

## UZASADNIENIE

Przedmiotowy projekt ustawy stanowi wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 59/11. W wyroku tym Trybunał orzekł, że art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080, z późn. zm.) w zakresie, w jakim pomija okres urlopu macierzyńskiego jako umożliwiający nabycie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, w sytuacji nieprzepracowania w ciągu całego roku kalendarzowego faktycznie 6 miesięcy, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

### 1. Stan prawny uznany za niezgodny z Konstytucją

Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080, z późn. zm.), zwana dalej „ustawą o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym”, wprowadziła świadczenie dla pracowników jednostek sfery budżetowej, tzw. trzynastą pensję (art. 1 ust. 2), charakteryzujące się stałością, nieuznaniowością oraz ścisłym związaniem ze stosunkiem pracy – co przemawia za uznaniem go za składnik szeroko rozumianego wynagrodzenia za pracę. Dodatkowe wynagrodzenie roczne, zwane dalej „wynagrodzeniem rocznym”, przyjęte we wskazanym wyżej kształcie zastąpiło roczną nagrodę z zakładowego funduszu nagród, przyznawaną na podstawie ustawy z dnia 10 lipca 1985 r. o rocznych nagrodach z zakładowego funduszu nagród w państwowych jednostkach organizacyjnych niebędących przedsiębiorstwami państwowymi (Dz. U. Nr 32, poz. 141, z 1989 r. Nr 35, poz. 192 oraz z 1991 r. Nr 104, poz. 450) – uchylonej z dniem 1 stycznia 1998 r.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym, nabycie przez pracownika prawa do tego wynagrodzenia w pełnej wysokości, obliczanej na podstawie art. 4 ust. 1 ww. ustawy, jest uzależnione od przepracowania u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, z tym że pracownik, który nie przepracował u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego (art. 2 ust. 2). Warunkiem jest jednak, aby okres przepracowany w roku kalendarzowym – rozumiany jako faktyczne wykonywanie pracy, a nie tylko pozostawanie w zatrudnieniu u tego pracodawcy – wynosił co najmniej 6 miesięcy. Jednocześnie w art. 2 ust. 3 ww. ustawy został sformułowany wyjątek zwalniający od konieczności spełnienia tego warunku w przypadkach wskazanych w pkt 1–7 tego ustępu, m.in. w sytuacji korzystania przez pracownika z urlopu wychowawczego,

z urlopu dla poratowania zdrowia oraz z urlopu do celów naukowych, artystycznych lub kształcenia zawodowego (pkt 6).

W świetle wskazanego wyżej stanu prawnego, Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 59/11 zauważył, że katalog przypadków wyłączających stosowanie zasady przepracowania u danego pracodawcy co najmniej 6 miesięcy w roku kalendarzowym, jako warunku nabycia prawa do wynagrodzenia rocznego (art. 2 ust. 3 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym), jest istotnie zróżnicowany oraz w niejasny sposób opiera się na wartościach i zasadach konstytucyjnych, gdyż obejmuje zarówno przypadki, w których „(...) brak efektywnego wykonywania pracy związany jest z realizacją innego obowiązku ustawowego (obowiązek służby wojskowej), jak i te, w których przerwa w wykonywaniu pracy związana jest ze sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem (urlop wychowawczy)”. Zastrzeżenia Trybunału wzbudził przede wszystkim fakt, iż w katalogu podmiotów objętych preferencyjnym traktowaniem nie uwzględniono tych podmiotów, które w pierwszej kolejności powinny być nim objęte – nie tylko ze względu na racjonalność takiego rozwiązania, ale przede wszystkim dlatego, że na potrzebę ich szczególnego potraktowania – w trakcie kształtowania polityki społecznej i gospodarczej państwa, zwrócił uwagę ustrojodawca w Konstytucji.

Do podmiotów, których sytuację prawną Konstytucja nakazuje szczególnie mieć na względzie, należy bez wątpienia matka przed i po urodzeniu dziecka, ponieważ zgodnie z art. 71 ust. 2 Konstytucji, ma ona prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, posłużenie się terminem „szczególna pomoc”, w art. 71 ust. 2 Konstytucji: „(...) podkreśla wyraźnie prawo do bardziej intensywnej ochrony przysługującej matce ze względu na fakt urodzenia dziecka (...) i oznacza konieczność preferencyjnego traktowania osób należących do danej kategorii podmiotów, wyprzedzając konstytucyjną ochronę o „zwykłej” intensywności”. Wprawdzie Konstytucja pozostawiła ustalenie zakresu „szczególnej pomocy” ustawodawcy, który decyduje o sposobie i formie zapewnienia szczególnej pomocy matkom przed i po urodzeniu dziecka – wprowadzając do systemu prawa rozwiązania dostosowywane do zmieniających się warunków społecznych, ekonomicznych czy demograficznych – co oznacza, że w art. 71 ust. 2 Konstytucji nie da się wyprowadzić samoistnego prawa podmiotowego (art. 81 Konstytucji). Niemniej jednak, przewidując konkretne rozwiązania, ustawodawca zobligowany jest każdorazowo do zachowania istotnego minimum praw przyznanych matce na gruncie art. 71 ust. 2 Konstytucji. Szczególna pomoc nie może bowiem mieć charakteru iluzorycznego, lecz musi dać się ustalić na gruncie obowiązujących przepisów.

Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę, że istotnym przejawem realizacji przez władze publiczne obowiązku szczególnej pomocy matkom przed i po urodzeniu dziecka jest przyznanie pracownicy-matce (również pracownikowi-ojcu) prawa do urlopu macierzyńskiego, na podstawie art. 180 i nast. ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą – Kodeks pracy”. Celem urlopu macierzyńskiego jest ochrona zdrowia pracownicy i dziecka, w tym zapewnienie czasu na regenerację sił fizycznych i psychicznych matki, oraz zapewnienie dziecku osobistej opieki z jej strony. Matka nie może zrzec się uprawnienia do urlopu macierzyńskiego i zobowiązana jest wykorzystać go w wymiarze co najmniej 14 tygodni. Paradoksalnie jednak, ukształtowanie sytuacji prawnej matek przed i po urodzeniu dziecka na gruncie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym – polegające z jednej strony na zobowiązaniu do wykorzystania co najmniej 14 tygodni urlopu macierzyńskiego, a z drugiej na nieuwzględnieniu tego urlopu w ramach wyłączeń w art. 2 ust. 3 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym – nie tylko nie stanowi przejawu szczególnej pomocy ze strony władz publicznych w ramach przysługującego pracownikom prawa do dodatkowego wynagrodzenia, ale może nawet prowadzić do pogorszenia statusu prawnego akurat tej grupy pracowników. Dlatego też, zdaniem Trybunału, taki stan rzeczy wymagał stwierdzenia niezgodności z zasadą równości podmiotów wobec prawa w kontekście obowiązku zapewnienia szczególnej pomocy matce przed i po urodzeniu dziecka (art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 2 Konstytucji).

## 2. Rozwiązania proponowane w projekcie ustawy

Niezgodność art. 2 ust. 3 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 2 Konstytucji wynika z braku uwzględnienia okresu urlopu macierzyńskiego wśród przypadków wyłączających stosowanie zasady przepracowania u danego pracodawcy co najmniej 6 miesięcy w roku kalendarzowym jako warunku nabycia prawa do wynagrodzenia rocznego. W powyższym przypadku doszło do pominięcia ustawodawczego, którego stwierdzenie nie powoduje utraty mocy obowiązującej art. 2 ust. 3 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym. Na skutek ww. wyroku nie uległo również modyfikacji brzmienie niekonstytucyjnego przepisu, gdyż w przypadkach stwierdzonego wyrokiem TK pominięcia ustawodawczego – polegającego na tym, że wskazując uprawnienia dla pewnej kategorii adresatów określonych norm nie uwzględnia się danej grupy, która powinna się w tym wyliczeniu znaleźć – konieczna jest interwencja ustawodawcy umożliwiająca całkowity powrót do stanu konstytucyjności regulacji (wyrok z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09). Dlatego też w celu pełnego usunięcia stanu niekonstytucyjności art. 2 ust. 3 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym, konieczne jest podjęcie działań

legislacyjnych zmierzających do uzupełnienia katalogu przypadków wyłączających stosowanie zasady przepracowania u danego pracodawcy co najmniej 6 miesięcy w roku kalendarzowym – jako warunku nabycia prawa do wynagrodzenia rocznego, o wskazanie korzystania z urlopu macierzyńskiego, co zapewni realizację normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 71 ust. 2 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, w projektowanej ustawie przewiduje się dodanie lit. aa i ab po lit. a, w art. 2 w ust. 3 w pkt 6 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym. Zgodnie z wprowadzaną regulacją, pracownicy korzystający z urlopu macierzyńskiego, a także z dodatkowego urlopu macierzyńskiego, będą zwolnieni z obowiązku przepracowania u danego pracodawcy co najmniej 6 miesięcy w roku kalendarzowym jako warunku nabycia prawa do wynagrodzenia rocznego. Należy przy tym zauważyć, że zaproponowane rozwiązanie będzie uwzględniało także prawo pracownika-ojca korzystającego z urlopu macierzyńskiego lub dodatkowego urlopu macierzyńskiego do wynagrodzenia rocznego, mimo nieprzepracowania u danego pracodawcy co najmniej 6 miesięcy w roku kalendarzowym. Taki zakres projektowanej regulacji uzasadnia konstrukcja uprawnień przyznanych pracownikowi-ojcu wychowującemu dziecko na gruncie ustawy – Kodeks pracy (art. 180 § 5), któremu, na jego pisemny wniosek, udziela się urlopu macierzyńskiego w wymiarze niewykorzystanym przez pracownicę-matkę (przy czym pracownica musi wykorzystać co najmniej 14 tygodni tego urlopu). Ponadto, jak wynika z art. 182<sup>2</sup> § 1 ustawy – Kodeks pracy, do pracownika-ojca wychowującego dziecko odpowiednie zastosowanie znajduje art. 182<sup>1</sup>, regulujący problematykę dodatkowego urlopu macierzyńskiego.

W związku z faktem, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 59/11 podkreślił, że obowiązek „szczególnej pomocy” został osadzony również na gruncie art. 18 Konstytucji – przewidującego otoczenie macierzyństwa i szerzej rodzicielstwa ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 68 ust. 3 Konstytucji – zobowiązującego władze publiczne do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej m.in. dzieciom i kobietom ciężarnym, projektowana ustawa przewiduje dalsze rozszerzenie katalogu przypadków określonych w art. 2 ust. 3 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym. Tym samym przepracowanie u danego pracodawcy co najmniej 6 miesięcy w roku kalendarzowym, warunkujące nabycie prawa do wynagrodzenia rocznego, nie byłoby wymagane również w przypadkach korzystania z: urlopu ojcowskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego (dodawane lit. ac–ae). Wprowadzane rozwiązanie odpowiada ratio legis ukształtowania katalogu wyjątków w art. 2 ust. 3 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym, obejmującego m.in. korzystanie z urlopu wychowawczego (art. 2 ust. 3 pkt 6 lit. a), a także stanowi kontynuację realizowanego

w ustawodawstwie zwykłym – w związku z okolicznościami wyrażonymi w art. 18 i art. 68 ust. 3 Konstytucji – preferencyjnego kształtowania uprawnień związanych z rodzicielstwem i szerzej opieką nad dzieckiem. Wyrazem powyższego jest m.in. przyznane pracownikowi-ojcu wychowującemu dziecko, na gruncie art. 182<sup>3</sup> § 1 ustawy – Kodeks pracy, prawo do urlopu ojcowskiego w wymiarze 2 tygodni – nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 12. miesiąca życia albo do upływu 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się postanowienia orzekającego przysposobienie i nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 7. roku życia (a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, nie dłużej niż do ukończenia przez nie 10. roku życia). Ponadto pracownikowi, który przyjął dziecko na wychowanie i wystąpił do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie przysposobienia dziecka lub który przyjął dziecko na wychowanie jako rodzina zastępcza (z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej), także przyznaje się prawo do urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego (art. 183 § 1 i 3 ustawy – Kodeks pracy).

Proponowane uzupełnienie katalogu przypadków wyłączających stosowanie zasady przepracowania u danego pracodawcy co najmniej 6 miesięcy w roku kalendarzowym – jako warunku nabycia prawa do wynagrodzenia rocznego (polegające na dodaniu w art. 2 ust. 3 pkt 6 sytuacji korzystania z: urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego), ma na celu przede wszystkim uwzględnienie sytuacji kobiet, które ze względu na skierowanie zwłaszcza do nich ww. urlopów nie są w stanie spełnić ww. wymogu. Sytuację ich szczególnie uwydatnia przykład urlopu macierzyńskiego, do korzystania z którego kobiety są „zmuszone” na podstawie art. 180 § 5 ustawy – Kodeks pracy. Zupełnie inaczej przedstawia się przypadek korzystania ze zwolnienia od wykonywania pracy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem, o którym mowa w art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, ze zwolnienia od pracy, o którym mowa w art. 188 ustawy – Kodeks pracy oraz ze zwolnienia od pracy w razie urodzenia się dziecka pracownika, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 298<sup>2</sup> ustawy – Kodeks pracy, z których to zwolnień mają prawo korzystać na równi kobiety i mężczyźni.

Mając na uwadze fakt, iż stwierdzenie niekonstytucyjności art. 2 ust. 3 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym nastąpiło w połowie 2012 r., projektowana ustawa w art. 2 przewiduje, że do nabycia prawa do wynagrodzenia rocznego dla pracowników jednostek sfery budżetowej za rok 2012 zastosowanie będzie miał art. 2 ust. 3 ww. ustawy, w brzmieniu spełniającym wymogi

konstytucyjne, czyli uwzględniającym rozszerzony katalog przypadków wyłączających stosowanie zasady przepracowania u danego pracodawcy, co najmniej 6 miesięcy w roku kalendarzowym jako warunku nabycia prawa do wynagrodzenia rocznego. Tym samym, analogicznie jak w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego, okresy korzystania z: urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego będą zaliczane do okresu przepracowanego u danego pracodawcy w roku kalendarzowym.

Projektowana ustawa w art. 3 wskazuje na termin jej wejścia w życie – z dniem następującym po dniu ogłoszenia, w celu zniwelowania ewentualnych wątpliwości dotyczących stosowania projektowanego art. 2 ustawy do ustalenia prawa do wynagrodzenia rocznego dla pracowników jednostek sfery budżetowej za rok 2012. Za wprowadzeniem wskazanego terminu wejścia w życie przemawia fakt, iż zgodnie z art. 5 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym, wynagrodzenie roczne wypłaca się nie później niż w ciągu pierwszych trzech miesięcy roku kalendarzowego następującego po roku, za który przysługuje to wynagrodzenie. Dlatego też konieczne jest jak najszybsze umożliwienie pracodawcom skorzystania ze zmienionych zasad ustalania wynagrodzenia rocznego, tym bardziej że w świetle art. 5 ust. 3 ww. ustawy stanowiącego, iż pracownikowi, z którym rozwiązano stosunek pracy w związku z likwidacją pracodawcy, wynagrodzenie roczne wypłaca się w dniu rozwiązania stosunku pracy. Jednocześnie zauważenia wymaga, że ustanowienie powyższego terminu wejścia w życie, stanowi wyraz postulowanego przez Trybunał Konstytucyjny, niezwłocznego przywrócenia stanu zgodności art. 2 ust. 3 z Konstytucją, a ponadto przewiduje korzystne ukształtowanie sytuacji prawnej podmiotów objętych zakresem projektowanej regulacji.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z 2009 r. Nr 42, poz. 337 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 161, poz. 966) projekt ustawy został udostępniony w celu zgłaszania zainteresowania pracami nad tym projektem. Brak jest zgłoszeń zainteresowania pracami nad projektem w trybie ww. ustawy.

Projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji (Rządowy Proces Legislacyjny) w trybie § 11a uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.).

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektowanej ustawy jest wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. akt P 59/11, w którym stwierdzono niezgodność art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, w zakresie, w jakim pomija okres urlopu macierzyńskiego jako umożliwiający nabycie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, w sytuacji nieprzepracowania w ciągu całego roku kalendarzowego faktycznie 6 miesięcy, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ww. wyroku nastąpi przez rozszerzenie katalogu przypadków wyłączających stosowanie zasady przepracowania u danego pracodawcy co najmniej 6 miesięcy w roku kalendarzowym jako warunku nabycia prawa do wynagrodzenia rocznego (art. 2 ust. 3 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym) o korzystanie z urlopu macierzyńskiego, a także z dodatkowego urlopu macierzyńskiego (dodawana lit. aa i ab w art. 2 ust. 3 pkt 6). Ponadto mając na uwadze wyrażony w art. 18 i art. 68 ust. 3 Konstytucji – nakaz opieki i ochrony macierzyństwa i szerzej rodzicielstwa oraz zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej m.in. dzieciom, projektowana ustawa przewiduje dalsze rozszerzenie katalogu przypadków określonych w art. 2 ust. 3 o korzystanie z: urlopu ojcowskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego (dodawane lit. ac–ae w art. 2 ust. 3 pkt 6).

### 2. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Projektowana ustawa oddziaływać będzie na pracowników jednostek sfery budżetowej, tj. pracowników:

- 1) państwowych jednostek sfery budżetowej, dla których środki na wynagrodzenia są kształtowane na podstawie odrębnej ustawy,
- 2) zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.),
- 3) samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych prowadzących gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie wymienionej w pkt 2,
- 4) biur poselskich, senatorskich lub poselsko-senatorskich oraz klubów, kół albo zespołów parlamentarnych

- korzystających z: urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, którzy jednocześnie nie spełniają wymogu przepracowania u danego pracodawcy co najmniej 6 miesięcy w roku kalendarzowym. Z grupy pracowników objętych ustawą wyłączone są: osoby, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430 i Nr 112, poz. 654), żołnierze oraz funkcjonariusze Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Celnej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz Biura Ochrony Rządu.

### 3. Wyniki konsultacji społecznych

Projekt ustawy został przekazany do konsultacji społecznych z następującymi podmiotami: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Business Centre Club, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych.

Opinię do projektu wyrazili:

- 1) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, który nie zgłosił uwag do projektu;
- 2) Forum Związków Zawodowych, które poparło rozwiązanie merytoryczne zawarte w przedmiotowym projekcie ustawy, jednocześnie wskazując, iż preferowane jest brzmienie projektowanego art. 2 (przepis przejściowy) i art. 3 (przepis o wejściu w życie ustawy), zaproponowane w projekcie Komisji Ustawodawczej Senatu. Uwaga FZZ nie została uwzględniona, gdyż projektowany art. 2, regulujący kwestię nabycia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego w okresie przejściowym, tj. za rok 2012, ma odnosić się do zasad nabywania tego prawa, a nie wprost do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Zaznaczenia bowiem wymaga, że ww. świadczenie stanowi jedynie konsekwencję zaistnienia pewnych zdarzeń, wywołujących skutek prawny w postaci nabycia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. To projektowane przepisy, modyfikujące zasady nabywania prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego, będą determinowały, wywołany określonym zdarzeniem, skutek prawny w postaci nabycia bądź nienabycia prawa tego świadczenia, i następnie ustalenie jego wysokości oraz wypłatę. Ponadto należy zauważyć, że sformułowanie „począwszy od” ma zastosowanie przy określaniu początku okresu obowiązywania regulacji –



w ramach przepisów intertemporalnych – wskazanego czy to datą, czy ziszczeniem się zdarzenia prawnego, a nie przez odwołanie się do skutków określonych zdarzeń prawnych. Odnosząc się do projektowanego art. 3, należy zauważyć, że określenie terminu wejścia w życie regulacji – z dniem następującym po dniu ogłoszenia, bez zastosowania standardowego 14-dniowego okresu *vacatio legis*, podyktowane zostało zasadami ustalania i wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wynikającymi z art. 4 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080, z późn. zm.). Dodatkowe wynagrodzenie roczne ustalone w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego u danego pracodawcy w roku kalendarzowym, wypłacane jest nie później niż w ciągu pierwszych trzech miesięcy roku kalendarzowego następującego po roku, za który przysługuje to wynagrodzenie, przy czym pracownikowi, z którym rozwiązano stosunek pracy w związku z likwidacją pracodawcy, wynagrodzenie roczne wypłaca się w dniu rozwiązania stosunku pracy. Tym samym, w przypadku zastosowania 14-dniowego okresu *vacatio legis* zachodzi obawa, że projektowane przepisy weszłyby w życie nie tylko po stwierdzeniu nabycia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego, tj. na zasadach obowiązujących w momencie stwierdzenia jego nabycia, i ustaleniu przez pracodawcę jego wysokości, ale nawet już po wypłaceniu tego świadczenia osobom uprawnionym. Powyższe mogłoby rodzić poważną wątpliwość co do stanu prawnego obowiązującego w przypadku nabycia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego za rok 2012, naruszając konstytucyjny wymóg określoności przepisów prawa. Dlatego też, w celu wyeliminowania pojawiających się wątpliwości, w projekcie przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Ponadto projekt został przesłany do zaopiniowania Szefowi Służby Cywilnej, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

W wyniku uwag zgłoszonych na posiedzeniu Zespołu do spraw Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w ocenie skutków regulacji do projektowanej ustawy została uzupełniona część dotycząca wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Jednocześnie w związku z przekazaną przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, odmową zaopiniowania projektowanej ustawy przez Stronę Samorządową Komisji (tak na posiedzeniu w dniu 28 listopada 2012 r. jak i na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2012 r.) – ze względu na niemożność wskazania szczegółowych wyliczeń skutków regulacji dla budżetów

jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazania źródeł finansowania spoza budżetów tych jednostek – w projekcie został ograniczony katalog osób objętych wyłączeniem stosowania zasady przepracowania u danego pracodawcy co najmniej 6 miesięcy w roku kalendarzowym jako warunku nabycia prawa do wynagrodzenia rocznego. Tym samym, w dodawanych lit. aa–ae w art. 2 ust. 3 pkt 6 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym, zgodnie z zaleceniami Trybunału Konstytucyjnego jako przypadki wyłączające stosowanie ww. zasady wskazuje się korzystanie z urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego.

Pismem z dnia 16 stycznia 2013 r. projekt, w wersji wskazanej wyżej, skierowany został po raz trzeci do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, z prośbą o zaopiniowanie. Na posiedzeniu w dniu 30 stycznia 2013 r. strona samorządowa Komisji kolejny raz odmówiła zaopiniowania projektowanej ustawy, wskazując jako powód odmowy nieokreślenie źródeł finansowania projektowanych regulacji spoza budżetów tych jednostek.

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

Dodatkowe wynagrodzenie roczne za dany rok, zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym, jest wypłacane do 31 marca roku następnego po roku, za który to świadczenie przysługuje, z wyodrębnionych na ten cel środków przeznaczonych na wynagrodzenie. Z racji powyższego, środki na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego planowane są w budżecie państwa oraz budżetach jednostek samorządu terytorialnego na rok następny po roku, za który przysługuje to świadczenie. Tym samym, również w przypadku wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego za rok 2012 dla pracowników jednostek sfery budżetowej, środki przeznaczone na ten cel są planowane w ww. budżetach na rok 2013.

Mając na uwadze, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który jest wykonywany projektowaną ustawą, wszedł w życie w połowie 2012 r., obalając domniemanie konstytucyjności jednej z zasad nabywania prawa do wynagrodzenia rocznego – wynikającej z art. 2 ust. 3 pkt 6 ustawy o wynagrodzeniu rocznym – konieczne stało się stosowanie zmodyfikowanych zasad (wprowadzanych projektowaną regulacją) nabycia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego już za rok 2012. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że z uwagi na fakt, iż do zakończenia roku, za który ma przysługiwać dodatkowe wynagrodzenie roczne, nie ma możliwości zaplanowania dokładnych kwot środków na wypłaty tego świadczenia, można przyjąć założenie, że kwoty planowane w budżetach na ten cel ujęte są w pełnej wysokości (dla każdego pracownika), jeszcze

niepomniejszonej proporcjonalnie do okresu przepracowanego u danego pracodawcy w roku kalendarzowym.

W związku z powyższym, po pierwsze należy stwierdzić, że projektowane regulacje mogą wpływać na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego począwszy od budżetów na rok 2013 (w zakresie, w jakim budżety te będą musiały uwzględniać wypłaty wynagrodzenia rocznego, także tym pracownikom, którzy dotychczas – z racji korzystania w danym roku kalendarzowym z: urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, i jednoczesnego niespełnienia wymogu przepracowania u danego pracodawcy co najmniej 6 miesięcy w tym roku kalendarzowym, takiego wynagrodzenia rocznego byli pozbawieni). Po drugie, sposób planowania środków w projektach budżetów (tak na rok 2013, jak i kolejnych) na pokrycie wynagrodzeń rocznych dla pracowników jednostek sfery budżetowej pozwala na przyjęcie założenia, iż koszty regulacji wprowadzanej projektowaną ustawą zostaną sfinansowane w ramach zaplanowanych budżetów. Równocześnie wymaga podkreślenia, że w przypadku budżetu państwa wydatki związane z wejściem w życie projektowanych przepisów zostaną sfinansowane w ramach wydatków planowanych na wynagrodzenia corocznie w ustawie budżetowej, w budżetach właściwych dysponentów części budżetowych, bez konieczności przyznawania dodatkowych środków na ten cel (tym samym nie ma potrzeby określania maksymalnego limitu wydatków sektora finansów publicznych oraz odpowiednich mechanizmów korygujących).

Ze względu na brak szczegółowych danych, aktualnych na 2012 r., dotyczących liczby pracowników w poszczególnych jednostkach sfery budżetowej, a także danych pozwalających oszacować liczbę pracowników korzystających z urlopu macierzyńskiego (dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego), którym zostałyby przyznane dodatkowe wynagrodzenie roczne w oparciu o dotychczasowe regulacje, i tym samym niemożność określenia liczby pracowników, którzy otrzymają to świadczenie w wyniku zmiany przepisów, w OSR dokonano orientacyjnego wskazania skutków finansowych projektowanej zmiany.

Przedstawiając szacunkową liczbę pracowników w poszczególnych jednostkach sfery budżetowej, porównano dane zebrane na potrzeby publikacji Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2010”, zaprezentowane w opracowaniu Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na podstawie badania GUS – SW 2010, oraz dane zebrane na potrzeby publikacji Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Zatrudnienie i wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2011 r.”. Zgodnie

z danymi na 2010 r., w jednostkach sfery budżetowej w październiku 2010 r. zatrudnionych było niespełna 2 mln 311 tys. osób, przy czym 57,4% stanowili pracownicy edukacji (1 326 640 osób), pracownicy działów związanych z opieką zdrowotną oraz pomocą społeczną stanowili 20,9% (482 594 osoby), natomiast pracownicy administracji publicznej (bez służb mundurowych) stanowili 18% (415 389 osób). Ponadto w działach związanych z kulturą, rozrywką i rekreacją zatrudnionych było niewiele ponad 86 tys. osób. Z kolei w 2011 r., zgodnie z opracowaniem GUS, przeciętne zatrudnienie w sferze budżetowej wynosiło 1 617 881 osób, przy czym w sferze państwowej – 343 025 osób, natomiast w sferze samorządowej – 1 274 856 osób. W sferze państwowej: w administracji zatrudnionych było średnio 182 370 osób, w edukacji 19 898 osób, opiece zdrowotnej i pomocy społecznej 7 218 osób, a w działalności związanej z kulturą, rozrywką i rekreacją 4 111 osób. Natomiast w sferze samorządowej: w administracji zatrudnionych było średnio 254 625 osób, w edukacji 791 427 osób, opiece zdrowotnej i pomocy społecznej 136 449 osób, a w działalności związanej z kulturą, rozrywką i rekreacją 24 778 osób.

Dodatkowo w opracowaniu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych pt. „Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2011 r.” wskazano, że zasiłki macierzyńskie w 2011 r. były pobierane przez 41 594 tys. dni (dla porównania w 2010 r. było to 42 624 tys. dni), przeciętna miesięczna liczba dni w tys. wynosiła 3 466 (w 2010 r. 3 552), a wypłaty zasiłków macierzyńskich wynosiły 3 018,9 mln zł (w 2010 r. – 2 938,8 mln zł). Ponadto z danych uzyskanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynika, że liczba osób pobierających zasiłek macierzyński w 2011 r. wynosiła 478,2 tys., natomiast w okresie styczeń–wrzesień 2012 r. wynosiła 425,8 tys. Jednocześnie Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych wskazał, że nie dysponuje danymi dotyczącymi liczby osób pobierających zasiłki macierzyńskie w podziale na poszczególne grupy pracowników, w tym zatrudnionych w sferze administracji samorządowej. Dlatego też, na podstawie przybliżonych danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, obejmujących prognozowaną liczbę dni zasiłkowych w roku 2012, szacuje się, że liczba zatrudnionych generalnie w sferze budżetowej, która skorzysta z urlopu macierzyńskiego w roku bieżącym wyniesie 64.529 osób. Zgodnie z założeniem, że przeciętne wynagrodzenie pracowników jednostek sfery budżetowej korzystających z urlopu macierzyńskiego jest zbliżone do przeciętnego wynagrodzenia wszystkich kobiet pobierających zasiłek macierzyński, tj. wynosi 3182,40 zł brutto, suma wypłat z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników będących na urlopie macierzyńskim w roku 2012 powinna wynieść ok. 209 mln zł ( $64\,529\text{ os.} \cdot 3\,182,40\text{ zł} \cdot 12\text{m-cy} \cdot 8,5\%$  (art. 4 ust. 1 d.w.r.u.) = 209 464 231,45 zł).

Mając na uwadze niemożność określenia liczby pracowników jednostek sfery budżetowej, którzy otrzymają dodatkowe wynagrodzenie roczne w wyniku zmiany przepisów dokonanych projektowaną ustawą, w celu oszacowania skutków finansowych zmiany ustawy przyjęto założenie, iż obecnie żadna z kobiet korzystających z urlopu macierzyńskiego (64 529 osób) nie otrzymuje wynagrodzenia rocznego oraz że wysokość wynagrodzenia rocznego za rok 2012 będzie we wszystkich przypadkach obliczona na podstawie świadczenia pracy przez 174 dni. Przyjmując powyższe założenia, koszt zmiany ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym, zgodnie z projektowaną ustawą, powinien wynieść ok. 100 mln zł.

W świetle powyższych danych należy wskazać także na odrębność sytuacji nauczycieli, w tym zatrudnionych w szkołach i placówkach, dla których organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.), w związku z art. 48 wymienionej ustawy, dodatkowe wynagrodzenie roczne jest składnikiem średniego wynagrodzenia nauczyciela. Wysokość średniego wynagrodzenia nauczyciela na poszczególnych stopniach awansu zawodowego uzależniona jest od wysokości kwoty bazowej określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej oraz wskaźnika procentowego właściwego dla każdego stopnia awansu zawodowego. W odniesieniu do szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 30 ust. 3 i 6 ww. ustawy – Karta Nauczyciela, organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego jest obowiązany do wypłaty wynagrodzeń nauczycielom w takiej wysokości, aby odpowiadały one co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego uzależniona jest od wysokości kwoty bazowej określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej oraz wskaźnika procentowego właściwego dla każdego stopnia awansu zawodowego. W odniesieniu do szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 30 ust. 3 i 6 ww. ustawy – Karta nauczyciela, organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego jest obowiązany do wypłaty wynagrodzeń nauczycielom w takiej wysokości, aby odpowiadały one co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego nauczycieli.

Abstrahując od wskazywanych wyżej szacunkowych kosztów regulacji, wymaga podkreślenia, że stanowią one konsekwencję stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności regulacji, która wybiórczo i bez racjonalnego oparcia w wartościach konstytucyjnych wskazuje przypadki uprawniające do preferencyjnego traktowania.

5. Wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Koszty generowane przez projektowaną ustawę począwszy od 2012 r. finansowane będą z budżetu państwa oraz budżetów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, że sposób planowania środków, w projektach budżetów, na pokrycie wynagrodzeń rocznych dla pracowników jednostek sfery budżetowej pozwala na przyjęcie założenia, iż koszty regulacji wprowadzanej projektowaną ustawą zostaną sfinansowane w ramach zaplanowanych budżetów. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że w przypadku budżetu państwa wydatki związane z wejściem w życie projektowanych przepisów zostaną sfinansowane w ramach wydatków planowanych na wynagrodzenia corocznie w ustawie budżetowej, w budżetach właściwych dysponentów części budżetowych, bez konieczności przyznawania dodatkowych środków na ten cel.

6. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na rynek pracy.

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

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

8. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny.