Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:04:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Mariusz Wieczorek
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
ORCID: 0000-0003-4727-0895
mavir@poczta.onet.pl

Niektóre aspekty ochronnej funkcji prawa pracy w dobie COVID-19

ABSTRAKT

Epidemia COVID-19 od początku 2020 r. w istotnym stopniu wpływa na działania legislacyjne polskiego ustawodawcy. Jednym z przewidywanych następstw epidemii jest spowolnienie gospodarcze i idące za nim zmniejszenie dochodów budżetu państwa. Okoliczność ta sprawiła, że w ustawie COVID-19 znalazły się przepisy wprowadzające do polskiego prawa pracy przepisy będące *lex specialis* do przepisów zawartych w Kodeksie pracy i w niektórych pragmatykach pracowniczych określających rozwiązywanie stosunków pracy w niektórych jednostkach organizacyjnych administracji publicznej. Istota nowej konstrukcji prawnej sprowadza się do ustanowienia dla pracodawców zwalniających pracowników daleko idących ułatwień w procesie zmniejszania zatrudnienia. W konsekwencji dochodzi do ograniczenia ochronnej funkcji realizowanej przez przepisy prawa pracy, wyrażającej się w ochronie trwałości stosunku pracy. Regulacji ustawy COVID-19 w tym zakresie nie sposób zaakceptować. Każda regulacja powinna wynikać z obiektywnie stwierdzonych potrzeb prawnego uregulowania stosunków społecznych, nie powinna wprowadzać inflacji przepisów oraz obniżać poczucia zaufania obywatela do tworzonego przez pracodawcę prawa. Postulat o takim kierunku prawnego określania stosunków społecznych jest szczególnie doniosły w odniesieniu do stosunków pracy, w tym zwłaszcza do stosunków pracy na podstawie mianowania w administracji publicznej. Wprowadzenie możliwości jednakowego traktowania pracowników zatrudnionych na różnej podstawie tylko pozornie wpisuje się w konstytucyjnie chronioną równość prawa. Nie kwestionując prawa pracodawców do determinowania poziomu zatrudnienia, nie wydaje się konieczne uchwalanie w związku z epidemią COVID-19 nowych przepisów, gdyż cele, jakim mają służyć, mogą zostać osiągnięte przy zastosowaniu zwykłych środków prawnych przewidzianych prawem pracy.

Słowa kluczowe: COVID-19; ochronna funkcja prawa pracy; rozwiązywanie stosunków pracy; mianowanie; administracja publiczna

WPROWADZENIE

Wśród przedstawicieli nauki prawa pracy dość powszechnie akceptowany jest pogląd o ochronnej funkcji prawa pracy[1]. W tradycyjnym ujęciu doktryny prawa pracy przyjmuje się,

[1] Warto jednak odnotować, że A. Sobczyk – nie podważając tego, że prawo pracy chroni interesy pracownika na wielu płaszczyznach – krytycznie ocenia wartość analityczną i poznawczą funkcji ochronnej prawa pracy. Jego zdaniem ochrona pracownika nie wynika z faktu pozostawania w zatrudnieniu podporządkowanym czy ze słabszej, wobec pracodawcy, pozycji negocjacyjnej. Stwierdza, że dominująca część przepisów ochronnych ma charakter uniwersalny i wynika z ochrony praw człowieka (czasem obywatela), a praca jest jedynie kontekstem, w którym ta ochrona występuje. Zob. A. Sobczyk, [w:] *Prawo pracy świetle Konstytucji RP*, t. 1: *Teoria publicznego prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013, s. 15–26. Ponadto A. Sobczyk kwestionuje użyteczność posługiwania się, zwłaszcza na potrzeby dydaktyczne, pojęciem ochrony pracy ze względu na stwierdzone rozbieżności w sposobie jego rozumienia. Zob. idem, *Wątpliwości co do użyteczności stosowania pojęcia „ochrona pracy"*, [w:] *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, M.A. Mielczarek, Warszawa 2017, s. 59; idem, *Różnicowanie praw (ochrony) zatrudnionych – wybrane kryteria i ich ocena*, [w:] *Funkcja ochronna prawa pracy a wyzwania współczesności*, red. M. Bosek, Warszawa 2014, s. 1.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:04:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

że sprowadza się ona do uprzywilejowania pod wieloma względami pracownika jako słabszego ekonomicznie i socjalnie kontrahenta w stosunku pracy[2]. Formalny wymiar ochronnej funkcji prawa pracy polega na niemożności odejścia od przepisów prawa na niekorzyść pracownika i jest łączony z wywodzoną z art. 18 § 1 i 2 Kodeksu pracy[3] zasadą uprzywilejowania pracownika[4]. Można powiedzieć, że w świetle tej zasady prawo pracy określa minimalny poziom uprawnień pracowniczych i maksymalny poziom jego obowiązków, gdyż postanowienia umów o pracę lub aktów równoważnych mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy są nieważne i *ex lege* zastępowane są odpowiednimi przepisami prawa pracy.

Materialny aspekt ochronnej funkcji prawa pracy łączony jest z kolei z treścią wielu norm prawa pracy, w szczególności mających na celu ochronę życia i zdrowia pracowników, ich godności i prywatności[5]. Wreszcie podkreśla się, że ważnym przejawem ochronnej funkcji prawa pracy jest regulacja wypowiedzenia stosunku pracy przez pracodawcę, ze szczególnym uwzględnieniem wypowiadania umowy o pracę na czas nieokreślony[6]. Regulacje prawa pracy w tym zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów Kodeksu pracy, ustanawiają pewien standard ochrony trwałości zatrudnienia pracowników.

Słusznie zauważono w literaturze przedmiotu, że ochronnego charakteru prawa pracy, leżącego u źródeł jego powstania i rozwoju, nie można upraszczać i rozpatrywać wyłącznie przez pryzmat interesu pracowników[7]. Prawidłowym ukształtowaniem ochrony interesów i uprawnień pracowników zainteresowani są również państwo i pracodawcy. Efektywne kierowanie pracą oraz osiąganie zamierzonych celów gospodarczych i społecznych jest bowiem możliwe tylko pod warunkiem harmonijnego unormowania interesów pracowników, pracodawców oraz celów polityki społecznej państwa[8]. Nie ulega wątpliwości, że w tym właśnie kontekście należy rozpatrywać wynikające z art. 65 ust. 5 Konstytucji RP[9] zobowiązanie władz publicznych do prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych[10].

---

[2] T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2019, s. 31.
[3] Ustawa z dnia 26 czerwca 1976 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1040 ze zm.), dalej: k.p.
[4] L. Florek, Ł. Pisarczyk, *Prawo pracy*, Warszawa 2019, s. 9.
[5] *Ibidem*.
[6] T. Liszcz, *Prawo…*, s. 32. Z kolei A. Dral (*Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy. Tendencje zmian*, Warszawa 2009, s. 20) uznaje tezę o trwałości stosunku pracy za aksjomat i nierozerwalnie wiążę ją z ochronną funkcją prawa pracy.
[7] Z. Salwa, *Nowy ład pracy w Polsce a ochronna funkcja prawa pracy*, [w:] *Nowy ład pracy w Polsce i w Europie*, red. M. Matey, Warszawa 1997, s. 51. Zob. także: L. Florek, *Interes pracodawcy w prawie pracy*, „Państwo i Prawo" 2012, z. 5, s. 18–30; M. Latos-Miłkowska, *Ochrona interesu pracodawcy*, Warszawa 2013.
[8] Z. Salwa, *op. cit.*, s. 51–52. W tym miejscu warto przywołać niezwykle interesujące rozważania na temat elastyczności zatrudniania pracowników, określaną jako elastyczność numeryczna, w monografii M. Skąpskiego pt. *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej* (Warszawa 2006, s. 295 i n.). W wyniku przeprowadzonych badań autor stwierdził, że mechanizm prawnej ochrony trwałości zatrudnienia nie stanowi problemu dla polskiej gospodarki (*ibidem*, s. 343).
[9] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP.
[10] Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 marca 2000 r. (K 1/99, OTK 2000, nr 2, poz. 59) uznał, że przepis art. 65 ust. 5 Konstytucji RP jest przepisem programowym, wskazującym na zasadniczy kierunek działania władz publicznych. Pomimo takiego charakteru tego przepisu Trybunał stwierdził, że w normach programowych

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:04:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Odpowiednie ukształtowanie ochrony interesów i uprawnień pracowników oraz interesów pracodawców jest szczególnie istotne w warunkach gospodarki wolnorynkowej. Charakteryzuje się ona cyklicznością koniunktury gospodarczej, wymuszającej na przedsiębiorcach (pracodawcach) często bardzo szybkie dostosowywanie poziomu zatrudnienia do wielkości zapotrzebowania na pracę dobrowolnie podporządkowaną. W takiej sytuacji „zwykłe" regulacje prawa pracy, obowiązujące pracowników i pracodawców w czasie wolnym od gwałtownych zjawisk gospodarczych, okazują się nieadekwatne do dynamicznych i niekorzystnych dla pracowników procesów zachodzących w gospodarce w skali makro. Warto jednak zauważyć, że obiektywna potrzeba odstępstwa od standardowej ochrony gwarantowanej pracownikom przez prawo pracy może pojawić się nawet w warunkach wzrostu gospodarczego, na tzw. rynku pracy pracownika. Powodować ją mogą indywidualne decyzje przedsiębiorców, którzy dążąc do zysku czy też ograniczając koszty działalności, wdrażają nowe, wymagające mniejszego poziomu zatrudnienia, technologie czy sposoby działania (mechanizacja, robotyzacja, *e-commerce*).

Epidemia COVID-19[11] jest zjawiskiem, które od lutego 2020 r. determinuje działania polskiego ustawodawcy. Efektem tej działalności są tzw. tarcze antykryzysowe, czyli ustawy, których celem jest przeciwdziałanie i zwalczanie niekorzystnych skutków epidemii COVID-19 w różnych obszarach życia społecznego i gospodarczego. Należą do nich w szczególności: ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[12], ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (tzw. tarcza 2.0)[13], ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (tzw. tarcza 3.0)[14] oraz ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (tzw. tarcza 4.0)[15]. Jednym z najważniejszych celów ustaw antykryzysowych jest przeciwdziała-

jest zawarte minimum praw obywatelskich jako odpowiednik minimum obowiązków organów władzy publicznej. W konsekwencji norma programowa wywodzona z art. 65 ust. 5 Konstytucji RP stanowi podstawę obowiązków organów publicznych. Akceptując pogląd wyrażony w literaturze przedmiotu, Trybunał zauważył, że w art. 65 ust. 5 Konstytucji RP ustrojodawca wyraźnie określił: 1) cel (pełna produktywizacja zatrudnienia); 2) adresata (władze publiczne); 3) nakazane zachowanie, zmierzające do osiągnięcia tego celu (realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych). W konsekwencji należy przyjąć, że art. 65 ust. 5 Konstytucji RP może stanowić wzorzec kontroli konstytucyjnej. Tak J. Oniszczuk, *Źródła prawa pracy*, [w:] *Zarys systemu prawa pracy*, t. 1: *Część ogólna prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010, s. 318. Odmiennie A. Sobczyk, K. Kulig, *Komentarz do art. 65*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1478.

[11] Na potrzeby tego tekstu posługuję się zwrotem „epidemia COVID-19", którą w ujęciu normatywnym jest stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 w znaczeniu rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 4233).

[12] Dz.U. 2020, poz. 374, dalej: ustawa COVID-19.

[13] Dz.U. 2020, poz. 695.

[14] Dz.U. 2020, poz. 875.

[15] Dz.U. 2020, poz. 1086.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:04:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

nie negatywnym następstwom epidemii na rynku pracy, rozumianym jako zwiększenie bezrobocia w konsekwencji rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami. Równocześnie jednak przepisy tych ustaw, przewidując korzystne dla pracodawców odstępstwa od przepisów prawa pracy, określających zasady i tryb rozwiązywania stosunków pracy, w oczywisty sposób zmniejszają stopień realizacji ochronnej funkcji prawa pracy w odniesieniu do pracowników.

Przed przejściem do rozważań poświęconych przepisom ustaw antykryzysowych realizujących funkcję ochronną w tarczach warto zwrócić uwagę na specyfikę tych ustaw. Za taką uznaję ich niespotykanie szeroki przedmiotowy zakres regulacji, spowodowany wielowymiarowością wyzwań, jakie postawiła przed organami władzy wykonawczej i ustawodawczej epidemia. Z perspektywy wertykalnej systematyki prawa przepisy ustaw antykryzysowych regulują sprawy mieszczące się zarówno w sferze prawa prywatnego, jak i prawa publicznego, a racje przemawiające za bardziej dokładną klasyfikacją każą je sytuować w szczególności w takich gałęziach prawa, jak: prawo administracyjne, prawo pracy, prawo ubezpieczeń społecznych, prawo handlowe itd. Stwierdzenie „wielogałęziowości" tarcz antykryzysowych nie oznacza *a priori* krytyki takiego sposobu regulacji prawnej. Ustawodawca uchwalając tarcze antykryzysowe, uwzględnił bowiem dyrektywę wyrażoną w § 3 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"[16], zgodnie z którą w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi). Przedmiotowy zakres ustawy powinien zgodnie z § 18 ust. 1 ZTP określać tytuł ustawy. W przypadku tarcz antykryzysowych sposób sformułowania ich tytułów pozwolił ustawodawcy na kompleksowe regulowanie stosunków społecznych, które w normalnych okolicznościach znalazłyby się w wielu różnych ustawach[17].

W niniejszym artykule przeprowadzono analizę przepisów zawartych w tarczach antykryzysowych w celu ustalenia tego, czy i w jakim stopniu przepisy prawa pracy zawarte w tarczach antykryzysowych przyczyniają się do realizacji ochronnej funkcji prawa pracy. Ze względu na ramy artykułu, wielowymiarowość zagadnienia ochronnej funkcji prawa pracy oraz skalę ingerencji ustawodawcy w obszary związane z ochronną funkcją prawa pracy nacisk położono na sposób potraktowania przez ustawodawcę zagadnienia trwałości stosunku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem stosunków pracy urzędników służby cywilnej. Taka perspektywa badawcza implikuje konieczność uwzględnienia w opracowaniu nie tylko prze-

[16] T.j. Dz.U. 2016, poz. 283 ze zm., dalej: ZTP. Ubocznie warto jednak zauważyć, że pytanie o dotrzymanie tej zasady można postawić co do niektórych przepisów.

[17] Oczywiście zachodzi tu pewien paradoks. Zważywszy na związek przyczynowo-skutkowy ustawy antykryzysowe nie pojawiłyby się w polskim systemie prawa, gdyby nie epidemia COVID-19. Należy też zauważyć, że w uchwale Senatu RP z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 Senat, zgłaszając poprawki nr 28, 49, 50, 62 i 119, uznał, że ustawa nie powinna zawierać przepisów, których zakres regulacji nie pozostaje w normatywnym związku z materią ustawy uchwalonej przez Sejm oraz których przyjęcie budzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zob. Ustawa o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19, www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,990.html [dostęp: 10.01.2021].

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:04:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

pisów prawa pracy, lecz także właściwych regulacji konstytucyjnych oraz literatury przedmiotu i orzecznictwa. W związku z takim celem artykułu zastosowano formalno-dogmatyczną metodę badania prawa.

ROZWIĄZYWANIE UMÓW O PRACĘ W ŚWIETLE PRZEPISÓW USTAWY COVID-19

W tarczy 1.0 pojawił się jeden przepis – art. 3, który przynależy gałęziowo do prawa pracy. Ustanawiając go, ustawodawca wprowadził do polskiego prawa pracy pojęcie pracy zdalnej, czyli pracy wykonywanej przez pracownika na polecenie pracodawcy poza miejscem jej stałego świadczenia. Przy założeniu, że przepisy prawa pracy służą realizacji określonej funkcji, należy przyjąć, że przepis ten realizuje nie tyle funkcję ochronną, ile funkcję organizatorską. Przez polecenie wydane na jego podstawie dochodzi do czasowego, ale bardzo istotnego przekształcenia treści stosunku pracy, a mianowicie miejsca wykonywania obowiązków pracowniczych[18].

W daleko większym stopniu sprawy związane z zatrudnieniem pojawiły się w tarczy 2.0, w tym te, których treść zadecydowała o napisaniu tego artykułu. Tarczą 2.0 ustawodawca dodał do ustawy COVID-19 art. 15zzzzzzo–15zzzzzzx. Mocą tych przepisów został stworzony mechanizm pozwalający na przeprowadzenie zwolnień pracowników w trybie nieprzewidzianym dotychczas w obowiązujących przepisach prawa pracy[19]. Pierwotnie zakres podmiotowy stosowania przywołanych przepisów ograniczał się do pracowników zatrudnionych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach obsługujących członków Rady Ministrów, urzędach obsługujących organy administracji rządowej w województwie, a także w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, ministra kierującego działem administracji rządowej lub wojewodę. Ustawodawca uchwalając tarczę antykryzysową 4.0, zdecydował się na rozszerzenie zakresu podmiotowego przepisów 15zzzzzo–15zzzzzx ustawy COVID-19, przewidując, że będą one mogły zostać zastosowane nie tylko w jednostkach organizacyjnych[20] wskazanych w art. 12zzzzzp ust. 1 w pierwotnym brzmieniu, ale również w jednostkach sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5–9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Należy przy tym zastrzec, że warunkiem wdrożenia mechanizmu unormowanego w art. 15 zzzzzzo–15zzzzzzx ustawy z dnia 2 marca jest wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia, o którym mowa w art. 15zzzzzo ust. 1. Przesłanką wydania tego aktu wykonawczego jest powstanie stanu zagrożenia dla finansów publicznych, a w szczególności wyższego od zakładanego w ustawie budżetowej wzrostu deficytu budżetu państwa lub państwowego długu publicznego.

Przed przejściem do bardziej szczegółowej analizy wyżej wskazanych przepisów warto wskazać, że wykazują one istotne podobieństwo do rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych

[18] Miejsce pracy jest jako *naturalia negotii* umowy o pracę. Por. T. Liszcz, *Umowa o pracę*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 2: *Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 247, 262–269.
[19] Równocześnie ustawodawca ustanowił w tych przepisach szczególny mechanizm wprowadzania mniej korzystnych warunków zatrudnienia pracowników niż wynikające z podstaw nawiązania stosunku pracy.
[20] Jednostki te na gruncie prawa pracy mają status pracodawców w rozumieniu art. 3 k.p.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:04:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych[21]. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że celem tej ustawy było zmniejszenie zatrudnienia w państwowych jednostkach sfery budżetowej z równoczesnym zwiększeniem efektywności wykonywanych działań, co miało stworzyć możliwości obniżenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej (art. 1 ust. 2 ustawy o racjonalizacji). Ustawa była swoistym „wytrychem" umożliwiającym dokonywanie redukcji zatrudnienia w administracji publicznej na szczególnych, bo odmiennych od określonych przepisami prawa pracy, zasadach. Masowe zwalnianie pracowników administracji publicznej[22], którego skutkiem miało być obniżenie kosztów funkcjonowania administracji publicznej, miałoby być uzasadnione przede wszystkim potrzebą ograniczania wydatków w związku z trudną sytuacją finansów publicznych i ówczesną sytuacją społeczno-gospodarczą. Ustawodawca założył przy tym, że cele ustawy nie mogły być osiągnięte jedynie drogą zwykłych procedur, w ramach bieżącej polityki kadrowej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. uznał, że art. 2 w zw. z art. 7 pkt 1 ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w zakresie, w jakim dotyczą urzędników służby cywilnej, są niezgodne z art. 2 i art. 153 ust. 1 Konstytucji RP[23]. Konsekwencją uznania, że przepisy te były nierozerwalnie związane z całą ustawą, było to, że nie weszła ona w życie. W tym kontekście warto podkreślić, że ustawodawca w art. 15zzzzzo i n. ustawy COVID-19 powielił niektóre rozwiązania, które były elementami ustawy o racjonalizacji, ale równocześnie wziął pod uwagę niektóre z zastrzeżeń, które znalazły swoje odzwierciedlenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r.

Merytoryczny wymiar przepisów wprowadzonych tarczą 2.0 i zmienionych przepisami dwóch kolejnych ustaw antykryzysowych[24] polega na ustanowieniu szczególnych – bo odbiegających od wzorców wynikających z ustawodawstwa pracy – modeli rozwiązywania stosunku pracy przez pracodawcę oraz zmiany warunków pracy[25]. Doniosłość prawna tych modeli wynika zaś z tego, że prawo pracy ograniczając swobodę pracodawców w zakresie rozwiązywania stosunków pracy przez objęcie ich tzw. powszechną i szczególną ochroną przed rozwiązaniem, stabilizuje zatrudnienie, realizując w ten sposób zobowiązanie państwa wynikające z art. 24 Konstytucji RP[26].

W doktrynie prawa pracy i w orzecznictwie panuje zgoda co do rozróżnienia powszechnej ochrony trwałości stosunku pracy, obejmującej stosunki pracy na podstawie umo-

[21] Trybunał Konstytucyjny orzekł przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta jej niezgodność z Konstytucją, http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/ustawy/3579_u.htm [dostęp: 10.11.2020].
[22] Ustawa przewidywała obowiązek zwolnienia co najmniej 10% pracowników u pracodawców objętych zakresem jej obowiązywania (art. 6 ust. 1).
[23] Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK-A 2011, nr 5, poz. 41.
[24] Niewielkie zmiany do analizowanych przepisów ustawy COVID-19 wprowadzono art. 46 pkt 34 lit. a–b tarczy 3.0.
[25] Pod pojęciem modelu rozwiązania stosunku pracy rozumiem przede wszystkim wynikające z przepisów Kodeksu pracy reguły określające rozwiązywanie umownych stosunków pracy. Z kolei zmiana treści umownego stosunku pracy dokonywana jest w drodze wypowiedzenia zmieniającego, o którym mowa w art. 42 k.p., do którego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wypowiedzenia umowy o pracę. Zmiana treści stosunku pracy w drodze czynności prawnej może być dokonana również przez porozumienie zmieniające.
[26] Por. W. Sanetra, *Ustrojowe uwarunkowania ochrony trwałości stosunku pracy*, [w:] *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Warszawa 2010, s. 56 i n.; wyrok TK z dnia 18 października 2005 r., SK 48/03, OTK ZU 2005, nr 9A, poz. 101; wyrok TK z dnia 24 października 2006 r., SK 41/05; wyrok TK z dnia 12 lipca 2010 r., P 4/10; wyrok TK z dnia 22 maja 2013 r., P 46/11, OTK-A 2013, nr 4, poz. 42.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:04:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

wy o pracę na czas nieokreślony i ochrony szczególnej. Przyjmuje się przy tym, że na powszechną trwałość stosunku pracy przed wypowiedzeniem składają się: wynikający z art. 38 k.p. obowiązek konsultacji zamiaru wypowiedzenia umowy z reprezentującą pracownika zakładową organizacją związkową, obowiązek uzasadnienia wypowiedzenia umowy oraz przysługujące pracownikowi roszczenie o uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne, a gdy upłynął już okres wypowiedzenia, roszczenie o przywrócenie do pracy[27].

Z kolei tzw. szczególną ochroną przed wypowiedzeniem objęte są stosunki pracy niektórych kategorii pracowników ze względu na ich sytuację rodzinną (role biologiczne), szczególne zasługi i służbę dla społeczeństwa, pełnienie przez pracowników funkcji przedstawicielskich. Należy przez nią rozumieć zespół środków i gwarancji prawnych w postaci zakazów wypowiadania, zmiany lub rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę bądź też szczególnych ograniczeń dokonywania tych czynności[28].

De lege lata model rozwiązywania umowy o pracę przez pracodawcę za wypowiedzeniem określony w Kodeksie pracy nie ma zastosowania w razie dokonywania tzw. zwolnień grupowych, czyli zwalniania pracowników zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników[29]. Ustawie tej warto poświęcić kilka zdań z co najmniej dwóch powodów. Pierwszym z nich jest to, że ustawa o zwolnieniach grupowych w art. 5 ust. 1 przewiduje, iż przy wypowiadaniu pracownikom stosunków pracy w ramach grupowego zwolnienia nie stosuje się art. 38 i 41 Kodeksu pracy, a także przepisów odrębnych dotyczących szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy. Tym samym, w pewnym uproszeniu, można powiedzieć, że przepisy tej ustawy stanowią *lex specialis* względem części przepisów Kodeksu pracy regulujących rozwiązywanie umowy o pracę przez pracodawcę, a zatem wykazuje podobieństwo do unormowań wynikających z art. 15zzzzzo i n. ustawy COVID-19. Drugim argumentem przemawiającym za poświęceniem przynajmniej jednej uwagi ustawie o zwolnieniach grupowych jest podobieństwo zawartych w niej regulacji i unormowań wynikających z przepisów określających sposób zmniejszania kosztów zatrudnienia.

Warunkiem dokonania zwolnienia grupowego jest spełnienie przesłanek ilościowych, temporalnych i przedmiotowych określonych w ustawie o zwolnieniach grupowych. Przyjęte w art. 1 ust. 1 u.z.g. progi ilościowe oscylują wokół 10% pracowników podlegających zwolnieniu. Warunek temporalny kwalifikowania zwolnienia grupowego jest spełniony, jeśli zwolnienia dokonywane są w okresie nieprzekraczającym 30 dni, natomiast przesłanką przedmiotową są „przyczyny niedotyczące pracowników". W orzecznictwie przyjmuje się, że przyczynami niedotyczącymi pracownika są wszystkie okoliczności niezwiązane z jego cechami psychofizycznymi i sposobem wywiązywania się przez niego z obowiązków pracowniczych[30], a zatem przyczyny leżące po stronie pracodawcy i inne obiektywne, które nie leżą po

[27] T. Liszcz, *Prawo…*, s. 190 i n.
[28] Por. A. Dral, *Szczególna ochrona umownego stosunku pracy*, [w:] *System Prawa Pracy…*, s. 703–707.
[29] T.j. Dz.U. 2018, poz. 1969 ze zm., dalej: u.z.g.
[30] Wyrok SN z dnia 10 października 2019 r., I PK 196/18, LEX nr 2773243. Por. A. Tomanek, *Uwagi o zasadności wypowiedzenia umowy o pracę z przyczyn dotyczących pracodawcy*, [w:] *Prawo pracy między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miałkowska, Ł. Pisarczyk,Warszawa 2016, s. 558–574.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:04:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

stronie pracodawcy, ale również nie leżą po stronie pracownika, które jednak stanowią wyłączną przyczynę rozwiązania stosunku pracy jako niedotyczącą pracownika[31].

W obecnym stanie prawnym nie sposób wykluczyć, że następstwem realizacji obowiązków wynikających z rozporządzenia, o którym mowa w art. 15zzzzzo ust. 2 ustawy COVID-19 będzie dokonywanie zmniejszania zatrudnienia w okolicznościach tożsamych z przesłankami zastosowania przepisów ustawy o zwolnieniach grupowych. Nie oznacza to jednak, że przepisy tej ustawy będą miały zastosowanie w ramach procedury implikowanej przedmiotowym rozporządzeniem. Zgodnie z art. 15zzzzzzq ust. 2 ustawy COVID-19 do zmniejszania zatrudnienia w trybie określonym ustawą nie stosuje się przepisów ustawy o zwolnieniach grupowych. Każe to postawić pytanie o celowość wprowadzania niezwykle niejasnej, niespójnej i budzącej wątpliwości natury konstytucyjnej regulacji, skoro w porządku prawnym istnieją narzędzia pozwalające pracodawcom, w tym również określonym w art. 15zzzzzzp ust. 1 ustawy COVID-19, na zmniejszenie zatrudnienia i na wprowadzenie mniej korzystnych dla pracowników warunków pracy. Za takie należy uznać przepisy prawa pracy, a w szczególności Kodeksu pracy i ustawy o zwolnieniach grupowych, które pozwalają na dokonywanie w krótkim czasie zwolnienia pracowników i zmianę treści stosunku pracy, z równoczesnym uchyleniem powszechnej i szczególnej ochrony stosunku pracy przed rozwiązaniem za wypowiedzeniem.

Rozwiązanie stosunku pracy jest jedną z form realizacji obowiązku zmniejszenia kosztów wynagrodzeń, a tym samym jednym ze sposobów osiągania *ratio legis* analizowanych przepisów ustawy COVID-19. Najpoważniejszym mankamentem ustawy o redukcji zatrudnienia z 2010 r., podniesionym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2014 r., był brak ustawowo określonych kryteriów, w oparciu o które następowałoby kwalifikowanie pracowników do zwolnienia. W analizowanej ustawie prawodawca w drodze egzemplifikacji ustanowił katalog tych kryteriów, kwalifikując je jako podstawowe (art. 15zzzzzr ust. 3 pkt 1) oraz pomocnicze (art. 15zzzzzr ust. 3 pkt 1). W ustawie COVID-19 przewidziano, co prawda, obowiązek przekazania działającym w zakładzie pracy związkom zawodowym[32] informacji o przyjętych kryteriach, stosowanych formach zmniejszenia zatrudnienia oraz liczbie pracowników, ale ewentualna opinia związku zawodowego nie musi być wzięta w jakimkolwiek stopniu pod uwagę przez osobę właściwą do dokonywania czynności zmierzających do zmniejszenia kosztów wynagrodzeń.

W art. 15zzzzzs ust. 1 ustawy COVID-19 przewidziano, że objęcie pracownika, w tym urzędnika służby cywilnej oraz pracownika służby cywilnej, zmniejszeniem zatrudnienia stanowi samoistną podstawę do rozwiązania z nim stosunku pracy w drodze wypowiedzenia. Przepis ten przysparza pewnych trudności interpretacyjnych, mających dwa źródła. Pierwszym z nich jest niespójność terminologiczna pomiędzy art. 15zzzzzs ust. 1 ustawy COVID-19 a przepisami Kodeksu pracy określającymi obowiązki pracodawcy w związku z wypowiadaniem umowy o pracę na czas nieokreślony, które w oczywisty sposób uzupełniają normatywny kontekst art. 15zzzzzs ust. 1 ustawy COVID-19. I tak, zgodnie

[31] Wyrok SA w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2016 r., III Au/12/9316, LEX 2191588.
[32] W razie braku zakładowej organizacji związkowej musi zostać wyłonione w sposób przyjęty u danego pracodawcy co najmniej dwuosobowe przedstawicielstwo pracowników, któremu przysługują uprawnienia zakładowej organizacji związkowej określone w art. 15zzzzzs ust. 6.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:04:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

z art. 30 § 4 k.p., w oświadczeniu pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony powinna być wskazana przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie. Z kolei w świetle art. 45 § 1 k.p. wypowiedzenie umowy o pracę powinno być uzasadnione. Zasadne w tym miejscu jest pytanie, czy „samoistna podstawa rozwiązania stosunku pracy" w ujęciu art. 15zzzzzs ust. 1 ustawy COVID-19 stanowi odpowiednik „przyczyny wypowiedzenia" i „uzasadnienia wypowiedzenia" umowy o pracę czy też powinna być rozumiana również – czy nawet wyłącznie – jako dodatkowa, wobec przesłanek określonych w pragmatykach regulujących rozwiązanie stosunku pracy z mianowania, przesłanka do rozwiązania takiego stosunku pracy. Pomimo stwierdzonych rozbieżności terminologicznych pomiędzy przepisami ustawy COVID-19 a przepisami Kodeksu pracy nie sposób uznać, że „podstawa do rozwiązania stosunku pracy" może być interpretowana inaczej niż w kontekście przepisów Kodeksu pracy stanowiących o „przyczynie wypowiedzenia" i „uzasadnieniu wypowiedzenia" umowy o pracę na czas nieokreślony. Zasadne jest przy tym postawienie pytania o to, czy osoba dokonująca zmniejszenia zatrudnienia, bez względu na to, czy w wypowiedzeniu definitywnym czy w wypowiedzeniu zmieniającym, wypełni obowiązek uzasadnienia wypowiedzenia, zamieszczając w stosownym oświadczeniu informacje o objęciu konkretnego pracownika zmniejszeniem zatrudnienia w ramach realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 15zzzzzo ust. 2 pkt 1 ustawy COVID-19. Zagadnienie to jest ważkie o tyle, że taka wadliwość wypowiedzenia (wypowiedzenia zmieniającego) stanowiłaby podstawę do uwzględnienia przez sąd pracy powództwa pracownika. Pracodawca narusza art. 30 § 4 k.p., nie podając przyczyny wypowiedzenia, podając nieprawdziwą przyczynę lub wskazując ją w sposób tak niekonkretny, że jest ona niezrozumiała dla pracownika, a przez to jest nieweryfikowalna. Do uznania wypowiedzenia za uzasadnione wystarcza jedna, odpowiednio doniosła przyczyna lub kilka mniej istotnych, których suma uzasadnia wypowiedzenie. Użyte w art. 45 § 1 k.p. określenie „wypowiedzenie nieuzasadnione" jest zwrotem niedookreślonym i dlatego w każdym przypadku wymagana jest indywidualna ocena przyczyn wypowiedzenia, która jest uzależniona od całokształtu okoliczności. Należy zatem przyjąć, że pracodawca uczyni zadość wynikającemu z art. 30 § 4 k.p. obowiązkowi podania przyczyny wypowiedzenia w rozumieniu art. 30 § 4 k.p., wskazując, że wypowiedzenie następuje w związku z objęciem pracodawcy obowiązkiem zmniejszenia zatrudnienia wynikającym z rozporządzenia. Jednakże o uzasadnieniu wypowiedzenia w ujęciu art. 45 § 1 k.p. będzie można mówić dopiero w kontekście wynikającego z art. 15zzzzzr ust. 4 ustawy COVID-19 obowiązku pracodawcy, polegającego na podaniu do wiadomości pracowników informacji o zastosowanych przez niego kryteriach kwalifikowania pracowników do rozwiązania stosunku pracy. Należy przy tym przyjąć, że w razie uwzględnienia opinii związku zawodowego lub reprezentanta załogi (w trybie odpowiednio określonym w art. 15zzzzzs ust. 6 lub 7), powodującego zmianę któregokolwiek z kryteriów decydujących o zwolnieniu pracownika lub kolejności takiego kryterium, pracodawca będzie miał obowiązek przedstawienia zaktualizowanej informacji pracownikom. Brak takiej informacji byłby przeszkodą uniemożliwiającą pracownikowi rozeznanie się co do obiektywizmu pracodawcy i zastosowanych przez niego ostatecznie kryteriach wpływających na rozwiązanie z pracownikami stosunków pracy, co w rezultacie mogłoby prowadzić do uznania wypowiedzenia za nieuzasadnione.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:04:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Uchyleniu szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy (z zastrzeżeniem art. 15zzzzzr ust. 9 i 13) i częściowo powszechnej (co wynika z art. 15zzzzzr ust. 8) towarzyszy wyłączenie z kręgu pracowników, którzy mogą zostać objęci zwolnieniem prowadzonym w związku z rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 15zzzzzo ust. 2 ustawy COVID-19, pracowników zajmujących stanowiska określone w art. 15zzzzzp ust. 6 ustawy COVID-19. Wobec tych osób nie będą mogły zostać dokonane zarówno wypowiedzenia definitywne, jak i wypowiedzenia zmieniające, skutkujące obniżeniem czasu pracy i proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę. Bez znaczenia będzie przy tym podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami zajmującymi te stanowiska.

URZĘDNICY SŁUŻBY CYWILNEJ A ZWOLNIENIA W TRYBIE USTAWY COVID-19

Jednym z zasygnalizowanych wyżej podobieństw mechanizmu zwolnień przeprowadzanych przy zastosowaniu przepisów art. 15zzzzzzo i n. ustawy COVID-19 i przepisów ustawy o zwolnieniach grupowych jest odstąpienie od zasady ochrony trwałości stosunku pracy. Zgodnie z art. 15zzzzzr ust. 12 ustawy COVID-19 przy wypowiadaniu pracownikom stosunków pracy w ramach realizacji obowiązku zmniejszenia zatrudnienia nie stosuje się przepisów odrębnych dotyczących szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy oraz ustalających szczególne przesłanki lub warunki nawiązywania lub rozwiązywania stosunku pracy. Przywołany przepis jest swoistym odpowiednikiem art. 5 ust. 1 u.z.g., ale zawiera jeszcze bogatszą niż on treść normatywną. Pozostaje również w funkcjonalnym związku z art. 15zzzzzs ust. 1 ustawy COVID-19 uznającym objęcie urzędnika służby cywilnej zmniejszeniem zatrudnienia za samoistną podstawę wypowiedzenia. Poszerza on nie tylko granice swobody pracodawcy, w których porusza się on, dokonując zwolnień na pracowników objętych szczególną ochroną przed rozwiązaniem za wypowiedzeniem, lecz także pozwala na rozwiązanie stosunku pracy z pracownikami zatrudnionymi na podstawie pozaumownych stosunków pracy ze szczególnym uwzględnieniem mianowania. Tak bowiem należy interpretować wyłączenie przepisów ustalających szczególne przesłanki rozwiązywania stosunków pracy. Na przykład w ustawie o służbie cywilnej[33], która ma zastosowanie do pracowników zatrudnionych w niektórych podmiotach objętych obowiązkiem zmniejszenia zatrudnienia, ustalono zamknięty katalog zdarzeń, zaistnienie których prowadzi do obligatoryjnego (art. 71 ust. 1 u.s.c.) lub fakultatywnego (art. 71 ust. 2 u.s.c.) rozwiązania za wypowiedzeniem stosunku pracy na podstawie mianowania. W świetle art. 15zzzzzs ust. 1 ustawy COVID-19 prawnie dopuszczalne będzie objęcie urzędnika służby cywilnej, zatrudnionego na podstawie mianowania, zwolnieniem w trybie i na zasadach określonych w specustawie. Zakwalifikowanie urzędnika służby cywilnej do zwolnienia w ramach wykonania obowiązku zmniejszenia zatrudnienia, o którym mowa w art. 15zzzzzo ust. 2 pkt 1 ustawy COVID-19, zostało tym samym podniesione do rangi dodatkowej, wobec przesłanek wskazanych w art. 71 u.s.c., przesłanki obligatoryjnego rozwiązania za wypowiedzeniem stosunku pracy urzędnika służby cywilnej.

[33] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1889 ze zm.), dalej: u.s.c.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:04:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Objęcie pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania obowiązkiem zmniejszenia osobowych kosztów zatrudnienia, na równi z pracownikami zatrudnianymi na podstawie umowy o pracę, jest kontrowersyjne, i to nie tylko z powodu odstępstwa od modelu teoretycznego, zakładającego szczególną stabilność stosunków pracy na podstawie mianowania. Mianowanie w ujęciu ustawy o służbie cywilnej stanowi prestiżową podstawę stosunku pracy, której osiągnięcie wymaga sprostania bardzo wysokim wymaganiom. Ubieganie się w służbie cywilnej o mianowanie nie jest przy tym podyktowane bodźcami ekonomicznymi, ponieważ nie przekłada się automatycznie na zwiększenie wynagrodzeń, ale przede wszystkim przyczynia się do zyskania poczucia stabilizacji zatrudnienia. Państwo ustanawiając w przepisach prawa nowe zdarzenia pozwalające na rozwiązanie stosunku pracy z mianowania, łamie niepisane zobowiązanie do utrzymywania stabilności takiego stosunku pracy. W rezultacie prowadzi to do podważenia sensu wysiłku włożonego w uzyskanie mianowania, zrównując pracownika służby cywilnej, który nie zdecydował się na podjęcie wyzwania, jakim jest udział w postępowaniu konkursowym (względnie zrobił to i nie sprostał wymaganiom), i urzędnika służby cywilnej.

Z pracownikami mianowanymi, których w świetle art. 15zzzzzs ust. 1 ustawy COVID-19 może objąć obowiązek ograniczenia kosztów osobowych wynagrodzeń przez zmniejszenie wymiaru czasu pracy z jednoczesnym, proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę, wiąże się niezwykle istotna wątpliwość. Ustawodawstwu pracy nieznane jest w zasadzie zatrudnienie na tej podstawie w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz możliwość dokonywania wobec nich wypowiedzenia zmieniającego. W pragmatykach, które przewidują mianowanie, zamieszczane są wyczerpujące regulacje dotyczące zmiany warunków zatrudnienia, czego efektem jest brak podstaw do stosowania art. 42 k.p. Za miarodajny w tym zakresie należy uznać pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 kwietnia 2010 r.[34], zgodnie z którym przeniesienie pracownika na inne stanowisko służbowe, o którym stanowi się w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, jest samodzielną konstrukcją prawną, odmienną od unormowania wypowiedzenia warunków pracy lub płacy w Kodeksie pracy. Tymczasem z art. 15zzzzzs ust. 1 ustawy COVID-19 wynika, że ustawodawca dopuszcza dokonanie obniżenia urzędnikowi służby cywilnej wymiaru czasu pracy z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia. Objęcie obowiązkiem zmniejszenia zatrudnienia zarówno stosunków pracy na podstawie mianowania, jak i na podstawie umowy o pracę, przy założeniu możliwości realizacji zmniejszenia obowiązku przez wypowiedzenie zmieniające powodujące zmniejszenie wymiaru czasu pracy i proporcjonalne zmniejszenie wynagrodzenia, prowadziłoby do powstania nieistniejącej dotychczas grupy pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, którzy byliby zatrudnieni na podstawie mianowania.

Przepisy ustawy COVID-19 w takim zakresie, w jakim odnoszą się do rozwiązywania stosunków pracy urzędników służby cywilnej i obniżania im wymiaru czasu pracy wraz z proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia, w oczywisty sposób prowadzą do podważenia zaufana pracowników do państwa i tworzonego przezeń prawa. Tym samym sprzeczne są z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, pochodną wobec ogólnej zasady państwa prawa,

[34] II PK 310/09, LEX nr 602698.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:04:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

zasadą pewności prawa oraz zasadą drugiego stopnia – ochroną praw słusznie nabytych, interesów w toku oraz zapewnienia bezpieczeństwa prawnego[35]. W sposób oczywisty naruszają również powinność państwa do ochrony pracy, zadeklarowaną w art. 24 Konstytucji RP.

WYSOKOŚĆ ODPRAW W KONTEKŚCIE OCHRONNEJ FUNKCJI PRAWA PRACY

Nie ulega wątpliwości, że istotnym argumentem skłaniającym pracodawcę do podejmowania przemyślanych decyzji o zwalnianiu pracowników są koszty finansowe redukcji zatrudnienia. Istotnym składnikiem tych kosztów jest odprawa wypłacana pracownikom w związku z rozwiązaniem umowy z przyczyn dotyczących pracodawcy. Najważniejsze znaczenie w tym zakresie mają art. 8 i 10 ustawy o zwolnieniach grupowych. Nie ulega wątpliwości, że przepisy o obowiązku wypłacania odpraw wypełniają ochronną funkcję prawa pracy, gdyż skłaniają pracodawcę do poważnego rozważenie innych niż ograniczenie zatrudnienia działań zmierzających do zmniejszenia kosztów prowadzonej działalności. Dlatego też wprowadzenie przepisami tarczy 4.0 do ustawy COVID-19 art. 15gd zmniejszającego limit przysługującej pracownikowi odprawy do dziesięciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę stanowi, z perspektywy ochrony interesów pracowników i ochronnej funkcji prawa pracy, regres, a przez to ujemnie wpływa na realizację ochronnej funkcji prawa pracy.

PODSUMOWANIE

Rodzaj i skala wyzwań dla państwa wywołanych epidemią COVID-19 są bezprecedensowe. W świetle dynamicznie zmieniającej się sytuacji w tym zakresie nie można w pełni przewidzieć następstw tego zjawiska w sferze gospodarczej, a co za tym idzie skutków dla finansów publicznych.

Polski ustawodawca zakładając konieczność zmniejszenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej związanych z wynagradzaniem pracowników, w ustawie COVID-19 ustanowił nieznany dotychczas polskiemu prawu pracy tryb przeprowadzenia redukcji zatrudnienia. W mojej ocenie regulacje te są zbędne, a ich cele możliwe są do osiągnięcia za pomocą „zwykłych" środków oddziaływania pracodawcy na poziom zatrudnienia. Za takie uznaję w pierwszym rzędzie przepisy Kodeksu pracy określające tryb rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy oraz przepisy ustawy o zwolnieniach grupowych. Analizowane przepisy ustawy COVID-19 w sposób istotny ograniczają praktyczny wymiar ochronnej funkcji prawa pracy. Chociaż prawdziwe będzie stwierdzenie, że ta funkcja prawa pracy nadal będzie realizowana, to moim zdaniem trudno zaakceptować przepisy, które ze względów prakseologicznych są zbędne. Nie można równocześnie tracić z pola widzenia społecznych skutków uchwalenia przepisów, które pogłębiając poczucie niepewności i zagrożenia wywołanego sytuacją epidemiczną, godzą w wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, pochodną wobec ogólnej zasady państwa prawa, zasadę pewności prawa.

[35] Por. M. Zubik, *Komentarz do art. 2, pkt 15*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2016.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:04:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Zaprezentowane wyżej zastrzeżenia wobec analizowanych przepisów ustawy COVID-19 w kontekście ochronnej funkcji prawa pracy są szczególnie aktualne w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania. Ustawodawca przewidując możliwość ich zwolnienia w „spectrybie" określonym w ustawie COVID-19, przekreślił w istocie aksjomat o wzmocnionej trwałości stosunków pracy, których podstawą jest mianowanie.

Nie można również tracić z pola widzenia tego, że ustawodawca przewidując możliwość masowych zwolnień pracowników administracji publicznej, przy równocześnie niezmniejszonym zakresie zadań publicznych wykonywanych przez zatrudniające ich podmioty, uznał istnienie w tym sektorze zjawiska nieproduktywnego zatrudnienia. Konsekwencją zmniejszenia zatrudnienia będzie albo większe i nieuprawnione obciążenie pracą pozostałych pracowników, albo niewydolność administracji w realizacji zadań publicznych.

Krytycznie oceniam również ograniczenie maksymalnej wysokości odpraw przysługujących zwalnianym pracownikom. Może ono wręcz zachęcić niektórych pracodawców do dokonywania zwolnień grupowych.

Przedstawiając wątpliwości wobec poddanych analizie przepisów art. 15zzzzzo–15zzzzzx ustawy COVID-19, nie można oczywiście abstrahować od celu ich ustanowienia. Celem tym jest zmniejszenie kosztów wynagrodzeń osobowych w podmiotach objętych takim obowiązkiem, a pośrednio zmniejszenie wysokości wydatków publicznych związanych z zatrudnianiem pracowników. Trybunał Konstytucyjny uznaje stan finansów publicznych za dobro podlegające szczególnej ochronie. W wyroku z dnia 4 maja 2004 r. Trybunał stwierdził, że dobro to jest w hierarchii konstytucyjnych wartości aż tak wysoko usytuowane, że chroni je restrykcja konstytucyjna, czyli bezwzględny zakaz nadmiernego zadłużania się państwa[36]. Z kolei w wyroku z dnia 26 listopada 2001 r. Trybunał sformułował ponadto dyrektywę „harmonijnego pogodzenia" wartości konstytucyjnych, z uwzględnieniem priorytetowego charakteru równowagi budżetowej i stabilności finansów publicznych[37]. Uważam, że przepisy ustawodawstwa pracy sprzed „epoki COVID-19" są przejawem harmonijnego pogodzenia różnych wartości konstytucyjnych: ochrony pracy, gospodarki rynkowej irównowagi budżetowej.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

Dral A., *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy. Tendencje zmian*, Warszawa 2009.

Dral A., *Szczególna ochrona umownego stosunku pracy*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 2: *Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017.

Florek L., *Interes pracodawcy w prawie pracy*, „Państwo i Prawo" 2012, z. 5.

Florek L., Pisarczyk Ł., *Prawo pracy*, Warszawa 2019.

Latos-Miłkowska M., *Ochrona interesu pracodawcy*, Warszawa 2013.

Liszcz T., *Prawo pracy*, Warszawa 2019.

Liszcz T., *Umowa o pracę*, [w:] *System Prawa Pracy*, t. 2: *Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017.

[36] Wyrok TK z dnia 4 maja 2004 r., K 40/02, OTK-A 2004, nr 5, poz. 38.
[37] Wyrok TK z dnia 26 listopada 2001 r., K 2/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 254.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:04:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Oniszczuk J., *Źródła prawa pracy*, [w:] *Zarys systemu prawa pracy*, t. 1: *Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010.

Salwa Z., *Nowy ład pracy w Polsce a ochronna funkcja prawa pracy*, [w:] *Nowy ład pracy w Polsce i w Europie*, red. M. Matey, Warszawa 1997.

Sanetra W., *Ustrojowe uwarunkowania ochrony trwałości stosunku pracy*, [w:] *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Warszawa 2010.

Skąpski M., *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2006.

Sobczyk A., [w:] *Prawo pracy świetle Konstytucji RP*, t. 1: *Teoria publicznego prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013.

Sobczyk A., *Różnicowanie praw (ochrony) zatrudnionych – wybrane kryteria i ich ocena*, [w:] *Funkcja ochronna prawa pracy a wyzwania współczesności*, red. M. Bosek, Warszawa 2014.

Sobczyk A., *Wątpliwości co do użyteczności stosowania pojęcia „ochrona pracy*", [w:] *Prawo ochrony pracy – współczesność i perspektywy rozwoju*, red. T. Wyka, M.A. Mielczarek, Warszawa 2017.

Sobczyk A., Kulig K., *Komentarz do art. 65*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Tomanek A., *Uwagi o zasadności wypowiedzenia umowy o pracę z przyczyn dotyczących pracodawcy*, [w:] *Prawo pracy między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miałkowska, Ł. Pisarczyk,Warszawa 2016.

Zubik M., *Komentarz do art. 2, pkt 15*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2016.

NETOGRAFIA

Trybunał Konstytucyjny orzekł przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta jej niezgodność z Konstytucją, http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/ustawy/3579_u.htm [dostęp: 10.11.2020].

Ustawa o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19, www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,990.html [dostęp: 10.01.2021].

AKTY PRAWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 4233).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1976 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1040 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1969 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1889 ze zm.).

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 374).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020, poz. 695).

Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020, poz. 875).

Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 1086).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:04:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

ORZECZNICTWO

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2016 r., III Au/12/9316, LEX 2191588.
Wyrok SN z dnia 19 kwietnia 2010 r., II PK 310/09, LEX nr 602698.
Wyrok SN z dnia 10 października 2019 r., I PK 196/18, LEX nr 2773243.
Wyrok TK z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2000, nr 2, poz. 59.
Wyrok TK z dnia 26 listopada 2001 r., K 2/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 254.
Wyrok TK z dnia 4 maja 2004 r., K 40/02, OTK-A 2004, nr 5, poz. 38.
Wyrok TK z dnia 18 października 2005 r., SK 48/03, OTK ZU 2005, nr 9A, poz. 101.
Wyrok TK z dnia 24 października 2006 r., SK 41/05.
Wyrok TK z dnia 12 lipca 2010 r., P 4/10.
Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK-A 2011, nr 5, poz. 41.
Wyrok TK z dnia 22 maja 2013 r., P 46/11, OTK-A 2013, nr 4, poz. 42.

UMCS