

Decyzja

Prezydium KK

nr 48/20

ws. opinii o rządowym projekcie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2

NSZZ „Solidarność” wyraża oburzenie i składa stanowczy protest, że tak ważny zarówno dla pracowników, jak i wszystkich obywateli, projekt ustawy nie został przekazany do konsultacji partnerom społecznym. Strona rządowa nie odpowiedziała również na zgłoszoną przez NSZZ „Solidarność” pilną potrzebę radykalnego podniesienia wysokości zasiłku dla osób bezrobotnych oraz konieczność przygotowania instrumentów rynku pracy do walki z wysoce prawdopodobnym wzrostem bezrobocia. Niestety coraz więcej wskazuje na to, że liczba miejsc pracy w gospodarce zostanie istotnie ograniczona, dlatego też działania w obszarze wsparcia zatrudnienia są równie pilne co działania, których celem jest utrzymanie zatrudnienia.

Skala problemów, które uwidoczniły się w związku z obecnym kryzysem powinna skłonić do pilnej dyskusji, gdy tylko będzie to możliwe, na temat tego jak im przeciwdziałać, by rynek pracy, system ubezpieczeń społecznych i sami pracownicy oraz ich rodziny, byli znacznie lepiej przygotowani na kolejną taką sytuację. Poza wspomnianym już wyżej przygotowaniem systemu instytucji rynku pracy, konieczne jest również wzmocnienie Państwowej Inspekcji Pracy, zwiększenie zasięgu układów zbiorowych pracy na poziomie ponadzakładowym, wprowadzenia mechanizmów weryfikacji zasadności samozatrudnienia, czy też zniesienia licznych zachęt do omijania stosunku pracy na rzecz innych form wykonywania pracy zarobkowej. W innym wypadku dzisiejsze trudności i wysokie koszty mogą nas zaskoczyć ponownie.

NSZZ „Solidarność” negatywnie ocenia brak powiązania zwolnienia ze składki (lub części składki) na FUS ze spadkiem obrotów (lub innym wskaźnikiem negatywnego wpływu epidemii COVID – 19 na rentowność prowadzonej działalności). Ewentualne zwolnienie ze składki na FUS winno być połączone ze spełnianiem określonego limitu w odniesieniu do funduszu płac a nie liczbą zatrudnionych pracowników.

Odnosząc się do szczegółowych rozwiązań projektowanej ustawy należy podkreślić, że na zdecydowaną krytykę zasługują rozwiązania, które będą niekorzystnie wpływać na sytuację pracowników zatrudnionych w jednostkach administracji rządowej tj. zmniejszenie

zatrudnienia oraz wprowadzenie mniej korzystnych warunków zatrudnienia. Propozycja zawarta w art. 15zzzzzo - 15zzzzzx projektowanej ustawy budzi zdecydowany sprzeciw NSZZ „Solidarność”. Z wielu powodów propozycja ta, musi zostać oceniona negatywnie.

Przede wszystkim ciężar zapewnienia równowagi budżetowej, a co najmniej ograniczenia pogorszenia sytuacji budżetu państwa, mają ponieść osoby zatrudnione w sferze administracji rządowej. Budzi to tym większy sprzeciw, że jednocześnie państwo przeznacza ogromne kwoty na finansowe wsparcie osób fizycznych i prawnych nie ponoszących dotychczas jakichkolwiek ciężarów lub tylko w minimalnym zakresie na ubezpieczenie społeczne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy czy też Fundusz Solidarnościowy, w tym wypadku nawet rozszerza zakres tego wsparcia. Należy dodać, że w ostatnich latach osoby zatrudnione w administracji rządowej, zarówno wchodzące w skład służby cywilnej, jak i pozostające poza nią, pozbawione były systemowych podwyżek wynagrodzeń, a zatrudnienie w tej sferze stawało się coraz mniej interesujące, o czym mogą świadczyć narastające problemy z obsadą wolnych miejsc pracy. W takiej sytuacji, wprowadzenie proponowanych rozwiązań w jeszcze większym niż dotychczas stopniu obniży atrakcyjność zatrudnienia w tym obszarze administracji publicznej, co ostatecznie przełoży się na większe problemy w zapewnieniu sprawnego funkcjonowania tej sfery państwa.

Wątpliwości budzi także mechanizm prawny, za pomocą którego ma następować wprowadzenie konkretnych rozwiązań tj. zmniejszenie zatrudnienia oraz wprowadzenie mniej korzystnych warunków zatrudnienia w administracji rządowej. Podstawą prawną, dla tych rozwiązań, ma być rozporządzenie Rady Ministrów, który to akt zdecydowanie nie jest aktem wystarczającej rangi, ażeby stanowić podstawę prawną do tak daleko idących działań. Co więcej, wątpliwości budzi również fakt, że przyjmując, iż przesłanką wydania danego rozporządzenia ma być „stan zagrożenia dla finansów publicznych państwa, w szczególności wyższy od zakładanego w ustawie budżetowej wzrost deficytu budżetu państwa lub państwowego długu publicznego” jako podmiot inicjujący całą procedurę został wskazany Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a całkowicie pominięty został Minister Finansów. Także sama, przytoczona powyżej okoliczność uzasadniająca podjęcie tych działań, jest zdecydowanie zbyt mało precyzyjna, a przez to uznaniowa. W przypadku tak daleko idącego rozwiązania nie można uznać tej przesłanki za prawidłowo skonstruowaną. Kolejny element wątpliwym jest pytanie, dlaczego jedynym podmiotem opiniującym owe rozporządzenie jest Szef Służby Cywilnej, skoro ma ono dotyczyć także osób pozostających poza korpusem służby cywilnej.

Wyłączenie spod mechanizmu zmniejszenia stanu zatrudnienia określonych kategorii pracowników zajmujących stanowiska kierownicze może być odbierane jako przerzucenie największego ciężaru na szeregowych pracowników.

Zdecydowany opór budzi procedura przewidziana w omawianych przepisach projektu - wyłączenie stosowania przepisów ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników jest niezrozumiałym i gorszym traktowaniem osób zatrudnionych w administracji rządowej względem pozostałych pracowników. Dotyczy to nie tylko niższych odpraw (przynajmniej dla części zwalnianych), **ale również wyłączenie obowiązku ponownego zatrudnienia osób zwolnionych w razie ponownego zatrudniania w tej samej grupie zawodowej.**

Absolutnie nie do przyjęcia jest także ograniczenie, **praktycznie do minimum roli związkowego przedstawicielstwa załogi**, które nie tylko nie będzie brało udziału w decyzjach dotyczących zakresu zwolnień (*forma niewiążącej opinii w miejsce wymogu zawarcia porozumienia*) a jednocześnie pozbawione zostało prawa wypowiedzenia się w ramach art. 38 kodeksu pracy. Takie rozwiązanie skutkuje przyznaniem kierownikom poszczególnych jednostek praktycznie jednoosobowego władztwa w zakresie tak istotnym jak faktyczne zwolnienia grupowe.

Przyjęcie rozwiązania zawartego w art. 15zzzzzs, zgodnie z którym objęcie pracownika, w tym urzędnika służby cywilnej oraz pracownika służby cywilnej, zmniejszeniem zatrudnienia w ramach realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 15zzzzzo ust. 2 pkt 1, stanowi samoistną podstawę do rozwiązania z nim stosunku pracy w drodze wypowiedzenia lub obniżenia wymiaru czasu pracy pracownika z jednoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem wynagrodzenia za pracę powoduje dodatkowo, że także kontrola sądowa braku nieprawidłowości podejmowanych działań będzie niezwykle osłabiona, co jeszcze bardziej pogarsza sytuację pracowników.

Za zupełnie nie dający się uzasadnić należy uznać zaproponowany mechanizm, polegający na wprowadzaniu mniej korzystnych warunków zatrudnienia, który ma polegać na właściwie jednostronnym poinformowaniu danej osoby o fakcie objęcia jej tym mechanizmem. Z zaproponowanego brzmienia art. 15zzzzzu wynika, że może on dotyczyć każdej osoby, także objętej szczególną ochroną oraz nie wymaga złożenia wypowiedzenia zmieniającego.

NSZZ „Solidarność” domaga się uchylecia tych przepisów.

Odnosząc się do pozostałych projektowanych rozwiązań NSZZ „Solidarność” podtrzymuje swoje negatywne stanowisko dotyczące wprowadzonych do specustawy regulacji

w zakresie skrócenia dobowego i tygodniowego odpoczynku, jak i sposobu ich wprowadzenia. Wprowadzenie 11 godzinnego nieprzerwanego dobowego odpoczynku jest efektem implementacji Dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy. Jak wskazano w motywie 4 Dyrektywy bezpieczeństwo, higiena i ochrona zdrowia pracowników w miejscu pracy jest celem, który nie powinien być podporządkowany względem czysto ekonomicznym. Celem wprowadzenia m.in. dobowego odpoczynku jest właśnie ochrona zdrowia i bezpieczeństwa pracownika. Przy ustalaniu okresu wypoczynku należy uwzględnić czas dojazdu pracownika do pracy i z pracy. Przyjmując średnio czas dojazdu na godzinę w jedną stronę i czas na posiłek przed snem i po obudzeniu po pół godziny, na sen pozostałoby 5 godzin co nie pozwala na regenerację organizmu. Regeneracji nie zapewni również zaproponowany w ust. 3 mechanizm rekompensowania krótszego wykorzystanego przez pracownika okresu odpoczynku w okresie nie dłuższym niż 8 tygodni. Nieuregulowany pozostaje także sposób przyznawania rekompensaty.

Ponadto, odnosząc się do sposobu wprowadzenia skrócenia nieprzerwanego odpoczynku, ponownie wyrażamy sprzeciw wobec braku wymogu zawarcia porozumienia o skróceniu dobowego i tygodniowego nieprzerwanego odpoczynku. Ustawa nie przewiduje obowiązku zawarcia porozumienia w tym zakresie, jak również obowiązku zgłoszenia Państwowej Inspekcji Pracy faktu wprowadzenia skrócenia nieprzerwanego odpoczynku. Jednocześnie, aktualna pozostaje uwaga Związku na temat tego, że ustawa nie przewiduje maksymalnego okresu zawarcia porozumienia o wprowadzeniu systemu równoważnego czasu pracy oraz o stosowaniu mniej korzystnych warunków zatrudnienia pracowników niż wynikające z umów o pracę.

NSZZ „Solidarność” zwraca uwagę także, że przepis art. 15g nie wyklucza możliwości jednoczesnego stosowania skrócenia wymiaru czasu pracy i przestoju ekonomicznego. Ostateczne brzmienie art. 15g po zmianach pozwala na jednoczesne stosowanie przez pracodawców obniżenia wymiaru czasu pracy z wprowadzeniem przestoju ekonomicznego. Praktyka wygląda w ten sposób, iż w jednym porozumieniu proponuje się w pierwszej kolejności zmniejszyć wymiar czasu pracy, a następnie wprowadzić przestój ekonomiczny, co w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, prowadzi do zmniejszenia wynagrodzenia otrzymywanego przez pracowników o ok. 10%. Tym samym nie jest zachowana ochronna zasada, iż najniższe wynagrodzenie, które w czasie epidemii będą otrzymywać pracownicy nie będzie niższe niż minimalne wynagrodzenie. W ten sposób na pracowników są przerzucane

większe, niż zapowiadano koszty związane z epidemią oraz ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej.

Sposób zredagowania przepisu art. 15g pozwala również na interpretację, iż wprowadzenie przestoju ekonomicznego lub skrócenia wymiaru czasu pracy będzie możliwe również w tym okresie, gdy pracodawcy nie będą wypłacane świadczenia, o których mowa w art. 15g ust.1 i 2. Ust. 5 stanowi, iż świadczenia będą wypłacane w okresie stosowania przestoju ekonomicznego lub skrócenia wymiaru czasu pracy. Przepis ten nie stanowi jednak, iż przestój ekonomiczny lub skrócenie wymiaru czasu pracy może być stosowane tylko w tym okresie, gdy te świadczenia będą wypłacane. A to w świetle brzmienia ust. 6 może prowadzić do wniosku o dopuszczalności wprowadzenia obniżenia wymiaru czasu pracy, przez cały okres stosowania art. 15g, oraz o dopuszczalności wprowadzenia przestoju ekonomicznego, również u tych pracodawców, którzy nie kwalifikowaliby się do otrzymania świadczeń, o których mowa w art. 15g ust. 1 i 2. Ustawodawca projektując rozwiązania ograniczające prawa pracowników i mające bezpośrednie przełożenie na ustalanie wysokości ich wynagrodzenia powinien uwzględnić istniejący stopień uzwiązkowienia oraz to, iż u wielu pracodawców pracownicy nie są objęci obroną związku zawodowego, co przekłada się na prawdopodobieństwo występowania nadużyć przy wprowadzaniu ograniczania praw pracowniczych pod pretekstem lub w związku z epidemią. Dlatego konieczne jest doprecyzowanie przepisu art. 15g w taki sposób, aby wykluczone było jednoczesne stosowanie obniżenia wymiaru czasu pracy i przestoju ekonomicznego oraz aby wprowadzenie tych form było dopuszczalne tylko w okresie wypłacania pracodawcy świadczeń, o których mowa w art. 15g ust. 1 i 2.

Aktualne pozostają uwagi do art. 15x, przewidującego poszerzenie katalogu pracodawców (ust. 2), którym przyznano dodatkowe uprawnienia (ust. 1) na czas trwania stanu zagrożenia epidemiologicznego lub epidemii, takie jak:

- 3) zobowiązać pracownika do pozostawania poza normalnymi godzinami pracy w gotowości do wykonywania pracy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę, przepisu art. 151⁵ § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy nie stosuje się;
- 4) polecić pracownikowi realizowanie prawa do odpoczynku w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę,
 - przy jednoczesnym braku wskazania jak w tym kontekście należy rozumieć miejsce wyznaczone przez pracodawcę. W kodeksie pracy z miejscem wyznaczonym przez pracodawcę łączy się miejsce wykonywania pracy, pełnienia dyżuru lub przechowywania skażonych środków ochrony. W sytuacji braku doprecyzowania kwestii wyznaczenia przez pracodawcę

miejsca odpoczynku (np. konkretny lokal należący do pracodawcy czy np. w odległości 3 km od miejsca świadczenia pracy) może to prowadzić do wniosku, iż z wyznaczeniem tym nie pokrywa się obowiązek pracodawcy zapewnienia odpowiedniego lokum, w którym pracownik mógłby skorzystać z prawa do odpoczynku. Tym samym, na pracownika zostanie przerzucony ciężar poniesienia kosztu związanego z zapewnieniem lokalu, w przypadku gdyby pracodawca skorzystał z prawa o którym mowa w dodawanym pkt. 4. Kończąc należy podkreślić, iż w uzasadnieniu do projektu ustawy nie zostało wskazane jaki cel ustawodawca chce osiągnąć wprowadzając omawianą regulację co uprawnia do negatywnej oceny proponowanego rozwiązania.

Odnosząc się do pozostałych projektowanych rozwiązań podtrzymujemy wcześniejsze stanowisko dotyczące potrzeby zapewnienia dostępu do dodatkowego zasiłku opiekuńczego dla rodziców dzieci starszych niż 8 lat. W naszej ocenie wiek ten powinien być zgodny z wiekiem do którego istnieje szczególny obowiązek sprawowania opieki (art. 106 k.w., art. 160 i 210 k.k.).

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie ocenia dopuszczalność tymczasowego przeniesienia pracownika samorządowego za jego zgodą do innej pracy w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej w tej samej lub innej miejscowości na czas do 30 dni od dnia odwołania epidemii (art 15 zzz (1)) bez jednoczesnego uregulowania zobowiązującego przenoszącego do dodatkowych świadczeń na jego przenoszonego pracownika w wypadku przeniesienia do innej miejscowości (opłatę za wynajem mieszkania, rozłąkowe itp). Aktualna wiedza na temat dramatycznej sytuacji w DPS- ach powinna być podstawą do zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa podopiecznym i pracownikom domów pomocy społecznej.

Nadal pozostaje aktualny postulat włączenia pracowników domowych do grona osób objętych wsparciem. Tym bardziej, że rolnik i domownik rolnika objęci kwarantanną mają zgodnie z ustawą zagwarantowane prawo do zasiłku w wysokości 50 % minimalnego wynagrodzenia za pracę (art 31 zy (3)). Pracownicy domowi mają takie samo prawo do wsparcia ze strony Państwa jak inni pracownicy. Warto zastanowić się nad poszerzeniem katalogu podmiotów, którym przysługuje wsparcie również o te podmioty, które zatrudniają pracowników, a nie są przedsiębiorcami.

Tarcza antykryzysowa nie przewiduje mechanizmów wsparcia gospodarstw domowych, które doświadczają okresowych trudności związanych z utratą dochodów. W ocenie NSZZ „Solidarność” należy uwzględnić możliwe trudności w ponoszeniu opłat za

różnego rodzaju media. W takich sytuacjach ustawodawca powinien wprowadzić wydłużenie terminu płatności lub zawieszenie opłat na określony czas.

W naszej ocenie poziom dofinansowania wynagrodzeń pracowników w ramach wsparcia ze strony państwa w okresie przestoju ekonomicznego, jak i w okresie ograniczonego wymiaru czasu pracy pozostaje niewystarczający. Liczne przykłady państw europejskich pokazują, że tego rodzaju dofinansowanie określone jest często na wyższym poziomie. W ten sposób udaje się realnie chronić pracowników przed utratą pracy, ale także przed utratą płynności finansowej gospodarstw domowych.

Pozytywnie należy jednak ocenić przedłużenie terminu na zadeklarowanie kwoty na rzecz organizacji pozarządowych i pożytku publicznego w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. (art 19 projektu ustawy).

Aktualny pozostaje postulat uchylenia negatywnych zmian wprowadzonych do ustawy o Radzie Dialogu Społecznego dopuszczających możliwość odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego przez Premiera Rządu. Stanowią one nieuprawnioną ingerencją w skład Rady, a tym samym w autonomię partnerów społecznych. Ponadto, na czas występowania sytuacji zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii przyznano Premierowi uprawnienie dotychczas zarezerwowane wyłącznie dla Prezydenta RP, a więc możliwość odwoływania członków Rady, każdej ze stron, tak na wniosek jak i bez tego wniosku. Dodatkowo Prezydent na czas występowania zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii został pozbawiony możliwości powoływania i odwoływania członków RDS.

Gdańsk, 15 kwietnia 2020 r.

Prezydium KK
NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”

Ewa Zydorek