

Warszawa, dnia 8 grudnia 2010 r.



KANCELARIA SENATU  
BIURO LEGISLACYJNE

## **Opinia**

### **o ustawie o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013 (druk nr 1051)**

#### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013 ma na celu:

- 1) ograniczenie zatrudnienia w części jednostek wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej;
- 2) zwiększenie efektywności wykonywania zadań przez zmiany w strukturze zatrudnienia;
- 3) stworzenie możliwości obniżenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej (art. 1 ust. 2).

Ustawa znajdzie zastosowanie do państwowych jednostek budżetowych oraz KRUS, ZUS, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, NFZ, PFRON oraz określonych w ustawie agencji (art. 2).

Ustawy nie będzie się stosowało do szkół i placówek oświatowych, jednostek Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, jednostek zatrudniających poniżej 20 pracowników oraz jednostek, w których do dnia 31 grudnia 2010 r. wprowadzono system zarządzania jakością zgodnie z wymaganiami Normy PN-EN ISO 9001:2009 oraz system przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, stanowiący część systemu zarządzania jakością (art.3 ust. 1 i 2).

Ustawa nie będzie stosowana do Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy, z tym że instytucje prawne służące racjonalizacji zatrudnienia będą mogły być wykorzystane przez kierowników tych podmiotów (art. 3 ust. 1 pkt 2 i art. 4).

Racjonalizacja zatrudnienia ma polegać na zmniejszeniu zatrudnienia o 10% etatów (art. 6) i utrzymaniu tego zmniejszonego zatrudnienia do końca 2013 r. (art. 19). Przy redukcji zatrudnienia nie będzie się stosowało przepisów ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, niektórych przepisów Kodeksu pracy, przepisów odrębnych dotyczących szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy oraz ustalających szczególne przesłanki lub warunki nawiązywania lub rozwiązywania stosunku pracy (art. 8-11).

Prezes Rady Ministrów będzie mógł w drodze rozporządzenia zmienić limit zatrudnienia w poszczególnych jednostkach lub zwolnić z obowiązku utrzymania zmniejszonego zatrudnienia (art. 16 ust. 4).

Ustawa nakłada szereg obowiązków sprawozdawczych na kierowników jednostek obowiązanych do redukcji zatrudnienia (art. 15, art. 18 i art. 20).

Naruszenie przepisów ustawy będzie groziło odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (rozdział 4).

Przedmiotowa ustawa ma wejść w życie z dniem 1 lutego 2011 r. (art. 26).

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 79. posiedzeniu w dniu 3 grudnia 2010 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk nr 3579). Projekt był przedmiotem prac sejmowych Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Komisje wprowadziły do projektu ustawy poprawkę dotyczącą obowiązku publikowania

kryteriów wyboru pracowników w Biuletynie Informacji Publicznej oraz szereg poprawek o charakterze porządkowym i precyzującym.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu uwzględniającym poprawki zgłoszone w trakcie drugiego czytania polegające na:

- 1) wyłączeniu stosowania ustawy do jednostek Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz jednostek, w których do dnia 31 grudnia 2010 r. wprowadzono system zarządzania jakością zgodnie z wymaganiami Normy PN-EN ISO 9001:2009 oraz system przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, stanowiący część systemu zarządzania jakością;
- 2) objęciu ochroną przed zwolnieniem pracowników, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, oraz pracowników będących społecznymi inspektorami pracy;
- 3) zmianie terminu wejścia w życie ustawy z dnia 1 stycznia 2011 r. na dzień 1 lutego 2011 r.

### **III. Uwagi szczegółowe**

1) Zgodnie z § 23 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, jeżeli od któregoś z elementów przepisu szczegółowego przewiduje się wyjątki lub któryś z elementów tego przepisu wymaga uściślenia, przepis formułujący wyjątki lub uściślenia zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym. W takim wypadku nie jest konieczne posługiwaniem się zwrotem "z zastrzeżeniem" lub innym podobnym.

Ponadto użycie w przepisie wyrażenia "z zastrzeżeniem" sugeruje, że w całym systemie prawnym nie istnieją inne wyjątki od tego przepisu, co z reguły nie jest prawdą.

Ponieważ omawiane zwroty nie są potrzebne, a niosą niebezpieczeństwo opacznej interpretacji przepisów należy je wyeliminować z treści ustawy.

Propozycja poprawek:

- 1) w art. 3 w ust. 1 w pkt 2 skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem art. 4";
- 2) w art. 4 w ust. 2 skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem ust. 3";
- 3) w art. 6 w ust. 1 skreśla się wyrazy "ustalonej zgodnie z ust. 3 i 4, z zastrzeżeniem ust. 2 i 5-7";
- 4) w art. 10 w ust. 1 skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem ust. 2 i 3";

5) w art. 15 w ust. 1 skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem ust. 2 i 3";

2) Przepis art. 3 ust. 2 zwalnia ze stosowania ustawy jednostki, w których do dnia 31 grudnia 2010 r. wprowadzono system zarządzania jakością zgodnie z wymaganiami Normy PN-EN ISO 9001:2009 oraz system przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, stanowiący część systemu zarządzania jakością.

Trudno wskazać uzasadnienie dla takiej regulacji. Nie przedstawiono okoliczności potwierdzających tezę, że wprowadzenie systemu zarządzania jakością służy realizacji celów ustawy. Należy zauważyć, że nie da się wykluczyć sytuacji, w których w konkretnych jednostkach wprowadzenie systemu zarządzania jakością przyniesie redukcję zatrudnienia, ale wtedy może znaleźć zastosowanie art. 16, na mocy którego dana jednostka zostanie zwolniona z obowiązku redukcji zatrudnienia.

Nawet zakładając, że wprowadzenie systemu zarządzania jakością jest pożądane ze względu na cele ustawy, to należy uznać, że niekonsekwencją jest ograniczenie zastosowania art. 3 ust. 2 tylko do tych jednostek, które wprowadziły taki system do dnia 31 grudnia 2010 r. Ustawodawca przyjmując to założenie powinien wydłużyć czas na wprowadzenie systemu zarządzania jakością, aby dać szansę możliwie wielu jednostkom na jego wprowadzenie.

Konsekwencją uznania, że brak jest uzasadnienia dla niestosowania ustawy do jednostek, w których do dnia 31 grudnia 2010 r. wprowadzono system zarządzania jakością, powinno być przyjęcie następującej poprawki:

- w art. 3 skreśla się ust. 2;

Gdyby uznać, że wprowadzenie systemu zarządzania jakością uzasadnia zwolnienie jednostki z redukcji zatrudnienia, należy rozważyć przesunięcie terminu na wprowadzenie takiego systemu.

3) Na podstawie art. 14 w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 2 (Szczególne warunki rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy) stosuje się przepisy Kodeksu pracy. Z kolei art. 9 ust. 6 wyłącza stosowanie art. 38 Kodeksu pracy.

W tym kontekście wątpliwa jest zasadność pozostawienia w obecnym brzmieniu art. 10 ust. 1 stanowiącego, że przy wypowiedaniu pracownikom stosunków pracy w ramach racjonalizacji zatrudnienia stosuje się przepisy art. 39–41 i działu ósmego Kodeksu pracy dotyczące ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy, z

zastrzeżeniem ust. 2 i 3. Taka redakcja przepisu będzie rodziła wątpliwości co do stosowania innych niż art. 39-41 przepisów Kodeksu pracy dotyczących ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy. Jako przykład można podać przepisy art. 44-51 Kodeksu pracy określające uprawnienia pracownika w razie nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę oraz przepisy rozdziału IIa dotyczące równego traktowania w zatrudnieniu.

Jeżeli wolą ustawodawcy jest ograniczenie stosowania niektórych przepisów Kodeksu pracy należy uczynić to wprost wskazując, które przepisy nie znajdują zastosowania. Jeżeli zaś jedynym wyłączeniem przepisów Kodeksu pracy jest art. 9 ust. 6 w obecnym brzmieniu, to należy skreślić art. 10 ust. 1.

Propozycja poprawki:

*- w art. 10 skreśla się ust. 1;*

4) Na podstawie art. 11 ust. 1 przy wypowiedzaniu pracownikom stosunków pracy 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 nawiązywania lub rozwiązywania stosunku pracy.

Przykładem takich przepisów szczególnych jest ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej przewidująca szczególny tryb rozwiązania stosunku pracy z urzędnikami służby cywilnej.

Pierwszym zarzutem, jaki można postawić przepisowi art. 11 ust. 1 jest posłużenie się nieprecyzyjnym odesłaniem. Ustawodawca powinien zachowywać się lojalnie wobec adresatów normy prawnej i wskazywać przepisy, do których następuje odesłanie. Brak precyzyjnego odesłania utrudnia ustalenie treści normy prawnej.

Po drugie, przepis ten rodzi wątpliwości, co do zgodności z art. 2 Konstytucji w zakresie w jakim godzi w zasadę ochrony praw nabytych. Jej istotą jest nakaz stanowienia i stosowania prawa w taki sposób aby obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., K 34/98).

Konstytucja dopuszcza ograniczanie lub znoszenie praw nabytych w razie kolizji wartości znajdujących się u podstaw tej zasady z innymi wartościami konstytucyjnymi. Ograniczenie lub zniesienie praw nabytych jest dopuszczalne pod warunkiem, że takie

działanie jest konieczne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych, które w danej sytuacji mają pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych. Prawodawca powinien jednak ograniczyć do niezbędnego minimum negatywne skutki dla jednostki i wprowadzić rozwiązania, które ułatwiają dostosowanie się do nowej sytuacji (wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., K45/01).

Ustawodawca, ingerując w prawa nabyte, powinien wprowadzać rozwiązania prawne, które zawężają do niezbędnego minimum negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwiają im dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności przez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* lub ustanowienie przepisów przejściowych ułatwiających adresatom norm prawnych dostosowanie się do nowych regulacji (wyroki TK z 19 marca 2001 r., K 32/00 oraz z 23 marca 2006 r. K 4/06).

Konsekwencją uznania, że ograniczenie stosowania przepisów szczególnie chroniących stosunek pracy nie jest uzasadnione poprzez kolizję z innymi konstytucyjnymi wartościami mającymi pierwszeństwo, powinno być skreślenie omawianego przepisu, lub odpowiednia jego modyfikacja.

Gdyby uznać, że naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest uzasadnione, należy wydłużyć *vacatio legis* lub wprowadzić odpowiednie przepisy przejściowe.

5) Przepis art. 12 ust. 1 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.

Rozpoczynając omawianie tego przepisu należy ustalić, czy zawarty w przepisie zwrot "samoistna podstawa" odnosi się do podstawy faktycznej czy prawnej rozwiązania stosunku pracy lub obniżenia wymiaru pracy. Wydaje się, że początek przepisu – "Objęcie pracownika racjonalizacją zatrudnienia ..." – przemawia za opowiedzeniem się za tezą, że przepis dotyczy podstawy faktycznej wypowiedzenia. Jeżeli tak, to korzystając z terminologii stosowanej w Kodeksie pracy, należałoby użyć zwrotu "przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie" (art. 30 § 4 Kodeksu pracy).

Taka wykładnia przepisu art. 12 ust. 1 pozbawia przepis wartości normatywnej. Nie ma wątpliwości, że brak tego przepisu nie pozbawi pracodawcy możliwości wypowiedzenia stosunku pracy lub warunków pracy i płacy uzasadnionego wejściem w życie opiniowanej ustawy. Omawiany przepis ma jedynie charakter komentarza do innych przepisów. Mając na

względnie zasadę, że w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych (§ 11 Zasad techniki prawodawczej), należy skreślić art. 12 ust. 1.

Propozycja poprawki:

- w art. 12 skreśla się ust. 1;

6) Redakcja art. 12 ust. 1 może prowadzić do wniosku, że obniżenie wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę nie następuje w drodze wypowiedzenia. Za taką interpretacją przemawia fakt, że przepis regulujący rozwiązanie stosunku pracy wprost wskazuje na tryb wypowiedzenia, natomiast przy obniżeniu wymiaru czasu pracy pomija określenie trybu.

Zakładając, że jest to niedopatrzenie, proponuję następującą poprawkę (poprawka uwzględnia terminologię Kodeksu pracy):

- w art. 12 w ust. 1 wyrazy *"samoistną podstawę do rozwiązania z nim stosunku pracy w drodze wypowiedzenia lub obniżenia"* zastępuje się wyrazami *"przyczynę uzasadniającą rozwiązanie z nim stosunku pracy lub obniżenie"* oraz na końcu dodaje się wyrazy *" w drodze wypowiedzenia"*;

7) Przepis art. 13 ust. 4 w zakresie ustalenia minimalnego wynagrodzenia za pracę odsyła do odrębnych przepisów. Należy doprecyzować odesłanie poprzez wprowadzenie następującej poprawki:

- w art. 13 w ust. 4 wyrazy *"ustalanego na podstawie odrębnych przepisów"* zastępuje się wyrazami *"określanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, z późn. zm.)"*.

*Legislator*

*Michał Gil*