



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia do uchwalonej
przez Sejm
w dniu 8 lutego 2023 r.
ustawy o zmianie ustawy
– Kodeks pracy
oraz niektórych
innych ustaw
(druk senacki nr 919)

Opinie
i ekspertyzy

OE-449

WARSZAWA 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Michał Gawryjolek

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
marzec 2023

Opinia do uchwalonej przez Sejm w dniu 8 lutego 2023 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 919)

1. Przedmiot oraz zakres ekspertyzy

1.1 Przedmiot ekspertyzy. Przedmiotem ekspertyzy jest ocena wybranych rozwiązań przyjętych w uchwalonej przez Sejm RP w dniu 8 lutego 2023 r. ustawie o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (dalej jako Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r.), która została przedłożona Marszałkowi Senatu RP w celu dalszego procedowania (druk senacki nr 919) i następnie skierowana do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej. Zakresem niniejszej ekspertyzy jest przede wszystkim ocena zgodności realizacji wprowadzonych przedmiotową ustawą wybranych rozwiązań z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej. Ponadto w zakresie ekspertyzy dokonano oceny zgodności ustawy z Konstytucją oraz przepisami obowiązującego prawa oraz ewentualnych konsekwencji niezgodności, a także przedstawiono propozycje zmian mających ewentualne bądź wskazane niezgodności usunąć z treści przedmiotowego aktu prawnego.

1.2 Zastrzeżenie związane z czasem na przygotowanie ekspertyzy. W związku z niezwykle krótkim czasem na przygotowanie niniejszej

ekspertyzy należy zastrzec, że nie może ona zawierać ustosunkowania się do wszystkich kwestii uregulowanych w Ustawie z dnia 8 lutego 2023 r., ale adresuje ona te tematy, które w ocenie autora są najważniejsze lub też takie, w przypadku których istnieje duże prawdopodobieństwo, że nie zostaną podniesione przez innych opiniujących. Takimi obszarami – analizowanymi szczegółowo w niniejszej ekspertyzie - są przede wszystkim dwie kwestie:

- zakres nowelizacji Ustawą z dnia 8 lutego 2023 r. przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (dalej ustawa o Straży Marszałkowskiej) oraz
- kwestia prawidłowości implementacji do polskiego porządku prawnego zakazu dla pracodawcy zakazywania pracownikowi dodatkowego zatrudnienia nowym przepisem art. 26¹ Kodeksu pracy.

2. Zakres nowelizacji

2.1 Przedmiot Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. Przedmiotem Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. jest wdrożenie do porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 186 z 11.07.2019, str. 105) oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE (Dz. Urz. UE L 188 z 12.07.2019, str. 79).

2.2 Ustawy nowelizowane przez Ustawę z dnia 8 lutego 2023 r. Poza Kodeksem pracy ustawą są także nowelizowane następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela,
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich,
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji,
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej,
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników,
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych,
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej,
- Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agen-

cji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin,

- Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej,
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa,
- Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotycających pracowników,
- Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych,
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej,
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania,
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług,
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej,
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa,
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej,
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców oraz
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

Już samo powyższe wyliczenie aktów prawnych, które podlegają nowelizacji na skutek Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. wskazuje na jej szeroki zakres oraz praktyczne oddziaływanie na rzeczywistość prawnopracowniczą polskich pracodawców oraz milionów zatrudnionych przez nich pracowników oraz funkcjonariuszy.

3. Przedmiot Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r.

3.1 Zakres merytoryczny nowelizacji – Kodeks pracy. Z punktu widzenia merytorycznego Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. jest przede wszystkim wdrożeniem do polskiego porządku prawnego przepisów tzw. Work Life Balance (równowaga między życiem zawodowym a prywatnym) i obejmuje w większości obszary związane z uregulowaniem sytuacji łączenia zatrudnienia z życiem pozazawodowym

pracowników, nawiązywaniem stosunków pracy, doprecyzowania obowiązków informacyjnych spoczywających na pracodawcach, a także wprowadzenia nowych instytucji zwolnień od pracy (urlopów) oraz uprawnień związanych z faktem bycia rodzicem.

- 3.2 **Istota nowelizacji Kodeksu pracy.** Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. to w istocie kilkadziesiąt punktowych zmian o różnej wadze gatunkowej, które w swej masie przyczyniają się do zauważalnej poprawy sytuacji prawnej i faktycznej pracowników, w obszarze zrównoważenia zatrudnienia z życiem prywatnym rodziców. Z punktu widzenia praktycznego najważniejszym przepisem jest art. 1 ustawy, gdyż zmiany w nim zawarte nowelizujące Kodeks pracy dotyczyć będą kilku milionów pracowników zatrudnionych przez polskich pracodawców.
- 3.3 **Zmiany w ustawach o tzw. służbach mundurowych.** W praktyce Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. to wdrożenie do poszczególnych aktów prawnych wskazanych w pkt 2.2. niniejszej opinii podobnych regulacji, które sformułowane zostały na podstawie celów wskazanych w dyrektywach: dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej oraz dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE. Należy wskazać, że Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. w sposób zróżnicowany transponuje rozwiązania wynikające z powyższych dyrektyw do polskich regulacji dotyczących poszczególnych służb mundurowych. Powyższe, siłą rzeczy prowadzi do sytuacji, w której w zakresie tego samego zagadnienia w Ustawie z dnia 8 lutego 2023 r. przyjęto zróżnicowane rozwiązania w ramach poszczególnych nowelizowanych ustaw. Należy to ocenić jako w pełni zrozumiałe, uzasadnione oraz zgodne z prawem. Przykładowo, dotyczy to kwestii trybu oraz zakresu niezbędnych działań informacyjnych pracodawców podejmowanych w stosunku do zatrudnionych.
- 3.4 **Zastrzeżenia podnoszone na etapie prac sejmowych.** Lektura druku senackiego nr 919 nakazuje szczególne przyjrzenie się kwestii nowelizacji Ustawą z dnia 8 lutego 2023 r. przepisów ustawy o Straży Marszałkowskiej. Należy przy tym nadmienić, że kwestia ta była już sygnalizowana w sposób szczątkowy na etapie prac sejmowych

nad przedmiotową ustawą przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu w opracowaniu z dnia 30 stycznia 2023 r.¹, gdzie wprost wskazano, iż „Zawarte w projekcie propozycje dotyczące Straży Marszałkowskiej wykraczają poza kwestie związane z wdrożeniem dyrektywy 2019/1152 i dyrektywy 2019/1158; dotyczą na przykład rozkładu czasu służby i przebiegu służby (art. 19 pkt 8 i 9 projektu), urlopu wypoczynkowego oraz rozstrzygnięcia spraw ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej”, jak też w trakcie posiedzeń Sejmowej Komisji Rodziny i Polityki Społecznej². W związku z powyższym kwestia ta jest poddana szczególnej analizie ze strony autora ekspertyzy.

4. Nowelizacja ustawy o Straży Marszałkowskiej (art. 19 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r.)

4.1 Szeroka nowelizacja w zakresie ustawy o Straży Marszałkowskiej. W pierwszej kolejności należy wskazać, że Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. w niezwykle obszernym zakresie nowelizuje przepisy ustawy o Straży Marszałkowskiej. Przedmiotowa nowelizacja ma miejsce w zakresie dużo szerszym niż kwestie związane z wdrożeniem dyrektyw. Oczywiście nowelizacja ustawy o Straży Marszałkowskiej zawiera transponowanie do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektyw, jednakże z niewiadomych przyczyn projektodawcy przepisów Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. oraz Sejm wprowadzili w treści przepisów regulujących zasady funkcjonowania Straży Marszałkowskiej rozwiązania w żaden sposób nie powiązane ze wskazanymi dyrektywami. Zawarty w treści Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. art. 19 musi budzić uzasadnione wątpliwości co do swojego szerokiego zakresu nowelizacji w sposób oczywisty odbiegając od postanowień implementowanych dyrektyw. Co prawda przedmiotowy art. 19 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. wskazuje wprost, że nowelizacja ustawy o Straży Marszałkowskiej wdraża w zakresie

1 Patrz Opinia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu z dnia 30 stycznia 2023 r. pt. Ocena skutków prawnych regulacji rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 2932) <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2932>

2 Patrz 150 posiedzenie Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 6 lutego 2023 r. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?documentId=6E5C52291381F715C125895E0032D0A6>

swojej regulacji dyrektywy 2019/1152 oraz 2019/1158, ale „pod przykrywką” wdrożenia postanowień przedmiotowych dyrektyw tak obszerna nowelizacja przepisów ustawy o Straży Marszałkowskiej nie znajduje uzasadnienia.

4.2 Zakres nowelizacji ustawy o Straży Marszałkowskiej wykraczający poza dyrektywy. Należy w tym miejscu wskazać, że Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. w art. 19 wprowadza zmiany w przepisach ustawy o Straży Marszałkowskiej między innymi w następujących kwestiach:

- trybu rozstrzygnięcia spraw ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (nowy art. 3a ustawy o Straży Marszałkowskiej),
- trybu odwołania Komendanta Straży Marszałkowskiej oraz jego zastępcy (nowy art. 10a ustawy o Straży Marszałkowskiej),
- zasad postępowania kwalifikacyjnego funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej (nowy art. 18a ustawy o Straży Marszałkowskiej),
- zmian w zakresie trybu przyjmowania do Straży Marszałkowskiej (znowelizowany art. 21 ustawy o Straży Marszałkowskiej),
- zmian w zakresie czasu służby funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (znowelizowany art. 23 ustawy o Straży Marszałkowskiej),
- zmian w zakresie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (znowelizowany art. 24 ustawy o Straży Marszałkowskiej),
- określenia rodzajów stanowisk funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (nowe art. 24a-24d ustawy o Straży Marszałkowskiej),
- zmian w zakresie stopni funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (znowelizowane art. 35, 37, 38, 41, 42 i 43 ustawy o Straży Marszałkowskiej),
- uprawnień oraz zasad urlopu wypoczynkowego (znowelizowany art. 59 ustawy o Straży Marszałkowskiej),
- uprawnień do płatnego urlopu okolicznościowego (znowelizowany art. 61 ustawy o Straży Marszałkowskiej) oraz urlopu bezpłatnego (znowelizowany art. 62 ustawy o Straży Marszałkowskiej),
- definicji wypadku przy pracy w przypadku funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej (nowy art. 87a ustawy o Straży Marszałkowskiej),
- zasad wypłaty uposażenia w przypadku funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (nowy art. 93a ustawy o Straży Marszałkowskiej),

- zasad rozstrzygania sporów ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (nowy Rozdział 7a ustawy o Straży Marszałkowskiej – art. 99a do 99i),
- zasad postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (znowelizowany art. 123, 126, 130, 131 oraz 135 ustawy o Straży Marszałkowskiej).

4.3 Inne obszary nowelizacji ustawy o Straży Marszałkowskiej. Przedstawiona powyżej lista zmian w treści ustawy o Straży Marszałkowskiej nie ma charakteru wyczerpującego. Poza bowiem powyższymi zmianami zawarto w treści nowelizacji także inne zmiany tej ustawy, odnoszące się zarówno do przedmiotu (zakresu) określonego przepisami dyrektyw, jak też wykraczające poza ich zakres. Innymi słowy przepisy Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. w zakresie w jakim nowelizują przepisy ustawy o Straży Marszałkowskiej wykraczają poza cele określone w dyrektywie, a ich wprowadzenie nie może być uzasadnione koniecznością wdrożenia do polskiego porządku prawnego przedmiotowych zasad Work Life Balance. Oddać w tym miejscu należy, że Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. w zakresie nowelizacji ustawy o Straży Marszałkowskiej zawiera implementację postanowień dyrektywy 2019/1152 i w tym zakresie, poza jedną uwagą szczegółową dotyczącą dodatkowego zatrudnienia funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (znowelizowany art. 46 ustawy o Straży Marszałkowskiej – patrz niżej), przedmiotowe przepisy, w zakresie w jakim dostosowują ustawę o Straży Marszałkowskiej do przepisów dyrektyw należy ocenić jako zgodne z postanowieniami dyrektyw.

4.4 Negatywna ocena zakresu nowelizacji ustawy o Straży Marszałkowskiej. Natomiast *a contrario* należy wskazać, że we wszystkich tych przypadkach, gdzie treść art. 19 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. nie może być skorelowana z treścią wynikającą z dyrektyw (patrz powyżej), to brak jest możliwości stwierdzenia, aby przepisy takie były zgodne z dyrektywą czy też stanowiły jej prawidłową implementację do polskiego porządku prawnego. Trzeba wręcz stwierdzić, że całkowicie niezrozumiałe i niezasadne jest tak szerokie i tak kompleksowe nowelizowanie ustawy (w tym przypadku ustawy o Straży Marszałkowskiej) dokonywane przy okazji nowelizacji Kodeksu pracy wnioskującej z konieczności wdrożenia przepisów dyrektyw w zakresie tzw. Work Life Balance. Powyższe to przykład niepożądanego z punktu widzenia obywateli oraz porządku prawnego działania projektodawców ustawy oraz izby niższej parlamentu, którzy zamiast dokonać

kompleksowej, autonomicznej nowelizacji ustawy o Straży Marszałkowskiej, w zakresie niezbędnym z punktu widzenia funkcjonowania tej formacji, „przeprowadzają ją bokiem”, przy okazji wdrożenia przepisów Work Life Balance. Takie postępowanie pomija też w praktyce etap odpowiednich konsultacji. Fakt tak szerokiej nowelizacji przepisów ustawy o Straży Marszałkowskiej, gdzie pod hasłem nowelizacji wynikającej z przepisów dyrektyw Work Life Balance reguluje się między innymi takie kwestie jak:

- zasady rekrutacji funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej,
- czasu pracy funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej,
- stopni służbowych funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej,
- zasad wynagradzania funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej czy
- problematykę wypadków przy pracy funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej

– siłą rzeczy nasuwa pytania o intencję projektodawców w tym zakresie.

W ocenie sporządzającego ekspertyzę zasadnym byłoby rozważenie przez Senat wprowadzenia takich poprawek w treści art. 19 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r., które ograniczyłyby nowelizację przedmiotowej ustawy o Straży Marszałkowskiej wyłącznie do kwestii wynikających z wdrożenia dyrektyw, to jest do zakresu odpowiadającego nowelizacji innych ustaw o służbach mundurowych, czyli w takim zakresie jak ma to miejsce w przypadku:

- nowelizacji ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (co znajduje odzwierciedlenie w treści art. 14 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r.) czy
- nowelizacji ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (co znajduje odzwierciedlenie w treści art. 18 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r.).

4.5 **Propozycja zmian w treści art. 19 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r.**

W świetle powyższego autor poddaje pod rozagę wprowadzenie przez Senat następujących zmian w treści art. 19 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r.

- **Wykreślenie.** Proponuje się wykreślenie z treści art. 19 zmian wprowadzonych następującymi punktami: 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 17, 26, 27, 29, to jest większości przepisów nowelizujących ustawę o Straży Marszałkowskiej – przepisów niewynikających z konieczności implementacji do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektyw. Powyższe uzasadnia się tym, że przedmiotowe zmiany nie wynikają z treści dyrektyw, wykra-

czając w oczywisty sposób poza kwestie związane z ich wdrożeniem, a nowelizacja ustawy o Straży Marszałkowskiej powinna się odbyć odrębnym aktem prawnym.

- **Modyfikacja.** Natomiast w zakresie pkt 28 i 30 w art. 19 ustawy o Straży Marszałkowskiej w ocenie sporządzającego ekspertyzę, powinny one zostać przez Senat zmodyfikowane w zakresie treści art. 45 i 46 ustawy o Straży Marszałkowskiej (o czym w szczegółach dalej).

4.6 Propozycja zmiany tytułu Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. Na marginesie należy wskazać, że w przypadku, gdyby Senat nie uwzględnił propozycji przedstawionej powyżej w zakresie znaczącej zmiany treści art. 19 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r., to uzasadnionym byłaby zmiana tytułu Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. na „ustawę o zmianie ustawy o Straży Marszałkowskiej, Kodeksu pracy oraz niektórych innych ustaw”. Taka rekomendacja sporządzającego ekspertyzę wynika z faktu, że cała Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. liczy obecnie ponad 156 tysięcy znaków, z czego największą jednostką redakcyjną jest przedmiotowy art. 19 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. nowelizujący właśnie ustawę o Straży Marszałkowskiej, który to sam artykuł liczy ponad 46 tysięcy znaków. Sam ten przepis stanowi ponad 29% tekstu Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. Natomiast najistotniejsze z punktu widzenia milionów polskich pracowników przepisy nowelizujące Kodeks pracy, to jest zawarty w Ustawie z dnia 8 lutego 2023 r. art. 1, który liczy niewiele ponad 34 tysiące znaków, stanowi jedynie około 21% całości tekstu obecnej Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. Słusznie więc podnoszono w czasie dyskusji na posiedzeniu sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 6 lutego 2023 r. argument o zasadności zmiany tytułu przedmiotowej ustawy na „ustawę o zmianie ustawy o Straży Marszałkowskiej, Kodeksu pracy i oraz niektórych innych ustaw”. Sporządzający ekspertyzę proponuje wprowadzenie takiej zmiany tytułu ustawy.

5. Nowe regulacje w zakresie podejmowania dodatkowego zatrudnienia (art. 1 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r.)

5.1 Nowelizacja Kodeksu pracy w art. 26¹. Dyspozycją art. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. wprowadzono do Kodeksu pracy nowy przepis art. 26¹ § 1, zgodnie z którym „Pracodawca nie może zakazać pracownikowi jednoczesnego pozostawania w stosunku pracy

z innym pracodawcą lub jednoczesnego pozostawania w stosunku prawnym będącym podstawą świadczenia pracy innym niż stosunek pracy”. W treści tego przepisu wprowadzono również w art. 26¹ § 2 kodeksu pracy dwa wyjątki od art. 26¹ § 1 kodeksu pracy. Pierwszy - w postaci braku konieczności stosowania przepisu art. 26¹ § 1 kodeksu pracy w przypadku określonym w art. 101¹ § 1 Kodeksu pracy (odrębna umowa o zakazie konkurencji w trakcie stosunku pracy) oraz drugi wyjątek - jeśli przepisy odrębne stanowią inaczej. Tak sformułowane przepisy polskiej ustawy nasuwają uzasadnione wątpliwości w zakresie ich zgodności z treścią dyrektywy. A ponadto niestety w istotny sposób ograniczają prawa pracodawców do ochrony swoich interesów.

5.2 **Treść preambuły dyrektywy.** W tym miejscu należy wskazać, że warunki stosowania przedmiotowego zakazu zostały sformułowane w treści dyrektywy 2019/1152 w inny sposób, niż to co zostało zawarte w treści art. 1 pkt. 5 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. Otóż jak czytamy w treści motywu nr 29 dyrektywy 2019/1152 „Pracodawca nie powinien zakazywać pracownikowi podejmowania zatrudnienia u innych pracodawców poza rozkładem czasu pracy ustalonym z tym pracodawcą ani niekorzystnie traktować pracownika z tego powodu. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość określenia warunków stosowania ograniczeń w łączeniu stanowisk, które należy rozumieć jako ograniczenia możliwości pracy na rzecz innych pracodawców wynikające z przyczyn obiektywnych, takich jak ochrona zdrowia i bezpieczeństwo pracowników, w tym poprzez ograniczenia czasu pracy, ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, rzetelności służby cywilnej lub unikania konfliktów interesów”. W ocenie sporządzającego ekspertyzę, katalog wyłączeń zawarty w treści art. 26¹ § 2 Kodeksu pracy jest zbyt wąski w świetle postanowień dyrektywy 2019/1152. Celem prawidłowej implementacji postanowień dyrektywy wymagałby on odpowiedniego rozszerzenia, gdyż w szczególności jest zbyt wąski w zakresie uregulowania przez polskiego ustawodawcę możliwości stosowania ograniczeń w łączeniu stanowisk pracy przez pracowników. Powyższe należy rozumieć jako wprost wskazaną w dyrektywie 2019/1152 możliwość ustawowego ograniczenia możliwości świadczenia przez pracowników pracy na rzecz innych pracodawców z przyczyn obiektywnych, takich jak ochrona zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, w tym poprzez unikanie konfliktu interesów. Natomiast rozwiązanie przyjęte przez Sejm w treści art. 26¹ § 2 Kodeksu pracy znowelizowanego

Ustawą z dnia 8 lutego 2023 r. ogranicza się jedynie do możliwości zawierania przez pracodawców z pracownikami umów o zakazie konkurencji w czasie trwania stosunku pracy (art. 101¹ § 1 Kodeksu pracy), ograniczając przy tym i nie oddając oczekiwań europejskiego prawodawcy. W związku z powyższym rekomendowanym przez autora jest rozważenie przez Senat modyfikacji przedmiotowego przepisu w postaci odpowiedniego rozszerzenia katalogu wyjątków przewidzianych w treści w art. 26¹ § 2 Kodeksu pracy.

5.3 **Propozycja zmiany w treści art. 1 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r.**

W świetle powyższego sporządzający ekspertyzę poddaje pod rozważę następujące zmiany w treści art. 1 pkt. 5 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. poprzez

- **Uzupełnienie.** Proponuje się dodanie w art. 26¹ § 2 Kodeksu pracy nowego pkt 3 w brzmieniu:

„3) w wypadku, gdy jest to uzasadnione przyczynami takimi jak ochrona zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, ochrona zdrowia i życia innych osób, ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa pracodawcy lub klientów przedsiębiorstwa pracodawcy a także zapobieżenie sytuacji powstania konfliktu interesów”.

5.4 **Regulacja dodatkowego zatrudnienia w zakresie ustawy o Straży Marszałkowskiej.**

W tym miejscu należy wskazać, że Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. w ramach omówionej wcześniej niezwykle obszernej i niezasadnej w tym trybie (o czym wyżej) nowelizacji ustawy o Straży Marszałkowskiej, reguluje obszar możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej. W treści art. 19 pkt. 28 i 30 Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. modyfikuje treść art. 45 oraz 46 ustawy o Straży Marszałkowskiej w niezwykle istotny sposób. Należy bowiem w tym miejscu wskazać, że zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym na dzień sporządzenia niniejszej ekspertyzy, zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o Straży Marszałkowskiej „funkcjonariuszowi Straży Marszałkowskiej nie wolno pozostawać w stosunku pracy oraz podejmować innego zajęcia zarobkowego poza służbą”. Z niezrozumiałych względów przepis ten został uchylony na mocy Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. Podobnie zostaje zmodyfikowany także obecnie obowiązujący przepis art. 46 ustawy o Straży Marszałkowskiej wskazujący, że to Szef Kancelarii Sejmu może zezwolić funkcjonariuszowi Straży Marszałkowskiej na wykonywanie zajęcia zarobkowego poza służbą o charakterze

naukowym lub naukowo-dydaktycznym, jeżeli nie koliduje to z wykonywaniem przez niego zadań służbowych. Ten ostatni przepis zostaje zastąpiony nową treścią art. 46 ustawy o Straży Marszałkowskiej, zgodnie z którym to przepisem mimo, że funkcjonariusz Straży Marszałkowskiej nie może bez zezwolenia przełożonego podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą, to przełożony może zezwolić funkcjonariuszowi Straży Marszałkowskiej na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą, jeżeli zajęcie takie nie zakłóca wykonywania przez funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej obowiązków służbowych, nie narusza prestiżu służby oraz nie podważa zaufania do bezstronności funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej.

5.5 Wątpliwości w zakresie nowelizacji. Taka modyfikacja przepisów ustawy o Straży Marszałkowskiej budzi wątpliwości w świetle treści postanowień dyrektywy, gdyż w istocie jest to modyfikacja dotychczasowych, jednoznacznych przepisów zakazujących podejmowania pracy u innego pracodawcy przez funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej. W ocenie sporządzającej ekspertyzę, mając też na względzie zakres zmian wprowadzanych w ustawie o Straży Marszałkowskiej, zapewniający niewątpliwie znaczące polepszenie warunków służby funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej w interesie publicznym, w tym w szczególności w interesie Sejmu i Senatu, byłoby utrzymanie dotychczasowych przepisów art. 45 ust. 1 oraz 46 ustawy o Straży Marszałkowskiej w wersji obowiązującej przed wejściem w życie Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r.

5.6 Propozycja zmian w treści art. 19 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. W świetle powyższego sporządzający ekspertyzę poddaje pod rozważenie następujące zmiany w treści art. 19 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r.

- **Wykreślenie.** Proponuje się wykreślenie z treści art. 19 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. zmian wprowadzonych następującymi punktami w art. 19 pkt 28 oraz pkt 30.

6. Kwestia vacatio legis Ustawy (art. 42 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r.)

6.1 Brak terminowej implementacji dyrektywy. W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z postanowieniami dyrektyw implementacja ich postanowień do porządków prawnych państw członkowskich powinna była nastąpić do dnia 2 sierpnia 2022 r. A termin ten, co jest

oczywiste chociażby w świetle faktu, że sama Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. w dalszym ciągu jest przedmiotem prac parlamentarnych, nie został przez Polskę dotrzymany. Powyższe spowodowało, że miliony polskich pracowników oraz innych osób, których dotyczą przepisy Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. nie mogło z jej dobrodziejstw do tej pory skorzystać. Obecnie przepis art. 42 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. stanowi, że jej przepisy wchodzi w życie w terminie 21 dni od dnia jej ogłoszenia. Nie może przy tym ulegać wątpliwości, że termin taki jest zgodny z obowiązującymi przepisami, w tym jego wprowadzenie nie stanowi naruszenia przepisów Konstytucji. Natomiast kwestią odrębną jest fakt, że mimo treści postanowień Dyrektywy nie została ona transponowana do polskiego porządku prawnego do dnia 2 sierpnia 2022 r., tak więc termin 21 dni na wejście w życie przepisów omawianej ustawy, bez względu na to, kiedy zostanie ona w przyszłości ogłoszona, powoduje, że wejdzie ona w życie po dniu 2 sierpnia 2022 r., w tym zakresie powodując niezgodność z postanowieniami dyrektyw.

6.2 Praktyczny problem z 21-dniowym vacatio legis. Należy wskazać, że ustalony przez Sejm termin 21 dni vacatio legis przepisów Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r., mimo że jest formalnie poprawny, to budzi duże wątpliwości w zakresie jego praktycznego zastosowania, to jest, w zakresie możliwości efektywnego wdrożenia przez pracodawców przedmiotowych postanowień w 21-dniowym okresie od dnia ogłoszenia omawianego aktu prawnego. Trzeba bowiem podkreślić, że tak liczba, jak i charakter zmian wprowadzanych przedmiotową ustawą powoduje duże wątpliwości co do realnej możliwości ich całkowitego wprowadzenia przez pracodawców. Powyższe wynika z faktu, że zmiany wprowadzane tą ustawą w dużej części wymagają dokonania modyfikacji w systemach informatycznych oraz kadrowo-płacowych poszczególnych pracodawców (np. w postaci dodania nowych rodzajów nieobecności w pracy o zróżnicowanych zasadach wynagradzania czy dostosowania systemów płacowych do nowych zasad naliczania świadczeń rodzicielskich), modyfikacji bądź przygotowania odpowiednich procedur wewnętrznych, a także opracowania stosownej dokumentacji – tak na poziomie modyfikacji poszczególnych źródeł zakładowego prawa pracy obowiązujących u danego pracodawcy, jak też wypracowania zmodyfikowanych dokumentów kadrowych, np. nowych wzorów umów o pracę na czas określony czy okres próbny, zmodyfikowania treści informacji, o której mowa w art. 29 Kodeksu pracy.

6.3 Argumenty za rozważeniem przedłużenia vacatio legis. Kolejnym argumentem przemawiającym za rozważaniem wydłużenia vacatio legis dla przepisów Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. jest konieczność implementowania ich części do zakładowego prawa pracy obowiązującego u poszczególnych pracodawców. I tak, o ile sporządzający ekspertyzę nie identyfikuje w tym zakresie większego problemu w przypadku tych pracodawców, u których nie działają związki zawodowe i nie ma obowiązujących zakładowych układów zbiorowych pracy, o tyle w przypadku pracodawców, u których działają związki zawodowe, w szczególności tych gdzie zawarte zostały zakładowe układy zbiorowe pracy, to z uwagi na terminy i procedury wynikające z innych przepisów (Kodeks pracy, ustawa o związkach zawodowych), termin 21 dni na skuteczne wdrożenie nowych przepisów w praktyce nie jest możliwy do osiągnięcia. W związku z powyższym rekomendacją jest rozważenie dłuższego okresu vacatio legis, np. 6-miesięcznego. Ponadto z punktu widzenia zabezpieczenia interesów wszystkich pracowników (zatrudnionych) oraz pracodawców pożądanym rozwiązaniem byłoby wdrożenie przedmiotowych przepisów, np. od dnia 1 stycznia 2024 roku, co nie tylko pozwoliłoby się dobrze wszystkim do nich przygotować, ale także nie zwiększyłoby kosztów zatrudnienia już w 2023 roku, co nie powinno być zignorowane w obecnej sytuacji rynkowej w Polsce, w szczególności w świetle potencjalnych zagrożeń dla dalszego istnienia wielu miejsc pracy. Wszystko powyższe powoduje, biorąc także pod uwagę fakt konieczności w niektórych przypadkach prowadzenia konsultacji lub dokonania uzgodnień z przedstawicielami pracowników (związkami zawodowymi), że przyjęty w uchwalonej przez Sejm Ustawie termin 21 dni jest stanowczo za krótkim, jeśli celem ustawodawcy będzie, aby uchwalone przepisy efektywnie weszły w życie oraz były w praktyce stosowane u większości pracodawców.

6.4 Rekomendacja wydłużenia vacatio legis. Zasadnym jest znaczne wydłużenie vacatio legis omawianej nowelizacji Kodeksu pracy wynikające z Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. do okresu 6 miesięcy, ewentualnie 4 miesiące jak wskazywała to jedna z organizacji pracodawców w swoim stanowisku przedstawionym w czasie prac sejmowych nad omawianą Ustawą. Taka zmiana, polegająca na wydłużeniu vacatio legis będzie zgodna z Konstytucją oraz innymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast wydłużenie vacatio legis z 21 dni do 6 lub 4 miesięcy jest neutralne z punktu widzenia przepisów dyrektywy, gdyż Polska i tak pozostaje

w zauważalnej zwłoce z terminem jej implementacji do naszego porządku prawnego, o czym była mowa wcześniej w niniejszej ekspertyzie. Powyższe wskazuje, że zasadnym i zgodnym z prawem byłoby wydłużenie przez Senat terminu wskazanego w art. 42 omawianej ustawy do 6 albo 4 miesięcy. Taka jest rekomendacja sporządzającego ekspertyzę, z zastrzeżeniem, że zarówno pozostawienie przepisu w wersji uchwalonej przez Sejm, jak też jego zmiana zgodnie z przedstawioną rekomendacją, będą zgodne tak z dyrektywą, jak też z Konstytucją.

6.5 **Propozycja zmiany w treści art. 42 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r.**

W świetle powyższego sporządzający ekspertyzę poddaje pod rozważenie następującą zmianę w treści art. 42 Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. poprzez

- **Nowe brzmienie art. 42:**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 4/6 miesięcy od jej ogłoszenia.
albo

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 roku.

7. Podsumowanie

7.1 **Ocena ogólna.** Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest ocena wybranych rozwiązań przyjętych w uchwalonej przez Sejm RP w dniu 8 lutego 2023 r. ustawie o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, która została przedłożona Marszałkowi Senatu RP w celu dalszego procedowania (druk senacki nr 919) i następnie skierowanej do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej. W ocenie sporządzającego ekspertyzę, przedmiotowa Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. w badanym zakresie, jest co do zasady zgodna z dyrektywami 2019/1152 i 2019/1158 i stanowi prawidłową ich implementację. Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. w analizowanym zakresie jest też zgodna z Konstytucją oraz innymi aktami prawnymi obowiązującymi w Polsce.

7.2 **Rekomendacje sporządzającego ekspertyzę.** Należy zaznaczyć, że część przepisów w uchwalonej Ustawie z dnia 8 lutego 2023 r., np. w zakresie dotyczącym nowelizacji ustawy o Straży Marszałkowskiej nie wynika bezpośrednio z potrzeby implementacji wskazanych dyrektyw, dlatego też rekomendacją sporządzającego ekspertyzę jest rozważenie przez Senat modyfikacji w tym zakresie, jak wskazano w treści ekspertyzy powyżej. Ponadto w przypadku niektórych

obszarów, np. w zakresie zasad zakazywania dodatkowego zatrudnienia pracownikom implementacja dyrektyw w drodze Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. nie jest precyzyjna i powinna zostać odpowiednio zmodyfikowana. Propozycja modyfikacji została przedstawiona powyżej w treści ekspertyzy. Inną istotną z praktycznego punktu widzenia kwestią jest termin wejścia w życie przepisów Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. Również w tym zakresie sporządzający ekspertyzę poddaje pod rozważenie wprowadzenie modyfikacji.

- 7.3 **Zastrzeżenie sporządzającego ekspertyzę.** W związku z niezwykle krótkim czasem na przygotowanie niniejszej ekspertyzy należy zastrzec, że nie zawiera ona ustosunkowania się sporządzającego ekspertyzę do wszystkich zidentyfikowanych kwestii, ale adresuje ona te tematy, które w ocenie sporządzającego są najważniejsze lub też takie, w przypadku których istnieje duże prawdopodobieństwo, że nie zostaną podniesione przez innych opiniujących.

8. Tabelaryczne zestawienie proponowanych zmian

Lp.	Jednostka redakcyjna Ustawy z dnia 8 lutego 2023 roku	Propozycja zmiany
1	art.1 pkt 5 (rozszerzenie przypadków możliwości zakazania dodatkowego zatrudnienia)	Proponuje się dodanie w art. 26 ¹ § 2 Kodeksu pracy nowego pkt 3 o treści „3) w wypadku, gdy jest to uzasadnione przyczynami takimi jak ochrona zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, ochrona zdrowia i życia innych osób, ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa pracodawcy lub klientów przedsiębiorstwa pracodawcy a także zapobieżenie sytuacji powstania konfliktu interesów”
2	art. 19 (Straż Marszałkowska)	Wykreślenie pkt 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 17, 26, 27 oraz 29 z uwagi na fakt, że są to przepisy nieznajdujące podstawy w implementowanych dyrektywach
3	art. 19 (Straż Marszałkowska)	Wykreślenie pkt 28 oraz 30 z uwagi na fakt, że są to przepisy wątpliwe z punktu wdrożenia celu wdrożenia dyrektyw
4	art. 42 (vacatio legis)	Modyfikacja terminu wejścia w życie przepisów Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. z 21 dni na 4/6 miesięcy lub na dzień 1 stycznia 2024 roku.