



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 7 marca 2002 r.

35483

RPO/402814/02/VIII/EW

Pan
Jerzy Hausner
Minister Pracy i Polityki Społecznej
WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie dziękuję za przesłanie mi projektu ustawy zmieniającej Kodeks pracy. Umożliwiło mi to zapoznanie się z jego treścią i prześledzenie kierunków proponowanych zmian prawa pracy.

Jestem zwolennikiem wprowadzania do obowiązujących ustaw jedynie zmian niezbędnych. Zbyt częste zmiany powodują, iż obywatele gubią się w przysługujących im prawach i wymaganych obowiązkach. Prowadzić to może do mimowolnych naruszeń prawa, znajdujących finał na salach sądowych. Państwo, które nie jest w stanie stworzyć spójnego i stabilnego systemu prawa i wyegzekwować jego przestrzegania, jest przez obywateli postrzegane jako Państwo słabe, niezdolne do realizacji swych podstawowych obowiązków wobec obywateli.

Hołduję nadto zasadzie, iż prawo powinno być wyrażone w komunikatywny sposób w klarownej i precyzyjnej formie oraz że powinno być należycie i z odpowiednim wyprzedzeniem ogłoszone. Tylko wówczas jego stosowanie nie będzie nastroczało obywatelom trudności.

Konieczność zmian prawa pracy wywołana jest niewątpliwie narastającym bezrobociem i jego rozmiarami. Uznawane - jest ono obecnie za jeden z najbardziej istotnych problemów, wymagający intensywnych działań zmierzających do jego ograniczenia. Powszechnie uznaje się, iż jednym z czynników hamujących przedsiębiorczość, zwłaszcza małych firm, a zatem ich rozwój, jest zbyt sztywne prawo

pracy. Nie jest wykluczone, iż wprowadzenie bardziej elastycznych norm prawa pracy, w tym także odmiennych regulacji dla tzw. „małych” pracodawców, postulowane już w trakcie prac nad projektem ustawy zmieniającej Kodeks pracy w 1996 r., wpłynie na polepszenie ich kondycji i zaowocuje tworzeniem nowych miejsc pracy.

Ze swej strony chciałbym podzielić się z fanem Ministrem pewnymi spostrzeżeniami dotyczącymi projektowanych unormowań oraz - korzystając z możliwości - zasygnalizować potrzebę dokonania innych zmian lub wprowadzenie nowych rozwiązań.

1. Z zawartych w projekcie ustawy zmieniającej Kodeks pracy rozwiązań dotyczących umów o pracę na czas określony wynika jednoznacznie, iż z tego rodzaju umów wyłania się nowy jej rodzaj, a mianowicie umowa o pracę na czas określony zawarta w celu zastępstwa innego pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Świadczą o tym proponowane inne regulacje dotyczące jej rozwiązywania za wypowiedzeniem, a także brak przekształcenia z mocy prawa w umowę o pracę na czas nie określony (art. 25¹ k.p.) oraz brak przedłużenia do dnia porodu (art. 177 § 1 k.p.). Są to istotne cechy wyróżniające tę umowę terminową od umowy o pracę na czas określony zawieranej dla innego celu. Wydaje się więc godne rozważenia, czy nie byłoby właściwsze uzupełnienie katalogu umów o pracę określonego w art. 25 k.p. o omawianą umowę i wprowadzenie w dalszych przepisach Kodeksu pracy zamierzonych regulacji odnoszących się do tej umowy, tak jak jest to unormowane w stosunku do umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy, będącej także umową terminową zawieraną w celu wykonywania pracy. Oceniając proponowane zmiany, w szczególności dotyczące art. art. 25¹, 33, 39, 41 Kodeksu pracy, należy mieć na względzie, iż mogą być one niezrozumiane przez strony stosunku pracy - zwłaszcza pracowników legitymujących się słabą znajomością prawa pracy oraz pracodawców nie korzystających (np. ze względów ekonomicznych) - z pomocy prawnej i przez to niewłaściwie stosowane.

Niezrozumiałe są także projektowane przepisy dotyczące „klasycznej” umowy o pracę na czas określony. W § 1 projektowanego art. 25¹ mowa jest o 3 letnim okresie trwania umowy o pracę na czas określony jako o okresie nieprzekraczalnym, w § 4 natomiast wyłącza się stosowanie tego przepisu do umów zawartych na okres 3 lat lub dłuższy. Jeśli w projektowanym § 1 chodzi w istocie o więcej niż jedną umowę, to powinna być używana liczba mnoga. Jednakże w takim przypadku budzi wątpliwość słuszność takiego rozwiązania w braku wskazania okresu, w którym umowy te będą sumowane. Bez tego określenia, wobec braku innych kryteriów, sumowaniu będą podlegały wszystkie umowy o pracę na czas określony zawierane między tymi samymi stronami w całym okresie kariery zawodowej pracownika. Biorąc pod uwagę, iż projekt wyłącza stosowanie tego przepisu do umów na czas określony zawieranych jednorazowo na okres 3 lat lub dłuższy, cel projektowanych zmian staje się jeszcze mniej czytelny, tym bardziej że uzasadnienie proponowanej zmiany jest lakoniczne i w zasadzie stanowi częściowe powtórzenie treści projektowanych przepisów. Zawiera nadto stwierdzenie, że

projektowane rozwiązanie umożliwi pracodawcom prowadzenie bardziej elastycznej polityki zatrudnienia, bez podania jakiegokolwiek uzasadnienia tego twierdzenia.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisu regulującego uprawnienia pracownika w razie wypowiedzenia przez pracodawcę umowy o pracę na czas określony i umowy na czas wykonania określonej pracy, które zgodnie z prawem pracy nie mogą być wypowiedziane. W takich przypadkach nie jest możliwe stosowanie art. 45 § 1 k.p., gdyż odnosi się on jedynie do umów o pracę zawartych na czas nie określony. Nie jest także możliwe stosowanie art. 50 § 3 k.p., gdyż odnosi się on jedynie do trybu rozwiązywania umów o pracę na czas określony i na czas wykonania określonej pracy, tj. do wypowiedzenia. Przepis ten działa więc, gdy wypowiedzenie to nastąpiło z naruszeniem przepisów o wypowiedzaniu. W omawianym przypadku nie może dojść do naruszenia przez pracodawcę przepisów o wypowiedzaniu, skoro prawo nie przewiduje wypowiedzenia takiej umowy.

Z tego samego powodu konieczne jest wykreślenie z § 3 art. 50 k.p. umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy. Jeśli regulacja ta miałaby być zachowana - to należałoby wprowadzić możliwość wypowiedzania takich umów.

2. Moje wątpliwości budzi ograniczenie wysokości dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych do 50% wynagrodzenia. Z pewnością miałoby to wpływ na obniżenie kosztów pracy. Obawiam się jednak, że proponowana zmiana, czyniąc pracę nadliczbową tańszą niż obecnie, skłaniać będzie pracodawców raczej do zatrudniania pracowników w ponadnormatywnym czasie pracy, niż do zatrudniania nowych. Proponowana zmiana może zatem w rezultacie przynieść odmienny skutek niż zamierzony.

3. Wydaje się zasadne uporządkowanie treści art. 153 k.p.. Obowiązująca redakcja tego przepisu prowadzi do wniosku, iż pracownik nabywa prawo do dwóch „pierwszych” urlopów wypoczynkowych. Tymczasem nie budzi wątpliwości, iż „pierwszy” urlop może być tylko jeden, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym - po roku pracy. Kwestia dotyczy jedynie udzielenia pracownikowi części tego urlopu po przepracowaniu przez niego 6 miesięcy w wymiarze połowy wymiaru należnego mu pierwszego urlopu, do którego nabędzie prawo po pierwszym roku pracy. Uporządkowanie tej kwestii jest istotne, chociażby ze względu na zasadę proporcjonalności urlopów kolejnych, która nie dotyczy urlopu pierwszego. Wszelkie niejasności w brzmieniu przepisów mogą prowadzić do niepotrzebnych sporów między stronami stosunku pracy. Niniejszy projekt nie zakłada zmian w tym zakresie.

4. Budzi moje zastrzeżenia proponowana redakcja zdania drugiego artykułu 162 k.p., bowiem to nie pracodawca zapewnia pracownikowi odpoczynek, lecz udziela urlopu. Dopiero udzielenie urlopu umożliwia pracownikowi wypoczynek (patrz art. 14 k.p.). Właściwsze byłoby zatem zobowiązanie pracodawcy, przy wykorzystywaniu przez pracownika urlopu w częściach, do takiego udzielenia jednej z nich, aby pracownikowi zapewniało to wypoczynek trwający co najmniej 14 kolejnych dni kalendarzowych.

5. Budzi mój niepokój zniesienie obowiązku sporządzania planu urlopów przy jednoczesnym zniesieniu obowiązku udzielenia urlopu zaległego w I kwartale następnego roku kalendarzowego. W przypadku, gdy pracodawca nie sporządza planu urlopów nie powstaje roszczenie pracownika o udzielenie urlopu w określonym terminie. Przy braku zobowiązania pracodawcy do udzielenia urlopu w I kwartale następnego roku może to prowadzić do zalegania przez pracodawców ze spełnieniem tego świadczenia, a nawet w rezultacie do przedawniania się prawa pracownika do urlopu. W uzasadnieniu do proponowanej zmiany pisze się, iż o tym terminie będą decydowały strony stosunku pracy. Propozycji takiego przepisu nie znalazłem jednak w tekście projektu omawianej ustawy. Wydaje się konieczne - tym bardziej przy wprowadzeniu takiej zasady - ściśle określenie terminu, w którym pracodawca będzie zobowiązany do udzielenia pracownikowi zaległego urlopu. W przeciwnym razie art. 282 § 1 pkt 2 w wielu przypadkach będzie przepisem martwym.

6. Wydaje mi się godne rozważenia wprowadzenie do Kodeksu pracy przepisu zobowiązującego pracodawcę, na żądanie pracownika, do udostępnienia do wglądu jego akt osobowych. Obowiązek udostępnienia do wglądu dokumentów Kodeks pracy przewiduje obecnie jedynie w zakresie wynagrodzenia (art. 85 § 5) i proponuje się wprowadzenie takiego obowiązku w zakresie ewidencji czasu pracy (pkt. 16 projektu). Wprowadzenie obowiązku udostępniania zbioru, jakim są akta osobowe, osobie, której zbiór ten dotyczy, wypływa z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. Nr 133, poz. 883), jednakże wprowadzenie do Kodeksu pracy takiego przepisu byłoby kolejnym, jasnym i nie budzącym wątpliwości przybliżeniem na grunt prawa pracy wymienionych wyżej zasad, konkretyzującym w sposób jasny i niewątpliwy uprawnienie pracowników.

7. Wydaje się także zasadne wprowadzenie przepisu uprawniającego pracodawcę do uzasadnionego odsunięcia pracownika od pracy (np. w związku z wszczęciem wobec niego postępowania dyscyplinarnego na podstawie przepisów szczególnych, popełnienia oczywistego przestępstwa w miejscu pracy, które uniemożliwia dalsze wykonywanie przez niego pracy na danym stanowisku). Obecnie Kodeks pracy reguluje jedynie uprawnienia płacowe pracownika, który nie jest przez pracodawcę dopuszczany do świadczenia pracy. Wprowadzenie tego przepisu umożliwiłoby objęcie kontrolą sądową zasadności takiego działania pracodawcy. Jest to istotne z tego względu, iż wynagrodzenie za ten czas jest niższe od wynagrodzenia, jakie by pracownik otrzymał, gdyby w tym czasie pracował, a sąd - w razie sporu - kontroluje jedynie prawidłowość obliczenia wynagrodzenia za ten okres.

8. Z zadowoleniem spostrzegłem projektowaną zmianę art.8 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy... (Dz. U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 ze zm.), która zrównuje w prawie do odprawy pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy z pracownikami

pełnozatrudnionymi i tym samym czyni zadość chronionej Konstytucją RP zasadzie niedyskryminacji osób niepełnozatrudnionych. Było to postulowane przeze mnie w kierowanym do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej piśmie z dnia 8 listopada 2000 r. znak RPO/355870/2000/VIII.

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe przemyślenia na tle projektowanych zmian Kodeksu pracy, pragnę dodać jeszcze jedną uwagę. Uzasadnienie wielu projektowanych zmian ogranicza się do napisania innymi słowami, jaką zmianę nowy przepis ma wprowadzić. Wynika to z tekstu projektowanej ustawy i nie wymaga powtarzania w uzasadnieniu. W uzasadnieniu winno znaleźć się - jak sama nazwa wskazuje - podanie informacji, dlaczego projektodawca uznał za zasadne wprowadzenie zmiany do istniejącego stanu prawnego i dlaczego wybrał takie, a nie inne rozwiązanie. Niestety, niniejsze uzasadnienie w wielu przypadkach takich informacji nie zawiera.

Z wyrazami szacunku
i poparcia w zamiarach
reformowania prawa pracy
/-/ Prof. dr Andrzej Zoll