



Przewodniczący Komisji Krajowej

Piotr Duda

80-835 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24
tel. + 48 58 308 44 80 fax +48 58 308 42 19
kkszz@solidarnosc.org.pl

l. do. PBE/1484/12

Komisja Wspólnot Europejskich

Catherine Day

Sekretarz Generalny

Komisji Wspólnot Europejskich

**Rue de Loi 200,
B-1049 Bruksela
BELGIA**

Szanowna Pani Sekretarz

W załączeniu przesyłam Skargę Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w sprawie nieprzestrzegania prawa wspólnotowego.

Do Skargi dołączam :

- Wyciąg z treści kodeksu pracy – art. 25, art. 25¹.
- Wyciąg z treści ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz. U. z 2009 r., Nr 125, poz. 1035 ze zm.) obowiązującej w okresie od 22. 08. 2009 r. do 31. 12. 2011 r. – art. 13.
- Pakiet Działań Antykryzysowych z dnia 13 marca 2009 r. przyjęty w ramach dialogu autonomicznego partnerów społecznych w Trójstronnej Komisji Do Spraw Społeczno Gospodarczych (zob. pkt 11).
- Sprawozdanie z negocjacji autonomicznych w obszarze prawa pracy oraz konsultacji rozwiązań na Zespole Prawa Pracy i Układów Zbiorowych Pracy ze stroną rządową (zob. pkt 9).
- Wybrane protokoły z posiedzeń Zespołu Problemowego Trójstronnej Komisji ds. Prawa Pracy z dnia:
 - protokół z dnia 9 stycznia 2002 r.,
 - protokół z dnia 31 stycznia 2002 r.
- Wyrok SN z dnia 7 września 2005 r. (II PK 294/04)

Z wyrazami szacunku
Piotr Duda

SKARGA¹
DO KOMISJI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH
W SPRAWIE NIEPRZESTRZEGANIA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

1. Nazwisko i imię osoby wnoszącej skargę:

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”

2. Jeśli ma zastosowanie, reprezentowanej przez:

Piotra Dudę, Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”

Bogdana Bisia, Zastępcę Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”

3. Obywatelstwo:

Związek zawodowy NSZZ „Solidarność” jest zarejestrowany w Polsce od 1980 roku i reprezentuje 668.000 pracowników.

4. Adres lub siedziba²:

ul. Wały Piastowskie 24
80-855 Gdańsk
Polska

¹ Korzystanie z niniejszego formularza nie jest obowiązkowe. Skargę można wnieść również w formie zwykłego listu, ale w interesie osoby skarżącej jest podanie jak największej ilości istotnych informacji. Formularz można wysłać zwykłym listem na następujący adres:

Komisja Wspólnot Europejskich
(do wiad.: sekretarz generalny)
Rue de la Loi 200,
B-1049 Bruksela
BELGIA

Można go również doręczyć do jednego z biur przedstawicielskich Komisji w Państwach Członkowskich. Formularz jest dostępny na serwerze internetowym Unii Europejskiej (/eu_law/your_rights/your_rights_forms_en.htm). Aby spełnić kryterium dopuszczalności, skarga musi odnosić się do naruszenia prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie.

² Należy poinformować Komisję o każdej zmianie adresu i każdym zdarzeniu, które może mieć znaczenie w toku rozpatrywania skargi.

5. Telefon/faks/e-mail:

tel.: +48-58-308 4232

fax: +48-58-308 4482

e-mail: zagr@solidarnosc.org.pl

6. Rodzaj i miejsce(a) działalności:

NSZZ „Solidarność” to związek zawodowy zajmujący się obroną praw i wolności związkowych osób pracujących, działający na terenie Polski.

7. Państwo Członkowskie lub instytucja, która zdaniem osoby wnoszącej skargę dopuściła się naruszenia prawa wspólnotowego:

Rzeczypospolita Polska

8. Możliwie najpełniejszy opis faktów stanowiących podstawę wniesienia skargi:

Zgodnie z art. 2 dyrektywy Rady 99/70/WE Państwa Członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów niezbędnych m.in. do przeciwdziałania nadużyciom wynikającym ze stosowania następujących po sobie umów o pracę na czas określony oraz nawiązywania następujących po sobie stosunków pracy na czas określony. Intencją sygnatariuszy Porozumienia ramowego było m.in. dążenie do zagwarantowania równego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony, poprzez zapewnienie im ochrony na wypadek dyskryminującego traktowania i ustanowienia ogólnych ram korzystania z umów o pracę na czas określony na podstawach możliwych do zaakceptowania przez pracodawców i pracowników (por. preambuła Porozumienia ramowego). Zgodnie z klauzulą 5 Porozumienia ramowego w celu zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony, Państwa Członkowskie mają obowiązek wprowadzić w sposób uwzględniający potrzeby grup pracowników jeden lub większą liczbę spośród następujących środków: 1) wyliczyć obiektywne powody uzasadniające odnowienie takich umów lub stosunków pracy, 2) określić maksymalną łączną długość kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony, 3) ograniczyć liczbę odnowień takich umów lub stosunków. Państwa Członkowskie zostały

również zobowiązane do określenia skutków prawnych zawarcia kolejnych terminowych umów o pracę lub nawiązania na czas określony kolejnych stosunków pracy. Powinny one bowiem określić warunki, na których umowy o pracę na czas określony będą uważane za kolejne oraz przesłanki, których spełnienie dawać będzie podstawy do traktowania takich umów lub stosunków pracy za nawiązane na czas nieokreślony.

Z kolei w „Postanowieniach ogólnych” porozumienia ramowego podkreślono m.in., że umowy o pracę zawierane na czas nieokreślony są powszechną formą stosunku pracy i przyczyniają się do podnoszenia jakości życia zainteresowanych pracowników oraz do podnoszenia efektywności (punkt 6); korzystanie z umów o pracę zawieranych na czas określony, oparte na obiektywnych przesłankach, jest środkiem zapobiegania nadużyciom (punkt 7); a ponadto umowy o pracę zawierane na czas określony stanowią cechę zatrudnienia w niektórych gałęziach, zawodach i pracach, które mogą odpowiadać jednocześnie tak pracodawcom, jak i pracownikom (punkt 8).

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” jest zdania, że do polskiego porządku prawnego dokonano niewłaściwej implementacji norm europejskiego prawa pracy w kontekście umów na czas określony. Na forum Zespołu Trójstronnej Komisji do spraw prawa pracy wielokrotnie w ostatnich latach toczyły się dyskusje na temat konieczności zmiany przepisu o umowach na czas określony. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” zauważa jednak, że dyskusja ta skupia się wyłącznie na jednym elemencie tj. ustaleniu ram dla określenia czasu trwania umów na czas określony. NSZZ „Solidarność” jest zdania, że gwarancją stabilizacji zatrudnienia będzie ograniczenie czasu trwania umów na czas określony do 18 miesięcy. Strona pracodawców nie zgadza się na taką propozycję, stawia ponadto warunki od jakich uzależnia rozmowy w obszarze rozwiązań zgodnych z prawem unijnym. Z kolei strona rządowa oświadcza jedynie, że zaakceptuje rozwiązania uzgodnione przez stronę społeczną. Podkreślenia wymaga fakt, że podnoszona kwestia jest traktowana jako element „przetargu”. Tymczasem konieczność wprowadzenia ograniczenia umów na czas określony to obowiązek wynikający z dyrektywy 99/70/WE.

W Polsce rozwiązanie przyjęte w kodeksie pracy w zakresie będącym w zainteresowaniu przedmiotowej skargi jest następujące:

„Art. 25¹ § 1. Zawarcie kolejnej umowy o pracę na czas określony jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony, jeżeli poprzednio strony dwukrotnie zawarły umowę o pracę na czas określony na następujące po sobie okresy, o ile przerwa między rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej umowy o pracę nie przekroczyła 1 miesiąca.

§ 2. *Uzgodnienie między stronami w trakcie trwania umowy o pracę na czas określony dłuższego okresu wykonywania pracy na podstawie tej umowy uważa się za zawarcie, od dnia następującego po jej rozwiązaniu, kolejnej umowy o pracę na czas określony w rozumieniu § 1.*

§ 3. *Przepis § 1 nie dotyczy umów o pracę na czas określony zawartych:*

- 1) *w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy,*
- 2) *w celu wykonywania pracy o charakterze dorywczym lub sezonowym albo zadań realizowanych cyklicznie.”*

Zdaniem NSZZ „Solidarność” powołany wyżej przepis Kodeksu pracy nie realizuje celu dyrektywy 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ponieważ:

- a) *nie ustanawia ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów na czas określony,*
- b) *odnosi się jedynie do umów o pracę zawartych na czas określony, z wyłączeniem pozostałych umów terminowych, tj. umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy oraz umowy o pracę na okres próbny,*
- c) *uznaje za kolejne umowy o pracę na czas określony tylko takie, pomiędzy którymi nie występuje przerwa dłuższa niż 1 miesiąc,*
- d) *wśród obiektywnych powodów usprawiedliwiających wielokrotne zawieranie umów okresowych wymienia umowy zawierane dla wykonania prac o charakterze cyklicznym.*

W polskiej literaturze często prezentowany jest pogląd o nieprawidłowym wdrożeniu dyrektywy 99/70. Tak m.in. L. Florek (w:) L. Florek (red.) *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2009, str. 201-202; Z. Hajn, *Nietypowe umowy o pracę* (w:) W. Sanetra (red.), *Europeizacja polskiego prawa pracy*, Warszawa 2004, str. 71; H. Lewandowski, *Nawiązanie i zmiana stosunku pracy*, (w:) M. Matey- Tyrowicz, T. Zieliński, (red.) *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, Warszawa 2006, str. 134; K. Łapiński, *Umowa o pracę na czas określony i nieokreślony w polskim i unijnym prawie pracy*, Warszawa 2011, str. 262-263 i str. 289; L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Kraków 2006, str. 218-220; B. Wagner (w:) B. Wagner (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. VII uaktualnione, Gdańsk 2011, str. 196.

Ad a)

Artykuł 25¹ kodeksu pracy nie ustanawia ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów na czas określony. Zgodnie z § 1 przywołanego przepisu pracodawca i pracownik mają możliwość zawarcia tylko dwóch kolejnych umów o pracę na czas określony. Zawarcie trzeciej takiej umowy jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony. Za kolejną umowę o pracę na czas określony uznaje się umowę, zawartą przed upływem miesięcznego okresu przerwy od rozwiązania poprzedniej umowy o pracę na czas określony. W doktrynie polskiego prawa pracy art. 25¹ kodeksu pracy jest dość powszechnie uznawany za sprzeczny z założeniami i celem dyrektywy 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz. Urz. UE L 99 z 10.07.1999 r.). Podkreśla się, że nie zapewnia on pracownikom zatrudnionym terminowo skutecznej ochrony. Nie zapobiega on bowiem nadużyciom polegającym na zawieraniu długotrwałych umów o pracę na czas określony przewidujących w swej treści możliwość ich wypowiedzenia z zachowaniem krótkiego, dwutygodniowego okresu wypowiedzenia mimo, że brak jest uzasadnienia dla wyboru tego rodzaju umowy o pracę.

W Polsce obowiązuje następująca koncepcja zatrudnienia terminowego. Po pierwsze, zawarcie terminowej umowy o pracę (w tym umowy na czas określony) nie wymaga wskazania uzasadnienia. Po drugie, kodeks pracy nie określa maksymalnego czasu trwania takiej umowy. Orzecznictwo sądowe dąży do wyeliminowania długotrwałych umów terminowych tak np. w wyroku z dnia 7 września 2005 r., (II PK 294/04, OSNAP nr 13-14/2006, poz. 207). Sąd Najwyższy wprost stwierdził w przywołanym wyroku, że zawarcie długoterminowej umowy o pracę na czas określony (9 lat) z dopuszczalnością jej wcześniejszego rozwiązania za dwutygodniowym wypowiedzeniem może być kwalifikowane jako obejście przepisów prawa pracy, ich społeczno-gospodarczego przeznaczenia lub zasad współzycia społecznego (art. 58 § 1 kodeksu cywilnego w związku z art. 300 kodeksu pracy) oraz obejścia prawa (art. 25¹ kodeksu pracy w związku z art. 18 § 2 kodeksu pracy). Niestety ze względu na brak ograniczenia ustawowego w praktyce zdarzają się wieloletnie umowy na czas określony. W połączeniu z klauzulą o dopuszczalności wypowiedzenia takiej umowy (2 tygodniowy okres wypowiedzenia) jest to dla pracowników rozwiązanie zdecydowanie niekorzystne i

wymagające nowelizacji. Pracowników pozbawia się tzw. powszechnej ochrony trwałości stosunku pracy będącej konsekwencją zawarcia właśnie umowy o pracę na czas nieokreślony. Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy występuje jedynie przy umowach o pracę zawartych na czas nieokreślony i oznacza dla pracodawcy obowiązek skonsultowania przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę z organizacją związkową oraz obowiązek uzasadnienia wypowiedzenia takiej umowy o pracę.

Uznany w Polsce autorytet dr.hab. Leszek Mitrus z Uniwersytetu Jagiellońskiego podkreśla, że art. 25¹ kodeksu pracy nie realizuje zasadniczego celu dyrektywy, którym jest ustanowienie ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony (L. Mitrus, *Kolejne umowy o pracę na czas określony z perspektywy prawa wspólnotowego (uwagi wokół orzeczenia ETS w sprawie Adeneler)*, ST. Pr. PiPSP. Nr 1 z 2007 r.).

Ad b)

Artykuł 25¹ kodeksu pracy odnosi się jedynie do umów o pracę zawartych na czas określony, z wyłączeniem pozostałych umów terminowych. Zgodnie z definicją unijną pracownik zatrudniony na czas określony to osoba, która zawarła umowę o pracę lub stosunek pracy bezpośrednio między pracodawcą a pracownikiem, a termin wygaśnięcia umowy o pracę lub stosunku pracy jest określony przez obiektywne warunki, takie jak nadejście dokładnie określonej daty, wykonanie określonego zadania lub nastąpienie określonego wydarzenia (klauzula 3 załącznika do Dyrektywy 99/70/WE).

Dyrektywa odnosi się do wszelkich terminowych umów o pracę, a więc umów innych niż umowa na czas nieokreślony. Polskie ustawodawstwo nie zawiera definicji „pracownika zatrudnionego na czas określony”. Zgodnie z art. 2 kodeksu pracy pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Zakres podmiotowy konstrukcji przekształcenia trzeciej umowy terminowej w bezterminową jest określony poprzez wspomniany art. 25¹ kodeksu pracy, który odnosi się tylko do jednego rodzaju umowy, jaką jest umowa na czas określony. Wyłącza zatem ze swojego zakresu pracowników zatrudnionych w ramach umów na okres próbny oraz na czas wykonania określonej pracy. Prowadzi to do wniosku, że zakres podmiotowy wskazanego przepisu jest węższy niż wymaga tego dyrektywa 99/70/WE.

Zdaniem NSZZ „Solidarność” unijna definicja odpowiada pojęciu umowy terminowej, a nie umowy zawartej na czas określony. Wydaje się zatem, że polskie unormowanie

zawarte w art. 25¹ kodeksu pracy jest w omawianym zakresie sprzeczne z dyrektywą 99/70/WE. Zgodne z celami dyrektywy byłoby objęcie przepisem obok umów o pracę na czas określony, również innych umów terminowych występujących w polskim obrocie prawnym tj.: umowy na czas wykonania określonej pracy (art. 25 § 1 kodeksu pracy) oraz umowy na okres próbny (art. 25 § 2 kodeksu pracy).

Ad c)

Zgodnie z artykułem 25¹ § 1 kodeksu pracy zawarcie kolejnej umowy o pracę na czas określony jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony, jeżeli poprzednio strony dwukrotnie zawarły umowę o pracę na czas określony na następujące po sobie okresy, o ile przerwa między rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej umowy o pracę nie przekroczyła 1 miesiąca. Przywołany wyżej przepis uznaje za kolejne umowy o pracę na czas określony tylko takie, pomiędzy którymi nie występuje przerwa dłuższa niż 1 miesiąc. Taka transpozycja dyrektywy 99/70 do polskiego porządku prawnego, budzi uzasadnione zastrzeżenia. Przyjęty sposób ograniczania i zwalczania nadużyć w stosowaniu umów na czas określony jest często nieskuteczny. W Polsce pracodawcy wykorzystują słabszą pozycję pracownika i w celu obejścia przepisu, proponują przerwy pomiędzy kolejnymi umowami terminowymi dłuższe niż 1 miesiąc, przykładowo 32, 35, 40 dni. Ponadto stosowane są na ten czas umowy cywilnoprawne (umowa zlecenia, umowa o dzieło) lub umowy na czas wykonania określonej pracy. Zdarza się też, że pracownicy przekazywani są „na papierze” do innego pracodawcy tzw. agencji pracy tymczasowej. Jest to przeniesienie fikcyjne tylko na określony czas, tak aby upłynął okres przerwy z art. 25¹ k.p. Faktycznie pracownicy wykonują tę samą pracę u dotychczasowego pracodawcy, ale jako pracownicy wynajęci od agencji pracy tymczasowej. Po upływie określonego z agencją pracy tymczasowej czasu, pracownicy agencji pracy tymczasowej z powrotem zatrudniani są przez poprzedniego pracodawcę.

Należy także dodać, że w okresie od 22. 08. 2009 r. do 31. 12. 2011 r. w Polsce obowiązywała ustawa tzw. antykryzysowa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz. U. z 2009 r., Nr 125, poz. 1035 ze zm.) (dalej: ustawa antykryzysowa). Zgodnie z art. 13 tej ustawy okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony, a także łączny okres zatrudnienia na podstawie kolejnych umów o pracę na czas określony między tymi samymi stronami stosunku pracy, nie mógł przekraczać 24 miesięcy. Za kolejną umowę na czas określony, uważano umowę zawartą przed upływem 3 miesięcy od rozwiązania

lub wygaśnięcia poprzedniej umowy zawartej na czas określony. Dodać należy, że art. 13 ustawy anty kryzysowej obejmował swoim zakresem zastosowania jedynie pracodawców posiadających status przedsiębiorcy. Do pozostałych pracodawców, którzy nie posiadali statusu przedsiębiorcy odnosił się wskazywany art. 25¹ k.p. Jednakże powyższe rozwiązania nie zapobiegły powstawaniu w Polsce patologii co obrazuje poniższy przykład :

Jeden z pracowników Pan [imię] zatrudniony na stanowisku Topiarz Szkła w [imię] Hucie Szkła „K [imię] S.A. w upadłości likwidacyjnej w Krośnie (dalej : Huta Szkła) był wielokrotnie zatrudniany na podstawie umów o pracę na czas określony w następujących terminach:

- 1) 01. 07. 2009 – 31. 07. 2009
- 2) 01. 08. 2009 – 31. 12. 2009
- 3) 01. 01. 2010 – 31. 03. 2010
- 4) 01. 04. 2010 – 30. 06. 2010
- 5) 01. 07. 2010 – 31. 12. 2010
- 6) 01. 01. 2011 – 28. 02. 2011
- 7) 01. 03. 2011 – 31. 05. 2011
- 8) 01. 06. 2011 – 31. 07. 2011
- 9) 01. 08. 2011 – 21. 08. 2011

Od dnia 22 sierpnia 2011 r. do 30 listopada 2011 r. Pan [imię] razem z innymi pracownikami (łącznie 2100 pracowników Huty) został przekazany Agencji Pracy Tymczasowej P [imię] Polska [imię] z siedzibą w Świętochłowicach. W ten sposób zmieniono pracownikowi pracodawcę, ale nie stanowisko i miejsce pracy. Pracownik nadal wykonywał pracę na stanowisku - Topiarz Szkła w [imię] Hutach Szkła „K [imię] S.A. w upadłości likwidacyjnej w Krośnie.

Obecnie Pan [imię] ponownie został „przejęty” przez [imię] Hutę Szkła „K [imię] S.A. w upadłości likwidacyjnej w Krośnie od Agencji Pracy Tymczasowej. Podpisano z nim kolejne umowy o pracę na następujące po sobie okresy :

- 1) 01. 12. 2011 – 31. 12. 2011
- 2) 01. 01. 2012 – 14. 07. 2012
- 3) 15. 07. 2012 – 07. 12. 2012

Pracodawca - Huta Szkła kontynuując zatrudnienie w powyższy sposób obchodził obowiązujące przepisy. Zgodnie z ustawą anty kryzysową zatrudnienie na podstawie kolejnych umów o pracę na czas określony między tymi samymi stronami stosunku pracy, nie mogło przekraczać 24 miesięcy. W przypadku Pana [imię] i innych pracowników Huty Szkła zastosowano więc metodę pominięcia tego przepisu. Jeden dzień przed upływem 24 miesięcy oddano pracowników Huty Szkła Agencji Pracy

Tymczasowej. Faktycznie w sytuacji pracowników Huty Szkła nie nastąpiły żadne zmiany. Nadal wykonywali pracę na dotychczasowych stanowiskach w tej samej Hucie Szkła. Formalnie byli jednak pracownikami Agencji Pracy Tymczasowej przez 3 miesiące i 8 dni. W ten sposób pracodawca – Huta Szkła ominął po raz drugi przepisy ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców. Za kolejną umowę na czas określony, ustawa ta uznawała umowę zawartą przed upływem 3 miesięcy od rozwiązania lub wygaśnięcia poprzedniej umowy zawartej na czas określony.

Z uwagi na liczne zgłoszenia dotyczące omijania przepisów ustawy antykryzysowej w wyżej opisany sposób, NSZZ „Solidarność” nie zgodził się na przeniesienie jej postanowień wprost do Kodeksu pracy obowiązującego obecnie. W szczególności wątpliwe jest czy wprowadzony w ustawie antykryzysowej tryb 3 miesięcznej przerwy będzie wystarczający, aby ograniczyć patologie związane z zawieraniem umów o pracę na czas określony. Tym bardziej uważamy, że nie zapewnia ochrony art. 25¹ § 1 kodeksu pracy, który przewiduje 1 miesiąc przerwy pomiędzy rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej umowy o pracę.

Należy zwrócić uwagę na stanowisko, które wyraził Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie *Konstantinos Adeneler i Inni przeciwko Organismos Galaktos (ELOG)* - sprawa 212/04, (Dz. Urz. UE C 212 z 2.09.2009). Spór dotyczył prawidłowości wdrożenia dyrektywy 99/70/WE w Grecji. Wprowadzono tam podobne środki ochrony jak w Polsce, czyli m.in. przekształcenie trzeciej umowy terminowej w umowę na czas nieokreślony. Umowy zawarte między tymi samymi stronami uważane były za „kolejne”, jeżeli okres przerwy między nimi nie przekroczył 20 dni. Zdaniem Trybunału taki przepis podważa cel oraz skuteczność porozumienia ramowego. Pozwala na zatrudnianie pracowników w sposób nie gwarantujący im żadnej stabilności, gdyż w praktyce pracownik często nie ma innego wyboru niż zaakceptować przerwy w łańcuchu umów łączących go z pracodawcą. Takie rozwiązanie krajowe może pozwalać na nadużycia w wykorzystywaniu umów terminowych przez pracodawców (punkty 76 – 89 uzasadnienia oraz teza 2 sentencji orzeczenia *Adeneler*). Wykładni klauzuli 5 porozumienia ramowego należy dokonywać w ten sposób stwierdził Trybunał, że sprzeciwia się ona obowiązywaniu takiej regulacji krajowej, w świetle której za „kolejne” uważane są wyłącznie umowy o pracę i stosunki pracy na czas określony, między którymi nie upłynął okres przekraczający 20 dni roboczych.

Polskie rozwiązanie opiera się na identycznych założeniach jak regulacja zakwestionowana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, bowiem przerwa dłuższa niż przewidziana przez kodeks powoduje brak zastosowania mechanizmu ochronnego przewidzianego w art. 25¹ § 1 kodeksu pracy. Z formalnego punktu widzenia przepis ten wdraża dyrektywę 99/70/WE, jednak w praktyce nie zapobiega nadużyciom dokonywanym przez pracodawców. Z tego powodu Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” jest zdania, że sprzeczna z dyrektywą 99/70/WE jest treść obowiązującego w Polsce artykuł 25¹ § 1 kodeksu pracy, który uznaje za kolejne umowy o pracę na czas określony tylko takie, pomiędzy którymi nie występuje przerwa dłuższa niż 1 miesiąc.

Ad d)

Artykuł 25¹ § 3 kodeksu pracy wśród „obiektywnych powodów” usprawiedliwiających wielokrotne zawieranie umów okresowych wymienia umowy zawierane dla wykonania prac o charakterze cyklicznym. Wątpliwości co do poprawności procesu transpozycji dyrektywy do prawa polskiego dotyczą wykonywania zadań realizowanych cyklicznie. Wykonywanie takich okresowych, periodycznych, powtarzających się regularnie prac, w stałych i okresowych odstępach czasu, związanych z pewnym cyklem, w dłuższych okresach, może występować przy każdej pracy.

Co do zasady Kodeks pracy nie wprowadza ogólnego wymogu istnienia „obiektywnych powodów” (art. 5 ust. 1 lit. a) porozumienia ramowego) dla zawarcia umowy terminowej zamiast umowy na czas nieokreślony np. konieczności sprawdzenia umiejętności pracownika podczas okresu próbnego. W świetle art. 25¹ § 3 kodeksu pracy w odniesieniu do niektórych rodzajów prac konstrukcja przekształcenia trzeciej umowy na czas określony w umowę bezterminową nie znajduje zastosowania. Wśród nich znalazła się umowa o pracę na czas określony zawarta „w celu wykonywania (...) zadań realizowanych cyklicznie”. Nie budzą wątpliwości pozostałe zawarte w tym przepisie powody, które uzasadniają ponowne zawarcie kolejnych umów o pracę lub nawiązanie stosunków pracy na czas określony czyli zastępstwo pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, wykonywanie pracy o charakterze dorywczym, wykonywanie pracy o charakterze sezonowym. Zastępstwo pracownika, a także wykonywanie pracy o charakterze dorywczym nie prowadzą do stworzenia stałej więzi prawnej między pracodawcą i pracownikiem. Z kolei prace o charakterze sezonowym związane są ze specyfiką konkretnej branży, występują przykładowo w rolnictwie.

Podstawowym elementem ochrony pracowników jest stabilność zatrudnienia. Korzystanie z umów na czas określony, które oparte są na „obiektywnych powodach” powinno dawać gwarancję zapobiegania nadużyciom. Ze względu na niejasność przesłanek „zadań realizowanych cyklicznie” oraz brak prawnych ograniczeń dla zawierania umów na czas określony dotyczących działań cyklicznych prawidłowość wdrożenia dyrektywy 99/70 jest wątpliwa.

Należy również uznać, że umowy o wykonywanie zadań cyklicznych nie stanowią odrębnego rodzaju umowy o pracę. Kodeks pracy zawiera bowiem w art. 25 kodeksu pracy zamknięty katalog umów o pracę (na czas nieokreślony; na czas określony, w tym na zastępstwo, na czas wykonania określonej pracy, na okres próbny). Artykuł 25¹ § 3 kodeksu pracy dotyczy umowy o pracę na czas określony, a nie odrębnego rodzaju umowy. Praca o charakterze cyklicznym to praca charakterystyczna dla wszystkich umów starannego działania, czyli również dla wszystkich umów o pracę. Ze względu na niejasność przesłanek „zadań realizowanych cyklicznie” oraz brak prawnych ograniczeń dla zawierania umów na czas określony dotyczących działań cyklicznych prawidłowość wdrożenia dyrektywy 99/70 jest wątpliwa.

9. Możliwie najdokładniejsze wyszczególnienie przepisów prawa wspólnotowego (traktatów, rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, itp.), które zdaniem skarżącego zostały naruszone przez Państwo Członkowskie:

Dyrektywa 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz. Urz. UE L 99 z 10.07.1999 r.). Właściwe rozwiązania prawne zawiera porozumienie ramowe podpisane przez organizacje pracodawców oraz związki zawodowe działające na poziomie ponadnarodowym, które stanowi załącznik do tej dyrektywy.

10. Jeśli ma zastosowanie, opis zaangażowania środków pochodzących z któregoś ze wspólnotowych systemów finansowania (w miarę możliwości, z odpowiednimi odesłaniami), z których korzysta lub zamierza korzystać dane Państwo Członkowskie w odniesieniu do faktów, które stanowią podstawę skargi:

Nie ma zastosowania

11. Szczegóły dotyczące wszelkich wniosków kierowanych dotychczas do służb Komisji (jeśli to możliwe, załączyć kopie korespondencji):

Nie ma zastosowania

12. Szczegóły dotyczące wszelkich wniosków kierowanych dotychczas do innych organów i władz Wspólnoty (np. Komitetu Parlamentu Europejskiego ds. Interpelacji, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich). Jeśli to możliwe, podać numer referencyjny przypisany do skargi przez daną instytucję:

Nie ma zastosowania

13. Wnioski kierowane dotychczas do władz krajowych; centralnych, regionalnych bądź lokalnych (w miarę możliwości, załączyć kopie korespondencji):

13.1 Wnioski administracyjne (np. skarga skierowana do właściwych władz administracji krajowej: centralnej, regionalnej bądź lokalnej i/lub krajowego lub regionalnego rzecznika praw obywatelskich):

Nie ma zastosowania

13.2 Odwołanie się do krajowych sądów lub innych procedur (np. procedury rozjemczej i pojednawczej). (Podać, czy zapadła już w tej sprawie jakaś decyzja lub zasądzono odszkodowanie, jeśli tak, dołączyć kopie postanowień):

Postępowanie krajowe w sprawie będącej przedmiotem skargi toczy na forum Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Jest to forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego. Celem działalności Komisji jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego. Do kompetencji Komisji należy prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych, a także realizacja zadań określonych w odrębnych ustawach. Wszystkie kwestie związane z dialogiem trójstronnym reguluje ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080 ze zm.).

Do tej pory kwestia umów na czas określony była wielokrotnie przedmiotem dyskusji partnerów społecznych o czym świadczą protokoły z posiedzeń Zespołu Problemowego ds. prawa pracy i układów zbiorowych działającego w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Rozmowy na ten temat toczyły się w szczególności na posiedzeniach w dniach:

- 1). 9 stycznia 2002 r.,
- 2). 31 stycznia 2002 r.,
- 3). 18 lutego 2002 r.,
- 4). 19 listopada 2002 r.,
- 5). 9 lipca 2003 r.,
- 6). 4 września 2003 r.,
- 7). 7 maja 2007 r.,
- 8). 18 kwietnia 2008 r.,
- 9). 13 lutego 2009 r.,
- 10). 23 lutego 2009 r.,
- 11). 17 czerwca 2009 r.,
- 12). 26 maja 2011 r.,
- 13). 4 lipca 2011 r.,
- 14). 12-13 września 2011 r.,
- 15). 19 grudnia 2011 r.,
- 16). 16 stycznia 2012 r.,
- 17). 24 lutego 2012 r.,
- 18). 1 czerwca 2012 r.,
- 19). 19 grudnia 2011 r.,
- 20). 24 lutego 2012 r.,
- 21). 31 lipca 2012 r.

Z protokołów z posiedzeń wynika m.in., że oczekiwania strony związkowej różnią się od oczekiwań strony pracodawców. Związki zawodowe w trosce o pracowników postulują rozwiązania ochronne np. określenie maksymalnego czasu trwania umów o pracę na czas określony do 18 miesięcy (np. protokół z dnia 31 stycznia 2002 r.). Z kolei pracodawcy oczekują zmniejszenia ograniczeń w stosowaniu umów o pracę na czas określony (np. protokół z dnia 9 stycznia 2002 r.).

Ponadto, w dniu 13 marca 2009 r. w ramach dialogu autonomicznego partnerów społecznych przyjęto w Trójstronnej Komisji Do Spraw Społeczno Gospodarczych -

Pakiet Działań Antykryzysowych. Jednym z elementów tego pakietu był postulat stabilizacji zatrudnienia poprzez ograniczenie stosowania umów na czas określony (pkt 11). Był to postulat związkowy, którego realizacja wymagała zmiany art. 25¹ Kodeksu pracy (będącego przedmiotem skargi do Komisji Europejskiej). Złożono konkretną propozycję aby umowy na czas określony ograniczyć do 18 miesięcy. Niestety strona pracodawców traktuje postulaty związkowe nie jako konieczne zmiany dostosowujące przepisy do wymagań unijnych, ale jako element przetargu „coś za coś”. W tym wypadku pracodawcy oświadczyli, że ta jednak propozycja związkowa może być rozpatrywana tylko pod kilkoma warunkami: 1) zgody na konta czasu pracy, 2) ograniczenia stosowania umów na czas określony do 36 miesięcy, 3) przyznaniu prawa do ponownego zatrudnienia na czas określony po 6-12 miesiącach. Z kolei strona rządowa nie podejmuje się żadnych działań mających na celu chociażby objaśnianie stronie pracodawców wymagań zawartych w dyrektywie 99/70/WE. Strona rządowa w tej sprawie oświadcza jedynie, że uwzględni wniosek uzgodniony przez stronę społeczną (zob. Sprawozdanie z negocjacji autonomicznych w obszarze prawa pracy oraz konsultacji rozwiązań na Zespole Prawa Pracy i Układów Zbiorowych Pracy ze stroną rządową).

Działania podejmowane na forum Trójstronnej Komisji Do Spraw Społeczno - Gospodarczych na rzecz wypracowania rozwiązań zgodnych z prawem unijnym, są nieskuteczne. Ostatecznie po ponad 3 latach od podpisania Pakietu Działań Antykryzysowych, stwierdzić należy, że w Polsce nadal nie ma przepisów ochronnych, które skutecznie ograniczają stosowanie umów na czas określony. Przede wszystkim nadal brak jest maksymalnego terminu na jaki można zawierać umowy na czas określony. Jak z powyższego wynika, pomimo wieloletnich wysiłków NSZZ „Solidarność” nie udaje się wypracować w Polsce przepisów zgodnych z dyrektywą 99/70/WE.

14. Wymienić dokumenty lub dowody, które można przedłożyć na poparcie skargi, w tym kwestionowane środki krajowe (dołączyć kopie):

- Wyciąg z treści kodeksu pracy – art. 25, art. 25¹.
- Wyciąg z treści ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz. U. z 2009 r., Nr 125, poz. 1035 ze zm.) obowiązującej w okresie od 22. 08. 2009 r. do 31. 12. 2011 r. – art. 13.

- Pakiet Działań Antykryzysowych z dnia 13 marca 2009 r. przyjęty w ramach dialogu autonomicznego partnerów społecznych w Trójstronnej Komisji Do Spraw Społeczno Gospodarczych (zob. pkt 11).
- Sprawozdanie z negocjacji autonomicznych w obszarze prawa pracy oraz konsultacji rozwiązań na Zespole Prawa Pracy i Układów Zbiorowych Pracy ze stroną rządową (zob. pkt 9).
- Wybrane protokoły z posiedzeń Zespołu Problemowego Trójstronnej Komisji ds. Prawa Pracy z dnia:
 - protokół z dnia 9 stycznia 2002 r.,
 - protokół z dnia 31 stycznia 2002 r.
- Wyrok SN z dnia 7 września 2005 r. (II PK 294/04)

15. Poufność (zaznaczyć jedną kratkę)³:

- „Upoważniam Komisję do ujawniania mojej tożsamości w kontaktach z władzami Państwa Członkowskiego, przeciwko któremu skierowana jest skarga.”
- „Wnioskuje do Komisji o nieujawnianie mojej tożsamości w kontaktach z władzami Państwa Członkowskiego, przeciwko któremu skierowana jest skarga.”

16. Miejsce, data i podpis osoby wnoszącej skargę/przedstawiciela:

Piotr Duda
Przewodniczący
KK NSZZ „Solidarność”

Bogdan Biś
Zastępca Przewodniczącego
KK NSZZ „Solidarność”

Gdańsk, 12 września 2012

³ Proszę wziąć pod uwagę, że ujawnienie przez służby Komisji tożsamości osoby wnoszącej skargę może w niektórych przypadkach być niezbędne w toku rozpatrywania sprawy.

(Nota wyjaśniająca na końcu formularza skargi)

Każde Państwo Członkowskie jest odpowiedzialne za wdrażanie prawa wspólnotowego (przyjmowanie w odpowiednim terminie środków wykonawczych, zgodność i właściwe stosowanie) do własnego systemu prawnego. Na mocy Traktatów Komisja Wspólnot Europejskich odpowiada za zapewnienie właściwego stosowania prawa wspólnotowego. W związku z tym, w razie niestosowania się Państwa Członkowskiego do prawa wspólnotowego, Komisja posiada uprawnienia wykonawcze (działania w przypadkach nieprzestrzegania prawa), dzięki którym może podjąć próbę położenia kresu takim przypadkom, a w razie konieczności skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Komisja podejmuje wszelkie działania, jakie uzna za stosowne, w reakcji na skargę lub przejaw naruszenia przepisów, który sama wykryje.

„Nieprzestrzeganie prawa” oznacza niewypełnienie przez Państwo Członkowskie zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego poprzez działanie lub jego zaniechanie. Termin „Państwo” oznacza tutaj Państwo Członkowskie, które dopuściło się naruszenia prawa wspólnotowego, niezależnie od tego, na jakim szczeblu miało to miejsce – centralnym, regionalnym czy lokalnym.

Każdy ma prawo złożyć do Komisji skargę przeciwko Państwu Członkowskiemu, dotyczącą środka (aktu prawnego, rozporządzenia lub działania administracyjnego) czy praktyki stosowanych przez to Państwo, które zdaniem osoby wnoszącej skargę są niezgodne z którymś z przepisów lub zasad prawa wspólnotowego. Nie jest konieczne, aby wszczęcie postępowania leżało w formalnym interesie osoby wnoszącej skargę. Osoba taka nie musi również udowadniać, że dany przypadek naruszenia dotyczy jej zasadniczo lub bezpośrednio. Aby spełnić kryterium dopuszczalności, skarga musi odnosić się do naruszenia prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie. Należy pamiętać, że służby Komisji mogą zdecydować o tym, czy podjąć dalsze działania, czy też nie, w świetle zasad i priorytetów ustanowionych przez Komisję w odniesieniu do wszczęcia i prowadzenia postępowań w sprawie naruszenia przepisów.

W razie uznania określonego środka (aktu prawnego, rozporządzenia lub działania administracyjnego) czy praktyki administracyjnej za niezgodne z prawem wspólnotowym zaleca się, aby przed lub równocześnie ze złożeniem skargi do Komisji, ubiegać się o zadośćuczynienie w krajowych organach sądowiczych lub administracyjnych (w tym u krajowego lub regionalnego rzecznika praw obywatelskich i/lub przy wykorzystaniu dostępnych procedur rozjemczych i pojednawczych). Komisja zaleca korzystanie z krajowych środków zadośćuczynienia - administracyjnych, sądowiczych czy innych - przed wniesieniem skargi do Komisji ze względu na korzyści, jakie się z tym wiążą.

Korzystanie ze środków zadośćuczynienia dostępnych na poziomie krajowym umożliwia z reguły bardziej bezpośrednie i osobiste dochodzenie swoich praw (np. nakaz sądowy skierowany do organu administracji, uchylenie decyzji krajowej i/lub zasądzenie odszkodowania) niż przeprowadzenie przez Komisję procedury w sprawie naruszenia przepisów, które może długo potrwać. W istocie, przed skierowaniem sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Komisja jest zobowiązana do wielokrotnego kontaktowania się z danym Państwem Członkowskim celem przerwania procesu naruszania przepisów.

Co więcej, żadne ustalenie Trybunału Sprawiedliwości nie wpływa na prawa osoby składającej skargę, ponieważ instytucja ta nie zajmuje się rozstrzyganiem spraw indywidualnych. Może jedynie zobowiązać Państwo Członkowskie do przestrzegania prawa wspólnotowego. Dokładniej rzecz biorąc, każde indywidualne roszczenie o odszkodowanie musiałyby zostać wniesione do sądu krajowego.

Istnieją następujące gwarancje administracyjne:

- (a) Po zarejestrowaniu w Sekretariacie Generalnym Komisji do każdej skargi spełniającej kryterium dopuszczalności przypisany będzie oficjalny numer referencyjny. Powiadomienie o przyznaniu numeru referencyjnego, na który należy się powoływać w dalszej korespondencji, zostanie bezzwłocznie wysłane do osoby wnoszącej skargę. Jednakże, przyznanie oficjalnego numeru referencyjnego nie jest jednoznaczne z wszczęciem przez Komisję postępowania w sprawie naruszenia przepisów przeciwko Państwu Członkowskiemu.
- (b) Składając zażalenia do władz Państwa Członkowskiego, przeciwko któremu wniesiona została skarga, służby Komisji będą respektować wybór osoby składającej skargę określony w punkcie 15 niniejszego formularza.
- (c) Komisja podejmie wszelkie starania zmierzające do podjęcia decyzji w kwestii zasadniczej (wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia przepisów lub zamknięcia sprawy) w terminie dwunastu miesięcy od daty rejestracji skargi w Sekretariacie Generalnym.
- (d) W przypadku gdy właściwy departament wystąpi do Komisji z wnioskiem o zamknięcie sprawy osoba wnosząca skargę zostanie o tym powiadomiona z odpowiednim wyprzedzeniem. Służby Komisji będą informować na bieżąco osobę zainteresowaną o przebiegu procedury w sprawie naruszenia przepisów.
