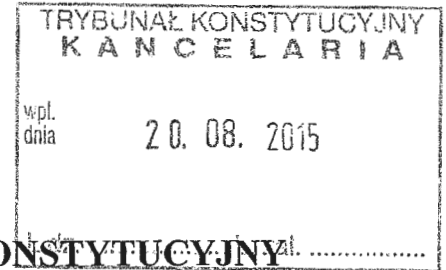




Warszawa, dnia 18 sierpnia 2015 r.

PG VIII TK 31/15

SK 6/15



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną R. N., w której zarzucono niezgodność:

1) art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.) w związku z art. 68 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.; dalej: k.p.) z art. 24, art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 20, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 65 ust. 5 Konstytucji;

2) art. 35 ust. 1 pkt 2 wymienionej w pkt 1 ustawy o lasach – w zakresie, w jakim obejmuje stanowisko pracy leśniczego nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania i odwołania – z art. 2, art. 24, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji;

3) art. 70 § 2 k.p. – w zakresie, w jakim wyłącza (bez wskazania innych rozwiązań) możliwość powierzenia odwołanemu pracownikowi pracy na wcześniej zajmowanym lub innym stanowisku pracy – z art. 24, art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 20, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 65 ust. 5 Konstytucji;

4) art. 72 § 3 k.p. – w zakresie, w jakim skraca o połowę okres ochrony stosunku pracy pracownika w wieku przedemerytalnym, zatrudnionego na podstawie powołania, w stosunku do ogółu pracowników, o których mowa w art. 39 k.p. – z art. 24, art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 20, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 65 ust. 5 Konstytucji

– na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 35 ust. 1 pkt 2b lit. d ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.) jest zgodny z art. 24 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

R. N. (dalej: Skarżąca) zaskarżyła wymienione na wstępie niniejszego stanowiska przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.; dalej: ustawa o lasach) oraz ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.; dalej: Kodeks pracy lub k.p.).

Zaskarżone przepisy stanowiły – zdaniem Skarżącej – podstawę prawną wyroku Sądu Okręgowego w S z dnia października 2011 r., sygn.

, którym ostatecznie orzeczono o jej prawach określonych w Konstytucji.

Postanowieniem z dnia 22 października 2013 r., sygn. Ts 48/12, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Rozstrzygnięcie to zaskarżyła Skarżąca i w *petitum* zażalenia wniosła o nadanie jej skardze dalszego biegu w zakresie niezgodności art. 35 ust. 1 ustawy o lasach z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2, art. 24 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po rozpoznaniu zażalenia Skarżącej, Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. Ts 48/12, uwzględnił wniesiony środek odwoławczy w zakresie badania zgodności art. 35 ust. 1 pkt 2b lit. d ustawy o lasach z art. 24, art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skargę wniesiono na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca została zatrudniona w dniu listopada 1977 r., na podstawie umowy o pracę, w Nadleśnictwie L. W dniu kwietnia 1982 r. powołano ją na stanowisko leśniczego Leśnictwa P. Oświadczeniem z dnia maja 2010 r. Skarżąca została odwołana ze stanowiska leśniczego Leśnictwa P w Nadleśnictwie L. W oświadczeniu tym wskazano, że odwołanie jest równoznaczne z trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia stosunku pracy.

Skarżąca wniosła do Sądu Rejonowego w S pozew przeciwko Nadleśnictwu L o przywrócenie jej do pracy. Powództwo zostało oddalone przez ten sąd wyrokiem z dnia marca 2011 r., sygn. W uzasadnieniu swojego orzeczenia sąd stwierdził, że pracodawca nie dokonał odwołania Skarżącej z naruszeniem prawa pracy, a Kodeks pracy nie przewiduje roszczenia o przywrócenie do pracy w odniesieniu do osób zatrudnionych na podstawie aktu powołania.

Od powyższego wyroku Skarżąca złożyła apelację, którą, wyrokiem z dnia października 2011 r., sygn. , Sąd Okręgowy w S oddalił. Sąd drugiej instancji nie podzielił zarzutów Skarżącej odnośnie do naruszenia przez sąd pierwszej instancji przepisów prawa materialnego oraz procesowego. Sąd odwoławczy stwierdził także, że pracodawca nie dokonał odwołania Skarżącej z naruszeniem przepisów regulujących stosunek pracy na podstawie powołania, oraz że nie dokonał tego z naruszeniem jej konstytucyjnych praw oraz zasad współżycia społecznego.

W *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżąca stwierdza, że kwestionowane przepisy naruszyły jej konstytucyjne prawa „w zakresie realizacji zaliczanej do podstawowych zasad Rzeczypospolitej Polskiej ochrony pracy, równości wszystkich wobec prawa, równego traktowania przez władze publiczne i niedyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny oraz równej dla wszystkich ochrony prawnej praw majątkowych, w zakresie ochrony trwałości stosunku pracy, ograniczając te prawa (...) bez rzeczywistej potrzeby, pomimo niezastnienia w odniesieniu do stanowiska pracy leśniczego (...) przesłanek, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, w zakresie, w jakim nadano jej bieg postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2015 r., Skarżąca podnosi, że praca najemna jest podstawą utrzymania zdecydowanej większości zatrudnionych. Stosunek pracy i jego trwałość, jak i możliwość zatrudnienia, powinny podlegać ochronie w miarę możliwości równej dla wszystkich, a odstępstwa od zasad określonych w art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji mogą wystąpić jedynie w przypadkach wskazanych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Ograniczenie w zakresie trwałości stosunku pracy leśniczego nie spełnia tego wymogu.

Zdaniem Skarżącej, utrzymywanie w Lasach Państwowych dużej liczby stanowisk, na których zatrudnienie następuje na podstawie powołania jest niezgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego, gdyż w następstwie zmiany rządu i ministra nadzorującego tę jednostkę organizacyjną może dochodzić do wymiany wszystkich zatrudnionych na podstawie powołania, a także do nepotyzmu. Ograniczenia praw pracowniczych w zakresie ochrony stosunku pracy osób zatrudnionych na stanowisku leśniczego nie wymagają ani względy ochrony środowiska, ani tym bardziej inne przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Leśniczy nie jest kierownikiem zakładu pracy, nie zatrudnia pracowników, a podlega mu co najwyżej podleśniczy. Dlatego

niezasadne jest stosowanie wobec niego identycznej podstawy nawiązania stosunku pracy jaki obowiązuje kierowników (dyrektorów) zakładów pracy.

Z tych przyczyn Skarżąca uważa, że zaskarżony przepis narusza jej konstytucyjne prawa, gdyż niepotrzebnie, z naruszeniem zasady równego traktowania i równej dla wszystkich ochrony prawnej praw majątkowych, o których mowa w art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, i bez zaistnienia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, zalicza szeregowo stanowisko leśniczego do grupy stanowisk, których stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 5 – 6). Taki stan prawny prowadzi do naruszenia również jej prawa wynikającego z art. 24 Konstytucji (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 7).

W uzasadnieniu zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2013 r., sygn. Ts 48/12, Skarżąca podała, że zaskarżony przepis bez potrzeby i konieczności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ogranicza, z naruszeniem art. 24 i art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej, prawa majątkowe wynikające ze stosunku pracy osoby zatrudnionej na stanowisku leśniczego. Stosunek pracy jest ze swej natury odpłatny i jego majątkowy aspekt podlega ochronie wynikającej z art. 24 Konstytucji. Skoro praca, w tym w zakresie trwałości stosunku pracy jako podstawa materialna i majątkowa egzystencji człowieka, pozostaje pod ochroną na podstawie art. 24 Konstytucji, to należy przyjąć, iż w swym aspekcie majątkowym podlega ona co do zasady równej dla wszystkich ochronie, o której mowa w art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej, a ewentualne ograniczenie tej ochrony i praw obywatelskich wynikających z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji musi być badane przy zastosowaniu kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonego unormowania konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne.

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego jej rozpoznania zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 47 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, jakie konstytucyjne wolności i prawa oraz w jaki sposób zostały naruszone, a także uzasadnienie, które zawiera uprawdopodobnienie zarzutów postawionych kwestionowanej regulacji. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu.

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17).

Skarga konstytucyjna ma charakter środka ochrony wolności i praw podmiotowych. Owa zasadnicza funkcja określa sposób ukształtowania

konstytucyjnych przesłanek, warunkujących dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi. W szczególności przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że „[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację” (postanowienie z dnia 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z dnia: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05,

OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145 oraz wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z dnia: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131 oraz 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63). Nadanie skardze konstytucyjnej lub wnioskowi dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji wad formalnych tego pisma. Wydanie przez sędziego odpowiedniego zarządzenia w tej kwestii nie usuwa braków formalnych czy oczywistej bezzasadności (zob. postanowienia z dnia: 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; 16 października 2002 r., sygn. K 23/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 76 oraz 16 lutego 2011 r., sygn. SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6). Zatem – jeśli występują co do tego wątpliwości – należy w pierwszej kolejności zweryfikować, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy (zob. postanowienie z dnia 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46).

W rozpatrywanej sprawie wątpliwości budzi sposób uzasadnienia naruszenia przez zaskarżony przepis zasad wynikających z art. 2 Konstytucji (powołanych związkowo z art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej) oraz wskazanie jako samodzielnego wzorca kontroli art. 32 Konstytucji.

W odniesieniu do pierwszej kwestii, Skarżąca ogranicza się do stwierdzenia, iż jej zdaniem utrzymywanie w Lasach Państwowych zbyt dużej liczby stanowisk, na których zatrudnienie następuje na podstawie powołania jest

niezgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego, gdyż w następstwie zmiany rządu i ministra nadzorującego tę jednostkę organizacyjną może dochodzić do wymiany wszystkich zatrudnionych na podstawie powołania, a także do nepotyzmu (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 4). Ponadto Skarżąca kilkakrotnie wskazuje, że kwestionowane uregulowanie jest niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji, nie rozwijając jednak szerzej tej oceny.

Skarżąca nie wykazała na czym polega niezgodność art. 35 ust. 1 pkt 2b lit. d ustawy o lasach z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Skarga konstytucyjna w tym zakresie nie spełnia przewidzianych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK wymogów: sformułowania zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z powołanym wzorcem kontroli, a także uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Wymóg „sformułowania zarzutu” oznacza bowiem konieczność zindywidualizowania relacji między zaskarżonym aktem normatywnym a powołanym wzorcem kontroli, która sprowadza się do ich hierarchicznej niezgodności (zob. wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110). W orzecznictwie Trybunału podkreśla się – o czym była już mowa – że zarzuty powinny zostać wyczerpująco uzasadnione z powołaniem stosownych do ich charakteru dowodów, czego Skarżąca, w odniesieniu do powołanego związkowo art. 2 Konstytucji, nie uczyniła.

Skarżąca powołuje art. 32 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, obok art. 24 i art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej (i podtrzymuje takie ujęcie wzorców w zażaleniu na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2014 r.), dla wykazania nierównego traktowania osób zatrudnionych na stanowisku leśniczego na podstawie powołania. Taki sposób nawiązania stosunku pracy przez leśniczego ma prowadzić do naruszenia konstytucyjnych praw Skarżącej wynikających między innymi z art. 32 Konstytucji. Skarżąca nie wskazuje, jakie są to prawa podmiotowe oraz w żaden

sposób nie odnosi się do wyrażonego w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazu dyskryminacji.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego – zapoczątkowaną postanowieniem z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) – prawo do równego traktowania ma charakter prawa „drugiego stopnia” (metaprawa) i nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności przepisów w procedurze zainicjowanej skargą konstytucyjną; naruszenie zasady równości również musi zostać powiązane z jakimś konstytucyjnym prawem podmiotowym (zob. wyrok z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn.. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40 i powołane tam postanowienie oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego).

Z uwagi na powyższe, postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 i art. 32 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wyrokowania.

Drugą istotną kwestią jest ustalenie znaczenia – dla merytorycznego rozpoznania skargi – faktu uchylecia art. 35 ust. 1 pkt 2b ustawy o lasach mocą ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1032; dalej: ustawa nowelizująca z 2014 r.).

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, „jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”. Jednakże Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że formalne uchylenie przepisu i pozbawienie go powszechnej mocy obowiązywania nie jest równoznaczne z pozbawieniem tego przepisu mocy obowiązującej w każdym przypadku. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, przepis prawny uznany jest za obowiązujący w takim zakresie, w jakim ma nadal zastosowanie do określonych zdarzeń prawnych, a więc przez taki okres, w jakim na jego podstawie są lub mogą być podejmowane

indywidualne decyzje stosowania prawa (por. np. postanowienie z dnia 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 120; wyroki z dnia: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 9 lipca 2009 r., sygn. K 31/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 107). Utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. wyrok z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, OTK ZU nr 7/A/1012, poz. 82 i powołane tam orzeczenia).

Uchylony przepis stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia sądu o prawach Skarżącej. Stwierdzenie jego niekonstytucyjności mogłoby stanowić podstawę do wznowienia postępowania i innego rozstrzygnięcia w sprawie prowadzonej z powództwa Skarżącej. Uchylenie przepisu po wniesieniu skargi konstytucyjnej nie stanowi zatem podstawy do umorzenia postępowania w rozpatrywanym przypadku.

Merytoryczną ocenę zaskarżonego przepisu zasadne jest poprzedzić skrótowym przedstawieniem powołanych wzorców kontroli.

Art. 24 Konstytucji należy traktować jako przepis, który określając ustrój pracy, jest jednym z przepisów dotyczących ustroju społeczno-gospodarczego. Art. 24 Konstytucji należy również postrzegać w kontekście innych konstytucyjnych zasad prawa pracy, jak zasada wolności pracy i jej gwarancje (art. 65), prawo do bezpiecznych warunków pracy i urlopu (art. 66), prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67), a także prawo do ochrony zdrowia (art. 68) czy prawo osób niepełnosprawnych do pomocy państwa (art. 69). Z art. 24 ustawy zasadniczej nie wynikają jakiegokolwiek prawa podmiotowe, ale nie oznacza to, że przepis ten nie ma znaczenia normatywnego, i aby uprawnione było traktowanie go jako ogólnikowej deklaracji. Cechą wspólną konstytucyjnych zasad ustroju jest abstrakcyjność i ogólnikowość ujęcia. Wydobywanie z nich konkretniejszych treści prawnych

należy do orzecznictwa i doktryny. Art. 24 Konstytucji nie przesądza o konkretnych rozwiązaniach ochronnych podejmowanych przez władze państwowe (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 24, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, uwaga 4 i 5).

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że w art. 24 Konstytucji określona jest zasada ochrony pracy i nadzoru przez państwo nad warunkami jej wykonywania. „Z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy, oraz kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy” – stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 4 października 2005 r., sygn. K 36/03 (OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 98). Natomiast w wyroku z dnia 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05 (OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 126), Trybunał podkreślił, iż z art. 24 Konstytucji wynika, „że na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako «słabszej» strony stosunku pracy, a w konsekwencji obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji prawnych ochrony, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem bądź nieuzasadnionymi działaniami pracodawców”.

W wyroku z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 54), Trybunał Konstytucyjny podtrzymał powyższe ustalenia zwracając zarazem uwagę, że „zawarta [w] art. 24 Konstytucji, wspomniana wyżej zasada, określająca obowiązek państwa w tworzeniu prawnych gwarancji ochrony pracy, jest z jednej strony normą programową, skierowaną do pracodawcy; z drugiej zaś strony, chociaż z zasady określonej w art. 24 nie wynikają bezpośrednio żadne prawa podmiotowe, to jednak ma ona odniesienie do szeregu innych przepisów konstytucyjnych, w tym także do przepisów określających prawa i wolności konstytucyjne. W szczególności można stwierdzić, że naruszenie pewnych praw lub wolności konstytucyjnych

powoduje w konsekwencji naruszenie zasady ochrony pracy określonej w art. 24 Konstytucji. Trybunał nie wyklucza, że art. 24 Konstytucji może stanowić w pewnych przypadkach samoistny, bezpośredni wzorzec kontroli konstytucyjnej. Jednakże przepis ten stanowi przede wszystkim wzorzec kontroli pośredni (II stopnia). Niezgodność regulacji prawnych ustawowych lub podustawowych z art. 24 Konstytucji można stwierdzić przede wszystkim wówczas, gdy ustali się, że naruszenie zasady ochrony pracy jest konsekwencją naruszenia przez te regulacje praw lub wolności konstytucyjnych”.

W myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji, władze publiczne obowiązane są do zapewnienia równej dla wszystkich ochrony prawnej praw wymienionych w tym ustępie. To postanowienie Konstytucji trzeba traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia społecznego. Z tego względu art. 64 ust. 2 powinien być interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32 ustawy zasadniczej, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne. Art. 64 ust. 2 dotyczy równej ochrony prawnej, czyli nie ma zastosowania do innych aspektów kształtowania i korzystania z tych praw, do owych innych aspektów odnoszą się natomiast ogólne konsekwencje art. 32 Konstytucji (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 64, *op. cit.*, t. III, Warszawa 2003, uwaga 14).

Ani prawo własności, ani – tym bardziej – inne prawa majątkowe nie mają charakteru absolutnego i możliwe jest ich ograniczanie. Analiza dopuszczalności ograniczeń tych praw z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji jest możliwa tylko pod warunkiem, że takie ograniczenie miało miejsce (por. *ibidem*, uwaga 15 i 16).

Przypomnijmy, że wskazany w badanej skardze problem konstytucyjny dotyczy zaliczenia stanowiska leśniczego do grupy

stanowisk, których stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania. W ocenie Skarżącej, zaliczenia tego dokonano bez zaistnienia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, co w konsekwencji, z uwagi na brak trwałości stosunku pracy, doprowadziło do naruszenia, wynikającej z art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej, zasady równej ochrony praw majątkowych mających związek z zatrudnieniem oraz do niezapewnienia, gwarantowanej w art. 24 Konstytucji, ochrony pracy.

Ocena tak sformułowanego problemu konstytucyjnego przedstawia się następująco.

Zgodnie z przepisami Kodeksu pracy, stosunek pracy może zostać nawiązany na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę (art. 2 k.p.). W zależności od sposobu nawiązania stosunku pracy różnie uregulowane są prawa i obowiązki pracownika oraz pracodawcy. Kodeks pracy gwarantuje każdemu prawo do swobodnie wybranej pracy. Obowiązkiem państwa jest określenie minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę oraz prowadzenie polityki zmierzającej do pełnego produktywnego zatrudnienia (art. 10 k.p.). Nawiązanie stosunku pracy oraz ustalenie warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku, wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika (art. 11 k.p.).

Do podstawowych zasad prawa pracy należy zasada równego traktowania pracowników i zakaz dyskryminacji (art. 11² i art. 11³ k.p.). Rozwinięcie i uszczegółowienie tych dwóch ostatnich zasad stanowią przepisy rozdziału IIa działu pierwszego Kodeksu pracy. Realizacja tych przepisów powinna zapobiec nierównemu traktowaniu pracowników i ich dyskryminacji.

Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem (art. 22 k.p.).

Stosunki pracy z powołania, wyboru i mianowania powszechnie traktowane są przez doktrynę oraz orzecznictwo jako tzw. pozaumowne stosunki pracy (zob. B. M. Ćwiertniak, komentarz do art. 68 k.p., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. W. Baran, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 507 i powołana tam literatura). Przepisy dotyczące tych form nawiązania stosunków pracy zawarte są w oddziale 1, 2 i 3 rozdziału III działu drugiego Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 68 § 1 k.p., stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach.

W pierwotnym brzmieniu art. 68 k.p., jedynie nawiązanie stosunku pracy z kierownikiem zakładu pracy i jego zastępcą następowało na podstawie powołania przez właściwy organ. Natomiast Rada Ministrów, po porozumieniu z Centralną Radą Związków Zawodowych, mogła w drodze rozporządzenia określić inne stanowisko kierownicze, na którym zatrudnia się pracowników na podstawie powołania. W oparciu o ten przepis, Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 20 listopada 1974 r. w sprawie określenia stanowisk kierowniczych, na których zatrudnia się pracowników na podstawie powołania (Dz. U. Nr 45, poz. 268 ze zm.). W rozporządzeniu tym wymieniono 20 grup stanowisk, na których stosunek pracy był nawiązywany na podstawie powołania.

Równocześnie art. 298 § 3 k.p. upoważniał Radę Ministrów do wprowadzenia, wobec określonych grup pracowników, nawiązywania stosunku pracy na podstawie mianowania, a także na podstawie powołania w szerszym zakresie niż ustalony w art. 68 k.p. Korzystając z tego upoważnienia Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników lasów państwowych (Dz. U. Nr 51, poz. 328 ze zm.). Zgodnie z § 5 tego rozporządzenia, nawiązanie stosunku pracy z pracownikami lasów państwowych na stanowiskach kierowniczych i innych samodzielnych, określonych przez Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego, następowało na

podstawie powołania. Przepis ten stanowił podstawę powołania m.in. na stanowisko leśniczego.

Nowelizacja Kodeksu pracy dokonana ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110 ze zm.) zmieniła zakres powołania jako podstawy stosunku pracy. Nowe brzmienie art. 68 k.p. łączyło powołanie z przypadkami określonymi w odrębnych przepisach oraz przepisach wydanych na podstawie ówczesnego art. 298 k.p.

Ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 213, poz. 2081) przyjęto aktualnie obowiązujące brzmienie, zgodnie z którym powołanie nie może być wprowadzone w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, a jedynie na mocy odrębnych przepisów rangi ustawowej.

Ta ostatnia zmiana jest wynikiem dążenia ustawodawcy do ograniczenia zakresu podmiotowego zastosowania instytucji powołania na stanowisko jako źródła stosunku pracy. Dokonując jej nie zdecydowano się na propozycję jeszcze dalej idącą, by w ogóle zrezygnować w prawie pracy z powołania jako jednego ze sposobów nawiązywania stosunków pracy. W zmianie tej znajduje wyraz ogólniejsza tendencja umacniania elementów zobowiązaniowych w stosunkach pracy i eliminowania z nich treści administracyjnych (zob. W. Sanetra, komentarz do art. 68 k.p., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, J. Iwulski, W. Sanetra, Wydawnictwo LexisNexis Polska, Warszawa 2011, s. 532 – 533).

Ograniczenie możliwości określenia stanowisk, na których stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania, do aktów prawnych rangi ustawy podyktowany jest również tym, że stosunek pracy nawiązany w ten sposób łączy się z pozbawieniem osób powołanych, które są pracownikami w rozumieniu prawa pracy, uprawnień przysługujących innym pracownikom, przede wszystkim w zakresie ochrony trwałości stosunku pracy. Ten sposób nawiązania stosunku pracy dotyczy przede wszystkim osób na stanowiskach kierowniczych.

Najczęściej łączy się z wysokim wynagrodzeniem oraz szeregiem dodatkowych świadczeń, równocześnie nie daje żadnych gwarancji ochrony trwałości tego stosunku. Stosunek pracy nawiązany na podstawie umowy o pracę jest zdecydowanie bardziej korzystny dla pracowników niż powołanie (zob. M. T. Romer, *Stosunek pracy na podstawie powołania*, Prawo Pracy nr 7 – 8/2006).

Stosunek pracy na podstawie powołania – co do zasady – nawiązuje się na czas nieokreślony. Jeżeli jednak, na podstawie przepisów szczególnych, pracownik został powołany na czas określony, stosunek pracy nawiązuje się na okres objęty powołaniem (art. 68 § 1¹ k.p.).

W odniesieniu do stosunku pracy na podstawie powołania, za wyjątkiem kwestii odmiennie uregulowanych w oddziale 1 rozdziału III działu drugiego Kodeksu pracy, stosuje się przepisy dotyczące umowy o pracę na czas nieokreślony, z wyłączeniem przepisów regulujących: 1) tryb postępowania przy rozwiązywaniu umów o pracę; oraz 2) rozpatrywanie sporów ze stosunku pracy w części dotyczącej orzekania o bezskuteczności wypowiedzeń i o przywracaniu do pracy (art. 69 k.p.).

Pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie – niezwłocznie lub w określonym terminie – odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę. W okresie wypowiedzenia pracownik ma prawo do wynagrodzenia w wysokości przysługującej przed odwołaniem. Jeżeli odwołanie nastąpiło z przyczyn, o których mowa w art. 52 lub art. 53 k.p., wówczas jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia (art. 70 k.p.).

W regulacji prawnej stosunku pracy na podstawie powołania szczególnie istotne jest przyjęcie zasady, że może on być rozwiązany w każdej chwili w wyniku odwołania, które przy tym nie jest poddane rygorom, zwłaszcza w zakresie istnienia uzasadnienia i zachowania trybu konsultacji z zakładową organizacją związkową, jakie mają zastosowanie w wypadku wypowiedzenia

umowy o pracę przez pracodawcę. Można przyjąć, że prawodawca po to wprowadza instytucję powołania jako podstawy stosunku pracy, by móc bez zarzutu łamania konstrukcji i założeń umowy o pracę ustanowić regułę dopuszczalności jego nieskrępowanego rozwiązania w każdej chwili (zob. W. Sanetra, *op. cit.*, s. 548).

Przepisami odrębnymi, na podstawie których możliwe jest nawiązywanie stosunku pracy w drodze powołania, oprócz przepisów ustawy o lasach, są np.: art. 7 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1458), art. 53 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.), art. 20 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r., poz. 1393 ze zm.), art. 12 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069), art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121), art. 86 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.), art. 27 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1404 ze zm.), art. 33 i art. 34 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1384), art. 4 i 5 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 640), art. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202).

Zgodnie z przepisami ustawy o lasach, Lasy Państwowe tworzą następujące jednostki organizacyjne: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, nadleśnictwa i inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Lasami Państwowymi kieruje Dyrektor Generalny przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji. Stosunek pracy Dyrektora Generalnego, jego zastępców, Głównego Inspektora Straży Leśnej, dyrektorów regionalnych dyrekcji, ich zastępców oraz nadleśniczych nawiązuje się na podstawie powołania.

Nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie oraz odpowiada za stan lasu, a w szczególności ustala organizację nadleśnictwa, w tym podział na leśnictwa zapewniający leśniczym prawidłowe wykonywanie zadań gospodarczych.

Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 stycznia 2003 r. w sprawie stanowisk, stopni służbowych oraz zasad wynagradzania w Służbie Leśnej (Dz. U. Nr 11, poz. 123) ustanowiono w nadleśnictwach 12 typów stanowisk, w tym nadleśniczego, zastępcy nadleśniczego, głównego księgowego, inżyniera nadzoru, leśniczego oraz usytuowanych na ostatnich pozycjach podleśniczego i gajowego. Przed zmianą ustawy o lasach, dokonaną ustawą nowelizacyjną z 2014 r., nadleśniczy powoływał i odwoływał pracowników na stanowiska zastępcy nadleśniczego, głównego księgowego, inżyniera nadzoru oraz leśniczego.

Zakresy zadań leśniczych określone są w statutach poszczególnych nadleśnictw oraz w przydzielonych leśniczym zakresach obowiązków. Jak wynika z zarządzenia nr Nadleśniczego Nadleśnictwa L z dnia marca 2013 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego w Nadleśnictwie L, leśnictwo kierowane jest bezpośrednio przez leśniczego. Do zadań leśniczego należy całokształt spraw związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej w leśnictwie, za którą ponosi pełną odpowiedzialność. Leśniczy odpowiada jednoosobowo za stan lasu, prawidłowe zagospodarowanie lasu oraz za ochronę lasu, w tym również za ochronę przeciwpożarową oraz bezpieczeństwo i higienę pracy, a także za wykonanie przydzielonych mu zadań i ochronę powierzonego majątku. Wykonuje również zadania związane z ochroną przed szkodnictwem leśnym i jego zwalczaniem, korzystając z uprawnień określonych w ustawie o lasach. Nadzoruje gospodarkę leśną innych własności w ramach powierzonego nadzoru. Podleśniczy przydzielony do leśnictwa podlega bezpośrednio leśniczemu (statut

opublikowany na stronie internetowej: <http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip>

).

Mimo że leśniczy, jak wynika ze statutu nadleśnictwa, bezpośrednio kieruje leśnictwem, to można kwestionować czy stanowisko to należy zaliczyć do kategorii kierowniczych. Okoliczność ta nie ma jednak istotnego znaczenia w kwestii zasadności zaliczenia stanowiska leśniczego, do grupy, w której stosunek pracy nawiązuje się w drodze powołania. Przede wszystkim żadne przepisy prawa pracy ani Konstytucji nie zawierają kryteriów, według których należałoby określać, na jakich stanowiskach stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie umowy o pracę, a na jakich na podstawie powołania, wyboru lub mianowania. W tym zakresie przysługuje pracodawcy znaczna swoboda. Co istotne zmiany na rynku pracy oraz zmiany otoczenia prawnego, w tym ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, mogą uzasadniać modyfikacje przepisów w tym zakresie.

Przykładem może być chociażby zmiana dokonana ustawą nowelizującą z 2014 r. Podczas pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 28 maja 2014 r. poseł Stanisław Żelichowski zauważył, że kiedy tworzono ustawę o lasach (w 1991 r.) „cała gospodarka była w dosyć trudnej sytuacji ekonomicznej. Lasy również. Wówczas dylematem było – skąd wziąć ludzi do pracy, ponieważ pracownicy leśni mieli jedne z niższych wynagrodzeń w skali kraju, jeśli nie najniższe. Dotyczyło to zarówno pracowników służby leśnej – później administracji, jak i robotników. Dylematem było wówczas szybkie znalezienie kandydata na leśniczego, na którym przecież opiera się cała gospodarka leśna, zastępcę głównego księgowego. Chcąc usprawnić ten proces ustalono, że nadleśniczy, który miał prowadzić samodzielną gospodarkę leśną – tak to zostało zapisane w ustawie – będzie powoływał i odwoływał takich pracowników, jak: zastępca nadleśniczego, główny księgowy nadleśnictwa, inżynier nadzoru i leśniczy. W

międzyczasie zmieniło się tyle, że leśnictwo stało się zawodem nie tyle atrakcyjnym, co modnym. Rocznie kończy różnego rodzaju szkoły leśne – od techników leśnych do studiów – około 12 tys. osób, jak podają statystyki. Natomiast naturalne «ubytki» – przejścia na emerytury i renty – to jest około 1200 – 1300 osób, czyli corocznie około 10 tys. ludzi jest kształconych w tym kierunku i nie ma zatrudnienia. Dlatego w dosyć dużym dyskomforcie są pracownicy zatrudnieni na stanowiskach, które wcześniej wymieniłem, bo ustawa stanowi, że są one zatrudnione w formie powołania. Żeby czuć się pewniej ci pracownicy od lat wnioskuje o to, aby do tego zatrudnienia wprowadzić rozwiązania kodeksowe” (stenogram opublikowany na stronie internetowej: <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskrn/OSZ-121>).

Również w uzasadnieniu projektu tej ustawy podkreślono, że proponowana zmiana jest w aktualnych uwarunkowaniach społeczno – gospodarczych powszechnie oczekiwana przez pracowników Lasów Państwowych, związki zawodowe i środowiska związane z leśnictwem. Dlatego przyjęto, że jedynym stanowiskiem na szczeblu nadleśnictwa, na którym stosunek pracy powinien pozostać nawiązywany na podstawie powołania będzie nadleśniczy. W ocenie projektodawców, formuła powołania w stosunku do nadleśniczych sprawdziła się i jest gwarancją sprawnego zarządzania w sytuacja wyjątkowych, a także utraty zaufania i braku możliwości współpracy (zob. druk sejmowy nr 2341/VII kadencja). Okoliczności te stanowiły podstawę do uchylecia rozwiązań zawartych w art. 35 ust. 1 pkt 2b ustawy o lasach.

Pamiętać należy, że celem nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania jest stworzenie organowi powołującemu swobody w doborze osób, którym powierza się wytypowane stanowiska. Stąd mniejsza stabilność tego stosunku pracy. Powołanie stanowi bardzo ważny element sprawnego i efektywnego działania organów, gdyż sprzyja zatrudnianiu wykwalifikowanej kadry poprzez możliwość weryfikacji jej działań i odpowiednio szybkiej reakcji na brak kompetencji osoby powołanej. Zmiana na rynku pracy może uzasadniać

przyjęcie innej podstawy zatrudnienia na poszczególnych stanowiskach. Zmiana taka nie przesądza jednak o niezgodności z Konstytucją wcześniej obowiązujących unormowań.

Inną sprawą jest zasadność określania stanowisk wytypowanych przez ustawodawcę do obsadzenia w drodze powołania. Zarzuty w tym względzie kierowane są szczególnie wobec stanowisk niemających charakteru kierowniczego. Jako przykład można podać skarbników jednostek samorządu terytorialnego wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (zob. A. Szewc, A. Jochymczyk, R. Majewska, T. Szewc, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, System Informacji Prawnej Legalis, komentarz do art. 4).

Bezspornie podstawową funkcją prawa pracy jest funkcja ochronna wobec pracowników, realizowana m.in. przy pomocy przepisów ustanawiających ochronę trwałości stosunku pracy. W przypadku stosunków pracy nawiązywanych na podstawie powołania, funkcja ta w tym aspekcie jest realizowana w minimalnym zakresie. Między innymi z tego powodu przedstawiane są propozycje zlikwidowania tej podstawy nawiązania stosunku pracy.

Przykładowo, Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy (utworzona na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2002 r. w sprawie utworzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy; Dz. U. Nr 139, poz. 1167 ze zm.) przyjęła w projekcie Kodeksu pracy z kwietnia 2007 r., że stosunek pracy nawiązuje się na podstawie umowy o pracę albo mianowania (art. 45 projektu k.p.). Eliminacja powołania nie jest jednak całkowita. Zgodnie z art. 46 § 1 projektu k.p., jeżeli na podstawie przepisów odrębnych z aktu powołania lub wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika, stosunek pracy z osobą powołaną lub wybraną nawiązuje się na podstawie umowy o pracę. Propozycja ta rozdziela akt powierzenia kompetencji od aktu, którym jest umowa o pracę. Oznacza to, że według tej propozycji nie sam akt powołania, a

stanowiąca jego konsekwencją umowa o pracę rodzi dopiero stosunek pracy. W myśl art. 46 § 2 projektu k.p., odwołanie ze stanowiska lub wygaśnięcie mandatu pracownika, o którym mowa w § 1, jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę, chyba że odwołanie lub wygaśnięcie mandatu nastąpiło z przyczyn uzasadniających niezwłoczne rozwiązanie umowy o pracę. Okres wypowiedzenia w tym przypadku wynosi trzy miesiące. Do pracowników powołanych lub wybranych nie mają zastosowania, według art. 46 § 4 projektu k.p., przepisy o uznaniu wypowiedzenia za bezskuteczne oraz o przywróceniu do pracy (tekst projektu opublikowany na stronie internetowej: http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/Departament%20Prawa%20Pracy/kodeksy%20pracy/KP_04.08..pdf). Mimo eliminacji powołania jako źródła nawiązania stosunku pracy proponowane zmiany nie zwiększają ochrony trwałości zatrudnienia osób powołanych, z którymi następnie byłaby zawierana umowa o pracę. Przy czym, projekt Kodeksu pracy przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy nie został skierowany do Sejmu i nie podjęto nad nim dalszych prac legislacyjnych.

Ograniczenie funkcji ochronnej prawa pracy w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na podstawie powołania uzasadnione jest faktem wykonywania przez nich funkcji kierowniczych lub samodzielnych. W takich sytuacjach brak jest konieczności wyrównywania tradycyjnie słabszej pozycji pracownika w stosunku do pracodawcy (zob. A. Rycak, *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy*, System Informacji Prawnej Lex). Ponadto z zatrudnieniem na podstawie powołania, oprócz odpowiedniego wynagrodzenia, związane są często świadczenia dodatkowe. W przypadku nadleśniczych i leśniczych jest to prawo do bezpłatnego mieszkania, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach albo równoważnik pieniężny (zob. § 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, oraz sposobu i

trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego; Dz. U. Nr 221, poz. 1751).

Prawo pracy odmiennie kształtuje sytuację różnych grup pracowniczych, a zróżnicowanie to wynika z rodzaju zawartej umowy o pracę lub podstawy nawiązania stosunku pracy. Równość wobec prawa oraz równość ochrony praw majątkowych nie może oznaczać w stosunkach pracy jednakowych praw i obowiązków dla wszystkich pracowników. Prawo pracy musi odmiennie kształtować sytuację poszczególnych pracowników ze względu na wykonywaną przez nich pracę. Możliwość sterowania procesami zatrudnienia, uelastyczniania rynku pracy oraz uzyskiwania oczekiwanej przez pracodawców efektywności pracy osiąga się również poprzez zróżnicowanie form zatrudnienia.

Na gruncie przepisów Konstytucji – co było już sygnalizowane – nie można znaleźć przepisów, które pozwalałyby ocenić prawidłowość zaliczenia konkretnych stanowisk, do tych na jakich stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie powołania. Tym samym nie sposób jest wykazać, że zaliczenie do tej kategorii stanowiska leśniczego jest sprzeczne z przepisami ustawy zasadniczej. Ponadto należy zgodzić się z poglądem, zgodnie z którym Konstytucja nie gwarantuje pracownikom ochrony trwałości stosunku pracy, a więc ochrony przed utratą zatrudnienia u konkretnego pracodawcy (pogląd przytoczony w monografii A. Dral, *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy. Tendencje zmian*, System Informacji Prawnej Lex).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn.. P 48/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 173), uznał, że dopuszczenie możliwości wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony z pominięciem obowiązku wskazania przyczyny uzasadniającej to wypowiedzenie w oświadczeniu pracodawcy, nie jest niezgodne z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji. Równocześnie Trybunał stwierdził, że wypowiedzenie umowy o pracę nie stanowi *per se* dyskryminacji i naruszenia praw pracowniczych, lecz jest uprawnieniem każdej ze stron stosunku pracy w zakresie wskazanym przez

ustawę. Na płaszczyźnie art. 32 Konstytucji dopuszczalne jest istnienie różnic w treści poszczególnych typów umowy o pracę, które wynikają wprost ze społecznej funkcji tych umów.

Oceniając poziom ochrony pracowników z powołania w aspekcie ochrony prawnej ich praw majątkowym, należy zauważyć, że ochrona ta jest porównywalna do innych pracowników. Przede wszystkim identyczna jest długość okresów wypowiedzenia oraz prawo do otrzymywania w tym czasie wynagrodzenia w wysokości przysługującej przed odwołaniem, przy czym pracownik odwołany nie ma obowiązku świadczenia pracy po odwołaniu. Ponadto, w przypadku odwołania w okresie usprawiedliwionej nieobecności w pracy, bieg wypowiedzenia rozpoczyna się po upływie tego okresu.

Prawa majątkowe związane z zatrudnieniem pracowników powołanych podlegają równej ochronie prawnej w porównaniu do innych pracowników w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Zróżnicowanie w zakresie trybu postępowania przy rozwiązywaniu stosunku pracy jest powiązane z odmiennymi podstawami zatrudnienia, tj. umowy o pracę, powołania, mianowania, wyboru i spółdzielczej umowy o pracę. Różnice w tym zakresie nie świadczą o nierównej ochronie praw majątkowych pracowników, gdyż żadna z podstaw nawiązania stosunku pracy nie gwarantuje nierozwiązalności tego stosunku. Możliwość rozwiązania stosunku pracy z powołania bez podawania przyczyn odwołania, chociaż wpływa na zmniejszenie ochrony jego trwałości, nie jest tożsama z nierówną ochroną prawną praw majątkowych wynikających z zatrudnienia.

Wobec uznania, że dopuszczalne jest zróżnicowanie form nawiązania stosunku pracy, to tym samym nie można kwestionować różnego – odpowiednio do formy – stopnia ochrony trwałości tego stosunku. Inaczej ujmując, jeśli odmienny stopień ochrony trwałości stosunku pracy znajduje oparcie w relewantności przyjętej regulacji, to w świetle art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji zróżnicowanie jest racjonalnie uzasadnione.

Uznanie zgodności zaskarżonego uregulowania z art. 64 ust. 2 Konstytucji prowadzi do przyjęcia jego niesprzeczności również z art. 24 ustawy zasadniczej. Stosownie do przytoczonych wcześniej poglądów Trybunału Konstytucyjnego, ten ostatni przepis stanowi pośredni wzorzec kontroli i niezgodność z nim regulacji prawnych można stwierdzić przed wszystkim wówczas, gdy ustali się, że naruszenie zasady ochrony pracy jest konsekwencją naruszenia przez te regulacje praw lub wolności konstytucyjnych. W analizowanym przypadku sytuacja taka nie występuje.

Dlatego istnieją podstawy do przyjęcia, że art. 35 ust. 1 pkt 2b lit. d ustawy o lasach jest zgodny z art. 24 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego