te w sposób arbitralny i niepodlegający zewnętrznej kontroli, będzie ustalał dla pracowników Biura Rady ich nowy pracodawca. Potencjalna niezgodność zakwestionowanej regulacji z art. 60 Konstytucji RP oparta może być na zarzucie, że nie stwarzają pracownikom Biura Rady gwarancji pozostania w służbie publicznej na jednakowych zasadach.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.) przedstawiam Panu Marszałkowi niniejsze uwagi z uprzejmą prośbą o ich uwzględnienie w toku dalszych prac legislacyjnych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w pełni podtrzymuję uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, zgłoszone w piśmie przekazanym Panu Marszałkowi 12 kwietnia 2017 r.

Z wyrazami szacunku,

Do wiadomości:

1. Pan Dariusz Zawistowski
Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa
Krajowa Rada Sądownictwa
ul. Rakowiecka 30
02-528 Warszawa
2. Pani Irena Kamińska
Prezes Stowarzyszenia Sędziów THEMIS
Stowarzyszenie Sędziów THEMIS
ul. Gabriela Boduena 3/5 pok. 444
00-011 Warszawa
3. Pan Krystian Markiewicz
Prezes Stowarzyszenia Sędziów „Iustitia”
ul. Przyokopowa 33
01-208 Warszawa