

Ewa Szuber-Bednarz*

Refleksje na temat rozwiązań antykryzysowych adresowanych dla każdego pracownika i przedsiębiorcy

Słowa kluczowe: prawo pracy, kryzys ekonomiczny, ustawa antykryzysowa

Streszczenie: Pakiet rozwiązań antykryzysowych, przewidziany w Ustawie z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, kierowany był do wszystkich podmiotów posiadających status przedsiębiorcy. Trzy fakultatywne rozwiązania wynikały z zamiaru uelastycznienia procesu pracy tak pracownikom, jak i pracodawcom. Obligatoryjne rozwiązanie stanowiła tymczasowa modyfikacja dotycząca nawiązywania stosunku pracy na podstawie umowy o pracę na czas określony. Choć zawarte w ustawie rozwiązania zakładały wykorzystanie wszystkich środków mogących zapewnić ochronę miejsc pracy, nie zbadano praktycznej możliwości skorzystania z nich. W efekcie, w ocenie adresatów tych uregulowań, ustawa zawiera nieprzydatne konstrukcje prawne.

Thoughts on anti-crisis measures addressed to all employees and entrepreneurs

Key words: labour law, recession, anti-crisis law

Summary: The package of anti-crisis measures provided for in the Act on alleviating the effects of economic crisis on employees and entrepreneurs of 1 July 2009 was addressed to all entities holding the status of an entrepreneur. Three optional solutions were motivated by the intent to render labour more flexible, both for employees and employers. A mandatory solution concerned establishment of a work relationship under a fixed-term employment contract. Although the provisions of the Act stipulated the application of all possible measures to protect jobs, their practical usefulness had not been tested. In effect, as seen by recipients of those solutions, the Act contains impractical legal instruments.

* Wyższa Szkoła Pedagogiki i Administracji im Mieszka I w Poznaniu

W celu walki z kryzysem już w listopadzie 2008 roku rząd opracował „Plan Stabilności i Rozwoju”, w ramach którego m.in. przyjęto ustawę umożliwiającą dopłaty do kredytów mieszkaniowych, zwiększono gwarancje dla depozytów bankowych oraz kapitał pożyczkowy dla małych i średnich firm. W czerwcu 2009 roku rząd przyjął „Pakiet Antykryzysowy”, wypracowany wspólnie ze związkami zawodowymi i pracodawcami. Pakiet, którego głównym celem jest ochrona miejsc pracy, przewidywać miał m.in. dopłaty do pensji, elastyczny czas pracy, ograniczenie umów na czas określony, zniesienie podatków od zapomóg, dłuższy okres rozliczeniowy oraz istotne podniesienie płacy minimalnej. Zasadniczo w ustawach tzw. antykryzysowych wszystkie te udogodnienia zostały przewidziane, ale tylko nieliczni następnie badali faktyczną możliwość skorzystania z tych rozwiązań. Obok wsparcia dla pracowników i pracodawców, rząd w założeniach dokonał również modyfikacji podstawowych ustaw w celu stabilizacji finansów państwa. Dlatego też zaplanowano gruntowne oszczędności w budżecie oraz zdecydowano o przyspieszonej prywatyzacji. Działania rządu miały przynieść skutek. Polska, jako jeden z niewielu krajów w Europie, w I kwartale 2010 roku odnotowała przyrost PKB, a dane makroekonomiczne były coraz bardziej optymistyczne.

Przedmiotem rozważań są rozwiązania mające na celu pomoc tak przedsiębiorcom, jak i pracownikom w sytuacji kryzysu ekonomicznego. Z dniem 22 sierpnia 2009 roku weszła w życie ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców¹, tzw. antykryzysowa. Przepisy ustawy stosuje się do przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którą przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. W ustawie zapisano trojaki rodzaj rozwiązania: pierwsza grupa możliwości jest przeznaczona dla wszystkich podmiotów posiadających status przedsiębiorcy, niezależnie od innych uwarunkowań, druga grupa dotyczy podmiotów posiadających status podmiotu znajdującego się w przejściowych trudnościach finansowych, które zamierzają uelastyczyć czas pracy pracowników, trzecia grupa to przedsiębiorcy posiadający status podmiotu znajdującego się w przejściowych trudnościach finansowych, którzy zamierzają rozwinąć nowy kierunek swej dotychczasowej aktywności.

Ustawa antykryzysowa przewiduje pakiet rozwiązań dla wszystkich podmiotów posiadających status przedsiębiorcy. Wśród tych konstrukcji wyróżnia się trzy fakultatywne i jedno obligatoryjne rozwiązanie. Konstrukcje do fakultatywnego zastosowania wynikają z zamiaru ustawodawcy uelastyczenia procesu pracy tak pracownikom, jak

¹ Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. z 2009 r., Nr 125, poz. 1035), dalej jako: u.s.k.p.p.

i pracodawcom. Wśród tych rozwiązań na szczególną uwagę zasługuje możliwość zastosowania przedłużonego okresu rozliczeniowego². Jeżeli jest to uzasadnione przyczynami obiektywnymi lub technologicznymi, lub dotyczącymi organizacji czasu pracy, okres rozliczeniowy może być przedłużony, nie więcej jednak niż do 12 miesięcy, przy zachowaniu ogólnych zasad dotyczących bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. W okresie stosowania przedłużonego okresu rozliczeniowego czasu pracy indywidualny rozkład czasu pracy pracownika może przewidywać zróżnicowanie liczby godzin do przepracowania w poszczególnych miesiącach. Okresy dłuższej pracy równoważy się okresami krótszej pracy lub okresami niewykonywania pracy w ramach obowiązującego pracownika wymiaru czasu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym. Stosowanie przedłużonego okresu rozliczeniowego czasu pracy nie może naruszać prawa pracownika do odpoczynku. Pracodawca jest zobowiązany do tego, aby w każdym miesiącu stosowania przedłużonego okresu rozliczeniowego czasu pracy:

- wynagrodzenie pracownika nie było niższe od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę,
- harmonogram czasu pracy określający indywidualny rozkład czasu pracy pracownika był sporządzany – może on dotyczyć okresu krótszego niż okres rozliczeniowy, obejmującego jednak co najmniej 2 miesiące.

Zamiar wprowadzenia tego rozwiązania ułatwiającego i, w zamyśle ustawodawcy, uelastyczniającego czas pracy obwarowany został koniecznością zastosowania uprzednio odpowiedniej procedury, zależnej od tego, czy w zakładzie funkcjonują organizacje związkowe czy też został wybrany przedstawiciel pracowników. Obostrzenie to miało na celu zabezpieczyć pracowników przed niekontrolowanymi działaniami pracodawców chcących wprowadzić takie modyfikacje czasu pracy, które mogłyby być negatywnie postrzegane przez pracowników. W związku z tym przedłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy wprowadza się w układzie zbiorowym pracy lub w porozumieniu z zakładowymi organizacjami związkowymi. Oczywiście zanim dojdzie do zawarcia takiego porozumienia, pracodawca zobowiązany jest do zaprezentowania przedstawicielom organizacji związkowych działających na terenie zakładu przyczyn uzasadniających zmianę sposobu organizacji czasu pracy oraz co najmniej zarysu nowych zamierzeń w tym zakresie. Jeżeli nie jest możliwe uzgodnienie treści porozumienia ze wszystkimi zakładowymi organizacjami związkowymi, przedsiębiorca uzgadnia treść porozumienia z organizacjami związkowymi reprezentatywnymi działającymi na terenie zakładu. Jeżeli u danego przedsiębiorcy nie działają zakładowe organizacje związkowe, przedłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy wprowadza się w porozumieniu z przedstawicielami pracowników wyłonionymi w trybie przyjętym u tego przedsiębiorcy. Wskazuje się, że przedstawiciel pracowników winien być wybrany z poszanowaniem zasad demokratycznych wyborów.

² Art. 9 u.s.k.p.p.

Na uwagę zasługuje fakt, iż jeżeli pracodawca, u którego działają organizacje związkowe, nie osiągnie z nimi porozumienia w zakresie konieczności wprowadzenia przedłużonego okresu rozliczeniowego, to wówczas traci możliwość jego wprowadzenia. Również jeżeli w zakładzie nie został dokonany wybór przedstawiciela pracowników, brak jest możliwości zawarcia porozumienia, a tym samym brak możliwości wprowadzenia przedłużonego okresu rozliczeniowego dla pracowników. Doniosłe znaczenie dla pracodawcy ma więc w przypadku działających na terenie jego zakładu organizacji związkowych takie przedstawienie przesłanek uzasadniających wprowadzenie przedłużonego okresu rozliczeniowego, aby przekonać przedstawicieli pracowników zrzeszonych w organizacji związkowej o słuszności podjętych zamierzeń, mających na celu dobro wszystkich – nie tylko pracodawcy, ale przede wszystkim pracowników. Ogromne znaczenie ma również to, że w przypadku braku zgody przedstawicieli organizacji związkowych czy też braku zgody przedstawiciela pracowników na zawarcie porozumienia wprowadzającego przedłużony okres rozliczeniowy ustawodawca nie przewidział tzw. trybu awaryjnego, wprowadzanego samodzielnie przez pracodawcę bez uprzedniego porozumienia.

W związku z tym istnieje realne zagrożenie zablokowania – czy to przez organizacje związkowe działające na terenie zakładu, czy to przez przedstawiciela pracowników – uelastycznienia sposobu organizacji pracy w zakładzie w sytuacji, gdy pracodawca, chcąc ratować zakład bądź chcąc osiągnąć większą efektywność pracy, zamierzał wprowadzić tego rodzaju rozwiązania. Jeżeli natomiast zamiar przedsiębiorcy zyska przychyłność podmiotu, z którym jest zobowiązany zawrzeć porozumienie w tym zakresie, wówczas przedsiębiorca zobligowany jest do przekazania kopii porozumienia właściwemu okręgowemu inspektorowi pracy w terminie 3 dni roboczych od dnia zawarcia porozumienia. W porozumieniu tym, zdaniem Państwowej Inspekcji Pracy, powinny się znaleźć m.in. takie informacje, jak to, od kiedy zacznie obowiązywać przedłużony okres rozliczeniowy, jakiej grupy pracowników będzie to dotyczyć (o ile w zakładzie ustalony został uprzednio taki rozdział rozliczeniowy), a także jak długo ten okres rozliczeniowy miałby obowiązywać. Podkreślenia wymaga to, że nie powinien on wykraczać poza czas obowiązywania ustawy, czyli 31 grudnia 2011 roku.

44 |

Przy podejmowaniu decyzji dotyczącej ewentualnego wprowadzenia przedłużonego okresu rozliczeniowego konieczne jest uwzględnienie poniższych aspektów, w doniosły sposób wpływających na zasadność wdrożenia zaproponowanych przez ustawodawcę rozwiązań.

Pierwszym istotnym zagadnieniem wymagającym rozważenia jest moment wprowadzenia przedłużonego okresu rozliczeniowego. Optymalnym momentem dla jego wprowadzenia jest chwila zakończenia poprzedniego okresu rozliczeniowego, dla którego będzie stanowił naturalną kontynuację. Przerwanie dotychczasowego okresu rozliczeniowego w celu wprowadzenia nowego będzie równoznaczne z koniecznością przeanalizowania czasu pracy wszystkich pracowników, tak jak gdyby nastąpiło ustanie stosunku

pracy w trakcie trwania okresu rozliczeniowego. W razie ustania stosunku pracy przed upływem okresu rozliczeniowego lub też w razie nawiązania stosunku pracy w trakcie okresu rozliczeniowego pracownikowi przysługuje, oprócz normalnego wynagrodzenia, prawo do dodatku jak za pracę w godzinach nadliczbowych, jeżeli w okresie od początku okresu rozliczeniowego do dnia ustania stosunku pracy pracował w wymiarze godzin przekraczającym normy czasu pracy³.

Kolejnym aspektem o doniosłym znaczeniu jest zasadność wprowadzenia przedłużonego okresu rozliczeniowego. Przy dokonywaniu oceny zasadności przeprowadzania przedmiotowej procedury wydaje się konieczne rozważenie przesłanek pozytywnych i negatywnych w zakresie celowości istnienia w zakładzie przedłużonego okresu rozliczeniowego. Z pewnością pozytywnym aspektem przemawiającym za wprowadzeniem przedłużonego okresu rozliczeniowego jest zapewnienie większej elastyczności w gospodarowaniu zatrudnianiem pracowników. Wynika to m.in. z tego, że w okresie stosowania przedłużonego okresu rozliczeniowego czasu pracy indywidualny rozkład czasu pracy pracownika może przewidywać zróżnicowanie liczby godzin do przepracowania w poszczególnych miesiącach. Okresy dłuższej pracy równoważy się okresami krótszej pracy lub okresami niewykonywania pracy w ramach obowiązującego pracownika wymiaru czasu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym³. W związku z tym np. w przyjętym dziesięciomiesięcznym okresie rozliczeniowym możemy zaplanować w indywidualnym rozkładzie czasu pracy co drugi miesiąc wzmożonej pracy pracownika na poczet odpowiednio zmniejszonej aktywności w kolejnych następujących po sobie cząstkach okresu rozliczeniowego. Równomierne rozłożenie pracy pracownika będzie uwieńczone sukcesem pracodawcy pod warunkiem, że sytuacja w otoczeniu środowiska pracy nie ulegnie diametralnej zmianie, powodującej konieczność czy to dalszej modyfikacji indywidualnego rozkładu czasu pracy poprzez „doplanowanie” pracy z zamysłem udzielenia czasu wolnego w przyszłości, jednak bliżej nieokreślonej, czy też udzielenia czasu wolnego w przypadku braku pracy z zamysłem zaplanowania pracy w przyszłości – również w tym przypadku bliżej nieokreślonej.

Takie działania powodują, że pracodawca naraża się na ryzyko straty wynikającej z konieczności wypłacenia pracownikowi wynagrodzenia nawet wówczas, gdy faktycznie praca ta nie została zrealizowana na skutek jej braku lub też nieudolności planowania. Ustawodawca dla zapewnienia ochrony pracownikowi postanowił, że w każdym miesiącu stosowania przedłużonego okresu rozliczeniowego czasu pracy wynagrodzenie pracownika nie może być niższe od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. W innych okolicznościach przy stosowaniu przedłużonego okresu rozliczeniowego pracodawca może być narażony na konieczność poniesienia podwyższonych kosztów pracy z tego względu, że „doplanowanie” pracy spowoduje, że ilość koniecznej pracy do wykonania

³ Art. 9 ust. 2 u.s.k.p.p.

uniemożliwi pracodawcy udzielenie czasu wolnego w zamian za czas wypracowany w czasie pracy ponadnormatywnej. Zgodnie natomiast z obowiązującymi przepisami, za czas pracy nadliczbowej pracownikowi przysługuje, oprócz normalnego wynagrodzenia, dodatek w wysokości 50% lub 100%, w zależności od tego, kiedy wystąpiły poszczególne godziny nadliczbowe.

Drugą konstrukcją przewidzianą przez ustawodawcę w ramach rozwiązań ustawy antykryzysowej jest możliwość wprowadzenia indywidualnego rozkładu czasu pracy pracownika, ustalanego przez przedsiębiorcę w ten sposób, iż może on przewidywać różne godziny rozpoczęcia i kończenia pracy. W takim przypadku ponowne wykonywanie pracy przez pracownika w tej samej dobie nie będzie stanowić pracy w godzinach nadliczbowych⁴. Warunkiem *sine qua non* jest zapewnienie pracownikowi możliwości korzystania w każdej dobie z co najmniej jedenastogodzinnego nieprzerwanego odpoczynku oraz możliwości korzystania w każdym tygodniu z co najmniej trzydziestopięciogodzinnego odpoczynku, w którym zawarty jest odpoczynek dobowy, tj. jedenastogodzinny. Jeśli jednak następuje zmiana pory wykonywania pracy przez pracownika w związku z jego przejściem na inną zmianę, wówczas odpoczynek tygodniowy może obejmować mniejszą liczbę godzin, nie mniej jednak niż dwadzieścia cztery godziny.

Konstrukcja ta w pierwotnym zamyśle wnioskodawcy miała na celu uelastyczenie czasu pracy pracownika w taki sposób, aby wyeliminować konieczność redukcji zatrudnienia u przedsiębiorcy. Tak sformułowana regulacja niestety nie przyniosła pożądanego efektu, gdyż, jak wskazuje obserwacja rynku pracy w stanie kryzysu, konstrukcja ta bywa wykorzystywana przez pracodawców do zmniejszenia kosztów zatrudniania pracowników. Podkreślenia wymaga jednak, że również w tej konstrukcji wprowadzone zostało przez ustawodawcę obostrzenie co do procedury wprowadzenia przedmiotowej organizacji pracy pracowników w zakresie konieczności zawarcia porozumienia – analogicznie jak w przypadku wprowadzania przedłużonego okresu rozliczeniowego. Obostrzenie to powinno pełnić dwojaką rolę: z jednej strony ma za zadanie uniemożliwić pracodawcom swobodną modyfikację sposobu organizacji rozkładów czasu pracy pracowników, natomiast z drugiej strony procedura zawierania porozumień daje – czy to przedstawicielom organizacji związkowej, czy to przedstawicielowi pracowników wyłonionemu wg demokratycznych zasad – szansę na podjęcie reakcji udaremniającej wprowadzanie rozwiązań niekoniecznych czy nieprzemysłanych. Jest to konstrukcja, która w rozważny sposób zastosowana mogłaby być skutecznym sposobem walki z działaniami zmierzającymi do nieuprawnionego działania pracodawcy.

Trzecim rozwiązaniem umożliwiającym uelastyczenie procesu pracy i udogodnienie współpracy pomiędzy stronami stosunku pracy jest konstrukcja przewidziana dla pracownika opiekującego się dzieckiem do ukończenia przez nie 14. roku życia lub

⁴ Ibidem, art. 10 ust. 1.

opiekującego się członkiem rodziny wymagającym jego osobistej opieki. Pracownik może złożyć przedsiębiorcy pisemny wniosek dotyczący ustalenia indywidualnego rozkładu czasu pracy, przewidującego różne godziny rozpoczęcia i kończenia pracy. Przedsiębiorca jest zobowiązany uwzględnić wniosek pracownika, chyba że nie jest to możliwe ze względu na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika. O przyczynie odmowy uwzględnienia wniosku przedsiębiorca ma obowiązek poinformować pracownika na piśmie⁵. Jest to kolejna konstrukcja prawna, która, jak się okazało w praktyce, zamiast ułatwiać stronom współpracę, powoduje nałożenie na pracodawcę dodatkowych obowiązków – w tym wypadku obowiązku pisemnego uzasadnienia niemożności przychylenia się do wniosku pracownika.

Rozwiązanie to stanowi tylko pozorne udogodnienie dla pracownika, gdyż oferuje ułatwienie realizacji procesu pracy i łączenia go z obowiązkami wynikającymi ze stosunku rodzinnego, jednakże poprzez niedookreślenie statusu członka rodziny wymagającego osobistej opieki konstrukcja jest w rzeczywistości pozornym uprawnieniem, obalonym przez pracodawców odmową zadośćuczynienia wnioskowi pracownika.

Czwarte rozwiązanie, które ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia rozwiązań antykryzysowych i równocześnie jest jedynym przeznaczonym do obligatoryjnego stosowania przez wszystkie podmioty zatrudniające pracowników mające status przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, stanowi modyfikacja dotycząca nawiązywania stosunku pracy na podstawie umowy o pracę na czas określony. Legislador postanowił, że w okresie obowiązywania ustawy antykryzysowej, tj. od 22 sierpnia 2009 roku do 31 grudnia 2011 roku, przestaje obowiązywać regulacja zawarta w art. 251 k.p. dotycząca umowy o pracę na czas określony, tj. stanowiąca, iż zawarcie kolejnej umowy o pracę na czas określony jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony, jeżeli poprzednio strony dwukrotnie zawarły umowę o pracę na czas określony na następujące po sobie okresy, o ile przerwa między rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej umowy o pracę nie przekroczyła 1 miesiąca. Obecnie w jej miejsce wprowadzono regulację⁶, która stanowi, że okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony, a także łączny okres zatrudnienia na podstawie kolejnych umów o pracę na czas określony między tymi samymi stronami stosunku pracy, nie może przekraczać 24 miesięcy, przy czym za kolejną umowę na czas określony uważa się umowę zawartą przed upływem 3 miesięcy od rozwiązania lub wygaśnięcia poprzedniej umowy zawartej na czas określony. Jeżeli termin rozwiązania umowy o pracę na czas określony, zawartej przed dniem wejścia w życie ustawy antykryzysowej, przypada po dniu 31 grudnia 2011 r., umowa rozwiązuje się z upływem czasu, na który została zawarta.

⁵ Art. 11 u.s.k.p.p.

⁶ Art. 13 ustawy u.s.k.p.p.

Regulacja powyższa, aby mogła spełnić swą funkcję, którą w założeniu wnioskodawcy miało być wzmocnienie statusu prawnego pracowników, szczególnie tych najsłabszych na rynku pracy, a więc nie posiadających wykształcenia, najsłabiej wynagradzanych i wykonujących najprostsze prace na stanowiskach robotniczych, powinna być w razie niespełnienia zakreślonych dość rygorystycznie warunków zagrożona sankcją przymusu. Ustawodawca niestety nie przewidział żadnych konsekwencji prawnych w przypadku nie przestrzegania obostrzenia co do łącznego czasu trwania umowy zawartej na czas określony. Taka konstrukcja przepisu powoduje, że właściwie bezkarne mogłoby być postępowanie pracodawcy w zakresie np. zatrudniania pracownika na okres przekraczający 24 miesiące czy też wielokrotnego i nieograniczonego zawierania z tym samym pracownikiem umów na kolejne okresy czasu.

W analizie konstrukcji prawnych zawartych w ustawie antykryzysowej dla realizacji celów jej postawionych podkreślenia wymaga fakt, że ustawa ta wymaga jeszcze nowelizacji w zakresie doprecyzowania wprowadzonych procedur – zarówno w zakresie podmiotowym, jak i w zakresie przedmiotowym. W ocenie adresatów norm prawnych zawartych w tejże ustawie, zawiera ona nieprzydatne konstrukcje prawne – nazbyt obostrzone i niekonsekwentne oraz nader relewantne.