



PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 16 marca 2011 r.

BSA III - 021- 16/11

Do druku nr 3786

Pan
Lech CZAPLA
Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze!

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 stycznia 2011 r., GMS-WP-173-11/11 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw.**

Z poważaniem

Stanisław Dąbrowski
Stanisław DĄBROWSKI



Warszawa, dnia 16 marca 2011 r.

SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW i ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

BSA III-021-16/11

Uwagi do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw

W projektowanej ustawie zastrzeżenia nasuwają proponowane zmiany w regulacji stosunków pracy w instytucjach kulturalnych w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (jedn. tekst Dz.U. z 2001 r., nr 13, poz. 123, ze zm.).

Na marginesie należy zaznaczyć, że zmiany w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej są dość liczne i istotne. Uzasadnione byłoby zatem uchwalenie nowej ustawy, a nie wprowadzanie zmian w ustawie już istniejącej.

Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nowego rozdziału 2b „Pracownicy artystyczni”, zawierającego szczególne regulacje dotyczące stosunków pracy pracowników artystycznych.

Należy wskazać przede wszystkim, że przepisy proponowanego rozdziału 2b „Pracownicy artystyczni” w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej naruszają postanowienia dyrektywy Rady 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. WE L 175 z 10.07.1999 r., s. 43; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne 2004, rozdz. 5, t. 3, s. 368).

Przepisy projektowanego rozdziału stanowią, że z pracownikami artystycznymi są zawierane wyłącznie umowy na czas określony (art. 26g ust. 1), a do tych umów

nie stosuje się art. 25¹ k.p. (art. 26g ust. 3). Art. 25¹ k.p. ogranicza ponawianie umów na czas określony i wdraża w prawie polskim postanowienia klauzuli 5 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE.

Wyżej wskazane przepisy ustawy są jedynym uzasadnieniem ponawiania umów na czas określony z pracownikami artystycznymi. W przepisach zmieniających ustawę o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie zostały zamieszczone żadne regulacje, które wskazywałyby na merytoryczne powody uzasadniające zawieranie i ponawianie umów na czas określony ze wszystkimi pracownikami artystycznymi.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich) w swoim orzecznictwie rozstrzygnął już chyba wszystkie zasadnicze zagadnienia dotyczące wykładni klauzuli 5 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE. Ta klauzula zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia w prawie krajowym środków przeciwdziałających nadużywaniu korzystania z kolejnych umów o pracę na czas określony. Zgodnie z klauzulą 5 ust. 1 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE państwa członkowskie, jeżeli w prawie krajowym nie istnieją równoważne środki prawne przeciwdziałania nadużywaniu korzystania z kolejnych umów na czas określony, mają obowiązek wprowadzić co najmniej jeden z następujących środków:

- a) określenie obiektywnych powodów uzasadniających odnawianie takich umów lub stosunków pracy,
- b) maksymalną łączną długość kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony,
- c) liczbę odnowień takich umów lub stosunków.

Klauzula 5 porozumienia ramowego była wykładana przez Trybunał w obszernych i wielowątkowych orzeczeniach: wyroku z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04, Adeneler i inni, wyrokach z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-53/04, Marrosu i Sardino (Zb. Orz. 2006, s. I-7213) oraz w sprawie C-180/04, Vassallo (Zb. Orz. 2006, s. I-7251), wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-268/06, Impact (Zb. Orz. 2008, s. I-2483), postanowieniu z dnia 12 czerwca 2008 r. w sprawie C-364/07, Vassilakis i inni (nieprzeznaczone do publikacji w Zbiorze Orzeczeń, dostępne na stronach internetowych Trybunału: <http://curia.europa.eu> w językach greckim i francuskim), wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawach połączonych od C-378/07 do C-380/07, Angelidaki i inni (Zb. Orz. 2009, s. I-3071), postanowieniu z

dnia 24 kwietnia 2009 r. w sprawie C-519/08, Koukou i postanowieniu z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawach połączonych od C-162/08 do C-164/08, Lagoudakis i inni (postanowienia nieprzeznaczone do publikacji w Zbiorze Orzeczeń, dostępne na stronach internetowych Trybunału: <http://curia.europa.eu> w językach greckim i francuskim).

Jednym z zagadnień, które Trybunał rozstrzygnął w wyżej wymienionym orzecznictwie, było zagadnienie, czy klauzula 5 ust. 1 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE sprzeciwia się takim regulacjom prawa krajowego, zgodnie z którymi wyłączone jest zawieranie umów na czas nieokreślony w szeroko rozumianej służbie publicznej i umowy na czas określony mogą być bez ograniczeń ponawiane na podstawie upoważnienia ustawowego.

Trybunał w wyroku z dnia 4 lipca 2006 r., wydanym w sprawie C-212/04, Konstantionos Adeneler i inni przeciwko Ellinikos Organismos Galatos (ELOG), orzekł: „Klauzulę 5 pkt 1 lit. a) Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r., stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego UNICE, CEEP i ETUC w sprawie pracy na czas określony, należy rozumieć w ten sposób, że sprzeciwia się korzystaniu z kolejnych umów na czas określony, gdy jedynym tego uzasadnieniem jest okoliczność, że przewiduje to ogólny przepis prawa państwa członkowskiego. Przeciwnie, pojęcie «obiektywne powody» w rozumieniu tej klauzuli wymaga, żeby przewidziane w prawie krajowym korzystanie z tego szczególnego rodzaju stosunków pracy było uzasadnione występowaniem konkretnych okoliczności dotyczących w szczególności danej działalności i warunków jej wykonywania” (pkt 1 sentencji oraz pkt 67-75 ww. wyroku).

Powyższe stanowisko Trybunał podtrzymał w postanowieniu z dnia 12 czerwca 2008 r. w sprawie C-364/07, Vassilakis i inni (pkt 2 sentencji oraz pkt 86-94 ww. postanowienia), a także w wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawach połączonych od C-378/07 do C-380/07, Angelidaki i inni (pkt 2 sentencji oraz pkt 92-100 ww. wyroku), w postanowieniu z dnia 24 kwietnia 2009 r. w sprawie C-519/08, Koukou (pkt 1 sentencji oraz pkt 45-48 ww. postanowienia) i w postanowieniu z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawach połączonych od C-162/08 do C-164/08, Lagoudakis (pkt 2 sentencji ww. postanowienia).

Na podstawie powyższego, utrwalonego orzecznictwa Trybunału należy stwierdzić, że nie może ulegać wątpliwości, iż regulacja zawarta w art. 26g

projektowanego rozdziału 2b „Pracownicy artystyczni” w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jest niezgodna z klauzulą 5 ust. 1 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE. Przepis art. 26g ust. 1 projektowanego rozdziału zawiera abstrakcyjne i ogólne zezwolenie na zawieranie kolejnych umów na czas określony z pracownikami artystycznymi publicznych instytucji kultury. Ten przepis nie uzasadnia w sposób szczegółowy korzystania z kolejnych umów o pracę na czas określony poprzez wskazanie obiektywnych czynników związanych z charakterem danej działalności i warunkami jej wykonywania. Stanowi on zagrożenie nadużywania umów o pracę na czas określony i jest niezgodny z celem i skutecznością (*effet utile*) porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE.

Trybunał podkreślił w swoim orzecznictwie, że stosowanie umów o pracę na czas określony na podstawie takiego ogólnego przepisu bez związku z konkretnymi okolicznościami rozpatrywanej działalności nie pozwala na wskazanie obiektywnych i przejrzystych kryteriów umożliwiających zbadanie, czy ponawianie takich umów służy zaspokojeniu rzeczywistych potrzeb, prowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu i jest niezbędne do osiągnięcia tego celu (zob. wyrok z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04, Adeneler i in., pkt 74, postanowienie z dnia 12 czerwca 2008 r. w sprawie C-364/07, Vassilakis i in., pkt 93, wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawach połączonych od C-378/07 do C-380/07, Angelidaki i in., pkt 100, postanowienie z dnia 24 kwietnia 2009 r. w sprawie C-519/08, Koukou, pkt 47).

Projektowana regulacja, zgodnie z którą z pracownikami artystycznymi publicznych instytucji kultury byłyby zawierane kolejne umowy na czas określony (na sezon artystyczny), jest niezgodna w sposób oczywisty z utrwaloną w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykładnią art. 5 ust. 1 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE. Nieprawdziwa jest w związku z tym informacja zawarta w uzasadnieniu projektowanej ustawy, że „zastosowanie możliwości przedłużania umów czasowych jest zgodne z przepisami dyrektywy Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie umów na czas określony zawartego przez UNICE, CEEP i ETUC (Dz. Urz. WE L 175 z 10.07.1999), ponieważ jest w pełni uzasadnione specyfiką pracy artystycznej oraz zewnętrznymi wymogami organizacji sezonu artystycznego” (s. 16 uzasadnienia projektu ustawy).

Nie wydaje się, aby w ogóle było możliwe uzasadnienie konkretnymi obiektywnymi przyczynami zatrudniania pracowników artystycznych publicznych instytucji kultury wyłącznie na podstawie kolejnych umów na sezony artystyczne. Treść projektowanej ustawy takiego uzasadnienia nie zawiera. Samo wpisanie do projektowanej ustawy ogólnikowego stwierdzenia, że właściwości pracy artystycznej i planowanie działalności instytucji prowadzącej działalność artystyczną na sezon artystyczny uzasadnia zawieranie i ponawianie umów na czas określony z pracownikami artystycznymi, byłoby niewystarczające, aby zapewnić projektowanej ustawie zgodność z klauzulą 5 ust. 1 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE. Trudno byłoby uznać, że zatrudnienie wszystkich pracowników artystycznych instytucji kultury służy zaspokajaniu przejściowych i okresowych potrzeb pracodawców. Trybunał w powołanym wyżej orzecznictwie wyraźnie różnicuje sytuację, gdy zawieranie kolejnych umów na czas określony służy zaspokajaniu stałych i długotrwałych potrzeb pracodawców, i sytuację, gdy zawieranie kolejnych umów na czas określony służy zaspokajaniu przejściowych i okresowych potrzeb pracodawców. Zawieranie kolejnych umów na czas określony w celu zaspokajania stałych i długotrwałych potrzeb pracodawcy stanowi naruszenie klauzuli 5 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE (zob. w szczególności wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawach połączonych od C-378/07 do C-380/07, Angelidaki i inni, pkt 102-104).

Należy z całym naciskiem podkreślić, że prawo unijne to nie tylko tekst przepisów, ale także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Tylko Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest organem powołanym do dokonywania wiążącej wykładni prawa unijnego (art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, poprzednio art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Organy państw członkowskich, w tym sądy, obowiązane są stosować się do wykładni prawa unijnego ustalonej przez Trybunał. Projektodawca ustawy nie wziął w ogóle pod uwagę, że dyrektywa 99/70/WE ma bogate orzecznictwo Trybunału, w którym zostały wyjaśnione wszystkie zasadnicze zagadnienia dotyczące wykładni porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do tej dyrektywy.

Podstawowe założenie projektowanej regulacji dotyczącej pracowników artystycznych, że ci pracownicy będą zatrudniani na podstawie kolejnych umów na sezony artystyczne, jest niemożliwe do zrealizowania w świetle klauzuli 5

porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE i utrwalonej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykładni tej klauzuli.

Nie można uznać, że w stosunku do pracowników artystycznych wymagania klauzuli art. 5 ust. 1 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE, spełnione są przez art. 26g ust. 4 projektowanego rozdziału 2b „Pracownicy artystyczni” w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z tym przepisem pracownicy artystyczni, którzy przepracowali w instytucjach artystycznych 15 lat, są zatrudniani na podstawie umów na czas nieokreślony.

Klauzula 5 ust. 1 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE przewiduje jako jeden z środków przeciwdziałania nadużywaniu korzystania z kolejnych umów na czas określony ustanowienie w prawie krajowym maksymalnej łącznej długości kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony. Ustalenie w prawie krajowym, że umowy na czas określony mogą obejmować okres 15 lat, w oczywisty sposób jest niezgodne z celem tej klauzuli i wymaganiem skutecznego jej wdrożenia w prawie krajowym.

Regulacja przewidująca zawieranie z pracownikami artystycznymi kolejnych umów na czas określony jest niezgodna ponadto z klauzulą nieregresji, zawartą w art. 8 ust. 3 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE. Zgodnie ze wskazaną klauzulą porozumienia ramowego wdrożenie tego porozumienia nie może stanowić prawnego uzasadnienia obniżenia ogólnego poziomu ochrony przysługującej pracownikom w sprawach w nim uregulowanych. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawach połączonych od C-378/07 do C-380/07, Angelidaki i inni (Zb. Orz. 2009, s. I-3071) dokonał szczegółowej wykładni klauzuli nieregresji zawartej w art. 8 ust. 3 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE.

Trybunał podkreślił, że pojęcie „wdrożenie”, użyte bez dodatkowych dookreśleń w klauzuli 8 pkt 3 porozumienia ramowego, nie odnosi się tylko do pierwotnego wdrożenia dyrektywy 99/70/WE i w szczególności jej załącznika zawierającego porozumienie ramowe, lecz obejmuje także wszystkie krajowe środki prawne służące zapewnieniu osiągnięcia celów określonych przez tę dyrektywę, włącznie z tymi środkami, które po ściśle rozumianym wdrożeniu uzupełniają lub zmieniają ustanowione regulacje krajowe (pkt 131 ww. wyroku).

Trybunał wyjaśnił, że „klauzulę 8 ust. 3 porozumienia ramowego należy wyklądać w ten sposób, że «obniżenie», którego dotyczy wymieniona klauzula, trzeba badać w stosunku do ogólnego poziomu ochrony, której podlegają w danym państwie członkowskim zarówno pracownicy, z którymi zawarto kolejne umowy o pracę na czas określony, jak i pracownicy, z którymi zawarto pierwszą lub jedyną umowę o pracę na czas określony” (pkt 3 sentencji oraz pkt 112-120 ww. wyroku).

Projektowana regulacja stanowi regres w stosunku do ogólnego poziomu ochrony przysługującej pracownikom zatrudnianym na podstawie umów na czas określony w prawie polskim poprzez wyłączenie w stosunku do pracowników artystycznych publicznych instytucji kultury możliwości zawierania umów na czas nieokreślony i zezwolenie na ponawianie bez jakichkolwiek ograniczeń umów na czas określony.

Projektowana regulacja, zgodnie z którą z pracownikami artystycznymi publicznych instytucji kultury są zawierane i ponawiane umowy o pracę na czas określony (na sezon artystyczny) jest niezgodna z klauzulą 5 ust. 1 i klauzulą 8 ust. 3 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE. Taki wniosek wynika w sposób jednoznaczny z utrwalonego orzecznictwa Trybunału dotyczącego wykładni wymienionych klauzul.

Bez znajomości orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego wykładni postanowień porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE nie jest w ogóle możliwe rozpatrywanie regulacji zatrudniania pracowników artystycznych publicznych instytucji kultury.

Sądy powszechne i Sąd Najwyższy będą musiały badać, czy regulacja zatrudniania pracowników artystycznych publicznych instytucji kultury jest zgodna z postanowieniami porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy 99/70/WE, uwzględniając wykładnię tych postanowień dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W razie stwierdzenia, że ta regulacja jest niezgodna z prawem unijnym będą zmuszone do odmowy jej zastosowania i zastosowania ogólnych regulacji dotyczących zawierania umów o pracę na czas określony. W wyżej wskazanych orzeczeniach Trybunału szeroko zostały omówione obowiązki ciążące na sądach krajowych w celu zapewnienia skuteczności prawa unijnemu. W niniejszych uwagach do projektu ustawy nie jest potrzebne dokładne omawianie tego skomplikowanego zagadnienia. Konieczne jest jednak podkreślenie, że projektowana regulacja wkracza w zagadnienia regulowane prawem unijnym.

Odpowiednie regulacje prawa unijnego mają przy tym utrwaloną wykładnię w orzecznictwie Trybunału.

Omawiana regulacja zatrudniania pracowników artystycznych przewiduje ponadto możliwość swobodnego wypowiedzenia przez każdą ze stron umowy o pracę zawartej na okres dłuższy niż jeden sezon artystyczny (projektowany art. 26i ust. 1). Wypowiedzenie może zostać dokonane z zachowaniem czteromiesięcznego okresu wypowiedzenia i z terminem na koniec sezonu artystycznego. Ustawowe prawo swobodnego wypowiedzenia umowy terminowej przez każdą ze stron jest w oczywisty sposób sprzeczne z istotą umowy terminowej i mocą wiążącą takiej umowy. Umówienie przez strony okresu związania umową pozbawione jest znaczenia prawnego, jeżeli każda ze stron może zgodnie z przepisem ustawowym jednostronnie zmienić umówiony okres związania umową.

Pozostałe regulacje szczególne dotyczące stosunków pracy pracowników instytucji kultury nie nasuwają istotnych zastrzeżeń o charakterze prawnym.