

## UZASADNIENIE

1. Projekt ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011 – 2013, określany dalej jako „projekt”, stanowi konsekwencję potrzeby ograniczania wydatków w związku z trudną sytuacją finansów publicznych i jest przejawem dążenia do przeciwdziałania tendencji wzrostowej zatrudnienia w jednostkach sektora finansów publicznych wykonujących zasadniczą część zadań administracji publicznej. Według danych szacunkowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w latach 2007 – 2010 przyrost zatrudnienia w podmiotach objętych projektowaną ustawą wynosi 5,5 %. W korpusie służby cywilnej w latach 2007 – 2009 zanotowano faktyczny przyrost w wysokości 10,1 %. W tym stanie rzeczy w aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej konieczne staje się stworzenie podstaw prawnych szczególnych zasad, trybu i sposobu rozwiązywania stosunków pracy oraz wypowiedzenia warunków pracy i płacy w odniesieniu do pracowników państwowych jednostek budżetowych i niektórych innych podmiotów sektora finansów publicznych, tak aby można było osiągnąć przyjęte w art. 1 ust. 2 cele, których istotą jest ograniczenie w dłuższej perspektywie czasowej kosztów funkcjonowania części administracji publicznej. Pośrednią konsekwencją przyjęcia proponowanych w projekcie rozwiązań będzie także realne zwiększenie efektywności wykonywania zadań.

Założono, że powyższe cele nie mogą być osiągnięte jedynie drogą zwykłych procedur, w ramach bieżącej polityki kadrowej. Dlatego też zdecydowano się na unormowania stanowiące *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.), określanej dalej jako „KP”, oraz ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844, z późn. zm.).

2. Aby osiągnąć zakładane cele, projektowana ustawa musi dotyczyć możliwie szerokiej sfery podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji

publicznej, których działalność jest finansowana w całości lub w znacznej części ze środków publicznych. Zgodnie z art. 2 projektu jego przepisy stosuje się do:

- 1) państwowych jednostek budżetowych,
  - 2) Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
  - 3) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
  - 4) Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
  - 5) Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
  - 6) Narodowego Funduszu Zdrowia,
  - 7) Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
  - 8) Agencji Mienia Wojskowego,
  - 9) Agencji Nieruchomości Rolnych,
  - 10) Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
  - 11) Agencji Rezerw Materiałowych,
  - 12) Agencji Rynku Rolnego,
  - 13) Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości,
  - 14) Wojskowej Agencji Mieszkaniowej
- określanych dalej jako „jednostki”.

Proponowana ustawa dotyczy więc szeroko rozumianej sfery administracji rządowej. Jej zakres obejmuje podmioty wchodzące w skład zarówno administracji rządowej, jak i jednostki podległe lub nadzorowane przez organy administracji rządowej. Projektodawcy wychodzą z założenia, że tylko wobec tych podmiotów można wprowadzić szczególny, obligatoryjny tryb zmniejszania zatrudnienia, zapewniając jednocześnie prawne mechanizmy skuteczności działań podejmowanych w ramach racjonalizacji zatrudnienia.

Zakres podmiotowy projektowanej ustawy nie może dotyczyć wszystkich jednostek tworzących sektor finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Szczególna pozycja ustrojowa lub charakter wykonywanych zadań publicznych powodują, iż należy wyłączyć część jednostek sektora finansów publicznych z tego zakresu. Dotyczy to w szczególności uczelni publicznych, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, państwowych instytucji kultury, Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych. Proponowane regulacje prawne nie dotyczą też jednostek samorządu terytorialnego

i podmiotów przez nie tworzonych, co jest skutkiem zasady, że przysługującą samorządowi terytorialnemu istotną część zadań publicznych wykonuje on w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji), oraz zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji).

Ponadto z zakresu podmiotowego projektowanej ustawy wyłączono także następujące państwowe jednostki budżetowe:

- 1) szkoły i placówki, o których mowa w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), prowadzone przez organy administracji rządowej – za wyłączeniem przemawia charakter zadań realizowanych przez te jednostki; zajmują się one edukacją, tak jak całkowicie wyłączone z działania projektowanej ustawy szkoły samorządowe,
- 2) podmioty, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. Kancelarię Sejmu, Kancelarię Senatu, Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższą Izbę Kontroli, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajową Radę Sądownictwa, sądownictwo powszechne, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe Biuro Wyborcze i Państwową Inspekcję Pracy – wyłączenie tych podmiotów jest podyktowane ich szczególną pozycją wynikającą z tego, iż obsługują organy władzy ustawodawczej lub sądowniczej niezależnej od administracji rządowej lub wykonują szczególne zadania, a ingerencja w sposób, jaki te zadania wykonują, mogłaby naruszać zasadę ich niezależności. W przypadku tych podmiotów projekt zakłada jednak możliwość przeprowadzenia racjonalizacji zatrudnienia na zasadach określonych w projektowanej ustawie, z wyłączeniem przepisów rozdziału 3 i 4 ustawy, które nie będą miały zastosowania ze względu na „dobrowolność” podejmowania decyzji w sprawie racjonalizacji zatrudnienia przez wymienione wyżej podmioty,
- 3) jednostki zatrudniające w dniu wejścia w życie ustawy poniżej 20 pracowników, w przeliczeniu na pełne etaty – to wyłączenie jest uwarunkowane względami

praktycznymi, gdyż w małych jednostkach racjonalizacja zatrudnienia mogłaby doprowadzić do realnego zagrożenia w wykonywaniu zadań. Nie dotyczy ono jednak jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych mających siedziby poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej.

Ponadto ze względu na specyficzne warunki organizacji służby zagranicznej wprowadzono do projektu szczególne regulacje dotyczące przeprowadzenia racjonalizacji zatrudnienia dla urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz jednostek organizacyjnych podległych temu ministrowi mających siedzibę poza granicami kraju.

3. Istotę racjonalizacji zatrudnienia określa przepis art. 6 projektu, w myśl którego polega ona na zmniejszeniu zatrudnienia w jednostkach co najmniej o 10 % liczby etatów pracowników zatrudnionych w ramach stosunku pracy, w odniesieniu do liczby etatów tych pracowników, obliczonej jako średnia liczba etatów na koniec czerwca 2010 r. i etatów na dzień wejścia w życie ustawy. Oznacza to, że nie ma ona zastosowania do osób, które łączy z jednostką inny stosunek prawny niż stosunek pracy, dotyczy natomiast wszystkich pracowników jednostki zatrudnionych w ramach stosunku pracy, bez względu na formę jego nawiązania, a więc także pracowników mianowanych i powołanych.

Należy podkreślić, iż racjonalizacja nie będzie dotyczyć osób, które nie są zatrudnione w jednostkach w ramach stosunku pracy w rozumieniu KP. Projektowana ustawa nie będzie więc stosowana do sędziów, prokuratorów, a także do funkcjonariuszy, którzy świadczą pracę w ramach stosunku służbowego w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Więziennej, Straży Granicznej, Służbie Celnej, Państwowej Straży Pożarnej, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym i innych służbach mundurowych.

Ustalenie, iż racjonalizacja zatrudnienia ma się odnosić do stanu obliczonego jako średnia liczba etatów na dzień 30 czerwca 2010 r. i etatów na dzień wejścia w życie ustawy, zapewnia obiektywizację ustalenia liczby pracowników, w stosunku do której ma ona nastąpić, w szczególności w związku z faktem możliwości zwiększenia się stanu zatrudnienia w niektórych podmiotach z dniem 1 stycznia

2011 r. w wyniku przejmowania pracowników likwidowanych z tym dniem gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych.

Szczególnego podkreślenia wymaga, że do liczby etatów pracowników, która będzie stanowić podstawę obliczenia ustawowego 10 %, nie wlicza się etatów lub części etatów pracowników objętych szczególną ochroną przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy wynikającą z art. 39 oraz przepisów działu ósmego KP, pod warunkiem że ochroną tą byli objęci w dniu wejścia w życie ustawy. Z projektowanych przepisów wynika, że m.in. osoby objęte ochroną na podstawie:

- 1) art. 39 KP, tj. osoby, którym brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia im uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku,
- 2) przepisów działu ósmego KP dotyczącego uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, np. pracownice w okresie ciąży, a także pracownice w okresie urlopu macierzyńskiego (pracownicy – ojcowie korzystający z tzw. „urlopu ojcowskiego”)

– nie zostaną wliczone do średniej liczby etatów pracowników w jednostce. Warunkiem jest podleganie ochronie w dniu 1 stycznia 2011 r. Rozwiązanie to ma swoje uzasadnienie w kontekście stosowanej w projekcie ochrony pracowników. Skoro na mocy art. 10 projektu ww. pracownicy są objęci kodeksową ochroną przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy, to nie powinni oni „zawyżać” średniej liczby etatów w jednostce.

Do liczby etatów stanowiącej podstawę ustalenia zmniejszenia zatrudnienia nie będzie się także wliczać etatów innych osób, których nie obejmuje racjonalizacja lub których stanowiska są w strukturze organizacyjnej jednostki obligatoryjne. Dotyczy to m.in.:

- 1) osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe,
- 2) kierowników jednostek niebędących osobami zajmującymi kierownicze stanowiska państwowe,
- 3) głównego księgowego jednostki, głównego księgowego części budżetowej, której dysponentem jest wojewoda, oraz głównego księgowego części budżetowej, której dysponentem jest minister albo kierownik urzędu centralnego,

- 4) audytora wewnętrznego jednostki,
- 5) pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych jednostki,
- 6) pracownika służby bhp oraz pracownika zatrudnionego w jednostce przy innej pracy, któremu powierzono wykonywanie zadań tej służby, o których mowa w art. 237<sup>11</sup> § 3 KP.

Skutkiem powyższego będzie, że faktyczny procent zmniejszenia zatrudnienia co do zasady będzie niższy niż 10 % pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy. Przykładowo, jeżeli w jednostce, w której jest zatrudnionych 100 pracowników, 20 etatów stanowią pracownicy odliczani zgodnie z art. 6 ust. 3, to do przeprowadzenia racjonalizacji będzie wymagane zwolnienie 8 pracowników, co stanowi 8 % przeciętnego zatrudnienia.

Racjonalizacja może być przeprowadzona w szczególności przez:

- 1) rozwiązanie z pracownikiem stosunku pracy, w tym z pracownikiem posiadającym prawo do emerytury lub renty,
- 2) niezawarcie z pracownikiem kolejnej umowy o pracę, w przypadku umowy zawartej na okres próbny, umowy zawartej na czas określony i umowy zawartej na czas wykonania określonej pracy,
- 3) obniżenie wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę.

Użycie sformułowania „w szczególności” oznacza, że do zmniejszenia zatrudnienia wymaganego w związku z racjonalizacją zalicza się także każde inne zdarzenie, w tym niezależne od pracodawcy, powodujące – w okresie, kiedy racjonalizacja ma być przeprowadzona – ustanie stosunku pracy i zmniejszenie zatrudnienia (odejście na emeryturę, przejście na rentę, zwolnienie „dyscyplinarne” i inne).

4. W obowiązującym stanie prawnym problematyka szczególnych zasad rozwiązywania stosunków pracy w ramach tzw. „zwolnień grupowych” jest unormowana w przepisach ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Odrębny ze względu na swoją obligatoryjność, w porównaniu ze

zwolnieniami grupowymi, charakter racjonalizacji zatrudnienia i specyfika podmiotów nią objętych przesądziły o potrzebie opracowania propozycji stosownej regulacji normatywnej w tym zakresie. W przeciwieństwie do ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników pracodawca ma obowiązek ustawowy ograniczenia zatrudnienia w określonych urządach administracji. Mając to na uwadze, art. 8 projektu stanowi, iż do racjonalizacji zatrudnienia nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników. Okoliczność ta nie zmienia faktu, iż opracowując projekt, wzorowano się na rozwiązaniach prawnych określonych w przedmiotowej ustawie. Przewidziana w projekcie w rozdziale 3 procedura racjonalizacji zatrudnienia przedstawia się zatem następująco:

- 1) osoba właściwa w zakresie dokonywania za pracodawcę czynności z zakresu prawa pracy w rozumieniu art. 3<sup>1</sup> § 1 KP wobec osób zatrudnionych w jednostce, określana dalej jako „kierownik jednostki”, zawiadamia na piśmie zakładowe organizacje związkowe działające w tej jednostce albo – jeżeli w jednostce nie działają zakładowe organizacje związkowe – przedstawiciele pracowników wyłonionych w trybie przyjętym w tej jednostce o proponowanym sposobie prowadzenia racjonalizacji zatrudnienia, w szczególności przekazuje informację o liczbie pracowników, z którymi zamierza rozwiązać stosunek pracy, oraz o kryteriach wyboru tych pracowników – prawną konsekwencję powołanego unormowania stanowi art. 9 ust. 6 projektu, stanowiący, iż przy wypowiedaniu pracownikom stosunków pracy w ramach racjonalizacji zatrudnienia nie stosuje się art. 38 KP, który ustanawia obowiązek konsultacji pracodawcy z reprezentującą pracownika zakładową organizacją związkową zamiaru wypowiedzenia mu umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony,
- 2) kierownik jednostki podaje do wiadomości pracowników kryteria wyboru pracowników stosowane do racjonalizacji zatrudnienia,
- 3) zakładowa organizacja związkowa albo – jeżeli w jednostce nie działają zakładowe organizacje związkowe – przedstawiciele pracowników wyłonieni w trybie przyjętym w tej jednostce mogą, w terminie 7 dni od dnia otrzymania

ww. zawiadomienia, przekazać kierownikowi jednostki opinię dotyczącą proponowanego sposobu prowadzenia racjonalizacji zatrudnienia,

- 4) wypowiedzenie pracownikowi stosunku pracy w ramach racjonalizacji zatrudnienia może nastąpić nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia przekazania ww. zawiadomienia,
- 5) pracownikowi, w związku z rozwiązaniem stosunku pracy za wypowiedzeniem w ramach racjonalizacji zatrudnienia, przysługuje odprawa pieniężna w wysokości:
  - a) jednomiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony w danej jednostce krócej niż 2 lata,
  - b) dwumiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony w danej jednostce od 2 do 8 lat,
  - c) trzymiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony w danej jednostce ponad 8 lat

– którą ustala się według zasad obowiązujących przy obliczaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, jednakże jej wysokość nie może przekraczać kwoty 15-krotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu rozwiązania stosunku pracy; przy ustalaniu ww. okresu zatrudnienia stosuje się odpowiednio art. 36 § 1<sup>1</sup> KP, zgodnie z którym wlicza się do niego okres zatrudnienia u poprzedniego pracodawcy, jeżeli zmiana pracodawcy nastąpiła na zasadach określonych w art. 23<sup>1</sup> KP, a także w innych przypadkach, gdy z mocy odrębnych przepisów nowy pracodawca jest następcą prawnym w stosunkach pracy nawiązanych przez pracodawcę poprzednio zatrudniającego tego pracownika.

W celu rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących stosowania przepisów innych ustaw, w których są zawarte przepisy ustanawiające szczególną ochronę lub zamknięte katalogi przesłanek umożliwiających rozwiązywanie stosunków pracy określonych kategorii pracowników, w projektowanych przepisach wyklucza się możliwość stosowania tych przepisów. Ponadto wyklucza się stosowanie przepisów innych ustaw ustalających szczególne warunki lub przesłanki rozwiązywania lub nawiązywania stosunku pracy. Przy racjonalizacji zatrudnienia nie będzie więc miał zastosowania np. przepis art. 66 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.) zobowiązujący Szefa Służby



Cywilnej do przeniesienia urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w przypadku reorganizacji uniemożliwiającej dalsze zatrudnienie urzędnika.

5. Normatywną konsekwencję szczególnego charakteru projektowanej ustawy stanowi ograniczenie ochrony trwałości stosunku pracy. Zgodnie z projektowanymi przepisami przy wypowiedaniu pracownikom stosunków pracy w ramach racjonalizacji zatrudnienia stosuje się art. 41 KP, według którego pracodawca nie może wypowiedzieć umowy o pracę w czasie urlopu pracownika, a także w czasie innej usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy, jeżeli nie upłynął jeszcze okres uprawniający do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Rozwiązanie to jest jednak zmodyfikowane przez przepis, w myśl którego wypowiedzenie pracownikowi stosunku pracy w sytuacjach, o których mowa w art. 41 KP, jest dopuszczalne w czasie urlopu udzielonego na co najmniej 3 miesiące, a – jeżeli upłynął już okres uprawniający pracodawcę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia – także w czasie innej usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy.

Ponadto należy podkreślić, że rozwiązania przyjęte w projekcie zapewniają w przypadku pracowników, którym przysługują uprawnienia rodzicielskie, znacznie szerszą ochronę w porównaniu z regulacjami dotyczącymi zwolnień grupowych. W aspekcie ochrony stosunku pracy w procesie racjonalizacji zatrudnienia będą bowiem miały zastosowanie przepisy KP ustanawiające szczególną ochronę przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy:

- a) we wszystkich przypadkach określonych w dziale ósmym KP dotyczącym uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, a także
- b) przepis chroniący pracownika, któremu brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku (art. 39 KP), z zachowaniem wyjątku określonego w art. 40 KP, co oznacza, że pracownik ten traci ochronę w razie uzyskania prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy.

Istotne znaczenie mają w tym przypadku przepisy ochronne dotyczące uprawnień związanych z rodzicielstwem, wśród których wyróżnia się różnego rodzaju urlopy (macierzyńskie, wychowawcze, ojcowskie, adopcyjne). Pracownicy korzystający

z tych urlopów są chronieni przez projektowane przepisy w pełni, tzn. bez względu na okres, na jaki urlop jest udzielony.

Natomiast w przypadku pracowników korzystających z urlopów innych niż związane z rodzicielstwem (np. bezpłatnych, szkoleniowych, wypoczynkowych, jeżeli zostały udzielone na okres krótszy niż 3 miesiące), a także nieobecnych z innych usprawiedliwionych przyczyn, ochrona stosunku pracy jest okresowa. Oznacza to, że nie można zwolnić pracownika, który jest na takim urlopie, udzielonym na okres krótszy niż 3 miesiące, oraz pracownika, który jest nieobecny z powodu innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy i nie upłynął jeszcze okres uprawniający pracodawcę do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia (np. choroba – dłużej niż 3 miesiące albo 9 miesięcy; inna przyczyna niż choroba – dłużej niż 1 miesiąc; przebywanie na zasiłku opiekuńczym). Można więc rozwiązać stosunek pracy w przypadku urlopu udzielonego na co najmniej 3 miesiące albo innej usprawiedliwionej nieobecności i upływu okresu uprawniającego pracodawcę do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. W myśl projektowanych przepisów wypowiedzieć warunki pracy i płacy w takich przypadkach (tzw. wypowiedzenie zmieniające) można niezależnie od okresu, na który urlop jest udzielony, lub okresu trwania innej usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy.

Według projektu nie będą miały zastosowania przepisy ustaw innych niż KP, które przewidują szczególną ochronę pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy. Wśród przepisów, których stosowanie zostało wyłączone, przykładowo można wymienić następujące regulacje ustanawiające szczególną ochronę stosunku pracy:

- a) ustawę z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi – z osobą skierowaną do pracy przy zwalczaniu epidemii nie może być rozwiązany dotychczasowy stosunek pracy ani nie może być dokonane wypowiedzenie umowy o pracę,
- b) ustawy ustrojowe dotyczące samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego – rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem. Rada gminy odmówi zgody na

rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu.

W sprawach nieuregulowanych w projektowanej ustawie w zakresie rozwiązywania stosunku pracy będą miały zastosowanie przepisy KP, w tym dotyczące okresów wypowiedzenia, oraz przepis art. 30 § 4, z którego wynika, że w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony lub rozwiązywania takiej umowy bez wypowiedzenia, pracodawca wskazuje przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie lub rozwiązanie umowy. Przyczyna ta – w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego – musi mieć charakter rzeczywisty i skonkretyzowany, co pociąga za sobą wymaganie jej faktycznego istnienia i wyrażenia konkretnego (np. likwidacja stanowiska pracy), a nie ogólnego, powodu wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy (tak np. wyroki SN z dnia 8 stycznia 2008 r., I PK 177/07, z dnia 12 grudnia 2001 r., I PKN 726/00, z dnia 6 czerwca 2000 r., I PKN 686/99 i z dnia 28 kwietnia 1997 r., I PKN 119/97).

6. Uwzględniając konieczność zapewnienia efektywności i trwałości racjonalizacji zatrudnienia, przepisy rozdziału 3 projektu określają następujące obowiązki podmiotów właściwych w sprawach racjonalizacji zatrudnienia:

1) kierownik jednostki, w terminie do dnia 31 stycznia 2011 r., przedstawia Prezesowi Rady Ministrów informację o stanie zatrudnienia w tej jednostce ustalonym zgodnie z art. 6 projektowanej ustawy, określaną dalej jako „raport początkowy”. Raport początkowy zawiera w szczególności informacje o ogólnym stanie zatrudnienia w przeliczeniu na etaty, z uwzględnieniem okresu trzech lat przed dniem wejścia w życie ustawy oraz osób zatrudnionych na innej podstawie niż stosunek pracy, z wyłączeniem umów cywilnoprawnych, liczbie pracowników w przeliczeniu na etaty, w tym pracowników objętych przez projektowane przepisy szczególną ochroną przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy oraz pracowników niewliczanych do średniej liczby etatów, liczbie pracowników w przeliczeniu na etaty objętych racjonalizacją zatrudnienia oraz o funduszu wynagrodzeń. Informacje te mają być podane w podziale na grupy lub nazwy stanowisk. Należy zaznaczyć, że zawarte w projekcie wymaganie, jakim jest podanie w raporcie liczby etatów

osób zatrudnionych na innej podstawie niż stosunek pracy, ma charakter jedynie informacyjny, nie oznacza natomiast, że te osoby (ich etaty) należy objąć racjonalizacją zatrudnienia. Jak wynika bowiem z innych przepisów projektu, ma on zastosowanie do osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy.

W związku z istnieniem jednostek o złożonej strukturze organizacyjnej, w przepisach projektu zastrzeżono, że kierownik jednostki podległej lub nadzorowanej przez określony organ przekazuje raport początkowy temu organowi, który weryfikuje raport i przesyła go Prezesowi Rady Ministrów.

Zasadą jest, że raport początkowy zawierający informacje niejawne przekazuje się z zachowaniem zasad określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych,

- 2) kierownik jednostki jest obowiązany do zakończenia racjonalizacji zatrudnienia w terminie do dnia 1 stycznia 2012 r., a następnie do przedstawienia, w terminie do dnia 31 stycznia 2012 r., Prezesowi Rady Ministrów informacji o przeprowadzonej racjonalizacji zatrudnienia w tej jednostce, określanej dalej jako „raport z realizacji”, z uwzględnieniem odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących trybu przekazywania raportu początkowego przez kierownika jednostki podległej lub nadzorowanej; zgodnie z projektowanymi przepisami raport z realizacji ma zawierać w szczególności informacje o stanie zatrudnienia pracowników po przeprowadzonej racjonalizacji zatrudnienia, w przeliczeniu na etaty, oraz o wysokości i liczbie odpraw wypłaconych pracownikom zwolnionym za wypowiedzeniem (w podziale na grupy lub nazwy stanowisk),
- 3) kierownik jednostki jest obowiązany do utrzymania zatrudnienia na poziomie nie wyższym niż ustalony zgodnie z art. 6 lub określony w przepisach rozporządzenia wydanego przez Prezesa Rady Ministrów, do dnia 31 grudnia 2013 r.,
- 4) kierownik jednostki, w terminie do dnia 31 stycznia 2014 r., przedstawia Prezesowi Rady Ministrów informację o wynikach racjonalizacji zatrudnienia według stanu zatrudnienia w przeliczeniu na etaty na dzień 31 grudnia 2013 r., określaną dalej jako „raport końcowy”, z uwzględnieniem odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących trybu przekazywania raportu początkowego przez kierownika jednostki podległej lub nadzorowanej.

Mając na uwadze konieczność zapewnienia jednolitego sposobu przekazywania informacji oraz przejrzystości postępowania związanego z racjonalizacją zatrudnienia, projekt zawiera upoważnienie dla Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, spraw związanych z raportami, tj. w szczególności wzoru raportu początkowego, raportu z realizacji i raportu końcowego oraz sposobu i trybu ich sporządzania, weryfikacji i przekazywania.

7. Projekt przewiduje również mechanizm pozwalający uwzględnić specyfikę niektórych jednostek i konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony zdrowia publicznego lub środowiska bądź szczególne znaczenie wykonywanych przez jednostkę zadań dla funkcjonowania państwa. W myśl projektowanych przepisów kierownik jednostki może w terminie do dnia 30 kwietnia 2011 r. przekazać informację dotyczącą szczególnego charakteru zadań jednostki, uzasadniającą zwolnienie z obowiązku racjonalizacji zatrudnienia lub ograniczenie poziomu racjonalizacji zatrudnienia, o którym mowa w art. 6 projektu. Informacje te kierownik jednostki może przekazać również w terminie późniejszym, w przypadku gdy zachodzi konieczność zwolnienia z obowiązku utrzymania zatrudnienia na poziomie, o którym mowa w art. 6. Niezależnie od tego minister, centralny organ administracji rządowej i wojewoda będą mogli przedstawić rekomendacje dotyczące zwolnienia z racjonalizacji lub jej ograniczenia w jednostce im podległej lub przez nich nadzorowanej.

W związku z powyższym projekt przewiduje fakultatywne upoważnienie dla Prezesa Rady Ministrów do określenia, w terminie do dnia 31 lipca 2011 r., w drodze rozporządzenia:

- 1) jednostek zwolnionych z obowiązku racjonalizacji zatrudnienia,
- 2) jednostek uprawnionych do ograniczenia zatrudnienia do poziomu innego niż ustalony zgodnie z art. 6, wraz ze wskazaniem tego poziomu,
- 3) jednostek zwolnionych z obowiązku utrzymania zatrudnienia na poziomie, ustalonym zgodnie z art. 6.

Terminy na przedstawienie informacji dotyczącej szczególnego charakteru zadań jednostki pozwolą na analizę danych zawartych w raportach początkowych i opracowanie benchmarkingu dla poszczególnych grup jednostek, co będzie pomocniczym materiałem analitycznym do realizacji upoważnienia do wydania

wskazanych wyżej rozporządzeń przez Prezesa Rady Ministrów. Elementem benchmarkingu będzie m.in. porównanie struktury zatrudnienia i wynagrodzeń w jednostkach o zbliżonym charakterze i zakresie wykonywanych zadań w podziale na grupy lub nazwy stanowisk.

Projekt przewiduje również możliwość wydawania przez Prezesa Rady Ministrów aktów wykonawczych w terminie późniejszym, tj. po dniu 31 lipca 2011 r., aby uwzględnić potrzeby jednostek związane ze zmianami np. w ustawodawstwie.

8. W związku z tym, że projektowana ustawa ma charakter epizodyczny i wprowadza rozwiązania szczególne, istnieje konieczność wprowadzenia również szczególnych regulacji w zakresie odpowiedzialności za jej naruszenie. Ustalono, że naruszenie ustawy będzie podlegać odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), ustanawiając jednocześnie szczególne zasady co do określenia katalogu kar możliwych do wymierzenia za poszczególne czyny, w tym podwyższono dolny wymiar kary pieniężnej, oraz w szczególny sposób określono właściwość organów orzekających.

Za prawidłową realizację przepisów projektowanej ustawy w jednostce odpowiadać ma kierownik tej jednostki. Będzie ponosił on sankcje w przypadku:

- 1) niedokonania racjonalizacji zatrudnienia do poziomu, ustalonego zgodnie z art. 6,
- 2) nieprzekazania raportu początkowego, raportu z realizacji lub raportu końcowego w terminach określonych w projekcie ustawy,
- 3) niewykonania obowiązku utrzymania zatrudnienia na poziomie, ustalonym zgodnie z art. 6, do dnia 31 grudnia 2013 r.

Istotną modyfikacją odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest zrezygnowanie w tym przypadku z możliwości odstąpienia od wymierzenia kary przez organ orzekający.

9. Projekt zakłada, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2011 r., co uwzględni uwarunkowania związane z funkcjonowaniem podmiotów, których

ustawa dotyczy i pozwala zakończyć racjonalizację w tym samym roku budżetowym.

10. Przedmiot projektu pozostaje poza zakresem prawa Unii Europejskiej. Projekt nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.
11. Projekt został udostępniony na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Biuletynie Informacji Publicznej zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337).

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Cel projektowanej ustawy

Projekt wprowadza mechanizm racjonalizacji zatrudnienia mający na celu ograniczenie zatrudnienia w części jednostek wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej oraz stworzenie warunków do zwiększenia efektywności wykonywania zadań przez zmiany w strukturze zatrudnienia.

### 2. Podmioty objęte projektowaną ustawą

- państwowe jednostki budżetowe,
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Narodowy Fundusz Zdrowia,
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- Agencja Mienia Wojskowego,
- Agencja Nieruchomości Rolnych,
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Agencja Rezerw Materiałowych,
- Agencja Rynku Rolnego,
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,
- Wojskowa Agencja Mieszkaniowa,
- kierownicy i pracownicy ww. jednostek (wyłączając w szczególności żołnierzy, funkcjonariuszy, prokuratorów, sędziów, asesorów i aplikantów prokuratorskich i sędziowskich),
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów lub inny podmiot, do którego zadań będzie należało gromadzenie, analiza oraz weryfikacja i kontrola danych dotyczących redukcji zatrudnienia w poszczególnych jednostkach, zgodnie z rozporządzeniem, o którym mowa w art. 16 projektu ustawy,



- Wspólna komisja orzekająca, komisja orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, które będą rozstrzygać w kwestiach odpowiedzialności za naruszenie ustawy w trybie postępowania o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Natomiast przepisów projektowanej ustawy nie stosuje się do będących państwowymi jednostkami budżetowymi:

- 1) szkół i placówek, o których mowa w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), prowadzonych przez organy administracji rządowej,
- 2) podmiotów, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (jednak podmiot taki może przeprowadzić racjonalizację zatrudnienia na zasadach określonych w projektowanej ustawie),
- 3) jednostek zatrudniających w dniu wejścia w życie ustawy poniżej 20 pracowników, w przeliczeniu na pełne etaty, z wyjątkiem jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej.

### 3. Konsultacje społeczne

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.) projekt ustawy w wersji z dnia 13 sierpnia 2009 r. został przedstawiony Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, NSZZ „Solidarność 80”, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, Krajowemu Niezależnemu Samorządnemu Związkowi Zawodowemu „Solidarność 80” oraz Wolnemu Związkowi Zawodowemu „Sierpień 80” – Konfederacji. Uwagi do projektu regulacji zostały zgłoszone przez przedstawicieli wyżej wymienionych podmiotów oraz przedstawicieli:

- Federacji Związków Zawodowych Pracowników Skarbowych,
- Międzyzakładowej Komisji Koordynacyjnej NSZZ Solidarność Urzędów Wojewódzkich,

- NSZZ Solidarność Pracowników Administracji Rządowej i Samorządowej,
- NSZZ Solidarność Sekcji Krajowej Pracowników Administracji Rządowej i Samorządowej,
- Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Służb Państwowych i Społeczno-Zawodowych,
- Związku Zawodowego Pracowników Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Międzyzakładowej Organizacji Związkowej NSZZ Solidarność Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej,
- Związku Zawodowego Pracowników Rolnictwa w RP i Krajowej Sekcji Pracowników Ochrony Rolnictwa i Nasiennictwa,
- Związku Zawodowego Pracowników Wielkopolskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Poznaniu,
- Związku Zawodowego Pracowników Policji,
- Związku Zawodowego Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości RP,
- Związku Leśników Polskich Parków Narodowych,
- Krajowej Sekcji Pracowników Parków Narodowych NSZZ „Solidarność”,
- Federacji Konsumentów,
- Konfederacji Pracodawców Polskich,
- Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów,
- a także uczestników II Konwentu Wojewódzkiego Konserwatorów Zabytków.

Uwagi zgłoszone przez wyżej wymienione podmioty koncentrowały się na wybranych aspektach ustawy: braku ochrony dla działaczy związkowych i społecznych inspektorów pracy, utracie stabilności zatrudnienia w sektorze publicznym oraz potencjalnej nieefektywnej realizacji racjonalizacji przez kierowników jednostek. Uwagi zawierały także propozycje wyłączenia określonych podmiotów z ustawy i zwiększenia poziomu finansowania działalności tych podmiotów. Powyższe uwagi nie zostały uwzględnione ze względu na powszechny i szeroki charakter projektowanej ustawy.

Ponadto zainteresowanie pracami nad projektem zgłosiło w trybie przewidzianym w art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) 5 osób prawnych (Organizacja Zakładowa NSZZ Solidarność przy Urzędzie Skarbowym w Nysie, Zakładowa Organizacja Związkowa NSZZ „Solidarność” w Urzędzie Skarbowym

w Mikołowie, Związek Zawodowy NSZZ Solidarność Pracowników Urzędu Skarbowego w Zabrze, Międzyzakładowa Organizacja Związkowa NSZZ Solidarność Pracowników Skarbowych Województwa Zachodniopomorskiego, NSZZ „Solidarność” przy Urzędzie Skarbowym w Prudniku) oraz 435 osób prywatnych. Zainteresowania pracą nad ustawą nie zgłosił podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej z chwilą przekazania do uzgodnień międzyresortowych.

Projekt ustawy w wersji z dnia 28 sierpnia 2010 r. został rozesłany z prośbą o zgłaszanie uwag w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu do Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, NSZZ „Solidarność 80”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Krajowego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność 80” oraz Wolnego Związku Zawodowego „Sierpień 80” – Konfederacji. Do dokumentu uwagi zgłosiły następujące organizacje związkowe:

- Forum Związków Zawodowych,
- Federacja Związków Zawodowych Pracowników Skarbowych,
- Komisja Krajowa NSZZ Solidarność,
- Komisja Zakładowa NSZZ Solidarność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- Komisja Zakładowa Pracowników Narodowego Funduszu Zdrowia,
- Krajowy Związek Zawodowy Inspektorów Kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
- Ogólnopolska Konfederacja Związków Zawodowych Pracowników Ochrony Zdrowia,
- Rada Główna Związku Zawodowego Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP,
- Rada Sekcji Krajowej Pracowników Skarbowych NSZZ Solidarność,
- Związek Zawodowy Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości RP,
- Związek Zawodowy Pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- Związek Zawodowy Pracowników Rolnictwa.

Projekt ustawy był przedmiotem obrad Zespołu doraźnego ds. pracowników samorządowych oraz służby cywilnej Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych w dniach 15 września i 1 października 2010 r., a także Forum Dyrektorów Generalnych w dniu 27 września 2010 r. Projekt w wersji z dnia 28 sierpnia 2010 r. został udostępniony na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Biuletynie Informacji Publicznej zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

#### 4. Wpływ regulacji na realizację zadań przez podmioty nią objęte

##### 1) Wpływ na podmioty zobowiązane do racjonalizacji zatrudnienia

Projekt przewiduje wprowadzenie obowiązku redukcji zatrudnienia co najmniej o 10 % liczby etatów osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy, w sposób wskazany w projekcie. Liczbę tę ustala się, obliczając średnią liczbę etatów, biorąc za podstawę liczbę etatów na dzień 30 czerwca 2010 r. i liczbę etatów na dzień wejścia w życie ustawy. Do tak ustalonej liczby etatów nie wlicza się m.in. osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, kierownika jednostki niebędącego osobą zajmującą kierownicze stanowisko państwowe, pracowników objętych szczególną ochroną na podstawie działu ósmego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.

Wpływ regulacji na realizację zadań przez podmioty objęte obowiązkiem racjonalizacji zatrudnienia będzie zależał od sposobu jej przeprowadzenia. Decyzje dotyczące sposobu przeprowadzenia racjonalizacji zatrudnienia będą podejmowane suwerennie przez kierowników jednostek organizacyjnych.

Należy spodziewać się, że dokonując racjonalizacji zatrudnienia, kierownicy jednostek będą kierowali się przede wszystkim koniecznością zapewnienia optymalnego poziomu realizacji zadań wykonywanych przez jednostkę. Zgodnie z tym założeniem wymagana ustawowo redukcja zatrudnienia lub zmniejszenie wymiaru czasu pracy będzie dotyczyć pracowników o najniższej efektywności z jednoczesnym:

- zapewnieniem możliwości obsadzania zwalnających się wakatów, a w wyjątkowych przypadkach nawet możliwości ściśle kontrolowanego wzrostu zatrudnienia w komórkach, gdzie jest to merytorycznie uzasadnione,
- zapewnieniem możliwości przedłużenia części umów zawartych na czas określony z pracownikami o ponadprzeciętnie wysokim stosunku osiągniętych wyników do otrzymywanego wynagrodzenia.

Przeprowadzenie racjonalizacji zatrudnienia w powyższy sposób wpłynie pozytywnie na efektywność realizacji zadań.

Jednocześnie istnieje znaczne ryzyko, że kierownicy jednostek dokonają racjonalizacji zatrudnienia przez:

- nieobsadzanie wakatów zwalnających się w wyniku dobrowolnych odejść z pracy,<sup>1)</sup>
- nieprzedłużanie umów zawartych na czas określony,
- niezwiększanie zatrudnienia w komórkach, w których jest to merytorycznie uzasadnione,
- ewentualną proporcjonalną redukcję zatrudnienia lub wymiaru czasu pracy w pozostałych komórkach organizacyjnych.

Taki sposób przeprowadzenia redukcji zatrudnienia byłby sposobem przynoszącym większe oszczędności dla jednostki w 2011 r., w związku z brakiem konieczności wypłacania odpraw dla tej części pracowników, którzy odejdą z własnej inicjatywy. Jednak może to prowadzić do zmniejszenia efektywności realizacji zadań publicznych, jak również stopnia ich zaspokojenia. Należy bowiem zakładać, że decyzję o indywidualnym odejściu podejmują przede wszystkim osoby bardziej konkurencyjne na rynku pracy, co z punktu widzenia administracji może oznaczać utratę pracowników o wysokich kompetencjach i zmniejszenie jakości realizowanych zadań publicznych.

Ponadto w projektowanej ustawie przewidziano mechanizmy zapewniające:

---

<sup>1)</sup> W związku z brakiem danych dla państwowych jednostek budżetowych niezatrudniających członków korpusu służby cywilnej (KSC), agencji oraz funduszy celowych, na podstawie posiadanych danych dotyczących zatrudnienia w KSC w 2008 r. w obliczeniach dotyczących tego wariantu przyjęto, że dobrowolna rotacja wynosi 5 % półrocznie.

- wyłączenie – co do zasady – stosowania przepisów ustaw innych niż Kodeks pracy, które przewidują szczególną ochronę pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy, co zwiększa elastyczność postępowania kierowników jednostek organizacyjnych,
- możliwość redukcji ustawowego wymogu zmniejszenia zatrudnienia w wybranych jednostkach w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, w tym między innymi w oparciu o szczególny charakter zadań jednostek, a także efektywność w wykonywaniu powierzonych zadań.

Wprowadzenie obowiązku racjonalizacji zatrudnienia oznacza konieczność poniesienia nakładów związanych z analizami, a także wypełnieniem obowiązków informacyjnych, w tym w szczególności polegających na sporządzeniu i przekazaniu raportów początkowego, z realizacji i końcowego. Tryb przekazywania oraz szczegółowy wzór tych raportów określi rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów. Należy oczekiwać, że koszty związane ze sprawozdawczością w latach 2011 – 2013 nie przekroczą łącznej kwoty 1,5 mln zł (przy ok. 2.900 jednostkach zobowiązanych do racjonalizacji zatrudnienia).

- 2) Wpływ na Kancelarię Prezesa Rady Ministrów lub inny podmiot dokonujący analizy oraz ewentualnej weryfikacji i kontroli danych dla wybranych jednostek  
Projektowana ustawa spowoduje powstanie kosztów związanych z analizą efektywności działań podejmowanych przez wybrane jednostki, a także z ewentualną weryfikacją oraz kontrolą podmiotów zobowiązanych do racjonalizacji zatrudnienia. Przy założeniu, że określone w projektowanej ustawie raporty będą przekazywane w formie elektronicznej, można oszacować, że koszty te w latach 2011 – 2013 wyniosą około 0,35 mln zł (w tym około 0,17 mln w 2011 r.).
- 3) Wpływ na komisje prowadzące postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Odpowiedzialność za naruszenie przepisów projektowanej ustawy będzie rozpatrywana w trybie przewidzianym dla odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przy założeniu, że procedurze tej będzie

podlegać ok. 5 % podmiotów zobowiązanych do racjonalizacji zatrudnienia, koszty te wyniosą ok. 0,35 mln zł.

## 5. Wpływ regulacji na rynek pracy

Tabela 1 przedstawia szacunkowe dane dotyczące maksymalnej redukcji zatrudnienia w związku z wejściem w życie ustawy. Wdrożenie ustawy oznaczałoby wzrost liczby osób zmieniających lub poszukujących pracy o maksymalnie 28 tysięcy. Zakładając, że wszystkie te osoby stałyby się osobami bezrobotnymi (wariant pesymistyczny), spowodowałoby to wzrost stopy bezrobocia o maksymalnie 0,15 pkt proc. Należy jednak podkreślić, że nawet tej skali wzrost stopy bezrobocia jest wzrostem mało prawdopodobnym, a ewentualny wzrost liczby osób bezrobotnych w związku ze zwolnieniami w administracji publicznej będzie przede wszystkim dotyczył Warszawy<sup>2)</sup>, która jest rynkiem najbardziej chłonnym i charakteryzuje się najniższą stopą bezrobocia (w lipcu 2010 r. wynosiła ona 3,5 % wobec 11,4 % w całym kraju).

---

<sup>2)</sup> Zakładając, że geograficzna struktura zwolnień w administracji publicznej będzie odpowiadać geograficznej strukturze zatrudnienia w korpusie służby cywilnej (zgodnie z danymi na koniec 2008 r.), 48 % zwolnień dotknie osób zatrudnionych w województwie mazowieckim.

Tabela 1. Zatrudnienie w latach 2007 – 2013 i poziom jego maksymalnej wymaganej ustawowo redukcji (w etatach)

|                                      | Średnie zatrudnienie 2007 | Średnie zatrudnienie 2009 | Średnie zatrudnienie 2010 (oszacowanie) | Maksymalna redukcja zatrudnienia w 2011 | Stan zatrudnienia na koniec 2011, 2012 i 2013 |
|--------------------------------------|---------------------------|---------------------------|---|---|---|
| Ogółem                               | 296 433                   | 307 206                   | 313 350                                 | 27 556                                  | 282 263                                       |
| PJB                                  | 220 899                   | 230 374                   | 234 981                                 | 20 697                                  | 211 483                                       |
| w ramach PJB: korpus służby cywilnej | 109 745                   | 120 908                   | 123 326                                 | 10 863                                  | 110 993                                       |
| w ramach korpusu służby cywilnej:    |                           |                           |   |   |   |
| ministerstwa                         | 11 163                    | 12 431                    | 12 680                                  | 1 117                                   | 11 412  |
| urzędy centralne                     | 6 995                     | 9 359                     | 9 546                                   | 841                                     | 8 591   |
| urzędy wojewódzkie                   | 8 415                     | 8 171                     | 8 334                                   | 734                                     | 7 501   |
| służby zespolone                     | 13 033                    | 14 446                    | 14 735                                  | 1 298                                   | 13 261  |
| powiatowe służby zespolone           | 2 034                     | 2 561                     | 2 612                                   | 230                                     | 2 351   |
| izby skarbowe                        | 3 852                     | 3 711                     | 3 785                                   | 333                                     | 3 407   |
| urzędy skarbowe                      | 38 811                    | 38 319                    | 39 085                                  | 3 443                                   | 35 177  |
| urzędy kontroli skarbowej            | 5 358                     | 5 044                     | 5 145                                   | 453                                     | 4 630   |
| służby niezespolone                  | 22 523                    | 25 449                    | 25 958                                  | 2 286                                   | 23 362  |
| placówki zagraniczne                 | 1 413                     | 1 417                     | 1 445                                   | 127                                     | 1 301   |
| agencje państwowe                    | 15 262                    | 16 806                    | 17 142                                  | 1 466                                   | 15 676  |
| inne podmioty                        | 60 272                    | 60 026                    | 61 227                                  | 5 393                                   | 55 104  |

Źródło: MF, NIK, opracowanie KPRM.

6. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wprowadzenie proponowanej regulacji stwarza możliwość obniżenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej przez zamrożenie funduszu płac w administracji lub jego zwiększenie o wskaźnik niższy niż wzrost płac w gospodarce w latach 2012 – 2014 przy jednoczesnym wzroście przeciętnego



wynagrodzenia w administracji w tym okresie. Oszczędności z tego tytułu są szacowane na 1 mld zł w 2013 r. i 1,8 mld zł w 2014 r. (porównanie scenariusza „bez racjonalizacji” i wzrostu funduszu płac w oparciu o prognozowany wzrost płac w gospodarce wobec scenariusza „racjonalizacja” ze wzrostem funduszu płac na poziomie 1 % rocznie).

Jednocześnie, projektowana ustawa wygeneruje koszty dla sektora finansów publicznych o maksymalnej wysokości ok. 110 mln zł w latach 2011 i 2012 (szacunek oparty na założeniu, że wszyscy pracownicy dokonują rejestracji w urzędzie pracy, mają prawo do zasiłku i pobierają zasiłek przez okres sześciu miesięcy). Jest jednak mało prawdopodobne, aby koszty z tytułu zasiłków osiągnęły maksymalny pułap, ponieważ wzrost liczby bezrobotnych spowodowany zmianą struktury zatrudnienia w administracji obejmie przede wszystkim najbardziej chłonny rynek pracy, jakim jest Warszawa.

Racjonalizacja zatrudnienia spowoduje uwolnienie środków w jednostkach sektora finansów publicznych zobowiązanych do racjonalizacji zatrudnienia. W tabeli 2 przedstawiono symulację maksymalnego wpływu wymaganej ustawowo racjonalizacji zatrudnienia na sytuację finansową jednostek sektora finansów publicznych objętych obowiązkiem jego redukcji. Chociaż zgodnie z projektem ustawy obowiązek utrzymania zmniejszonego zatrudnienia będzie dotyczył lat 2011 – 2013, założono, że w porównaniu ze scenariuszem przewidującym brak wprowadzenia ustawy, przyniesie on efekty również w 2014 r. (odpowiada to założeniu, że w 2014 r. nie nastąpi wzrost zatrudnienia rekompensujący dotychczasowe spadki).

Zmniejszenie kosztów wynagrodzeń w związku z mniejszą liczbą zatrudnionych oszacowano na podstawie danych o wynagrodzeniach za 2009 r., przyjmując brak wzrostu wynagrodzeń w latach 2011 i 2012, natomiast w latach 2013 i 2014 – wzrost wynagrodzeń o 1 %.

Obliczenia zakładają, że zwolnienia będą dotyczyć 10 % pracowników. Jest to scenariusz maksymalnych kosztów zakładający, że:

- wszystkie etaty zwalniane w drodze „naturalnej” fluktuacji będą uzupełniane w drodze naboru, co oznacza, że zwolnienia będą dotyczyć 10 % pracowników niepodlegających wyłączeniom,
- kierownicy komórek organizacyjnych nie skorzystają z możliwości zmniejszenia wymiaru czasu pracy dla części czasu pracy lub zmiany warunków pracy, co pozwoliłoby zrealizować cele ustawowe bez konieczności wypłaty odpraw.

Poza tym przyjęto, że pracownik, z którym rozwiązano stosunek pracy za wypowiedzeniem na skutek wejścia w życie ustawy, otrzyma odprawę w przeciętnej wysokości 2,73 miesięcznego wynagrodzenia (analiza KPRM na podstawie danych o strukturze zatrudnienia w korpusie służby cywilnej).

Jak przedstawiono w tabeli, wymagane projektowaną ustawą zmniejszenie zatrudnienia (bez uwzględnienia ewentualnych zwolnień i zmniejszeń, o których mowa w art. 16 projektu ustawy) spowodowałoby uwolnienie środków do dyspozycji państwowych jednostek budżetowych i innych podmiotów objętych projektowaną ustawą o:

- 0,43 mld zł w 2011 r. oraz
- ok. 1,4 mld zł rocznie w kolejnych latach.

Tabela 2. Wpływ maksymalnej wymaganej ustawowo redukcji zatrudnienia<sup>3)</sup> na sytuację finansową państwowych jednostek budżetowych (PJB) oraz państwowych funduszy celowych i agencji w porównaniu z 2010 r. (w tys. zł)

|         | 2011   |  |   | 2012  | 2013      | 2014      |
|---------|--|--|---|---|-----------|-----------|
|         | Łącznie wpływ na sytuację finansową jednostek (uwolnienie środków) | W tym skutki zw. z redukcją środków na wynagrodzenia | Skutki związane z koniecznością wypłacenia odpraw | Łącznie wpływ na sytuację finansową jednostek |           |           |
| Ogółem: | 427 304  | 693 272  | -265 969  | 1 386 545                                     | 1 400 410 | 1 414 414 |

<sup>3)</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 3 projektu ustawy z redukcji zatrudnienia wyłączono niepodlegające jej grupy zawodowe, a także osoby korzystające z uprawnień związanych z rodzicielstwem oraz osoby w wieku przedemerytalnym. Założono brak wyłączeń na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, co oznacza, że tak określony wpływ należy traktować jako pułap maksymalny.

|   |         |         |          |         |         |           |
|---|---------|---------|----------|---------|---------|-----------|
| państwowe jednostki budżetowe (PJB) <sup>4)</sup>     | 304 304 | 493 714 | -189 410 | 987 428 | 997 302 | 1 007 275 |
| w ramach PJB: korpus służby cywilnej                  | 180 121 | 322 588 | -112 113 | 584 469 | 590 313 | 596 216   |
| w ramach korpusu służby cywilnej:                     |         |         |          |         |         |           |
| ministerstwa  | 24 989  | 40 544  | -15 554  | 81 087  | 81 898  | 82 717    |
| urzędy centralne                                      | 17 833  | 28 932  | -11 100  | 57 865  | 58 443  | 59 028    |
| urzędy wojewódzkie                                    | 10 329  | 16 758  | -6 429   | 33 517  | 33 852  | 34 190    |
| służby zespolone                                      | 17 552  | 28 477  | -10 925  | 56 953  | 57 523  | 58 098    |
| powiatowe służby zespolone                            | 2 792   | 4 531   | -1 738   | 9 061   | 9 152   | 9 243     |
| izby skarbowe   | 6 454   | 10 471  | -4 017   | 20 941  | 21 151  | 21 362    |
| urzędy skarbowe                                       | 57 960  | 94 036  | -36 076  | 188 071 | 189 952 | 191 851   |
| urzędy kontroli skarbowej                             | 10 979  | 17 813  | -6 834   | 35 626  | 35 982  | 36 342    |
| służby niezespolone                                   | 28 451  | 46 160  | -17 709  | 92 321  | 93 244  | 94 176    |
| placówki zagraniczne                                  | 2 782   | 4 513   | -1 731   | 9 027   | 9 117   | 9 208     |
| agencje państwowe wymienione w art. 2 projektu ustawy | 32 437  | 52 627  | -20 190  | 105 255 | 106 307 | 107 370   |
| inne podmioty wymienione w art. 2 projektu ustawy     | 90 562  | 146 931 | -56 369  | 293 862 | 296 801 | 299 769   |

Zródło: MF, NIK, MS, obliczenia KPRM.

<sup>4)</sup> Z wyłączeniem podmiotów niepodlegających racjonalizacji zatrudnienia na podstawie art. 3 pkt 2 projektu ustawy. Ze względu na trudność oszacowania zatrudnienia i poziomu wynagrodzeń w pozostałych jednostkach zwolnionych z racjonalizacji zatrudnienia (art. 3 pkt 1 i 3 projektu ustawy) nie zostały one wyłączone – należy jednak szacować, że pracownicy tych jednostek nie stanowią więcej niż 5 % ogółu zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych.

7. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Funkcjonowanie administracji przekłada się na jakość otoczenia biznesu, przez co jest istotne dla konkurencyjności gospodarki. Wpływ proponowanej regulacji na konkurencyjność gospodarki będzie zależał od sposobu przeprowadzenia procesu racjonalizacji zatrudnienia zależnego w dużym stopniu od decyzji i sposobu postępowania kierowników jednostek. Wpływ ten może być pozytywny, pod warunkiem że racjonalizacja będzie dotyczyć pracowników o najniższej efektywności, a uwalniane środki zostaną przeznaczone na wspieranie pracowników o najwyższej efektywności.

8. Wpływ regulacji na sytuację regionów i rozwój regionalny

Wejście w życie regulacji nie wpłynie na sytuację regionów i rozwój regionalny.