



**Komisja Krajowa**  
80-855 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24  
tel. 58/ 308-4480, fax. /58 308-4219  
sekprez@solidarnosc.org.pl

**L.dz. PZS/77208/1049/2018**

Gdańsk, dn. 30.07.2018 r.

**Sz. P.**

**Stanisław Szwed**

**Sekretarz Stanu**

**Ministerstwo Rodziny, Pracy  
i Polityki Społecznej**

Działając z upoważnienia Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” przedstawiam uwagi do projektu ustawy o rynku pracy.

Analiza przedstawionej przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej inicjatywy ustawodawczej prowadzi do wniosku, iż do projektu ustawy o rynku pracy przeniesiono znaczną część zapisów z obecnie obowiązującej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Projekt ustawy nie rozwiązuje problemu wykorzystywania środków Funduszu Pracy niezgodnie z celami zarówno dotychczasowej ustawy, jak i proponowanego projektu. Proponuje się finansowanie z Funduszu Pracy działalności gospodarczej, osobom powracającym z zagranicy. Fundusz Pracy nie może być instrumentem finansowym rozwiązującym problemy migracyjne a środki Funduszu Pracy nie powinny być zachętą do powrotu do kraju osób, które zamieszkiwały poza granicami kraju. W takim przypadku osoby, które nie wymagają wsparcia finansowego, otrzymają je kosztem innych osób, w tym długotrwale bezrobotnych. Projektowane rozwiązania powinny być dostosowane do zmieniających się realiów rynku pracy. Tymczasem brakuje takich, które są niezbędne ze względu na :

- zmiany zachodzące już dzisiaj na rynku pracy,
- wyzwania wynikające z cyfryzacji, robotyzacji, które są jeszcze przed nami,
- niedobory pracowników o potrzebnych kompetencjach i umiejętnościach (tzw. luka kompetencyjna).

Partnerzy społeczni w Uchwale Nr 46 strony Pracowników i Strony Pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 22 września 2017 r. w sprawie Planu Funduszu Pracy na rok 2018 pokreślili m.in. wagę inwestycji w nowe kwalifikacje, umiejętności i kompetencje zatrudnionych pracowników, zbudowanie i realizację rozwiązań zwiększających liczbę osób aktywnych zawodowo.

Stwierdzam, że sytuacja na rynku pracy może ulec trwałej poprawie i stabilizacji wyłącznie w przypadku :

- 1) Wprowadzenia istotnych działań opierających się na zwiększeniu środków finansowych Funduszu Pracy. Zwiększenie środków powinno obejmować, w szczególności podniesienie limitów dotyczących określonych usług aktywizacyjnych (dla przykładu można w tym miejscu wskazać stypendium w okresie odbywania stażu, o którym mowa jest w art. 219 ust. 5 projektu, którego miesięczna wysokość ma wynosić zaledwie 1186,92 zł, czy też kryterium pomocy w nabywaniu wiedzy i umiejętności (art. 98 projektu), którym jest uzyskiwanie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w miesiącu poprzedzającym wnioskowanie o udzielenie pomocy).
- 2) Zwiększenia środków na podwyższenie zasiłku dla bezrobotnych.

Tymczasem, obecny projekt ustawy ma na celu w szczególności: optymalizację stosowanych form pomocy, ułatwienie obywatelom polskim powrotu do kraju z zagranicy poprzez umożliwienie skorzystania z pożyczki oraz dostosowanie sposobu zarządzania środkami Funduszu Pracy do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy. Jednocześnie brakuje istotnego dofinansowania publicznych służb zatrudnienia.

Należy zauważyć, że w zakresie osób niepełnosprawnych projekt ustawy niewiele wnosi, albowiem z pomocy nadal nie skorzystają niepełnosprawni uprawnieni m.in. do renty z tytułu niezdolności do pracy, renty socjalnej, zasiłku stałego, świadczenia rehabilitacyjnego, ponieważ wg ustawy nie mogą zostać uznani za bezrobotnych. Zdaniem NSZZ „Solidarność”, niepracujący renciści powinni mieć prawo do korzystania z instrumentów aktywizacji zawodowej zawartych w przedmiotowym projekcie ustawy. W ustawie brakuje instrumentów postulowanych przez środowiska osób z niepełnosprawnościami dla aktywizacji bezrobotnych niepełnosprawnych takich jak: bon na start na podjęcie pracy, zatrudnienie wspomagane, czy też asystent pracy.

Jednocześnie w projekcie ustawy pozytywnie należy ocenić fakt utrzymania w polskim prawie instytucji tzw. „Gwarancji dla młodzieży” oraz wydłużenia okresu „gwarancji” do 30. roku życia. Kluczowe w tym wypadku jest jednak pojęcie „pracy”, które obejmuje, według definicji, „zatrudnienie lub inną pracę zarobkową wykonywaną przez osobę fizyczną, za którą

otrzymuje ona wynagrodzenie w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę lub minimalnej stawki godzinowej, w rozumieniu przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, wypłacane w formie pieniężnej”. Z jednej strony należy to ocenić pozytywnie, ponieważ zapewnia się minimalne wynagrodzenie dla młodej osoby. Z drugiej jednak pojęcie „innej pracy zarobkowej” oznacza, pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub umowy o pomocy przy zbiorach w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych. Trudno zrozumieć dlaczego osoby objęte systemem „gwarancji dla młodzieży” mają być zatrudniane w oparciu o umowy cywilnoprawne, a w szczególności bardzo kontrowersyjną umowę o pomocy przy zbiorach. 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.

Mając na uwadze powyższe przedstawiam poniżej szczegółowe uwagi do projektu ustawy o rynku pracy, które powinny zostać ujęte w dalszych pracach legislacyjnych:

1. Niezrozumiałym jest wykreślenie dotychczasowego celu realizacji zadań państwa w zakresie rynku pracy: pełnego zatrudnienia oraz osiągnięcia wysokiej jakości pracy. Na taką zmianę NSZZ „Solidarność” nie może wyrazić zgody. Tym bardziej, że zgodnie z art. 65 ust. 5 Konstytucji RP: „Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.”.
2. Pomoc w ramach nowej ustawy powinna być szersza i powinna obejmować również osoby niezarejestrowane jako bezrobotne, które to osoby są zainteresowane aktywizacją zawodową. Zarówno osoby poszukujące pracy, jak również pracownicy powyżej 45 roku życia powinni mieć prawo korzystać z pomocy, natomiast obecnie zostały wyłączone. Nadto w ocenie Związku należy rozszerzyć możliwość nadania statusu bezrobotnego osobie poszukującej pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy. Obecnie z różnych względów życiowych część osób poszukujących pracę np. na ½ etatu wyłączona jest z pomocy w ramach proponowanego projektu ustawy. Takie założenie wydaje się niesprawiedliwe społecznie i negatywnie wpływa na aktywizację zawodową tej grupy

osób. Należy pamiętać, że praca w niepełnym wymiarze, wspomaga łączenie życia zawodowego z rodzinnym. Dodatkowo w ramach rozszerzenia zakresu podmiotowego projektu należy rozważyć objęcie wszystkich umów cywilnoprawnych obowiązkiem odprowadzania składki na Fundusz Pracy oraz objęcie wsparciem z tego Funduszu osób, które bezpośrednio przed zarejestrowaniem wykonywały umowy cywilnoprawne, przy spełnieniu pozostałych warunków. Co więcej, należy objąć wsparciem osoby w wieku emerytalnym, które nie nabyły prawa do emerytury i mogą być zainteresowane pozostaniem lub powrotem na rynek pracy.

3. Art. 2 ust. 2 pkt o. powinien otrzymać brzmienie: *„nie jest członkiem zarządu, prokurentem, członkiem rady nadzorczej oraz likwidatorem spółki kapitałowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1577 oraz z 2018 r. poz. 398 i 650);”* obecnie przepis zbyt wąsko reguluje katalog osób wyłączonych z prawa do zasiłku. Katalog ten nie obejmuje prokurentów oraz likwidatorów, którzy w ramach wykonywanych obowiązków mogą otrzymywać wynagrodzenie, a zakres ich obowiązków jest w zasadzie taki sam lub zbliżony do obowiązków zwykłych członków zarządu spółek kapitałowych.
4. Art. 2 pkt 16. Definicja „pracy odpowiedniej” powinna zostać uzupełniona o stawkę minimalną wynagrodzenia za godzinę pracy. Przepis powinien otrzymać brzmienie: *„odpowiedniej pracy – oznacza to pracę, która podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, za wykonywanie której osoba osiąga miesięczne wynagrodzenie w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę lub minimalnej stawki godzinowej w rozumieniu przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, i do wykonywania której ma wystarczające kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe lub może je uzyskać po uprzednim zastosowaniu wybranych form pomocy oraz gdy stan jej zdrowia pozwala na wykonywanie tej pracy, a łączny czas dojazdu do miejsca pracy i powrotu nie przekracza 3 godzin dziennie;”* .
5. Art. 2 pkt 34. Należy doprecyzować definicję pracy niesubsydiowanej o wskazanie, iż jest to zatrudnienie, wykonywanie innej pracy zarobkowej lub prowadzenie działalności gospodarczej, bez dofinansowania z Funduszu Pracy, jako że dofinansowanie w określonej sytuacji może być dokonane również ze środków innych niż Fundusz Pracy, co nie powinno mieć wpływu na możliwość skorzystania z danej formy pomocy.
6. Art. 2 pkt 49 i 50. W definicjach „wskaźnika efektywności form pomocy” (pkt 49) oraz „wskaźnika skuteczności form pomocy (pkt 50)”, brak jest czynnika korygującego duże zróżnicowanie wysokości stóp bezrobocia w poszczególnych powiatach.

W rejestrach urzędów pracy pozostają obecnie osoby trudne do aktywizacji, dlatego też osiągnięcie odpowiedniego poziomu wskaźników może być niemożliwe, przy pozostawieniu obecnego brzmienia tego przepisu. W tym zakresie uwagę należy zwrócić również na „wskaźnik efektywności form pomocy” (pkt 49), który zgodnie z proponowanym okresem badania 180 dni spowoduje, że wszystkie instrumenty, które będą się kończyć w drugim półroczu będą efektywne w kolejnym roku budżetowym, a środki na nie wydatkowane będą generować wskaźnik skuteczności form pomocy. Ponadto, wskaźnik należy uzupełnić o kryterium jakości zatrudnienia, czyli rodzaj umowy – docelowo umowy o pracę na czas nieokreślony lub czas określony. Podobnie w definicji wskaźnika skuteczności form pomocy. W tym wypadku również należy określić jako kryterium, umowy o pracę. Ponadto, w wypadku obu wskaźników należy zrezygnować z uznania za efekt aktywizacji faktu rozpoczęcia udziału w aktywizacji.

7. Art. 2 ust. 2. Proponujemy uzależnić przyznanie statusu osoby bezrobotnej od przesłanki faktycznego zamieszkania na terenie działania danego urzędu pracy, a nie jak dotychczas od miejsca zameldowania. Osoby zameldowane na danym terenie bardzo często faktycznie przebywają na obszarze działania innego urzędu pracy, co znacznie utrudnia ich aktywizację.
8. Rozdział 12 pod nazwą Agencje zatrudnienia. Dotychczasowe zmiany dotyczące agencji zatrudnienia niestety nie przyczyniły się do poprawy sytuacji na rynku pracy, w szczególności nie zapewniły należytego poziomu przestrzegania praw osób świadczących pracę tymczasową. W latach ubiegłych można było zaobserwować w Polsce znaczne zwiększanie swobody działalności agencji zatrudnienia. Agencje praktycznie mogą być zakładane i prowadzone w trybie uproszczonym, co narażało niejednokrotnie pracowników na wykonywanie pracy niskiej jakości, w tym z naruszeniem zasad BHP. W tym zakresie należałoby wprowadzić szerszy nadzór nad działalnością nie tylko już zarejestrowanych agencji zatrudnienia, ale również nad firmami, które działalność taką wykonują z pominięciem obowiązujących regulacji i bez jakiegokolwiek nadzoru ze strony organów administracji. Dodatkowo projekt nie zawiera rozwiązań polegających na zabezpieczeniu roszczeń osób korzystających z agencji np. w postaci gwarancji bankowych czy też ubezpieczeniowych. Ww. gwarancję dawałyby rękojmię należytego wykonywania obowiązków przez agencje zatrudnienia, w szczególności wobec pracowników korzystających z ich usług.
9. Art. 10. W ramach organizacji rad rynku pracy nastąpi osłabienie roli partnerów społecznych, poprzez obniżenie mocy głosów partnerów społecznych, w wyniku zwiększenia liczby członków rad wyłącznie przedstawicielami administracji rządowej i

samorządowej. Zdaniem Związku zwiększenie liczby członków powinno dotyczyć również partnerów społecznych, tak aby utrzymać co najmniej obecny wpływ ich głosu na podejmowane działania w ramach zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego. Dodatkowo należy rozważyć wprowadzenie do składu rad rynku pracy przedstawiciela związków zawodowych danego urzędu pracy.

10. Projekt ustawy w art. 22 wprowadza zasadę, iż klasyfikacja zawodów specjalności na potrzeby rynku pracy, określana mając na względzie potrzeby badań statystycznych i usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia ma być, według nowych przepisów, wprowadzana obwieszczeniem ministra właściwego ds. pracy. Należy zauważyć, iż zmiana ta spowoduje wyłączenie z opiniowania przez partnerów społecznych zmian w tym zakresie. Dotychczas były one wprowadzane na mocy art. 36 ust. 8 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, rozporządzeniem MRPiPS stanowiącym źródło powszechnie obowiązującego prawa.
11. Art. 32 oraz 36. Zgodnie z przedstawionym projektem Marszałek województwa ma powoływać dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy wyłonionego w drodze konkursu spośród osób posiadających wykształcenie wyższe oraz co najmniej 5-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach administracji publicznej. Zwracamy uwagę, iż przedmiotowy zapis może skutkować tym, iż dyrektorem urzędu pracy może zostać osoba nie posiadająca odpowiedniej wiedzy na temat rynku pracy oraz zadań realizowanych. Istotne jest zapewnienie, aby działania na rynku pracy były realizowane przez osoby znające jego specyfikę zagadnienia, dlatego też proponujemy, aby mogła nim zostać osoba posiadająca wykształcenie wyższe oraz co najmniej 5-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym w publicznych służbach zatrudnienia lub co najmniej 5-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym w innych instytucjach rynku pracy. Poza zatrudnieniem kompetentnych pracowników publicznych służb zatrudnienia należy również zadbać o możliwość ich rozwoju zawodowego, co może być zrealizowane wyłącznie poprzez znaczne zwiększenie nakładów na przysługujące im szkolenia oraz studia podyplomowe.
12. Art. 34. Z zadań samorządu powiatu w zakresie rynku pracy usunięto zadanie dotyczące pozyskiwania i gospodarowania środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu aktywizacji zawodowej. Należy zadać pytanie, czy z treści powyższej propozycji, przy jednoczesnym pozbawieniu powiatowych rad rynku pracy kompetencji dotyczących opiniowania kryteriów podziału środków Funduszu Pracy, wynika, iż starosta nie będzie organem kompetentnym do podziału środków finansowych przeznaczonych na aktywizację zawodową osób zarejestrowanych w PUP. Jeżeli taki jest cel ww. zmian, to

nie wydają się one właściwe z uwagi zróżnicowanie rynku pracy, o którym to zróżnicowaniu jako jednym z najistotniejszych problemów rynku pracy w Polsce wskazuje się w informacji sygnałnej MRPiPS. Należy mieć na uwadze, iż rynek pracy jest zróżnicowany, a jego uczestnicy mają różne oczekiwania i potrzeby w zależności od miejsca. Istotne jest, aby to starosta miał wpływ na stosowanie form pomocy adekwatnych dla obszaru jego właściwości. Nadto należy rozważyć utworzenie ogólnego rejestru pracowników tymczasowych, do którego dostęp będą miały powiatowe urzędy pracy. Dzięki takiemu rozwiązaniu w przypadku braku w urzędzie ofert pracy, których wymagania będą spełniali bezrobotni, nowy pracodawca będzie miał możliwość skorzystania z zatrudnienia pracownika tymczasowego widniejącego w rejestrze pracowników tymczasowych dostępnym dla PUP, od którego to pracownika PUP uzyska zgodę na zmianę pracodawcy. W takiej sytuacji pracownik powinien mieć uproszczoną możliwość zmiany pracodawcy, poprzez rezygnację z pracy tymczasowej z 7 dniowym uprzedzeniem.

13. Art. 51 ust. 1 zawiera sprzeczność pomiędzy uzasadnieniem a projektem. Projekt ustawy nie zawiera pkt. 3 w ustępie 1 art. 51, o następującej treści zwartej w uzasadnieniu: *„udział w kształceniu, o ile osoba rejestrująca się jest zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie albo innej pracy zarobkowej (...).”*
14. Brak jest dotychczasowego art. 60d ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dotyczącego dofinansowania pracodawcy wynagrodzenia za zatrudnienie bezrobotnego, który ukończył 50 rok życia. Usunięcie ww. formy pomocy jest niezasadne. Osoby powyżej 50 roku życia stanowią grupę znajdującą się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Obecnie dofinansowanie pracodawcy w powyższym zakresie oznacza promocję zatrudnienia osób 50+. Tym bardziej niezrozumiałym jest fakt rezygnacji z tej formy wsparcia, że według danych statystycznych MRPiPS za miesiąc maj 2018 roku, udział bezrobotnych powyżej 50 roku życia, w ogóle osób zarejestrowanych wyniósł aż 27,3% (273,9 tys. osób). Osoby te stanowiły drugą grupę zaraz po długotrwale bezrobotnych.
15. Art. 72 powinien zostać uzupełniony o uprawnienie urzędu pracy do odrzucenia oferty pracy przewidującej zatrudnienie kandydata na umowie cywilnoprawnej noszącej znamiona umowy o pracę.
16. Zgodnie z art. 87 ust. 5 projektu powiatowy urząd pracy może finansować koszt organizacji porady grupowej, której program przewiduje co najmniej 5 dni zajęć w wymiarze nie mniejszym niż 5 godzin dziennie, do wysokości stanowiącej 5% wysokości

zasiłku, o którym mowa w art. 204 ust. 1 pkt 2, za każdy dzień, łącznie nie więcej jednak niż 30% wysokości tego zasiłku. Proponowany zapis nie precyzuje pojęcia „kosztu organizacji porady grupowej”, co może prowadzić do nadużyć w zakresie składanych wniosków.

17. Art. 87 ust. 5 odwołuje się do pożyczki edukacyjnej, o której mowa jest w art. 97 projektu, przy czym w przepisie tym błędnie wskazano dotychczasową nazwę: „pożyczka szkoleniowa”.

18. Art. 100 oraz art. 101. Należy doprecyzować, iż po odbyciu stażu warunków utrzymania zatrudnienia u danego pracodawcy jest zrealizowany wyłącznie w przypadku zaproponowania i przyjęcia pracy w oparciu o stosunek pracy. Propozycja zatrudnienia na podstawie umowy cywilnoprawnej nie powinna być promowana. W zakresie art. 101 należy natomiast doprecyzować, iż zakaz wykonywania stażu u danego podmiotu obejmuje również wykonywanie wcześniej „innej pracy zarobkowej”.

W zakresie minimalnego okresu zatrudnienia stażysty stwierdzić należy, że czas ten jest zbyt krótki. Ustawa określa go jako „okres co najmniej równy okresowi stażu”. Zdaniem NSZZ „Solidarność” oznacza to, że sytuacja stażysty znacząco się nie poprawi i dotychczas obserwowany problem zwalniania pracownika bezpośrednio po zakończeniu obowiązku zatrudniania, nadal będzie występował. Art. 101 ust. 1 projektu określa, że u organizatora stażu będącego pracodawcą staż mogą odbywać bezrobotni w liczbie nieprzekraczającej liczby pracowników zatrudnionych u niego w dniu składania wniosku w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. W ocenie NSZZ „Solidarność” może to prowadzić do nadużyć. Liczba ta powinna zostać znacząco ograniczona, np. w taki sposób, że stażyści w sumie nie mogą stanowić więcej niż 10% liczby pracowników, z wyjątkiem przedsiębiorcy nie zatrudniającego pracowników. Jednocześnie wątpliwości budzi określenie maksymalnego, łącznego okresu staży odbywanych przez bezrobotnego. Poziom 24 miesięcy jest zdecydowanie zbyt długi. W praktyce już rok odbywania stażu (według projektowanych przepisów mogą to być nawet 4 staże) powinien być maksymalny. Zaproponowany pułap będzie potęgował występujące wśród młodych zjawisko „wiecznego praktykanta”.

19. W art. 102 wskazuje się obowiązki organizatora stażu. W ust. 1 pkt 2. określono, że organizator stażu zapoznaje bezrobotnego z obowiązującym regulaminem pracy. W ocenie Związku organizator, powinien zapoznać stażystę także z innymi obowiązującymi w miejscu pracy aktami prawnymi, zwłaszcza z układem pracy. Ust. 2 zawiera katalog świadczeń na rzecz pracownika. Proponujemy rozszerzyć go zgodnie z „zaleceniami” o programy socjalne w przedsiębiorstwie, np. możliwość korzystania z zakładowej



stołówki. W odniesieniu do wymogów jakościowych należy uzupełnić je o: wprowadzenie wymogu określenia przez przedsiębiorcę wnioskującego o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu liczby miejsc pracy, które będą dostępne po zakończeniu stażu, tak by sam stażysta był w stanie ocenić, czy ma realne szanse na zatrudnienie dłuższe niż wymagane przez urząd pracy; wprowadzenie wymogu opracowywania i publikowania programów staży; mechanizm weryfikacji jakości stażu po jego ukończeniu. Proponujemy utworzenie bazy internetowej organizatorów staży, którzy mogliby być oceniani przez stażystów. Powinna być łatwo dostępna, tak by stażysta mógł dokonać samodzielnej oceny oferty danego stażu. Na podstawie ocen można byłoby także wykluczać organizatorów, którzy są najgorzej oceniani, a dodatkowo premiować, tych którzy oferują najlepszej jakości staże, np. poprzez zwiększanie limitu przyjmowanych stażystów; wprowadzenie mechanizmów śledzenia losów zawodowych uczestników stażów zawodowych. Najlepiej z wykorzystaniem formularzy on-line, tak by stanowiły one jak najmniejsze obciążenie biurokratyczne dla byłego stażysty i urzędów pracy; wprowadzenie limitu stażystów przypadających na jednego opiekuna stażu (tak jak w obecnie obowiązującym Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych); przeniesienie ze wskazanego wyżej Rozporządzenia normy z par. 7 ust. 4, stanowiącej, że „bezrobotnemu odbywającemu staż przysługuje prawo do okresów odpoczynku na zasadach przewidzianych dla pracowników.”

20. Art. 2 ust. 52 oraz art. 118 i 119. Zgodnie z tymi przepisami istotnym elementem działania pracodawcy ma być tzw. zarządzanie wiekiem. Jednocześnie nie stworzono precyzyjnej definicji w tym zakresie, wskazując, iż oznacza to działania pracodawcy ukierunkowane na zapewnienie zrównoważonej struktury wieku pracowników, przede wszystkim na utrzymaniu w zatrudnieniu i zatrudnianiu nowych osób, które ukończyły 50 rok życia. Powyższa definicja powinna zawierać odniesienie do wszystkich grup wiekowych, w tym dotychczasowych pracowników w wieku 50+. Tymczasem obecnie proponowana definicja koncentruje się przede wszystkim na zatrudnianiu nowych pracowników powyżej 50 roku życia, co samo w sobie nie stanowi zarządzania wiekiem w celu regulowanym ww. przepisami. Z pewnością polepszenie sytuacji osób 50+ nastąpiłoby przy utrzymaniu możliwości dofinansowania pracodawcom ich wynagrodzenia, z której tylko w maju 2018 skorzystało 236 osób - była to jedna z bardziej popularnych form pomocy.

Nadto proponujemy wprowadzenie do ustawy mechanizmów wspierających mentoring w miejscu pracy, tak w odniesieniu do nowych pracowników, jak również stażystów i

praktykantów. Tym samym warto rozważyć, by mechanizmy zarządzania wiekiem (art. 119 ust. 4) rozszerzyć o promowanie mentoringu, w tym szkolenie pracowników na mentorów (opiekunów). Zasadne jest również wprowadzenie możliwości finansowania składek na ubezpieczenie społeczne lub wynagrodzeń mentorów ze środków Funduszu Pracy.

21. W zakresie art. 119 projekt ustawy dokonuje niekorzystnych zmian w zakresie wysokości finansowania kształcenia ustawicznego z Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Ograniczenie na poziomie 50%, czy też 60% spowoduje, iż mali przedsiębiorcy mogą zostać wykluczeni z możliwości uzyskania tego wsparcia, ponieważ nie będzie ich stać na wniesienie wkładu własnego w to kształcenie. Proponujemy wprowadzenie poziomu dofinansowania dla mikro-przedsiębiorców w wysokości 100%, dla małych i średnich przedsiębiorców w wysokości do 70% oraz 50% dla dużych przedsiębiorstw.
22. W art. 120 projektu, w zakresie Krajowego Funduszu Szkoleniowego, przewiduje się objęcie wsparciem osób wykonujących czynności na podstawie umów cywilnoprawnych, co stanowi popieranie zawierania umów śmieciowych. Związek wyraża stanowczy sprzeciw wobec promowania tej formy zatrudnienia i obejmowania jej pomocą w ramach KFS.
23. Art. 138 należy uzupełnić o możliwość refundowania bezrobotnemu kosztów opieki nad osobą starszą. Powyższe pozwoli na ograniczenie „szarej strefy” dotyczącej osób sprawujących taką opiekę, a jednocześnie będzie stanowiło uzupełnienie obecnie proponowanej regulacji.
24. Zgodnie z art. 140 projektu na wniosek bezrobotnego powiatowy urząd pracy może przyznać bon stażowy, stanowiący gwarancję zawarcia umowy o organizację stażu ze wskazanym przez bezrobotnego organizatorem stażu. Należy rozważyć celowość tej formy pomocy skoro aktualnie staż ma obejmować zobowiązanie organizatora do zatrudnienia bezrobotnego po odbyciu stażu przez okres co najmniej równy okresowi stażu. Dodatkowo przepis nie precyzuje, jakie koszty urząd finansuje w ramach bonu stażowego i do jakiej wysokości.
25. Art. 204. W ocenie Związku proponowane podniesienie zasiłku dla bezrobotnych jest niewystarczające, w tym zakresie proponuje się podwyższenie zasiłku w całym okresie poszukiwania pracy jako osoba zarejestrowana w urzędzie pracy. Nadto niesprawiedliwym jest, że tylko osoba, która osiągnęła przychód w wysokości co najmniej wysokości minimalnego wynagrodzenia ma prawo do zasiłku. W wielu wypadkach pracownik nie ma możliwości wyboru pracy na pełny etat i otrzymuje wynagrodzenie w kwocie proporcjonalnej.

26. W zakresie art. 212 ust. 1 pkt 8 dotyczącego nieprzysługiwania zasiłku dla bezrobotnych w okresie zgłoszonego do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej (zasiłek przysługuje po 90 dniach od dnia zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy). Brak jest zapisu dotyczącego jednoczesnego prowadzenia działalności gospodarczej i zatrudnienia. W takim przypadku zasiłek dla bezrobotnych może być przyznawany bez karencji, jako nabywany z tytułu zatrudnienia.
27. Zgodnie z art. 218 ust. 4 okres udokumentowanej niezdolności do pracy stanowi podstawę do obniżenia finansowania stypendium do 50%, tymczasem jest to okres niezawiniony przez bezrobotnego, w związku z czym nie powinien on stanowić przyczyny do obniżenia kwoty stypendium do 50%. Proponujemy przyjęcie rozwiązania zgodnego z systemowym i co najwyżej obniżenie tej kwoty do 80%.
28. W art. 318 ust. 2 projektu błędnie odwołano się do projektów pilotażowych opisanych w art. 2 ust. 38 zamiast do projektów realizowanych z EFS, o których mowa jest w art. 2 ust. 37.
29. Wynagrodzenie za wykonywanie pracy społecznie użytecznej oraz stażu powinno być zgodne z minimalnymi stawkami regulowanymi przepisami szczególnymi. Tymczasem w zakresie stażu nie ma takiego minimum, natomiast dla prac społecznie użytecznych wprowadza się przedmiotowym projektem stawkę 13,20 zł za godzinę pracy. W obu przypadkach projekt powinien odwoływać się do szczegółowych przepisów o godzinowym wynagrodzeniu minimalnym.
30. W art. 327 ust. 6 pkt 2 zamiast słów: „osiągnięcia, w roku poprzednim wskaźnika efektywności podstawowych form pomocy, na poziomie niższym niż określony w art. 19 pkt 2 lit. c.” wydaje się, że powinno być: „osiągnięcia, w roku poprzednim wskaźnika efektywności podstawowych form pomocy, na poziomie wyższym niż określony w art. 19 pkt 2 lit. c.”
31. Art. 482 ust. 2 projektu odwołuje się do nie istniejącego w projekcie art. 44. ust. 4.
32. Ponadto NSZZ „Solidarność” wnosi o zmianę :
  - 1) treści art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 2013 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (j.t. Dz. U. 2016, poz. 1474), dalej: ustawa o zwolnieniach grupowych. Zmiana treści wskazanego przepisu powinna polegać na zastąpieniu wyrażeniu „i art. 8” wyrażeniem „, art. 8 i 9”. Przepis art. 10 ust. 1 ustawy po zmianie powinien przyjąć następujące brzmienie: „1. Przepisy art. 5 ust. 3-6, art. 8 i 9 stosuje się odpowiednio w

razie konieczności rozwiązania przez pracodawcę zatrudniającego co najmniej 20 pracowników stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników, jeżeli przyczyny te stanowią wyłączny powód uzasadniający wypowiedzenie stosunku pracy lub jego rozwiązanie na mocy porozumienia stron, a zwolnienia w okresie nieprzekraczającym 30 dni obejmują mniejszą liczbę pracowników niż określona w art. 1.” Celem proponowanej zmiany jest zagwarantowanie odzyskania miejsca pracy również przez pracownika, któremu indywidualnie wypowiedziano stosunek pracy. W obecnym stanie prawnym prawo do zatrudnienia przed innymi kandydatami obejmuje wyłącznie pracowników, z którymi rozwiązano stosunek pracy w trybie grupowym, co narusza regułę równych praw zatrudnionych,

- 2) Treści art. 1 ust. 1 ustawy o zwolnieniach grupowych. Zmiana treści wskazanego przepisu powinna polegać na zmianie we wstępie do wyliczenia wyrażenia „30 dni” na wyrażenie „trzech miesięcy”.
- 3) Art. 9 ustawy o zwolnieniach grupowych stanowi, w przypadku ponownego zatrudnienia przez byłego pracodawcę, gwarancję odzyskania miejsca pracy przez pracownika, któremu wypowiedziano stosunek pracy w trybie przewidzianym w ustawie. Oznacza to, że w momencie rozpoczęcia naboru do grupy zawodowej, pracownik spełniający warunki wskazane w przepisie ma prawo do zatrudnienia przed innymi kandydatami. Prawo to powinno przysługiwać wszystkim zwalnianym zarówno w trybie zwolnień grupowych, jak i indywidualnych. Jednak z kręgu uprawnionych zostali wyłączeni pracownicy, z którymi rozwiązano stosunek pracy w trybie zwolnień indywidualnych. W ocenie Związku, zróżnicowanie statusu pracownika w dostępie do odzyskania miejsca pracy, zależne od trybu rozwiązania stosunku pracy – indywidualnego bądź grupowego - narusza regułę równych praw zatrudnionych.

Podkreślenia wymaga, iż prawo do ponownego zatrudnienia przysługuje pracownikom po wypowiedzeniu umów zawartych na czas nieokreślony i czas określony. W tej kwestii ustawodawca nie różnicuje prawa pracowników. Nie ma również znaczenia, czy stosunek pracy został rozwiązany, czy ustanie nastąpiło na mocy porozumienia stron z przyczyn nie dotyczących pracownika.

Z nierównego uregulowania gwarancji zatrudnienia korzystają pracodawcy, którzy art. 10 ustawy o zwolnieniach grupowych wykorzystują przy rozwiązywaniu stosunku pracy pracowników, którzy zbliżają się do wieku ochronnego, o którym mowa w art. 39 k.p.

Podanie w piśmie wypowiadającym stosunek pracy, iż stosunek pracy rozwiązuje się z przyczyn niedotyczących pracownika, pozwala niejako „ukryć” tę właściwą przyczynę rozwiązania stosunku pracy, którą często jest np. wiek pracownika. W ocenie Związku pracodawca – w każdym przypadku – również zwolnienia z przyczyn nieleżących po stronie pracownika powinien wykazać, iż stosuje obiektywne i sprawiedliwe kryteria kwalifikacji osób do zwolnienia oraz, że bierze pod uwagę wszystkich pracowników.

Związek obserwuje występowanie następującego zjawiska: w przedsiębiorstwach wielooddziałowych, w których pracodawcą jest oddział, np. banki, pracownicy w okresie przed objęciem ich ochroną przedemerytalną przenoszeni są do jednostek organizacyjnych lub na stanowiska, które w najbliższym czasie zostaną zlikwidowane.

W takim przypadku ustawa o zwolnieniach grupowych nie gwarantuje pierwszeństwa w ponownym zatrudnieniu pracownikom zwalnianym indywidualnie, co z kolei stanowi wsparcie nagannej praktyki pracodawców.

Uzależniając gwarancje (pierwszeństwo) ponownego zatrudnienia od trybu rozwiązania stosunku pracy, ustawodawca odstąpił, w odniesieniu do pracowników zwalnianych indywidualnie, od stosowania zasady równego traktowania.

Ustawa o zwolnieniach grupowych istotnie różnicuje sytuację prawną pracowników zwalnianych z pracy w zależności od trybu rozwiązania stosunku pracy: indywidualnego bądź grupowego. Jest to istotne zróżnicowanie statusu prawnego zależne od warunków przedmiotowych a nie podmiotowych, tj. takich, które zależą od samego pracownika i jego woli lub cech osobowych. Rodzi się pytanie czy tryb rozwiązania stosunku pracy z przyczyn leżących po stronie pracodawcy powinien mieć wpływ na zakres uprawnień pracownika i czy jest w tym przypadku dopuszczalnym kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej pracowników. Gwarancja ponownego zatrudnienia, o której mowa w art. 9 ustawy o zwolnieniach grupowych jest prawem o charakterze socjalnym tj. służy ochronie interesu pracownika w określonej szczególnej sytuacji. Gwarancja ta ma służyć polepszeniu sytuacji prawnej w przypadku zakończenia stosunku pracy poprzez pierwszeństwo w ponownym nawiązaniu stosunku pracy, a w ten sposób poprawę sytuacji materialnej pracownika. Dopuszczalność zróżnicowania sytuacji pracownika w zakresie prawa pierwszeństwa w zatrudnieniu należy oceniać z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej i zasady równości wobec prawa. Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. (...) zasada sprawiedliwości społecznej zakazuje m.in. wprowadzania niesprawiedliwych różnicowań podmiotów prawa. Zakaz ten wyrażony

został również w art. 32 ust. 2 Konstytucji. W wypadku stwierdzenia naruszenia zasady równości Trybunał orzekłby jednocześnie naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, a ściślej – wynikającego z tej zasady – zakazu wprowadzania niesprawiedliwych różnicowań podmiotów prawa (wyroki z: 6 maja 1998 r., K 37/97, 29 maja 2007 r., P 8/06 i 7 kwietnia 2009 r., P 7/08). W ocenie Związku z zachowaniem zasady sprawiedliwości społecznej mielibyśmy do czynienia gdyby norma art. 10 ust. 1 regulująca zasady i zakres stosowania innych przepisów ustawy o zwolnieniach grupowych, nie wyłączała z grupy adresatów normy art. 9 pracowników z którym rozwiązano umowę o pracę w indywidualnym trybie. W opinii Związku zachodzi tu tzw. pominięcie legislacyjne, które oznacza brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji.

Pominięciem legislacyjnym podlegającym kontroli jest sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Podkreślić należy, że zarzut pominięcia podmiotowego (nieobjęcia regulacją pewnej grupy czy kategorii osób) wymaga wyraźnego wskazania w wypadku zaskarżenia konstytucyjnej nieodzowności szerszego zakresienia kręgu adresatów normy, niż uczynił to ustawodawca (wyrok z 2 czerwca 2009 r., SK 31/08). W przekonaniu Związku w sposób niepełny został uregulowany zakres podmiotowy omawianej normy. Doprowadzenie do stanu zgodnego z Konstytucją jest zadaniem właściwego organu państwa.

W uzupełnieniu powyższych rozważań wskazujemy, iż w poprzedniej regulacji tj. w ustawie z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Dz. U. z 2002 r. poz. 980, 1146 i 1679 oraz z 2003 r. poz. 844), która została zastąpiona ustawą o zwolnieniach grupowych, z dobrodziejstwa art. 12 mogli również skorzystać pracownicy, którzy byli objęci indywidualną decyzją o zwalnianiu pracowników z przyczyn ekonomicznych lub w związku ze zmianami organizacyjnymi, produkcyjnymi albo technologicznymi. Wskazana norma nakładała na zakład pracy powinność ponownego zatrudnienia pracownika, z którym rozwiązał stosunek pracy z przyczyn określonych w art. 1 ust. 1, w razie ponownego zatrudnienia pracowników w tej samej grupie zawodowej, jeżeli pracownik zgłosi zamiar powrotu do zakładu pracy w ciągu roku od rozwiązania stosunku pracy.

Brak analogicznego uregulowania w ustawie o zwolnieniach grupowych stanowi pominięcie legislacyjne, które w praktyce przyczynia się do osłabiania norm dotyczących ochrony przedemerytalnej pracowników, a zarazem przyczynia się utrwalania nieprawidłowości, polegających na omijaniu tych przepisów w sposób opisany we wniosku.

Ze wskazanych powyżej przyczyn, wnosimy o zmianę art. 10 ust. 1 ustawy o zwolnieniach grupowych w sposób wskazany w petitum wniosku.

- 4) Art. 1 ust. 1 ustawy o zwolnieniach grupowych reguluje zakres regulacji ustawy o zwolnieniach grupowych. Przywołany przepis stanowi, iż przepisy ustawy stosuje się w razie konieczności rozwiązania stosunków pracy przez pracodawcę zatrudniającego co najmniej 20 pracowników z przyczyn nie dotyczących pracowników, w drodze wypowiedzenia dokonanego przez pracodawcę, a także na mocy porozumienia stron, jeżeli w okresie nieprzekraczającym 30 dni zwolnienie obejmuje co najmniej:
- 1) 10 pracowników, gdy pracodawca zatrudnia mniej niż 100 pracowników,
  - 2) 10% pracowników, gdy pracodawca zatrudnia co najmniej 100, jednakże mniej niż 300 pracowników,
  - 3) 30 pracowników, gdy pracodawca zatrudnia co najmniej 300 lub więcej pracowników - zwanego dalej "grupowym zwolnieniem".

Zgodnie z ust. 2 liczby odnoszące się do pracowników, o których mowa w ust. 1, obejmują pracowników, z którymi w ramach grupowego zwolnienia następuje rozwiązanie stosunków pracy z inicjatywy pracodawcy na mocy porozumienia stron, jeżeli dotyczy to co najmniej 5 pracowników.

Ostatecznie stwierdzamy, że w ocenie skutków regulacji błędnie przyjęto, iż nie ma konieczności przygotowania założeń do przedmiotowego projektu ustawy. W ocenie Związku kwestia rynku pracy jest na tyle istotna, że założenia te były niezbędne - ułatwiłoby to proces konsultacji społecznych. NSZZ „Solidarność” otrzymał bardzo obszerny projekt ustawy o doniosłym znaczeniu społecznym, do którego nie mógł zgłaszać uwag na wcześniejszym etapie prac, do którego to projektu nie dołączono projektów aktów wykonawczych. Należy przypomnieć, iż podczas prac nad zmianami do ustawy, które trwały w roku 2015, przygotowano założenia i przekazano je do konsultacji z partnerami społecznymi. W ocenie Związku obecnie przyjęty tryb działania wyłączył udział Związku oraz Rady Dialogu Społecznego z prac nad projektem na etapie tworzenia jego istotnych założeń.

Z uzasadnienia oraz treści projektu ustawy wynika, że ograniczono liczbę aktów wykonawczych co zasługuje na aprobatę. Jednak brak załączenia projektów aktów wykonawczych do projektu ustawy oceniamy negatywnie.

*Z poważaniem*  
Członek Prezydium Komisji Krajowej  
NSZZ "Solidarność"



Henryk Nakonieczny