

Decyzja
Prezydium KK
nr 87/24

ws. opinii do projektu ustawy o rynku pracy oraz służbach zatrudnienia

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” przedstawia opinię do rządowego projektu ustawy o rynku pracy oraz służbach zatrudnienia z dnia 16 maja 2024 r.

Prezydium Komisji Krajowej pozytywnie ocenia inicjatywę ustawodawczą w zakresie stworzenia nowego, jednolitego aktu prawnego dotyczącego rynku pracy. Jednocześnie nieprawidłowe jest działanie polegające na wyznaczeniu standardowego terminu opiniowania 30 dni dla tak obszernego projektu ustawy oraz równoległe skierowanie do konsultacji równie istotnego projektu o dostępie do pracy cudzoziemców. Termin opiniowania ww. aktów prawnych negatywnie wpływa na możliwość przedstawienia pogłębionej analizy, która powinna być poprzedzona odpowiednio przygotowanymi założeniami oraz dialogiem społecznym nad tymi założeniami, a następnie szczegółowymi rozwiązaniami prawnymi. Mając na uwadze powyższe, Prezydium Komisji Krajowej zastrzega możliwość zgłoszenia dodatkowych uwag na dalszym etapie prowadzenia prac legislacyjnych nad przedmiotowym projektem ustawy, zwłaszcza, że nie otrzymało projektów aktów wykonawczych, które mają być wydane na podstawie przepisów projektu ustawy. Brak projektów aktów wykonawczych istotnie ogranicza możliwość kompleksowej opinii w zakresie całej regulacji.

Prezydium Komisji Krajowej przedstawia poniżej zasadnicze uwagi do projektu:

I. Uwagi ogólne.

1. Prezydium Komisji Krajowej wskazuje, że promowanie szeroko rozumianej mobilności jako jednego z podstawowych celów ustawy jest rozwiązaniem błędnym. Oczywiście nie chodzi tu o mobilność pracowników w ramach granic RP pomiędzy powiatami czy województwami. W Polsce mamy do czynienia z odpływem pracowników i tzw. drenażem mózgu, jednocześnie nie potrafimy pozyskać nowych pracowników przy jednoczesnym niżu demograficznym. Badania prowadzone przez Polski Instytut

Ekonomiczny wskazują, że jedynie 3% cudzoziemców to pracownicy cudzoziemcy o wysokich kwalifikacjach. Obecnie kraje członkowskie UE konkurują na rynku pracy o pracowników, w tym o wykwalifikowanych cudzoziemców. Polska na ich tle jest mało konkurencyjna. Rozwiązania prawne przedstawione w projekcie mają na celu zachęcenie pracowników z Polski do wyjazdu za granicę do pracy. Przy takim podejściu w przyszłości będziemy krajem pracowników o niskich kwalifikacjach, a będzie się to działo tak długo, jak długo będziemy bezkrytycznie wspierać wewnątrz europejską mobilność zawodową – mobilność, która drenuje polski rynek pracy z wykształconych, doświadczonych i wartościowych pracowników. Pracownicy ci budują i będą budować PKB krajów na zachodzie Europy oczywiście zgodnie ze wszystkimi zasadami traktatowymi, ze swobodnym przepływem ludzi włącznie.

W uzasadnieniu projektu ustawy autorzy łagodnie przechodzą od migracji zawodowej w Polsce do faktycznego kierunku zmian jakim ma być migracja zarobkowa pomiędzy RP a państwami zachodnimi UE (vide str. 34 uzasadnienia). W projekcie wskazuje się nadto, iż planowane jest przeniesienie przepisów wykonawczych z rozporządzenia dotyczącego działania EURES do ustawy i na tym poziomie przygotowywania Krajowego Planu na Rzecz Działania EURES. Z jednej strony likwiduje się Krajowy Plan Działania na rzecz Zatrudnienia (o czym mowa poniżej) oraz plany regionalne, a z drugiej podnosi rangę planu działania, który z założenia będzie powodował odpływ pracowników z rodzimego rynku pracy. Przyczyną takiego rozwiązania ma być integracja europejskich rynków pracy, która *de facto* będzie oznaczała pogłębiające ich zróżnicowanie.

2. W ocenie Prezydium Komisji Krajowej błędnym rozwiązaniem jest zniesienie obowiązku tworzenia Krajowego Planu Działania na rzecz Zatrudnienia (KPDZ). Legislacyjne próby zniesienia tego Planu, które miały miejsce w roku 2022 oraz 2023 Prezydium Komisji Krajowej również oceniło negatywnie. KPDZ jest szczególnie istotnym programem dla polskiego rynku pracy, który to rynek dotknięty jest szeregiem zagrożeń, w znacznie szerszym zakresie niż ma to miejsce w innych krajach UE. Propozycja objęcia treści KPDZ Planem Rozwoju Publicznych Służb Zatrudnienia jest nie do przyjęcia zwłaszcza, że ma ona dotyczyć okresu 3 letniego, który jest okresem zdecydowanie za długim. Plan działania w ujęciu rocznym to dobre i adekwatne rozwiązanie do dynamicznych zmian na rynku pracy w Polsce, na który będą miały wpływ m.in. agencje zatrudnienia, które zyskują możliwość posiadania akredytacji do pośrednictwa pracy w ramach EURES,

a wszystko to przy rozszerzeniu informacji o warunkach życia w innych krajach UE. Projekt ustawy zakłada, że pośrednictwo pracy w ramach sieci EURES jest realizowane zgodnie z Krajowym Planem Działań sieci EURES.

II. Uwagi szczegółowe.

3. Art. 2 pkt 1h projektu przewiduje w zakresie definicji osoby bezrobotnej wyłączenia tego statusu wobec członków organów spółek kapitałowych oraz prokurentów. W ocenie Prezydium KK w ramach wyłączenia należy również dodać funkcję prokurenta lub pełnomocnika osoby prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą. Nadto wydaje się zasadne, iż także prokurent spółki osobowej powinien być objęty takim wyłączeniem. Uzasadnienie tego rozszerzenia jest oczywiste wobec analogicznej funkcji jakie pełnią te osoby odpowiednio w ramach spółek kapitałowych.
4. W art. 13 ust. 4 projektu wprowadzono niezrozumiałe ograniczenie kwotowe szkoleń dla członków rad rynku pracy do wysokości 100% przeciętnego wynagrodzenia na 1 rok. Wydatki związane ze szkoleniami członków rad nie były na tyle istotnym punktem w budżecie Funduszu Pracy, aby konieczne było ich ograniczanie. W uzasadnieniu ustawy brakuje jakiegokolwiek uzasadnienia dla wprowadzenia ww. ograniczenia, a jednocześnie tworzy się kolejne ciała konsultacyjne takie jak konwent dyrektorów urzędów pracy, które będą generowały obciążenia finansowe i czasowe dla urzędów pracy.
5. W zakresie dotyczącym uprawnień wojewódzkich oraz powiatowych rad rynku pracy (vide m.in. art. 36 projektu) wbrew uzasadnieniu nie przewidziano istotnego zwiększenia roli partnerów społecznych. Na stronie 47 uzasadnienia wskazano, że w stosunku do dotychczasowych rozwiązań wzmocniono rolę partnerów społecznych w decydowaniu o przeznaczeniu środków KFS poprzez wprowadzenie możliwości opiniowania priorytetów wydatkowania zarówno na poziomie wojewódzkim, jak i powiatowym. Wskazano nadto, że propozycja tej regulacji jest zgodna z postulatami partnerów społecznych zawartymi w uchwale nr 34 z 2017 r. Rady Dialogu Społecznego. Tymczasem w § 2 pkt 12 ww. uchwały RDS nr 34 z dnia 19.06.2017r. wskazano, że partnerzy wnoszą o to, że: „*Priorytety wydatkowania środków KFS powinny być ustalane na poziomie Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego z uwzględnieniem sytuacji i potrzeb na regionalnych i lokalnych rynkach pracy*”. Czym innym jest ustalanie, a czym

innym opiniowanie priorytetów – ustalanie priorytetów nadal będzie leżało w gestii samorządów, a nie WRDS. Zatem WRDS nadal nie mają istotnego wpływu na ww. priorytety oraz pełnią rolę doradczą i opiniodawczą. Jednocześnie w ramach tej regulacji pogarsza się sytuację związków zawodowych poprzez nadanie uprawnienia kierowania do składu rad rolników, przedsiębiorców oraz organizacji okołobiznesowych. Takie działanie istotnie zmniejszy moc głosu przedstawicieli związków zawodowych w tychże radach, co może mieć znaczenie nie tylko w zakresie podejmowanych stanowisk, ale również w zakresie bieżących działań odnośnie do funkcjonowania tychże rad tj. powoływanie przewodniczących, ustalanie planu prac etc.

6. W art. 109 przewiduje się zasady zwrotu pomocy udzielonej m. in. w ramach bonu na sfinansowanie kształcenia ustawicznego, potwierdzania nabycia wiedzy i umiejętności, nostryfikacji dyplomu, przy czym przewiduje się, iż obowiązek zwrotu udzielonej pomocy ustaje w razie niepodjęcia lub przerwania szkolenia lub nieprzystąpienia do procesu nabywania wiedzy przez beneficjenta, natomiast z uwagi na podjęcie zatrudnienia trwającego co najmniej 1 miesiąc obowiązek ten ustaje. W ocenie Prezydium Komisji Krajowej ww. okres zatrudnienia jest zbyt krótki, stwarzając pole do nadużyć. Należy mieć na uwadze, że pomoc w ramach bonu może wynieść 450% przeciętnego wynagrodzenia. Tymczasem zatrudnienie beneficjenta takiej pomocy w ramach umowy o pracę nawet nie na pełny etat albo prowadzenie działalności gospodarczej bez jakiegokolwiek przychodu uzasadnia brak zwrotu środków. Prezydium Komisji Krajowej rekomenduje wydłużenie okresu zatrudnienia na pełny etat do 3 miesięcy oraz prowadzenia działalności gospodarczej przez okres 3 miesięcy (nie wliczając okresów jej zawieszenia). To samo dotyczy art. 120 ust. 3 w zakresie pokrycia kosztów stażu.
7. W ramach rozdziału 4 (praca subsydiowana) oraz rozdziału 5 (godzenie życia rodzinnego i zawodowego) art. 145, Prezydium Komisji Krajowej wnioskuje o zmianę wskaźnika określającego wysokość wsparcia dla wymienionych tam beneficjentów. Obecnie w projekcie wskazuje się, że wskaźnikiem tym ma być wynagrodzenie minimalne. Bardziej odpowiednim wskaźnikiem jest wynagrodzenie przeciętne, do którego odwołuje się projekt ustawy np. w zakresie wsparcia przedsiębiorczości (vide rozdział 6, art. 147 ust. 1 pkt 3, na marginesie w tej jednostce redakcyjnej brakuje nr 1 w ustępie pierwszym).

8. W art. 157 ust. 2 pkt 1 skrócono okres obowiązkowego zatrudnienia z 24 miesięcy do 18 wobec pracodawcy, który otrzymał środki na wyposażenie stanowiska pracy oraz do 12 miesięcy jeżeli otrzymana pomoc nie przekroczyła 4-krotności przeciętnego wynagrodzenia. Uzasadnienie projektu nie wskazuje dlaczego zmniejsza się okres wymaganego zatrudnienia. W naszej ocenie ustawodawca powinien dbać o należyte wykorzystanie otrzymanej pomocy i skrócenie okresu zatrudnienia jest zdaniem Prezydium KK niecelowe, zwłaszcza, że pomoc dotyczy znacznych środków na doposażenie w wysokości 6-krotności lub 4-krotności miesięcznego przeciętnego wynagrodzenia. Jednocześnie w dniu 04 czerwca br. na posiedzeniu Rady Rynku Pracy przedstawicielka MRPiPS wskazała, że zmiana ta została zaproponowana przez samorządy w uzgodnieniu z pracodawcami, a jej celem miałyby być szybsze uzyskanie kolejnej pomocy. Uzasadnienie to nie jest adekwatne do proponowanej regulacji wobec braku możliwości uzyskania przez pracodawcę dwukrotnego dofinansowania na wyposażenie lub doposażenie tego samego stanowiska pracy.

9. Zgodnie z art. 197 ust. 1 projektu ustawy starosta może zawrzeć z agencją zatrudnienia umowę na doprowadzenie skierowanego bezrobotnego do zatrudnienia, z tytułu którego osoba będzie osiągała wynagrodzenie w wysokości co najmniej połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę, trwającego przez okres 180 dni w okresie 240 dni od dnia skierowania bezrobotnego do agencji zatrudnienia. W ocenie Prezydium Komisji Krajowej należy podnieść wysokość wynagrodzenia, które będzie podstawą oceny spełnienia wymogu uzyskania zatrudnienia. Wynagrodzenie w wysokości połowy minimalnego jest zbyt niskie i nie oznacza pracy w warunkach odpowiedniej do uznania, że agencja osiągnęła w danym przypadku efektywne zatrudnienie. W ocenie Prezydium Komisji Krajowej wynagrodzenie to powinno wynosić co najmniej wysokość połowy przeciętnego wynagrodzenia. Dopiero takie warunki płacy mogą uzasadniać efektywność zatrudnieniową agencji – zwłaszcza że wysokość wynagrodzenia agencji za doprowadzenie do zatrudnienia liczona jest od wynagrodzenia przeciętnego (vide art. 197 ust. 4).

Równolegle w zakresie zlecania zadań aktywizacyjnych agencjom zatrudnienia bardzo pozytywnie należy ocenić zniesienie prawa marszałka województwa do dokonywania takich zleceń agencjom. W pełni należy podzielić pogląd, że ta forma działania nie była

skuteczna, a jej jedynym efektem było uzyskiwanie znacznych przychodów przez agencje zatrudnienia bez konkretnych efektów dla rynku pracy.

10. Pozytywnie należy ocenić fakt utrzymania w polskim prawie instytucji tzw. „Gwarancji dla młodzieży”. Niestety art. 203 ust. 3 odwołuje się do pojęcia „innej pracy zarobkowej”, które obejmuje m.in. umowy cywilnoprawne, w tym umowę o pomocy przy zbiorach, co do której Związek wielokrotnie zgłaszał poważne zastrzeżenia. Tym samym, osoby młode, które poszukują wsparcia na rynku pracy mogą być kierowane na tzw. umowy śmieciowe. Możliwość korzystania z tzw. atypowych form zatrudnienia wobec młodych osób objętych „gwarancjami” powinna być wyłączona. Wiąże się to z tym, że zatrudnienie niskiej jakości na początku kariery zawodowej bardzo negatywnie wpływa na dalsze losy zawodowe pracownika. Jednocześnie należy zapewnić, by oferta przedstawiana młodej osobie odpowiadała profilowi uczestnika i zapotrzebowaniu na rynku pracy, a tym samym prowadziła do trwałego zatrudnienia. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić propozycję badania umiejętności cyfrowych w celu opracowania IPD.
11. Zgodnie z art. 209 ust. 1 projektu ustawy na wniosek bezrobotnego, starosta może na podstawie umowy przyznać bon na zasiedlenie w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 200% przeciętnego wynagrodzenia za pracę, w związku z zamiarem podjęcia przez bezrobotnego pracy na podstawie umowy o pracę, innej pracy zarobkowej lub zamiarem wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli odległość od miejsca dotychczasowego zamieszkania do miejscowości, w której bezrobotny zamieszka w związku z zamiarem podjęcia pracy lub działalności gospodarczej, wynosi co najmniej 80 km lub łączny czas dojazdu do tej miejscowości i powrotu do dotychczasowego miejsca zamieszkania przekracza 3 godziny dziennie. W ocenie Prezydium Komisji Krajowej należy obniżyć wymienione powyżej wymogi. Z uwagi na trudności w połączeniach transportu osobowego poza miastami proponujemy wprowadzenie parametru 60 kilometrów lub 2 godzin czasu dojazdu. Dla osób nieposiadających zasobów finansowych, z obszarów wiejskich zmiana ta w znacznym stopniu ułatwi skorzystanie z bonu na zasiedlenie.
12. Prezydium Komisji Krajowej zgłasza również uwagę do art. 213 projektu ustawy. Pracodawca zamierzający zwolnić z przyczyn dotyczących pracodawcy co najmniej 50 pracowników w okresie 3 miesięcy, zwanego dalej „zwolnieniem monitorowanym”

uzgadnia z powiatowym urzędem pracy właściwym dla siedziby tego pracodawcy lub właściwym ze względu na miejsce wykonywania pracy zakres i formy pomocy dla zwalnianych pracowników, w tym pracowników niepełnosprawnych, dotyczące w szczególności: 1) pośrednictwa pracy; 2) poradnictwa zawodowego; 3) szkoleń, potwierdzenia nabytej wiedzy i umiejętności oraz uzyskania dokumentów potwierdzających nabycie wiedzy i umiejętności. Prezydium Komisji Krajowej proponuje zmniejszenie tych parametrów (np. do 30 osób lub 2 miesięcy) oraz wprowadzenie sankcji za nieprzestrzeganie ww. przepisu. Obecnie ustanowione limity oznaczają, że dopiero znaczne zwolnienia grupowe skutkują koniecznością wprowadzenia tzw. zwolnień monitorowanych. Przedmiotowy przepis należy skorelować z ustawą o zwolnieniach grupowych (lub chociaż zbliżyć go do limitów tam ustanowionych) tak, aby oscylowanie przez pracodawcę w ramach zwolnień grupowych nakładało na niego obowiązek zgłoszenia ich do powiatowego urzędu pracy. Nadto naruszenie tego przepisu nie ma sankcji, w tym zakresie również wskazana jest korekta.

13. Prezydium Komisji Krajowej zwraca uwagę na dość niesprawiedliwą konstrukcję art. 251 projektu ustawy dotyczącego przedawnienia roszczeń. Zgodnie z tym przepisem roszczenia z tytułu zasiłków, stypendiów i innych świadczeń pieniężnych finansowanych z Funduszu Pracy ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia spełnienia warunków do ich nabycia przez uprawnioną osobę, a roszczenia powiatowych urzędów pracy wygasają z upływem 3 lat od dnia ich wypłaty. Jednocześnie roszczenia do należnych a niepobranych kwot zasiłków dla bezrobotnych i innych świadczeń finansowanych z Funduszu Pracy ulegają przedawnieniu z upływem 12 miesięcy od dnia postawienia ich do dyspozycji osobom uprawnionym do ich pobrania, jest to za krótki termin przedawnienia roszczeń. Prezydium wnosi o przedłużenie go do 24 miesięcy. Beneficjenci zasiłków są w projekcie traktowani gorzej niż urzędy pracy i tak samo jak pracodawcy, podczas gdy bardzo często są to osoby w trudnej sytuacji życiowej i mniej zaradne.
14. W ramach art. 338 ust. 7 projektu ustawy Prezydium Komisji Krajowej wnosi, aby agencje zatrudnienia prowadziły obowiązkowo w formie elektronicznej (a nie tylko opcjonalnie elektronicznie): wykaz podmiotów, do których są kierowane osoby do pracy za granicą, zawierający w szczególności oznaczenie i siedzibę podmiotu oraz nazwę państwa pochodzenia podmiotu; wykaz osób kierowanych do pracy za granicą, zawierający imię i nazwisko, adres zamieszkania osoby oraz w szczególności oznaczenie i siedzibę

podmiotu, do którego skierowano osobę do pracy za granicą, nazwę państwa pochodzenia podmiotu oraz okresy prac. Nadto rejestr ten powinien być poddany stałemu nadzorowi wojewody w ramach nadanych mu ustawą uprawnień. Wprowadzenie ww. rozwiązania poprawi warunki w jakich zatrudniane są osoby kierowane do pracy za granicą.

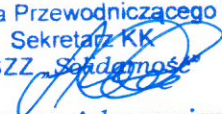
15. W nawiązaniu do art. 307 projektu ustawy Prezydium Komisji Krajowej zwraca się o uzupełnienie tego przepisu o dodatkową przesłankę wymaganą do wpisu do rejestru agencji zatrudnienia. Obecnie o wpis taki może ubiegać się podmiot, który nie posiada zaległości z tytułu podatków, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych albo składek na ubezpieczenie społeczne rolników, o ile był obowiązany do ich opłacania, jak również nie był karany za wykroczenia, o których mowa od art. 362 do art. 367, lub za przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, wiarygodności dokumentów oraz obrotowi gospodarczemu oraz nie jest podmiotem, w stosunku do którego została otwarta likwidacja lub ogłoszono jego upadłości. W ocenie Prezydium Komisji Krajowej przypadki te wymagają uzupełnienia w zakresie przepisów karnych dotyczących naruszania przez podmiot zatrudniający przepisów o związkach zawodowych tj. w zakresie art. 35 Ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (Dz. U. 1991 Nr 55 poz. 234 ze zm.), ale również w przypadku wielokrotnego naruszania przepisów o zwalnianiu pracowników w trybie indywidualnym, czy też zwolnień grupowych. Wprowadzenie dodatkowych przesłanek odmowy poprawi przestrzeganie prawa pracy poprzez dodatkową motywację jaką będzie możliwość wykonywania szczególnego rodzaju działalność regulowanej jaką jest prowadzenie agencji zatrudnienia. Jeżeli dany pracodawca nie przestrzega przepisów szerzej rozumianego prawa pracy to istnieje poważne zagrożenie, że podobna sytuacja będzie miała miejsce w przypadku np. pracowników tymczasowych. W zakresie ostatniej przesłanki jaką jest upadłość należy dodać postępowanie restrukturyzacyjne, czy sanacyjne, które w wielu przypadkach poprzedza upadłość. Działalność agencji zatrudnienia musi być stabilna, tak aby nie tworzyć ryzyka dodatkowego obciążania Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

16. Odnośnie do agencji zatrudnienia Prezydium dostrzega również konieczność korekty art. 310 ust. 4 projektu ustawy. Obecnie dokonanie zmiany wpisu do rejestru lub

wykreślenie z wpisu jest zwolnione z opłaty. Wpis natomiast kosztuje 1000 zł. W ocenie Prezydium Komisji Krajowej nie ma uzasadnienia braku opłat urzędowych w sytuacji, gdy określone działanie agencji generuje konieczność wykonywania określonej pracy przez urzędy. Prezydium Komisji Krajowej wnosi o ustanowienie opłaty w wysokości połowy opłaty od wniosku o wpis, jak również o dodanie wyraźnego zapisu, że opłaty te stanowią przychód Funduszu pracy.

Gdańsk, 19 czerwca 2024 r.

Prezydium KK
NSZZ „Solidarność”

Zastępca Przewodniczącego KK
Sekretarz KK
NSZZ „Solidarność”

Grzegorz Adamowicz