



PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

BSA III - 021- 164/10

Do druku nr 3579

Warszawa, dnia 25 listopada 2010 r.

SEKRETARIAT SZEFKA KS
WPŁYNEŁO

dnia 29.11.2010 200 r.

(podpis)

Pan
Lech CZAPLA
Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze!

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 listopada 2010 r., GMS-WP-183-197/10 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **rządowego projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011-2013.**

Z poważaniem

Stanisław Dąbrowski
Stanisław DĄBROWSKI



Warszawa, dnia 25 listopada 2010 r.

SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasieńskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

BSA III-021-164/10

Uwagi do projektu ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011 – 2013

Projektowana ustawa budzi poważne zastrzeżenia przede wszystkim, gdy chodzi o jej założenia ogólne i cele, a także potrzebę jej uchwalenia.

Projektowana ustawa zakłada, że w jednostkach nią objętych zostanie przeprowadzona obowiązkowa redukcja zatrudnienia o co najmniej 10% stanu zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty w stosunku do stanu zatrudnienia na dzień 30 czerwca 2010 r. (art. 6 ust. 1 projektowanej ustawy). Redukcja zatrudnienia ma mieć w zasadzie charakter mechaniczny i nie uwzględnia ani zadań, które dana jednostka ma realizować, ani potrzeb kadrowych danej jednostki. Jedynym celem, który ma realizować projektowana ustawa, jest ograniczenie wydatków budżetowych na wynagrodzenia, bez wszechstronnego rozważenia, jakie negatywne skutki może spowodować redukcja zatrudnienia w fachowym, sprawnym i szybkim funkcjonowaniu jednostek objętych ustawą.

W uzasadnieniu projektu ustawy nie zostało wyjaśnione, na jakiej podstawie zostało ustalone, że w szeroko rozumianej administracji publicznej występują przerosty zatrudnienia wynoszące co najmniej 10%. Projektowana ustawa nie zawiera również żadnych przepisów, które wprowadzałyby zmiany w organizacji i funkcjonowaniu jednostek objętych ustawą. W uzasadnieniu projektu ustawy nie wspomina się nawet o jakichkolwiek projektach zmian w przepisach prawa regulujących funkcjonowanie jednostek objętych projektowaną ustawą.

Należy wyraźnie podkreślić, że zarówno organizacja, jak i działanie administracji państwowej jest regulowane normami prawnymi. Zdecydowana większość stanowisk w administracji państwowej ma swoją podstawę w normach prawnych i likwidacja tych stanowisk, a tym samym zwolnienie pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach, nie jest możliwe bez zmiany prawa. Reorganizacje i usprawnienia w działaniu administracji państwowej muszą łączyć się ze zmianą norm prawnych, które regulują organizację i działalność określonej jednostki organizacyjnej. W szczególności jest to widoczne w stosunku do stanowisk obsadzanych na podstawie powołania. Zgodnie z art. 68 § 1 Kodeksu pracy stosunek pracy na podstawie powołania nawiązuje się w wypadkach określonych w „odrębnych przepisach”. Odrębne przepisy, o których jest mowa w art. 68 § 1 k.p., mogą być tylko przepisami ustawowymi. Projektowana ustawa, zgodnie z jej uzasadnieniem, ma mieć zastosowanie także do pracowników zatrudnionych na podstawie powołania. Tymczasem zlikwidowanie stanowiska, które zajmuje powołany pracownik, jest możliwe tylko w drodze zmiany ustawy, która to stanowisko utworzyła.

Projektowana ustawa w istocie rzeczy jest ustawą, która uchyla ochronę trwałości stosunków pracy pracowników służby publicznej, umożliwiając w zasadzie swobodne rozwiązywanie przez pracodawców stosunków pracy z pracownikami w latach 2011 – 2013. Zmniejszenie zatrudnienia jest obowiązkowe dla jednostek administracji rządowej. Ustawa umożliwia jednak przeprowadzenie zwolnień pracowników na określonych w niej zasadach także w innych jednostkach sfery publicznej, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.), tj. w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunale Konstytucyjnym, Najwyższej Izbie Kontroli, Sądzie Najwyższym, Naczelnym Sądzie Administracyjnym i wojewódzkich sądach administracyjnych, Krajowej Radzie Sądownictwa, sądownictwie powszechnym, Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Biurze Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, Biurze Generalnego Inspektora Danych Osobowych, Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowym Biurze Wyborczym i Państwowej Inspekcji Pracy.

Projektowaną ustawę należałoby więc określić jako ustawę zawieszającą na okres trzech lat stosowanie przepisów prawa pracy o zasadach rozwiązywania przez

pracodawcę stosunków pracy i uchylenie obowiązywania zasady ochrony trwałości stosunku pracy. W to miejsce projektowana ustawa wprowadza w rozdziale 2, zatytułowanym, „Szczególne warunki rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy”, bardzo ogólne i wysoce niejasne regulacje rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy.

Rozdział 2, zatytułowany „Szczególne zasady rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy”, jest najistotniejszy w całej ustawie i zmierza do przywrócenia swobody wypowiedzania przez pracodawcę stosunków pracy, od której prawo pracy już dawno odeszło.

Art. 12 ust. 1 projektowanej ustawy stanowi, że „Objęcie pracownika racjonalizacją zatrudnienia stanowi samoistną podstawę do rozwiązania z nim stosunku pracy w drodze wypowiedzenia lub obniżenia wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę”. Prawo wypowiedzenia stosunku pracy przez pracodawcę opiera się na ogólnym, blankietowym upoważnieniu ustawowym, a nie na przesłankach merytorycznych dotyczących konkretnego pracownika.

Konstrukcja „obniżenia wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym obniżeniem wynagrodzenia pracownika” jest w projektowanej ustawie tak wysoce niejasna, że nie jest nawet wiadomo, jaka czynność pracodawcy ma prowadzić do takiej zmiany treści stosunku pracy. Projektowana ustawa nie określa, czy ta zmiana treści stosunku pracy jest dokonywana w drodze jednostronnej czynności prawnej pracodawcy, czy też w drodze wypowiedzenia zmieniającego, o którym jest mowa w art. 42 §§ 1-3 k.p.

Projektowana ustawa nie uwzględnia, że jedną z podstawowych zasad prawa pracy jest powszechna ochrona trwałości stosunku pracy. W umownych stosunkach pracy ta zasada jest realizowana przez klauzulę generalną zasadności wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony (art. 45 § 1 k.p.) oraz przez katalog przyczyn uprawniających pracodawcę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia (art. 52 i art. 53 k.p.). W stosunkach pracy nawiązywanych na podstawie mianowania powszechna ochrona trwałości stosunku pracy jest silniejsza niż w umownych stosunkach pracy. W stosunkach pracy na podstawie mianowania zwolnienie pracownika za wypowiedzeniem lub bez wypowiedzenia jest możliwe tylko wówczas, gdy zachodzi jedna z przyczyn określonych w ustawie.

W stosunkach służby publicznej, w szczególności w stosunkach nawiązywanych na podstawie mianowania, zasada ochrony trwałości stosunku pracy odgrywa szczególną rolę, gdyż służy nie tylko ochronie interesów indywidualnego pracownika, ale także zapewnieniu bezstronności i neutralności politycznej aparatu urzędniczego państwa. Projektowana ustawa podważa podstawowe zasady, na jakich opierają się regulacje stosunków służby publicznej w demokratycznym państwie prawnym, i zaufanie obywateli do pewności prawa.

Projektowana ustawa nasuwa dość istotne wątpliwości, czy jest zgodna z postanowieniami Konstytucji RP, a w szczególności z zasadami demokratycznego państwa prawnego, wywodzonymi przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Oparcie możliwości zwalniania pracowników przez pracodawców na ogólnym, blankietowym upoważnieniu ustawowym nasuwa też wątpliwość, czy jest zgodne z art. 24 Konstytucji RP, zgodnie z którym praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej.

Projektowana ustawa stanowi, że „racjonalizacja zatrudnienia” stanowi samoistną podstawę wypowiedzenia pracownikowi stosunku pracy. W projektowanej ustawie nie ma jednak żadnego wyjaśnienia, jaka jest konkretna treść tej podstawy wypowiedzenia.

Projektowana ustawa stanowi w art. 9 ust. 1, że „Kierownik jednostki opracowuje kryteria wyboru pracowników, które mają zastosowanie do zmniejszenia zatrudnienia w ramach racjonalizacji zatrudnienia w tej jednostce”. Projektowana ustawa pozostawia więc kierownikom poszczególnych jednostek organizacyjnych ustalenie treści podstawy wypowiedzenia określonej ogólnie w ustawie jako „racjonalizacja zatrudnienia”. Kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych mają więc w istocie rzeczy wydać akty wykonawcze do ustawy.

Treść art. 9 ust. 1 projektowanej ustawy jest w oczywisty sposób niezgodna z ustalonym w Konstytucji systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, należą Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia. Art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do

wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Pozostawienie przez projektowaną ustawę do uregulowania przez kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych zasad zwalniania pracowników w ramach „racjonalizacji zatrudnienia” tworzy akty wykonawcze do ustawy, które nie mieszczą się w konstytucyjnym katalogu aktów prawa powszechnie obowiązującego. Akty wydawane przez kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych są niekonstytucyjne bez względu na ich treść merytoryczną i sądy rozstrzygające spory z powództw zwolnionych pracowników będą musiały odmówić ich zastosowania ze względu na sprzeczność z konstytucyjnym systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Bez wymienionych aktów projektowana ustawa jest natomiast niemożliwa do wykonania.

Akty, o których jest mowa w art. 9 ust. 1 projektowanej ustawy, są wzorowane na regulaminach zwolnień grupowych, wydawanych przez pracodawców na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844, ze zm.). Zawarte ze związkami zawodowymi porozumienie w sprawie zwolnienia grupowego lub wydany przez pracodawcę regulamin zwolnienia grupowego jest szczególnym źródłem prawa pracy, o którym jest mowa w art. 9 § 1 k.p. Art. 9 § 1 k.p. wymienia jako szczególne źródła prawa pracy „postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunków pracy”.

Regulamin zwolnienia grupowego jest jednak aktem, który ma zupełnie inną funkcję i miejsce w prawie pracy od aktu przewidzianego w art. 9 ust. 1 projektowanej ustawy. Regulamin zwolnienia grupowego konkretyzuje do celów danego zwolnienia grupowego ogólną przesłankę zasadności wypowiedzenia przez pracodawcę umowy o pracę na czas nieokreślony (art. 45 § 1 k.p.). Regulamin zwolnienia grupowego nie może być w żaden sposób porównywany z aktem przewidzianym w art. 9 ust. 1 projektowanej ustawy.

Akt przewidziany w art. 9 ust. 1 projektowanej ustawy nie może być uznany za oparte na ustawie szczególne źródło prawa pracy, o którym jest mowa w art. 9 § 1 k.p. Jest to bowiem akt wykonawczy do projektowanej ustawy, którego wydanie jest niezbędne, aby ustawa była stosowana. W stosunku do jednostek organizacyjnych, które nie są zobowiązane do dokonania zwolnień, wydanie wymienionego aktu jest

nawet aktem, który dopiero tworzy szczególną podstawę prawną rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy.

Projektowana ustawa zakłada dokonanie zmniejszenia zatrudnienia w administracji publicznej, które jest obligatoryjne w administracji rządowej i fakultatywne w nierządowej administracji państwowej. Powinna zatem określić wyraźnie merytoryczne zasady dokonywania zwolnień pracowników i odstępstwa od obowiązujących ustawowych zasad rozwiązywania stosunków pracy. Projektowana ustawa ogranicza się natomiast do kilku ogólnych przepisów uchylających lub modyfikujących szczególną ochronę trwałości stosunku pracy.

Podstawową wadą projektowanej ustawy jest to, że zawiera ona blankietowe upoważnienie do dokonywania przez pracodawców zwolnień pracowników w ramach ustawowo nieokreślonej „racjonalizacji zatrudnienia”, a sprecyzowanie stosowania tej ustawy zostało pozostawione kierownikom poszczególnych jednostek organizacyjnych w drodze aktów wykonawczych, które są niezgodne z konstytucyjnym systemem źródeł prawa.

Projektowana ustawa w istocie rzeczy ma na celu stworzenie na okres trzech lat systemu swobodnego rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami administracji publicznej, pozostawiającego organom administracji swobodę decydowania o zasadach dokonywania zwolnień pracowników i mającego wyłączyć, a przynajmniej ograniczyć, kontrolę sądową dokonywanych zwolnień. Organy administracji mają decydować o potrzebie zwolnień, ilości zwalnianych pracowników, a także o kryteriach dokonywania zwolnień. Regulacja zawartej w projektowanej ustawie można i trzeba przede wszystkim postawić zarzut, że narusza konstytucyjne zasady porządku prawnego w demokratycznym państwie prawa.

Przedstawione wyżej ogólne zarzuty, a w szczególności zarzut niekonstytucyjności, powodują, że właściwie zbędne staje się szczegółowe rozpatrywanie poszczególnych przepisów projektowanej ustawy. Należy jednak zaznaczyć, że projektowana ustawa posługuje się wysoce nieokreślonymi sformułowaniami, które powodują, że trudne jest dokonanie jej wykładni.

W szczególności art. 11 projektowanej ustawy stanowi, że „Przy wypowiedaniu pracownikom stosunków w ramach racjonalizacji zatrudnienia nie stosuje się przepisów odrębnych dotyczących szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy oraz ustalających szczególne przesłanki lub warunki rozwiązywania stosunku pracy”. Z treści wskazanego przepisu

wynika jasno jedynie to, że uchylona zostaje szczególna ochrona trwałości stosunku pracy, która jest realizowana bądź przez zakaz wypowiedzenia stosunku pracy przez pracodawcę lub wymóg uzyskania przez pracodawcę uprzedniej zgody określonego podmiotu trzeciego, przeważnie reprezentującego pracownika związku zawodowego, na wypowiedzenie stosunku pracy. Treść pojęcia „szczególna ochrona trwałości stosunku pracy” jest bowiem ustalona w przepisach prawa pracy, orzecznictwie i doktrynie. Nie jest natomiast jasne, czy ten przepis uchyla także powszechną ochronę trwałości stosunku pracy, która jest realizowana w umownych stosunkach pracy na czas nieokreślony za pomocą klauzuli generalnej zasadności wypowiedzenia (art. 45 § 1 k.p.), a w stosunkach pracy na podstawie mianowania za pomocą katalogu przyczyn wypowiedzenia. Pojęcie „powszechna ochrona trwałości stosunku pracy” ma ustaloną treść w orzecznictwie i doktrynie. W wyżej wskazanym przepisie nie użyto określenia „powszechna ochrona trwałości stosunku pracy”, lecz użyto bardzo niejednoznacznego określenia „przepisy ustalające szczególne przesłanki lub warunki nawiązywania lub rozwiązywania stosunku pracy”. To określenie będzie wymagało wykładni sądowej. Wysoce wątpliwa byłaby wykładnia, zgodnie z którą to określenie miałyby obejmować art. 45 § 1 k.p. ustanawiający wymóg zasadności wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony lub katalog przyczyn uzasadniających wypowiedzenie stosunku pracy na podstawie mianowania określony w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, ze zm.) lub w innej pragmatyce służbowej (w sytuacji dokonywania fakultatywnych zwolnień w nierządowej administracji państwowej).

W projektowanej ustawie nie zwraca się uwagi na ustaloną w prawie pracy terminologię. Projektowana ustawa nie rozróżnia także podstaw nawiązania stosunku pracy w administracji państwowej. Stosunki pracy w administracji państwowej powstają na podstawie mianowania, umowy o pracę i powołania. Różne są zasady rozwiązywania stosunków pracy powstałych na wymienionych podstawach. Projektowana ustawa mówi tymczasem ogólnie o rozwiązywaniu stosunków pracy.

Projektowana ustawa przewiduje stosowanie w ramach racjonalizacji zatrudnienia „obniżenia wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę” (art. 7 pkt 3 i art. 12 ust. 1 projektowanej ustawy). Nie jest przede wszystkim jasne, jaka czynność pracodawcy ma prowadzić do takiej zmiany treści stosunku pracy. Projektowana ustawa nie określa, czy ta zmiana treści stosunku pracy jest dokonywana w drodze

jednostronnej czynności prawnej pracodawcy, czy też w drodze wypowiedzenia zmieniającego, o którym jest mowa w art. 42 §§ 1-3 k.p. Trudno byłoby przyjąć taką wykładnię, że projektowana ustawa daje pracodawcy prawo do jednostronnego obniżenia wymiaru czasu pracy pracownika i wyłącza stosowanie ogólnych zasad dotyczących dokonywania zmian treści stosunku pracy w drodze umowy stron lub w drodze wypowiedzenia zmieniającego dokonanego przez pracodawcę.

Trzeba też zaznaczyć, że zatrudnianie pracowników w niepełnym wymiarze czasu pracy jest przedmiotem regulacji prawa unijnego. Zatrudnianie pracowników w niepełnym wymiarze czasu pracy jest uregulowane w dyrektywie Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotyczącej Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców /UNICE/, Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych /CEEP/ oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych /ETUC/ (Dz. Urz. WE L z 14 z 20.01.1998, ss. 9-14; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 3, ss. 267-272). Porozumienie ramowe, stanowiące załącznik do dyrektywy, chroni pracowników przed przymusową zmianą rozmiaru zatrudnienia. Klauzula 5 pkt 2 porozumienia ramowego stanowi, że „Odmowa pracownika przejścia od pracy w pełnym wymiarze godzin do pracy w niepełnym wymiarze godzin lub odwrotnie nie powinna sama w sobie stanowić ważnej przyczyny zakończenia okresu zatrudnienia, z zastrzeżeniem wygaśnięcia zatrudnienia – zgodnie z przepisami prawa krajowego, zbiorowych układów pracy i obowiązującą praktyką – z innych przyczyn, które mogą wynikać z innych wymogów działalności danego zakładu”.

W świetle postanowień powołanej dyrektywy 97/81/WE może powstać uzasadniona wątpliwość, czy projektowana ustawa w części dotyczącej obniżenia wymiaru czasu pracy pracownika jest zgodna z tą dyrektywą, biorąc pod uwagę, że ta ustawa ogólnie i blankietowo ujmuje pojęcie „racjonalizacja zatrudnienia”. Wykładnia postanowień dyrektywy 97/81/WE przez Trybunał Sprawiedliwości nie daje wystarczającej podstawy ani do stwierdzenia zgodności, ani do stwierdzenia niezgodności regulacji projektowanej ustawy z tą dyrektywą. Przy wprowadzaniu regulacji dotyczącej obniżenia wymiaru czasu pracy w ramach racjonalizacji zatrudnienia trzeba wziąć pod uwagę, że ta regulacja wiąże się z postanowieniami dyrektywy 97/81/WE, a w konsekwencji sąd, który rozpatrywałby spór pracownika zwolnionego z pracy ze względu na odmowę przejścia do pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, musiałby rozważyć zwrócenie się do Trybunału

Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym o wykładnię postanowień dyrektywy 97/81/WE.

Dyrektywa 97/81/WE ma zastosowanie także do zatrudnienia w administracji publicznej.

Wyżej zostały wskazane przykładowo wątpliwości wykładnicze, które projektowana ustawa wywoła w orzecznictwie sądów. Nie może ulegać żadnym wątpliwościom, że gdy dojdzie do uchwalenia projektowanej ustawy i jej stosowania w praktyce, duża część zwolnionych pracowników wniesie pozwy do sądów, korzystając z prawa do sądu i sądy będą zmuszone do rozpatrywania zgodności projektowanej ustawy z Konstytucją i dokonywania wykładni jej nieprecyzyjnych przepisów. Przez zmiany szczegółowych rozwiązań można ewentualnie usunąć niektóre problemy, które może wywoływać stosowanie projektowanej ustawy, ale nie da się zapewnić tej ustawie spójności i celowości.

W świetle przedstawionych uwag projekt ustawy należy ocenić negatywnie. Podstawowa wada projektowanej ustawy tkwi w jej założeniu wyjściowym, że racjonalizacja zatrudnienia w służbie publicznej może zostać osiągnięta przez mechaniczną i obowiązkową redukcję zatrudnienia w jednostkach objętych ustawą.