



dr hab. Mariusz Wieczorek, profesor uczelni

Wydział Prawa i Administracji UTH Radom

radca prawny

## **Niektóre prawne problemy związane z ograniczaniem kosztów wynagrodzeń osobowych pracowników na zasadach określonych w art. 15 zzzzzzo-15zzzzzx ustawy COVID**

### **I. Uwagi wprowadzające**

Ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 695; art. 73 pkt. 57) wprowadzono do ustawy z dnia z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 ze zm.; dalej jako ustawa COVID) art. 15zzzzzzo-15zzzzzx. Mocą tych przepisów został stworzony mechanizm pozwalający na przeprowadzenie zwolnień pracowników w trybie nieprzewidzianym dotychczas w obowiązujących przepisach prawa pracy. Możliwe będzie również wprowadzenie mniej korzystnych warunków zatrudnienia pracowników niż wynikające z podstaw nawiązania stosunku pracy w podmiotach określonych w art. 15 zzzzzp ust 1. Warunkiem wdrożenia mechanizmu unormowanego w art. 15 zzzzzzo-15zzzzzx jest wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia, o którym mowa w art. 15 zzzzzzo ust. 1. Przesłanką wydania aktu tego wykonawczego jest powstanie stanu zagrożenia dla finansów publicznych, a w szczególności wyższego od zakładanego w ustawie budżetowej wzrostu deficytu budżetu państwa



lub państwowego długu publicznego spowodowane negatywnymi skutkami gospodarczymi COVID-19.

Przed przejściem do dalszych uwag poświęconych ww. przepisom warto powiedzieć, że wykazują one istotne podobieństwo do rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. (Kp 1/11; OKT-A 2011/5/41) uznał, że art. 2 w zw z art. 7 pkt 1 tej ustawy w zakresie, w jakim dotyczą urzędników służby cywilnej są niezgodne z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP. Konsekwencją zaś uznania, że przepisy te były nierozzerwalnie związane z całą ustawą, było to, że nie weszła ona w życie. W tym kontekście warto podkreślić, że ustawodawca w art. 15 zzzzzzo i nast. ustawy COVID powieliła niektóre rozwiązania, które były elementami ustawy o racjonalizacji, ale równocześnie wziął pod uwagę niektóre z zastrzeżeń, które znalazły swoje odzwierciedlenie w wyroku TK z dnia 14 czerwca 2011 r.

Zakres zastosowania rozwiązań określonych w ustawie należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: podmiotowej i przedmiotowej. Płaszczyznę podmiotową mechanizmu wprowadzanego rozporządzeniem należy łączyć z jednej strony z art. 15zzzzzo ust. 3 w zw. z art. 15zzzzzo ust. 1 ustawy, z drugiej zaś z art. 15zzzzzo ust. 4 ustawy COVID. W ewentualnym rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 15zzzzzo ust. 2 ustawy COVID obowiązek ograniczania kosztów osobowych może zostać nałożony wyłącznie na podmioty wskazane w art. art. 15zzzzzo ust 1 ustawy COVID, przy czym, zgodnie z art. 15zzzzzo ust. 3 ustawy COVID, Rada Ministrów będzie mogła zawęzić ten obowiązek tylko do niektórych spośród nich.

Podmioty, o których mowa na gruncie prawa pracy mają status pracodawcy w rozumieniu art. 3 Kodeksu pracy (ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.; K.p.), będącego jedną ze stron stosunku pracy. Zgodnie z art. 15 zzzzzr ust. 1 czynności powodujących zmniejszenie zatrudnienia albo wprowadzenie mniej korzystnych warunków zatrudnienia dokonywać będzie osoba właściwa w danym podmiocie do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Będzie to zatem osoba, o której



stanowi art. 3<sup>1</sup> K.p. Art. 15 zzzzzr ust. 1 ustawy jest zatem przykładem ustawowego *superfluum*, gdyż czynności podejmowane w związku z obowiązkiem zmniejszenia kosztów osobowych stanowią czynności z zakresu prawa pracy, których dokonywanie określają przepisy Kodeksu pracy jak i pragmatyk pracowniczych.

Podmiotowy zakres ograniczeń kosztów osobowych należy również rozpatrywać mając na uwadze pracownika oraz podstawę stosunku pracy, w ramach którego pracownik świadczy pracę na rzecz pracodawcy objętego obowiązkiem redukcji kosztów osobowych. Zagadnienie podstawy nawiązania stosunku pracy, w związku z obowiązkiem ograniczania kosztów, jest doniosłe z tego powodu, że stanowi kryterium według którego pracownicy zostaną przyporządkowani do jednej z grup, które zostaną dotknięte jednym ze sposobów ograniczenia kosztów wynagrodzeń. Analiza ustawowej regulacji stosunków pracy u pracodawców objętych mechanizmem ograniczania kosztów prowadzi do stwierdzenia, że kryterium pozwalającym na wyodrębnienie tych grup stanowić będą tylko niektóre z potencjalnych, w świetle art. 2 K.p., podstaw stosunku pracy. Nie ulega wątpliwości, że najliczniejszą grupę pracowników, z którymi zostanie rozwiązany stosunek pracy lub zostaną pogorszone warunki zatrudnienia, będą tworzyć pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, bez względu na jej rodzaj (umowa na czas nieokreślony, na czas określony, umowa na okres próbny) i bez względu na to, czy stosowanie tej podstawy zatrudnienia wynikać będzie z przepisów Kodeksu pracy czy też którejś z obowiązującej u danego pracodawcy pragmatyki pracowniczej. Warto przy tym podkreślić, że status pracowniczy znaczącej części osób zatrudnianych przez pracodawców, o których mowa w art. 15 zzzzzp ust. 1 ustawy, wyznaczają w pierwszym rzędzie<sup>1</sup> przepisy ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2020 r., 265 ze zm.) oraz ustawy 16 września 1982 o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 537 ze zm.)<sup>2</sup>, w świetle których podstawą zatrudnienia może być mianowanie i powołanie.

---

<sup>1</sup> Jako przepisy szczególne wobec przepisów Kodeksu pracy.

<sup>2</sup> Wymienione pragmatyki pracownicze nie wyczerpują jednak katalogu aktów normatywnych, określających podstawy nawiązania stosunków pracy w jednostkach, o których mowa w art. 15 zzzzzp ust. 1 ustawy. Dla przykładu warto wskazać, że mianowanie, jako podstawę stosunku pracy, przewidują również przepisy ustawy z



Równocześnie, w zależności od podstawy nawiązania stosunku pracy, możliwe będzie zróżnicowanie podmiotowej skali ograniczenia kosztów osobowych, polegającego zarówno na wprowadzeniu mniej korzystnych warunków zatrudnienia jak i na obowiązku zmniejszenia zatrudnienia. Grupy pracowników, wobec których będą podejmowane działania w celu redukcji kosztów osobowych u konkretnego pracodawcy, będą zatem tworzone nie przez zastosowanie kryterium rzeczowego czy stanowiskowego (według rodzaju świadczonej pracy), ale według kryterium formalnego – podstawy nawiązania stosunku pracy. W konsekwencji np. w urzędzie obsługującym ministra kierującego działem administracji rządowej do jednej grupy pracowników zostaną włączeni nie tylko członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, ale i inni pracownicy tego pracodawcy, niewykonujący pracy urzędniczej (np. pracownicy obsługi).

Jak się wydaje u podstaw takiego rozwiązania leży wola równomiernego rozłożenia na pracowników ciężaru ograniczenia kosztów, wykluczająca szczególne potraktowanie pracowników zatrudnionych na podstawie pozaumownych stosunków pracy. Należy zatem przyjąć, że zakres wprowadzonych ograniczeń skutkujących mniej korzystnymi warunkami zatrudnienia i wskaźnika zmniejszenia zatrudnienia powinny być ustalane proporcjonalnie do liczby pracowników w grupach, które zostały utworzone przy zastosowaniu kryterium w postaci podstawy stosunku pracy. Podejście to, pomimo dążenia do zapewnienia równego traktowania pracowników, nie uwzględnia specyfiki mianowania np. służbie cywilnej, gdzie ta podstawa zatrudnienia wymaga od pracownika sprostania wymogom, których nie muszą spełniać członkowie służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. W takiej sytuacji nie sposób mówić o równym traktowaniu pracowników.

Płaszczyznę przedmiotową omawianej regulacji wyznaczają przepisy określające sposób osiągnięcia celu wskazanego w art. 15zzzzzo ust. 1 ustawy, czyli zmniejszenia kosztów wynagrodzeń osobowych w podmiotach objętych takim obowiązkiem. Chodzi zatem o przepisy określające zasady i tryb zmniejszenia zatrudnienia u pracodawców, co może być osiągnięte



nie tylko przez rozwiązanie stosunku pracy, ale również przez nie zawarcie kolejnej terminowej umowy o pracę, a także przez obniżenie wymiaru czasu pracy z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę. (art. 15 zzzzzzq ust. 1 w zw. z art. 1 zzzzzzo ust. 1 pkt. 1 ustawy COVID).

Na płaszczyźnie przedmiotowej zasadne jest również wyodrębnienie przepisów, których zastosowanie pozwala na osiągnięcie celu ustawy przez wprowadzenie na czas określony mniej korzystnych warunków zatrudnienia pracowników (art. 15 zzzzzzu w zw. z art. 15 zzzzzzo ust. 2 pkt 2 ustawy COVID). Rzeczowy zakres regulacji sprowadza się do ustanowienia szczególnych - bo odbiegających od wzorców wynikających z ustawodawstwa pracy - modeli rozwiązywania stosunku pracy przez pracodawcę oraz zmiany warunków pracy<sup>3</sup>. Doniosłość prawna tych modeli wynika zaś z tego, że prawo pracy ograniczając swobodę pracodawców w zakresie rozwiązywania stosunków pracy, przez objęcie ich tzw. powszechną i szczególną ochroną przed rozwiązaniem, stabilizuje zatrudnienie realizując w ten sposób zobowiązanie państwa wynikające z art. 24 Konstytucji RP<sup>4</sup> (por. W. Sanetra, *Ustrojowe uwarunkowania ochrony trwałości stosunku pracy*, [w:] *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Warszawa 2010, s. 56 i nast., wyrok TK z: 18 października 2005 r., SK 48/03; OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 101; wyrok TK z 24 października 2006 r., SK 41/05; wyrok TK z dnia 12 lipca 2010 r., P4/10; wyrok TK z dnia 22 maja 2013 r., P 46/11; OTK-A 2013/4/42).

W doktrynie prawa pracy i orzecznictwie panuje zgoda co do rozróżnienia powszechnej ochrony trwałości stosunku pracy, obejmującej stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony i ochrony szczególnej. Przyjmuje się przy tym, że na powszechną trwałości stosunku pracy przed wypowiedzeniem składają się: wynikający z art. 38 K.p.

---

<sup>3</sup> Pod pojęciem modelu rozwiązania stosunku pracy rozumiem przede wszystkim wynikające z przepisów z Kodeksu pracy reguły określające rozwiązywania umownych stosunków pracy. Z kolei zmiana treści umownego stosunku pracy dokonywana jest w drodze wypowiedzenia zmieniającego, o którym mowa w art. 42 K.p., do którego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wypowiedzenia umowy o pracę. Zmiana treści stosunku w drodze czynności prawnej pracy może być również dokonana przez porozumienie zmieniające

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.



obowiązek konsultacji zamiaru wypowiedzenia umowy z reprezentującą pracownika zakładową organizacją związkową, obowiązek uzasadnienia wypowiedzenia umowy oraz przysługujące pracownikowi roszczenie o uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne, a gdy upłynął już okres wypowiedzenia, roszczenie o przywrócenie do pracy (por. T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2019 s. 190 i nast.).

Z kolei tzw. szczególną ochroną przed wypowiedzeniem objęte są stosunki pracy niektórych kategorii pracowników ze względu na ich sytuację rodzinną (role biologiczne), status socjalny bądź funkcje (społeczne albo polityczne) pełnione w zakładzie pracy lub poza nim. Szczególna ochrona umowy przed wypowiedzeniem realizowana jest za pomocą zakazu wypowiedzania umów lub przez obowiązek uzyskania przez pracodawcę zgody określonego organu na wypowiedzenie umowy. Podkreślić przy tym należy, że o ile powszechną ochroną przed wypowiedzeniem objęte są stosunki pracy powstałe na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, to szczególna ochrona przed wypowiedzeniem dotyczyć może także pracowników zatrudnionych na podstawie terminowych umów o pracę.

*De lege lata* model rozwiązywania umowy o pracę przez pracodawcę za wypowiedzeniem określony w Kodeksie pracy nie ma zastosowania w razie dokonywania tzw. zwolnień grupowych, czyli zwalniania pracowników zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. z 2018 r., poz. 1969 ze zm.)<sup>5</sup>. Regulacji tej warto poświęcić kilka zdań z co najmniej dwóch powodów. Pierwszym z nich jest to, że ustawa o zwolnieniach grupowych w art. 5 ust 1 przewiduje, że przy wypowiedzaniu pracownikom stosunków pracy w ramach grupowego zwolnienia nie stosuje się art. 38 i 41 Kodeksu pracy, a także przepisów odrębnych dotyczących szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy. Tym samym, w pewnym uproszeniu, można powiedzieć, że przepisy tej ustawy stanowią *lex specialis* względem części

---

<sup>5</sup> Ustawa o zwolnieniach grupowych implementuje do krajowego porządku prawnego wymagania wynikające z dyrektywy 98/59/WE z 20.07.1998 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych (Dz. U L z 12 sierpnia 1998 r.).



przepisów K.p. regulujących rozwiązywanie umowy o pracę przez pracodawcę, a zatem wykazuje podobieństwo do unormowań wynikających z art. 15 zzzzzz i nast. ustawy COVID. Drugim argumentem przemawiającym za poświęceniem przynajmniej uwag ustawie o zwolnieniach grupowych jest podobieństwo zawartych w niej regulacji i unormowań wynikających z przepisów określających sposób zmniejszania kosztów zatrudnienia.

Warunkiem dokonania zwolnienia grupowego jest spełnienie przesłanek ilościowych, temporalnych i przedmiotowych określonych w ustawie o zwolnieniach grupowych. Przyjęte w art. 1 ust. 1 u.z.g. progi ilościowe oscylują wokół 10% pracowników podlegających zwolnieniu. Warunek temporalny kwalifikowania zwolnienia grupowego jest spełniony jeśli zwolnienia dokonywane są w okresie nieprzekraczającym 30 dni, natomiast przesłanką przedmiotową są „przyczyny niedotyczące pracowników”. W orzecznictwie przyjmuje się, że przyczynami niedotyczącymi pracownika są wszystkie okoliczności niezwiązane z jego cechami psychofizycznymi i sposobem wywiązywania się przez niego z obowiązków pracowniczych (wyrok SN z dnia 10 października 2019 r., I PK 196/18; LEX nr 2773243), a zatem przyczyny leżące po stronie pracodawcy i inne obiektywne, które nie leżą po stronie pracodawcy, ale również nie leżą po stronie pracownika, a które jednak stanowią wyłączną przyczynę rozwiązania stosunku pracy jako niedotyczącą pracownika (wyrok SA w Gdańsk z dn. 21 grudnia 2016 r III Au/12/9316; LEX 2191588).

W obecnym stanie prawnym nie sposób wykluczyć, że następstwem realizacji obowiązków wynikających z rozporządzenia, o którym mowa w art. 15 zzzzzz ust. 2 ustawy COVID będzie dokonywanie zmniejszania zatrudnienia w okolicznościach tożsamyh z przesłankami zastosowania przepisów ustawy o zwolnieniach grupowych. Nie oznacza to jednak, że przepisy tej ustawy będą miały zastosowanie w ramach procedury implikowanej przedmiotowym rozporządzeniem. Zgodnie z art. 15 zzzzzzq ust. 2 ustawy COVID do zmniejszania zatrudnienia nie w trybie określonym ustawą nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. z 2018 r. poz. 1969). **Każę to postawić pytanie o celowość wprowadzania niezwykle niejasnej, niespójnej i budzącej wątpliwości**



natury konstytucyjnej regulacji, skoro w porządku prawnym istnieją narzędzia, pozwalające pracodawcom, w tym również określonym w art. 15zzzzzzp ust. 1 na zmniejszenie zatrudnienia jak i na wprowadzenie mniej korzystnych dla pracowników warunków pracy. Za takie należy uznać przepisy prawa pracy, a w szczególności Kodeksu pracy i ustawy o zwolnieniach grupowych, które pozwalają na dokonywane w krótkim czasie zwolnienia pracowników i zmianę treści stosunku pracy, z równoczesnym uchyleniem powszechnej i szczególnej ochrony stosunku pracy przed rozwiązaniem za wypowiedzeniem.

### **I. Zmniejszenie zatrudnienia jako forma realizacji ograniczenia kosztów wynagrodzeń osobowych**

Realizacja obowiązku zmniejszenia zatrudnienia wynikającego z rozporządzenia nakładającego na pracodawcę taki obowiązek może przybrać postać: 1) rozwiązania stosunku pracy, 2) nie zawarcia z pracownikiem kolejnej umowy o pracę w przypadku terminowych umowy o pracę, 3) obniżenia wymiaru czasu pracy z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia. W świetle przepisów ustawy COVID poświęconych zmniejszeniu kosztów wynagrodzeń osobowych należy stwierdzić, że wskazane wyżej sposoby zmniejszenia zatrudnienia łączy jedynie zagadnienie kryteriów wpływających na kwalifikowanie pracowników od zmniejszenia zatrudnienia. Różnice pomiędzy sposobami zmniejszenia wynikają z ich prawnej natury, powodującej konieczność dokonania indywidualnych czynności prawnych (wypowiedzenie definitywne i oświadczenie o wypowiedzeniu zmieniającym) i ich braku - w razie nie zawarcia kolejnej umowy terminowej. Ponadto pracownicy, z którymi nie zostanie zawarta kolejna umowa o pracę, inaczej niż pracownicy z którymi dojdzie do rozwiązania umowy o pracę wskutek wypowiedzenie definitywnego i zmieniającego, nie nabędą odprawy określonej w art. 15zzzzzt ustawy COVID.

*Prima facie* spośród form realizacji obowiązku zmniejszenia najmniej wątpliwości budzi nie zawarcie kolejnej umowy terminowej. Umowy te ze względu na swój aspekt





temporalny rozwiązują się z upływem okresu próbnego i z chwilą upływu czasu na jaki zostały zawarte (odpowiednio umowa o pracę na okres próbny i umowa o pracę na czas określony). Mogłoby się wydawać, że w sytuacji, gdy okres zatrudnienia jednej z tych umów przypadałby na czas, w którym realizowany jest obowiązek zmniejszenia zatrudnienia, to niejako automatycznie pracodawca nie będzie zawierał kolejnej umowy. Taką interpretację należy jednak odrzucić. Zastosowanie w procesie wykładni art. 15 zzzzzr ust. 1 ustawy COVID argumentu *lege non distinguende* prowadzi do wniosku, że kryteria wyboru pracowników do zwolnienia powinny być stosowane bez względu na formę realizacji obowiązku zmniejszenia zatrudnienia. Ponadto przyjęcie, że osoby zatrudnione na podstawie terminowych umów o pracę nie powinny zostać objęte obowiązkiem zmniejszenia zatrudnienia w znaczeniu wynikającym z art. 15 zzzzzq ust. 1 pkt. 2 ustawy COVID byłoby, w świetle art. 18<sup>3a</sup> § 1 K.p., przejawem zabronionej dyskryminacji.

Najpoważniejszym mankamentem ustawy o redukcji zatrudnienia z 2010 r. podniesionym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2014 r. był brak ustawowo określonych kryteriów, w oparciu, o które następowałyby kwalifikowanie pracowników do zwolnienia. W analizowanej ustawie pracodawca w drodze egzemplifikacji ustanowił katalog tych kryteriów, kwalifikując je jako podstawowe (art. 15 zzzzzr ust.3 pkt 1) oraz pomocnicze (art. 15 zzzzzr ust.3 pkt 1). W ustawie COVID przewidziano co prawda obowiązek przekazania działającym w zakładzie pracy związkom zawodowym<sup>6</sup> informacji o przyjętych kryteriach, stosowanych formach zmniejszenia zatrudnienia oraz liczbie pracowników, ale ewentualna opinia związku zawodowego nie musi być wzięta w jakimkolwiek stopniu pod uwagę przez osobę właściwą do dokonywania czynności zmierzających do zmniejszenia kosztów wynagrodzeń.

W art. 15 zzzzzs ust. 1 ustawy COVID przewidziano, że objęcie pracownika, w tym urzędnika służby cywilnej oraz pracownika służby cywilnej, zmniejszeniem zatrudnienia

---

<sup>6</sup> W razie braku zakładowej organizacji związkowej musi zostać wyłonione w sposób przyjęty u danego pracodawcy co najmniej dwuosobowe przedstawicielstwo pracowników, któremu przysługują uprawnienia zakładowej organizacji związkowej określone w art. 15 zzzzzs ust. 6.



stanowi **samoistną podstawę** do rozwiązania z nim stosunku pracy w drodze wypowiedzenia<sup>7</sup>. Przepis ten przysparza pewnych trudności interpretacyjnych, mających dwa źródła. Pierwszym z nich jest niespójność terminologiczna pomiędzy art. 15zzzzzs ust. 1 ustawy COVID, a przepisami Kodeksu pracy określającymi obowiązki pracodawcy w związku z wypowiedaniem umowy o pracę czas nieokreślony, które w oczywisty sposób uzupełniają normatywny kontekst art. 15zzzzzs ust. 1 ustawy COVID.

I tak, zgodnie z art. 30 § 4 K.p., w oświadczeniu pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony powinna być wskazana **przyczyna** uzasadniająca wypowiedzenie. Z kolei, w świetle art. 45 § 1 K.p., wypowiedzenie umowy o pracę powinno być **uzasadnione**. Zasadne w tym miejscu jest pytanie czy „samoistna podstawa rozwiązania stosunku pracy” w ujęciu art. 15 zzzzzs ust. 1 ustawy COVID stanowi odpowiednik „przyczyny wypowiedzenia” i „uzasadnienia wypowiedzenia” umowy o pracę, czy też powinno być rozumiana również – czy też wyłącznie - jako dodatkowa, wobec przesłanek określonych w pragmatykach regulujących rozwiązanie stosunku pracy z mianowania, przesłanka do rozwiązania takiego stosunku pracy. Pomimo stwierdzonych rozbieżności terminologicznych pomiędzy przepisami ustawy COVID, a przepisami K.p. nie sposób uznać, że „podstawa do rozwiązania stosunku pracy” może być interpretowana inaczej niż w kontekście przepisów K.p. stanowiących o „przyczynie wypowiedzenia” i „uzasadnieniu wypowiedzenia” umowy o pracę na czas nieokreślony. Zasadne jest przy tym postawienie pytania o to, czy osoba dokonująca zmniejszenia zatrudnienia, bez względu na to, czy w wypowiedzeniu definitywnym czy w wypowiedzeniu zmieniającym, wypełni obowiązek uzasadnienia wypowiedzenia, zamieszczając w stosownym oświadczeniu informacje o objęciu konkretnego pracownika zmniejszeniem zatrudnienia w ramach realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 15zzzzzo ust. 2 pkt. 1 ustawy COVID. Zagadnienie to jest ważkie o tyle, że wadliwość wypowiedzenia (wypowiedzenia zmieniającego) stanowiłby podstawę do uwzględnienia przez sąd pracy powództwa pracownika. Pracodawca narusza art. 30 § 4 K.p.

---

<sup>7</sup> Lub obniżenia wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę.



nie podając przyczyny wypowiedzenia, podając nieprawdziwą przyczynę lub wskazując ją w sposób tak niekonkretny, że jest ona niezrozumiała dla pracownika, a przez to nieweryfikowalna. Do uznania wypowiedzenia za uzasadnione wystarcza jedna, odpowiednio doniosła przyczyna lub kilka mniej istotnych, których suma uzasadnia wypowiedzenie. Użyte w art. 45 § 1 K.p. określenie „wypowiedzenie nieuzasadnione” jest zwrotem niedookreślonym i dlatego w każdym przypadku wymagana jest indywidualna ocena przyczyn wypowiedzenia, która jest uzależniona od całokształtu okoliczności. Należy zatem przyjąć, że pracodawca uczyni zadość wynikającemu z art. 30 § 4 K.p. obowiązkowi podania przyczyny wypowiedzenia w rozumieniu art. 30 § 4 K.p. wskazując, że wypowiedzenie następuje w związku z objęciem pracodawcy obowiązkiem zmniejszenia zatrudnienia wynikającym z rozporządzenia. Jednakże o uzasadnieniu wypowiedzenia w ujęciu art. 45 § 1 K.p. będzie można mówić dopiero w kontekście wynikającego z art. 15 zzzzzr ust. 4 ustawy COVID obowiązku pracodawcy, polegającego na podaniu do wiadomości pracowników informacji o zastosowanych przez niego kryteriach kwalifikowania pracowników do rozwiązania stosunku pracy. Należy przy tym przyjąć, że w razie uwzględnienia opinii związku zawodowego lub reprezentanta załogi (w trybie odpowiednio określanym w art. 15 zzzzss ust. 6 lub 7), powodującego zmianę któregośkolwiek z kryteriów decydujących o zwolnieniu pracownika lub kolejności takiego kryterium, pracodawca będzie miał obowiązek przedstawienia zaktualizowanej informacji pracownikom. Brak takiej informacji byłby przeszkodą uniemożliwiającą pracownikowi rozeznanie się co do obiektywizmu pracodawcy i zastosowanych przez niego ostatecznie kryteriach wpływających na rozwiązanie z pracownikami stosunków pracy, co w rezultacie mogłoby prowadzić do uznania wypowiedzenia za nieuzasadnione.

Jednym z zasygnalizowanych wyżej podobieństw mechanizmu zwolnień przeprowadzanych przy zastosowaniu przepisów art. 15 zzzzzzo i nast. ustawy COVID i przepisów u.z.g. jest odstępianie od zasady ochrony trwałości stosunku pracy. Zgodnie z art. 15 zzzzzr ust. 12 ustawy COVID, przy wypowiedzaniu pracownikom stosunków pracy w ramach realizacji obowiązku zmniejszenia 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. Przywołany przepis jest swoistym odpowiednikiem art. 5 ust. 1 u.z.g. ale zawiera jeszcze bogatszą niż on treść normatywną. Pozostaje również w funkcjonalnym związku z art. 15 zzzzzs ust. 1 ustawy COVID, uznającym objęcie urzędnika służby cywilnej zmniejszeniem zatrudnienia, za samoistną podstawę wypowiedzenia. Poszerza on bowiem granice swobody pracodawcy, w których porusza się on dokonując zwolnień nie tylko na pracowników objętych szczególną ochroną przed rozwiązaniem za wypowiedzeniem, ale pozwala na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikami zatrudnionymi na podstawie pozaumownych stosunków pracy ze szczególnym uwzględnieniem mianowania. Tak bowiem należy interpretować wyłączenie przepisów ustalających szczególne przesłanki rozwiązywania stosunków pracy. Na przykład w ustawie o służbie cywilnej, która ma zastosowanie do pracowników zatrudnionych w niektórych podmiotach objętych obowiązkiem zmniejszenia zatrudnienia, ustalono zamknięty katalog zdarzeń, zaistnienie których prowadzi do obligatoryjnego (art. 71 ust. 1 usc) lub fakultatywnego (art. 71 ust. 2 usc) rozwiązania za wypowiedzeniem stosunku pracy na podstawie mianowania. W świetle art. 15 zzzzzs ust 1 ustawy prawnie dopuszczalne będzie objęcie urzędnika służby cywilnej, zatrudnionego na podstawie mianowania, zwolnieniem w trybie i na zasadach określonych w specustawie. Zakwalifikowanie urzędnika służby cywilnej do zwolnienia w ramach wykonania obowiązku zmniejszenia zatrudnienia, o którym mowa w art. 15 zzzzzo ust. 2 pkt 1 specustawy zostało tym samym podniesione do rangi dodatkowej, wobec przesłanek wskazanych w art. 71 u.s.c., przesłanki obligatoryjnego rozwiązania za wypowiedzeniem stosunku pracy urzędnika służby cywilnej.

Objęcie pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania obowiązkiem zmniejszenia osobowych kosztów zatrudnienia, na równi z pracownikami zatrudnianymi na podstawie umowy jest dyskusyjne. Nie chodzi przy tym o odstępstwo od modelu teoretycznego, zakładającego szczególną stabilność tych stosunków pracy. Mianowanie w ujęciu u.s.c. stanowi prestiżową podstawę stosunku pracy, której osiągnięcie wymaga sprostania bardzo wysokim wymaganiom. Ubieganie się w służbie cywilnej o mianowanie nie jest przy tym podyktowane bodźcami ekonomicznymi – bo nie przekłada się automatycznie



na zwiększenie wynagrodzeń, ale przede wszystkim zyskania poczucia stabilizacji zatrudnienia. Państwo ustanawiając w przepisach prawa nowe zdarzenia pozwalające na rozwiązanie stosunku pracy z mianowania, łamie niepisane zobowiązanie do utrzymywania stabilności takiego stosunku pracy. W rezultacie prowadzi to do podważenia sensu wysiłku włożonego w uzyskanie mianowania, zrównując pracownika służby cywilnej, który nie zdecydował się na podjęcie wyzwania, jakim jest udział w postępowaniu konkursowym (względnie zrobił to i nie sprostał wymaganiom) i urzędnika służby cywilnej.

Jedną z zapowiadanych wyżej niejasności powstających na tle omawianej regulacji jest to, czy oświadczenie pracodawcy o wypowiedzeniu zmieniającym, którego istotą jest obniżenie wymiaru czasu pracy z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę dokonuje się na zasadach wynikających z art. 42 K.p. czy też właściwych dla omawianej regulacji. W art. 15zzzzzs ust. 2 ustawy COVID ustawodawca określił jedynie minimalny termin, po upływie którego pracodawca może złożyć pracownikowi stosowne oświadczenie. Wątpliwości te pogłębia to, że ustawodawca w art.15zzzzzs ust. 2 ustawy COVID, obok oświadczenia o wypowiedzeniu zmieniającym przewiduje możliwość złożenia jakiegoś „innego oświadczenia o takim charakterze”, które, jak się wydaje miałyby wywołać identyczny skutek. Stwierdzony dylemat, w odniesieniu do obniżania wymiaru czasu pracy i wynagrodzenia w przypadku umów o pracę, należy rozstrzygnąć przez zastosowanie trybu przewidzianego w art 42 § 3 K.p. Oznacza to, że w razie odmowy przyjęcia nowych warunków pracy i płacy, umowa rozwiązuje się z upływem okresu wypowiedzenia. Jeżeli przed upływem okresu wypowiedzenia pracownik nie złoży oświadczenia o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków, uważa się, że wyraził na nie zgodę. Na pracodawcy ciąży zaś obowiązek poinformowania o tych okolicznościach. Brak stosownego pouczenia w piśmie zawierającym oświadczenie pracodawcy zmianie warunków pracy i płacy będzie skutkowało tym, że pracownik będzie mógł złożyć oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia nowych warunków do końca okresu wypowiedzenia.

Z pracownikami mianowanymi, których w świetle art. 15zzzzzs ust. 1 ustawy COVID może objąć obowiązek ograniczenia kosztów osobowych wynagrodzeń przez zmniejszenie



wymiaru czasu pracy z jednoczesnym, proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę, wiąże się jeszcze jedna, niezwykle istotna wątpliwość. Ustawodawstwu pracy nieznane jest zatrudnienie na tej podstawie w niepełnym czasie pracy oraz możliwość dokonywania wobec nich wypowiedzenia zmieniającego. W pragmatykach, które przewidują mianowanie, zamieszczane są wyczerpujące regulacje dotyczące zmiany warunków zatrudnienia, czego efektem jest brak podstaw do stosowania art. 42 K.p. Za miarodajny w tym zakresie należy uznać pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 kwietnia 2010 r. (II PK 310/09) zgodnie z którym przeniesienie pracownika na inne stanowisko służbowe, o którym stanowi się ustawie o pracownikach urzędów państwowych, jest samodzielną konstrukcją prawną, odmienną od unormowania wypowiedzenia warunków pracy lub płacy w Kodeksie pracy. Tymczasem z art. 15zzzzzs ust. 1 ustawy COVID wynika, że ustawodawca dopuszcza dokonanie obniżenia urzędnikowi służby cywilnej wymiaru czasu pracy z jednoczesnym, proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia. Objęcie obowiązkiem zmniejszenia zatrudnienia zarówno stosunków pracy na podstawie mianowania jak i na podstawie umowy o pracę, przy założeniu możliwości realizacji zmniejszenia obowiązku przez wypowiedzenie zmieniające powodujące zmniejszenie wymiaru czasu pracy i proporcjonalne zmniejszenie wynagrodzenia, prowadziłyby do powstania nieistniejącej dotychczas grup pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy zatrudnionych na podstawie mianowania.

**Przepisy ustawy COVID w takim zakresie, w jakim odnoszą się do rozwiązywania stosunków pracy urzędników służby cywilnej i obniżania im wymiaru czasu pracy wraz z proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia w oczywisty sposób prowadzą do odważenia zaufania pracowników do państwa i tworzonego przezeń prawa. Tym samym sprzeczne są z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, pochodną wobec ogólnej zasady państwa prawa, zasadą pewności prawa oraz zasadą drugiego stopnia – ochroną praw słusnie nabytych, interesów w toku oraz zapewnienia bezpieczeństwa prawnego (por. M. Zubik, *Komentarz do art. 2, pkt. 15*; w: Garlicki L (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. 2016*). W sposób oczywisty naruszają również powinność państwa do ochrony pracy zadeklarowaną w art. 24 Konstytucji RP.**



Uchyleniu szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy (z zastrzeżeniem art. 15zzzzzr ust. 9) i częściowo powszechnej, (co wynika z art. 15zzzzzr ust.8), towarzyszy wyłączenie z kręgu pracowników, którzy mogą zostać objęci zwolnieniem prowadzonym w związku z rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 15zzzzzo ust. 2 ustawy COVI, pracowników zajmujących stanowiska określone w art. 15zzzzzp ust. 6 ustawy COVID. Wobec osób tych nie będzie mogły zostać dokonane wypowiedzenia definitywne, jak i wypowiedzenia zmieniające, skutkujące obniżeniem czasu pracy i proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę. Bez znaczenia będzie przy tym podstawa nawiania stosunku pracy z pracownikami zajmującymi te stanowiska.

Określony w art. 15zzzzzp ust. 6 ustawy COVID wykaz stanowisk wyłączonych z obowiązku zmniejszenia zatrudnienia zaskakuje z powodu nieumieszczenia w nim stanowiska radcy prawnego, przy równoczesnym zamieszczeniu w nim w nim stanowisk wskazanych w art. 15zzzzzp ust. 6 pkt. 4 ustawy COVID<sup>8</sup>. Tak jak merytorycznie uzasadnione jest wyłączenie z kręgu stanowisk, których nie dotyczy obowiązek zmniejszenia zatrudnienia na zasadach wynikających z ustawy COVID, stanowiska głównego księgowego, tak zasadne byłoby wykluczenie z tego kręgu osoby zatrudnionej na stanowisku radcy prawnego. Istnieje oczywiście niekwestionowana różnica pomiędzy zakresami obowiązków związanych z tymi stanowiskami, ale w oczy rzuca się również znaczące podobieństwo między nimi. Jest nim wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej zakładu pracy stanowiska głównego księgowego oraz stanowiska radcy prawnego. W obydwu wypadkach motywowane jest to szczególną doniosłością merytoryczną związaną z tymi stanowiskami czynności. Wykonywanie tych czynności, które na gruncie prawa pracy są obowiązkami pracowniczymi, warunkowane jest posiadaniem przez pracownika odpowiedniego poziomu wiedzy (specjalistycznego wykształcenia), umiejętności oraz doświadczenia. Warto przy tym podkreślić, że podmioty, o których mowa w art. 15zzzzzp ust. 1 ustawy COVID, mają status jednostek sektora finansów publicznych. Jest to o tyle istotne, że w tych podmiotach stanowiska głównych księgowych,

---

<sup>8</sup> Poniższa argumentacja odnosi się również, *mutatis mutandis*, do stanowisk określonych w art. 15zzzzzp ust. 6 pkt 1 -3 i częściowo w art. 15zzzzzp ust. 6 pkt 5-7 ustawy COVID).



inaczej niż w tzw. sektorze prywatnym, mogą zajmować wyłącznie osoby legitymujące się specyficznym wykształceniem oraz stażem zawodowym<sup>9</sup>. Tym samym decyzja o wyłączeniu z redukcji zatrudnienia etatów głównych księgowych jest w pełni uzasadniona, jako że nie będzie możliwości powierzenia ich obowiązków innym pracownikom.

W zbliżony sposób sytuacja przedstawia się w odniesieniu do obsadzania stanowiska radcy prawnego. Może je zajmować wyłącznie osoba, która posiada uprawnienia do wykonywania zawodu radcy prawnego, na zasadach wynikających z ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 75 ze zm., dalej jako u.r.p.). Podkreślić przy tym należy, że argumenty, które legły u podstaw ochrony zatrudnienia głównych księgowych w związku z działaniami zmierzającymi do ograniczenia osobowych kosztów wynagrodzeń, zyskują na sile w związku z publicznoprawnym statusem radcy prawnego, będącym zawodem zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 Konstytucji RP.

**W świetle powyższego zaskakuje możliwość objęcia obowiązkiem zmniejszeniem zatrudnienia, o którym mowa w art. 15zzzzz ustawy COVID radców prawnych. Efektem tego może być pozbawienie podmiotów, o których mowa w art. 15zzzzzp ust. 1 ustawy COVID, pomocy prawnej.**

## II Pogorszenie warunków zatrudnienia

Bardzo poważne wątpliwości powstają również w związku z art. 15zzzzzzu w zw. z art. 15 zzzzzzu ust. 2 pkt 2 ustawy COVID, które w pewnym uproszeniu dopuszczają możliwość czasowego zawieszenia stosowania przepisów prawa określających niektóre uprawnienia pracownicze. Zanim jednak zostaną przedstawione szczegółowe zastrzeżenia, koniecznych jest poczynienie kilka wstępnych uwag *de lege lata*.

---

<sup>9</sup> Wymogi te wynikają z przepisów regulujących zatrudnienie w tych jednostkach.





*Prima facie* wynikająca z art. 15zzzzzu w zw. z art. 15 zzzzzzu ust. 2 pkt 2 ustawy COVID regulacja nawiązuje do konstrukcji zawieszania stosowania przepisów prawa pracy wyrażonej w art. 9<sup>1</sup> K.p. Porównanie tych unormowań prowadzi jednak do wniosku, że ustawodawca w specustawie przewidział możliwość skorzystania przez pracodawcę z mechanizmu nieznanego prawa pracy. Zgodnie z art. 15zzzzzu ust. 1 ustawy COVID ograniczenie kosztów osobowych w związku z realizacją takiego obowiązku wynikającego z rozporządzenia wydanego na podstawie art. 15zzzzzo ust. 2 ustawy COVID może polegać na zawieszeniu prawa do dodatkowych składników wynagrodzeń, nagród premii i innych świadczeń o takim charakterze, lub zawieszeniu uprawnień wynikających z innych przepisów, w tym prawa do dodatkowego urlopu. Ponadto, jak stanowi art. 15zzzzzu ust. 1 ustawy COVID, w czasie obowiązywania tych ograniczeń nie stosuje się przepisów stanowiących podstawę do przyznawania zawieszonych składników wynagrodzeń, świadczeń lub uprawnień. Z kolei w świetle art. 9<sup>1</sup> K.p. możliwe jest zawieszenie stosowania jedynie tzw. specyficznych źródeł prawa pracy (np. układów zbiorowych pracy, regulaminu pracy czy regulaminu wynagrodzeń), przy niedopuszczalności zawieszenia stosowania przepisów prawa pracy zawartych aktach normatywnych będącymi źródłami prawa powszechnie obowiązującego.

Zwraca również uwagę to, że ustawodawca bardzo nieprecyzyjnie wyznaczył przedmiotowe ramy przepisów, określających uprawnienia pracownicze, które mogą zostać zawieszane. Sposób sformułowania art. 15 zzzzzu ust. 1 ustawy COVID nie wyklucza zatem możliwości zawieszenia prawa nie tylko do dodatkowych urlopów (jak np. urlopów dla poratowania zdrowia), ale i do urlopu wypoczynkowego, ze szczególnym uwzględnieniem urlopu uzupełniającego (art. 158 K.p.), urlopów szkoleniowych (udzielonych na przykład na podstawie ustawy o radcach prawnych) czy innych, płatnych zwolnień przysługujących pracownikom.

Z art. 15zzzzzu ust. 1 ustawy COVID wynika, że w czasie ograniczeń wprowadzonych przez osobę do tego uprawnioną w związku z realizacją obowiązku zmniejszenia osobowych kosztów zatrudnienia, zawiesza się realizację prawa do należności pieniężnych będących elementem prawa do wynagrodzenia z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia zasadniczego.



Skoro można zawiesić „dodatkowe składniki” wynagrodzenia, to *a contrario*, nie można zawiesić prawa do jego podstawowego składnika, czyli właśnie wynagrodzenia zasadniczego.

Ustawodawca dopuszcza przy tym zawieszenie uprawnień pracowniczych wynikających z innych, przepisów, czyli takich, które określają prawo do świadczeń pieniężnych przysługujących pracownikowi od pracodawcy jak i uprawnień do świadczeń niepieniężnych. Uwzględniając wymiar temporalny komentowanego przepisu należy zauważyć, że skorzystanie z przedmiotowego uprawnienia pracodawcy może doprowadzić do: 1) niewypłacenia niektórych przysługujących pracownikowi świadczeń pieniężnych, których przesłanki zostały przez pracownika spełnione przed wdrożeniem procedury zmniejszenia kosztów oraz odmowy skorzystania z uprawnień o charakterze niepieniężnym<sup>10</sup>, 2) wyłączeniu możliwości nabycia prawa do niektórych składników wynagrodzenia oraz świadczeń niepieniężnych *pro futuro* – przez czas obowiązywania ograniczeń.

Przewidziana przez ustawodawcę konstrukcja czasowego zawieszania przepisów określających warunki nabywania i realizacji prawa do uprawnień przysługujących pracownikom **nie może zostać zaaprobowana w demokratycznym państwie prawa**, które przyjęło na siebie określony konstytucyjnie obowiązek ochrony pracy. Krytykę art. 15 zzzzzu ustawy COVID zacząć trzeba od zakwestionowania przyjętej przez ustawodawcę możliwości zawieszania stosowania przepisów bezwzględnie obowiązujących, w tym przepisów ustawowych, przez osobę dokonującą czynności w sprawach z zakresy prawa pracy. W świetle art. 15 zzzzzu ust. 3 w zw. z art. 15 zzzzzr ust. 1 ustawy miałyby ona decydować o zarówno o przedmiotowym zakresie ograniczeń, a zatem przepisach, które stanowiąc o uprawnieniach pracowniczych podlegają zawieszeniu, jak również o tym, czy ograniczenia obejmą wszystkich, czy tylko niektórych pracowników. **W konsekwencji osoba reprezentująca pracodawcę wykorzystując omawiane uprawnienie w praktyce zyskiwałaby zdolność**

---

<sup>10</sup> Przy czym jak się wydaje pracownik powinien otrzymać te świadczenia i skorzystać z uprawnień w kolejnym roku .



**do określania przepisów określających status pracownika, a tym samym zyskiwałaby przymiot prawodawcy.**

Zastrzeżeń wobec omawianego uprawnienia nie eliminuje, a nawet wzmacnia je, tryb wprowadzania ograniczeń do indywidualnych stosunków pracy wyznaczony treścią art. 15zzzzzu ust. 4-5 ustawy COVID. Ustawodawca przewidział, że osoba właściwa do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy informuje pisemnie pracownika o wprowadzonych ograniczeniach. Pracownik mógłby w terminie 14 dni od otrzymania zawiadomienia złożyć oświadczenie o braku zgody na zastosowanie wobec niego ograniczeń, co byłoby równoznaczne ze złożeniem przez niego oświadczenia o rozwiązaniu stosunku pracy za wypowiedzeniem. W tym stanie rzeczy zawiadomienie pracodawcy o wprowadzanych ograniczeniach będzie w gruncie rzeczy ultimatum skierowanym do pracownika, tylko pozornie uwzględniającym podniesioną do rangi zasady prawa pracy swobodę stron w zakresie ustalania warunków zatrudnienia (art. 11 K.p.). Nie sposób przy tym uznać, że rygor braku akceptacji przez pracownika dla wprowadzanych przez pracodawcę ograniczeń, znajduje uzasadnienie aksjologiczne. *De lege lata* nie sposób bowiem ustalić, jaki status prawny miałby pracownik, który wyraził zgodną pogorszenie warunków zatrudnienia, gdyż status ten byłby konsekwencją decyzji osoby uprawnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, rozstrzygającej o zakresie przepisów, których stosowanie zawiesza się. Pracownik nie aprobujący decyzji pracodawcy nie tylko utraciłby zatrudnienie, nie nabyłby prawa do odprawy przewidzianej w art. 15zzzzzt ustawy COVID, a wreszcie po zarejestrowaniu w powiatowym urzędzie pracy w charakterze bezrobotnego będzie mógł rozpocząć realizację prawa do zasiłku do bezrobotnych po upływie 90 dni od rejestracji.

**Omawiane przepisy w sposób oczywisty prowadzą do podważenia zaufania pracowników do państwa i tworzonego przezeń prawa. Tym samym sprzeczne są z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, pochodną wobec ogólnej zasady państwa prawa, zasadą pewności prawa oraz zasadą drugiego stopnia – ochroną praw słusznie nabytych, interesów w toku oraz zapewnienia bezpieczeństwa prawnego (por. M. Zubik, *Komentarz do art. 2, pkt. 15*; w: Garlicki L (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*.**



**2016). W sposób oczywisty naruszają również powinność państwa do ochrony pracy zadeklarowaną w art. 24 Konstytucji RP.**

Skonfrontowanie rozważań poświęconych zmniejszeniu wymiaru czasu pracy i proporcjonalnemu zmniejszeniu wynagrodzenia za pracę oraz wprowadzeniu mniej korzystnych warunków zatrudnienia dowodzi jaskrawej niekonsekwencji językowej i logicznej ustawodawcy ucieleśnionej w relewantnych przepisach ustawy COVID. Obniżenie wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę nie jest w istocie niczym innym, jak wprowadzeniem mniej korzystnych warunków zatrudnienia pracownika w drodze wypowiedzenia zmieniającego. Tymczasem ta forma przekształcenie stosunku pracy została uznana za kwalifikowaną postać zmniejszenia zatrudnienia, na równi z rozwiązaniem stosunku pracy, pomimo tego, że wykazuje zdecydowanie większe podobieństwo do czynności prawnych zmierzających do zmiany treści stosunku pracy. Ustawodawca w art. 15zzzzzzs ust. 2 ustawy COVID używa zresztą pojęcia „wypowiedzenie zmieniające”, co wywołuje oczywistą asocjację z unormowaną w art. 42 K.p. instytucją wypowiedzenia warunków pracy i płacy, powszechnie określanego w języku prawniczym jako wypowiedzenie zmieniające (por. Z. Góral, *Komentarz do art. 42*, w: K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*; Warszawa 2020). Wypowiedzenie zmieniające w kształcie określonym przepisami prawa pracy jest jednostronną czynnością prawną, której celem podstawowym jest przekształcenie stosunku pracy, a celem ewentualnym i ubocznym, realizującym się w razie odmowy przyjęcia nowych warunków pracy lub płacy, rozwiązanie stosunku pracy.

W odniesieniu do niektórych przepisów ustawy COVID, a w szczególności art. 15zzzzzzs i 15zzzzzzu można postawić zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim wywodzi się z niego zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 grudnia 2009 r., (Kp 5/08; OTK-A 2009/11/170) zasada ta jest funkcjonalnie związana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., K 33/00; OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg



dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy, z punktu widzenia procesu prawotwórczego, etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Nie sposób uznać, że wskazane przepisy ustawy COVID spełniają te wymagania.