

Warszawa, dnia 10 listopada 2022 r.

BAS-WAP-1951/22

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-639/22
w sprawie nowelizacji Kodeksu Pracy polegającej na wydłużeniu ochrony
pracowników w wieku przedemerytalnym przed odwołaniem

I. Treść i cel petycji

Petycja nr BKSP-144-IX-639/22 została wniesiona przez osobę prawną. Przedmiotem petycji jest postulat podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu znowelizowanie art. 72 § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy poprzez zmianę liczby „2” na „4”.

Przepis art. 72 § 3 Kodeksu pracy, którego dotyczy petycja, reguluje sytuację po odwołaniu pracownika, któremu brakuje nie więcej niż 2 lata do nabycia prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Organ odwołujący jest obowiązany zapewnić mu inną pracę, odpowiednią ze względu na jego kwalifikacje zawodowe, przy czym przez okres równy okresowi wypowiedzenia pracownik ma prawo do wynagrodzenia w wysokości przysługującej przed odwołaniem. Jeżeli jednak pracownik nie wyrazi zgody na podjęcie innej pracy, stosunek pracy ulega rozwiązaniu z upływem okresu równego okresowi wypowiedzenia, którego bieg rozpoczyna się od dnia zaproponowania na piśmie innej pracy.

W petycji stwierdzono, że art. 72 § 3 Kodeksu pracy jest anachroniczny i „nie nadaża za brzmieniem art. 39 k.p. obowiązującym od 1 czerwca 2004 r., gdy zmieniono tam 2 lata na 4 lata” i z tą datą „przez zapomnienie doszło do nierównego traktowania w zatrudnieniu wskutek przeoczenia Ustawodawcy”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (t.j. z Dz.U. z 2018 r. poz. 870), gdyż zawiera prawidłowe oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję oraz wskazanie przedmiotu petycji.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Petycja dotyczy przepisu art. 72 § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.); dalej: Kodeks pracy lub k.p. W dacie wejścia w życie Kodeksu pracy brzmienie tego przepisu było następujące: *„Przepisy § 2 stosuje się odpowiednio w razie odwołania pracownika, któremu brakuje nie więcej niż 2 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku”*. Z dniem 1 stycznia 2004 r. przepis art. 72 § 3 Kodeksu pracy został zmieniony przez art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 213, poz. 2081) uzyskując obecne brzmienie: *„Przepis § 2 stosuje się odpowiednio w razie odwołania pracownika, któremu brakuje nie więcej niż 2 lata do nabycia prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”*.

W 2004 r. zmieniało się również brzmienie przywołanego w petycji art. 39 Kodeksu pracy. Najpierw, wskazaną powyżej ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw uzyskał on, od 1 stycznia 2004 r., brzmienie *„Pracodawca nie może wypowiedzieć umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż 2 lata do nabycia prawa do emerytury*

z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.”. Następnie z dniem 1 czerwca 2004 r. na mocy art. 13 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz.U. 2004 Nr 120 poz. 1252) uzyskał on obecne brzmienie: „Pracodawca nie może wypowiedzieć umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku”. Zmiana w brzmieniu art. 72 nie była więc bezpośrednio powiązana z tą zmianą w art. 39 Kodeksu pracy, która nadała mu obecną treść.

W będącym przedmiotem petycji przepisie art. 72 § 3 Kodeksu pracy występuje odesłanie do § 2, który nie był dotychczas zmieniany i brzmi następująco: „W razie odwołania pracownicy w okresie ciąży, organ odwołujący jest obowiązany zapewnić jej inną pracę, odpowiednią ze względu na jej kwalifikacje zawodowe, przy czym przez okres równy okresowi wypowiedzenia pracownica ma prawo do wynagrodzenia w wysokości przysługującej przed odwołaniem. Jeżeli jednak pracownica nie wyrazi zgody na podjęcie innej pracy, stosunek pracy ulega rozwiązaniu z upływem okresu równego okresowi wypowiedzenia, którego bieg rozpoczyna się od dnia zaproponowania na piśmie innej pracy”.

Ze względu na art. 70 § 1 Kodeksu pracy, zgodnie z którym pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie – niezwłocznie lub w określonym terminie – odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał, należy przyjąć, że co do zasady osoby, z którymi rozwiązywanie umów o pracę podlega szczególnym ograniczeniom nie korzystają z ochrony przed rozwiązaniem stosunku pracy opartego na powołaniu. Z tymi pracownikami stosunki pracy oparte na powołaniu mogą być rozwiązywane bez ograniczeń przewidzianych w Kodeksie pracy i przepisach szczególnych. „Artykuł 72 k.p. przewiduje jednak w § 2 i 3 szczególną ochronę przed utratą zatrudnienia: 1) pracowników odwołanych ze stanowisk w okresie ciąży oraz 2) pracowników w wieku przedemerytalnym, którzy zostali odwołani ze stanowisk w okresie nie dłuższym niż 2 lata przed nabyciem prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Osoby te mogą być wprowadzone odwoływane ze stanowisk bez ograniczeń przewidzianych w przepisach prawa pracy, ale organ odwołujący obowiązany jest im zapewnić w takich sytuacjach inną pracę, odpowiednią ze względu na kwalifikacje zawodowe, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia w wysokości

przysługującej przed odwołaniem przez okres równy okresowi wypowiedzenia”¹. „Wprowadzając szczególne regulacje w art. 72 k.p. oraz wyłączając w art. 69 k.p. stosowanie określonych przepisów Kodeksu, ustawodawca wyłącza wobec pracowników powołanych przewidziane dla umownego stosunku pracy uregulowania ochrony jego trwałości, w szczególności zaś zawarte w samym Kodeksie pracy (m.in. art. 41, 177 k.p.), a zatem art. 72 k.p. powinien być komentowany z uwzględnieniem dyrektyw wykładni systemowej”².

Należy więc zwrócić uwagę, że stosunek pracy z powołania należy do tzw. pozaumownych stosunków pracy. Regulujące go przepisy zostały zamieszczone w oddziale 1 rozdziału III zatytułowanego „Stosunek pracy na podstawie powołania, wyboru, mianowania oraz spółdzielczej umowy o pracę” w dziale drugim Kodeksu pracy („Stosunek pracy”). Umowa o pracę jest uregulowana w rozdziale II działu drugiego Kodeksu pracy. Takie ujęcie systemowe wskazuje, że ustawodawca uznał, że powołanie jest odrębną od umowy o pracę podstawą nawiązania pracy i będzie ono podlegało odmiennym przepisom. Nie ma więc uzasadnienia dla bezwarunkowo identycznego podejścia do przepisów o powołaniu (art. 72 k.p.) i przepisów o umowie o pracę (art. 39 k.p.), w szczególności w kontekście równego traktowania. Zatrudnienie na podstawie powołania ma, z natury rzeczy, różnić się od umowy o pracę. Inny jest bowiem jego cel i zakres stosowania (zob. art. 68 i 69-71 k.p.).

Istotną cechą stosunku pracy nawiązywanego na podstawie powołania jest właśnie łatwość rozwiązywania tego stosunku prawnego i wyłączenie szczególnej ochrony pracowników, z nielicznymi wyjątkami (art. 69 i art. 70 k.p.). Na mocy art. 69 Kodeksu pracy wyłączone jest stosowanie do stosunku pracy na podstawie powołania przepisów regulujących tryb postępowania przy rozwiązywaniu umów o pracę oraz rozpatrywanie sporów ze stosunku pracy w części dotyczącej orzekania o bezskuteczności wypowiedzeń i o przywracaniu do pracy. Pracownik, wobec którego naruszono przepisy o rozwiązywaniu stosunku pracy z powołania może więc liczyć jedynie na odszkodowanie (zob. wyrok SN z dnia 4 grudnia 2019 r., II PK 195/19). Z art. 70 § 1 k.p. wynika, że dopuszczalne jest odwołanie w okresie usprawiedliwionej

¹ Ł. Pisarczyk, t. Zieliński, Art. 72 Rozpoczęcie biegu okresu wypowiedzenia – szczególne przypadki w: Florek Ludwik (red.), Kodeks pracy. Komentarz, wyd. VII; Lex, pkt 2.

² B. M. Cwiertniak [w:] Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1-93, wyd. VI, red. K. W. Baran, Warszawa 2022, art. 72, pkt 1.1.

nieobecności w pracy (por. zakaz wypowiedzenia umowy o pracę ustanowiony w art. 41 k.p.). W art. 70 § 2 k.p. ochrona stosunku pracy kobiet w ciąży jest uregulowana inaczej niż w art. 177 k.p., z którego wynika zakaz wypowiedzenia, rozwiązania lub zmiany treści stosunku pracy, w tym zmiany rodzaju pracy, która jest dopuszczalna przy odwołaniu. Systematyka i brzmienie przepisów wskazują zatem na celowe rozróżnienie sytuacji pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę i na podstawie powołania, wynikające z istoty tych podstaw nawiązania stosunku pracy.

V. Wnioski

Przedstawiony w petycji postulat zmiany zakresu ochrony powołanych pracowników w wieku przedemerytalnym mieści się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy. Nie wydaje się jednak, żeby obecne brzmienie przepisu art. 72 § 3 Kodeksu pracy było „nierównym traktowaniem w zatrudnieniu wskutek przeoczenia ustawodawcy”, jak to określono w petycji. Obowiązujące przepisy dotyczące odwołania uwzględniają odrębność i odmienność stosunków pracy z powołania od pozostałych stosunków pracy (zob. art. 2 Kodeksu pracy). Zakładają dopuszczalność odwołania ze stanowiska w każdym czasie, a pracownikom w okresie 2 lat przed emeryturą gwarantują inną pracę. Rozszerzenie tej ochrony na okres 4 lat wymagałoby pogłębionego uzasadnienia i oceny.

Autor:

Dorota Dzienisiuk

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Paweł Bachmat

Deskryptory bazy REX: Petycja, Odwołanie ze stanowiska, Pracownicy

Weryfikacja: Magdalena Szczepańska, Adam Karczmarek