

Data publikacji: 27-05-2010



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA

Warszawa, dnia 25 maja 2010 r.

Druk nr 811 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI RODZINY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

o projekcie ustawy o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawy o pracownikach samorządowych (druk nr 811)

Marszałek Senatu w dniu 12 marca 2010 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Rodziny i Polityki Społecznej projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawy o pracownikach samorządowych w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 25 maja 2010 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawy o pracownikach samorządowych i wnoszą o przyjęcie bez poprawek załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

W załączeniu przekazujemy informację o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji
Rodziny i Polityki Społecznej
(-) Mieczysław Augustyn

projekt

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o pracownikach
urzędów państwowych oraz ustawy o pracownikach samorządowych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawy o pracownikach samorządowych.

Jednocześnie upoważnia senator Grażynę Sztark do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

USTAWA

z dnia

**o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych
oraz ustawy o pracownikach samorządowych**

Art. 1.

W ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, z późn. zm.¹⁾) w art. 13 w ust. 1 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

"5) osiągnięcia wieku 65 lat, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia urzędnikowi państwowemu mianowanemu uzyskanie prawa do emerytury."

Art. 2.

W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 157, poz. 1241) w art. 55 w ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

"4) osiągnięcia wieku 65 lat, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia pracownikowi uzyskanie prawa do emerytury, albo nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy;"

Art. 3.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1071, Nr 123, poz. 1353 i Nr 128, poz. 1403, z 2002 r. Nr 1, poz. 18, Nr 153, poz. 1271 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 228, poz. 2256, z 2005 r. Nr 10, poz. 71 i Nr 169, poz. 1417, z 2006 r. Nr 45, poz. 319, Nr 170, poz. 1218, Nr 218, poz. 1592 i Nr 220, poz. 1600, z 2007 r. Nr 89, poz. 589 oraz z 2008 r. Nr 157, poz. 976 i Nr 227, poz. 1505.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2000 r. (sygn. akt K 35/99) stwierdzającego niezgodność art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, ze zm.) oraz art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124, ze zm.) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja wyroku opublikowana została w Dz. U. Nr 109, poz. 1165 (dzień publikacji wyroku – 13 grudnia 2000 r.); pełny tekst wyroku, wraz uzasadnieniem – w OTK Z.U. z 2000 r. Nr 8, poz. 295.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK stwierdził niezgodność z art. 32 i art. 33 Konstytucji:

- 1) art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z mianowanym urzędnikiem państwowym – kobietą wcześniej niż z mianowanym urzędnikiem państwowym – mężczyzną,
- 2) art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z 1990 r. o pracownikach samorządowych, w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z mianowanym pracownikiem samorządowym – kobietą, w razie nabycia przez nią prawa do emerytury, wcześniej niż z mianowanym pracownikiem samorządowym – mężczyzną.

Artykuł 13 ust. 1 pkt 5 ustawy o pracownikach urzędów państwowych przewiduje, że „Rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym może nastąpić w

drodze wypowiedzenia w razie (...) nabycia prawa do emerytury na podstawie przepisów dotyczących ogółu pracowników”.

Podobnie stanowił art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z 1990 r. o pracownikach samorządowych: „Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym mianowanym może nastąpić w drodze wypowiedzenia w razie (...) nabycia prawa do renty lub emerytury”.

Nowa ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 r. w zasadzie podtrzymuje dotychczasową regulację; w art. 54 stanowi bowiem, że „1. Stosunek pracy osób zatrudnionych na podstawie mianowania na zasadach określonych w ustawie uchylanej w art. 60 [czyli w ustawie z 1990 r.] przekształca się z dniem 1 stycznia 2012 r. w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.”. Natomiast art. 55 ust. 1 przewiduje, że „Do dnia, o którym mowa w art. 54 ust. 1, rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym mianowanym, z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, może nastąpić w przypadku (...) nabycia prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy”.

Zaskarżone przepisy, co prawda nie określają samodzielnie granicy wieku, po osiągnięciu którego stosunek pracy można wypowiedzieć, jednak łączą możliwość wypowiedzenia z osiągnięciem wieku emerytalnego (nabyciem prawa do emerytury). Przepisy emerytalne stanowią zaś, iż mężczyzna osiąga wiek emerytalny z chwilą ukończenia 65 roku życia, a kobieta – 60 roku.

W konsekwencji, przepisy te powodują, że pracodawca może wypowiedzieć stosunek pracy mianowanemu pracownikowi – kobiecie 5 lat wcześniej niż pracownikowi – mężczyźnie.

2.2. Konstytucja w art. 32 przewiduje, iż: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”; natomiast jej art. 33 stanowi, że: „1. Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. 2. Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń”.

TK stwierdził, iż uprzywilejowanie kobiet poprzez umożliwienie im nabycia prawa do emerytury już z chwila ukończenia 60 roku życia jest dopuszczalne. W „rzeczywistości społecznej kobieta (z uwagi na funkcje macierzyńskie i wychowawcze) zajmuje bardzo często pozycję słabszą, istnieje (...) uzasadnienie dla wprowadzania regulacji przyznających jej pewne przywileje w porównaniu z mężczyzną. Jest to jeden z instrumentów zapewniających rzeczywiste równouprawnienie kobiet. W płaszczyźnie uprawnień socjalnych konstytucyjnie dopuszczalne jest więc tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze, tj. uprzywilejowanie prawne, mające na celu zmniejszenie nierówności faktycznie występujących w życiu społecznym pomiędzy kobietami i mężczyznami. Regulacje ustanawiające tego typu uprzywilejowanie wyrównawcze nie mogą być traktowane jako unormowania dyskryminujące lub faworyzujące, zakazane na tle zasady równości”.

Nie ma jednak „konstytucyjnych podstaw do przyjmowania ścisłej zależności między uprawnieniami a obowiązkami pracowników obu płci, tak by ich ogólny ‘bilans’ miał przybierać taką samą wartość. Jeżeli więc sytuacja prawna pracownika – kobiety wykazuje w jakimś zakresie uprzywilejowanie w stosunku do pozycji pracownika – mężczyzny, to nie oznacza to tym samym, że zasada równości wymaga zrównoważenia tego przywileju przez nałożenie na pracownika – kobietę obowiązków bądź ograniczeń, które nie odnoszą się do pracownika – mężczyzny. Nie można więc – zdaniem Trybunału – uzasadniać istnienia takich obowiązków (ograniczeń) argumentem, że stanowią one konsekwencję uprzywilejowania kobiet”.

Z punktu widzenia charakteru pracy urzędniczej, nie ma pomiędzy płciami tego rodzaju różnic biologicznych i społecznych, które uzasadniałyby zróżnicowanie wieku rozwiązania stosunku pracy kobiet i mężczyzn. Zatem „skrócenie szans zawodowych kobiet w warunkach, gdy biologiczne i społeczne różnice nie mają istotnego znaczenia dla skutecznego kontynuowania pracy zawodowej, pozostaje w drastycznej kolizji z zasadą równości i równouprawnienia kobiet i mężczyzn”.

Odstępstwa „od równego traktowania przez prawo sytuacji podobnych są dopuszczalne, ale pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek, a mianowicie: relewantności (bezpośredniego związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma), proporcjonalności (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych przez nierówne potraktowanie podmiotów podobnych) oraz związku z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Ustawa pozbawia kobiety, w wyniku zróżnicowania wieku emerytalnego, równych szans na osiągnięcie takiej samej pozycji zawodowej co mężczyźni. Powoduje to wiele konsekwencji dotyczących rzeczywistego statusu zawodowego i materialnego w chwili przechodzenia kobiet na emeryturę. Wcześniejsze, wymuszone zakończenie aktywności zawodowej oznacza też utratę możliwości dalszych awansów, uzyskiwania wyższych zarobków, które w przyszłości będą stanowiły podstawę wymiaru emerytury, czy też uzyskiwania dodatkowych środków z tytułu ubezpieczenia dobrowolnego.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

W celu wykonania wyroku proponuje się dokonanie dwóch zmian. Pierwsza polega na nadaniu nowego brzmienia art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

Natomiast w przypadku pracowników samorządowych, pierwotnie zakwestionowany przepis uległ już derogacji w związku z uchwaleniem nowej ustawy o pracownikach samorządowych, która uchyliła poprzednią. Przepis przejściowy nowej ustawy nakazuje jednak stosować do pracowników mianowanych przepisy dotychczasowe (czyli niekonstytucyjne). Oznacza to konieczność uzupełnienia przepisów przejściowych ustawy z 2008 r. o pracownikach samorządowych. Należy zatem nadać nowe brzmienie art. 55 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

Zaproponowane przepisy są zbieżne z innymi obowiązującymi już w tym zakresie regulacjami (np. ustawa z 2008 r. o służbie cywilnej); utrzymując możliwość wcześniejszego pójścia przez kobiety na emeryturę, dają im zarazem prawo do pozostania na stanowisku urzędnika mianowanego. Pracodawca nie będzie mógł zwolnić mianowanej urzędniczki, która nabyła uprawnienia emerytalne, bez jej zgody, do momentu kiedy ukończy 65 rok życia.

4. Konsultacje

Opinię w sprawie projektu przedstawił Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Pracy i Polityki Społecznej, Minister Spraw Zagranicznych, Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Szef Służby Cywilnej i Krajowa Rada Radców Prawnych; nie zgłoszono uwag do projektu.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.



Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Podsekretarz Stanu

Maciej Szpunar

DPUE -920 - 410 - 10/jf/1

Warszawa, 31 marca 2010 r.

dot.: BPS/KU-034/811/1/10 z 16.03.2010 r.

**Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przedłożonym *projektem ustawy o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawy o pracownikach samorządowych (druk senacki nr 811)*, pragnę zgłosić następujące uwagi.

Projekt ustawy przewiduje zmianę art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych oraz art. 55 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, która umożliwi rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym oraz z pracownikiem samorządowym mianowanym, za trzymiesięcznym wypowiedzeniem, w przypadku osiągnięcia wieku 65 lat, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie emerytury. Obecnie obowiązujące przepisy ustanawiają możliwość rozwiązania stosunku pracy w przypadku nabycia przez urzędnika państwowego lub pracownika samorządowego prawa do emerytury, co skutkuje możliwością wcześniejszego zwalniania kobiet.

Należy zauważyć, że projektowana zmiana zapewnia zgodność z wymogami *dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy*. Zgodnie z art. 14 dyrektywy zakazana jest wszelka

bezpośrednia i pośrednia dyskryminacja ze względu na płeć w sektorze prywatnym i publicznym, tym w instytucjach publicznych, w odniesieniu m.in. do warunków zatrudnienia i pracy, w tym zwolnień. Zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Marshall*¹ zwolnienie pracownicy w związku z osiągnięciem przez nią wieku emerytalnego, który jest różny dla kobiet i mężczyzn, będzie stanowiło dyskryminację ze względu na płeć. Tymczasem zastosowanie proponowanych przepisów w związku z przewidzianym w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zróżnicowanym wiekiem emerytalnym dla kobiet i mężczyzn może spowodować, iż urzędniczka-kobieta będzie mogła zostać zwolniona ze służby – bez potrzeby zaistnienia dodatkowych okoliczności - po osiągnięciu 60 roku życia, podczas gdy urzędnik-mężczyzna w tej samej sytuacji pozostanie zatrudniony do 65 roku życia.

Należy jednak mieć na uwadze również dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Art. 6 tej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami celem, w szczególności celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego, i jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe i konieczne. Zgodnie z przepisem zamieszczonym w lit. a), takie odmienne traktowanie może polegać między innymi na wprowadzeniu specjalnych warunków dostępu do zatrudnienia i kształcenia zawodowego, zatrudnienia i pracy, włącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania, dla ludzi młodych, pracowników starszych i osób mających na utrzymaniu inne osoby, w celu wspierania ich integracji zawodowej lub zapewnienia im ochrony.

Jakkolwiek w wyroku w sprawie *Palacios de la Villa*² Trybunał Sprawiedliwości WE orzekł, iż w obecnym stanie prawa wspólnotowego państwa członkowskie dysponują szerokim marginesem uznania przy wyborze nie tylko sposobu osiągnięcia jednego celu spośród innych w dziedzinie polityki społecznej i polityki zatrudnienia, lecz również w zdefiniowaniu środków mogących go zrealizować, należy pamiętać, iż przyjęcie rozwiązania różnicującego sytuację zawodową pracownika ze względu na jego wiek będzie dopuszczalne, jeżeli służy osiągnięciu *określonego*, zgodnego z prawem celu oraz spełnia

¹ Wyrok z dnia 26 lutego 1986 r. w sprawie 152/84 M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), zob. także wyrok w sprawie 262/84 Vera Mía Beets-Proper v F. Van Lanschot Bankiers NV.

² Wyrok z dnia 16 października 2007 r. w sprawie C-411/05 Félix Palacios de la Villa przeciwko Cortefiel Servicios SA.

wymóg proporcjonalności. Cel ten nie musi być wskazany w samym przepisie, jak jednak orzekł Trybunał, wobec braku takiego doprecyzowania ważne jest, by inne elementy wynikające z ogólnego kontekstu danego przepisu pozwoliły na określenie celu leżącego u jego podstaw dla dokonania kontroli sądowej jego zasadności, a także właściwego i koniecznego charakteru środków zastosowanych do realizacji tego celu. Należy podkreślić, że ustalenie celu, któremu służy dany przepis jest kluczowe dla zbadania czy przyjęte środki są proporcjonalne i czy w związku z tym przepis wprowadzający różne traktowanie ze względu na wiek jest dopuszczalny z punktu widzenia prawa wspólnotowego. Tytułem przykładu, w wyroku w sprawie *Petersen*³ Trybunał Sprawiedliwości UE analizował różne cele, którym mógł służyć przepis ustanawiający górną granicę wieku dla lekarzy wykonujących pracę w ramach systemu ubezpieczenia zdrowotnego oraz sprawdzał czy osiągnięcie poszczególnych celów było rzeczywistym przedmiotem troski właściwego ustawodawstwa w sposób spójny i systematyczny.

Biorąc pod uwagę powyższe, w przypadku przyjmowania przepisu przewidującego szczególne traktowanie ze względu na osiągnięcie danego wieku, np. 65 lat, należy mieć na uwadze ewentualną potrzebę wykazania, iż przyjęte rozwiązanie mieści się w ramach wyznaczonych przez art. 6 dyrektywy 2000/78/WE, tj. realizuje konkretny, zgodny z prawem cel z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Zróżnicowanie sytuacji osób ze względu na wiek jest przy zachowaniu powyższych warunków dopuszczalne. Zakładając, iż omawiane przepisy są uzasadnione określonymi celami polityki zatrudnienia, w mojej ocenie nie pozostają one w sprzeczności z prawem europejskim.

Z poważaniem



³ Wyrok z dnia 12 stycznia 2008 r. w sprawie C-341/08 Domnica Petersen przeciwko Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe.

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....