

WYROK
z dnia 13 marca 2000 r.
Sygn. K. 1/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Lech Garlicki – przewodniczący

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Teresa Dębowska-Romanowska

Stefan J. Jaworski

Marian Zdyb – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 13 marca 2000 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rady Ogólnopolskiej Federacji Związków Zawodowych Pracowników Administracji z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie:

niezgodności art. 58 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 13 października 1998 roku – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), z art. 2, art. 12, art. 32 ust. 1 i 2, art. 65 ust. 5 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz art. 11 Konwencji Nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych przyjętej w San Francisco w dniu 9 lipca 1948 roku (Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125)

o r z e k a:

1. Art. 58 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 roku – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872;

zm.: Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 6, poz. 70), w zakresie w jakim nakazuje odpowiednie stosowanie art. 41¹ kodeksu pracy jest niezgodny z art. 12, art. 32 Konstytucji RP oraz art. 11 Konwencji Nr 87 MOP dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych przyjętej w San Francisco w dniu 9 lipca 1948 roku (Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125).

2. Art. 58 ust. 1 wymienionej w pkt. 1 wyroku ustawy jest zgodny z art. 12, art. 32, art. 65 ust. 5 i art. 78 Konstytucji RP, oraz art. 11 Konwencji Nr 87 MOP dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych przyjętej w San Francisco w dniu 9 lipca 1948 roku (Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125).

Ponadto

Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 2 w związku z art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643) postanowił umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym zbadania zgodności art. 58 ust. 4 ustawy wymienionej w pkt 1 wyroku z art. 2 Konstytucji RP na skutek cofnięcia wniosku.

Uzasadnienie:

I

1. 5 listopada 1998 roku Rada Ogólnopolskiej Federacji Związków Zawodowych Pracowników Administracji Rządowej (po zmianie nazwy: Ogólnopolskiej Federacji Związków Zawodowych Pracowników Administracji) zwróciła się do Trybunału z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z konstytucją art. 58 ust. 1, 3 i 4 ustawy z 13 października 1998 roku – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Jako konstytucyjny wzorzec odniesienia wnioskodawca wskazał przepisy art. 2, art. 12, art. 32 ust. 1, art. 32 ust. 2, art. 65 ust. 5 i art. 78 Konstytucji RP. Jednocześnie wnioskodawca wniósł o stwierdzenie niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 11 Konwencji Nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy.

W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca podniósł, iż zakwestionowane przepisy ustawy z 13 października 1998 roku naruszają art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przez to, że prowadzą do pozbawienia pracowników restrukturyzowanej administracji publicznej jakichkolwiek osłon socjalnych, co ma miejsce w odniesieniu do innych grup zawodowych (np. górników). Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdzie w następstwie reformy administracji publicznej prowadzone będą zwolnienia grupowe.

W rozumieniu wnioskodawcy kwestionowane przepisy są niezgodne z wynikającą z art. 12 konstytucji zasadą wolności tworzenia i działania związków zawodowych, oraz z dotyczącym wolności związkowej i ochrony praw związkowych art. 11 Konwencji Nr 87 MOP, która zobowiązuje członków MOP do zapewnienia pracownikom i pracodawcom swobodnego wykonywania praw związkowych. Kwestionowane przepisy zawieszają w praktyce funkcjonowanie organów zakładowych organizacji związkowych. Wprowadzenie instytucji wygaśnięcia określonych w tych przepisach stosunków pracy uniemożliwia zapewnienie należytej ochrony pracownikom – członkom zakładowych organizacji związkowych. Regulacja art. 58 ust. 1, 3 i 4, uniemożliwia też ochronę przez organizacje związkowe tych pracowników, którzy zwrócą się o pomoc do zarządu zakładowej organizacji związkowej. Ochrona taka może mieć miejsce jedynie w przypadku wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy, nie jest natomiast możliwa – co przewiduje art. 58 ust. 1 – w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy. W takim stanie rzeczy pozbawione zostały szczególnej ochrony prawnej również stosunki pracy pracowników będących członkami zarządu lub komisji rewizyjnej zakładowej organizacji związkowej, których dotyczy art. 32 ustawy o związkach zawodowych.

Zakwestionowane przepisy – zdaniem wnioskodawcy – są niezgodne także z art. 78 konstytucji, ponieważ prowadzą do sytuacji w której wygaśnięcie stosunku pracy z mocy prawa nie może być poddane procedurze postępowania dwuinstancyjnego i możliwości wniesienia odwołania.

Istotne znaczenie ma także naruszenie w tej materii art. 65 ust. 5 konstytucji, który zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego i produktywnego zatrudnienia obywateli, gdy tymczasem kwestionowana regulacja prowadzi do zwolnień grupowych obejmujących pracowników administracji. Zwiększa to skalę bezrobocia w kraju. Wejście w życie art. 58 ust. 1 prowadzi także do naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Zasada ta nie ma wprowadzić na gruncie obowiązującej konstytucji samoistnej podstawy w postaci odrębnej reguły prawnej, była jednak

wielokrotnie podnoszona w orzecznictwie Trybunału, jako element demokratycznego państwa prawnego.

W uzasadnieniu podniesiono również, iż tryb uchwalenia ustawy z 13 października 1998 roku – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną naruszał uprawnienia związków zawodowych określone w art. 19 ustawy z 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych, przez to że przed skierowaniem projektu kwestionowanej ustawy do sejmiku zaniedbano obowiązek przedstawienia go wnioskodawcom do konsultacji.

2. Pismem z 11 marca 1999 r. swoje stanowisko w niniejszej sprawie przedstawił Prokurator Generalny RP. W swojej odpowiedzi uwzględnił także treść wniosku Rady Sekcji Krajowej Pracowników Administracji Rządowej i Samorządowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” w odniesieniu do którego ze względu na brak legitymacji wnioskodawcy postępowanie zostało umorzone. Jego zdaniem zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy art. 58 ust. 1, 3 i 4 nie są niezgodne z art. 2, art. 12, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 65 ust. 5, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP, oraz nie są sprzeczne z art. 3 ust. 2, art. 8 ust. 2 w związku z art. 9 ust. 1, a także art. 11 Konwencji Nr 87 MOP dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny odniósł się także do zarzutu niedochowania przez Radę Ministrów określonego w art. 19 ustawy z 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych trybu konsultacji projektu ustawy ze związkami zawodowymi. Jego zdaniem z informacji uzyskanych w Departamencie Prawnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które przygotowywało projekt ustawy wynika, że był on przedstawiony wnioskodawcom do zaopiniowania 29 lipca 1998 roku. Na dowód tej okoliczności Prokurator Generalny dołączył do swojego stanowiska kopie odpowiednich pism Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Odnosząc się do merytorycznych zarzutów, stwierdził że zaskarżone przepisy ustawy nie naruszają wzorców konstytucyjnych przytoczonych we wnioskach, ani zasad zawartych w przepisach Konwencji Nr 87 MOP. W jego rozumieniu, wnioskodawcy błędnie twierdzą, że na podstawie ustawy zwolnienia grupowe dwukrotnie dotkną pracowników administracji terenowej. 1 stycznia 1999 roku, pracownicy o których mowa w art. 52-54 i 56 ustawy stali się z mocy prawa pracownikami innych jednostek organizacyjnych, a więc nie dotyczą ich żadne zwolnienia grupowe. Pomimo zmiany

pracodawcy, ich uprawnienia pracownicze zostały na zasadzie art. 58 ust. 4 ustawy zachowane na okres przejściowy niezależnie od tego, czy podjęli pracę w jednostkach administracji rządowej czy samorządowej. Tego rodzaju stosunki pracy wygasły z mocy prawa 30 czerwca 1999 r., o ile pracownikom tym nie zostały zaproponowane nowe warunki pracy i płacy i warunków tych nie odrzucają.

Wygaśnięcie stosunku pracy z mocy prawa dotyczące pracowników administracji publicznej, związane jest z reformą wprowadzającą trójstopniowy podział terytorialny państwa. Wprowadzając reformę administracji publicznej ustawodawca uznał za celowe równe potraktowanie wszystkich jej pracowników. Z tego powodu wygaśnięcie stosunku pracy nie zostało związane z decyzją indywidualną a ustawodawca zrezygnował z uprawnień jakie daje art. 38 kodeksu pracy zakładowym organizacjom związkowym odwołując się w art. 58 ust. 3 do rozwiązań przewidzianych w art. 41¹ kodeksu pracy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego Rzeczpospolita Polska w świetle przepisów konstytucyjnych ma być państwem demokratycznym oraz liberalnym. W okresie reform i transformacji społecznych mogą być ograniczone prawa jednostki dla realizacji ważnych celów publicznych i w interesie ogółu. Przepisy zarówno konstytucji, jak też innych ustaw nie gwarantują nienaruszalności zatrudnienia. Swobodę wyboru zawodu i miejsca pracy ograniczać mogą przepisy ustawowe (art. 65 ust. 1 konstytucji). W związku z tym podnoszony zrzut utraty praw nabytych nie ma odniesienia w przepisach zaskarżonej ustawy. W świetle art. 58 ust. 4 ustawy przez cały czas trwania zatrudnienia pracownicy zachowują dotychczasowe uprawnienia pracownicze.

W opinii Prokuratora Generalnego omawiana ustawa nie zawiera również przepisów dyskryminujących pracowników administracji publicznej w stosunku do innych grup zawodowych. Przeciwnie, jej regulacja leży na linii wcześniejszych, podobnych regulacji związanych z transformacją ustrojową. Pracodawca powinien mieć swobodę przy wyborze osób do ponownego zatrudnienia, a w procesie zatrudniania pracowników organizacje związkowe nie mają uprawnień związanych z wpływaniem na ich dobór.

Nieudzielenie związkom zawodowym przez ustawodawcę uprawnień do współdecydowania wraz z pracodawcą o tym, którzy pracownicy zostaną ponownie zatrudnieni i na jakich warunkach nie stanowi ograniczenia praw związkowych zagwarantowanych w art. 12 konstytucji i powołanej Konwencji MOP. Ponowne zatrudnienie wiąże się z zawianiem nowego stosunku pracy i dopiero po jego powstaniu pojawia się możliwość działania związku zawodowego ukierunkowanego na ochronę praw

swoich członków przed bezprawnym ich naruszeniem przez pracodawcę. Art. 58 ust. 3 odwołując się do treści art. 41¹ kodeksu pracy, odnosi problem do przypadków wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia i odbiera tym samym uprawnienia organizacjom związkowym do wyrażania opinii w indywidualnych przypadkach, co gwarantował art. 38 kodeksu pracy. Jest to konsekwencją likwidacji zakładu pracy. Nie można w tej sytuacji zasadnie twierdzić, że przepisy art. 58 kwestionowanej ustawy zawieszają lub ograniczają działalność związków zawodowych w rozumieniu art. 12 konstytucji i przepisów Konwencji Nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Nietrafny – zdaniem Prokuratora Generalnego – jest również zarzut braku uregulowań ustawowych w zakresie trybu dochodzenia roszczeń pracowniczych z tytułu wygaśnięcia stosunku pracy, co zdaniem wnioskodawców sprzeczne jest z treścią art. 78 konstytucji. Wyrażona w art. 78 konstytucji zasada dotyczy zaskarżania decyzji w sprawach indywidualnych, a nie wygaśnięcia stosunku pracy z mocy prawa. W przypadku wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia będzie miał zastosowanie art. 38 ustawy z 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych.

W podsumowaniu Prokurator Generalny stwierdził, iż w przypadku kwestionowanych przepisów ustawy, ustawodawca nie przekroczył swoich kompetencji przy reformowaniu organów administracji publicznej, mając prawo do swoistej weryfikacji pracowników tych jednostek, a przestrzegając jedynie norm, zasad i wartości konstytucyjnych.

II

W trakcie rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym przedstawiciel wnioskodawcy ustosunkował się do własnej legitymacji w zakresie dotyczącym występowania przed Trybunałem, podkreślając iż Ogólnopolska Federacja Związków Zawodowych Pracowników Administracji Rządowej oraz Ogólnopolska Federacja Związków Zawodowych Pracowników Administracji są tym samym podmiotem. Dokonana zgodnie z prawem częściowa zmiana nazwy związku zawodowego oraz poszerzenie zakresu jego działania nie miały wpływu na określoną w art. 191 ust. 1 pkt 4

legitymację związku. Nie miał bowiem miejsca fakt rozwiązania związku występującego z wnioskiem i powołania nowego.

Przedstawiciel wnioskodawcy wycofał zarzuty Rady Ogólnopolskiej Federacji Związków Zawodowych Pracowników Administracji dotyczące trybu uchwalenia kwestionowanej ustawy, zaznaczając że konsultacja z tymże związkiem była przeprowadzona. W całości podtrzymał zarzuty dotyczące art. 58 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające reformę administracji publicznej. W związku z rozbieżnościami pomiędzy treścią pierwotnego wniosku a pismem uzupełniającym wniosek, przedstawiciel wnioskodawcy uściślił wzorzec kontroli konstytucyjnej w odniesieniu do art. 58 ust. 3, stwierdzając, że przepis ten jest niezgodny z art. 12 i art. 32 ust. 1 i 2 konstytucji oraz z art. 11 Konwencji Nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w San Francisco 9 lipca 1948 r. Niezależnie od tego wycofał też zarzuty dotyczące art. 58 ust. 4 ustawy.

Przedstawiciel Sejmu RP nie dopatrył się niezgodności żadnego z kwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną z przedstawionymi we wniosku wzorcami kontroli. Swoje dotychczasowe stanowisko podtrzymał przedstawiciel Prokuratora Generalnego.

Wezwana do udziału w postępowaniu na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym a nie posiadająca legitymacji do występowania w sprawie w charakterze uczestnika postępowania Rada Sekcji Krajowej Pracowników Administracji Rządowej i Samorządowej Niezależnego Samorządnego Związku „Solidarność” przedstawiła uzasadnienie niezgodności art. 58 ust. 1 z art. 12, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 65 ust. 5, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz art. 11 Konwencji Nr 87 MOP. Niezależnie od tego wyraźnie zaznaczyła, że art. 58 ust. 3 jest niezgodny, zarówno z art. 12 jak i art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 konstytucji oraz przepisami Konwencji Nr 87 MOP dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych.

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Podjęcie merytorycznej oceny zarzutów wnioskodawcy, wymaga analizy normatywnej treści kwestionowanych przepisów. Art. 58 ustawy z 13 października 1998 r. zamieszczony został w rozdziale 3 ustawy zatytułowanym: "Sprawy pracownicze". Zawiera on unormowanie sytuacji prawnej pracowników reformowanych urzędów administracji rządowej i samorządowej. W art. 58 ust. 1 wprowadzono zasadę, iż stosunki pracy z pracownikami dotychczasowych urzędów wojewódzkich, urzędów rejonowych i zamiejscowych jednostek tych urzędów mających siedziby na obszarze powiatu, urzędów terenowych organów rządowej administracji specjalnej, a także pracownikami biur wojewódzkich sejmików samorządowych i urzędów miejskich stref usług publicznych, mających siedziby w miastach będących siedzibami starostw powiatowych, wygasają 30 czerwca 1999 r. Od zasady tej przewidziano jeden wyjątek. Otóż stosunki pracy pracowników administracji państwowej i samorządowej nie ulegają rozwiązaniu w przypadku zaproponowania im przez pracodawcę nowych warunków pracy i płacy na dalszy okres. Jeżeli propozycja taka nie została przez pracownika przyjęta, dochodzi do rozwiązania stosunku pracy, tyle tylko, że w terminie do 15 czerwca 1999 r.

W związku z art. 58 ust. 1 pozostaje art. 58 ust. 4 pkt 1 i 2 tejże ustawy. Przepisy te określają zakres czasowy dotyczący zachowania uprawnień pracowniczych przez pracowników administracji rządowej i samorządowej, wynikających z aktów na których podstawie powstał ich stosunek przed 1 stycznia 1999 r. Przy wygaśnięciu stosunków pracy z mocy prawa (art. 58 ust. 1) pracownicy ci zachowują uprawnienia do dnia wygaśnięcia stosunku pracy, zaś w przypadku przyjęcia zaproponowanych im nowych warunków pracy i płacy – do 15 czerwca 1999 roku.

W kontekście całokształtu przepisów art. 58, można stwierdzić, iż ustawodawca przewiduje trzy rozwiązania w zakresie dotyczący stosunków pracy pracowników, o których mowa w art. 52-54 i 56: po pierwsze przewiduje wygaśnięcie stosunku pracy z mocy prawa 30 czerwca 1999 roku (gdy nie zostały im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres), albo do 15 czerwca 1999 roku (gdy pracownik nie przyjął nowych warunków pracy lub płacy); po drugie – pracownicy administracji mogą przyjąć proponowane im nowe warunki pracy lub płacy; po trzecie – przewidziano też możliwość

rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem (art. 58 ust. 3), przed upływem wyżej wskazanych terminów i przy odpowiednim stosowaniu art. 41¹ kodeksu pracy.

2. Niewątpliwie z punktu widzenia zarzutów stawianych przez wnioskodawców, kluczowe znaczenie ma treść art. 58 ust. 3. Trybunał badając zgodność tegoż przepisu z konstytucją, wziął pod uwagę przede wszystkim art. 12 konstytucji, na który wyraźnie zwrócił uwagę wnioskodawca w dopełniającym wniosek piśmie uzupełniającym. Nie mógł jednak pominąć, istotnych z punktu widzenia badania konstytucyjności art. 58 ust. 3 ustawy, innych wzorców konstytucyjnych, zwłaszcza art. 32 ust. 1 i 2 konstytucji, na które wnioskodawca powołuje się we wniosku pierwotnym, odnosząc je do wszystkich – jak to określił – przepisów “regulujących kwestie pracownicze”, a więc także do kwestionowanego art. 58 ust. 3. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzekaniu jest bowiem związany granicami wniosku, co oznacza, że w zasadzie nie może badać zgodności z konstytucją tych przepisów ustawy, które nie były zaskarżone, ale jednocześnie – w świetle art. 188 konstytucji – bada zgodność tychże ustaw z konstytucją, co obliguje go do poszukiwania optymalnego wzorca kontroli, uwzględniającego całokształt stawianych zarzutów.

Art. 58 ust. 3 stanowi istotne odstępstwo od zasady przyjętej w art. 58 ust. 1, która już sama w sobie stanowi rozwiązanie nadzwyczajne i możliwe do zastosowania tylko w wyjątkowych sytuacjach. Ze względu na specyficzne okoliczności, które towarzyszą działaniom reformacyjnym prowadzonym na tak dużą skalę, przewidziane w art. 58 ust. 1 rozwiązanie uznać można za uzasadnione, mimo dolegliwości, które powstają w związku z jego wprowadzeniem dla adresatów tegoż przepisu. Trzeba jednak wyraźnie stwierdzić, że 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. Wątpliwości jednak muszą rodzić się, gdy od tak określonej zasady – która w swej istocie sama może być zastosowana tylko wyjątkowo – wprowadza się wyjątki, które niosą ze sobą dalsze dolegliwości i dalsze odstępstwa od ogólnie przyjętych zasad rozwiązywania stosunków pracy. Kwestionowany przepis przewiduje rozwiązanie stosunku pracy z pracownikami urzędów administracji rządowej i samorządowej przed upływem terminu przewidzianego w art. 58 ust. 1, na zasadach ogólnych określonych

przepisami kodeksu pracy, jednakże przy równoczesnym wprowadzeniu nakazu stosowania do wypowiedzenia stosunku pracy art. 41¹ kodeksu pracy ze wszystkimi zawartymi w nim wyłączeniami. W tego typu sytuacjach ma więc miejsce dość istotna zmiana reżimu rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę.

Jeżeli uznać, że ze względu na dokonywaną reformę administracji publicznej uzasadnione jest przyjęcie mechanicznie stosowanej zasady wygasania stosunków pracy z mocy prawa przy założeniu, że chodzi o jednakowe traktowanie wszystkich pracowników a co za tym idzie, że usprawiedliwione jest odstępianie od niektórych środków prawnych związanych z ochroną stosunków pracy w tego typu sytuacjach, to zupełnie nieuprawnione wydaje się wprowadzanie odstępstw od tak określonej reguły, które mogłyby rodzić wątpliwości, co do równego traktowania pracowników wymienionych w art. 52-54 i art. 56. Wygaśnięcie stosunków pracy z mocy samego prawa rodzi pewien automatyzm, który prowadzi do jednakowego traktowania wszystkich pracowników. W tym celu ustawodawca zrezygnował z możliwości indywidualizacji sytuacji prawnych poszczególnych grup pracowniczych i poszczególnych pracowników. Ma to sens konstytucyjnie uprawniony, gdy zasada taka jest konsekwentnie stosowana. Każde odstępstwo od wyrażonej w art. 58 ust. 1 zasady automatycznego wygaśnięcia stosunku pracy prowadzi do argumentów, które w rezultacie oznaczać mogłyby zakwestionowanie samej zasady.

Zgodnie z zasadą wynikającą z art. 58 ust. 1 ustawy, która stanowi *lex specialis* w stosunku do rozwiązań zawartych w kodeksie pracy, przewidziany został specyficzny tryb ustania stosunku pracy – wygaśnięcie z mocy prawa stosunku pracy z tzw. pracownikami administracji (pracownikami o których mowa w art. 52-54 i art. 56 ustawy). Stosunki pracy wygasają z upływem terminów przewidzianych w kwestionowanym przepisie (tj. 15 lub 30 czerwca 1999 roku). Ustawodawca przewidział nadto możliwość wcześniejszego – a więc przed upływem terminów określonych w art. 58 ust. 4 – rozwiązania stosunku pracy. Wcześniejsze jego rozwiązanie przez pracodawcę może nastąpić za wypowiedzeniem (art. 58 ust. 3 zdanie pierwsze). Takie sformułowanie nie budziłoby wątpliwości gdyby nie zdanie drugie tegoż przepisu, w którym przewiduje się odpowiednie stosowanie art. 41¹ kodeksu pracy.

Treść art. 58 ust. 3, gdyby nie zawarte w zdaniu drugim odniesienie do art. 41¹ kodeksu pracy, wskazywać mogłaby iż ustawodawca odstąpił od rozwiązań szczególnych i zaproponował nic innego jak stosowanie przepisów kodeksu pracy dotyczących

rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem (art. 32 i nast. kodeksu pracy). W takim stanie rzeczy pracownicy administracji zachowaliby wszelkie uprawnienia pracownicze, wynikające z aktów na podstawie których powstał ich stosunek pracy przed 1 stycznia 1999 roku, do dnia wypowiedzenia (art. 58 ust. 4 pkt. 3). Oznaczałoby to konieczność zastosowania się przez pracodawcę do wszystkich tzw. przepisów ochronnych dotyczących pracowników administracji. Takie rozwiązanie mogłoby być uznane za zgodne z konstytucją i umowami międzynarodowymi. Jednakże w treści kwestionowanego przepisu art. 58 ust. 3 zostało umieszczone zastrzeżenie, iż w przypadku wcześniejszego rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę za wypowiedzeniem stosuje się odpowiednio art. 41¹ kodeksu pracy (zdanie drugie).

Tak określony reżim rozwiązania umowy o pracę pociąga za sobą istotne konsekwencje w sferze praw pracowniczych. Art. 41¹ kodeksu pracy, wyłącza bowiem stosowanie art. 38, 39 i 41 kp, oraz przepisów szczególnych dotyczących ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę. Zniesiony zatem zostaje istniejący na mocy art. 38 kp obowiązek konsultacji w sprawach rozwiązania umowy (stosunku pracy) z reprezentującą pracownika zakładową organizacją związkową. Nie znajduje też zastosowania art. 39 kp, który zabrania pracodawcy wypowiedzenia umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje do osiągnięcia wieku emerytalnego nie więcej niż 2 lata, jeżeli taki okres zatrudnienia umożliwi mu uzyskanie prawa do emerytury. Na podstawie art. 41¹ kp, możliwe jest – poprzez zniesienie obowiązywania dla tych stosunków przepisów prawnych kodeksu pracy wskazanych w nim – wypowiedzenie umowy o pracę w czasie urlopu pracownika, a także w czasie nieusprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy, nawet jeżeli nie upłynął jeszcze okres uprawniający do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia (1 miesiąc). Art. 41¹ kp skraca też do dwóch tygodni czas wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony, lub na czas wykonania określonej pracy. Możliwość stosowania tego przepisu odnosi się tylko do dwóch sytuacji: ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy, czyli do sytuacji po zaistnieniu których w zasadzie nie ma potrzeby stosowania szczegółowych przepisów ochronnych dla pracowników likwidowanego lub postawionego w stan upadłości pracodawcy. W żadnym innym wypadku art. 41¹ nie może być stosowany. Inna praktyka ustawodawcza prowadzić musiałaby do możliwości dowolnego, niczym nie ograniczonego wprowadzania do obiegu prawnego przepisu art. 41¹ kp. Ustawodawca bowiem mógłby pod mniej lub bardziej uzasadnionym pretekstem zasady takie wprowadzać, wyłączając

ochronę pracowników zagwarantowaną w art. 38-39 i art. 41 kodeksu pracy. Takie rozumienie tegoż przepisu prowadziłyby do stanu sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz z umowami międzynarodowymi dotyczącymi ochrony pracowników.

Przewidziane w art. 41¹ kp zawężenie ochrony praw pracowniczych, ma swoje uzasadnienie w specyfice stanu jakim jest upadłość lub też likwidacja pracodawcy. Skutki ogłoszenia upadłości co do zobowiązań upadłego pracodawcy są określone w rozdziale III rozporządzenia Prezydenta RP z 1934 roku – Prawo upadłościowe (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 118, poz. 512 ze zm.), zaś sytuacja pracodawcy w postępowaniu układowym w rozporządzeniu Prezydenta RP – Prawo o postępowaniu układowym (tekst jednolity z 1934 r. Dz.U. Nr 93, poz. 836 ze zm.). Art. 41¹ nie może być stosowany w sytuacji, gdy w istocie chodzi nie o likwidację zakładu pracy, lecz jego przejęcie przez inny zakład. Przepis ten bowiem odnosi się tylko do pełnej i ostatecznej likwidacji zakładu pracy, a więc takiej, w której żaden inny zakład nie staje się faktycznym następcą zlikwidowanego zakładu, a zlikwidowany przestaje istnieć zarówno w sferze faktu, jak i w sferze prawa (*wyrok SN I PRN 36/95*). Nie stanowi także likwidacji zakładu pracy w rozumieniu art. 41¹ kp przejęcie przez przedsiębiorstwo państwowe jego wydzielonej części, stanowiącej odrębny zakład pracy i wydzierżawienie jej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością (*wyrok SN I PR 460/90*). Nie będzie likwidacją także połączenie się dwóch zakładów pracy (*wyrok SN I PRN 8/81*). W art. 52-54 ustawodawca bardzo wyraźnie stwierdza, że pracownicy dotychczasowych urzędów wojewódzkich, urzędów rejonowych i zamiejscowych jednostek tych urzędów a także urzędów terenowych organów administracji specjalnej i jednostek organizacyjnych wchodzących w skład rządowej administracji ogólnej, wykonujący zadania, które 1 stycznia 1999 r. stają się zadaniami i kompetencjami służb, inspekcji i straży działających pod zwierzchnictwem wojewody lub starosty albo urzędów wojewódzkich, marszałkowskich lub starostw powiatowych – z dniem 1 stycznia 1999 r. stali się pracownikami wskazanych w tychże przepisach urzędów. Nastąpiło więc ich przejęcie przez nowo utworzone urzędy. To wyklucza możliwość zastosowania art. 41¹ kp (zdanie drugie). Zawężająca wykładnia art. 41¹ kodeksu pracy m.in. w orzecznictwie Sądu Najwyższego, była wyrazem troski o to, aby ewentualne manipulacje w zakresie dotyczącym statusu zakładu pracy nie wpływały negatywnie na przewidzianą prawem ochronę stosunków pracy.

W jednym tylko wypadku, prawa pracownicze wynikające z ogłoszenia upadłości bądź likwidacji pracodawcy mają także zastosowanie do sytuacji pracowników wynikającej ze zmniejszenia zatrudnienia z przyczyn dotyczących pracodawcy, a określonych w odrębnych przepisach. Pracodawca może wtedy wypowiedzieć pracownikom umowę o pracę zawartą na czas nie określony, skrócić okres wypowiedzenia, jednakże – najwyżej do jednego miesiąca. Pracownikowi przysługuje wtedy odszkodowanie w wysokości wynagrodzenia za pozostałą część okresu wypowiedzenia (art. 36(1) kp). I tylko w takim zakresie można porównywać sytuację prawną pracowników likwidowanego lub postawionego w stan upadłości pracodawcy z sytuacją pracowników otrzymujących wypowiedzenia umów o pracę z przyczyn zmniejszania zatrudnienia przez pracodawcę.

Ustawodawca w art. 58 ust. 3 nakazujący odpowiednie stosowanie art. 41¹ kodeksu pracy, postawił znak równości pomiędzy rozwiązaniem umowy o pracę za wypowiedzeniem (w stosunku do którego dokonywana jest administracyjna reforma strukturalna) z nadzwyczajną sytuacją polegającą na ogłoszeniu upadłości lub likwidacji pracodawcy, i w tym kontekście przewidział niestosowanie niektórych przepisów kodeksu pracy.

Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy dotyczących – stosowanie do art. 41¹ – wyłączenia obowiązku zawiadamiania na piśmie reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej o zamiarze wypowiedzenia pracownikowi umowy o pracę (art. 38 kodeksu pracy), Trybunał Konstytucyjny stwierdza iż takie wyłączenie jest nieuprawnione. Oznacza to niezgodność art. 58 ust. 3 z art. 2, art. 12 i art. 32 ust. 1 i 2 konstytucji oraz z podanymi przez wnioskodawcę przepisami Konwencji Nr 87 MOP.

Art. 28 kodeksu pracy ustanawia – w odniesieniu do wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nie określony – społeczną, uprzednią kontrolę zamiaru pracodawcy wypowiedzenia tej umowy. W myśl tych przepisów o zamiarze wypowiedzenia umowy, pracodawca obowiązany jest zawiadomić na piśmie zakładową organizację związkową, której pracownik jest członkiem lub która wyraziła zgodę na obronę praw tego pracownika. Zakładowa organizacja związkowa nie ma obowiązku wypowiedzania się co do zasadności każdego przedstawionego jej zamiaru wypowiedzenia umowy. Gdy uznaje go za zasadny, zamiast udzielić odpowiedzi pozytywnej, może go aprobować milcząco. Jednakże jeżeli zakładowa organizacja związkowa uzna, że przedstawione przez pracodawcę przyczyny nie uzasadniają wypowiedzenia, może w ciągu 5 dni od otrzymania

zawiadomienia zgłosić na piśmie umotywowane zastrzeżenia. Motywacja ta może dotyczyć zarówno aspektów społecznych, jak i prawnych (por. Z. Salwa, *Kodeks pracy. Komentarz*, 1996, s. 66). Zgłoszone zastrzeżenia pracodawca obowiązany jest rozpatrzyć i jeżeli podzieli stanowisko zakładowej organizacji związkowej, odstąpić od zamiaru wypowiedzenia umowy. Jeśli jednak uzna je za niesłuszne, obowiązany jest zwrócić się do ogólnokrajowej organizacji związkowej o zajęcie stanowiska. Dopiero po uzyskaniu stanowiska ogólnokrajowej organizacji związkowej lub po upływie terminu 5 dni przewidzianego na zajęcie takiego stanowiska, pracodawca może podjąć decyzję w sprawie dokonania lub niedokonania wypowiedzenia. Tryb taki jest obligatoryjny, a jego niezachowanie stanowi naruszenie przepisów o wypowiedzeniu umowy o pracę i stanowi podstawę uznania takiego wypowiedzenia za bezskuteczne lub przywrócenia pracownika do pracy. W związku z tym, że zastrzeżenie zakładowej organizacji związkowej ma jedynie charakter opiniodawczy, tylko niezachowanie takiego trybu, stanowi podstawę do uznania wypowiedzenia za bezskuteczne i przywrócenia pracownika do pracy albo zasądzenia przez sąd odszkodowania (zob. T. Liszcz, *Prawo pracy*, Gdańsk 1996, s. 189).

W niniejszej sprawie niemożność skorzystania z takiego trybu nie znajduje uzasadnienia. Wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę za wypowiedzeniem z pracownikami administracji niczym nie różni się od zwykłego trybu rozwiązywania takich umów na podstawie art. 28 kodeksu pracy.

Przewidziane w art. 58 ust. 3 rozwiązanie prawne budzi wątpliwości także i z tego względu, że faktycznie ustawodawca odstąpił od wyraźnego określenia pracowników, których wypowiedzenie takie mogłoby dotyczyć a także sytuacji w których może być stosowane. Stwarza to możliwość dość swobodnego kształtowania zakresu jego stosowania. Prowadzi też do ukształtowania się po stronie pracodawcy nieskrępowanej i niczym nie ograniczonej władzy dyskrecjonalnej w odniesieniu do możliwości takiego rozwiązania stosunku pracy. W efekcie rodzić to może niebezpieczeństwo przekształcenia się wyjątku w zasadę.

Zdaniem Trybunału, art. 58 ust. 3 w zakresie w jakim nakazuje stosowanie art. 41¹ kodeksu pracy, narusza także zasadę równości wyrażoną w art. 32 konstytucji. Zgodnie bowiem z przyjętą linią orzecniczą Trybunału wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się cechą w równym stopniu istotną, powinny być traktowane równo, według jednakowej miary (*U. 7/87*). Z tak rozumianej zasady równości wynika więc, iż wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę z pracownikami administracji,

może nastąpić tylko wtedy, gdy jest zgodne z ogólnymi przepisami kodeksu pracy. Zasada ta dotyczy wszystkich pracowników, nie tylko pracowników administracji. Nadzwyczajna regulacja prawna dotyczyć może tylko tych pracowników, których pracodawca spełnia wymagania przewidziane w art. 41¹ kodeksu pracy. Wszyscy inni pracownicy, zatrudniani u pracodawców charakteryzują się określoną cechą w równym stopniu. Jeżeli więc pracodawca nie został postawiony w stan likwidacji, albo też nie została ogłoszona jego upadłość (co nie ma miejsca w przypadku reorganizacji zatrudnienia pracowników administracji), przepis znoszący możliwość korzystania z osłon w przypadku wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę za wypowiedzeniem, należy ocenić jako niezgodny z art. 32 konstytucji.

Przepisy kodeksu pracy (art. 38, 39 i 41) zakazują też pracodawcy wypowiedzenia umowy o pracę pracownikom, którym brakuje nie więcej niż 2 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, lub jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku. Zakazują ponadto wypowiedzenia umowy o pracę w czasie urlopu pracownika, a także w czasie innej usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy, jeżeli nie upłynął jeszcze okres uprawniający do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Przepisy te stanowią istotne gwarancje praw pracowniczych, a ich ograniczenia, mogą być ustanawiane tylko w wyjątkowych sytuacjach, wskazanych w kodeksie pracy. W takim stanie rzeczy przewidziane w art. 41¹ kodeksu pracy ograniczenie w prawach pracowników administracji jest niezgodne z art. 32 ust. 1 i 2 konstytucji.

Zarzuty wnioskodawcy dotyczące naruszenia prawa zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 konstytucji), uznać należy za niezasadne z przyczyn, o których mowa w dalszej części uzasadnienia.

3. Analizując zarzuty wnioskodawców dotyczące art. 58 ust. 1, Trybunał zauważa, że zmiierzają one w trzech zasadniczych kierunkach. Po pierwsze – wnioskodawcy zwracają uwagę na naruszenie praw związków zawodowych i organizacji związkowych, polegające na pozbawieniu ich możliwości ochrony swoich członków i osób, które reprezentują, przed wypowiedzeniem umowy o pracę, a także na pozbawieniu członków władz związków zawodowych ochrony przed wypowiedzeniem i rozwiązaniem stosunku pracy. Po wtóre – zarzucają oni naruszenie przez kwestionowane przepisy ustawy z 13 października 1999 r., zagwarantowanego w konstytucji prawa do pracy i ochrony

przed bezrobociem. Po trzecie – kładą nacisk na naruszenie konstytucyjnego prawa obywateli do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Rozważając zarzuty wnioskodawców dotyczące naruszenia przez art. 58 ust. 1 uprawnień związków zawodowych, Trybunał zauważa, że art. 58 ust. 1 wprowadza w odniesieniu do pracowników administracji rządowej i samorządowej szczególny tryb ustania stosunku pracy, a mianowicie jego wygaśnięcie z mocy prawa. Określając relację tego przepisu do uregulowań ogólnych dotyczących rozwiązania stosunku pracy zawartych w kodeksie pracy, stwierdzić trzeba, iż art. 58 ust. 1 stanowi w stosunku do nich regulację szczególną (*lex specialis*).

Owa szczególność wiąże się z zasadniczymi przeobrażeniami związanymi z przebudową całego systemu terenowej administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz ze zmianą podziału terytorialnego na szczeblu ponadgminnym. W konsekwencji doszło do utworzenia samorządu powiatowego i wojewódzkiego, zniesienia urzędów rejonowych a także zmian w zakresie funkcjonowania administracji zespolonej i niezespolonej. Istotnym dopełnieniem tych przeobrażeń jest też zmniejszenie się liczby województw (zmiana podziału terytorialnego na tym szczeblu), a co za tym idzie zniesienia części województw dotąd istniejących. Do tego doszła jeszcze przemiana w zakresie usytuowania większości organów tzw. administracji specjalnej, z których część stała się organami administracji zespolonej a część organami administracji niezespolonej.

Ustawodawca dokonał radykalnych zmian, które z konieczności w bardzo szerokim zakresie miały wpływ na zatrudnienie w organach administracji rządowej i organach samorządu terytorialnego. Taka sytuacja wymagała od ustawodawcy wprowadzenia rozwiązań prawnych, które prowadziłyby w stosunku do wszystkich pracowników, którzy w następstwie takich rozwiązań prawno-ustrojowych podlegają zwolnieniu, jednakowych zasad ich traktowania w związku z utratą pracy. Wprowadzenie tak istotnych zmian w ustroju administracji publicznej (rządowej i samorządowej), z którymi wiązała się konieczność likwidacji niektórych organów oraz ich urzędów oraz radykalnych przesunięć w zakresie zatrudnienia, zobowiązywały w odniesieniu do pracowników wymienionych w art. 52-54 i art. 56 do wprowadzenia takich rozwiązań prawnych, które przynajmniej w minimalnym zakresie zabezpieczałyby ich uprawnienia pracownicze, a z drugiej strony takich, które poszczególne grupy pracowników podlegających zwolnieniu stawiałyby w jednakowej sytuacji. W art. 58 ust. 1 przyjęto w związku z tym zasadę, że stosunki pracy pracowników, o których mowa w art. 52-54 i art.

56 wygasają z mocy prawa w ustalonym w ustawie terminie. Taka zasada wzbudzała zawsze kontrowersje. Jednakże jej zastosowanie usprawiedliwia nie tylko specyficzna sytuacja prawna związana z reformą administracji publicznej w skali globalnej, ale i także okoliczność, że stwarza równość co do sposobu rozwiązania stosunków pracy w stosunku do wszystkich osób, których dotyczy. Biorąc pod uwagę nadzwyczajność i wyjątkowość takiej zasady, ustawodawca nie powinien jej stosować, gdy nie usprawiedliwia tego potrzeba zabezpieczenia innych niż ochrona pracy, konkurencyjnych wartości konstytucyjnych. Biorąc pod uwagę okoliczność, że w zakresie dotyczącym ustania stosunku pracy zastosowano rozwiązania nadzwyczajne, za usprawiedliwione uznać można te środki prawne, które są niejako logiczną konsekwencją przyjętej zasady wygasania stosunku pracy z mocy prawa. Dotyczy to także uprawnień związków zawodowych w zakresie ochrony stosunków pracy.

Na podstawie przepisów ogólnych regulujących stosunki pracy, w szczególności art. 38 kp, pracodawca ma obowiązek zawiadomienia na piśmie zakładowej organizacji związkowej reprezentującej pracownika o zamiarze wypowiedzenia pracownikowi umowy o pracę, podając jednocześnie przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie umowy. W przypadku nieuwzględnienia przez pracodawcę zgłoszonych zastrzeżeń zakładowej organizacji związkowej, pracodawca obowiązany jest przedstawić sprawę ogólnokrajowej organizacji związkowej. Pracodawca nie jest związany opinią wyrażoną przez związki zawodowe, jednakże wysoce sformalizowana procedura konsultacyjna w tego rodzaju sytuacjach stanowi realny środek oddziaływania przez organizacje związkowe na pracodawcę. Nietrzymanie przez pracodawcę obowiązku konsultacji związkowej stanowi, w przypadku gdy nie upłynął termin wypowiedzenia, podstawę do uznania go za bezskuteczne a w przypadku upływu tego terminu, podstawę do roszczenia o przywrócenie do pracy.

Art. 32 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, przyznaje członkom władz tych organizacji, daleko idące gwarancje trwałości ich stosunku pracy. Pracodawca, ze względu na jego treść, nie może bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej wypowiedzieć ani też rozwiązać stosunku pracy z pracownikiem, który pozostaje członkiem zarządu lub komisji rewizyjnej zakładowej organizacji związkowej. Wypowiedzenie takie nie jest również możliwe w okresie roku po wygaśnięciu mandatu w tych organach. Pracodawca nie może też bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej jednostronnie zmienić warunków pracy lub płacy na niekorzyść pracownika,

który pozostaje członkiem takich organów związkowych, w okresie trwania ich kadencji. Tak daleko idąca ochrona przysługuje również członkom komitetów założycielskich związków zawodowych przez okres sześciu miesięcy od dnia utworzenia komitetu.

Przepisy kodeksu pracy przyznają zatem związkom zawodowym daleko idące uprawnienia w zakresie ochrony pracowników przed wypowiedzeniem i rozwiązaniem z nimi umowy o pracę, zaś przepisy ustawy o związkach zawodowych, zapewniają szeroką ochronę przed wypowiedzeniem i rozwiązaniem stosunku pracy członkom wskazanych organów związków zawodowych, w okresie sprawowania przez nich funkcji w tych organach, a nawet po ich zakończeniu. Zarówno obowiązek konsultacji ze związkami zawodowymi zamiaru wypowiedzenia pracownikowi umowy o pracę, jak i szczególna ochrona stosunku pracy członków odpowiednich organów związków zawodowych w okresie sprawowania przez nich funkcji, ma miejsce jedynie w przypadku w którym dochodzi do wypowiedzenia lub rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem, którego związek reprezentuje lub z członkiem władz organizacji związkowej.

Art. 58 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. jako przepis szczególny w stosunku do kodeksu pracy i ustawy o związkach zawodowych, wprowadza instytucję ustania stosunku pracy poprzez jego wygaśnięcie z mocy prawa w oznaczonej dacie. Na gruncie tak określonego stanu prawnego, nie mamy zatem do czynienia z jakimkolwiek oświadczeniem woli czy też decyzją pracodawcy, powodującą skutek w postaci wypowiedzenia, bądź rozwiązania umowy o pracę. Umowa wygasa bowiem z mocy samego prawa, po spełnieniu się przesłanki w postaci upływu określonego terminu (30 czerwca 1999 r.). Również nieprzyjęcie przez pracownika zaproponowanych mu nowych warunków pracy lub płacy na dalszy okres (art. 58 ust. 1) nie stanowi elementu władczego działania ze strony pracodawcy, któremu można byłoby przyznać cechy wypowiedzenia (decyzji o wypowiedzeniu) skutkującej rozwiązaniem stosunku pracy. Odrzucenie zaproponowanych warunków pracy stanowi, na gruncie kwestionowanego przepisu, jedynie przesłankę wygaśnięcia stosunku pracy z mocy prawa na zasadach ogólnych przewidzianych w tejże ustawie, z tą jednak różnicą, iż termin wygaśnięcia jest inny niż w przypadku zasady ogólnej (15 czerwca 1999 r.). Wcześniejszą datę wygaśnięcia stosunku pracy w tym przypadku można uznać za usprawiedliwioną okolicznością nieprzyjęcia nowych warunków pracy. Pracownik w gruncie rzeczy decyduje wtedy sam o tym czy poddać się ogólnej zasadzie wygaśnięcia stosunków pracy z mocy prawa czy też przyjąć

nowe warunki pracy. Jeżeli nie przyjmie nowych warunków pracy, to niejako godzi się na wygaśnięcie dotychczasowego stosunku pracy z mocy samego prawa.

W związku z tym, że na gruncie art. 58 ust. 1 nie ma miejsce wypowiedzenie ani też z inne indywidualne rozwiązanie stosunku pracy, nie jest możliwe realizowanie w stosunku do tej grupy pracowników uprawnień związków zawodowych wynikających z art. 38 kp ani z art. 32 ustawy o związkach zawodowych, gdy rzecz odnosi się do członków władz tychże związków, podlegających ochronie.

Trybunał nie podziela zarzutu, że taki stan prawny jest niezgodny z art. 12 konstytucji zawierającym deklarację, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych. Problematyka działalności związków zawodowych w systemie gospodarki rynkowej, ma charakter szczególnie istotny. Znajduje się ona bowiem na styku, z jednej strony – naturalnych dążeń podmiotów działających na rynku (pracodawców) do maksymalizowania zysków (przy jednoczesnej minimalizacji kosztów, w tym kosztów pracy), z drugiej zaś strony – istniejącą w demokratycznym państwie prawnym potrzebą ochrony pracowników przed ewentualną samowolą pracodawcy. Dlatego też określenie statusu związków zawodowych jako organizacji służących ochronie i reprezentacji interesów pracowniczych, winno być dokonane ze szczególną ostrożnością i rozważą. Nadmierne ograniczenie praw i swobody działalności związków zawodowych prowadzić może do naruszenia praw pracowniczych (w tym też godności człowieka).

Biorąc jednak pod uwagę dokonywane ważne przeobrażenia ustrojowe, a zwłaszcza przyjętą w art. 58 ust. 1 zasadę wygaśnięcia stosunków pracy osób wymienionych w art. 52-54 i 56 z mocy ustawy, uznać należy, że z punktu widzenia zasady równości wszystkich pracowników, których wspólną łączącą ich cechą relewantną jest właśnie to, że ich stosunki pracy wygasają z mocy prawa, usprawiedliwione jest odstąpienie od niektórych środków prawnych związanych z ochroną stosunków pracy. Przemawia za tym przynajmniej dwie okoliczności. Po pierwsze – wygaśnięcie stosunków pracy z mocy samego prawa rodzi pewien automatyzm, gdzie przy konsekwentnym stosowaniu tejże zasady, faktycznie nie ma miejsca na wartościowanie sytuacji prawnych a także na jakąkolwiek formę oświadczenia woli, zarówno ze strony pracodawcy jak i związków zawodowych, ponieważ nie ma miejsca na taką indywidualizację okoliczności prawnych i faktycznych, w której możliwa byłaby aktywność któregośkolwiek z tych podmiotów, mająca wpływ na treść stosunku prawnego. Po drugie – jeżeli uznać, że z

punktu widzenia zasady równości wszystkich pracowników, o których mowa w art. 52-54 i 56, podlegających takiemu trybowi rozwiązania stosunku pracy, przyjęta zasada jest uprawniona, to każde odstępstwo od takiego automatycznego wygaśnięcia stosunku pracy prowadzić mogłoby do naruszenia zasady równości. Aktywność związków zawodowych zaś możliwa byłaby jedynie wtedy, gdyby ustawodawca przewidywał możliwość indywidualizacji sytuacji a więc odstępstwa od przyjętego w art. 58 ust. 1 mechanizmu wygaśnięcia stosunku pracy. Biorąc pod uwagę okoliczność, że ustawodawca poprzez wygaśnięcie z mocy prawa stosunków pracy wprowadził w zakresie wygasania stosunków pracy automatyzm, wszelkie odstępstwa od niego prowadzić mogą do naruszenia wyrażonej w art. 32 konstytucji zasady równości. Dlatego też Trybunał uznał za niezgodny z konstytucją art. 58 ust. 3, który wprowadzając możliwość wypowiedzenia przez pracodawcę stosunku pracy przed jego wygaśnięciem z mocy prawa, odstąpił od zasady określonej w art. 58 ust. 1, nie przyjmując związanych z tym konsekwencji w zakresie dotyczącym ochrony pracowników.

Nie ulega więc wątpliwości, że kwestionowany art. 58 ust. 1 przez wprowadzenie wygaśnięcia stosunków pracy z mocy prawa, prowadzi do ograniczenia uprawnień związków zawodowych w odniesieniu do ochrony praw pracowniczych. Ograniczenie to jednak jest usprawiedliwione naturą mechanizmu przyjętego w art. 58 ust. 1. Brak takiego ograniczenia mógłby prowadzić do osłabienia innych wartości i zasad konstytucyjnie chronionych, a zwłaszcza zasady równości. W takim stanie rzeczy stwierdzić należy, że ustawodawca mimo iż rzeczywiście ograniczył uprawnienia związków zawodowych, to jednak nie naruszył przez to ani art. 2, ani też art. 12 Konstytucji RP, które muszą być rozpatrywane w perspektywie innych wartości konstytucyjnych.

W tym duchu należy również interpretować podane przez wnioskodawców jako wzorzec odniesienia przepisy Konwencji Nr 87 MOP dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych. Konwencja dotycząca wolności i ochrony praw związkowych nie zawiera definicji i nie wyjaśnia wyczerpująco istoty wolności związkowej (oraz praw związkowych). Odnosi się do niej treść art. 2 stanowiącego, iż: pracownicy i pracodawcy bez jakiegokolwiek rozróżnienia, mają prawo, bez uzyskania uprzedniego zezwolenia tworzyć organizacje według swego uznania, jak też przystępować do tych organizacji, przy jednoczesnym obowiązku stosowania się do ich statutów. Niewątpliwie art. 58 ustawy nie zabrania tworzenia, ani też przystępowania do tworzonych związków zawodowych. Dokonuje jedynie (i to tylko w ściśle określonym zakresie) ograniczenia ich uprawnień w

odniesieniu do praw pracowników znajdujących się w określonej ustawą sytuacji prawnej. Wszelkie zatem przepisy szczegółowe Konwencji, powołane przez wnioskodawców jako wzorzec odniesienia, a mające na celu zobowiązanie członków MOP do stosowania środków zapewnienia pracownikom i pracodawcom swobodnego wykonywania praw związkowych, oraz do zakazu ograniczania wykonywania tych praw, odnoszą się przede wszystkim do praw związkowych opisanych w art. 2 Konwencji – to jest prawa swobodnego tworzenia i przystępowania do związków. W przypadku kwestionowanej ustawy prawa te nie zostały naruszone.

Trybunał Konstytucyjny stanął zatem na stanowisku, iż art. 58 ust. 1 nie jest sprzeczny z art. 12 konstytucji oraz art. 11 Konwencji Nr 87 MOP dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych.

Nawiązując do stanowiska przedstawionego w piśmie Prokuratora Generalnego z 11 marca 1999 r. – Trybunał nie podziela jego poglądu co do tego, że przepis art. 12 konstytucji, jest kwintesencją zasad wynikających z podanych jako wzorzec odniesienia przepisów Konwencji Nr 87 MOP dotyczących wolności związkowej i ochrony praw związkowych. Konstytucja z racji swej szczególnej pozycji w hierarchii źródeł prawa posiada najwyższą moc prawną w państwie. Wszelkie zatem inne akty stanowiące źródła prawa powszechnie obowiązującego, stanowiąc winny realizacji przepisów konstytucji. Przepisy konstytucji nie pochłaniają przepisów ustawowych czy innych aktów rangi podkonstytucyjnej. Przy badaniu konstytucyjności zakwestionowanych przepisów należy zatem wziąć pod uwagę zarówno art. 12 konstytucji, jak i art. 11 Konwencji Nr 87 MOP dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych.

4. Druga grupa zarzutów podnoszonych przez wnioskodawców, dotyczy niezgodności przepisów art. 58 ust. 1, 3 i 4 z art. 65 ust. 5 i art. 32 ust. 1 i 2 konstytucji. Wnioskodawcy podnoszą, iż na mocy przepisu art. 65 ust. 5 konstytucji obowiązkiem organów Państwa, jest prowadzenie polityki zmierzającej do pełnego i efektywnego zatrudnienia, poprzez realizowanie programów, oraz organizowanie innych form zapobiegania i zwalczania bezrobocia. Konieczne w tym kontekście jest zwrócenie uwagi na charakter podanego wzorca. Adresatem zawartej w nim normy są władze publiczne, a więc te organy państwa, które poprzez swoje kompetencje i związaną z ich realizacją działalność mogą do opisanych w tej normie stanów przyczynić się. Nie jest zatem możliwe wskazanie jednego adresata tej normy. Ustawodawca – chociaż bardzo ważnym –

jest tylko jednym z organów, na którym ciąży obowiązek ich realizacji. Brak konkretyzacji adresata normy wynika z jej specyfiki i charakteru. Art. 65 ust. 5 konstytucji, jest bowiem przepisem programowym wskazującym na zasadnicze kierunki działań władzy publicznej.

Uchwalenie ustawy powodującej wygaśnięcie stosunków pracy (a więc *de facto* utratę pracy) przez urzędników administracji rządowej i samorządowej – jak twierdzi wnioskodawca – narusza przepis art. 65 ust. 5 konstytucji w ten sposób, iż w wyniku wejścia w życie ustawy nie tylko nie ulega zmniejszeniu skala bezrobocia, ale wiele osób które dotąd prace posiadało, traci ją. Takie wnioskowanie jest swoistym uproszczeniem, gdy ujmuje się je w kontekście jednego przepisu konstytucji czy ustawy. Problem ma bowiem wymiar systemowy i tak też należałoby widzieć art. 65 ust. 5 konstytucji. Przepis ten odnosi się bowiem do podejmowania przez organy państwa działań o charakterze pozytywnym, na co wyraźnie wskazuje znajdująca się w nim egzemplifikacja.

Konieczne wydaje się także zwrócenie uwagi na to, że przepisy obowiązującej konstytucji oraz innych ustaw nie gwarantują nienaruszalności zatrudnienia. Konstytucja zwraca jedynie uwagę (art. 65 ust. 1), że swobodę zatrudnienia i miejsca pracy mogą ograniczać jedynie ustawy. Ze względu na potrzebę zmian strukturalnych w Polsce (w tym wypadku zmian ustroju administracji publicznej) uzasadnione może być ograniczenie praw jednostki, w tym też trwałości stosunku pracy, ze względu na interes publiczny czy dobro wspólne. Przepisy różnych ustaw – zauważa Prokurator Generalny – chronią trwałość stosunku pracy przed dowolnością jego rozwiązania ze strony pracodawcy, a nie ustawodawcy. O ile pierwsza część wypowiedzi Prokuratora Generalnego nie budzi wątpliwości, to z drugą częścią nie można byłoby zgodzić się, ponieważ przywołane przepisy konstytucyjne chronią także przed dowolnością ustawodawcy. W tym kontekście mimo programowego charakteru art. 65 ust. 5 Konstytucji RP przyjąć należałoby za J. Trzczańskim, że w normach programowych “jest zawarte minimum praw obywatelskich, jako odpowiednik minimum obowiązków organów władzy publicznej”. Stanowisko to trudno byłoby kwestionować. W związku z tym trudno byłoby w odniesieniu do norm programowych uznać, że nie dają one podstaw do odnalezienia w nich żadnych obowiązków organów publicznych, tak jak i nie sposób przyjąć, że “konstytucyjnie poręczone prawa socjalne nie mają żadnego normatywnego wyrazu”. “Można zresztą – pisze w artykule pt. *Skarga konstytucyjna – niektóre dylematy Z. Czeszejko-Sochacki* (Przeгляд Sejmowy Nr 6/99, s. 38) – na przykładzie art. 65 ust. 5 konstytucji zauważyć, że w przepisie tym ustrojodawca wyraźnie określił: 1) cel (pełna produktywizacja

zatrudnienia), 2) adresata (władze publiczne), 3) nakazane zachowanie, zmierzające do osiągnięcia tego celu (realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowania i wspierania poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych o i prac interwencyjnych). Sprawą otwartą pozostaje w jakim zakresie adresat (organ władzy publicznej) powinien wykonać ten konstytucyjny nakaz. Konstytucyjne minimum obowiązku organy władzy publicznej oznacza jednak, że w jakimś stopniu obowiązek ten musi spełnić. Korelatem obowiązku władzy publicznej jest prawo jednostki do co najmniej tego minimum realizacji”. Trybunał zauważa jednak, iż mimo podniesionych przez wnioskodawcę wątpliwości art. 58 ust. 1 nie jest niezgodny z art. 65 ust. 5, ponieważ owo minimum, wprawdzie także w minimalnym zakresie, ale jednak, zostało zrealizowane poprzez zapewnienie 6-miesięcznego zatrudnienia ochronnego, które dawało im szansę uchronienia się przed bezrobociem.

Nie można także podzielić stanowiska wnioskodawcy, że art. 58 ust. 1 narusza wynikającą z art. 32 ust. 1 konstytucji zasadę równości obywateli wobec prawa. Istoty tej niezgodności wnioskodawcy upatrują w braku zawarcia w kwestionowanych przepisach konkretnych programów osłon socjalnych dla pracowników restrukturyzowanej administracji, gdy – ich zdaniem – innym grupom zawodowym np.: policji czy straży pożarnej, a w szczególności górnikom, zapewniono korzystniejsze warunki socjalne, co w efekcie oznaczać ma dyskryminację pracowników administracji. Ze stanowiskiem takim nie można się zgodzić.

Przedmiotem analizy Trybunału nie jest łączne rozpatrywanie ustaw reformujących administrację, ustaw reformujących górnictwo itd. Tylko bowiem w takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny mógłby rozpatrzyć kwestię dyskryminacji czy nierównego traktowania zwalnianych pracowników obydwu tych działów gospodarki. Ale i wtedy zobowiązany byłby do rozpatrywania problemu przy uwzględnieniu cech relewantnych, dających możliwość przyrównywania poszczególnych grup, co ze względu na ich specyfikę mogłoby być niemożliwe, ponieważ każda z tych grup została wyróżniona ze względu na inne cechy relewantne. Zgodzić się więc należałoby z Prokuratorem Generalnym, że zarzut nierównego traktowania i dyskryminacji pracowników administracji publicznej jest niezasadny także z tego względu, że grupowe zwolnienie pracowników z mocy ustawy nie różnicuje ich w ramach określonej grupy pracowniczej. Jest to tym bardziej uprawnione, że Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 58 ust. 3, który prowadził do pewnego zróżnicowania w tym względzie.

Tworzenie programów osłonowych jest kwestią określonych wyborów ekonomicznych i politycznych, które nie podlegają kontroli konstytucyjnej. Niewątpliwie ustawodawca podjął działania osłonowe utrzymując ciągłość zatrudnienia pracowników administracji od 1 stycznia 1999 r. do dnia wygaśnięcia poprzedniego stosunku pracy (30 czerwca 1999 r.), niezależnie od tego czy pracowali w jednostkach administracji rządowej czy samorządowej. Dopiero z tą drugą datą, a więc po pół roku od wejścia reformy w życie, zastosowanie znajdują rozwiązania przewidziane w art. 58 ust. 1. W ten sposób ustawodawca określił kilkumiesięczny okres zabezpieczający, pozwalający zainteresowanym pracownikom na rozwiązanie ich problemów i ewentualne nawiązanie nowych stosunków pracy. Co więcej w art. 58 ust. 5 przewidziane zostały dalsze osłony dla pracowników, którzy nie zostaną ponownie zatrudnieni w administracji. W przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w art. 58 ust. 1, pracownikom mianowanym przysługuje świadczenie pieniężne przewidziane w art. 13(1) ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.), natomiast pozostałym – przysługuje odprawa, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 ze zm.). Czy są to osłony wystarczające nie należy do oceny Trybunału. Trybunał może jedynie wyrazić stanowisko, że ewentualne niezadowalające działania osłonowe – na które zwracają uwagę wnioskodawcy – mogą mieć negatywne konsekwencje nie tylko dla pracowników administracji ale i dla odbioru przeprowadzonej reformy, co ustawodawca – podlegający kontroli politycznej – z pewnością brał pod uwagę. Nie jest jednak możliwa ocena przez Trybunał samej jakości przeprowadzonej reformy, ponieważ nie ma w tym względzie podstaw do wyciągnięcia normatywnie uzasadnionych wniosków, pozwalających na stwierdzenie, że nie mieści się ona w kategoriach ważnego interesu publicznego. Taka ocena na etapie uchwalania przepisu – w tym konkretnym przypadku – jest niemożliwa. Dlatego też Trybunał zakładając domniemanie konstytucyjności ustaw, zobowiązany jest uznać także domniemanie istnienia ważnego interesu publicznego leżącego u podstaw wprowadzonych rozwiązań prawnych, zwłaszcza, że nie znalazł argumentów, które takie domniemanie podważałyby. W takim stanie rzeczy kwestionowane przepisy ustawy nie mogą być uznane za niezgodne z art. 32 konstytucji.

Jednym z zarzutów wnioskodawców jest też zarzut naruszenia praw nabytych. “Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ochrona praw nabytych

jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw” (K. 5/99). Ochrona praw nabytych nie może iść tak daleko aby uniemożliwiła zasadniczą reformę polskiego systemu prawnego, w tym systemu norm regulujących funkcjonowanie organów administracji publicznej. Wydaje się, że w przedmiotowej sprawie wnioskodawcom chodziło nie tyle o ochronę praw nabytych, co pewności prawa. Ale i tu stwierdzić należy, że zasada pewności prawa podlega ograniczeniu w szczególności gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna albo gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach konstytucji. “Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo – orzekł Trybunał w sprawie K. 3/99 – nie wynika, że każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości. Ustanawiając kwestionowane przez wnioskodawcę ograniczenia, ustawodawca pozostaje w zgodzie z systemem ocen wynikających z konstytucji i ustawodawstwa lat 90”. Reforma ustroju państwa, w tym ustroju administracji publicznej, dotyczy samych fundamentów ładu publicznego w państwie. W takim przypadku istnieją wystarczająco silne argumenty przemawiających za odstępniem od zasady stabilności i pewności prawa. Zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które dotyczą nawiązywania i rozwiązywania stosunków pracy.

5. Trzecia grupa zarzutów wnioskodawcy zmierza w kierunku wykazania, iż kwestionowane przepisy prowadzą do zamknięcia pracownikom administracji rządowej i samorządowej prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Jako konstytucyjny wzorzec odniesienia wnioskodawcy podali art. 78 konstytucji.

Art. 78 konstytucji określa prawa stron postępowań sądowych i administracyjnych do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Ponieważ wymienione prawo do zaskarżania rozstrzygnięć dotyczy orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, to już z wykładni językowej przepisu art. 78 konstytucji wynika, iż zasada ta może być stosowna wyłącznie w sytuacjach, kiedy po przeprowadzeniu konkretnego postępowania wydane zostało (lub może być wydane) jakiegokolwiek orzeczenie lub decyzja administracyjna. Istotą naruszenia art. 78 konstytucji, jest zatem sytuacja, w której następczo w stosunku do wydanego orzeczenia lub decyzji administracyjnej pojawia się niemożność zaskarżenia takich rozstrzygnięć w sądowym czy administracyjnym toku instancji.

Problem taki może nie pojawiać się (nie pojawia się) w związku ze stosowaniem kwestionowanych przepisów ustawy z 13 października 1998 r. Art. 58 ust. 1 wprowadza bowiem instytucję wygaśnięcia stosunku pracy z mocy prawa. W przypadku takiego ustania stosunku pracy nie ma ani podstawy prawnej, ani nawet możliwości władczego oświadczenia woli przez pracodawcę, a także wydania decyzji lub orzeczenia przez właściwe organy państwa, których skutkiem byłoby ustanie stosunku pracy. Pracodawca – nie mając innej możliwości – powiadamia jedynie pracownika, iż w ustawowo określonym terminie stosunek pracy wygaś. Także przy braku powiadomienia skutek w postaci wygaśnięcia stosunku pracy następuje *ex proprio vigore*. Wygaśnięcie z mocy prawa stosunku pracy powoduje, że pracodawca faktycznie nie ma żadnych możliwości korzystania z prawem określonego władztwa, bo żaden zakres takiego władztwa nie został przewidziany. Nie ma więc możliwości ani negatywnego ani pozytywnego ustosunkowania się do sytuacji prawnych powstałych z mocy samego prawa.

Przy wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa nie ma miejsca połączona z wyrażeniem woli przez pracodawcę indywidualizacja i konieczna przy indywidualnych rozstrzygnięciach podwójna konkretyzacja normy prawnej, w związku z tym nie mogą do takich stanów odnosić się zasady określone w art. 78 konstytucji. Określona w art. 78 konstytucji zasada znajduje zastosowanie tylko tam, gdzie prawa i wolności podlegają konkretyzacji i indywidualizacji a więc wtedy gdy istnieje możliwość wydawania indywidualnych rozstrzygnięć prawnych (decyzji, orzeczeń itd.). Nie można więc mówić o prawie do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, gdy nie istnieją i nie mogą istnieć, ze względu na naturę powstałych stosunków prawnych, indywidualne rozstrzygnięcia, ponieważ – poza Trybunałem Konstytucyjnym – żaden sąd ani organ

administracji nie ma, niezależnych od takich indywidualizujących orzeczeń kompetencji orzekania o obowiązywaniu lub nie konkretnych przepisów prawa, zwłaszcza przepisów ustawowych, ponieważ nie jest sądem nad prawem. Także w przypadku stosunków pracy, można mówić o konstytucyjnym prawie do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, gdy prawo przewiduje możliwość indywidualizacji sytuacji prawnych pracowników poprzez rozstrzygnięcia prawne konkretnych organów państwa. Dlatego też w niniejszej sprawie nie znajdują zastosowania przepisy działu II, rozdziału II, oddziału 7 kodeksu pracy, gdzie mówi się o wygaśnięciu stosunków pracy, jednakże w sytuacji gdzie ma miejsce konkretyzacja sytuacji prawnej i osoby, bądź to poprzez konkretne okoliczności faktyczne, bądź w związku z zaistnieniem ściśle określonej sytuacji prawnej. W niniejszej sprawie takie okoliczności nie zachodzą, ponieważ wygaśnięcie stosunku pracy następuje z mocy samego prawa a ustawa nie dopuszcza indywidualizacji w ramach grupy pracowniczej do której odnosi się. Gdyby – inaczej niż to przyjęto w ustawie – miała miejsce indywidualizacja w odniesieniu do jakiejś części pracowników w ramach grupy pracowniczej cechującej się daną cechą relewantną, mogłoby to prowadzić do naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 konstytucji. Stąd też ustawodawca dla uniknięcia takiego zarzutu był zobowiązany do wprowadzenia regulacji, którą przyjął, ponieważ dawała ona gwarancję równego traktowania pracowników danej grupy. Prawo do zaskarżenia indywidualnych decyzji i orzeczeń zachowane mogą być tam gdzie miały miejsce indywidualne rozstrzygnięcia. Dotyczy to wprowadzonego na mocy art. 58 ust. 3 reżimu wypowiedzenia umowy określonego w art. 41¹ kp. W tego typu sytuacjach stosuje się odpowiednio kodeks pracy.

Innymi słowy w przypadku art. 58 ust. 1 zarzut niezgodności z ww. przepisem konstytucji jest bezprzedmiotowy, ponieważ natura kształtowanych w związku z wygaśnięciem stosunku pracy z mocy prawa stosunków prawnych jest tego rodzaju, że w rzeczywistości możliwość kwestionowania indywidualnych rozstrzygnięć nie istnieje, ponieważ takich rozstrzygnięć nie ma. W tym stanie rzeczy kwestionowane przepisy ustawy z 13 października 1998 r. nie są niezgodne z art. 78 konstytucji, a przez to z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Również na gruncie drugiego z kwestionowanych przepisów – art. 58 ust. 3 prawo do zaskarzania decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji nie zostało naruszone. Przepis art. 41¹ kodeksu pracy, choć ogranicza niektóre uprawnienia pracownicze w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę, nie zamyka jednak

pracownikowi możliwości poddania sporu pracowniczego pod rozstrzygnięcie sądu, bądź w przypadku postępowania wobec osób posiadających status pracownika urzędów państwowych – na zasadzie art. 38 ustawy o pracownikach urzędów państwowych – pod rozstrzygnięcie organu odwoławczego.

Biorąc pod uwagę wszystkie przytoczone powyżej argumenty, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.